

政策形成・決定過程における  
市民・NGO 等の関与に関する  
調査研究・報告書

2014年10月1日

政策形成・決定過程における  
市民・NGO 等の関与に関する  
調査研究プロジェクトチーム  
(政策形成検証研究会)

市民・NGOの参加で市民社会を強くする

# 政策形成・決定への NGO・NPOの関与



## はじめに

2009年8月の衆議院議員総選挙において、自民党を中心とした政権から、民主党を中心とする政権に交代した。二大政党による戦後初めての本格的な政権交代であり、このことは日本の政治史に刻まれることであろう。

2012年末には、再び自民党を中心とした政権が誕生し、この間、民主党政権当時の政策動向などを検証する出版物などが、多くの研究者などにより発刊されている。その多くは重要な歴史的資料であり、今後の政治や政策形成・決定のあり方等の検討などにおいて重要な資料であると認識している。

政府、行政における政策形成・決定のあり方は、政策課題ごとに様々な会議体が設けられている。その例として、1. 自民政権時代の「経済財政諮問会議」や民主党政権での「国家戦略会議」など総理大臣をはじめ関係閣僚と民間有識者等により構成されるもの、2. 大臣の諮問機関として有識者等で構成される審議会、3. 関係閣僚や副大臣、大臣政務官等で構成されるもの、4. 関係府省の局長や課長などにより構成されるもの、など、そのしくみは多様である。また、1. 法律の規定により設置されるもの、2. 閣議決定により設置されるもの、3. 総理大臣をはじめ閣僚が設置するもの、4. 幹部官僚が設置するもの、など位置付けについても様々である。

上記のような審議会等各府省庁内部の会議体は、政府政策の形成に際してその検討の場として活用されており、またそこには多くの民間の人材が投入されている。2000年の省庁再編に伴い、審議会等の具体的な見直しのため、同年4月に「審議会等の整理合理化に関する基本計画」が閣議決定され、審議会等の設置、組織、運営に関する指針などが出された。そこには、「委員の任命に当たっては、…委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均等のとれた構成になるよう留意する」こと、といった事項が示され、最近では多くのNGO・NPO関係者などが委員として任命されている。その理由として、先に示した「審議会等の整理合理化に関する基本計画」などもそのひとつであるが、NGO・NPOの活動により多くの経験が重ねられ、その情報、知識を重要視していることもその一因であろう。

このような経過のもと、「政策形成・決定過程における市民・NGO等の関与に関する調査研究プロジェクトチーム（政策形成検証研究会）」を設置し、2009年8月までの自民党中心の政権時と以後の民主党中心の政権時における政府内の会議体について、「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの分野におけるNGOの参加についての検証を試み、ここに報告書としてとりまとめるに至った。4つの政策分野ごとの政策形成の実情について記すとともに、NGO等の関係者の委員等への参加状況について数値化し、その実態把握を試みたものである。同時に、諸外国の事例などを記し、今後のそのあり方などの検討材料としたものである。

このような調査研究の試みが、歴史的資料のひとつとなり、今後の公共政策の形成・決定や政治のあり方を考えるための材料のひとつとなれば本望である。

2014年10月  
政策形成・決定過程における市民・NGO等の関与に関する  
調査研究プロジェクトチーム 一同

## I 調査研究結果の概要と提案

ここでは、「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの分野におけるNGOの参加についての検証と、NGO等の関係者の委員等への参加状況についての調査結果の概要（ポイント）を示す。

### 1. 障害者分野

「障害者政策」の分野においては、2009年12月に発足した障がい者制度改革推進会議以降、市民団体関係者・障害当事者の構成員の人数が増加した。その結果として、当事者参加による政策形成へと大きく前進したものであるが、そのことにより「形式的な参加」か「実質的な参画」といった課題が鮮明になり、そのポイントを示す。

#### 1) 質的議論ができる開催回数と時間の確保

会議体の開催回数、開催時間などの一定の確保により、「事務局案の承認」という手続的な会議体ではなく、委員会、審議会等の本来の姿である構成員（メンバー）同士が実質的な意見交換を行う中で、議論を整理するといった運営が重要である。

#### 2) 当事者参画による会議運営と徹底した情報公開

特に障害者政策分野では、多様な障害者の参画により手話通訳や要約筆記、点字やルビ付き資料の作成等、様々な情報提供・共有化、意見の交換ツールなどが必要であり、この間試みられてきたイエローカードルールなど、独自のルールづくりとその評価、改善などが求められる。そして、会議体の公開もインターネット等を活用し手話と字幕を付した映像、議事録の公開などが必要である。

#### 3) 政策決定プロセスの透明化

この間の障害者政策分野での会議体においては、行政機関（各府省）から提示された意見や資料なども検討の材料とし、公開された。以前は行政機関（府省）間での調整などは公開されることはなく、それ自体が透明化されることで行政機関間での政策形成・決定プロセスが見えやすくなった。一方で、当事者参画による会議体で出された提言（報告書）等が所管の府省内での法案作成作業段階などでどのように反映されるのか、どの部分がどのような理由で削除、変更されたのかなど、その透明性が課題である。

### 2. 情報公開・公文書管理分野

情報公開制度と公文書管理制度は民主主義を支える車の両輪であると言われることが多いが、その内容は専門的であり、行政組織などに精通していないと議論に参加しにくいといったこと、行政組織内部に関わることから、その過程への市民や市民団体の参加に対して一定の抵抗感があったことも否めない。そのような課題もふまえて、この間の経過からその課題やポイントを示す。

## 1) 政策形成・決定と政策実現

この間の情報公開法改正のためのプロセスでは、政策決定への市民・市民団体の参加という一面があったこと、この手法が閣議等の記録作成・公開などほかの政策形成の場面でも採用されたことは評価すべき事項である。が、市民・市民団体の参加は政府内での政策形成が中心であり、決定、実現というプロセスも含めた市民の参加・関与には課題が見られた。具体には、政府と与党（国会）の関係は、政府の政策形成・決定の先の実現という場面で及ぼす影響は非常に大きく、そのための工夫が必要である。

## 2) 政策形成と政策決定の透明化

政府の政策形成では、審議会などの設置が手段として取られることも多く、その過程においてはおよそ議事録か議事概要が作成される。しかし、その政策を政府として決定していくプロセスの記録が不在であり、その検証ができない。このことが、政策形成過程の市民参加だけではどうにもならない問題の根底にはある。政策形成への市民・市民団体の参加が、その政策の決定・実現過程にもつながっていくためには、政府の運営の在り方の変革が課題として挙げられ、そのための取組みが必要である。

## 3) 政策形成における市民の参加の場面の捉え方

情報公開法は政府が市民と直接向き合う制度であり、公文書管理法はそれを支える基盤であるという関係からすると、この政策形成がより適当なものになり、NPO・NGOなども含めた多様な参加のもとで行われることは、市民と政府間の信頼を回復し、強化するための一手段として捉える事が必要である。

## 3. 気候変動・エネルギー分野

国内の気候変動・エネルギー政策は、国際的な気候変動を巡る情勢や、福島第一原発事故などの周辺社会情勢の変化に応じて政策形成を必要とするテーマであることをふまえて、この間の経過からその課題やポイントを示す。

### 1) 政府代表団への参加

2009年のCOP15（第15回締約国会議）を機に、NGO関係者が政府代表団入りした。これは、NGOのみならず、産業界、労働界からも同様に参加できる制度となっていたが、2013年以降は継承されていない。NGO関係者が政府代表団入りすることの意義などを今一度検証し、その制度化も含めて検討すべきである。

### 2) 福島第一原発事故後の変化

福島第一原発事故後に新設された審議会委員には、市民・NGOを含む多様な立場の委員が構成メンバーとなり、また、討論型世論調査の実施によって市民が直接審議に参加する機会などが持たれた。それらは主に機会や場を増やすという形で行われ、そのことは市民の参加として重要である。が、実際の政策決定の場は、市民・市民団体に機会や場を与えられた場面では

なく、その後に行われる政府内の閉ざされた場などで決定されていることが多く、そこへの参加のしくみなどの検討が必要である。

### 3) 事務局として登用

審議会等においては、行政が事務局を担い全体の進行の主導的・実効的権力を握るというシステムそのものの課題は残されている。政策形成・決定の場面に直接かかわる事務局業務や職務に、NGO などから職員を登用するなど、そのしくみの検討、構築が必要である。

### 4) 現行のしくみの検証

本研究会もそのひとつではあるが、審議会に諮問して政府が決定するしくみなど、現行の政策形成・決定過程の在り方が、そもそも市民参加を前提としない、あるいは受け入れ難いものとなっていないか、など、そもそもプロセスの検証が必要である。

## 4. 「新しい公共」分野

「新しい公共」をめぐっては、「公共は中央の『官』の独占物」ではなく、分権改革が必要であるということ、地域の市民ニーズに対応するサービスを提供するために多様な主体が担い手として登場すること、をあげることができる。そして、第1の流れでは、分権と共に、自治体における行政改革推進が焦点となり、そのための自治体のアウトソーシングにおける受け皿として市民活動・NPO や民間事業者が位置づけられ、第2の流れでは、市民自治の観点から、「政府部門、市民社会部門、市場部門」3者による問題解決の仕組みとしての「参加ガバナンス」の形成が注目され、自治体の再構築が議論されてきた。そのことを念頭に、特に民主党政権下において進められた「新しい公共」に関わる政策の方向性などについて、そのポイントを示す。

### 1) 政策形成とその実現

「新しい公共」宣言では、市民・市民セクター、企業、政府という3者の役割と関係が注目され、市民セクターの基盤整備の必要性などが指摘されている。具体には、新しい市民公益税制、政府と市民セクター等との公契約等のあり方、NPO等の情報開示・発信基盤の仕組み等、被災者支援活動などに関する制度等のあり方など、全体としてNPOや公益法人等の活動基盤整備に重点が置かれ、市民社会部門の強化の政策制度が提起され、一部が実現した。

### 2) 多様な構成員

「新しい公共」円卓会議・推進会議は、首相（総理と副総理）と官房長官、「新しい公共」担当大臣が出席するほか、民間の構成員と政府首脳・関係者、さらに民主党関係者によって開催された。民間の構成員の構成として、円卓会議では、NPO、企業（メディアを含む）、自治体の長（現及び前）、研究者等から構成され、「マルチステークホルダー型」で、推進会議の構成員は、過半数がNPO・生協などのメンバーであり、企業、研究者、消防団、スポーツ団体などであり、「NPO・企業型」であった。

### 3) 会議の公開

公開性・透明性が重視され、円卓会議から一貫して、官邸における会議をインターネットでライブ映像を放映し、資料も全て公開した。

### 4) フォローアップ

円卓会議と推進会議において行われた提案と制度化について、政府等の対応を定期的にフォローアップすることが行われた。内閣府がこのようなテーマで各府省の取組を調査することは初めてのものであるが、政策・制度の項目によっては内容的に整合的なものなのかの検証が不可欠である。

### 5) 地域、自治体での取組み

今後は、市町村自治体レベルにおいて、市民活動を通じて多様な政策課題に市民自らが取り組み、自治体の政策づくりに参加をすることにより、市民自治の多様な実践をしていくことが重要である。その一つの回路として、自治体議会が「討議の広場」になり、その場を通じて、議員、自治体の長、地域の多様な主体（NPO、企業など）、市民が、地域の政策課題について活発に討議を行い、合意形成をしていく取組みがある。

## 5. 委員構成調査から

「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの政策分野を対象に、委員構成の数値化を試みた。その結果からそのポイントを下記に示す。

### 1) 参加は拡大したか

4つの政策分野において、2009年8月までの自公政権時より2009年9月以降の民主政権時における「市民団体」の構成員（委員）の比率は増加した。特に「障害者政策」と「NPO・「新しい公共」政策」においては、その比率が大きく増加した。

### 2) 専門知識の構築とそのしくみ

「市民団体」関係者の構成員（委員）の増加を図るためには、特定の分野について専門的に探究し、情報を発信するなどの取組みが必要で、この取組みは「情報公開・公文書管理政策」や「地球温暖化・エネルギー政策」などに留まらず、「市民団体」の構成員（委員）の比率が大きく増加した「障害者政策」や「NPO・「新しい公共」政策」においても同様の取組みが必要であり、そのためにはいわゆるシンクタンクの活動やしくみ（組織）が必要である。

### 3) 徹底した情報公開

「政策形成」と「政策決定」の関係の課題の克服などのためには、それぞれの過程で徹底した情報公開が重要で、その透明化に向けたしくみづくりが不可欠である。

## II 調査研究結果

### II-1 障害者分野に関する市民・市民団体の政策形成プロセスへの参加

#### 1. 障害者政策と当事者参画をめぐる国内外の長年の取り組み

##### 1) 「われら自身の声」－1970年代からの内在的テーマとして

本プロジェクトの共通テーマである「市民・市民団体の政策形成プロセスへの参加」は、障害者分野では、1970年代の障害当事者が主体となった社会運動の形成以降、長年の大きな課題である。

それまで、医者や教師などの専門家等を中心とし、当事者不在の政策形成過程の中で、障害者を地域社会から分離する入所施設中心の政策が形成されてきた。しかし、鳴り物入りでつくられてきた施設で実際に生活する障害者の中から、様々な自由や権利の制限に対する疑問・批判の声があらわれ、自ら施設や親元を飛び出して、地域で生活する自立生活運動が形成されてきた。

その意味で、「当事者不在の政策形成過程への批判・対抗」というテーマが、1970年代からの障害者が主体となった運動には不可避的に内在されていた。しかも、そうした「当事者不在の政策形成」への批判は、日本だけではなく、世界的なレベルで巻き起こっていたことを確認しておく必要がある。

私が属する DPI 日本会議は、世界 120 ヶ国以上に支部を持つ障害者運動の国際組織である DPI の一員だ。その世界共通のスローガンは、「われら（＝障害者）自身の声」である。国際組織である DPI は 1981 年にシンガポールで結成されたが、そのきっかけは、前年のカナダのウィニペグで開かれた RI（リハビリテーションインターナショナル）世界大会での、あるできごとだった。リハビリテーションの専門家の大会に世界中から集まった障害者が、「理事の過半数を障害者が占めること」を求めた動議を提出した。つまり、非障害者の専門職と障害当事者とが対等の発言力を持つように求めたが、この決議は成立しなかった。

この結果に不満を持つ障害者を中心に、新しい組織作りが進められていき、DPI の結成となったわけである。

1981 年の DPI 結成の際に採択された DPI 声明（マニフェスト）では、「障害者政策は、きわめて多くの場合、社会における資源の配分に関わっており、大抵の場合、それらは政治の問題である。以上の哲学の帰結として、あらゆる発展計画やプログラムは、障害者の参加を保障する方策を含むものでなければならない。サービスや諸活動が商業ベースで行われるような分野における障害者のための方策については、社会は障害者がこれらのサービスや活動から排除されることのないよう、その利益を保障しなければならない」と、政策決定から日常的なサービス諸活動に至るまで、全ての段階における障害者の参画を強く求めている。

このマニフェストの後半では、「教育の権利」「自立生活の権利」等と並んで、ずばり「影響力の権利」という項目がある。本プロジェクトのテーマと直結する内容なので、以下に、その項目を紹介する。

「あらゆる個人は、社会の形成に影響力を及ぼす平等な、民主的な機会を保障されなければ



ならない。障害者にとって、政治的決定過程に十分に参加するためには、多くの障壁が存在する。さまざまなコミュニケーションの障害を持つ人達のグループに、情報の権利が保障されなければならない。すべての公共的な場は、障害者が利用できるようにつくられなければならない。障害者はまた、社会的な討論の場、会議の場に参加する機会が与えられなければならない。さらに、障害者団体は自分たちのためになされるすべての施策に関して決定的影響力を認められなければならない」

## 2) 「私たち抜きに私たちのことを決めないで！」－国際障害者年と障害者権利条約

こうした政策決定過程への当事者の参画を求める国際的な運動は、その後の、国連・障害者の10年（1983年～92年）や、アジア太平洋障害者の10年（1993年～2002年）の長期計画等に様々な影響を与えてきた。また、わが国においても、各自治体の障害者施策推進協議会やバリアフリーの基本構想の検討委員会等、障害当事者が参画する仕組みが、1990年代後半から2000年代にかけて一定程度つくりあげられてきた。

そして、2002年には国連に「障害者権利条約に関する特別委員会」が設置され、2006年まで8回の会合がもたれたが、各国の政府代表団の中には障害当事者の顔が見受けられた。わが国の政府代表団にも車いすユーザーでもある東俊裕弁護士が顧問として参画した。世界各国からオブザーバーとして参画していた障害者NGOの代表は発言する度に、**Nothing us, without us!**（私たち抜きに、私たちのことを決めないで！）を共通のスローガンとして使った。

「政策決定への当事者参画」を求める長年の声が、国連の障害者権利条約を生み出したといっている。2006年の障害者権利条約の制定以降、その批准に向けた国内法整備が、障害者分野における大きな焦点となっていた。

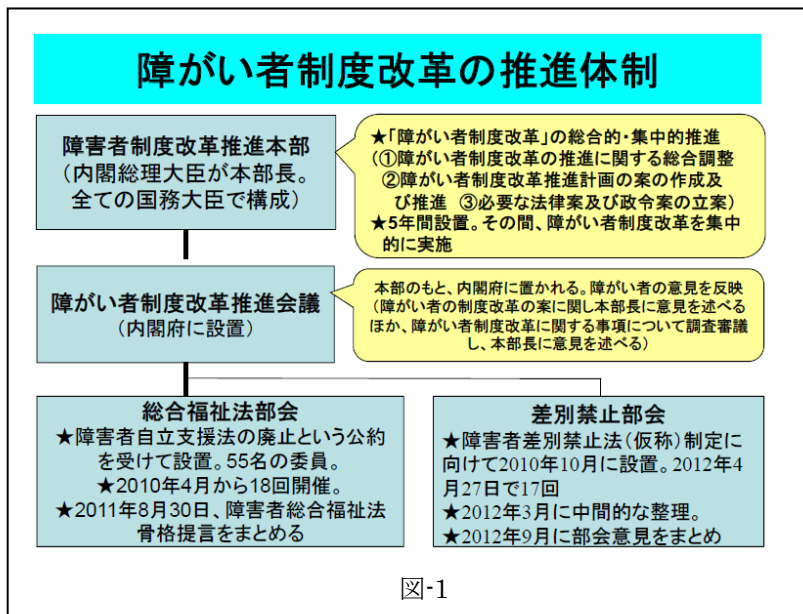
## 2. 障害者権利条約批准に向けた「障がい者制度改革推進本部・推進会議」の発足

### 1) 審議会等の委員の分類構成から読み取れる変化

2009年の政権交代後、障害者分野では、悲願であった障害者権利条約批准に向けた国内法整備に向けた本格的な体制がつくられた。2009年12月に発足した「障がい者制度改革推進本部」と、その下に設置された同・推進会議（以下、推進会議）である。（図-1）

特に、推進会議は、障害者権利条約の精神である「私たち抜きに私たちのことを決めないで！」を体現した組織構成・運営として、障害者政策の歴史に画期をなすものと評価されるべきである。

2010年から2012年までの推進会議の期間は2年間（2012年7月に、改正・障害者基本法に定められた障害者政策委員会に発展改組）であったが、その間、目まぐるしい程の激しい動きがあった。「障害者制度改革の推進のための基本的な方向・第一次意見」（2010年6月）、「同・第二次意見」（2010年12月）、推進会議の下に設置された二つの部会より、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」（2011年8月）、「障害を理由とする差別の禁止に関する法制についての差別禁止部会の意見」（2012年9月）などをとりまとめ、提言してきた。こうした動きを受けて、政府は障害者基本法改正（2010年）、障害者総合支援法（2011年）等を閣議決定－国会上程し、成立をみた。



「障害者分野における政策形成過程プロセスへの参加の変化」として見た際に、政権交代前に設置されていた「中央障害者施策推進協議会」(以下、中障協)では、「市民団体」枠の構成員が40%に対して、推進会議では62.5%に1.5倍以上増加している等の特徴が見て取れる。同様に、「障害者福祉政策」についての検討の場という点で見ると、社会保障審議会・障害者部会の「市民団体」枠構成員が27.3%であるのに対して、推進会議・総合福祉部会では61.8%と倍以上となっている。(54-57頁、60頁、61頁、65頁、66頁参照)

さらに、障害者分野では、「市民団体」の中でも、障害当事者(含む家族)なのか、支援者なのか、その性格によって立場や主張が異なることが往々にしてある。その意味で、「市民団体」枠の中でも、当事者か非当事者かに着目して比較することも、他分野に比べて固有のポイントとなる。前述の中障協の構成員30名中13名と43.3%に対して、推進会議は24名中14名の58.3%となり、過半数を障害当事者が占めた構成となっている。

また、これまで、ともすれば、障害本人当事者の参画の機会がつかられることが少なかった、知的障害や精神障害の分野でも、本人当事者参画を実現した点も大きな意味がある。(本人、家族が、それぞれ独立した意見として、尊重されることが重要である。)

この推進会議の存在意義を高く評価する言説をいくつか紹介したい。

例えば、政治学者の山口二郎氏(北海道大学教授)著の『政権交代とは何だったのか』(岩波新書、2012年1月(121-122頁))では、政権交代による政策転換の成功事例として、推進会議が紹介されている。

「もう一つの成功例は、障害者政策の転換である。…総括的な政策論議の機関として、総理大臣を本部長として、「障がい者制度改革推進本部」が設置された。…この会議は、障害者権利条約の基本精神である「私たち抜きに私たちのことを決めるな!

(Nothing about us without us!）」という標語を基本理念として、法案の検討を進めた。この会議には、様々な障害者団体の活動家が多数集められ、委員の半分以上を占めた。…当事者主権の理念が民主党政権における障害者政策の基本とされたのである」。

また、2011年12月に来日した ESCAP(国連アジア太平洋経済社会委員会)社会開発部長

のナンダ・クライクシュ氏も、講演の中で、障害者権利条約の批准に向けた優れた取り組みとして推進会議を高く評価されていた。これまでも長瀬修構成員より国際人権委員会等の報告があったが、推進会議の取り組みに対し、国際的に高い評価がなされていることが伺えた。

国際人権分野において、日本での取り組みが高く評価されることは、これまであまりなかったが、推進会議はそれだけの存在意義を有したものであったといっている。

ただ、一言付け加えならば、当事者過半数（並びに、知的や精神分野における本人当事者参画）の委員会は諸外国や自治体の障害者協議会レベルでは以前から実現している事例もあることから、どのような政権になっても維持されるべき「スタンダード」といってよく、ようやく、国の組織においても、そのレベルに達したと見ておくべきである。

この節の最後に、各種審議会委員の分類データから読み取れるものとして、

- ・ 中央教育審議会・初等中等教育分科会の元に設けられた障害児教育関係の委員会が、政権交代前の「特別支援教育特別委員会」では市民団体枠が 0%だったのに対して、政権交代後の特別支援教育の在り方に関する特別委員会では 22.2%と増えている
- ・ 他方、労働政策審議会・障害者雇用分科会は、政権交代前後ともに、まったく同数の 20%と変化がない

といった点を指摘しておきたい。

### 3. 「形式的な参加」か「実質的な参画」か？

政策形成プロセスへの市民参加という面から、前述の構成員に加えて、会議運営や情報公開等、「形式的な参加」なのか、「実質的な参画」が担保されているかを、次に見ていきたい。

#### 1) 質的議論ができる回数と時間の確保

中障協は、2004年の障害者基本法改正を受けて、2005年に設置された。データ（54-57頁、60頁、61頁、65頁、66頁参照）にある通り、以降、2009年12月までの4年間の間に6回開催されたに過ぎない。いわば、「年に1~2回」という開催頻度、「1回あたり1時間半~2時間」が通例だった。この程度の頻度と時間では、個々の構成員が努力したとしても、どうしてもセレモニー的な場とならざるを得ない。

一方、推進会議は2010年から2012年の2年間に38回開催された。しかも、回数が多いだけでなく、一回辺り4時間、時には6時間に及んだこともあった。

私自身も、地方自治体の委員等を経験してきた立場からすると、これまでにない運営だった。これまでは、例えば、2時間の会議の内、1時間から1時間30分くらいを「事務局資料」（＝行政側の案）の説明に費やし、残された時間の中で、「せめて、この部分に”等””といった表現は入らないのか？」といった議論に終始せざるを得なかった。

これに比べて、推進会議では、事務局から事前に提示された論点を元に、各委員が意見書をまとめて提出することが求められた。委員同士が実質的な意見交換を行う中で、議論を整理するといった形で運営がなされたのである（委員同士が議論する委員会という趣旨からすれば、本来の姿ではあるが）。

「事務局案の承認」という手続きではなく、「委員同士での実質的な議論」を行うためには、そのために必要な回数と時間が確保されることが前提となる。

2) 手話、字幕付きの情報公開、イエローカードルール等、当事者参画による会議運営と徹底した情報公開

推進会議では会議の中での手話通訳や要約筆記、点字やルビ付き資料の作成等が行われてきた。また、知的障害を持つ委員が分かりにくい場合は再度説明を求めることができるようにする、イエローカードルールなどを取り入れてきた。

さらに、毎回の推進会議の様子はインターネットを通じて公開されてきたが、動画配信の際には手話と字幕が付けられている。そのことにより、聴覚に障害がある者も問題なくアクセスできる。そして、会議資料も会議開始と同時にインターネットからダウンロードできる。

もちろん、色々と試行錯誤をしながらではあるが、当事者が過半数を占めることで様々な工夫を凝らしてきたことは、「合理的配慮の社会実験」としても評価されるべきである。

### 3) 政策決定プロセスの透明化

障害者基本法改正に向けて、推進会議では、障害者権利条約批准を念頭においた深い議論が進められた。その途上で、推進会議の素案に対して各省庁から寄せられた意見が公表されたのも、これまでにないことである。これまで、こうした類のことはアンダーテーブルによる調整で行われてきたが、こうした各省庁の意見が明らかになったこと自体、政策決定プロセスの透明化に一石を投じたものと言えるのではないかと。

ただ、一方、「総合支援法」をめぐることは、こうした推進会議のメリットが活かされなかった。2011年8月の総合福祉部会の骨格提言以降、厚生労働省が担当して法案作成を進めたが、その間、部会とは一切のやりとりはなく、2011年2月に突如、厚生労働省案が示されることになった。政策形成プロセスにおける推進会議や部会構成員総員の努力がどのように政策決定プロセスに活かされるか、今後の大きな課題を示したとも言える。

## 4. 継続した制度改革の体制づくりを

推進会議は、2012年7月に発足した障害者政策委員会に引き継がれたが、2012年12月までは、毎回の資料公開や手話・字幕付きの動画配信、そして、6つの小委員会での議論など、ほぼ推進会議と同様の運営が維持されたといっている。しかし、今後の情勢の中で、どのように変わっていくか、予断は許されない。

ただ、冒頭に述べた通り、障害者分野における政策形成プロセスへの市民参画は、1970年代からの長年のテーマである。これまでの日本における役所や一部の専門家を中心とした政策形成プロセスからすると、「異例」に映るかも知れないが、むしろ、推進会議にみられる構成・運営によって、ようやく国際的な水準に達したとも言える。

ぜひとも、推進会議で得られた経験を、今後も継続して活かしていくことが求められる。

また、前述した通り、推進会議やその部会で議論したことが、必ずしも政策決定プロセスに十分活かされたわけではない。だが、逆説的に聞こえるかも知れないが、ともすれば「事務局案の了承」のプロセスという側面が強かった審議会では、ある意味、「予定調和的」に議論が収斂し、政策形成プロセスと決定プロセスに大きな乖離が見られることはなかった。むしろ、政策形成プロセスと決定プロセスという形で、それぞれが一定独立したものとして自覚的に認識

されるようになったこと自体が、前進と言える。

ただ、政策形成プロセスと決定プロセスの乖離を、「誰がどこでどのように調整を図っていくのか」については、今回の政権交替で「時間切れ」の様相を呈しており、積み残され課題とも言える。

「政策決定過程（含む形成過程）への当事者参画」という、障害者運動からみると「古くて新しい課題」に今後も粘り強く取り組んでいきたい。

(尾上浩二)

## Ⅱ-2 情報公開・公文書管理分野に関する市民・市民団体の政策形成プロセスへの参加

### 1. はじめに

情報公開制度は政府に情報を通じて市民が具体的に関与していく手段であり、その手段を通じて政府の変革を促す仕組みだ。そして、手段・仕組みとして機能するためには、公文書が市民との共有財産として管理されているという基盤が必要だ。

情報公開・公文書管理分野の政策形成を考えると、政府が自発的で積極的に、かつ前向きに取り組むことがあまり期待できない分野である。しかし、情報公開制度も公文書管理制度もともに、行政組織のあり方そのものにかかわる政策課題であり、また行政組織を縛るものでもある。そのため、これらの制度を導入することは、公文書管理を通じて行政運営の改革が進み、情報公開を通じてアカウンタビリティを果たすことで政府が市民の信頼を得ていくという、本来であれば政府にとって不可欠な政策効果があると考えられるべきである。ところが、根本のところでは変化を好まない閉じた組織文化があると、こうした前向きの政策効果よりも別の優先順位が働いてしまう。

改革や変革は、不祥事などの問題をきっかけとしたやむを得ない、避けがたい事情を契機とするか、あるいは政権交代のような既存勢力とは別のリーダーシップの登場に依存しがちで、情報公開制度はこの典型だろう。国における情報公開法の制定は、1993年の非自民の政権である細川政権の誕生を待たなければならなかった。

情報公開法の政策形成に当たっては、情報公開制度が市民に開示請求権制度を保障する、いわば市民のツールであるという側面と、情報公開請求を受ける政府の利害がぶつかるため、妥協点を探りつつ検討されたと言える。

### 2. 情報公開・公文書管理をめぐる政策形成の変遷

#### 1) 情報公開条例と公文書管理

情報公開制度と公文書管理制度は、深く関連する制度であるにもかかわらず、相互に関連させながら政策形成が行われてきたとは言い難いので、初めに相互の関係を整理しておきたい。

情報公開制度と公文書管理制度は民主主義を支える車の両輪であると言われることが多い。しかし、これまで両輪であることを前向きに意識して政策形成が行われてきたわけでは決していない。むしろ、かつて自治体では公文書管理のあり方が消極的な情報公開の制度化の原因となった経緯がある。

1982年に最初の自治体情報公開条例が制定され、以来、条例化が各地で進められたが、その多くは「決裁・供覧」手続を経た、組織としての意思決定が終わっている文書のみ開示請求の対象としたものであった。組織的に管理されている文書が決裁供覧文書中心で、それ以外の文書の管理実態はまちまちであるため、請求対象範囲が広がると運用上混乱するということがその主な理由だ。自治体としての活動をプロセスも含めて、記録をして情報公開請求の対象としていくという行政運営の改革を行うのではなく、現状を踏まえて情報公開制度の対象を決めた自治体条例が圧倒的多数となってしまった経緯がある。

## 2) 情報公開請求範囲の拡大と公文書管理

情報公開法は、自治体とは異なる選択を行ったが、これは、1995年から行政改革委員会行政情報公開部会で法制化に向けた具体的な議論が行われていた折、当時、薬害エイズ問題でいわゆる「郡司ファイル」の存在が明らかになったことなどが影響している。郡司ファイルは、決裁供覧文書ではないが政策形成・意思決定の過程で用いられた資料で、キャビネットで保管されていたとされている。ファイルの作成者が異動後も、継続して保管されているような文書は、決裁供覧手続を経ているなくても組織的に用いられているものとして請求対象とすることが、1996年にまとめられた「情報公開法要綱案」に盛り込まれた。

要綱案は、組織的に用いられる文書（組織共用文書）という請求対象文書の定義は示すと同時に、行政文書の管理は政令で定めること、政令には「行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他必要な事項について定めるものとする」と求めた。当時、国の行政機関の文書管理は、省庁ごとに定めた文書管理規程によっており、各省庁バラバラの管理実態であった。1997年3月提出の情報公開法案は、要綱案を受けて行政文書の管理については政令で基準を定めると規定し、各省庁で一貫性のなかった行政文書の管理について最低限の基準は設けられた。また、情報公開法の施行に向けて各省庁が「行政文書ファイル管理簿」を作成し、請求者への情報提供の一環として、少なくともファイルの背表紙についてはインターネット上でも検索できるようになった。行政文書の管理の実態に情報公開法制をあわせるのではなく、政府の説明責任をまっとうするために必要な範囲として定義された請求対象文書の範囲が管理すべき対象となった。

情報公開法が請求対象文書の範囲を拡大したのを受けて、各地の制定済み自治体で情報公開条例の改正が行われ、国に準じた請求範囲への拡大が行われたとともに、新設自治体の条例も基本的には国に準じた請求対象文書の定義を採用するようになった。自治体では、それまで文書規程あるいは文書取扱規程で決裁供覧文書を中心にした管理を定めていたが、情報公開条例での請求対象文書の範囲の拡大を受けて規程も改正して管理の対象を決裁供覧文書外にも広げることとなった。

公文書管理制度と情報公開制度は、実務上の必要性から、公文書管理の実態に合わせて情報公開請求範囲が定められるところから出発して、国の立法化によって請求対象文書の範囲を拡大させたことに応じて公文書管理のあり方が見直されるという関係で政策形成が行われてきた。2007年に公文書管理法が制定されたが、これは情報公開法の対象文書の範囲に合わせて制度化されており、情報公開請求の対象範囲がその政策形成の基本的な部分を縛る関係になっている。

## 3. 政策形成と政権交代の影響

### 1) 情報公開法と政権交代

立法化に政府が動いたのは、前述のとおり、非自民政権の細川政権のときである。

当時、政府は1992年1月に情報公開問題に関する連絡会議申し合わせ「行政情報公開基準について」により、請求権制度によらない極めて限定的な情報公開の仕組みを設けただけで、情報公開法の立法化の議論はなかった。

もっぱら、情報公開法は非自民の政党による議員立法でたびたび法案化され、国会にも提出をされていた。1980年の民社党の公文書公開法案にはじまり、1981年には共産党が「行政機関の公文書の公開に関する法律案」を提出、これとは別に社会党も法案を提出。さらに、公明・民社・新自由クラブ・社民連共同でも法案が提出されている。その後、何度も野党から法案が提出されては審議をされずに廃案となることを繰り返し、1993年には野党六会派(社会、公明、民社、社民連、民政連、日本新党)が多数を占めていた参議院で「行政情報公開法案」を提出。その後、衆議院で自民党が下野し、野党六党が政権についてことで情報公開法の立法化が具体的に進められることとなった。

立法化は、1994年12月に発足した行政改革委員会の設置法の中で、法の制定に向けた具体的な検討を2年以内に行うことが明記され、1995年3月には行政情報公開部会を設置し、法案化に向けた有識者による具体的な検討が行われた。1996年に行政改革委員会が情報公開法要綱案を首相に意見具申し、1996年度中の法案提出が閣議決定された。すでに非自民政権から、自民・社民・さきがけの連立政権となっていたが、情報公開法要綱案の内容が原則として維持され、1997年3月に法案が国会に提出された。国会には野党各党からも対案として情報公開法案が議員立法で提案をされ、与野党での協議により重要な政府法案修正が行われ、衆議院は全会一致で可決、参議院は反対一名で可決され、参議院でも一部法案修正が行われたため、衆議院に回付されたのち成立をしている。2001年1月の省庁再編を経て、2001年4月に情報公開法が施行された。

情報公開法は、附則で施行後4年以内に見直しの検討を行うこととされ、2004年度に総務省に「情報公開法の制度運営に関する検討会」が設けられ見直しが行われた。さまざまな運用上、制度上の課題があったものの、運用の見直しは行うが法改正は行わないとの結論となり、法改正の議論は実質されなかった。政府内の検討と並行して民主党内にワーキンググループが設けられ、情報公開法の見直し検討が行われ、2005年5月に改正情報公開法案が議員立法で提出されたが、審議入りせず間もなく廃案となった。

その後、情報公開法の改正の必要性は指摘されつつも具体的な検討には至らず、2009年の民主党政権の発足によって、内閣府 行政刷新会議 行政透明化検討チームで情報公開法の改正の検討が行われた。その結論を受けて2011年4月に改正法案が国会に提出されたが、国会で審議入りせず2012年11月の衆議院の解散により廃案となった。

この経緯から明らかなように、非自民の政権下で情報公開法制は前進し、自民政権となると、非自民政権下で行われた法制は維持しつつも、それ以上のことはしないということがこれまでの流れである。

## 2) 公文書管理法と政権交代

公文書管理法は、自民政権下で立法化が進められた点で、情報公開法と大きく異なる。当初、政府内での検討は「公文書管理法の制定」ではなく、歴史的文書の管理・利用という観点からの検討であった。

歴史的文書をめぐる動向としては、1987年に自民党参議院議員の議員立法により成立した公文書館法がまずは挙げられる。当初、閣法として提出する予定で検討がされたが、政府内での



反対が根強く頓挫したものを議員立法により成立させたという経緯がある。主に内容は、歴史的文書の利用・保存の推進と、自治体における公文書館設置の推進である。

その後、情報公開法案が国会で審議中に、国立公文書館法案が参議院総務委員長提案で提出され、国立公文書館の役割と、国の機関の同意による歴史的文書の移管を受けることができるとされた。この議員立法は、民事判決原本の保管先が確保できなくなり、これらを国立公文書館で受け入れる必要性があったという背景があり、動きは日弁連など法曹界中心であり、市民が政策形成に関与する機会はなかった。

国立公文書館法案は、審議中の情報公開法案も踏まえた質疑が若干ではあるが国会においても行われた。特に、歴史的文書が国の機関の同意がないと国立公文書館に移管されないこと、移管後の歴史的文書に対する開示請求権制度がないことなどが問題点として指摘されたが、1999年6月に国立公文書館法は原案のまま成立した。

次の動きは2003年の「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」が内閣官房に設けられたことである。当時の福田康夫官房長官の歴史的文書等の保存・利用に対する強い関心を受けてのものであり、また、国立公文書館に国の機関からの歴史的文書の移管が進まないという問題もあって、こうした動きに対する主たる関心者は、一般市民というよりは、歴史学者やアーキビスト、レコードマネージャー、国立公文書館や自治体・民間を含む史料保存に携わる機関など、専門的職業、あるいは専門的役割として記録・歴史的文書の保管・利用に携わる人々であった。

2004年には公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会が設置され、歴史的文書だけでなく、公文書管理のあり方についての検討が行われた。その後、2008年に設置された公文書管理のあり方等に関する有識者会議で、公文書管理法の法制化に向けた具体的検討が行われ、2009年3月に国会に法案が提出された。国会審議では重要な法案修正が何カ所が行われ、全会一致で2009年6月に可決成立した。

情報公開法は非自民勢力を中心にした動きであったのに対し、公文書管理をめぐる動きは、自公政権下で行われたという点が大きく異なる。とりわけ、歴史的文書の保存・管理に対して関心を持つ自民党議員の存在が政策を推進しており、また、政策形成に強い関心を持つ者は、一般市民以上に直接的な利害関係者という傾向があるのも、情報公開法とは異なる点である。

#### 4. 自公政権と民主党政権の違い・特徴と評価

##### 1) 情報公開法にかかる政策形成・決定

前述のとおり、情報公開法の政策形成は自公政権下ではなく、非自民政権のもとで立法化も法改正の検討も行われているため、自公政権との比較は2004年度に行われた、総務省の「情報公開法の制度運営に関する検討会」での見直し検討と、2010年の内閣府行政透明化検討チームでの見直しの検討を比較してみたい。

##### ① 見直し検討の端緒

2004年度に自公政権下で情報公開法の見直し検討が行われたのは、情報公開法附則で施行後4年以内に見直しの検討を行うことが政府に義務づけられていたことによる。見直し条項は国会での法案修正で追加された条文で、いわば法で定められた義務として行われたに過ぎない。

一方、2010年に内閣府行政透明化検討チームで行われた情報公開法の改正議論は、情報公開法案の国会審議に際して提出していた民主党の情報公開法案と、2005年に民主党が国会に提出していた情報公開法改正法案という蓄積の上に始まっている。政権交代により、野党時代からかねてより指摘をしていた現行法の問題点・課題を改善するための法改正という流れである。そのため、政治主導で法改正を行うことの意味決定、改正内容の検討が行われた。

## ② 検討の枠組みと内容

2004年度の見直し検討は、総務省に設けられた「情報公開法の制度運営に関する検討会」で行われた。研究者と弁護士で構成され、1年近くかけて検討が行われた。さまざまな情報公開法の法制上の課題、運用上の課題が指摘されたが、結論としては、法施行から日が浅いので、運用改善をして様子を見る、ということとなった。検討会の取りまとめを受けて、各省庁申し合せで具体的な改善事項の運用上の対応が確認されたにとどまった。

2010年の行政透明化検討チームは、情報公開法の改正議論を行うにもかかわらず、諸官庁の総務省ではなく内閣府（行政刷新会議）に設けられたという点で、通常とは異なるスタイルがとられた。また、検討チームはいわゆる第三者機関ではなく、行政刷新担当大臣を座長とし、内閣府政務官、総務大臣政務官、首相補佐官が参加するのに加えていわゆる有識者を構成員としたものだ。最初に座長から情報公開法の改正の方向性についての案が提示され、それに関する議論が検討チームで行われ、政府内での政策形成から決定までを、第三者も入った場で行うというものである。法案化に当たってはさらに政府内での協議や調整が行われるが、どのような情報公開法改正を行うのかという主たる政策形成と政策決定はこの会議体の中で行われており、自公政権下では見られない手法であったと思われる。また、検討チームの有識者は、研究者、弁護士だけでなく、元新聞記者、元官僚に加え、NPOからも1名加わった。情報公開法に関して、制度利用当事者が政策形成に加わったのはこの時が初めてである（なお自治体では、NPOや市民公募委員が政策形成にかかわることは珍しくない）。

改正法案の内容は、現行法制の課題・問題点を制度利用者の観点も十分に考慮し、制度目的の明確化、請求者の権利強化、不開示規定の見直し、争訟手続の強化と法全般にわたり、制度利用をする市民の側のニーズや問題意識を多くくみ取ったものとなった。また、2004年度の見直し検討では運用改善にとどめたものも、改正内容に含まれている。

## ③ 検討過程の情報公開

2004年度の総務省の検討会は、全面公開で議論が行われず、会議のうちの何回かは傍聴が認められたが、傍聴が認められないものも多かった。資料の公表と議事概要・議事録の作成・公表は行われたが、会議の傍聴ができないことに対しNPO側から抗議をしたが、検討会としてではなく、総務省の見解として示されたのは、全部を公開して会議をする必要はないということであった。

2010年の検討チームは、会議はすべて公開で行われた。検討過程で警察庁、法務省、外務省からのヒアリングを行ったが、当初この会議の扱いについて非公開も選択肢に当初あったが、最終的には公開で行われた。資料の公表、議事録の作成・公表は行われた。ただし、インターネットでの動画中継は行われず、また、会議の内容も録音を即日公表ではなく、議事録の作成後の公表であったため、情報公開についてはさらに改善できる点はあった。

#### ④ 市民参加の機会

2004年度の総務省検討会では、市民参加の機会はNPOへのヒアリングが行われただけである。1995年からの行政情報公開部会では、NPO等へのヒアリングのほか中間取りまとめ段階でのパブリックコメントが募集されたが、このときはそうした機会もなかった。

2010年の検討チームは、NPOから1名が構成員として政策形成に参加をし、直接的に請求者の立場からの制度上、制度運用上の問題点について議論をすることができた点で、これまでにない形で議論に踏み込むことができた。また、検討チームが前述の通り、政府内での政策形成・決定のプロセスそのものに近い場であったため、細部は別にしておおよそのものは検討チームの公開の会議の場で調整され、内容の実現性も高かったため、こうした場が設けられたこと、そこにNPO側からの参加があったこと自体は、情報公開法の政策形成過程では画期的であったと言える。

#### 2) 公文書管理法にかかる政策形成・決定

公文書管理法は、自公政権と民主党政権で具体的に比較ができる政策形成過程がないため、公文書管理法制定以後の動きから民主党政権下で行われた政策形成・決定と市民の関与について検証をしてみたい。

##### ① 検討テーマ

自公政権時に制定された公文書管理法は、民主党政権下の2011年4月に施行された。東日本大震災と福島第一原子力発電所事故の直後であり、この対応に関わる会議の議事録未作成問題が、のちに公文書管理法で定める文書作成義務との関係で追及されることになった。大災害・原発事故という非常時対応は、後世にまで記録を残し教訓としなければならないものであり社会の関心も高く、公文書管理担当大臣であった岡田副総理の肝いりで公文書管理委員会においてこの問題について検証・検討された。

また、検討過程で大震災・原発事故対応の議事録未作成問題は、災害時・非常時の記録作成問題として早急に公文書管理委員会の考えをまとめるよう副総理からの求めがあったが、検討過程で政府全体としての意思決定過程の記録作成の問題の対応の必要性が認識されるに至り、閣議等の記録作成・公開の検討、そして閣議議事録の作成・公表につながっていった。

##### ② 検討過程の情報公開

公文書管理委員会は、原則として公開で会議を行っており、いわゆる議事録未作成問題に関する検討も、公文書管理委員会が開催されたときはすべて公開で行われた。ただし、議事録未作成問題は未作成だった会議体等から事実関係の確認が公文書管理委員会としても行われたが、これは会議を開催してヒアリングを行うのではなく、副総理の早急な対応をとという方針があったためか、委員が手分けをして5つの会議体についてヒアリングを個別に行われており、その結果は整理された報告としてしか情報としては公開されていない。

公文書管理委員会は、大災害・非常時の記録作成のあり方についての改善を取りまとめたとともに、政府全体の意思決定過程の記録作成にも課題があるとして、「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する記録作成の在り方」として考え方をまとめ、政府に対応を求めた。閣議・閣僚懇談会などの閣僚により構成される会議は伝統的に議事録が作成されてきていない現状に

対し、内閣官房に「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」とその下に作業チームが設けられ、副総理と官房長官を共同座長に、政務と有識者を構成員とした、閣議等の議事録作成・公開のルールを検討する枠組みが設けられた。この会議は、傍聴が認められず、事後に資料と議事録は公開されたにとどまった。

### ③ 市民参加の機会

公文書管理委員会は、政府における公文書管理のルールの方針を決め、文書の廃棄の統一基準も定め、公文書管理の状況を監視する役割もある。委員は、研究者、弁護士、自治体公文書館関係者で構成され、専門的な見地からこれらの役割を担うことと、一定の権威を持たせるという観点から、NPO など市民側からの直接参加はおそらく想定されていないのではないだろうか。会議は原則公開で行われているが、市民が政策形成参加する機会はほとんどなく、もっぱらパブリックコメントによる意見募集のみである。

閣議議事録等作成・公開制度検討チームとその作業チームは、政務と有識者という行政透明化検討チームと同じような構成であり、政策形成・決定が検討プロセスとある程度一体化している点も似ているが、会議の運営は非公開で行われている点がまったく異なる。情報公開法が制度利用者との関係が必要な政策であるのに対し、公文書管理、とりわけ閣議等の議事録作成・公開のルールとなると、大局的に見れば政府と市民の関係の問題であるが、一方で、行政組織内の内部事項であるという意識が非常に強い分野であり、政務を中心とした政治の意思と、しかるべき有識者を持って権威をつけて検討が行われたということが出来る。閣議等の記録・作成に関しては、パブリックコメントの募集のみが市民が参加する機会であり、しかも検討チームでの検討終了後の意見募集であったため、実質的な影響が極めて少ない場面での市民参加であった。

## 5. 課題

### 1) 政策形成・決定と政策実現

民主党政権下で、情報公開法に関しては市民も政策形成過程に直接関与して改正法案の国会提出までこぎつけたが、審議入りせず衆議院の解散とともに廃案となった。政府としての政策決定までは、多少の紆余曲折がありながらもたどり着いたが、それが与党の法改正に対する理解を前提としたわけではないということが、その背景にあると考えられる。改正法案を検討中だった参議院選挙で与野党が逆転し、その後、東日本大震災・福島第一原発事故と大きな災害・事故に見舞われたことの影響も大きい。政府と与党の関係は、政府の政策形成・決定の先の政策の実現という場面で及ぼす影響は非常に大きい。

もっぱら政府内での政策形成が中心であり、その先の決定、実現というプロセスも含めた国会対応、市民の参加・関与には課題が残る。行政透明化検討チームには、政策決定の場面への参加という一面があったこと、この手法は直接的な市民の参加の機会はないものの、閣議等の記録作成・公開などほかの政策形成を進めた一面はある。

### 2) 政策形成における市民の参加の場面をどうとらえるか

情報公開法にかかる政策形成への NPO・市民の関与は、基本的には具体的な事例・問題の

インプット中心だ。情報公開法制度に限ったことではないと思われるが、いかに政策形成・決定過程に市民側からのインプットを入れるかは重要な課題だ。一方で、市民側から見える問題・課題の事例を含めたインプットと意見表明以外に、市民の側がどのような参加を望んでいるのかというデザインや戦略があるのかと問われると、やや心もとないところがある。また、公文書管理という行政組織の内部の仕事の仕方にも関わる制度の場合、パブリックコメントは行うものの、市民が政策形成に参加をするという発想自体が政府にも乏しいだけでなく、NPO の側も原則論を越えた政策提案などがなかなかできていない分野である。情報公開制度や公文書管理制度の場合は、これらを見透かされた市民参加の設定になっているきらいがある。

しかし、情報公開法は政府が市民と直接向き合う制度であり、公文書管理法はそれを支える基盤であるという関係からすると、この政策形成がより適当なものになり、NPO なども含めた多様な参加のもとで行われることは、政府に対する信頼を回復するための一手段として位置付けられるべきだろう。

### 3) 政策形成と政策決定のねじれ

行政透明化検討チームは、すでに述べてきたとおり政策形成と政策決定がある程度一体化した場であったと言える。しかし、政策決定プロセスが不透明であるため、決定されたものが政策形成段階の取りまとめからの逸脱が起こるといった問題が指摘されている。こうした問題の原因の一端には、法案立案に当たっての記録されない調整プロセスがある。

閣議議事録等作成・公開制度検討チームにおいて、政府内の会議体についての整理が行われ、議事録作成状況などの調査も行われたことで、どのような会議体があって記録の作成状況がどうなっているのかが整理された。しかし、ここに上げられているものは閣議や省議、閣僚を構成員とする会議体だ。また、政府の政策形成では、第三者機関の設置などが手段として取られることも多く、議事録か議事概要が作成されていることが多い。

「公式」な会議の記録化と公開は進んできているのは事実だ。ただ、実際の重要で微妙な調整は非公式に行われるため、記録されにくく、仮に記録されていたとしてもどこにどのように存在しているのかを外部からは確認しにくい。そのため、政策形成のプロセスでの市民参加や意見のインプットがされて一定の結論をみても、それを受けて最終的な政策決定をしていくプロセスで、巻き返しや逆転現象が起こることになる。

情報公開とプロセスの記録化、そして市民参加の政策形成・政策決定の相互関係については、さらに検証をするとともに、具体的にどのようなあり方が政策あるいは仕組みとして良いのかを発信していく必要もあるだろう。

(三木由希子)

## II-3 気候変動・エネルギー分野に関する市民・市民団体の政策形成・決定プロセスへの参加

### 1. 気候変動・エネルギー政策を巡る時代背景

気候変動・エネルギー分野では、ここ数十年、課題を巡る国際・国内の情勢が激しく動いてきた。そのため、2009年政権交代前後の自公政権と民主党政権の違い・特徴を見る際には、気候変動問題を巡る議論の時代背景を踏まえておく必要がある。過去15年程度の気候変動・エネルギー情勢を見ると、自公政権時期を2つ、民主党政権時期を2つ、合わせて大きく4つの時期に区分することができる(表1)。

自公政権の前半は、約10年間の自公政権時代と重なる時期であり、京都議定書への批准決定を経て、法律・計画を策定してきた。「環境と経済の両立」とのうたい文句の下、経済に影響を与えない範囲で、経済界には自主的に取り組みを促すことを中心とし、気候変動対策に寄与するエネルギー供給として原子力発電の推進が柱に位置付けられた(表1(1))。2000年代後半には、2008年のG8洞爺湖サミット、第一次オバマ政権誕生、2009年COP15(気候変動枠組条約第15回締約国会議)の開催など、国際的に気候変動問題が政治の重要課題になっていき、それに伴い自公政権でも一定程度の重点を持って気候変動問題への在り方が検討されていく。具体的には、2013年以降の京都議定書第1約束期間に続く枠組みや、2020年の中期的な削減目標の設定などの議論が進められた(表1(2))。そして、2009年に政権交代が起こって民主党政権が誕生し、気候変動政策方針は大きく転換する。しかし、この時期は、経済低迷やCOP15の失敗などによって、気候変動問題への機運が国際的に低下していく時期と重なり、民主党内でも自らの公約に対し不協和音が出始め、先送りや後退が図られる(表1(3))。そこに2011年の東日本大震災・福島第一原発事故が起こり、気候変動政策はエネルギー政策と表裏一体のものとして根本から見直しが迫られることになる。エネルギー問題については、原発に依存しない社会を目指す方向性を明確に打ち出すことになるが、気候変動政策は、政治と国民の両方において関心が薄れる中で後退していく方向性が形作られた。(表1(4))。

表1 気候変動を巡る国際・国内情勢

政 権	自公政権		民主党政権	
	(1)自公政権安定期 1997年～2006年	(2)気候変動問題隆盛期 2007年～2008年	(3)経済低迷期 2009年～2010年	(4)原発事故対応期 2011年～2012年
主 な 政 策 動 向	<ul style="list-style-type: none"> <li>・京都議定書達成のための国内体制・制度構築</li> <li>・京都議定書目標達成計画</li> <li>・経団連自主行動計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・京都議定書目標達成計画</li> <li>・2008年洞爺湖サミットで「2050年世界全体で半減」</li> <li>・各党が中長期視点の基本法案を検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地球温暖化対策基本法案</li> <li>・主要三施策の導入を提案(国内キャップ&amp;トレード型排出量取引制度、地球温暖化対策税、再生可能エネルギー固定価格買取制度)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エネルギー・環境政策の見直し「原発に依存しない社会」方針</li> <li>・気候変動政策の方向性は大きく後退</li> </ul>
特 徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「環境と経済の両立」の下で、経済界へ配慮</li> <li>・主対策は、原発と経団連自主行動計画を柱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2009年COP15に向け、国際時流に影響され、中長期的視点での議論が加速</li> <li>・第169回福田内閣所信表明演説で5つの基本方針に「低炭素社会への転換」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2009年末COP15までの政権交代前後の大きな変化</li> <li>・経済低迷と、COP15失敗による機運の低下</li> <li>・2011年3月福島第一原発事故により、温暖化対策も根本見直しへ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原発・エネルギー政策に関し、抜本的な議論が展開</li> <li>・気候変動政策議論は実質的に進められず、後退。</li> </ul>

(作成：筆者)

## 2. 自民党政権・民主党政権の政策形成・決定過程の変化

前述の通り、国内の気候変動・エネルギー政策は、国際的な気候変動を巡る情勢や、福島第一原発事故などの周辺社会情勢の変化に応じて検討され決定されてきたため、政策形成を必要とする場面や条件がそれぞれに異なっている。よって単純な比較は困難であるが、それを前提にしつつ、2009年前後の自公政権と民主党政権の政策形成・決定過程における特徴や変化について、市民参加の観点から、以下の項目ごとに見ていく。

### 1) 閣僚組織

従来、気候変動・エネルギー政策は、環境省・経済産業省をはじめとする各省庁に置かれる審議会で担当施策について政策方針・立案・実施する形がとられてきたが、2007年以降は、気候変動問題の政治課題としての重要性が高まり、官邸主導で実質的な議論を行う会議体が設置されるようになった。自民党福田・麻生政権時には、2020年の中期目標の検討を行い、決定をしている（「地球温暖化問題に関する懇談会（座長：奥田碩・トヨタ自動車株式会社取締役相談役、内閣特別顧問、肩書きは当時のもの。以下同）、「中期目標検討委員会」（委員長：福井 俊彦 前日本銀行総裁）」）。

また、民主党鳩山政権時には、政権交代直後に大臣・副大臣らによる「地球温暖化問題に関する閣僚委員会」及び「副大臣級検討チーム」（いずれも閣僚らで構成）が設置され、さらにその下に閣僚も参加する3つのプロジェクトチームを設置し、決定権者自らが政策を協議・決定を行った。

このように国際的機運の高まりを受け閣僚が主導する会議体づくりは、両政権に見られるものであるが、民主党政権においては、政治主導の政治システムの具現化という意向の下でそれが位置付けられた。しかし、民主党政権においては、国家戦略局の設置が実現しないままで終わるなど、当初想定していた機構改革をやり遂げられずに終わったため、結果的に自公政権時の官邸主導の仕組みと制度的な違いはさほどない。なお、いずれの政権の場合も、閣僚級の会議体の委員には、民間の委員が含まれるものの、市民・NGOの委員としての参加はほとんどなかった。

福島第一原発事故以降には、内閣府国家戦略室の下に複数の会議体が設置され、政治主導で方針の検討が行われた。「エネルギー・環境会議」の下にはさらに、コスト等検証委員会、需給検証委員会などの委員会が複数設置された。それらには、多様な立場の研究者が参加し、官邸主導のプロセスが重視された。しかし、ここでも市民・NGOが直接参加する場面はなかった。

### 2) 審議会

気候変動・エネルギーに関する審議会は多数存在する。そのうちの多くは、諮問事項に基づき、政権交代後も特段の変更なく継続されてきている。また、事務局たる担当省庁が事務局案を準備したのに対して、委員は形式的に意見を言うだけでまとめられていくという審議会行政の在り方にも大きな変化はなかった。

ただし、福島第一原発事故後にエネルギー政策を見直すために新設された、資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会基本問題委員会は、数名の市民・NGOメンバーを委員に加え、

さらに原発に対して必ずしも推進でない研究者など異なる立場の委員を複数名入れた。このことは、従来のエネルギー政策を議論する場であった総合資源エネルギー調査会総合部会の市民・NGO 参加が実質的に皆無であったのに対し、前代未聞のことだったと言える。一方、環境省では、福島第一原発事故後、新たな会議体が設置されることはなく、中央環境審議会において、委員構成の特段の変更もなく議論が行われた。ただし環境省の場合は、自公政権時から既に複数の市民・NGO も委員に含まれており、それなりにバランスが取れた委員構成であったことが指摘できる。

なお、2012年の政権交代で再び自公政権に戻ってからは、上記の総合資源エネルギー調査会基本問題委員会は廃止され、従来の総合部会に戻されている。また、環境省の中央環境審議会では、自公政権時から委員であり、民主党政権時に変更が加えられたものではないが、2013年に入って、市民・NGO 団体の委員を含む3名が除名され、バランスが崩れる結果となっている。

### 3) 立法プロセス

従来の自公政権における閣法の策定のプロセスでは、審議会に法案の下地となる政策方針を諮問し、そのとりまとめを受けて、担当省庁内で法案を策定し、内閣法制局での条文化を経て、閣議決定される。審議会のとりまとめ以降の政府における法案策定・閣議決定までのプロセスは情報公開されず、市民・NGO 参加の機会はない。その後の国会審議の過程では、政党によるヒアリング、参考人質疑などの機会が与えられることもある。

これに対し、政権交代直後の民主党の地球温暖化対策基本法案の検討に関しては、民主党政権のマニフェストに基づき、審議会プロセスを経ず、上述の閣僚委員会及び副大臣級会合において、閣僚らによって法案内容が議論された。副大臣級会合における法案審議の過程では、複数省庁の副大臣らが法案に意見を出し合い、閣議決定に至るまでに法案の妥協が図られていったことが報道で漏れ聞かれた。野党時代の民主党提案の法案を基礎にしていたとは言え、閣僚によって決定されていくプロセスのみで検討されたことは、政治主導の旗印である傍ら、不透明であったとも言える。また、閣僚級の審議であるがゆえに、市民・NGO 参加の機会もなかった。

### 4) 政党・議員連盟

党の会合や議員連盟の会合には、自公政権においても、ヒヤリングや傍聴などの形で時折 NGO メンバーが参加したり意見陳述する機会があった。自民党においては、フロン回収破壊法の議員立法策定のプロセスで、党部会に数名の NGO メンバーが毎回参加し、法案検討のプロセスへの直接的な情報提供の機会を得るといった事例も過去にはある。

他方、政権交代後、民主党内に、環境 NGO の政策提言を党の方針の参考にすることを意図した「環境 NGO 議員連盟」が立ち上がり、5人の環境 NGO メンバーがアドバイザーに就いた。議連会合では、テーマごとに NGO などが招聘され問題提起を行っていき、党として新たなテーマの掘り起こしや党の方針策定が目指された。しかし、政府と与党の関係が変化する中、民主党議員がどのように政策に責任を持ちうるのかという点での不安定さの中、連携の在り方



や優先して取り上げるテーマなどについて議論を尽くすことまではできず、十分に機能できないまま、議連は活動を停止した。

#### 5) 国際交渉への政府代表団入り

国連気候変動枠組条約交渉においては、継続して会議に参加し交渉を分析する NGO がおり、諸外国政府においてはそうした NGO をアドバイザーや交渉官などとして政府代表団に参加させる場合も少なくない。自公政権時代にはそうした事例は気候変動分野ではなかったが、2009年の COP15（第15回締約国会議）を機に、日本の NGO メンバーの政府代表団入りの制度が導入された。同時に、産業界、労働界にも同様に政府代表団入りが認められた。これ以降、気候変動交渉会議の開催のたびに、NGO、産業界、労働界から（それぞれ上限4人まで）会議に参加できることが定着し、民主党政権の間、この制度は継続した。ただし、政府代表団となる NGO メンバーは、朝の日本政府代表団会議に参加できるものの、会議へ向けた政府の対処方針などは共有されず、実際の交渉に関わることはなかったため、政府交渉官との立場は大きく異なり、限定的な位置づけに止まっている。もちろん、国際会議への出張旅費などは自らがカバーをしている。このように限定的な位置づけではあったが、政府交渉官と NGO との直接対話の機会は、公式・非公式を含めて増加した。しかし、2012年に自公政権が政権を奪回してからは、本制度は廃止された。ただし、NGO の要望により、交渉会議の朝の政府代表団会議には、各セクターから上限4人ずつ参加することを認められている。

## 2. 福島第一原発事故後の変化

民主党政権の後半、2011年3月に東日本大震災及び福島第一原発事故が起これ、政府は原発を中心とするエネルギー・気候変動政策の見直しを強いられた。新たに設けられた検討の場では、既に述べたよう、メンバー構成を刷新した審議会の新設や、内閣府における閣僚級の会議体の新設などを行うとともに、市民参加の機会拡大や情報公開に関して新たな展開を見せた。

#### 1) 市民参加の機会

従来では、政府立法や政策に関して市民に開かれた機会としては、審議会の審議の終盤で、とりまとめ案に対して一定期間パブリックコメントがある。加えて、地方公聴会なども開催されることもある。それらが唯一の市民参加の機会だが、そこでの意見が政策に反映されることはほとんどなく、実態として形骸化している。このことは、民主党政権になっても大きな変更はなかった。

しかし、福島第一原発事故後の内閣府の「エネルギー・環境会議」では、エネルギー・環境に関する3つの選択肢を示した後、従来のパブリックコメントや、全国での意見交換会に止まらず、討論型世論調査（DP）を実施した。無作為抽出によって選出された国民が集まり、情報提供を受け、討議することを通じて、世論動向を調査し、政策に生かすというプロセスであり、国の政策に関して初めて実施された。また、意見交換会については、政府が主催するものの他に、多数の市民が自発的に開催する会議や意見交換会も開催され、それらの結果についても政府は積極的に受け入れた。これらにより、政策形成プロセスに市民が参加する機会が大きく拡

大したことが指摘できる。結果的に、これらを通じて圧倒的に原発ゼロを支持する声が大きかったことが、当時の野田政権の 2030 年代に原発ゼロを目指すという方針策定に寄与した大きな要因の一つとなったと考えられる。ただし、これらの機会を得られた意見をどのように政策に生かすのかということとはあらかじめ規定されず、最後まで曖昧にしたことによる不透明さがあり、政府としての最終決定と市民参加による結果との関係は明らかになっていない。

## 2) 情報公開

情報公開は、市民が政策形成・決定過程に意義ある形で参加するための基盤として必須のものである。自公政権・民主党政権の間で特徴的な変化があったわけではないが、福島第一原発事故を機に高まる国民の関心を受け、エネルギー関係については、官邸での委員会を含む審議の場の動画中継（インターネットライブ中継）の公開（とともに資料の同時公開）、原発のコスト検証に際して **Call for evidence** としてインターネットで独自の試算の提供を広く求めるプロセスの実施、以前よりも積極的なデータの公開、などがなされるようになり、データの公開は、政策案の根拠を把握するのに足る全てが公開されたわけではないが、革新的な変化があったと言える。なお、審議会の議論の動画中継は、安倍政権になった今でも一部で継続されている。

## 3. 考察

気候変動・エネルギー関係においては、政権交代後の大胆な政策転換が注目を浴びたものの、市民の政策形成・決定プロセスへの参加という観点からは、何より、国際交渉における NGO の政府代表団の参加は、それを認めたこと自体が、画期的であったと言える。しかし一方で、重要な政策形成・決定の過程で、市民参加の機会が大きく拡大したと言えるものでもなかった。

立法プロセスでは、政権交代直後、政治的機運にも後押しされた地球温暖化対策基本法案の審議は、必ずしも問題に精通していない各省庁の閣僚らが法案の文章を直接協議することとなり、そこへ各省庁の担当者が介入して省益獲得に走り、危うさも見受けられる、やや混とんとしたプロセスとなった。また、そこには市民参加の機会はなかった。

しかし、福島第一原発事故後には、大きな変化が起こる。新設された審議会委員には、市民・NGO を含む多様な立場の委員が構成メンバーとなり、また、討論型世論調査の実施によって市民が直接審議に参加する機会などが持たれ、前進した。また、審議の一部については、動画配信でより広く情報が開かれるという前進もあった。ただし、行政が事務局を担い全体の進行の主導的・実効的権力を握るといふ各省庁の審議会システムそのものは継続されたため、審議の運営に関しては、従来型の官僚主導の問題を引きずっていた。

以上から、市民の政策形成・決定過程への参加という観点からは、いくつかの場面で、民主党政権下において前進したと評価できる点があったと言える。それらは主に、政策形成過程に直接または間接的に関わる機会や場を増やすという形で行われた。機会や場を増やすことは、市民参加の方法として重要である。またそのことによる、NGO に対する一方的偏見が以前より薄まったり、政府の立場への理解が深まったり、異なるセクター間の関係性が以前より良くなったといった副次的効果も見受けられたことは付け加えておくべき点である。

ただし、機会や場の提供が増えることは、必ずしも、実質的な政策決定過程に市民が参加し

たことを意味しない。実際の政策決定の場は、市民に機会や場を与えられた場面ではなく、市民参加が得られた審議の場等の後に行われるプロセス、もしくは、政府内の密室などで決定されていることが多いためである。仮に政策決定への市民参加が直接的には難しくとも、政策形成への参加や機会が政策決定にどのように結びつくのかというつながりに透明性を持たせ説明責任を果たすことは課題として残る。

以上から、気候変動・エネルギー政策の事例においては、政策形成への関与は一部で増えたが、政策決定への関与はほとんどなく、政策形成過程への実質的な市民参加と、その政策決定への橋渡しには、まだ多くの課題があると言えるだろう。気候変動の分野は、政府内部で解決できる問題ではなく、市民、コミュニティ、自治体、企業など幅広い層が多次元に参加し、国際社会と協調して行動することが求められる問題である。このような重層的な問題の政策形成・決定の際にはとりわけ、市民・NGO のより幅広い視点や専門性などを取り込み、民主的に議論を尽くして方向性を展望していくことが必要である。

気候変動問題の事例から今後の方向性として、削減数値目標やエネルギーの方向性などの市民にとって重要な課題については、討論型世論調査の実施をはじめ、審議の過程でより多くの機会・場を市民に提供し、参加を確保すること、そして、参加することの政策決定に対する意味と位置づけを明確にすること、さらに、政策形成・決定の場面に直接かかわる事務局業務や職務に NGO などから職員を登用し、政策形成・決定の内部に取り込むといったことが求められるということが指摘できるだろう。また、現行の政策形成・決定過程の在り方自体（例えば、審議会に諮問して政府が決定することそのものなど）が、そもそも市民参加を前提としない、あるいは受け入れ難いものとなっていないか、人事の決定が公正に行われているかなど、そもそもの仕組みの検証も改めて必要であることも付け加えたい。

(平田仁子)

## Ⅱ-4 民主党政権における「新しい公共」政策と「市民社会の強化のための戦略」

### 1. 「新しい公共」をみる視点

これまで「新しい公共」をめぐる多くの議論が行われている。大きくは二つの流れがあると考えられる。まず共通項として、「公共は中央の『官』の独占物」ではなく、分権改革が必要であるということと、「新しい公共」の議論では地域の市民ニーズに対応するサービスを提供するために多様な主体が担い手として登場することをあげることができる。そして、一方で、第1の流れでは、分権と共に、自治体における行政改革推進が焦点となり、そのための自治体のアウトソーシングにおける受け皿として市民活動・NPO や民間事業者が位置づけられる。他方、第2の流れでは、市民自治の観点から、「政府部門、市民社会部門、市場部門」3者による問題解決の仕組みとしての「参加ガバナンス」の形成が注目され、自治体の再構築が議論されている。これとの関係で、現在、市町村自治体に権限と財源を移譲する分権改革をさらに推進し、市民と自治体との間に市民ルールとして自治体基本条例や自治体議会基本条例を制定することから、市民参加による自治体政策づくりまで、多様な市民や自治体の動きがある。「新しい公共」の問題は、市民社会部門の強化により、政府、市民社会、市場部門の3者の新しいバランスを作っていくという問題である。その時、自治体政府は、市民サービスの供給の仕組みを作るために重要な役割を果たす。

このように、「新しい公共」をめぐる議論が行われているのは、国の政府も、自治体政府も、制度疲労から、地域における市民ニーズの把握が十分にできず、これまでの政策や制度が地域の実態にあっていないからである。新しい政策・制度の設計、政策の実施、政策評価について、NPO や市民活動、協同組合等のこれまでの地域における実践に基づく政策提言と実践的ノウハウが不可欠になっている。同時に、実践的ノウハウを持つNPO や市民活動団体、協同組合などの政策提言能力を高めるという課題がある。筆者は、「新しい公共」とは、地域において市民たちがそれぞれの地域の実情に応じて、市民活動を通じて、自治体における政策づくりに参加することにより作っていくものであると考える。このような動きを、国の政府も、自治体政府も主導することはできないのである。

### 2. 「新しい公共」をめぐる議論——政権交代まで

民主党政権において「新しい公共」は、首相によって重要な課題として議論され、「地域主権」と共に、同政権のキーワードとして位置づけられた。本稿では、民主党政権において「新しい公共」円卓会議や「新しい公共」推進会議における活動を通じて、「市民活動やNPOのメンバーが、政権における政策づくりにどのように関わったのか」、さらに、「市民活動のメンバーによって、どのような課題が提起され、どのような成果があったのか」を概観する。

「新しい公共」は、すでに民主党政権で議論される以前から、多様な文脈の中で議論をされている。つぎに、政権交代以前に、「新しい公共」が、どのような文脈で議論されてきたのかを見ていこう。

#### 1) パートナーシップによる保健福祉のまちづくりと「新しい公共」

第1に、この「新しい公共」に関しては、指摘されている限りでは、1990年以降、自治体

において取り上げられている。いくつかの事例をあげることができるが、ここでは、世田谷区  
の事例（今村, 2010 を参照した）を見ておこう。

世田谷区において、1997 年 9 月に地域保健福祉審議会の第一号答申「世田谷・地域保健福  
祉社会の構築——パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」がまとめられた。  
この中に「新しい公共」の形成が提起されている。答申において「問題解決のための方向と『新  
しい公共』の形成」に関して次のような 3 点があげられている。

- ① 「地域の課題を解決するためには、区民が主体であることを基本にして、現行の制度や仕組  
みを見直す必要があります。」
- ② 「課題解決には、区民・事業者が自己責任で行う民間独自の活動領域と、行政の責任で行う  
行政活動領域があります。さらに区民や事業者と行政が協働し、連携して問題を解決する仕組  
みが必要です。この活動領域を『新しい公共』として、地域社会の中に形成していくことを目  
指すべきです。」
- ③ 「サービスの提供には『区民主体』の理念のもと、区民、事業者、行政の特性を生かし、そ  
れぞれの役割を持ちながら、協働するパートナーシップを確立することが有効です。さらにサ  
ービスの総合的調和を図って公共サービス全体を拡充していく体制を整備することが、総合化  
に期待される役割です。」

この時は、保健福祉分野を念頭に提起された「新しい公共」を進めていくためには、「全庁的  
な広がりの中での行政改革が必要」であり、世田谷区においても、行政改革の課題として議論  
される。

## 2) 「公共性の空間」は中央の「官」の独占物ではない

第 2 に、第 2 次橋本内閣（改造後）期に、国のレベルにおいて「新しい公共」が取り上げら  
れている。世田谷区と同じ時期の 1997 年 12 月に出された国の「行政改革会議最終報告」では、  
その後 2001 年に実施された中央省庁再編のシナリオが提起されるとともに、次のように「公  
共性の空間」について 3 つの議論を行っている。

- ① 「Ⅰ 行政改革の理念と目標」の中で、『この国のかたち』の再構築」のために「21 世紀  
型行政システムへの転換」が目指されている。それとの関係で、『公共性の空間』は、決して  
中央の「官」の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなけれ  
ばならない」と述べている。
- ② 「Ⅱ 内閣機能の強化」において、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ権力分立  
ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」とし、まず「国と  
地方公共団体との間では、公共性の空間が中央の官の独占物ではないという理念に立ち返り、  
統治権力の適正な配分を図るべく、地方分権を徹底する必要がある」と述べる。
- ③ 「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」において、「国家行政の機能とその責任領域の見直し」、『官  
から民』、『中央から地方へ』という原則が基本とならねばならない」とし、「公共性の空間は、  
もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担し  
ていくとの価値観への転換が求められている」と述べる。

ここでは、「公共性の空間」が、『官』の独占物ではなく、「地方分権」の徹底と、「地域社

会や市場を含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観の転換」が必要であることを強調している。

### 3) 市民的公共性をめぐって

第3に、2000年代初頭に、市民活動の実践者や、市民自治の観点から自治体改革を考える研究者から「市民的公共性」の議論が提起されている。例えば、『月刊自治研』2002年10月号に掲載された、今村都南雄・並河信乃・須田春海・辻山幸宣『『新しい公共』をめぐって』、辻山幸宣『『新しい公共』—その問題意識』では次のような議論が行われている。①政府が「公共性」を独占的に担ってきた時代が終わりを告げたこと、②そして「公共性」の再設計において、非営利団体や市民活動により「市民の連帯による公共性」、「市場が公共性をもち」、「経済活動には公共的な動機や公共的な意味」がありうること、そういった全部を包みこんだものとして「新しい公共概念が成立する」こと、③分権改革以降の自治体政府に関して、「公共性の再設計（新しい公共性の創出）は、新しいサービス主体に社会生活の維持という役割を譲り渡すこと」ではなく、「行政の提供するサービスの質と量、及びその対象の決定システムを市民・民間部門と共有し、さらにはその供給を行政の独占から多様化していくことである」、「公共サービス改革の目標は住民に対するサービスをより安価にすることにのみあるのではない。それはむしろ住民らの社会生活上のニーズを満たす方法の改善にある」。

また、『新しい公共空間をつくる—市民活動の営みから』（2003年）、『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新』（2006年）において、筆者は、「新しい公共空間」の議論が、政府部門、市民社会部門、市場部門それぞれの運営革新とそれぞれの間の新たな関係を構築することを課題としていること、とりわけ市民社会部門の強化が必要なこと、これまでの政府と市場という「公私二分論」を超えて、「市民社会、政府、市場」3部門による地域における問題解決を行う参加ガバナンス（「多様な主体による問題解決のための機会を創出する」）の形成につながることを提起した。

### 5) 新しい形の「公共」と地方行革の推進

このように、1990年代後半から2000年代にかけて、「公共性」や「新しい公共」、「新しい公共空間」をめぐり議論が活発に展開されている。

そして、自公政権期に、内閣府が担当する2004年度国民生活白書のテーマとして『人のつながりが変える暮らしと地域—新しい「公共」への道』で「新しい公共」が取り上げられている。この白書の「むすび」において、「新しい形の『公共』」について次のように議論している。

「全国各地で地域の課題やニーズに対応する住民自らの手による活動が広まりつつある」こと、このような「活動が活発になると、地域の課題に対する発見力や解決力が高まること」、「暮らしに必要なサービスをきめ細かく提供しており、個人では解決できない『公共』の問題を新しい形で解決する可能性を持っている」こと、「市場では取引されにくいサービスを提供している」こと、「住民の活動の受け皿である地縁型団体やNPOと、地方公共団体や企業といった様々な組織が協力して活動する動き（協働）が広まりつつある」こと。

「新しい形の『公共』の創造」の項では、「特定の問題に関心を持ち目的を共有する人々が自発的に活動して創り出す『公共』はいくつもあり、それらが複層的に存在するような状況は新しい形の『公共』と言えるのではないか」、これは「住民の自発的で多様な活動を中心とし地域の様々な組織と対等の立場で協働することで創り出されることが最大の特徴である」、「地域の実情に合った形で暮らしのニーズへの対応が可能になる」こと、「いくつもの『公共』を作り出す活動は地域の中での人と人のつながりを生み、地域内で人・物・情報のネットワークを広め、ひいては地域の活力を高めることにつながるであろう」。

地域の活動はますますその重要性を増し、「地域ごとに新しい形の『公共』が創り出されることとなり、それが地域の個性を生むことにつながると考えられる」と述べている。

他方、総務省は、2005年の自治体における「行政改革推進のための指針」の中で、「新しい公共空間」について、次のような議論をしている。「もはや公共を行政のみによって担うという考えから脱しなければなりません。地域の様々な主体が自治体と共同して公共を担う『新しい公共空間』の形成こそが、これからの自治体運営の基本理念となる」。「これまでのような行政を中心とした公共サービスの提供には質的にも量的にも限界があり、地域において公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体(住民団体、NPO、企業等)と協働して公共サービスを提供する仕組みを構築していく必要がある」ので、「多元的な主体により担われる『公共』=『新しい公共空間』の形成が必要であると述べている。ここでの「新しい公共空間」は、主に外部委託などアウトソーシングの推進、「地方行革推進のため」の議論として使われている。

このように、2000年代の半ばに、一方では「新しい公共空間」によって地方行革の推進が議論されているが、他方では、自治体レベルにおいて、市民自治の観点から、市民と自治体(長・行政機構と議会)の間で市民ルールを締結する動きが広がり始めている。その動きは、自治体基本条例づくり、自治体議会基本条例づくりなどの動きである。これについては、例えば、『議会改革白書』(生活社、2009～2013年～)を参照されたい。

つぎに、民主党政権期の「新しい公共」円卓会議、推進会議に焦点を合わせて、この時期の「新しい公共」政策について概観しよう。

### 3. 民主党政権における「新しい公共」政策

#### 1) 「新しい公共」円卓会議

2009年衆議院選挙後の政権交代により、初めて民主党主導の政権が成立した。最初の鳩山由紀夫首相は、2009年10月の所信表明演説において、「私が目指したいのは人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です。『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』といわれる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です」と述べ、「一人ひとりが『居場所と出番』を見出すことのできる『支え合って生きていく日本』を実現する」ことを目標として掲げている。2010年1月の施政方針演説では、「市民やNPOが、教育や子育て、街づくり、介護や医療等身近な課題を解決するために活躍しています。」「こうした人々の力を、私たちは『新しい公共』と呼び、

この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した『官』をスリムにすることにつなげていきたいと考えます」と述べている。鳩山首相は、「地域主権改革」を「鳩山内閣の改革の一丁目一番地」とし、次いで「新しい公共」を掲げている。

そのため、一方では、政府税制調査会のもとに「市民公益税制 PT」の設置を行い、2010年4月に市民公益税制の改革の方向性について中間報告書を取りまとめている。他方、2010年1月に、首相主催の「新しい公共」円卓会議を立ち上げた。円卓会議は、首相が開催する会議であり、19名の民間の構成員の中から座長が選出される。会議には、首相と共に、副総理、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（「新しい公共」担当）が出席し、必要に応じ、関係大臣等その他の関係者も出席する。19名の民間の構成員は、NPO や市民活動関係者、企業関係者、自治体関係者、大学教員などで構成されている。

円卓会議は、鳩山首相の辞任表明の直後の2010年6月4日に最後の会議を開催し、「新しい公共宣言」を出した。この宣言において、「新しい公共」は、「人々の支え合いと活気のある社会」「それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」と述べている。

その上で、第1に、『新しい公共』の主役は、一人ひとりの国民である」と、国民一人ひとりが「幸福な社会を作る主役であるという気概を新たにすること」を強調している。そして、NPOをはじめとする市民団体や地域組織を「市民セクター」と呼んでいる。

第2に、企業に対して、「本業における社会性」とともに、社会貢献活動を積極的に行うことを求めている。

第3に、政府に対して、「新しい公共」を実現するために、「公共への『政府』の関わり方、『政府』と『国民』の関係のあり方を大胆に見直すことが必要である」とし、「新しい公共」の基盤を支える制度整備を行うことが重要であると述べている。この基盤整備として、寄附税制の見直し(所得税に関して税額控除方式の導入、認定NPO法人の認定基準の見直しなど)、さらに非営利の法人が事業活動をしやすくなるように、「社会事業法人制度」の検討などがあげられている。関連して、すでに6月18日の改正貸金業法施行時に、NPOバンク(特定非営利金融法人)に対して、貸金業法における規制の緩和が行われている。

この円卓会議の議論を通じて、政府によるNPO等の活動基盤整備を行うことが、課題としてあげられている。

## 2) 菅政権における「新しい公共」推進会議

続いて就任した菅直人首相は、上記の円卓会議の政府メンバー(副総理)であり、会議を継続することを表明していた。菅首相は、6月11日の「所信表明演説」において、雇用、障がい者や高齢者などの福祉、人権擁護、自殺対策の分野で、「様々な関係機関や社会資源を結びつけ、支え合いのネットワークから誰一人として排除されることのない社会」「一人ひとりを包摂する社会」の実現を目指すとして述べ、鳩山首相による『新しい公共』の取り組みも、こうした活動の可能性を支援するものです。公共的な活動を担う機能は、従来の行政機関、公務員だけが担う訳ではありません。地域の住民が、教育や子育て、まちづくり、防犯・防災、医療・福祉、消費者保護などに共助の精神で参加する活動を応援します」と述べている。続いて6月18日に



閣議決定された「新成長戦略」において、『新しい公共』の考え方の下、すべての国民に『居場所』と『出番』が確保され、市民や企業、NPO など様々な主体が『公(おおやけ)』に参画する社会を再構築することは重要な課題である」と述べている。2010年10月の所信表明演説において、菅首相は「失業や不安定な雇用が減り、『新しい公共』の取組等も通じて社会の安定が増せば、誰もが『居場所』と『出番』を実感することができます」と述べている。

2011年度の概算要求との関連で、「新しい公共」円卓会議のメンバーによる会議が開催され、『新しい公共』円卓会議の提案と制度化等に向けた政府の対応」が9月7日に出され、予算編成への対応がなされている。こうした「政府の対応」のフォローアップと引き続きの議論のために、円卓会議の後継組織として「新しい公共」推進会議が設置された。推進会議の趣旨として、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する『新しい公共』の推進について、『新しい公共』を支える多様な担い手が検討を行う場として、『新しい公共』推進会議を開催する」としている。

菅政権における「新しい公共」推進会議は、新たな民間の構成員で2010年10月27日から開始された。円卓会議と比較して、より多くのNPO・NGOのメンバーが構成員になり、そして生活協同組合のメンバーが入り、こうしたメンバーが構成員の過半数を占めている。さらに、企業のメンバー、研究者、団体などのメンバーが入っている。NPO等の活動基盤整備という検討課題との関係で、推進会議のもとに「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会」が設置された。専門調査会のもとに、新たな市民公益税制により「税制優遇を受ける認定NPO法人等が情報開示・発信を通じて透明性や市民からの信頼を高めるとともに、市民が寄附の対象となる団体を選択するための情報が提供されることが重要となる」ことから、「NPO等の活動基盤整備を通じた透明性・信頼性向上の仕組みの具体案を取りまとめる」ために、「情報開示・発信基盤に関するワーキング・チーム」が開催された。このメンバーは、情報開示や仕組みづくりに関心のある主なNPO・NPO支援組織、研究者等によって構成された。ここでのNPO等は、「特定非営利活動法人、公益法人、社会福祉法人、任意団体等を念頭に」置いている。

この推進会議の役割は、市民社会部門を強化する基盤整備を行うための政策提言を行うことであった。菅政権のもとで推進会議において行われた活動と政策提言、そしてその成果に関して、以下で概観しよう。まず2011年の予算編成に向けては、2010年11月11日に「政府の取組に対する『新しい公共』推進会議からの提案」を提出している。

### 3) 市民公益税制の画期的改革

第1に、円卓会議と推進会議において提言を行い、フォローアップしてきた成果として、「市民公益税制の画期的な改革」があげられる。

実現に当たっては、政府内では、政府税制調査会の活動が中心的役割を果たし、さらに、民主党にも同じ名称の会議が設置され、この民主党「新しい公共」推進会議の動きが重要である。市民の動きでは、NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会による活発なロビー活動が行われている。さらに、国会におけるねじれ現象（衆議院と参議院で多数派が異なる）を

打開するために、最終段階で、超党派の NPO 議員連盟の動きが重要な役割を果たしている。

市民公益税制の改革は、2011 年 6 月に成立した NPO 法改正（2012 年 4 月 1 日施行）と分離税制改正二法（2011 年 6 月 30 日施行）によって実施された。新しく導入された所得税の「税額控除制度」は、現行の所得控除制度との選択制であり、認定 NPO 法人と、公益社団法人・公益財団法人、学校法人、社会福祉法人、厚生保護法人（それぞれ、PST と同様の要件と情報公開要件を満たすもの）などの特定公益増進法人に対して適用される。NPO に関する主要な点は、次の点である。

- ① NPO 法人は、次のような新しいパブリック・サポート・テスト（「広く市民の支援を受けているかどうかを判断する基準」）を選択できるようになった。従来の「寄附金の総収入に占める割合が 5 分の 1 以上」という相対値基準に加えて、「年平均で事業年度に 3,000 円以上の寄附を 100 人以上から受ける」という絶対値基準、「事業所のある自治体の条例による個別指定を受ける」という条例による個別指定のいずれかを選択できる。
- ② 設立後 5 年以内の NPO 法人に関しては、財政基盤が脆弱な法人が多いという現状から、スタートアップ支援として上記のパブリック・サポート・テストを免除する仮認定制度が設けられた。有効期間は 3 年間である。なお、経過措置として、この改正法施行後 3 年間は、設立後 5 年を超える法人も仮認定を受けられる。従って、NPO 法人の認証後 5 年以上たつ NPO 法人もこの制度の適用を受けることができる。
- ③ 自治体が条例で指定した NPO 法人に対してパブリック・サポート・テスト要件を免除することができ、条例で指定した NPO 法人への寄附金を個人住民税の寄付控除の対象にできる。
- ④ 認定 NPO 法人の認定事務は、国税庁から NPO 法人を認証した地方団体に移管し、NPO 法人に関する事務は、一元的に都道府県と政令指定都市が行う体制に移行した。

例えば、A さんが、税額控除方式を選択し、居住している自治体に条例が制定されている場合、認定 NPO 法人に 5,000 円を寄附すると、「 $(5,000 \text{ 円} - 2,000 \text{ 円}) \times 40\%$ 」である 1,200 円が税額控除（所得税）される。さらに、自治体の条例制定による地方税（個人住民税）10%の 300 円の控除を合わせると、寄附をした額から 2,000 円を引いた 50%の 1,500 円の控除が可能になる。

このように、自治体ごとに、地域の実情に応じて、NPO の促進を行うことができる体制への転換が行われた。自治体がこうした条例制定をする動きを作っていくことが重要である。パブリック・サポート・テストに絶対値基準が導入されたことは、事業収入が多い NPO 法人にとっても、認定 NPO 法人を取得する機会となるであろう。寄附をする市民には、税額控除方式を選択することにより、控除額が容易に計算できることになる。このような点から、今回の改正は、市民による寄付文化を作っていく動きが活発になるきっかけになる。

第 2 に、2011 年 3 月 24 日にワーキング・グループにより「情報開示・発信基盤整備の在り方について」報告書が提出され、専門調査会、推進会議（2011 年 4 月 8 日）に報告された。この報告書では、NPO 法人の情報開示発信基盤の整備の推進のために、NPO 法人に関する閲覧情報のインターネットでの開示、基本情報の提供体制の整備などが、提言された。この NPO 法人の情報開示発信基盤として、「新 NPO 法人ポータルサイト」が整備され、2012 年度から稼働している。

#### 4) 震災支援制度等ワーキング・グループの提言

第3に、東日本大震災後、推進会議の場で、内閣官房震災ボランティア連携室の活動が報告されるとともに、多くの構成員から被災者に対する支援制度の現状と課題に関して具体的な提案がなされた。議論の中で、「東日本大震災及びそれに伴う原子力発電所の事故を受け、『新しい公共』の担い手による被災者・避難者に対する支援活動等を円滑かつ効果的にするために必要となる制度の在り方等について検討を行う場として」、推進会議に「震災支援制度等ワーキング・グループ」を設置することが提案され、その場で決定された。このワーキング・グループの構成員は、推進会議構成員と推進会議専門調査会の構成員の中から6名が選ばれ、いずれもNPO・NGOのメンバー（ないし関係しているメンバー・研究者）である。

報告書の作成過程で、ワーキング・グループと推進会議構成員の有志により、岩手、宮城、福島の3ヶ所において被災者の支援活動を行っているメンバーからヒアリングを行っている。集中審議のうえ、「『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について」ワーキング・グループ報告が提出された。推進会議とワーキング・グループ合同会議（6月14日）において、「『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について」、5つの提案が行われた。「提案1: 当事者たちが議論をして、復興プランを作り、情報を発信する」、「提案2: 個人、企業、団体などの持つ力・ノウハウを結集する」、「提案3: 『新しい公共』による支援を応援する資金面での環境整備を行う」、「提案4: 新しい地域づくり支援のための総合的な支援拠点を整備する」、「提案5: 情報の連携と企業/NPO等/自治体の協力体制を推進する」である。

多くの論点が含まれているが、提案4に関しては、ワーキング・グループ報告書で詳細な提言が行われている。この「被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム」の提言について若干の議論を紹介しよう。

(1) 被災者が直面する様々な課題に対して、きめ細かくワンストップで対応することのできる「包括的な支援拠点」の設置である。この支援拠点は、地域の実情に応じて、災害ボランティアセンター、「被災者の生活に関するワンストップの相談対応機能、及び訪問活動により被災者のニーズを掘り起こすアウトリーチ機能」、コミュニティの維持・再生機能、「行政や民間における様々な支援策のコーディネート・サポート機能」、「新産業や地域産業の復興支援等」、「災害弱者へのサポート機能」である。これは、従来の縦割り行政ではなく、被災者の生活に応じた支援の仕組みを目指すものである。

(2) 上記の支援拠点と共に、「被災地の内外から支えるプラットフォーム」の構築が望ましい。このプラットフォームは、被災地の関係機関が主体となり、被災地外からの支援機関（NPO、公益法人、企業、協同組合、労働組合、大学等）のネットワークによって作られる。この内外の自発的なネットワークを通じて、プラットフォームが複数作られ、行政区域を超えて運営されることにより、この間形成されつつある各地の「支えあいのネットワーク」が強化される。このプラットフォームは、関わる地域の実情に応じて、先の支援拠点を補完する次のようなメニューの機能を組み合わせて、活動する。これには「①応援、支援してくれる機関の発掘や連携の仕組みづくり、②各地からの人材のリクルーティングや人材育成機能、③福祉やまちづくりから教育、環境、産業活性化、原子力安全に至るまで、多方面の専門家、企業、NPO等と

のネットワーク構築機能、④事業を実施する NPO、住民組織の組織運営能力向上機能、⑤復興や地域づくり、地域の安全のための政策提言機能」が考えられる。

(3) さらに、「支援拠点」と「プラットフォーム」に関しては、次のような基本的な考え方が望ましい。第 1 に、「ビジョンを共有する有志によるボトムアップでの設立を基本とし、詳細な事業内容は、上記の趣旨を活かして自主的に企画される」。「その際、事業の企画・実施のプロセスの適正性・公開性・アカウンタビリティの確保を重視する」。第 2 に、すでに被災地において行われている多くの取り組みを基にして、それらを支援、促進する枠組みとして作る。「重複する新たな活動主体を作ることはいない」。第 3 に、地域で行われる事業に関しては、「被災者や地域の関係者の意見をボトムアップで吸い上げる『熟議』の開催を重視する」。被災者と共に、自治体職員や支援機関も積極的に参加し、「障がい者、子ども、居住外国人」や「生活弱者」が参加できる、「ジェンダーや多様性」の視点から多様な市民が参加できる方法をとることが肝要である。

提案 2 の「さまざまな『社会の担い手組織の力』の結集」では、「日本型社会的協同組合」の制度を検討するという項目がある。関連して、内閣府により、内外の社会的協同組合や社会的企業に関する実態調査が実施されている。イギリス、イタリア、韓国、アメリカ合衆国における社会的企業に関する調査は、『社会的企業についての法人制度及び支援の在り方に関する海外現地調査報告書』として公表されている。

#### 5) 「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」

第 4 に、2011 年 7 月に、推進会議において、「政府と市民セクター等との公契約のあり方等に関する専門調査会」の報告書に基づき、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」をまとめた。同報告書は、政府と市民セクターとの公契約のあり方に焦点をあて、「多様な担い手の参画、適切な担い手の選定（総合評価方式、規格競争の促進及び幅広い社会的価値への配慮など）、適切な契約のあり方、適切な積算・支払いのあり方（フルコストリカバリーなど）、多様な利用者ニーズにこたえる多様なサービス提供に向けた制度、政府と市民セクターの人材交流の促進と市民セクターの人材育成」について論点の整理を行っている。

今後の検討課題として、政府と市民セクターとの協約の締結に関する考え方、「新しい公共」を支える法人制度のあり方、休眠預金の活用が、あげられている。「新しい公共」を支える法人制度のあり方に関しては、社会的課題を解決するために事業を行う社会的企業や、コミュニティサービスを提供する、雇用の場になる、非営利目的の社会的協同組合等、小規模で（例えば 3 人から）設立できる新たな出資型非営利法人の制度の導入が課題となる。

休眠預金は、「長期にわたって引き出しや預け入れ等のない預金を社会的サービスの財源（融資等）として活用すること等が課題として挙げられている。これについては、野田政権の時期であるが、2012 年 10 月 16 日の「推進会議」に提出された『「新しい公共」の現状と今後の推進に向けた方向性』の中の「政府の対応」の項目によれば、2012 年度に「休眠預金の活用にかかる意見交換会」を実施し、2013 年度中に「休眠預金の活用策の検討を含む必要な制度整備を終え、2014 年度中に休眠預金の管理・活用に向けた体制を構築する」としている。

#### 6) 野田政権における「新しい公共」推進会議

野田首相に変わったのち、4カ月後、2012年1月12日に、「新しい公共」推進会議は、民間の構成員の数を20名から11名に削減し、継続の7名（NPO3名、企業2名、消防団、大学教員）に新たな4名（NPO、公益法人協会、全国社会福祉協議会、大学学長）のメンバーを加えて設置された。しかし、1月12日と10月16日との2回開催されたのみである。

発足時の検討課題としては、①「新たな寄附税制や改正 NPO 法の円滑な施行・周知に向けた取組の推進」、②「拡充された寄附税制等の中で、『新しい公共』の担い手による実際の活動の広がり状況を確認するとともに、その広がりを制約している条件がある場合は、その是正策を検討」、③「これまでの『新しい公共』円卓会議及び『新しい公共』推進会議の提案に対する『政府の対応』を着実に実施していくためのフォローアップ」、④「全国における『新しい公共』の活動事例についての情報発信」であった。

#### 4 「新しい公共」政策と市民社会の強化の戦略

最後に、簡単ながら民主党政権において行われた「新しい公共」政策に関して、政策の方向性やそれへの NPO の関わりについていくつかの特徴をまとめておこう。

第1に、自公政権期(2003-2009年)では、一方で内閣府の国民生活白書(2004年)において「新しい公共」について「全国各地で地域の課題やニーズに対応する住民自らの手による活動が広まりつつある」こと、「住民の活動の受け皿である地縁型団体や NPO と、地方公共団体や企業といった様々な組織が協力して活動する動き(協働)が広まりつつある」ことに注目しているが、他方で、総務省の2005年の自治体における「行政改革推進のための指針」において、「新しい公共空間」の言葉で地方行革の推進が提起されている。

第2に、鳩山首相が設置した「新しい公共」円卓会議においては、「新しい公共」宣言に見られるように、「新しい公共」を『支え合いと活気のある社会』を作るための当事者たちの『協働の場』とし、『国民、市民団体や地域組織』、『企業』、『政府』等が当事者として参加し、協働する」としている。「一人ひとりの国民が主体」とされ、市民セクターの参加、企業の「本業における社会性」と社会貢献活動があげられ、さらに政府については「公共への『政府』の関わり方『政府』と『国民』の関係のあり方を大胆に見直すことが必要」であり、「新しい公共」の基盤を支える制度整備を行うことが重要であることに注目している。一方では、市民・市民セクター、企業、政府という3者の役割と関係が注目され、他方では、市民セクターの基盤整備の必要性が指摘されている。

その後の菅首相のもとでの「新しい公共」推進会議では、新しい市民公益税制、「政府と市民セクター等との公契約等のあり方」、NPO等の情報開示・発信基盤の仕組み等、被災者支援活動などに関する制度等のあり方など、全体として NPO や公益法人等の活動基盤整備に重点が置かれている。市民社会部門の強化の政策制度が提起され、一部が実現している。

第3に、「新しい公共」円卓会議・推進会議は、首相（総理と副総理）と官房長官、「新しい公共」担当大臣が出席する会議として位置づけられ、民間の構成員と政府首脳・関係者、さらに民主党関係者によって会議が開催された。議論の中では、構成員の問題提起と議論と共に、関連した政府の動き、民主党の動きが報告されている。円卓会議と推進会議は、政府首脳、政

権与党、民間の構成員の間での意見交換の場であると共に、両会議における提案と意見のとりまとめは、民間の構成員を中心として行われた。

民間の構成員の構成として、鳩山首相のもとの円卓会議（19名）では、NPO、企業（メディアを含む）、自治体の長（現及び前）、研究者等から構成され、「マルチステークホルダー型」である。菅首相の推進会議（20名）の構成員は、過半数がNPO・生協などのメンバーであり、民主党政権期において最もNPOの比率が高い。さらに企業（3名）、研究者、消防団、スポーツ団体などであり、「NPO・企業型」である。野田首相の推進会議（11名）の構成員は、NPO（4名）、企業（2名）、研究者（2名）、消防団、公益法人協会、全国社会福祉協議会から構成され、「NPO・企業型」が継続している。構成員になったNPO・NGOなどのメンバーは、アドボカシー活動（政策提言活動）や市民事業（サービスの提供など）において実績があるものから選ばれたとは言えるが、もちろんNPO・NGO全体を代表するものではない。

審議会や懇談会の委員の選考においては、政策課題やテーマに応じて、専門家型か、マルチステークホルダー型か、市民参加の方式など一般的選考ルールや基準の明確化が必要である。さらに、選考の透明性、メンバーの利害関係の公表など、委員選考プロセスの透明化が不可欠である。

第4に、公開性・透明性が重視され、円卓会議から一貫して、官邸における会議をインターネットでライブ映像を放映し、公開したことである。内閣府事務局の資料と構成員による提出資料は会議当日にホームページに公開された。議事録は、構成員に確認のうえ、後日、全文公開された。（「新しい公共」円卓会議の議事録（本会議8回、懇談会など5回）と会議資料などについては<http://www5.cao.go.jp/entaku/index.html>（2014.07.20 現在アクセス可）を、「新しい公共」推進会議（本会議9回、非公式会合1回、1 専門調査会、2 ワーキング・グループ）の議事録と資料などについては<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>（2014.07.20 現在アクセス可）を参照。）

第5に、円卓会議と推進会議において行われた提案と制度化について、政府等の対応を定期的にフォローアップすることが行われた。まず、2010年の予算編成期に、『新しい公共』円卓会議の提案と制度化等に向けた政府の対応について、提案ごとに、関連各省でどの項目についてどのような対応がとられたかについて、内閣府が調査した上で一覧表にして「各府省における主な取り組み」として推進会議で報告された。この報告は、『新しい公共』円卓会議の提案と制度化等に向けた政府の対応』及び『新しい公共』推進会議の提案と制度化に向けた政府の対応』に係る各府省の主な取り組みについて」として2012年まで継続された。フォローアップについては、内閣府がこのようなテーマで各府省の取組を調査することは初めてのようであるが、政策・制度の項目によっては内容的に整合的なものなのかの検証が不可欠である。

ここでは触れるにとどめるが、関連して内閣府による「新しい公共」推進事業が、都道府県単位で実施されたが、この事業の事業評価と検証が必要である（<http://www5.cao.go.jp/npc/index.html>を参照。2014.07.20 現在アクセス可）。また、専門調査会でまとめられた「政府（・自治体政府）と市民セクターなどとの公契約のあり方（論点整理）」に関しても、内容的なさらなる検討が必要である。むしろ自治体レベルにおける事例を蓄積していくことを先行させることが不可欠であろう。

今後は、市町村自治体レベルにおいて、地域の市民たちが市民活動を通じて多様な政策課題に取り組み、自治体の政策づくりに参加をすることにより、市民自治の多様な実践をしていくことが重要である。「新しい公共」は、自治体レベルにおける市民自治の蓄積の中で初めて具体的な姿が明らかになろう。その一つの回路として、自治体議会が「討議の広場」になり、その場を通じて、議員、自治体の長、地域の多様な主体（NPO、企業など）、市民が、地域の政策課題について活発に討議を行い、合意形成をしていく活動が行われている。

（坪郷 實）

### Ⅲ 政策形成への NGO 参加指針（考え方）・海外事例を参考にして

#### 1. 市民、NGO・NPO の政策形成への参加…海外の実例から学ぶ

##### 1) 政策形成への参加・参画のルート

市民、NGO・NPO が、政策形成に参加・参画するという意味で、次の 4 つのルートが考えられる。

A.中央 : a.国会（中央議会、連邦議会） / b.中央政府（審議会なども含む）

B.地域 : a.地域議会（地方議会） / b.地域・地方政府（自治体）

その 4 つのルートの観点から、海外における市民などの政策形成参加に関する仕組み等について、次にみていこう。

##### 2) 海外の事例

1. の 4 つのルートに関して、海外における現状をみていこう。ただし、その場合、すべての国において、その 4 つのルートがすべて存在しているわけではない。また、国によっては、資料や調査の関係で、そのルートが確認できなかったものもある点を、予め断っておきたい。

###### (1) アメリカ

###### A.中央

アメリカの行政立法手続きにおける、利害関係者の範囲については、次のように指摘されている。

「市民一般まで広げているというのは例外的です。市民一般まで事実上広がっているのはアメリカの場合です。」<sup>(注1)</sup> なお、「その他の国では一般に関係団体、つまり業界団体とか上部団体とか、環境保護団体ですね。あとはリストに掲載された特定団体です。」<sup>(注2)</sup>

###### B.地域

ここでは、アメリカにおける地域・地方における市民・NGO・NPO の政策形成における参加・参画をみていこう。

###### a 地域議会（地方議会）

- ・ 市民の法案提出権

アメリカの全 50 州のうちカリフォルニアなどの 24 州で、市民が法案を提出する権利がある。一定の署名を集められれば、法案を住民投票にかけることができる。その場合、その多くの州では、過半数を獲得できれば、州議会を経ずに、成立させることができるのである。つまり市民の声が反映できるようになっているのだ。

Cf. イタリアやスイスにも、同様の趣旨の制度が存在。これらの国には、国民に、議会成立の法律を住民投票で廃止する権限も付与されている。

###### b.地域・地方政府（自治体）

###### ○概観

アメリカでは、全体として地域・地方政府の市民参加は、次のようになっている。

- ・ （市民個人や NPO などの代表などが）説明会や公聴会での意見陳述できる。



- ・ 計画策定段階になされる市民諮問委員会やワークショップへの参加がある。
- ・ 非営利団体（NPO）が政策・計画策定（提言）主体として役割を果たすことができる。計画や事業に興味を有する市民が集合しグループを形成し、代替案を計画者や行政に提示したり、計画を積極的に推進することもある。
- ・ なお、「米国では法律等によって様々な分野で市民参加が規定されているが、米国の市民参加は決して制度によって支えられているものではなく、これらの法律は歴史的・文化的な背景から生じる市民と行政の緊張感から生まれいるものだと考えられる。」<sup>(注3)</sup>

○自治体の一機関として位置づけられている住民自治の事例<sup>(注4)</sup>

アメリカにおける自治体の一機関として位置づけられている住民自治の事例として、ネイバークス協議会がある。

ここでは、その具体例として、首都ワシントン DC にあるその協議会として、Advisory Neighborhood Commissions (ANC)を取り上げる。

#### ① Advisory Neighborhood Commissions (ANC)とは

ANC は、表 1 のようにして住民から選出されたコミショナーから構成される。

項目	内 容
任期	2 年
報酬	無給
選出方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・他の公職(市長や市議会議員など)選挙と同時期に同じ手順で選出。</li> <li>・選挙は偶数年実施。一度に全員改選。</li> <li>・選挙民は各 SMDs (Single Member Districts、各 ANC にあるさらに小さく区分された地区)の住民。SMDsは、2000 人ごとに区分される。</li> <li>・コミショナーは、各 SMDsから 1 名選出。</li> </ul>
主な役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市民の公式な声 (official voice)としての役割</li> <li>・市に苦情や要望を伝える。それらの適切な処理があるかの監視。</li> <li>・市の各部署のサービス向上の提案。</li> <li>・市のプログラムの実施。</li> <li>・市の各部署にアドバイス。</li> </ul>
市に対する 権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通知 市は、重要な許可や近隣地域に影響をおよぼす恐れがあることを実施する場合、ANC に必ず通知しなければならない。</li> <li>・予算 市は、毎年ANCの予算確保。事務局 (the Office of Advisory Neighborhood Commissions) 運営やスタッフ雇用等に充当。</li> <li>・意見の尊重 市は、ANC のアドバイスや提案を尊重しなければならないと 市の規約に決められている。拒否する場合はその理由の詳細な説明が必要。</li> </ul>

参考	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミッショナーに立候補するには、立候補する SMDs内に居住し、選挙人登録している必要がある。</li> <li>・DC には、ANC が 37 存在、SMDsは 286 存在</li> <li>・DC 市議会議員は 13 名、その選出基盤は区(ward、人口 7200 人と単位とする)。8 区あり、8 名が各区選出、全市選出が 4 名、議長が 1 名、計 13 名。</li> </ul>
----	--

表1 ANC とは？

上述のように ANC は、住民の声をまとめて、市に届けている。それは、本来は市議会等の役目であるとも考えられる。それでは、ANC と市議会などとの違いは何であるかについて検討していこう。

## ② ANC と市議会等との相違点

ANC は、上述したことからもわかるように、より小さな単位で住民の意見をよりきめ細かく吸い上げるために創設されたものである。アメリカでは、住民の発言機会を確保しようという運動が、1960 年代に盛んであり、ANC はその中から生まれた。その意味で、ANC は、市議会とは、代表している人数が異なっている。また権限も異なっている。元 ANC コミッショナーが、市議会議員や市長になることもあり、市民が市の政治について学ぶ機会や政治のキャリアパスにもなっていると考えられる。

これらのことをまとめたのが、次の表 2 である。

	ANC コミッショナー	市議会議員	市長
代表人数	2000 人(SMD)	72,000 人(区)	572,000(市)
報酬	無	有	有
役割と権限	諮問・助言 通知・予算・意見の尊重	立法	市政運営
事務局・スタッフ	・各人には無。 ・スタッフのある ANC 事務局は有。	有	有
備考	・市の政治や政策を学ぶ機会。 ・政治のキャリアパス とも考えられる。	2011 年時点で、13 名の議員のうち 6 名は元 ANC コミッショナー。	2011 年で市長は元 ANC コミッショナー。

表 2 ANC コミッショナー・市議会議員・市長の相違点

## (2) 英国

ここでは、英国における市民・NGO/NPO の政策形成における参加・参画をみていこう。

### A. 中央

#### a. 国会（中央議会、連邦議会）

まず中央議会におけるレベルでの参加の仕組み等を検討しよう。

## ○国民パネル

市民参加でその意向や要望を施策に反映する手法である市民パネル（これに関しては後述）の中央政府レベル版である、「国民パネル（People Panel）」が運用されている。全国民 5000 人規模で、市民憲章部（Citizen's Charter Unit）が運用している。

## ○電子請願（e-petition）

- ・ 新電子請願システム「英国政府電子請願（HM Government e-Petitions）」開設（2011年8月4日）。開設以来多くのアクセスがあり、請願もあがってきている。なお、議員紹介の請願はいまも存続している。
- ・ 認定された請願は、1年間はシステム上署名を受け付けられるようになっている。請願賛同者は、署名を付加することが可能である。ソーシャルメディアにリンク貼付などの呼びかけも可能である。署名 10 万人で、請願を議会での議事にするかを検討する。手続きや最終決定を経て、次回議事時間の配分が可能なら討議する。

## ○その他

学生生徒の議会訪問、議員の学校訪問、教員研修、オンラインでの教材提供、議会HPの議員体験ゲーム（“MP for a Week”）など議会教育サービスや、市民団体や地域活動機関などとの連携による議会内外での講習会やイベントなどの議会アウトリーチ、ネットやソーシャルメディアなどを通じた情報提供なども、議会の市民に向けた活動、別の言い方をすると、広い意味で市民の議会への関心や理解を高め、市民の議会への関わりを向上させる活動である。

《参考》

アメリカではポピュラーだが、英国にも、以下のような議会の活動を監視する民間団体が存在している。

## ○非営利の第三者団体による議会モニタリング活動

ここでは、そのような活動を行う組織を紹介しておく。

### ① TheyWorkForYou

- ・ UK Citizens Online Democracy(UKCOD、チャリティー団体) の mySociety というプロジェクトのサービスの一つである。
- ・ 選挙区の議員が活動を追跡できるようにしている。

「下院および上院の各議員のページを設け、顔写真、コンタクトへの誘導、採決における投票傾向、関心分野、本会議や委員会における最近の活動、利害関係登録、経費の明細、関連リンク等、各種の情報を表示する。主要なデータを議会の会議録等から取り組むことにより、データの分析による議員の活動傾向を示すほか、会議録の検索・閲覧も可能とする。議員のページから、TheyWorkForYou が編集した会議録データの本会議および委員会における本人の発言部分にリンクできるが、議会ウェブサイトが公開している会議録とは異なり、発言議員の顔写真が表示されるなど一般のウェブサービスと同じ使い勝手を充たしている。また、発言に対してユーザがリンクを張り、注釈をつけるといったWeb 2.0のユーザ参加機能も盛り込まれている。サイトが保持しているデータをオープンソースとして公開し、ユーザが自由に取込み、さらに再利用できるようにしていることも大きな特徴の1つと言えよう。」<sup>(注5)</sup>

## ② Public Whip

- ・ 議員の活動監視サイトである。
- ・ ボランティア活動で実施している。
- ・ 各議決における政党毎の投票結果&造反率（党の議決に反して投票する率のこと）ランキングを提供している。

### b.中央政府

イギリスの中央政府には、「政策決定過程の透明化を図るとともに、同時に利害関係者をはじめ幅広く国民に政策決定過程への参加の機会を与える制度」<sup>(注6)</sup>として、「コンサルテーション」制度がある。日本でいう、パブリック・コメントに近いが、その制度の実行性や実質性が担保されるように実施準則が定められている。法的根拠はないが、省庁、エージェンシーに適用され、その他の公共組織も準拠するのが望ましいとされている。

その準則の基準は、次のとおりである<sup>(注7)</sup>。

- ① コンサルテーションは、政策決定の全過程を通じて幅広く行われ、書面によるコンサルテーションの場合は、最低 12 週間の意見受付期間を設定すること。
- ② 政策提案の内容が明快で、その政策によって誰が影響を受けるのか、どのような論点があるのか、意見や質問の受付期間はどのくらいか、などを明らかにすること。
- ③ コンサルテーションの内容が明快で、簡潔で、馴染みやすいものとする。
- ④ 受け付けた意見・質問には回答を行い、どのように政策に反映させたかを明らかにすること。
- ⑤ 自分の省庁のコンサルテーションについて、コンサルテーション・コーディネーターを設置するなどしてモニターすること。
- ⑥ コンサルテーションがより良い規制や実例となるよう努力すべきこと。

### B.地域

地域においても、さまざまな市民参加の仕組みが存在している。

#### a.地域議会（地方議会）

##### ○市民陪審

住民意向を議会に反省する手法に、市民陪審がある。

市民陪審は、「予め主権者から与えられた課題について、地域住民から選出された陪審員（Jurors）が、証言者（Witnesses）と呼ばれる関係者・専門家等から提出される各種の情報や意見をもとに検討を加え、結論（conclusions）や勧告（recommendations）を作成し、市民陪審を企画した発起人（Sponsor）に対して答申するという過程で実施される。」<sup>(注8)</sup>

なお、市民陪審では、地域で意見が分かれ論争になっている地域の具体的な問題を検討する。陪審は 12～16 名で構成され、陪審期間は 3～5 日で、その結論や勧告は、当該の地域議会の本会議や委員会などで議論されて、政策形成で活かされる<sup>(注9)</sup>。また、この市民陪審は自治体で活用されることもある。

なお陪審には、必要経費の支払いのみの場合も、また報酬を支払う場合もある。

##### ○電子請願や討議を求める請願

イングランドおよびウェールズ地方議会では、「地方民主主義、経済開発および

建築法（“Local Democracy, Economic Development and Construction Act”）」において、次のことを規定している。

- ・ 電子請願が義務化。
- ・ 住民等による一定数の署名を集めた請願は「討議を求める請願 (petitions requiring debate)」として議会にかけること。
- ・ 国民読会ステージ(Public Reading Stage)

これは、「国民が議会で審議中の法案に対して意見を寄せる場として、法案ごとにオンラインツール（ウェブフォーラム）を公開するというものである。」<sup>(注10)</sup>

この受け付けた意見を審議の中で活かすという、国民の議会への参加の仕組みである。

## b.地域・地方政府（自治体）

英国では、自治体における市民参加の手法は、大きく分けて5つある<sup>(注11)</sup>。

### 《市民参加の手法》

#### ① 定型調査法

住民や公共サービスの受け手に対して、行政需要への意識変化や行政サービスの評価などを調査する。サービス満足度調査、地域計画・地域需要分析、市民パネルなどがある。

ここでは、市民パネルに関して、もう少し詳しく述べておきたい。

市民パネル (citizens' panels) は、住民パネル (residents' panels) とも呼ばれる。地域住民の中から、サンプルをパネラーとして抽出し、公共サービスの課題、評価、改善策あるいは住民の行政需要の変化など知ることを目的とする調査である。パネラーは、地域住民のうち参加に同意した者から無作為抽出され、その人的規模は主体の規模で異なる。近年では、自治体で、市民パネルを設置・運営することが増えている。

市民パネルは、長所と短所があるが、「地理的な居住区域や各種階層・組織の代表となるように設計されるために、特定の動機をもって市民集会に出席する人々から要望・意見を聴取する方法と比べて、より標準的な住民の要望・意向を把握することが可能である。」<sup>(注12)</sup>

#### ② 不定型フィールドバック法

市民の苦情や意見などを積極的に集め、政策形成において、その成果を考慮したり活用する。苦情・提案企画、地域住民に直接施策などを公表し住民も自由に出席できる市民集会や議会で市民が議員に質問について直接質問できる質疑応答時間、市民が投票で特定政策課題を選択する住民投票などがある。

#### ③ 参加的手法

地方自治体が、住民に政策形成に関与する場を提供し、意見交換や討論などを通じて、要望や意向などを収集、抽出していく手法である。市民代表参加の委員会、特定課題の定期的会合の開催を通じて提言をもらうフォーラム、地域住民が公共サービスおよびその財源の運営や管理に直接関与し、コントロールする権限をもつサービスの利用運営などがある。

#### ④ 評議的手法

地域代表への課題提示や関連情報収集を実施し、それらを基にその代表が討議して、結論や勧告をつくり、提出していくものである。限定したメンバーによる深掘した議論を行いそこから特定課題の本質を探るファークラス・グループ、特定公共サービスや自治体の将来ビジョンに

焦点を絞り議論するビジョン実習、市民陪審（Citizens' Juries、これに関しては、先述した）などがある。

### ⑤ 高度情報技術を用いた民主的手法

電子メール、HP などを活用して、特定の行政課題やサービスに関する意見や要望を収集する。これは、上記のフォーラムや市民パネルなどをネット上で行う試みなども含まれる。

## 3) ドイツ

ここでは、ドイツにおける市民・NGO・NPO の政策形成における参加・参画をみていこう。まずは中央における制度などをみていく。

### A.中央

- ・ ドイツの連邦議会には電子請願システムがある（2005年9月から運用）。
- ・ 「連邦自然保護法第29条で自然開発や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NGOには意見表明権が付与されている。」<sup>(注13)</sup>

Cf. 「スウェーデンでは環境法典で行政に対する異議申し立ての権利が付与されているほか、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NGOの政策策定への参加が保障されている（環境文明21 2001）」<sup>(注14)</sup>

### B.地域

ドイツでは、ヨーロッパにおける直接民主主義の流れの中で、1990年代、多くの州で州民投票が導入された。現在、国民の権限の行使として拘束力を有するが、代表民主制の補完するものとして拘束型州民投票（表3参照）が全州で採用されている。自治体の住民請求と住民投票は、州のものと同様に行われる。

項目	内容	備考
対象	・州法の制定。 ・議会解散その他主義会の権限。	通常は、予算・租税・職員給与などは除外。
投票資格者	選挙権者と同一。	州民発議、州民請求、州民投票が該当。
法律の成立要件	・一定の住民投票率。 ・有効投票総数の過半数の賛成。	賛否を問う投票の採用。

表3 州民投票について

また、ドイツの各州、各郡・市町村では、市民請求や市民決定などもある。それらは、住民が公共事務の内容を決定していくものである。

さらにドイツでは、これまでも、市民提案、住民集会、聴聞、住民質疑、公的説明などの手法やアプローチを通じて、住民の意思を反映する試みがされてきている。だが、対象が限定されているなど、市民の関わりも限定的で、必ずしも成功してきていないといわれる。

このような問題を克服するためのさまざまな試みもなされてきている。

それらの試みとしては、ファンタジーを対置し、民主主義を推進する調整や問題解決をしていくためのワークショップ手法である「未来工房」、無作為抽出された市民が小グループやさらに小グループの「細胞」に分かれて熟議集約ししながら、さまざまな行政や政治の課題の討議

を繰り返して政策提言や問題解決を図る手法である「計画細胞」などがあげられる。

さらにアットランダム抽選により選ばれた参加者により、多彩なひとびとの生活・職業経験が活かされ、「声なき多数」の意見を反映できる「市民鑑定意見」、自治体の全体および部分のフォーラムの開催や調査などを組み合わせて予算編成に住民意思を反映していく仕組みである「市民予算」などもあげられる。

さらに、ドイツにおける自治体における市民参加の手段は、表4のとおりである。

協力形態	ドイツ	(参考)日本
政策の計画・策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民フォーラム(市民会議、自治体市民から無作為抽出で選ばれた参加者が自治体政策への勧告案を作成)</li> <li>・計画細胞会議(計画策定委員会、市民討議会)</li> <li>・地区協議会</li> <li>・市民審議会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民会議</li> <li>・市民フォーラム</li> <li>・審議会</li> </ul>
政策の執行	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スポーツ・文化・社会福祉分野での業務委任(市民団体が、ドイツの多くの自治体で、文化の担い手や慈善施設や福祉施設運営者などの地域のサービス提供などとしての役割を果たしている)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主に社会福祉分野の業務委任</li> <li>・まちづくり</li> </ul>
政策の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民アンケート</li> <li>・市民総合窓口(市民が苦情を表明する場)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民アンケート</li> <li>・オンブズマン制度</li> </ul>

表4 政策過程における市民参加の手段<sup>(注15)</sup>

#### 4) フランス

次に、フランスにおける市民・NGO・NPOの政策形成における参加・参画をみていこう。

##### A.中央

フランスの中央の議会や政府における、市民・NGO・NPOの政策形成に関する参加に関しては、具体的な情報が得られなかった。

##### B.地域

###### ・自治体

地方自治などでは、審議会、世論調査、議員の日常活動、非営利団体などを通じて、住民の意向や要望が収集される。また都市計画などでは、公開聴聞調査、諮問委員会、関係住民との協議が制度化されている。さらに、上下水道等に関しては利用者審議会がある。

###### ・草の根レベルの地域自治

フランスの基本的な地方自治単位は、教会の教区を基礎としたコミューンである。その他の地域自治には、住民参加でコミューンよりも狭域の問題を処理する「地区委員会」、3大都市の各特例区には関係する非営利社団やその連合組織を代表し行政に提案などをする「提案と諮問に関する区委員会(CICA)」。さらに地区に関わる計画・実行・評価に関し意見をいう「地区協議会」(人口8万人以上のコミューンには複数の「地区」の設定と区毎の協議会設置が義務付けられている。コミューン議会がメンバー指名、メールからの諮問。非営利社団の

人材が中心的役割) や、準コミューン (旧コミューンを「準コミューン」に改組。代表の「メー  
ール代理」、役場出張所および諮問的組織からなる) などがある。

- ・ 非営利部門

「1980年代の地方分権化の過程で、高齢者や障害者への支援など社会福祉役務の担い手として、地方で民間非営利を育成することが進められたように、自治単位の行政と綿密な関係を結ぶ組織も数多い。…さまざまな分野で行政側から施設の運営管理などの事務委託も広く行われている。今日の地域社会における公共的な活動は多くの分野で、こうした市民組織によって担われており、地方団体にとって最も重要なパートナーになっている。

また、近隣住区での委員会などの組織には、その地域で活動する社団メンバーが加わるのが通例で、地方自治の場への住民参加の回路として、非営利組織が大きな機能をはたしている。」(注

16)

- ・ 住民投票

フランスでは、地方自治は代表民主制が基本なので、直接民主制である住民投票は従来存在しなかったが、2003年の憲法および関連法の改正で、住民投票ができるようになった。コミューンの合併や、コミューン議会への諮問的な役割を果たす行政権限内の事項における住民の意向調査の住民投票などがある。ただし、住民投票はほとんど行われていないようだ。

## 5) EU (欧州連合)

EUにおいても、次のように、政策形成に市民参加を参加させる仕組みが存在する。

### ○EU 市民発案 (イニシアティブ) (注17)

- ・ リスボン条約 (2009年12月発効) により改定された欧州連合条約に組み込まれた「参加民主主義」の一環としての「市民発案 (citizens' initiative)」の制度。

同条約規定実施の規則が制定され、公布 (2011年3月11日 EU 官報にて)。

ここでいうイニシアティブは国民投票・住民投票の提案にとまり、立法の決定の判断は発案の提出先ある欧州員会に委ねられる。そのため、「課題発案 (agenda initiative)」「国民投票のない間接イニシアティブ」である。

- ・ EU は、基本は代表民主制で、それを補完する参加民主主義の仕組みの一環としての市民発案制度である。
- ・ 相応数の加盟国の、100万人 (EU 人口約5億人の0.2%に相当) で発案できるようになっている。

## 3. まとめ

以上のことから、海外においては、国や地域などにより異なるが、中央および地域において、さまざまな形態や制度において、市民などの広い意味で政策形成に関わる仕組みが存在することがわかる。

これは、逆にいえば、さまざまなレベルや多様なチャンネルが存在しないと、市民の声を政策形成に反映できないといえるのかもしれない。

また、海外の事例をみてもわかるように、市民や現場の声の反映という意味において、NGO・



NPOなどが重要な役割を果たしていることがわかる。それは、NGO・NPOが、単なる個人ではなく、現場に近く、専門性を兼ね備え、組織的な対応ができるからであろう。

さらに、市民参加を促進するには、単にそのための仕組みや制度をつくるだけでは十分ではないといえるかもしれない。市民参加を促進するためには、市民のリタラシーの向上や、仕組み・制度の周知やアクセスしやすさの向上なども図られないと、市民参加の仕組みは活用されていくようにならない面もあるだろう。

これらのことは、日本における市民・NGO・NPOが政策形成に参加・参画することを考える上で、貴重な示唆を示しているといえよう。

(鈴木 崇弘)

#### 【注釈】

(注1)常岡[1998] 130頁。

(注2)常岡[1998] 130頁。

(注3)自治体国際化協会[2005] 1頁。

(注4)自治体国際化協会[2011]参照。

(注5)中井 21頁。

(注6)国民生活審議会第3回総合企画部会 8頁。

(注7)国民生活審議会第3回総合企画部会 8頁。

(注8)自治体国際化協会[2000] 31頁。

(注9)市民陪審の場合、公開・非公開にするかの問題がある。また「おしゃべりの場」となっているとして、予算の無駄遣いと批判されることもあるが、政策形成で有益であるという指摘もある(自治体国際化協会[2000] 37頁)。

(注10)中井 18頁。

(注11)自治体国際化協会[2000]参照。

(注12)自治体国際化協会[2000] 22頁。

(注13)藤村 33頁。

(注14)藤村 33頁。

(注15)坪郷・ゲジーネ・縣 15頁の表に筆者が加筆した。

(注16)山下 52頁。

(注17)この制度は、次のようなEUにおいてのものである。・EUは超国家的統治体。・EU加盟国の国民は、EU市民権を有する。・イニシアティブは、「有権者が法律等の制定・改廃を直接請求する制度である。」(矢部、30頁)。

## 2. 政策形成へ市民・NGO・NPOの参加を考える上で指針・指標となるポイント

### 1) 現状認識および方向性

政策形成に参加する場合、一般的に考えただけで、中央および地域の政府ならびに議会における4つのルートがある。また海外などの事例をみても、その4つのルートの各々においても、多様な参加の仕方があるといえる。

さらに、近年注目を浴びる社会起業家やコミュニティービジネスなどのように、ビジネス手法を用いて、社会の問題を解決していくことも、広い意味での政策形成に参加することととらえられなくはないと考えられる。

他方、特に最近の民主主義社会において、議員や行政などのインナーなプレーヤーだけによる政策形成のプロセスでは、政治的にも社会的にも受け入れられにくくなってきている。また現場の声を政策に活かしより有効な政策を形成するためにも、市民、特にそれを代表するものとしてNGO・NPOなどの政策形成における参加や参画が重要になってきている。またそのような市民参加により、政策形成が可視化され、政策情報が社会的に蓄積もされると共に、市民自体も主権者としての自覚や経験も獲得できると考えることができる。

このこととも連動するが、日本社会が豊かになり多様になってきたがゆえに、従来のように中央政府が一方的に政策を作成しても、現場のニーズに合わないような状況が生まれてきている。その意味では、現場の側からの意見や声の表明やそれらを政策形成に活かす新しい方策が必要になってきている。

さらに市民の政策形成における参加や参画といった場合に、政策形成におけるより有効な影響を与えることができるのは単なる個人としての市民ではなく、その活動や立ち位置、および専門性の蓄積や現場経験などからNGOやNPOなどの組織およびそれらに属している人材の方が、その政策形成における影響力や意味が大きいと考えられる。

このような現状を踏まえた上で、本稿においては、NPO・NGOなどを中心とした市民の政策形成（特に政府における政策形成）への参加に焦点を絞って考えていきたい。

### 2) 参加の指針

1) に述べたような現状認識および方向性から、政府の政策形成における市民参加の基本指針としては、次のように考えることができる。

- ① より多様な意見や声を活かした政策形成を推進する。特に市民のもつ現場を踏まえた豊かな経験や創造的な活動を尊重する。
- ② 政策情報などを社会のものと（社会化）し、社会的に蓄積する。
- ③ より多様な市民参加の方策を探求、推進する。
- ④ 政策形成における経験を可視化し、社会的に共有できるようにする。
- ⑤ 以上のことを通じて、よりオープンで、より民主主義的な政策形成プロセスの形成を推進する。

### 3) 政府の政策形成への市民の参加・参画の仕方

この問題を考える上では、政府の政策形成において、どのような形で関わるかという「参加形態」と、参加をどのようにとらえるかという「参加性」という2つの面があると考えられる。そこでまず、その2つの面から、参加について考えていこう。

## (1) 参加形態

NGO・NPOなどの市民が、政府の政策形成に関わるにはいくつかの参加・参画の形態仕がある。なお、ここにおける参加・参加は、運動的なものは除き、政府の何らかの形の正式な政策形成に関わるプロセスに関わるものに限定しておく。

大きく分けると、次の3つの形態があると考えられる<sup>(注1)</sup>。

### ① フォーラム型（交流型）…外部参加型

政府や行政が、市民やNGO・NPOなどの意見を聴くための会合やワークショップを設けたり、政府・NGO等の意見交換会合などをもつ場合があてはまる。

### ② 審議会や委員会など政府の正式な会合への参加型…中間参加型

この場合は、審議会などにおける、ヒアリングの対象として参加する場合と委員メンバーあるいは委員長として参加する場合などがある。

### ③ 政府組織参加型…直接参加型

この場合は、政府組織の一員として公務員などになり、何らかの役割と立場をもって、政策形成の参画する場合などである。

## (2) 参加性

(1)で述べたように、政府における政策形成に参加する場合においても、いくつかの形態があることがわかるが、その参加の形態も、次の2つの面から考えることができる。

### ① 量的参加性

参加人数、会合の頻度や長さなど、参加の程度が量的に計測でき、理解できる面から考えられる参加性である。

### ② 質的参加性

①だけを見た場合、量としての参加の度合いが非常に高くとも、政策形成における影響力や役割・意味の質の面からみた場合に、参加性が低い場合もありうる。つまり、参加性を考えた場合に、その質的面も考慮する必要があると考えられる。

この場合特に、参加するNGO・NPOの人材が、NGO・NPO側の本当の代表であるのかどうかということとか、それらの人材が政策形成に関わる重要な意義の一つは情報の公開性や共有性にもあるので、その面からの参加性も考慮する必要があるだろう。

## 4) 参加を考える上でのポイント

次に、以上の(1)参加形態と(2)参加性を連動させて、政府の政策形成におけるNGO・NPOなどの参加・参画の指標や指針になるポイントについて、考えていこう。

このポイントを考える際に重要なのは、次の2点である。

- ・ NGO・NPOなどが、政策形成で出来るだけ多くの意見や声を表明できること。
- ・ 表明した意見や声が政策形成に影響を与え、実際の政策や法案に反映できること。

この2点から、評価し判断していくために、どのような面を考慮すべきなのかという視点から、政府の政策形成におけるNGO・NPOなどの参加・参画の指標や指針になるポイントをできるだけ具体的に考えていきたい。

### ① フォーラム型（交流型）…外部参加型

まず、フォーラム型の参加について考える上でのポイントについて考えていこう。

## ○ 量的参加性

この参加形態における量的参加性は、次のようなポイントが考えられる。

なお、ここでいう「量的」なものには、名称などのように明確なものも含めておく。

- ・ 名称および設置主体（首相、省庁・部署など）
- ・ 参加組織数
- ・ 会合の頻度・回数
- ・ 1回の会合の時間
- ・ 全体としての会合時間
- ・ 会合などの時間設定（日中・夕夜、平日・週末など）
- ・ 場所のセッティング（NPO・NGO参加者の会合での位置など）
- ・ 会合の場所（役所、外部施設）
- ・ 司会者（誰が司会をしたか）

## ○ 質的参加性

質的参加性については、次のようなポイントが考えられる

- ・ 選定のプロセス（参加するNGO/NPOがどのようなプロセスで選ばれたなど）
- ・ 参加や議論のし易さ。
- ・ 事務局（誰が担っていたか）
- ・ 公開性（傍聴の可能性、会合日程の事前告知、ネットなどでの公開性、情報の社会的蓄積性）
- ・ 議事録（作成、いつ作成・発表されたか、一般に入手・アクセス可能かなど）
- ・ 制度の位置づけ（法律など）
- ・ 成果の活用（具体的にどのように政策などに活かされたか）

このような場合、参加したNGO・NPOを通じて、会合等で議論されたことや政府側の対応などが社会に広まっていくということも、このような参加の重要な側面である。そして、そのことが、政策的な議論が社会的によりオープンになされるための基礎をつくることに貢献していくのである。このことは、政府は彼らを通じて情報を社会に伝達できること（情報の社会化）も意味する。

## ② 審議会や委員会など政府の正式な会合参加型…中間参加型

次に、政府の会合などにおける参加のポイントについてみていこう。

### ○ 量的参加性

この参加形態における量的参加性では、次のようなポイントが考えられる。

なお、ここでいう「量的」なものには、名称などのように明確なものも含めておくものとする。

- ・ 名称（含開催期間などの一般情報や委員会の種別）
- ・ 法的根拠の有無や設置主体（首相、省庁・部署など）
- ・ 座長、委員長（誰か）
- ・ 構成メンバー
- ・ NPO・NGO参加数と割合
- ・ 会合の頻度・回数

- ・ 委員などの一人当たりの発言可能時間（量）
- ・ 1回の会合の時間
- ・ 全体としての会合時間
- ・ 会合などの時間設定（日中・夕夜、平日・週末など）
- ・ 日程調整で NGO・NPO 人材への配慮の有無
- ・ 出席率（メンバー全体、各メンバーの両方。特に市民系メンバーの出席率）
- ・ 場所のセッティング（NPO・NGO 参加者の会合での位置など）
- ・ 会合の場所（役所、外部施設）
- ・ NGO・NPO 人材の役職・肩書（委員、専門委員、事務局など）
- ・ 司会者（誰だったか。座長・委員長か、事務局かあるいは別の者）

#### ○ 質的参加性

質的参加性については、次のようなポイントが考えられる

- ・ 選定のプロセス（参加する NGO・NPO 人材がどのようなプロセスで選ばれたなど）
- ・ 参加 NGO・NPO の代表制（参加している人材が代表者として参加しているか否かなど）、公募などの選出方法
- ・ 参加や議論のし易さ（場の雰囲気）
- ・ 事務局（事務局の省庁部署など。事務局構成が政府関係者だけか NGO・NPO の人材の存在の有無）
- ・ 報告書や法案・政策案などの作成プロセスでの参画状況
- ・ 公開性（傍聴の可能性、会合日程の事前告知、ネットなどでの公開性、情報の社会的蓄積性）
- ・ 議事録（作成、いつ作成・発表されたか、一般に入手・アクセス可能かなど）
- ・ 成果の活用（具体的にどのように政策などに活かされたか）
- ・ 法的位置付（設置の根拠。法律、閣議決定その他など）
- ・ 政府側の対応（NGO・NPO などの意見や声を活かす姿勢があるかどうかなど）
- ・ 実質のとりまとめ役（誰か？）

なお、NGO・NPO の人材が政府の正式な会合に参加、特に報告書や政策（案）などの作成に関わることは、その報告書や政策（案）に自分たちの意見や声を反映できるという面もあるが、それ以上に、それらの人材が政策形成の現場を知ることで、主権者の自覚や経験の獲得、その後の政策的な活動や議会・政府に働きかける活動などに役立つという意味において、貴重な経験をするという面も重要であろう。

また政策形成に関与した経験や情報が、それらの人材を通じて、NGO・NPO さらに市民に伝わっていくという面の重要性（情報の社会化）も忘れてはならないだろう<sup>（注2）</sup>。

他方、政府にとっても、NGO・NPO やその活動等について知るいい機会を得たことにもなるのである。

#### ③ 政府組織参加型…直接参加型

最後に、政府組織参加型における参加のポイントは次のようなことが考えられる<sup>（注3）（注4）</sup>。

#### ○ 量的参加性

この参加形態における量的参加性は、次のようなポイントが考えられる。

- ・ 人数
- ・ 常勤・非常勤（週何時間）
- ・ 役職（省庁名および肩書き）
- ・ 雇用形態や待遇など

○ 質的参加性

質的参加性については、次のようなポイントが考えられる。

- ・ 立場（助言的立場か組織の一員かなど）
- ・ 資源・決裁権（資金や人材における権限や対応があるかどうかなど）
- ・ 組織および上司の対応や姿勢（外部人材を活かす姿勢、人材採用の側の人材活用の意欲など）
- ・ コミットメントの度合い（実際の政策や制度づくりやその運用にどれだけコミットさせてもらえるかどうか）

この場合も、先述したと同様に、NGO/NPO人材が、政策形成や政策実務の経験をするこ  
とは、市民セクター全体の政策関連の活動や情報の蓄積の面からも意義が大きい。そのことは、  
政策情報や政策形成に関わる情報の社会化や社会的蓄積化も意味している。また政府にとっ  
ても、同様のメリットがあると考えられる。

以上をまとめると、次のような表になる。

参加形態	参加性	量的	質的	備考
フォーラム型 …外部参加型		<ul style="list-style-type: none"> <li>・名称および設置主体</li> <li>・参加組織数</li> <li>・会合の頻度</li> <li>・回数</li> <li>・1回の会合の時間</li> <li>・全体としての会合時間</li> <li>・会合などの時間設定</li> <li>・場所のセッティング</li> <li>・会合の場所</li> <li>・司会者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選定のプロセス</li> <li>・参加や議論のし易さ</li> <li>・事務局</li> <li>・公開性</li> <li>・議事録</li> <li>・制度の位置づけ</li> <li>・成果の活用</li> </ul>	<p>参加により、NGO・NPO や社会セクターに情報が 伝わる。 政府側からすると情報を 社会に伝えてころができ る。</p>
政府の正式な会合参加型 …中間参加型		<ul style="list-style-type: none"> <li>・名称</li> <li>・法的根拠の有無/設置主体</li> <li>・座長、委員長・構成メンバー</li> <li>・NGO・NPO 参加数と割合</li> <li>・会合の頻度・回数</li> <li>・委員などの一人当たりの発言可能 時間(量)</li> <li>・1回の会合の時間</li> <li>・全体としての会合時間</li> <li>・会合などの時間設定</li> <li>・日程調整で NGO・NPO 人材への</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選定のプロセス</li> <li>・参加 NGO・NPO の代表制/選 出方法</li> <li>・参加や議論のし易さ</li> <li>・事務局・報告書や法案・政策 案などの作成プロセスでの参画 状況</li> <li>・公開性</li> <li>・議事録</li> <li>・成果の活用</li> <li>・法的位置付</li> </ul>	<p>NGO・NPO 側に政策形成 の知見の蓄積ができる。 政策形成に関わる情報の 伝達。政府も NGO・NPO を知る機会を得る。</p>

	配慮の有無 ・出席率(全体・各メンバー) ・場所のセッティング ・会合の場所 ・NGO・NPO 人材の役職・肩書 ・司会者	・政府側の対応 ・実質のとりまとめ役	
<b>政府組織参加型</b> …直接参加型	・人数 ・常勤・非常勤 ・役職 ・雇用形態や待遇など	・立場 ・資源・決裁権 ・組織および上司の対応や姿勢 ・コミットメントの度合い	政策形成の知見の蓄積ができる。政策形成に関わる情報の伝達。政府も NGO・NPO を知る機会を得る。

表:NGO・NPO による政府の政策形成に参加のポイント(指針・指標)

### 5) まとめ

以上みてきたように、NGO・NPO が政府の政策形成に参加するにもいくつかの形態があり、またその参加の意味や役割は、単に量的な側面をみるだけではなく、その質的な側面もみていく必要があるといえるであろう。

そして、その NGO・NPO の参加は、NGO・NPO にとって貴重な経験と情報をもたらすだけではなく、政府側そして社会全体にとっても意義があることと考えることができる。

政策形成における透明性と参加性そして社会全体の民主化は、日本および国際社会の趨勢である。その意味において、日本においても、市民、特に NGO・NPO の政府の政策形成過程への参加は、ますます促進されていくべきであるし、また当然その方向に今後ますます進んでいくであろう。

そして、その促進を加速化させていくためにも、市民や NGO・NPO 側も、その進捗をモニターし、働きかけていくことが重要である。その際に、前述したような指針・指標となるポイントは参考になると考える。 (鈴木 崇弘)

#### 【注釈】

(注 1) 広い意味の市民参加としては、アンケート調査なども含まれるがここでは、市民や政府とのより直接的な関わりのあるものだけを対象とする。

(注 2) 守秘義務の兼ね合いもあるので、情報開示の制約もあろうが、実際の情報が伝わることの意味は大きい。

(注 3) 一般市民も任期付き任用によって、公務員になることはできるし、なりうる。だが、ここで想定して人材は、主に内閣府参与になった湯浅誠氏(もやい)や清水康之氏(ライフリンク)、文部科学省専門職林大介氏(模擬選挙推進ネットワーク)などである。

(注 4) 民主党政権の時に設立された「よりそいホットライン」は、官の資金により、NGO・NPO や自治体などが主体で運営されており、社会問題の解決に取り組んでいる。これもある意味で、NGO・NPO の政府の政策形成の参加・参画と言えなくもないが、日本でも初めてに近い試みであり、他に類例が存在しななので本稿では対象に含めなかった。ただし、新しい試みとして、今後のさらなる成果と広がり期待したい。

## IV 委員構成調査から

### 1. 調査の方法

#### 1) 調査の分野

今回の調査対象分野は、本 PT（研究会）メンバーが取り組む主な分野である、「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの政策分野を対象にした。

#### 2) 調査対象の抽出

「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの政策分野に関する国の政府、行政機関における政策形成にかかわる会議体を、ウェブサイトなどから情報収集を行った。

	障害者政策	情報公開・ 公文書管理政策	気候変動・ エネルギー政策	NPO・ 「新しい公共」政策	計
～2009年8月	11	15	20	14	60
2009年8月～	14	9	15	7	45
継続・不明	6	1	15	1	23
計	31	25	50	22	128

○抽出した会議体の数

4つの政策分野について収集した会議体から、大臣、副大臣、大臣政務官の政務3役（以下、閣僚等）や国家公務員のみを構成員とする会議体以外のものを抽出し、その会議体を対象として構成員（委員）の分類を行い数値化した。

	障害者政策	情報公開・ 公文書管理政策	気候変動・ エネルギー政策	NPO・ 「新しい公共」政策	計
～2009年8月	9	15	28	11	63
2009年8月～	18	9	22	7	56
計	27	24	50	18	119

○対象とした会議体の数（継続のもの含む）

#### 3) 構成員（委員）の分類

各会議体の構成員（委員）名簿を収集し、名簿に記載されている所属する組織・団体などから、「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の5つに分類した。その分類の内訳は以下のとおりとした。

- 市民団体：主に NPO 法人、消費者団体など（NPO 法人名、団体名で記載）
- 研究者：主に大学教員など（大学名で記載）
- 企業・団体：主に企業、経済団体、労働団体、業界団体など（会社名、団体名で記載）
- 自治体：主に都道府県及び市町村の首長、職員、教育委員会など（自治体名で記載）



○その他：主に医療従事者、弁護士など（病院名、「弁護士」、「会計士」などと記載）

\*医療関連の団体の場合は「企業・団体」に分類

\*複数の組織・団体が記載されている場合は、先に記載されている組織・団体に分類

## 2. 調査の結果

### 1) 障害者政策

#### ○調査の対象

障害者制度関連を審議事項とした、2001年から2012年までに開催された31の会議体の情報を収集し、整理した。

2009年8月以前（自公政権時）については、障害者施策推進本部及びその下におかれた各種チームや中央障害者施策推進協議会。厚生労働省の社会保障審議会及び障害者部会、労働政策審議会及び障害者雇用分科会。文部科学省による中央教育審議会及び初等中等教育分科会、特別委員会、特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議の17の会議体を抽出し、そのうちそのうち外部委員（閣僚等及び国会公務員以外を委員とするもの）による9の会議体を対象とした。

2009年9月以降（民主政権時）は、障がい者制度改革推進本部とそのもとでの障がい者制度改革推進会議、障害者政策委員会とその下におかれた部会や小委員会、厚生労働省の社会保障審議会、労働政策審議会とそのもとでの障害者雇用分科会、文部科学省による中央教育審議会とそのもとでの初等中等教育分科会及び特別委員会、ワーキング・グループ、特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議の20の会議体を抽出し、そのうち外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による18の会議体を対象とした。

あわせて、31の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による27の会議体を対象とした。なお、31のうち6は、2009年8月以前（自公政権時）から設置開催され、2009年9月以降（民主政権時）も継続されていたものである。

#### ○調査の結果

2009年8月以前（自公政権時）で対象とした9の会議体のほとんどが法律にもとづくものであった。

なお、対象外とした障害者施策推進本部とその下におかれた各種チームは、そのすべてが関係府省庁の担当者（国家公務員）を構成員とするものであった。

2009年9月以降（民主政権時）で対象とした障がい者制度改革推進本部とその下におかれた会議体は法律にもとづくものではなく、その後障害者基本法の改正により障害者政策委員会が法定化され、法律にもとづく会議体となっている。

	会議体の数	総人数	平均人数		市民団体	研究者	企業・団体	自治体	その他
全体	27	661	24.5	人数	154	235	147	80	45
				割合	23.0%	35.6%	20.8%	12.0%	6.9%
～2009年8月	9	238	26.4	人数	28	86	63	40	21
				割合	11.2%	35.0%	25.8%	17.8%	8.4%
2009年9月～	18	423	23.5	人数	126	149	84	40	24
				割合	29.0%	35.9%	18.3%	9.1%	6.1%

○障害者政策の構成員(委員)の分類

対象とした会議体及び構成員(委員)の数は、全体が27の会議体で661人、2009年8月以前(自公政権時)は9の会議体で238人、2009年9月以降(民主政権時)は18の会議体で423人であった。構成員(委員)の平均の数は、全体で24.5人、2009年8月以前(自公政権時)は26.4人、2009年9月以降(民主政権時)は23.5人であった。

分類別構成員(委員)の率では、「市民団体」は全体で23.0%(154人)、2009年8月以前(自公政権時)11.2%(28人)、2009年9月以降(民主政権時)29.0%(126人)であった。

「研究者」は全体で35.6%(235人)、2009年8月以前(自公政権時)35.0%(86人)、2009年9月以降(民主政権時)35.9%(149人)であった。

「企業・団体」は全体で20.8%(147人)、2009年8月以前(自公政権時)25.8%(63人)、2009年9月以降(民主政権時)18.3%(84人)であった。

「自治体」は全体で12.0%(80人)、2009年8月以前(自公政権時)17.8%(40人)、2009年9月以降(民主政権時)9.1%(40人)であった。

「その他」は全体で6.9%(45人)、2009年8月以前(自公政権時)8.4%(21人)、2009年9月以降(民主政権時)6.1%(24人)であった。

個別の会議体の構成員(委員)割合(数)を見てみると、2009年8月以前(自公政権時)の中央障害者施策推進協議会では、「市民団体」40.0%(12人)、「研究者」33.3%(10人)、「企業・団体」13.3%(4人)、「自治体」6.7%(2人)、「その他」6.7%(2人)であった。

2009年9月以降(民主政権時)の障がい者制度改革推進本部では、「市民団体」62.5%(15人)、「研究者」20.8%(5人)、「企業・団体」4.2%(1人)、「自治体」8.3%(2人)、「その他」4.2%(1人)であった。

2009年9月以降(民主政権時)法定化された障害者政策委員会では、「市民団体」が60.0%(18人)、「研究者」20.0%(6人)、「企業・団体」10.0%(3人)、「自治体」6.7%(2人)、「その他」3.3%(1人)であった。障害者政策委員会のもとにおかれた部会及び小委員会での「市民団体」の構成員(委員)の数は、3人(15.8%)から9人(42.8%)であった。構成割合では53.3%(8人)が最高値であった。

他の会議体での「市民団体」の構成を見てみると、2009年8月以前(自公政権時)では、社会保障審議会が3.8%(1人)、障害者部会が27.3%(9人)、労働政策審議会が0%(0人)、障害者雇用分科会20.0%(4人)、中央教育審議会が0%(0人)、初等中等教育分科会が0%(0人)、特別支援教育特別委員会が0%(0人)であった。2009年9月以降(民主政権時)では、

社会保障審議会が 3.4% (1 人)、労働政策審議会が 0% (0 人)、障害者雇用分科会 20.0% (4 人)、中央教育審議会が 0% (0 人)、初等中等教育分科会が 0% (0 人)、特別支援教育の在り方に関する特別委員会が 22.2% (4 人)、合理的配慮等環境整備検討 WG が 28.6% (4 人) であった。

## 2) 情報公開・公文書管理政策

### ○調査の対象

情報公開または公文書管理政策関連を審議事項とした、1995 年から 2012 年までに開催された 25 の会議体の情報を収集し、整理した。

2009 年 8 月以前（自公政権時）では、16 の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による 15 の会議体を対象とした。

2009 年 9 月以降（民主政権時）では、10 の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による 9 の会議体を対象とした。

### ○調査の結果

・法定委員会、情報公開・個人情報保護審査会、消費者委員会、公文書管理委員会、国民生活審議会などで、その他の会議体の多くは内閣官房長官決定などによるものであった。

	会議体の数	総人数	平均人数		市民団体	研究者	企業・団体	自治体	その他
全体	24	274	11.4	人数	5	144	39	9	77
				割合	1.2%	52.7%	9.9%	2.5%	25.4%
～2009年8月	15	171	11.4	人数	2	97	34	7	31
				割合	0.6%	54.2%	13.9%	3.1%	14.8%
2009年9月～	9	103	11.4	人数	3	47	5	2	46
				割合	2.2%	50.1%	3.2%	1.4%	43.1%

### ○情報公開・公文書管理政策の構成員(委員)の分類

対象とした会議体及び構成員(委員)の数は、全 24 の会議体で 274 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）は 15 の会議体で 171 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）は 9 の会議体で 103 人であった。構成員(委員)の平均の数は、全体で 11.4 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）11.4 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）11.4 人であった。

分類別構成員(委員)の割合(数)では、「市民団体」は全体で 1.2% (5 人)、2009 年 8 月以前（自公政権時）0.6% (2 人)、2009 年 9 月以降（民主政権時）2.2% (3 人) であった。

「研究者」は全体で 52.7% (144 人)、2009 年 8 月以前（自公政権時）54.2% (97 人)、2009 年 9 月以降（民主政権時）50.1% (47 人) であった。

「企業・団体」は全体で 9.9% (39 人)、2009 年 8 月以前（自公政権時）13.9% (34 人)、2009 年 9 月以降（民主政権時）3.2% (5 人) であった。

「自治体」は全体で 2.5% (9 人)、2009 年 8 月以前（自公政権時）3.1% (7 人)、2009 年 9 月以降（民主政権時）1.4% (2 人) であった。

「その他」は全体で 25.4% (77 人)、2009 年 8 月以前（自公政権時）14.8% (31 人)、2009

年 9 月以降（民主政権時） 43.1%（46 人）であった。

「市民団体」を構成員（委員）としている会議体の数は、2009 年 8 月以前（自公政権時）では 1 で、2009 年 9 月以降（民主政権時）では、2 であった。

### 3) 気候変動・エネルギー

#### ○調査の対象

気候変動またはエネルギー政策関連を審議事項とした、1997 年から 2012 年までに開催された 50 の会議体の情報を収集し、整理した。

2009 年 8 月以前（自公政権時）では、35 の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による 28 の会議体を対象とした。

2009 年 9 月以降（民主政権時）では、34 の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による 22 の会議体を対象とした。

#### ○調査の結果

2009 年 8 月以前（自公政権時）、2009 年 9 月以降（民主政権時）ともに、経済産業省と環境省所管の審議会については法定委員会（審議会）であり、内閣府もしくは内閣官房を事務局とする会議体は、いずれも閣議決定もしくはいわゆる親会議の決定による会議体であった。

	会議体の数	総人数	平均人数		市民団体	研究者	企業・団体	自治体	その他
全体	50	1023	20.5	人数	18	395	335	24	252
				割合	1.8%	38.6%	32.7%	2.3%	24.6%
～2009年8月	28	572	20.4	人数	6	220	185	14	146
				割合	1.0%	38.5%	32.3%	2.4%	25.5%
2009年9月～	22	451	20.5	人数	12	175	150	10	106
				割合	2.7%	38.8%	33.3%	2.2%	23.5%

○気候変動・エネルギー政策の構成員(委員)の分類

対象とした会議体及び構成員（委員）の数は、全 50 の会議体で 1023 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）は 28 の会議体で 572 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）は 22 の会議体で 451 人であった。構成員（委員）の平均の数は、全体で 20.5 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）は 20.4 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）は 20.5 人であった。

分類別構成員（委員）の割合（数）では、「市民団体」は全体で 1.8%（18 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）1.0%（6 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）2.7%（12 人）であった。

「研究者」は全体で 38.6%（395 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）38.5%（220 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）38.8%（175 人）であった。

「企業・団体」は全体で 32.7%（335 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）32.3%（185 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）33.3%（150 人）であった。

「自治体」は全体で 2.3%（24 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）2.4%（14 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）2.2%（10 人）であった。

「その他」は全体で 24.6%（252 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）25.5%（146 人）、

2009年9月以降（民主政権時）23.5%（106人）であった。

個別の会議体での構成員（委員）割合（数）を見てみると、2009年8月以前（自公政権時）では「市民団体」の構成員（委員）の数は1人（4.8%～）ないし2人（～6.7%）で、0人の会議体は24であった。

2009年9月以降（民主政権時）では、1人（3.3%）から3人（12.0%）で、0人の会議体は14であった。

#### 4) NPO・「新しい公共」政策

##### ○調査の対象

NPO制度関連を審議事項とした、1999年から2012年までに開催された20の会議体の情報を収集し、整理した。

2009年8月以前（自公政権時）については、内閣府における国民生活審議会と、経済産業省における社会的企業関連の研究会等14の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による11の会議体を対象とした。

2009年9月以降（民主政権時）は、内閣府における「新しい公共」関連の会議と、経済産業省における社会的企業関連の研究会等9の会議体を抽出し、外部委員（閣僚等及び国家公務員以外を委員とするもの）による8の会議体を対象とした。

「社会的責任に関する円卓会議」については、2009年8月以前にはじまり2009年9月以降も継続されているが、“多種多様なステークホルダーが対等な立場で参加し、協働して課題解決にあたる合意形成の枠組み（マルチステークホルダー・プロセス）による取組み”としてのものであり、政府主体の他の会議とは異なることから、対象としないこととした。

##### ○調査の結果

2009年8月以前（自公政権時）は、NPO法制などの審議は主として「国民生活審議会」のもとに置かれた総合企画部会及びNPO法人制度委員会、NPO法人制度検討委員会などで行われた。「国民生活審議会」は法定委員会であり、そのもとの部会や委員会等がおかれていた。

2009年9月以降（民主政権時）は、「「新しい公共」円卓会議」、「「新しい公共」推進会議」とそのもとのワーキング・グループや専門調査会などで行われた。いずれの会議体も法律にもとづくものではなく、「内閣総理大臣決定」を設置、開催の根拠としており、「設置要綱」などにより運営方法等が定められているものであった。

	会議体の数	総人数	平均人数						
				市民団体	研究者	企業・団体	自治体	その他	
全体	18	333	18.5	人数	55	134	89	27	28
				割合	19.9%	37.4%	23.8%	10.4%	8.5%
～2009年8月	11	236	21.5	人数	19	117	64	16	20
				割合	8.3%	49.9%	24.8%	8.9%	8.1%
2009年9月～	7	97	13.9	人数	36	17	25	11	8
				割合	38.1%	17.8%	22.3%	12.7%	9.2%

○NPO・「新しい公共」政策の構成員（委員）の分類

対象とした会議体及び構成員（委員）の数は、全体が 18 の会議体で 333 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）は 11 の会議体で 236 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）は 7 の会議体で 97 人であった。構成員（委員）の平均の数は、全体で 18.5 人、2009 年 8 月以前（自公政権時）は 21.5 人、2009 年 9 月以降（民主政権時）は 13.9 人であった。

分類別構成員（委員）の割合（数）では、「市民団体」は全体で 19.9%（55 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）8.3%（19 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）38.1%（36 人）であった。

「研究者」は全体で 37.4%（134 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）49.9%（117 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）17.8%（17 人）であった。

「企業・団体」は全体で 23.8%（89 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）24.8%（64 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）22.3%（25 人）であった。

「自治体」は全体で 10.4%（27 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）8.9%（16 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）12.7%（11 人）であった。

「その他」は全体で 8.5%（28 人）、2009 年 8 月以前（自公政権時）8.1%（20 人）、2009 年 9 月以降（民主政権時）9.2%（8 人）であった。

個別の会議体での構成員（委員）数（割合）を見てみると、2009 年 8 月以前（自公政権時）では「市民団体」の構成員（委員）の数は 1 人（3.8%～）ないし 2 人（～11.1%）のものが多く、ソーシャルビジネス研究会のみ 5 人（22.7%）であった。

2009 年 9 月以降（民主政権時）では、3 人（15.8%）から 9 人（45.0%）であった。なお、構成割合では、57.1%（8 人）が最高値であった。

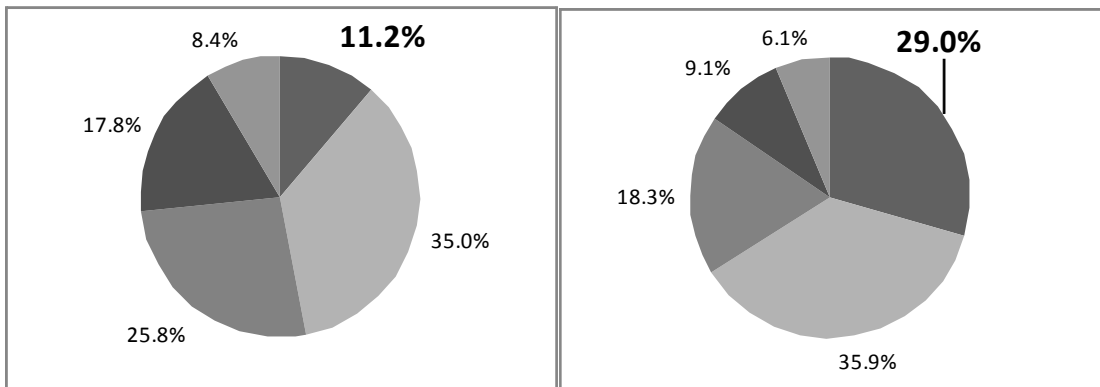
### 3. 比較・解析

ここでは、本 PT（研究会）の主な目的である、政策形成への NGO の参加について、2009 年 8 月までの自公政権時と 2009 年 9 月以降の民主政権時での、「市民団体」関係者の参加について比較してみる。

#### 1) 障害者政策

障害者政策においては、「市民団体」の構成率は自公政権時 11.2%であったが、民主政権時には 29.0%と約 18 ポイント上昇している。これは、障害当事者の長年にわたる運動スローガンである「完全参加と平等」にもとづき、「自分（たち）のことは自分（たち）で決める」、ことを旨として活動してきた成果として、その参加を保障する回路がより開かれたことを意味するものであろう。

他の構成率を見てみると、「市民団体」の参加により、自公政権時には「企業・団体」25.8%、「自治体」17.8%であったが、民主政権時には「企業・団体」18.3%、「自治体」9.1%と減少しており、「研究者」は自公政権時には 35.0%、民主政権時には 35.9%と、ほぼ同率であった。



○～2009年8月(自公政権)

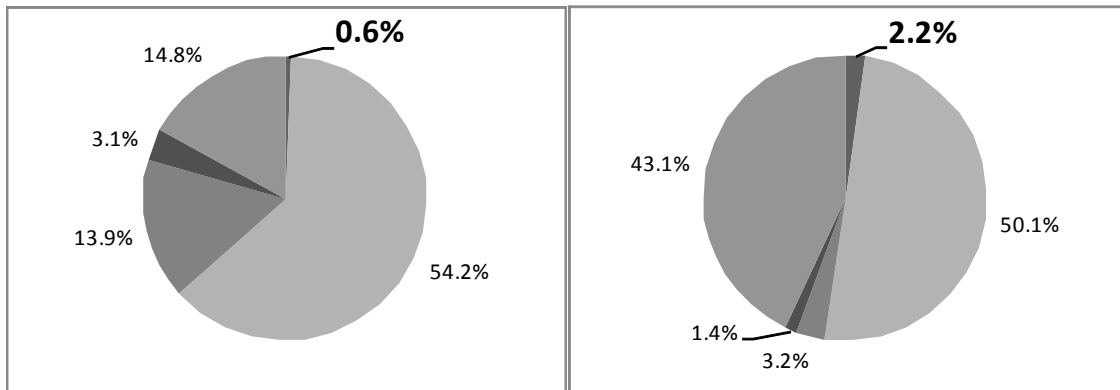
○2009年8月～(民主政権)

\*時計回りで、「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の順。

## 2) 情報公開・公文書管理政策

情報公開・公文書管理政策においては、「市民団体」の構成率は自公政権時 0.6%であったが、民主政権時には 2.2%と 1.6ポイント上昇している。全体の構成率からすると微増であるが、これは情報公開・公文書管理政策という専門的分野であり、日常的に取り組む市民団体も比較的少ないことがその理由としてあげられる。

「研究者」は、自公政権時 54.2%、民主政権時 50.1%でほぼ同率で、「企業・団体」が自公政権時 13.9%、民主政権時 3.2%、「自治体」が自公政権時 3.1%、民主政権時 1.4%と減少している。「その他」は自公政権時 14.8%であったが、民主政権時 43.1%と 28.8ポイント増加しているが、弁護士、報道関係者などの参加が増加したことによるものと思われる。



○～2009年8月(自公政権)

○2009年8月～(民主政権)

\*時計回りで、「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の順。

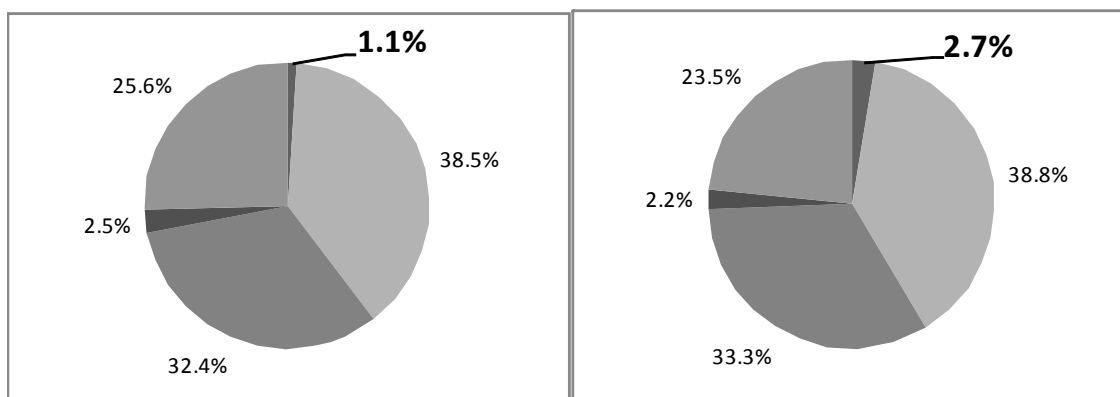
## 3) 気候変動・エネルギー政策

気候変動・エネルギー政策においては、「市民団体」の構成率は自公政権時 1.1%であったが、民主政権時には 2.7%と 1.6ポイント上昇している。全体の構成率からすると微増である。

「研究者」は、自公政権時 38.5%、民主政権時 38.8%、「企業・団体」が自公政権時 32.4%、民主政権時 33.3%、「自治体」が自公政権時 2.5%、民主政権時 2.2%、「その他」は自公政権時 25.6%、民主政権時 23.5%とほぼ同率であった。

気候変動・エネルギー政策においては、自公政権時と民主政権時との構成率の比較において

は、あまり変化が見られない結果であった。



○～2009年8月(自公政権)

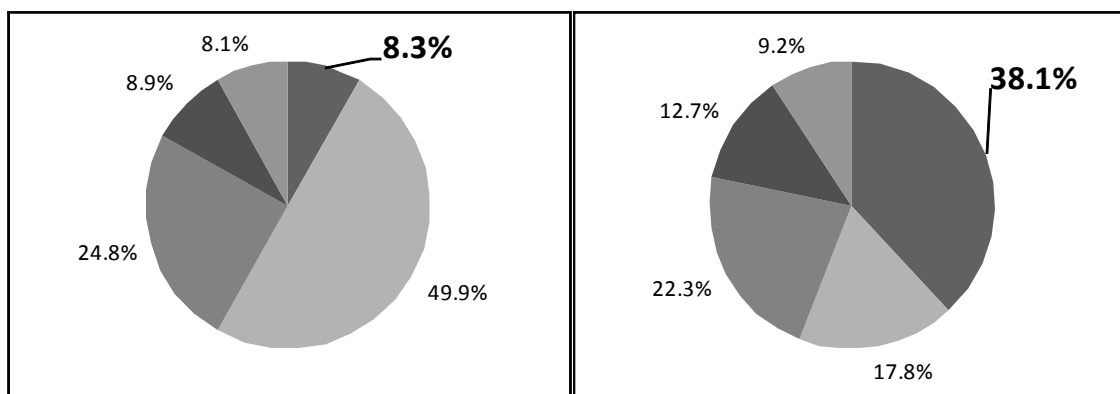
○2009年8月～(民主政権)

\*時計回りで、「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の順。

#### 4) NPO・「新しい公共」政策

NPO・「新しい公共」政策においては、「市民団体」の構成率は自公政権時 8.3%であったが、民主政権時には 38.1%と 29.8 ポイント上昇している。

「研究者」は、自公政権時 49.9%、民主政権時 17.8%と大きく減少し、「企業・団体」が自公政権時 24.8%、民主政権時 22.3%と微減、「自治体」が自公政権時 8.9%、民主政権時 12.7%と増加、「その他」は自公政権時 8.1%、民主政権時 9.2%とほぼ横ばいであった。



○～2009年8月(自公政権)

○2009年8月～(民主政権)

\*時計回りで、「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の順。

#### 4. 調査結果から見えるもの(考察)

以上、「障害者政策」、「情報公開・公文書管理政策」、「気候変動・エネルギー政策」、「NPO・「新しい公共」政策」の4つの政策分野について、2009年8月までの自公政権時と2009年9月以降の民主政権時において、関係する国の政府、行政機関における政策形成にかかわる会議体への「市民団体」、「研究者」、「企業・団体」、「自治体」、「その他」の構成員(委員)の比率についての結果を示した。ここでは、その考察ならびに今後の政策形成への「市民団体」の参加について、その考え方などを示してみる。

##### 1) 専門知識の向上による参加機会の拡大



調査結果のとおり、4つの政策分野において、2009年8月までの自公政権時より2009年9月以降の民主政権時における「市民団体」の構成員（委員）の比率は増加した。特に「障害者政策」と「NPO・「新しい公共」政策」においては、その比率が大きく増加した。

その理由として、「障害者政策」は当事者の生活実態に直接的に関与するものであり、「NPO・「新しい公共」政策」はNPO法人など事業活動を行う団体に直接的に関与する政策が多いことなどにより、当事者や当事者団体の関係者の参加が不可欠であり、増加したものと見ることができる。

一方、「情報公開・公文書管理政策」は、市民による情報取得という意味においては当事者である市民の関与が不可欠であるが、行政文書の取扱い手続きに関する事項など行政事務、組織に一定程度精通していないと政策議論が困難なことなど、基本的な専門知識が必要となり、有識者などを中心とせざるを得ない分野と見ることができること。

「地球温暖化・エネルギー政策」においても、市民の生活スタイルなどによるエネルギー消費量の増加など直接的に市民が関与すべき側面もあるが、企業活動における地球温暖化防止や電力事業のあり方などに関しては一定程度の専門知識が必要となり、有識者などを中心とせざるを得ない分野と見ることができることなどがあげられる。

このような課題を克服し、「市民団体」関係者の構成員（委員）の増加を図るためには、「市民団体」による専門家を養成する取組みがそのひとつといえよう。特定の分野について専門的に探究し、情報を発信するなどの取組みが必要で、この取組みは「情報公開・公文書管理政策」や「地球温暖化・エネルギー政策」などに留まらず、「障害者政策」や「NPO・「新しい公共」政策」においても同様のことが必要であり、いわゆるシンクタンクの活動が必要であろう。

このような専門的知識の向上とその人材の増加により、政府における政策形成過程への「市民団体」の参加の機会が増加するものと思われ、その実現に向けた一歩となるだろう。

## 2) 代表制と「市民団体」の参加

今回の調査で対象とした会議体は、閣僚等政務3役や国家公務員のみをメンバーとする会議体以外の会議体を対象とした。それらの会議体は基本的に「政策形成」を行う場であり「政策決定」は別である。これは、代議制（代表制）のしくみを基本とする政府機構を選択している国としては当然のことであろう。これを外部の構成員（委員）のみの会議体が決定までを行うとすると、その責任の所在や政府、議会などとの関係性のもとでは問題も少なくない。あくまでも外部の構成員（委員）により意見（提言）などをまとめ、決定権者への提出が役割であり、その意見（提案）などを受けて大臣など閣僚のもとで決定して、議会の関与が必要な事案については（政府の方針決定などは基本的に議会が関与すべきである）、議会の審議等を経て決定することが通例であろう。

今回の調査対象の多くの会議体も、上記のような諮問機能的な役割のものであった。しかし、「情報公開・公文書管理政策」分野における「行政透明化検討チーム」などは大臣をはじめ政務3役と（閣僚等や国家公務員ではない）外部の者が構成員（委員）となり、取組みが進められた。決定権者が参加し議論を重ね、チームとしての方針である「情報公開法改正案」を提示した事例である。これは、2009年8月以前の自公政権時にも設置された、内閣総理大臣を議

長とし民間有識者をもメンバーとする「経済財政諮問会議」に似たしくみといえよう。

多様な人材を活用し、政府の意思決定への関与を強めることは必要だと思われるが、ここでは「代表制」についても十分留意しそのしくみを形成すべきであることを示しておきたい。

### 3) 徹底した情報公開

また、「政策形成」と「政策決定」においては、上記「行政透明化検討チーム」では担当大臣の主導により、それまでは動きの鈍かった行政情報の公開のしくみについて大改正ともいえる案が閣議決定された。しかし、国会審議には至らずその後の政権交代により廃案となった。その原因のひとつとして、政策形成過程で国会、与党の関与が薄かったことがそのひとつであると思われる。これも代表制としてのしくみが影響しているものという事ができ、その克服のためには国会、与党の関与のためのしくみを同時並行的につくりだすことが現状では最善の策ではないかと考える。

一方で、厚生労働省所管の労働政策審議会では、委員が公労使（30名の委員（公益委員・労働者委員・使用者委員の各10名）で組織）の3者から構成されており、その障害者雇用分科会は公労使に障害者団体の4者の委員構成としている。これも1つの会議体のあり方ではあるが、そこでの決定方針などへは、閣僚など政務3役や国会などの関与が薄くなりがちである。もともとは国際労働機関ILO条約において雇用政策については労使同数参加の審議会を通じて政策決定を行うべき旨が規定されており、労働政策審議会もそれに則したしくみとしている。

このような「政策形成」と「政策決定」の関係の課題を克服するためには、すでに様々に言及されているように、それぞれの過程で徹底した情報公開が重要で、透明化がキーワードであることは今回の事例から見ても相違ない事項である。

### 4) 参加の量から質へ

今回の調査結果のとおり、4つの政策分野において、2009年8月までの自公政権時より2009年9月以降の民主政権時における「市民団体」の構成員（委員）の比率は増加し、参加の量は増大したことが伺えた。そのことは評価でき、その量を維持しさらに増加するための決断を現政権にも求めたい。

一方で、参加量が増大したからこそ浮き出てきた課題、問題点も多く指摘されている。その質の改善に向けた検討が必要である。

今回は「政策形成過程」への「市民団体」の参加を中心に検討したが、諸外国でも様々な試みがなされていることも垣間見られ、国内においても様々な市民参加の機会を模索し、ある意味最善のないテーマでもある市民参加のしくみについてより最善の策を見出すため様々な場面での試行も必要であろう。サービス受給者の意見をどのように政策により反映可能か、そのモニタリングとアセスメントも含めた取組みも同時に試行すべきであろうことを記しておきたい。

(小林幸治)

○調査結果－障害者政策 1

障害者政策・審議会等一覧					
	名称	設置期日 (第1回)	設置根拠		
			法律	閣議決定	その他
～2009年8月(自公政権時)、2009年9月～(民主政権時) 継続しているもの					
1	社会保障審議会	2001年1月	1		
2	労働政策審議会	2001年1月	1		
3	障害者雇用分科会	2001年2月	1		
4	特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議	2008年8月			1
5	中央教育審議会	2001年1月	1		
6	初等中等教育分科会	2001年4月	1		
～2009年8月(自公政権時)					
1	障害者施策推進本部	2001年3月		1	
2	意識啓発推進チーム	2004年6月			1
3	公共サービス適切対応推進チーム	2004年6月			1
4	公務部門における障害者雇用推進チーム	2004年6月			1
5	障害者権利条約に係る対応推進チーム	2004年6月			1
6	資格取得試験等における配慮推進チーム	2005年3月			1
7	地方障害者計画策定推進チーム	2005年3月			1
8	障害者施策推進課長会議	2004年3月			1
9	中央障害者施策推進協議会	2005年5月	1		
10	社会保障審議会 障害者部会	2001年12月	1		
11	中央教育審議会 初等中等教育分科会 特別支援教育特別委員会	2004年3月	1		
2009年9月～(民主政権時)					
1	障がい者制度改革推進本部	2009年12月		1	
2	障がい者制度改革推進会議	2010年1月			1
3	総合福祉部会	2010年4月			1
4	差別禁止部会	2010年11月			1
5	障害者政策委員会	2012年7月	1		
6	差別禁止部会	2012年7月	1		
7	第1小委員会	2012年9月	1		
8	第2小委員会	2012年9月	1		
9	第3小委員会	2012年9月	1		
10	第4小委員会	2012年10月	1		
11	第5小委員会	2012年10月	1		
12	第6小委員会	2012年10月	1		
13	中央教育審議会 初等中等教育分科会 特別支援教育特別委員会 特別支援教育の在り方に関する特別委員会	2010年7月	1		
14	合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ	2011年7月	1		

○調査結果－障害者政策 2

障害者政策・審議会委員等の委員の分類(公務員以外のメンバーによる会議のみ)						
(上段:人数(人)、下段:割合)						
名称	人数 (人)	市民 団体	研究者	企業 ・ 団体	自治体	その他
～2009年8月(自公政権時)						
1 中央障害者施策推進協議会	30	12 40.0%	10 33.3%	4 13.3%	2 6.7%	2 6.7%
2 社会保障審議会	26	1 3.8%	15 57.7%	2 7.7%	3 11.5%	5 19.2%
3 障害者部会	33	9 27.3%	10 30.3%	8 24.2%	3 9.1%	3 9.1%
4 労働政策審議会	30	0 0.0%	9 30.0%	20 66.7%	0 0.0%	1 3.3%
5 障害者雇用分科会	20	4 20.0%	6 30.0%	10 50.0%	0 0.0%	0 0.0%
6 特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議	21	2 9.5%	5 23.8%	3 14.3%	9 42.9%	2 9.5%
7 中央教育審議会	30	0 0.0%	12 40.0%	7 23.3%	6 20.0%	5 16.7%
8 初等中等教育分科会	32	0 0.0%	14 43.8%	7 21.9%	9 28.1%	2 6.3%
9 特別支援教育特別委員会	19	0 0.0%	5 26.3%	2 10.5%	8 42.1%	1 5.3%
2009年9月～(民主政権時)						
1 社会保障審議会	29	1 3.4%	20 69.0%	3 10.3%	4 13.8%	1 3.4%
2 労働政策審議会	30	0 0.0%	9 30.0%	20 66.7%	0 0.0%	1 3.3%
3 障害者雇用分科会	20	4 20.0%	6 30.0%	10 50.0%	0 0.0%	0 0.0%
4 障がい者制度改革推進会議	24	15 62.5%	5 20.8%	1 4.2%	2 8.3%	1 4.2%
5 総合福祉部会	55	34 61.8%	11 20.0%	4 7.3%	3 5.5%	3 5.5%
6 差別禁止部会	15	3 14.3%	7 33.3%	2 9.5%	0 0.0%	3 14.3%
7 障害者政策委員会	30	18 60.0%	6 20.0%	3 10.0%	2 6.7%	1 3.3%
8 差別禁止部会	15	3 15.8%	10 52.6%	2 10.5%	0 0.0%	4 21.1%
9 第1小委員会	16	5 31.3%	7 43.8%	1 6.3%	1 6.3%	2 12.5%
10 第2小委員会	19	6 31.6%	10 52.6%	2 10.5%	1 5.3%	0 0.0%
11 第3小委員会	15	8 53.3%	5 33.3%	1 6.7%	1 6.7%	0 0.0%
12 第4小委員会	21	9 42.9%	6 28.6%	5 23.8%	1 4.8%	0 0.0%
13 第5小委員会	16	6 37.5%	9 56.3%	0 0.0%	1 6.3%	0 0.0%
14 第6小委員会	11	4 36.4%	4 36.4%	0 0.0%	1 9.1%	2 18.2%
15 中央教育審議会	30	0 0.0%	12 40.0%	8 26.7%	7 23.3%	3 10.0%
16 初等中等教育分科会	32	0 0.0%	14 43.8%	9 28.1%	9 28.1%	0 0.0%
17 特別支援教育の在り方に関する特別委員会	27	6 22.2%	6 22.2%	10 37.0%	3 11.1%	2 7.4%
18 合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ	14	4 28.6%	2 14.3%	3 21.4%	4 28.6%	1 7.1%

○調査結果－情報公開・公文書管理政策 1

情報公開、公文書管理等・審議会委員等の委員				
	名称	設置期日 (第1回)	設置根拠	
			法律	閣議決定 その他
～2009年8月(自公政権時)、2009年9月～(民主政権時) 継続しているもの				
1	情報公開・個人情報保護審査会	2001年4月	1	
～2009年8月(自公政権時)				
1	行政改革委員会 行政情報公開部会	1995年3月		1
2	特殊法人情報公開検討委員会	1999年7月		1
3	情報公開法の制度運営に関する検討会	2004年4月		1
4	歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会	2003年5月		1
5	公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会	2003年12月		1
6	公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会	2005年5月		1
7	電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会	2005年6月		1
8	公文書管理の在り方等に関する有識者会議	2008年3月		1
9	高度情報通信社会推進本部 個人情報保護法制化専門委員会	2000年2月		1
10	高度情報通信社会推進本部 個人情報保護検討部会	1999年7月		1
11	国民生活審議会 個人情報保護部会	2003年7月		1
12	国民生活審議会 消費者政策部会 公益通報者保護制度検討委員会	2003年1月		1
13	行政機関等個人情報保護法制研究会	2001年4月		
14	行政不服審査制度検討会	2006年10月		1
15	行政手続法検討会	2004年4月		1
2009年9月～(民主政権時)				
1	消費者委員会	2009年9月	1	
2	個人情報保護専門調査会	2010年8月		1
3	行政透明化検討チーム	2010年4月		1
4	行政救済制度検討チーム	2010年8月		1
5	行政救済制度検討チームWG	2011年7月		1
6	公文書管理委員会	2010年7月	1	
7	特定歴史公文書等不服審査分科会	2011年6月	1	
8	閣議議事録等作成・公開制度検討チーム	2012年7月		1
9	閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム	2012年8月		

○調査結果—情報公開・公文書管理政策 2

情報公開、公文書管理等・審議会委員等の委員の分類(公務員以外のメンバーによる会議のみ)							
(上段:人数(人)、下段:割合)							
	名称	人数	市民 団体	研究者	企業 ・団体	自治体	その他
～2009年8月(自公政権時)							
1	行政改革委員会行政情報公開部会	15	0 0.0%	7 46.7%	3 20.0%	1 6.7%	4 26.7%
2	特殊法人情報公開検討委員会	12	0 0.0%	7 58.3%	3 25.0%	0 0.0%	2 16.7%
3	情報公開法の制度運営に関する検討会	8	0 0.0%	7 87.5%	0 0.0%	0 0.0%	1 12.5%
4	歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会	8	0 0.0%	5 62.5%	0 0.0%	1 12.5%	2 25.0%
5	公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会	11	0 0.0%	6 54.5%	1 9.1%	1 9.1%	3 27.3%
6	公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会	7	0 0.0%	7 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
7	電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会	6	0 0.0%	5 83.3%	0 0.0%	0 0.0%	1 16.7%
8	公文書管理の在り方等に関する有識者会議	9	0 0.0%	5 55.6%	2 22.2%	0 0.0%	2 22.2%
9	高度情報通信社会推進本部 個人情報保護法制化専門委員会	9	0 0.0%	7 77.8%	0 0.0%	0 0.0%	2 22.2%
10	高度情報通信社会推進本部 個人情報保護検討部会	14	0 0.0%	6 42.9%	7 50.0%	0 0.0%	1 7.1%
11	国民生活審議会個人情報保護部会	18	0 0.0%	7 38.9%	6 33.3%	3 16.7%	2 11.1%
12	消費者政策部会公益通報者保護制度検討委員会	21	2 9.5%	8 38.1%	8 38.1%	0 0.0%	3 14.3%
13	行政機関等個人情報保護法制研究会	8	0 0.0%	6 75.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 25.0%
14	行政不服審査制度検討会	12	0 0.0%	9 75.0%	1 8.3%	1 8.3%	1 8.3%
15	行政手続法検討会	13	0 0.0%	5 38.5%	3 23.1%	0 0.0%	5 38.5%
2009年9月～(民主政権時)							
1	情報公開・個人情報保護審査会	15	0 0.0%	6 40.0%	0 0.0%	0 0.0%	9 60.0%
2	消費者委員会個人情報保護専門調査会	18	2 11.1%	8 44.4%	4 22.2%	1 5.6%	3 16.7%
3	行政透明化検討チーム	11	1 9.1%	5 45.5%	0 0.0%	0 0.0%	5 45.5%
4	行政救済制度検討チーム	15	0 0.0%	4 26.7%	1 6.7%	1 6.7%	9 60.0%
5	行政救済制度検討チームWG	12	0 0.0%	6 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 50.0%
6	公文書管理委員会	7	0 0.0%	6 85.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 14.3%
7	特定歴史公文書等不服審査分科会	3	0 0.0%	2 66.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 33.3%
8	閣議議事録等作成・公開制度検討チーム	12	0 0.0%	5 41.7%	0 0.0%	0 0.0%	7 58.3%
9	閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム	10	0 0.0%	5 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 50.0%

○調査結果－気候変動・エネルギー政策 1

気候変動・エネルギー政策 審議会等一覧				
名称	設置期日 (第1回)	設置根拠		
		法律	閣議決定	その他
～2009年8月(自公政権時)、2009年9月～(民主政権時) 継続しているもの				
1	地球温暖化対策推進本部	1997年12月	1	
2	総合資源エネルギー調査会 省エネルギー部会	2003年12月	1	
3	省エネルギー基準部会	2001年1月	1	
4	新エネルギー部会	2001年1月	1	
5	原子力安全・保安部会	2001年1月	1	
6	都市熱エネルギー部会	2002年9月	1	
7	石油分科会	2005年10月	1	
8	産業構造審議会 環境部会 地球環境小委員会	2001年3月	1	
9	中央環境審議会	2001年1月	1	
10	地球環境部会	2001年2月	1	
11	自主行動計画フォローアップ専門委員会	2007年2月	1	
～2009年8月(自公政権時)				
1	地球温暖化問題に関する懇談会	2008年3月		1
2	環境モデル都市・低炭素社会づくり分科会	2008年3月		1
3	政策手法分科会	2008年5月		1
4	中期目標検討委員会	2008年11月		1
5	地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議	1997年8月		
6	総合資源エネルギー調査会	2005年7月	1	
7	総合部会	2000年4月	1	
8	基本計画部会(H17年7月廃止)	2003年4月	1	
9	総合・需給合同部会	2001年3月	1	
10	需給部会	2003年12月	1	
11	鉱業分科会	2001年8月	1	
12	電源開発分科会	2001年5月	1	
13	高圧ガス及び火薬類保安分科会	2001年5月	1	
14	地方会議	2001年6月	1	
15	中央環境審議会 地球環境部会 国内制度小委員会	2001年3月	1	
16	目標達成シナリオ小委員会	2001年3月	1	
17	海洋環境専門委員会	2003年8月	1	
18	気候変動に関する国際戦略専門委員会	2004年4月	1	
19	国際環境協力専門委員会	2004年12月	1	
20	二酸化炭素海底地層貯留に関する専門委員会	2006年9月	1	
2009年9月～(民主政権時)				
1	国家戦略会議 エネルギー・環境会議	2011年6月		1
2	エネルギー・環境会議幹事会	2011年6月		1
3	コスト等検証委員会	2011年10月		1
4	需給検証委員会	2012年4月		1
5	地球温暖化問題に関する閣僚委員会	2009年9月		1
6	地球温暖化問題に関する閣僚委員会副大臣級検討チーム	2009年10月		1
7	タスクフォース	2009年10月		1
8	総合資源エネルギー調査会 基本問題委員会	2011年10月	1	
9	産業構造審議会 環境部会 地球環境小委員会政策手法ワーキンググループ	2010年6月	1	
10	地球環境小委員会政策手法ワーキンググループ検討タスクフォース	2010年8月	1	
11	中央環境審議会 地球環境部会 フロン類等対策小委員会	2010年7月	1	
12	国内排出量取引制度小委員会	2010年4月	1	
13	中長期ロードマップ小委員会	2010年4月	1	

○調査結果－気候変動・エネルギー政策 2

気候変動・エネルギー政策 審議会委員等の委員の分類(公務員以外のメンバーによる会議のみ)						
(上段:人数(人), 下段:割合)						
名称	人数 (人)	市民 団体	研究者	企業 ・団体	自治体	その他
～2009年8月(自公政権時)						
1 地球温暖化問題に関する懇談会	12	0	4	3	1	4
		0.0%	33.3%	25.0%	8.3%	33.3%
2 環境モデル都市・低炭素社会づくり分科会	12	0	7	1	0	3
		0.0%	58.3%	8.3%	0.0%	25.0%
3 政策手法分科会	12	0	4	3	0	5
		0.0%	33.3%	25.0%	0.0%	41.7%
4 中期目標検討委員会	8	0	1	3	0	4
		0.0%	12.5%	37.5%	0.0%	50.0%
5 地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議	16	0	8	4	0	4
		0.0%	50.0%	25.0%	0.0%	25.0%
6 総合資源エネルギー調査会	29	0	14	6	1	8
		0.0%	48.3%	20.7%	3.4%	27.6%
7 総合部会	14	0	5	3	1	5
		0.0%	35.7%	21.4%	7.1%	35.7%
8 基本計画部会(H17年7月廃止)	27	0	8	13	1	5
		0.0%	29.6%	48.1%	3.7%	18.5%
9 需給部会	19	0	5	7	1	6
		0.0%	26.3%	36.8%	5.3%	31.6%
10 鉱業分科会	23	0	6	15	0	2
		0.0%	26.1%	65.2%	0.0%	8.7%
11 高圧ガス及び火薬類保安分科会	17	0	5	9	0	3
		0.0%	29.4%	52.9%	0.0%	17.6%
12 省エネルギー一部会	28	0	7	12	1	8
		0.0%	25.0%	42.9%	3.6%	28.6%
13 省エネルギー基準部会	35	0	11	21	0	3
		0.0%	31.4%	60.0%	0.0%	8.6%
14 新エネルギー一部会	16	0	4	7	1	4
		0.0%	25.0%	43.8%	6.3%	25.0%
15 原子力安全・保安部会	26	0	11	4	2	9
		0.0%	42.3%	15.4%	7.7%	34.6%
16 都市熱エネルギー一部会	20	0	6	12	0	2
		0.0%	30.0%	60.0%	0.0%	10.0%
17 石油分科会	33	0	7	17	0	9
		0.0%	21.2%	51.5%	0.0%	27.3%
18 電気事業分科会	25	0	8	12	0	5
		0.0%	32.0%	48.0%	0.0%	20.0%
19 産業構造審議会 環境部会 地球環境小委員会	30	0	6	11	0	13
		0.0%	20.0%	36.7%	0.0%	43.3%
20 中央環境審議会	30	2	17	5	1	5
		6.7%	56.7%	16.7%	3.3%	16.7%
21 地球環境部会	36	2	19	5	0	10
		5.6%	52.8%	13.9%	0.0%	27.8%
22 自主行動計画フォローアップ専門委員会	14	1	8	0	1	4
		7.1%	57.1%	0.0%	7.1%	28.6%
23 国内制度小委員会	21	1	6	5	2	7
		4.8%	28.6%	23.8%	9.5%	33.3%
24 目標達成シナリオ小委員会	19	0	13	3	0	3
		0.0%	68.4%	15.8%	0.0%	15.8%
25 海洋環境専門委員会	10	0	7	0	0	3
		0.0%	70.0%	0.0%	0.0%	30.0%
26 気候変動に関する国際戦略専門委員会	13	0	8	0	0	5
		0.0%	61.5%	0.0%	0.0%	38.5%
27 国際環境協力専門委員会	13	0	5	4	1	3
		0.0%	38.5%	30.8%	7.7%	23.1%
28 二酸化炭素海底地層貯留に関する専門委員会	14	0	10	0	0	4
		0.0%	71.4%	0.0%	0.0%	28.6%



気候変動・エネルギー政策 審議会委員等の委員の分類(公務員以外のメンバーによる会議のみ)							
(上段:人数(人)、下段:割合)							
名称	人数 (人)	市民 団体	研究者	企業 ・ 団体	自治体	その他	
2009年9月～(民主政権時)							
1	国家戦略会議 コスト等検証委員会	11	0	6	0	0	5
			0.0%	54.5%	0.0%	0.0%	45.5%
2	需給検証委員会	11	0	5	0	0	6
			0.0%	45.5%	0.0%	0.0%	54.5%
3	地球温暖化問題に関する関係委員会 タスクフォース	7	1	6	0	0	0
			14.3%	85.7%	0.0%	0.0%	0.0%
4	総合資源エネルギー調査会 基本問題委員会	25	3	9	6	0	7
			12.0%	36.0%	24.0%	0.0%	28.0%
5	省エネルギー部会	28	0	3	22	1	2
			0.0%	10.7%	78.6%	3.6%	7.1%
6	省エネルギー基準部会	37	0	13	20	0	4
			0.0%	35.1%	54.1%	0.0%	10.8%
7	新エネルギー部会	11	0	3	4	0	4
			0.0%	27.3%	36.4%	0.0%	36.4%
8	原子力安全・保安部会	26	0	11	3	2	10
			0.0%	42.3%	11.5%	7.7%	38.5%
9	都市熱エネルギー部会	21	0	7	12	0	2
			0.0%	33.3%	57.1%	0.0%	9.5%
10	石油分科会	22	0	5	14	0	3
			0.0%	22.7%	63.6%	0.0%	13.6%
11	電気事業分科会	23	0	5	13	0	5
			0.0%	21.7%	56.5%	0.0%	21.7%
12	産業構造審議会 環境部会 地球環境小委員会	34	0	9	13	0	12
			0.0%	26.5%	38.2%	0.0%	35.3%
13	地球環境小委員会政策手法ワーキンググループ	20	0	8	9	0	5
			0.0%	36.4%	40.9%	0.0%	22.7%
14	地球環境小委員会政策手法ワーキンググループ検討タスクフォース	9	0	8	0	0	1
			0.0%	88.9%	0.0%	0.0%	11.1%
15	中央環境審議会	30	1	17	5	1	6
			3.3%	56.7%	16.7%	3.3%	20.0%
16	地球環境部会	37	3	16	5	0	13
			8.1%	43.2%	13.5%	0.0%	35.1%
17	自主行動計画フォローアップ専門委員会	14	1	9	0	1	3
			7.1%	64.3%	0.0%	7.1%	21.4%
18	フロン類等対策小委員会	18	1	8	6	2	1
			5.6%	44.4%	33.3%	11.1%	5.6%
19	国内排出量取引制度小委員会	14	0	6	4	1	3
			0.0%	42.9%	28.6%	7.1%	21.4%
20	中長期ロードマップ小委員会	20	1	7	5	0	7
			5.0%	35.0%	25.0%	0.0%	35.0%
21	2013年以降の対策・施策に関する検討小委員会	23	1	8	6	2	6
			4.3%	34.8%	26.1%	8.7%	26.1%
22	低炭素建築物に関する専門委員会	10	0	6	3	0	1
			0.0%	60.0%	30.0%	0.0%	10.0%

○調査結果－NPO・「新しい公共」政策1

NPO・「新しい公共」等・審議会委員等の委員					
	名称	設置期日 (第1回)	設置根拠		
			法律	閣議決定	その他
～2009年8月(自公政権時)、2009年9月～(民主政権時) 継続しているもの					
1	社会的責任に関する円卓会議	2009年3月			1
～2009年8月(自公政権時)					
1	第17次国民生活審議会	1999年4月	1		
2	総合企画部会	1999年6月			1
3	NPO制度委員会	1999年6月			1
4	第18次国民生活審議会	2001年7月	1		
5	総合企画部会	2001年12月			1
6	第19次国民生活審議会	2003年7月	1		
7	総合企画部会	2003年10月			1
8	第20次国民生活審議会	2005年10月	1		
9	総合企画部会	2005年11月			1
10	NPO法人制度検討委員会	2005年12月			1
11	第21次国民生活審議会		1		
12	総合企画部会	2007年11月			1
13	「生活安心プロジェクト」(行政のあり方の総点検)ワーキンググループ				1
14	ソーシャルビジネス研究会	2007年9月			1
2009年9月～(民主政権時)					
1	「新しい公共」円卓会議	2010年1月			1
2	「新しい公共」推進会議①	2010年10月			
3	「新しい公共」推進会議②	2012年10月			1
4	震災支援制度等ワーキング・グループ	2011年4月			1
5	政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会	2010年12月			1
6	情報開示・発信基盤に関するワーキング・グループ	2010年12月			1
7	ソーシャルビジネス推進研究会	2010年10月			1

○調査結果－NPO・「新しい公共」政策2

NPO・「新しい公共」等の委員の分類(公務員以外のメンバーによる会議のみ)						
名称	人数	市民団体	研究者	企業・団体	自治体	その他
～2009年8月(自公政権時)						
1 第17次国民生活審議会	28	2	9	14	1	2
		7.1%	32.1%	50.0%	3.6%	7.1%
2 NPO制度委員会	20	1	9	5	4	1
		5.0%	45.0%	25.0%	20.0%	5.0%
3 第18次国民生活審議会	26	1	13	11	0	1
		3.8%	50.0%	42.3%	0.0%	3.8%
4 総合企画部会	22	1	15	6	0	0
		4.5%	68.2%	27.3%	0.0%	0.0%
5 第19次国民生活審議会	29	2	16	7	1	3
		6.9%	55.2%	24.1%	3.4%	10.3%
6 総合企画部会	13	1	7	3	1	1
		7.7%	53.8%	23.1%	7.7%	7.7%
7 第20次国民生活審議会	28	2	19	5	1	1
		7.1%	67.9%	17.9%	3.6%	3.6%
8 総合企画部会	15	1	8	3	2	1
		6.7%	53.3%	20.0%	13.3%	6.7%
9 NPO法人制度検討委員会	9	1	5	0	3	0
		11.1%	55.6%	0.0%	33.3%	0.0%
10 第21次国民生活審議会						
11 総合企画部会	24	2	13	6	1	2
		8.3%	54.2%	25.0%	4.2%	8.3%
12 ソーシャルビジネス研究会	22	5	3	4	2	8
		22.7%	13.6%	18.2%	9.1%	36.4%
2009年9月～(民主政権時)						
1 「新しい公共」円卓会議	19	3	4	8	2	2
		15.8%	21.1%	42.1%	10.5%	10.5%
2 「新しい公共」推進会議①	20	9	3	6	1	1
		45.0%	15.0%	30.0%	5.0%	5.0%
3 「新しい公共」推進会議②	11	3	2	4	1	1
		27.3%	18.2%	36.4%	9.1%	9.1%
4 震災支援制度等ワーキング・グループ	6	3	1	0	1	1
		50.0%	16.7%	0.0%	16.7%	16.7%
5 政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調	10	3	3	1	2	1
		30.0%	30.0%	10.0%	20.0%	10.0%
6 情報開示・発信基盤に関するワーキング・グループ	14	8	0	2	3	1
		57.1%	0.0%	14.3%	21.4%	7.1%
7 ソーシャルビジネス推進研究会	17	7	4	4	1	1
		41.2%	23.5%	23.5%	5.9%	5.9%

## V 参考文献資料・調査研究体制等

### 1. 参考文献・資料

- 1) II-4 民主党政権における「新しい公共」政策と「市民社会の強化のための戦略」
  - ・ 今村都南雄 『『新しい公共』の行方—地域の視点から』『法学論集』(山梨学院大学) 68, 33-55 頁
  - ・ 今村都南雄・並河信乃・須田春海・辻山幸宣 『『新しい公共』をめぐって』『月刊自治研』2002 年 10 月号所収, 20-31 頁
  - ・ 行政改革会議 『行政改革会議最終報告』(1998 年)
  - ・ 菅原敏夫 『『新しい公共』の政策課題—『新しい公共』の原理と民主党の政策』『自治総研』398 号, 2011 年 12 月号, 73-89 頁
  - ・ 総務省 『自治体における「行政改革推進のための指針」』(2005 年)
  - ・ 辻山幸宣 『『新しい公共』—その問題意識』『月刊自治研』2002 年 10 月号所収, 32-33 頁
  - ・ 坪郷實編 『新しい公共空間をつくる—市民活動の営みから』(日本評論社, 2003 年)
  - ・ 坪郷實編 『参加カバナス—社会と組織の運営革新』(日本評論社, 2006 年)
  - ・ 坪郷實・中村圭介編 『新しい公共と市民活動・労働運動』(明石書店, 2011 年)
  - ・ 内閣府 『2004 年度国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域—新しい「公共」への道』
  - ・ 「新しい公共」円卓会議、「新しい公共」推進会議の核報告書と議事録などについては、内閣府ホームページ(「新しい公共」円卓会議、「新しい公共」推進会議)を参照。  
(<http://www5.cao.go.jp/npc/index.html>)
- 2) III-1 市民、NGO・NPO の政策形成への参加...海外の実例から学ぶ
  - ・ 奥島孝康・中村紘一編[1993] 『フランスの政治』 早稲田大学出版部
  - ・ 環境文明 21 編[2001] 『こらからの環境 NGO—欧米から学んで』 環境文明 21
  - ・ 坪郷實・デジーネ・フォリヤンティ＝ヨースト・縣公一郎[2009] 『分権と自治体再構築—行政効率化と市民参加—』 法律文化社
  - ・ 山下茂[2010] 『体系比較地方自治(明治大学社会科学研究所叢書)』 ぎょうせい
  - ・ 片木淳[2010] 「3. 住民意思の反映とドイツの市民参加制度～住民投票と資金参加の取組～」 自治体国際化フォーラム 2010 年 11 月
  - ・ 国民生活審議会第 3 回総合企画部会[2008] 「参考資料 4-2 意見募集(パブリック・コメント)のあり方について」(消費者庁HP)
  - ・ 自治体国際化協会[2000.3.13] 「英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審—を中心として—」(Clair Report No.192)
  - ・ 自治体国際化協会 CLAIR[2005.7.12] 「米国の市民参加—交通計画における合意形成手段」
  - ・ 自治体国際化協会[2011.2. 17] 「アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～」(自治体国際化協会ニューヨーク事務所)(Clair Report No.353)
  - ・ 常岡考好[1998] 「諸外国の行政立法手続の動向と日本法の課題」 p115-159 常岡考好編 『行政立法手続』 信山社
  - ・ 常岡考好[2006] 「行政立法制定における参加権」 p136-162 常岡考好 『パブリック・コメントと参政権』 弘文堂
  - ・ 東京新聞[2010 年 1 月 5 日] 「常識革命 国民主導の法律づくり」「生活向上 自らの手で」
  - ・ 中井万知子[2012.10] 「国民の議会への関与—英国議会の取組みをめぐって—」レファレンス(国立国会図書館調査及び立法考査局)

- ・ 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—」 The Nonprofit Review, Vol.9 Nos 1&2,27-37 日本NPO学会 (JANPORA)
  - ・ 矢部明宏[2011.9] 「EUにおける参加民主主義の進展—EU市民発案に関する規則—」 外国の立法 249 (国立国会図書館調査及び立法考査局)
  - ・ イギリス議会HP <http://www.parliament.uk/>
- 3) III-2 政策形成へ市民・NGO・NPOの参加を考える上で指針・指標となるポイント
- ・ 旭川市市民参画推進会議[2004] 「平成 15 年度施策における市民参加の取組に対する評価及び提言～附属機関及び私的諮問機関の運営等に対する意見～」 2004 年 12 月
  - ・ 石狩市[2002] 「石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例施行規則 (規則第 2 号)」 2002 年 3 月 25 日
  - ・ 石狩市[2008] 「市民の声を活かす条例の考え方 (2008 年改訂版)」
  - ・ 石狩市企画経済部協働推進・市民の声を聴く課[2010] 「市民参加手続マニュアル」
  - ・ 小島廣光[2003] 『政策形成とNPO法...問題、政策、そして政治』 有斐閣
  - ・ 市民がつくる政策調査会[2009] 「政策形成へのNPO・NGO等の参加・関与について」 2009 年 8 月 17 日
  - ・ 市民がつくる政策調査会[2010] 「政権交代と政策決定への市民参加 (市民政策)」 2010 年 11 月号
  - ・ 目黒義和・鴨志田武史[2005] 「中央省庁における市民参加型の政策形成～その現状と実現のためのポイント」 Best Value Vol.09.2005. 4
  - ・ 山内康一[2009] 「市民の声をマニフェストに」 蠅螂の斧 (メルマガ) 2009 年 6 月 4 日
  - ・ よりそいホットラインHP <http://279338.jp/about.html>
  - ・ その他自治体等の市民参加条例等も参考にした。

## 2. 調査研究体制（プロジェクト）

### 1) 政策形成・決定過程における市民・NGO等の関与に関する調査研究

#### (1) 経緯・主旨

政府、行政における政策形成・決定は、政策ごとで様々なしくみが用いられている。□ 自民党政権時代の「経済財政諮問会議」や民主党政権での「国会戦略会議」など総理大臣をはじめ関係閣僚と民間有識者等により構成されるもの、1 大臣の諮問機関として有識者等で構成される審議会、2 関係閣僚や副大臣、大臣政務官等で構成されるもの、3 関係府省の局長や課長などにより構成されるもの、などそのしくみは多様である。また、法律で定めのある会議帯や、法律の規定はないが設置要綱等により定めのあるもの、まったく設置に際して規定のないもの、などさまざまである。

2009年の政権交代により、民主党はその政策形成・決定過程を変えるべく、政務3役の増員や国家戦略会議、国家戦略室の設置などを進めようとしてきた。しかし、“ねじれ国会”の影響もあり特に法律事項については思うように進められていないのが現状である。

一方で、『市民政策』67号で示したように、障害者政策や行政改革（行政情報公開）、社会的包摂などの政策形成においては、市民・NGOが構成メンバーとして参画する事例も見られる。それも、20人や30人といった多くの人員で構成される審議会等とは異なり、多くても10人程度で構成されるケースも少なくない。

上記のような事例から、どのような政策がどのように形成され決定されてきたか、その過程にどのような人材がどのように参画してきたのかを検証・分析し、市民・NGOがどのように参画することが有効なのか、その設置やメンバーの選任についてのルール（制度）をどのように考えるかなどを検討するため、本調査研究を進める。

#### (2) 内容

##### A) 自民党政権と民主党政権の比較

- ・ 閣僚等（各府省大臣）による会議
- ・ 有識者会議等
- ・ 審議会

##### B) 分析及び提言

A)の結果をもとにその分析を行い、政策形成・決定過程への市民・NGOの参加のあり方について提言を示す。

#### (3) 構成メンバー

##### <委員>

尾上 浩二（DPI日本会議）／小林 幸治（市民がつくる政策調査会）＝事務局兼務／鈴木 崇弘（城西国際大学大学院）／坪郷 實（早稲田大学社会科学総合学院・市民がつくる政策調査会）＝座長／平田 仁子（気候ネットワーク）／三木 由希子（情報公開クリアリングハウス）

##### <アドバイザー>

澤口 隆志（市民セクター政策機構）／菅原 敏夫（日本希望製作所）／樋口 直人（徳島大学）／廣瀬 克哉（法政大学）／三宅 弘（弁護士／情報公開クリアリングハウス）

#### (4) 活動経過

第1回：2012年11月29日／第2回：2013年1月23日／第3回：2月20日／第4回：3月18日／ヒアリング：2月15日・福山 哲郎参議院議員／ヒアリング：3月27日・三宅 弘弁護士／ヒアリング：5月29日・泉 健太衆議院議員



## 市民がつくる政策調査会

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋 1-8-9

ニューシティハイツ飯田橋 401 号

TEL●03-5226-8843 FAX●03-6661-8325

URL●<http://www.c-poli.org/>