

議員立法を結実させる取組み

宮崎 一徳

要旨

公共政策志林第4号、第5号において、議員立法の役割の増加について論じたが、今回は、そうした議員立法を結実させる取組みを取り上げる。

議員立法の提出や成立をより円滑にする方向での様々な動きがあったことは事実だが、それらが順調に展開したかという点、そうとも言えないものの、様々な試行錯誤等を経ながら、今日ようやく新たな議員立法を支える形が構築されつつあることを示したい。

議員立法提出までの過程では、官僚の推進力が期待できず、それに代わる専門性（「多元的専門性」と言う。）が特に必要となる。①「市民立法」という、問題の指摘とともに、法案あるいは要綱を議員に持ち込む活動、②シンクタンクや学会等の動き、③NPO、そして「草の根ロビイング」の動き等があり、これらを整理し、その変遷を示し、実態を明らかにしながら、実情を浮かび上がらせたい。

次に議員立法の成立までの過程に関し、成立した議員立法に関係する多くの動きの主たる要素をあえて単純化し整理する。成立にたどり着かせる特徴を見い出すとともに、「草の根ロビイング」の動きの検証等を行うとするものである。

キーワード

「政策の窓 (policy window)」、 「政策事業家」、 「市民立法」、 「市民立法機構」、 「シンクタンク」、 「公共政策学会」、 「NPO」、 「ソーシャルベンチャー」、 「プロボノ」、 「草の根ロビイング」、 「シティズンシップ教育」

1. 「政策の窓」モデルで見る「市民立法」から「草の根ロビイング」への動き

キングダンの提唱した「政策の窓 (policy window)」モデルでは、政策過程は、「問題の流れ」、 「政策の流れ」、 「政治の流れ」からなり、これら独立した3つの流れが一つに「合流 (カップリング:coupling)」したときに、特定の 이슈がアジェンダとして取り上げられるとされ、「政策の窓」の開放と表現する。この貴重な好機にカップリングのために尽力するアクターは「政策事業家 (policy entrepreneur)」と呼ばれ、閣僚、議員、ロビイスト、

学者、弁護士、官僚等が担うとされる¹⁾。

議員立法の提出、成立までの過程を、このモデルを念頭に分析することにする。特に提出までの過程では、基本的に官僚の推進力が期待できないので、それに代わる専門性を「多元的専門性」と言うこととするが、そういう存在が必要となる。また、「政策事業家」も、議員立法の場合、基本的に官僚以外になる。議員立法の役割の増大する中で、こうした点がどのように展開して来たか、そのあたりを中心に見ていきたい。

これまで議員立法の提出や成立をより円滑にする方向での様々な動きがあったことは事実だが、それ

表1 「政策の窓」の3つの流れ

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| ○問題の認識 ・現状に関する指標 ・劇的な出来事や危機の発生 ・現行のプログラムに関するフィードバック (評価, 苦情, 経験) | ○多様なアクターの様々なアイディア ○議論による修正, 検討対象の選定 ・技術的实现可能性 ・関係者の価値観との合致 | ○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢 ・利益集団の支持もしくは反対 ・議会における勢力図の変化 ・行政府における重要人物の交代 |
| 政策事業家 (policy entrepreneur) の動き | | |

らが順調に展開したかということ、そうとも言えないものの、様々な試行錯誤等を経ながら、今日ようやく新たな議員立法を支える形が構築されつつあるのではないかと考える。そうした動きを本論で浮かび上がらせたいと考える。

1.1 「市民立法」の動き

国の取組のうち、理念さえ整理されていない政策分野への対応の役割を担うような議員立法の累計の増加が、2001年（平成13年）前後から目に見えて大きくなった²。個人の多様なニーズや質の追求の発生への既存の行政のシステムによる対応の困難さが背景にあると考える。そうしたニーズを議員立法でくみ上げる場合、国会議員が様々な「問題の流れ」を全て身近にとらえることは困難である。そうした中で、特に議員立法の提出までの過程をより円滑にする手法としてまず生み出されたのが「市民立法」である。

「市民立法」とは、1996年（平成8年）あたりからの小田実らの阪神淡路大震災の災害被災者支援のための「市民＝議員立法」の運動や、1997年（平成9年）の「市民立法機構」の設立等の取組みを指す。市民団体等が、実現させようとする施策を法律案（あるいは要綱）の形で議員等に持ち込み、「問題の流れ」だけでなく「政策の流れ」にも関わるものである³。小田は、「公的援助を求める政策をつくり、その実現を求めた。しかし、政治は動かなかった。そして、言った。「法律がない」。それなら私たち市民の側で法律をつくろうー実際、私たちは法律をつくった。（略）私たちは法案を議員に送り、（略）運動を2年余にわたって展開して、私たちの「市民法

案」はそのままのかたちで法律にならなかった、それがキッカケとなって、98年、不十分ながら公的援助の法律はでき上がった。」としている⁴。被災者生活再建法（平成10年法律66号）の成立は、阪神大震災後の未曾有の局面で救済策の実現をという「政治の流れ」があったのも要因であろう。ただ、「市民立法」を手に、小田ら複数の「政策事業家」の働きかけがあって初めて、国の大胆な政策転換がもたらされたと言えよう⁵。

「市民立法機構」の須田春海は、自治体における直接請求制度、国政における請願制度等の直接民主主義の手法の限界を学ぶ中で、「市民立法」の動きにたどり着いたという。須田は、細川連立政権発足後の状況を、「政党の流動化は、特定のテーマに関心をもつ会派を超えた議員が交流しやすい状況をつくり出した。その議員集団と市民団体が意見交換を繰り返し、合意をつくり出すことが可能となり出した」と評価し、いわゆるNPO法、ダイオキシン法、フロン回収法をその例としている⁶。

こうした「市民立法」の「政策の流れ」への参画は、政策の決定、実行に必要な専門性を有する「多元的専門性」の参加によってもたらされた。小田の「市民立法」の草案作成には弁護士が関わっている⁷。市民運動出身の須田と第2次臨時行政調査会長の秘書で、経団連職員であった並河信乃が中心人物であった「市民立法機構」は、多くの関係者を巻き込むことで「政策の流れ」の場としてある程度実質的なものと成り得たと言えよう。

このように誕生した「市民立法機構」であったが、実態として、利益の対立の調整、克服の困難さに直面し、「あえていう。市民立法の真髄は妥協のオート

にある、と。」と出版した本で訴えざるを得ない状況にあった。理想への固執への対応の苦慮がうかがえる⁸。機構の文書には官僚機構に対する反発や対抗心も見られる。肩に力が入った場作りが目指されたのであろうが、2002年（平成14年）に総会が統合された「市民と議員の条例づくり交流会議」の方がその後活発な動きを示し、「市民立法機構」の方は表立った動きは見られなくなっていったのである⁹。

1.2 「市民立法」を支える「多元的専門性」

シンクタンクの東京財団のHPには、「かねてより警鐘を鳴らしてきた日本各地での森林売買の在り方について、2010年11月30日、自民党有志議員が「森林法の一部を改正する法律案」及び「地下水の利用の規制に関する緊急措置法案」を国会に提出しました。この法案作成の背景には、当財団が発表した2つの提言書（略）による問題提起がありました」

とある¹⁰。このような記事を見ると、多元的専門性でまず思い浮かぶシンクタンクが、それなりに機能しているように見えるが、実はそうは簡単な話ではないようだ¹¹。

鈴木崇弘は1997年（平成9年）前後の民間非営利独立型のシンクタンクの登場は、「社会の成熟化やバブル経済およびその崩壊の中で、行政（官）主導による社会運営上の問題と限界がみえてきた」ことによるとする。同時期に、大学に政策に関する部門ができ、日本公共政策学会（1996年設立）、政策分析ネットワーク（1999年設立）等の政策に関わる学会、日本NPO学会（1999年設立）、日本ボランティア学会（1998年設立）等の非営利活動に関する学会ができたことにも鈴木は注目する。「行政以外のアクターの政策形成への参加や政策の質の向上の必要性に関する認識の高まり、日本社会で高まりつつある閉塞感や従来の手法での手詰まり感とも深く関

表2 日本のシンクタンク

| 時期（シンクタンクの特徴） | 主なシンクタンク | 備考 |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1970年前後 （行政以外に政策研究や政策提言が行える組織の必要性。シンクタンク元年。） | 野村総合研究所（1965年）、社会工学研究所（1969年）、三菱総合研究所（1970年）、未来工学研究所（1971年）、総合研究開発機構（NIRA）（1974年） | 公害や都市問題等。新しい社会開発システムの必要性。官公庁のプロジェクトの受注期待。政財界の要望。 |
| 1980年代後半 （金融、生保、メーカー、地銀系シンクタンク） | 日本国際フォーラム（1987年）、いよぎん地域経済研究センター（1988年）、浜銀総合研究所（1988年） | 非営利セクター、NPOへの関心が生まれてくる。 |
| 1990年代前半 （自治体主体） | 鹿児島地域経済研究所（1990年）、高知県政策総合研究所（1992年）、宮城県地域振興センター（1992年）、環日本海経済研究所（1993年）、仙台都市総合研究機構（1995年） | |
| 1997年前後 （民間非営利独立） | 21世紀政策研究所（1997年）、フジタ未来経営研究所（1997年）、市民立法機構（1997年）、東京財団（1997年）、構想日本（1997年）、21世紀政策構想フォーラム（1998年）、シンクネットセンター21（2000年）、市民がつくる政策調査会（2001年） | 2004年前半で終焉。 |
| 2005年頃 （政党系） | 公共政策プラットフォーム（プラトン）（2005年）（民主党系）、シンクタンク2005・日本（2006年）（自民党系） | プラトン、2009年活動停止。2005・日本、2011年解散。 |
| 2007年頃以降 （多様（企業・独立系など）） | 国際公共政策研究センター（2007年）、キャノングローバル戦略研究所（2008年）、国家基本問題研究所（2008年）、リコー経済研究所（2010年）、政策工房（2009年）、青山社中（2010年） | 政策工房、青山社中は官僚を辞した人材が設立した政策コンサル、政策支援シンク。 |

わっていたといえよう」とする¹²。

ところが、「政策形成における新たなアクターの出現、多元化でもあった」民間非営利独立系のシンクタンクは、「それらを支援・育成する社会的な土壌や財政や組織運営上の基盤が脆弱であり、それらが社会的に確実に根付く前に、2004年前半ごろまでにその多くは組織解散や実質上の活動停止、弱体化、あるいは変質してしまった」とする¹³。また、その後登場した政党シンクタンクは、自民党系の「シンクタンク2005・日本」が、「自民党が野党となったため、運営が厳しくなり、2011年2月をもって正式に解散」し、民主党系の「プラトン」も執行部が代わり、与党になって2009年に活動を停止した¹⁴。

このように、我が国のシンクタンクには、右肩上がりの成長というものは見られなかった。ただその後も、いくつかの政策研究を扱うシンクタンクが設立されている。ブームと言うような動きではないが、それぞれに継続的な運営を可能とするビジネスモデルを追求している。また官僚を辞した人材が設立した「政策工房」、青山社中の動きもある。直接的な政策形成のサポートの場での活躍の印象が強いが、政策研究の展開も注目される。

1.3 「市民立法機構」から「草の根ロビイング」へ

2016年（平成28年）9月1日現在、認定NPO法人数は51,260件を数える。法人格を有しないNPOも含め、今や日本の社会の多様化したニーズに応える重要な役割を果たす存在となっている。NPOは、概して言えば、社会における問題の解決をめざして設立されたものであるから、その役割を十分に果たす場合、有益な公共サービスの提供主体となる。中には、既存の制度・仕組みの範囲で、今までになかったやり方で問題を解決することもあり、それを行政が評価し、後追いし、制度改革を行うこともある。そうしたことを、役割と自負しているNPOもあると聞く。問題解決が、既存の制度・仕組みの中ではできない時、政策のアイデアがNPOにも求められる。

NPOは、当該「活動現場からの視点」という専門性を持つが、その他の多様な専門性も求められ

たりする。そうしたサポートするNPOが「プロボノ」である。ラテン語で「公益のために」（Pro bono publico）の略語で、職業上の専門性を生かし、公益活動に無償で携わる活動のことを言い、コンサルティングのプロボネット¹⁵、ビジネス法務のスキルや知識で支援を行う弁護士のBLP-Network（BLPN）、税理士のNPO会計税務専門家ネットワーク、公認会計士のAccountability for Change等である。

一方、社会の問題解決のためには、行政情報の的確な提供が不可欠であり、インターネットを通じた情報提供等は、情報公開の動きの中で、積み重ねられて来た。国会での立法の領域では、国会の調査スタッフ等が多元的専門性の担い手となる。国立国会図書館調査及び立法考査局の『レファレンス』、調査と情報－ISSUE BRIEF－、衆議院調査局の『RESEARCH BUREAU 論究』、参議院事務局の『立法と調査』等、研究成果がHPで示されており、これらは、立法による政策実現を目指す上で、貴重な情報となり得る。なお、個別の調査については、国会議員からの依頼が、これら組織が動き出す条件となる。

「政策事業家」の「ロビイスト」は、日本ではあまりなじみのない存在であったが、近年「草の根ロビイング」に関する本が相次いで出版された¹⁶。「政治に影響を及ぼしたり、法律や条例を変えたり作ったりするために、議員や官僚、行政などに働きかけを行う人、つまりロビー活動（ロビイング）をする人」の中で、「NPOやソーシャルビジネスの担い手が事業と結びつけて、弱者やマイノリティを守るロビイング」を業界団体、労働組合等の圧力団体のロビイングと区別し「草の根ロビイング」と呼ぶ¹⁷。

2016年（平成28年）12月2日、いわゆる休眠預金活用法案が成立した¹⁸。「草の根ロビイスト」駒崎弘樹が関わって来た法案である。病児保育のNPO法人フローレンスを軌道に乗せた駒崎¹⁹は、2007年（平成20年）、政府の社会保障国民会議の分科会委員に選ばれ、そこで政策決定の「ゲームのルール」を知ったという²⁰。その後も政府の会議で委員を務める等し、経験値を上げた。この間、「小規模認可保

育」に関するロビイング活動を行い、「子ども・子育て支援法」成立に影響を与えている。

駒崎のロビイングを整理すると、(ア)理想より、妥協してでも一歩前進をよしとする。(イ)官僚に対して強い拒否反応を持っていない。(エ)継続的なロビイング活動を行える。ということがあろう。ソーシャルビジネスを行う社会起業家であり、運動より事業で社会の問題解決を目指す者であることから、一歩前進のための妥協も抵抗が少ないのではないかと考える。官僚に対しても、その役割を認識し、前進のための協力すべき者と割り切れている。これはまた、問題解決のための利害調整を、自らぎりぎりまで背負うことを避けることにもつながっているのではないかと考える。更にNPOの存在目的からして、事業が安定的に継続している間は、事業と関連する問題の解決のための働きを、まさに本業に近い認識で、根気強く行えるということもある。事実、明智は、駒崎の下で、ロビイストを仕事として雇われている。これらは、「市民立法機構」が苦勞したと思われるいくつかの壁を乗り越えるものであると言えよう。また、NPOのネットワークの強化は、ロビイングのベースとなる「国民会議」の設立等にも役だっており、それにBLPNのようなプロボノ専門家のネットワークも加わって来る。市民立法のプラグマティックな面の継承に加えて、ソーシャルビジネス等NPOの発展、そのネットワークの強化により、初めて日本にもロビイストの存在が自然に思える時代が来たのかもしれない。機会があったので駒崎に「NPOの経営者は、アドボカシーの担い手になり得るか」と尋ねたところ、彼は「なり得る」と言い切った²¹。駒崎自身も意識して本を出したり、勉強会を行ったりしているのであろうが、こうした動きが、特定の個人に留まらず、NPOの仲間が自然と行える状況が望まれるし、そのためには、国民誰もが、政策提言を行う「草の根ロビイング」の浸透が求められているのであろう。国民の主権者意識の向上が、それを支える。時同じくして精力的な取り組みが見られるようになったシティズンシップ教育のより一層の展開も期待される²²。

なお近年、イノベーションを起因とする企業によ

るロビイングの顕在化も注目されている。1988年（昭和63年）のリクルート事件により、企業による「ロビー活動にネガティブなイメージ」が持たれるようになった。「だがイノベーションの時代のロビイストは、かつての単純な利益誘導とは異なる役割も担う。時には当局に最新技術動向を提供し、対応が追いつかない当局とともにルールを作る。そんな重要性が再認識されつつある」とされる²³。「対応が追いつかない当局」という点では、NPO等が扱う問題と同様な部分があるかもしれない。また、「対応が追いつかない」のが、省庁の垣根を超える事に由来するのなら、議員立法による解決が目指されることもあり得るだろう。ただ、企業であれば、法務担当者雇ったり、コンサルタントを利用したりして、多元的専門性の取得を自前でできたり、「当局とともにルールを作る」というのであれば、閣法での問題解決が主となったりすることがあろう。ロビイングを行う者の多様化による貢献は考えられなくはないが、「議員立法を結実させる取組み」を扱う本論では、こうした動きを掲げるだけにとどめたい。

2. 成立した議員立法の「政策の窓」モデルに基づく表による分析

ここでは、成立した具体的な議員立法のいくつかについて、「政策の窓」の3つの流れの表の形で表すこととしたい。先行研究があるものは、それを引用する形で行う。

2.1 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律

法律の成立には多くの要因があり、その中から代表的なものを抽出するのは困難を伴う。そこでまず、議員立法について政策の窓モデルを使った分析を行っていた勝田の先行研究を基に作表を行った²⁴。勝田の分析の範囲等と本論のそれには異なる部分があるが、本論の分析に有用となるよう記述を引用させてもらった。最初に掲げるものは、若干特異である。議員が取り上げなければ政策の窓は開かなかっただろうというものである。なぜこの南野議

表 3 - 1 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律（平成15年法律第111号）
 （第156回国会参第17号 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律案（法務委員長提出））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○問題の認識</p> <p>▷埼玉医科大学の取組とこれを受けた学会の対応。性同一性障害問題は医療に係わるものという設定を行う。</p> <p>▷2001年（平成13年）TBSテレビ「3年B組金八先生」で性同一性障害を扱う。</p> | <p>○多様なアクターの様々なアイデア ○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷南野知恵子参議院議員と参議院法制局の取組。戸籍法改正を避け、特例法で対応。婚姻制度を脅かさない形で受け入れやすく。予算も伴わない。</p> <p>▷自民党内の勉強会。</p> | <p>○政策形成に携わる人々の政策案の受け入れの姿勢</p> <p>▷2000年（平成12年）南野議員がアジア性科学学会「性転換の法と医学」シンポジウムで問題を認知、自民党内に勉強会を立ち上げ、政治主導で議員立法につなげる。</p> |
| <p>政策事業家 (policy entrepreneur) の動き</p> <p>▷1996年（平成8年）当時者と支援者のグループ「TSとTGを支える人々の会」が発足し、2001年（平成13年）には、6人の当事者による戸籍の性別訂正を求める一斉申し立てがなされる等したが、政治的な活動のけん引役となるような団体、リーダー的な役割を果たすものはなかった。</p> <p>▷南野知恵子議員が取り上げなければ、問題は問題として認識されることもなく、政治過程に持ち込まれることもなかったであろうとされる。</p> | | |

員が取り上げたかという点について、勝田は、「南野議員と支持団体との関係は、一義的には専門職の地位の向上など、直接利益を与えるなかで成り立っている。」「議員が性同一性障害を扱うことは支持者が直接求めたのではなく、関心が低い段階であった。」しかし、「障害者の問題は支持者である看護師・助産師という医療関係者にとって無関係なものではない。法律の制定によってこの問題への認知が進むと問題を解決した議員への評価は高まり、公共政策に影響を与えたということで団体の求心力を向上させたと考える」と分析している²⁵。

南野議員は、医療分野に限らず、DV法や高齢者虐待防止法、中国からの引揚者等に関する議員立法に実績を残した。勝田も「合理的な要素だけで説明しきれない属人的なことがらが、行動の原動力であったことは想像しうる」としている。政策事業家についての上記の合理的な説明を否定するものではないが、看護連盟という、毎回参議院議員選挙で組織代表1名を送りこめる団体の出身で、よっぽどのがない限り後継者も用意される立場では、本人の考えがあれば、与えられた任期の中で出来る限りの立法活動に励もうという意識で動くことも可能であろう。特に解散、総選挙がなく6年の任期が保証されている参議院議員の中にそうした者が存在する

となると、立法による問題解決を目指す者にとって、まずは押さえるべき政策事業家と認識する必要がある。ただ、そういう意識と能力を持つ議員が常に存在するものではないのも事実である。

2.2 自殺対策基本法

勝田の先行研究をもう一つ掲げる²⁶。勝田は「本事例が示すのは、野党議員による提案であってもアジェンダになりうること。現実を受け入れ可能な政策案を形成し、政治的機会の変化を捉えれば法制化は不可能ではないということである」とし、市民の役割としては、「第一に、潜在化していた自殺者、その家族の問題を当事者として世間に訴えるという問題認知である。第二に、省庁縦割りのなかで有効な処方箋が示されない状況のなか、個別対策の限界を指摘し、総合的な対策の必要という処方箋の方向を決定づけたことである。第三に、署名活動等を通じて国民のムードを高め、政治の流れを引き寄せることである。第四に、国会内で議員と共催したシンポジウムは、市民からの要望であるということ国会内にアピールする意味があり、与野党の対立を超えさせるという点で政治の流れのなかで決定的な役割を果たした」としている。

議員以外の政策事業家について見るならば、

表3-2 自殺対策基本法（平成18年法律第85号）
（第164回国会参第18号 自殺対策基本法案（内閣委員長提出））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○問題の認識</p> <p>▷1998年（平成10年）自殺者年間3万人の報道。</p> <p>▷2001年（平成13年）10月NHK「クローズアップ現代」自死遺児問題、自殺対策の必要性</p> <p>▷2005年（平成17年）5月、NPO法人自殺対策支援センターライフリンク（以下、「LL」）と国会議員有志の共催「自殺を防ぐために今私たちにできることは」シンポジウム（参議院議員会館）</p> | <p>○多様なアクターの様々なアイデア ○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷2001年山本孝史参議院議員の依頼による参議院法制局、常任委員会調査室による政策案の作成。</p> | <p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷2001年あしなが育英会から山本議員に対する（自死遺児）問題認知。</p> <p>▷2005年参議院厚生労働委員会参考人質疑、決議。</p> <p>▷議員参加のシンポジウム。</p> <p>▷2006年（平成18年）法律制定10万人署名。</p> |
| <p>政策事業家（policy entrepreneur）の動き</p> <p>▷山本孝史参議院議員は、専門家の協力の下で具体的な政策案を提示し、国会内外の認知に務めた。平成18年5月の参議院本会議でがん告白。がん対策基本法と自殺対策基本法の早期成立を訴えた。</p> <p>▷尾辻秀久厚生労働大臣は、自殺対策に対して前向きな取り組み方針を示した。</p> <p>▷参議院厚生労働委員会与党理事武見敬三議員は、山本議員と協力し、与党の取りまとめにあたった。</p> <p>▷LL代表の清水康之（元NHKディレクター。上記「クローズアップ現代」を制作）は、2005年（平成17年）2月の参議院厚生労働委員会を傍聴し、山本議員と出会い、共に立法活動を行うようになった。</p> | | |

NHKのクローズアップ現代のディレクターで自殺遺児問題の番組を制作し、その後ライフリンクの代表となった清水康之の活動が、後に自らのがんを参議院の本会議で告白し、がん対策基本法と自殺対策基本法の成立を訴えた山本孝史議員との出会いをもたらした、それが大きな弾みとなったと言えよう。山本議員の活動は、与党の武見敬三議員や尾辻秀久厚生労働大臣という理解者を得る。南野議員にしても、山本議員にしても、「政策の窓」を開け、議員立法の提出、成立を実現する特別の意欲と能力を持つ者であるには違いないが、2.1の例はともかく、通常は、そうした議員を動かすのも、議員以外の政策事業家の役割である。

2.3 被災者生活再建支援法

前述の「市民立法」である被災者生活再建支援法を掲げる。後掲する特定非営利活動促進法も「市民立法」であり、成立時期も若干早いのだが、小田実の新聞等での発言力の強さより、本法がその先駆けの印象が強いため、先にこの法律を扱う。政策の窓モデルでの先行研究が見当たらないので、若干記載が多くなった²⁷。

この法律は、全国知事会の「災害相互支援基金構想」が基礎というのが実態であろう。しかし、当初、

大蔵省をはじめ省庁はこれにも否定的であった。背景には、「私有財産は保険制度等により個人が自衛すべきものでその損害を国が補償することはできないという考え方」があり、被災者への金銭給付は、「個人補償」で、これを行わないのが大原則であった。市民側も「個人補償」ではなく、「公的支援」という言葉を使ったのは、これを意識したものと思われる。この「公的支援」、すなわち生活基盤に著しい被害を受けた被災者が自立した生活を開始するために最低必要な資金を自力のみでは生活を再建することが困難な被災者に対して支給しようとするものは、私有財産の補償ではない金銭給付であるという道を開いたのは、市民の粘り強い働きかけであろう²⁸。

浦田勝参議院災害対策委員長は、特別委員会の理事懇談会での「勉強会」を重ねる。これが、「政策の窓」をコツコツと叩き続ける場となったと考える。1997年（平成9年）10月31日には、神戸への委員派遣を実施。同年12月10日には、参議院議員会館での勉強会として、①第140回国会参第5号「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案」（小田らの「市民＝議員立法」）、②第141回国会参第6号「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案」（新進、民主、太陽の野党3党案）、③全国知事会「災害相互支援基金案」、④自民

表 3-3 被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）
（第142回国会参第3号被災者生活再建支援法案（清水達雄君外6名））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○問題の認識</p> <p>▷阪神淡路大震災（1995年（平成7年）1月17日）</p> <p>▷被災者の困窮。</p> <p>▷「義援金」配分に策が尽き、納税者たる市民がかくも困窮しても「公的援助」をおこなわないのは「人間の国」か。</p> <p>▷「震災に見舞われる恐れはどことも同じ」との危機感で全国知事会が一致団結。</p> | <p>○多様なアクターの様々なアイデア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷「市民＝議員立法実現推進本部」の動きでの市民立法（法案）の作成。（後に参議院法制局も）</p> <p>▷全国知事会「災害相互支援基金構想」</p> <p>▷自由民主党調地震対策特別委員会（坂野重信委員長）地震保険共済等に関する小委員会（柿沢弘治小委員長）</p> <p>▷「日本を地震から守る国会議員の会」</p> | <p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷震災被災者救済の世論</p> <p>▷自社さ連立政権。1998年（平成10年）の段階で、自民は参で過半数を確保せず。</p> <p>▷石川嘉延静岡県知事ら全国知事会の動き。</p> <p>▷防災対策が求められる下町を選挙区する柿沢弘治代議士（自民党幹事長）らの動き。</p> <p>▷関係法案が付託されていた参議院災害対策委員会の動き。</p> |
| <p>政策事業家（policy entrepreneur）の動き</p> <p>▷被災者である小田実（作家）、山村雅治（芦屋・多目的会場「山村サロン」経営者）、早川和男（神戸大学名誉教授（建築学））は、政府に公的援助を求める等の「大震災 声明の会」を設立し活動。弁護士伊賀與一と4人で「市民立法」の草案を作成。「市民＝議員立法実現推進本部」の動きへ。第140回国会参第5号「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案（田英夫君外5名）」に結実。本岡昭次参議院議員、山下芳生参議院議員らが、参議院災害対策特別委員会でも、この法案審査の推進派として動いた。</p> <p>▷石川嘉延静岡県知事等全国知事会、坂野重信参議院議員、柿沢弘治代議士、野中広務代議士、中川智子代議士等の外、新進党・地震災害対策議員連盟事務局長赤羽一嘉代議士（野党3党案）らの動き。</p> <p>▷浦田勝参議院災害対策委員長。特別委員会の理事懇談会での「勉強会」を重ねる。1997年（平成9年）10月31日には、神戸へ委員派遣。同年12月10日には、議員、市民、知事会等が一堂に会する勉強会を行ったりしている。</p> | | |

党地震保険共済等小委員会「被災者生活再建支援基金法案」の関係者を招き、それらが一堂に会し、代表者が説明を行い、質疑を行った。この勉強会につき、小田は、「議員と市民が対等に参加し、率直な意見交換をしたことは画期的だ」とし、本岡昭次参議院議員は、「公的支援の素材は出揃った。従来から重くのしかかっていた『個人補償』の問題も乗り越えた」とした²⁹。年明けには政府も公的支援を受け入れざるを得ないとの姿勢になったことから、この勉強会は、「政策の窓」が開いた瞬間の一つであったと考える³⁰。

市民立法（法案持ち込み）、議員アンケート、賛同議員への法案提出要請、議院法制局の専門性付与等、提出法案を橋頭保としての働きかけが変革をもたらしたのである。

2.4 特定非営利活動促進法

この法律の動きは、時期的に2.3と重なる。実に多様な市民団体が調査・研究そして協議を重ね、法案の形で提言を行う「市民立法」の形をとったことも注目されるが、シーズの松原明の精力的なロビー活動等や、堂本議員、辻元代議士等により、対立を超えた前進が目指され、法律の成立に結びつい

たことも注目される。

政府がボランティア支援の文脈で対応すべく省庁連絡会議の中間報告を行おうとしたことを、市民側が反対し取り止めさせ、議員立法で対応するようになったこと、社会党、さきがけの考え方と自民党の考え方とのすり合わせ、民主党との修正協議、参議院での廃案の危機への対応等、その詳細については、認定NPO法人まちぽつとが、「NPO立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」に取り組んでおり、そちらが詳しい³¹。2016年（平成28年）3月12日のシンポジウムでは、「NPO立法過程の記録は、単なる過去の歴史資料ではなく「NPOと政治」「議員立法」「市民主体のアドボカシー」など現在及び今後の市民社会の形成や政策立案等に有益な内容を含んでいます。また立法過程を通じて、市民、市民団体、企業、行政が協働して、新しい社会を作り上げるために共同した社会的ダイナミズムをもう一度捉えることも重要だと考えられます」ということが掲げられている。こうした動きは、大いに共感できるものである。

2.5 水循環基本法

この法律も、実に多様な者が関わっている。その

表3-4 特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）
（第139回国会衆第18号市民活動促進法案（熊代昭彦君外4名））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○問題の認識</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷市民活動における法人格の必要性 ▷阪神淡路大震災（1995年（平成7年）1月17日）の発生とボランティアの活躍 | <p>○多様なアクターの様々なアイデア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷総合研究開発機構（NIRA）「市民公益活動の基盤整備に関する調査研究」（1994年（平成6年）3月） ▷平成6年11月、市民団体24団体により「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」が結成され、市民活動促進法案の検討が重ねられる。 ▷省庁の動き ▷各政党の動き ▷全国各地で市民団体によるシンポジウム等 | <p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷経済企画庁や各省庁、政党内の議論 ▷村山自社さ連立政権発足（1994年（平成6年）6月） ▷被災者支援も復興もボランティアがいなければ立ち行かないという認識。 ▷「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」 ▷与党3党による「NPOプロジェクトチーム」、新進党「NPOパートナーズ」 ▷村山内閣退陣、橋本内閣発足（1996年（平成8年）） ▷民主党結成（同年9月） ▷衆議院総選挙（同年10月） ▷与党3党案と民主党の修正 ▷参議院における修正 |
| <p>政策事業家（policy entrepreneur）の動き</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷山岡義典日本NPOセンター事務局長をはじめ、東京ランポ、自由人権協会、市民フォーラム2001等、様々な市民団体関係者が、阪神淡路大震災の前から市民活動の法人化の調査・研究を行っていた。 ▷シーズの松原明事務局長（当時）は、国会内での精力的なロビー活動で「NPO法を「作った」ロビイスト」として、駒崎弘樹・秋山訓子『社会をちょっと変えてみた』岩波書店、2016年の155～187頁にも取り上げられているが、その他、全国展開での地方出身議員への地元NPOからの働きかけも有効だったとされる。また、日本国際交流センターの山本正設立者が経団連等保守派を説得してまわった。 ▷国会議員では、自民党の加藤紘一代議士（超党派のNPO議連の代表）、社会党の辻元清美代議士、さきがけの堂本暁子議員が中心的な役割を果たした者として挙げられる。 | | |

他、いくつかの点で特筆すべき要素を持つが、2.1～2.4の分析をも踏まえ、次のように整理したい。

(ア) 官僚組織以外の多元的な政策提言主体の結集

政府においても、2003年（平成15年）に『健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議』が『健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて』をとりまとめる等の動きがあったが、本議員立法においては、水制度改革推進市民フォーラム、水制度改革国民会議等の動きが中心となっている³²。学者、市民団体、業界団体、労働組合、地方自治体そして国会議員により議論がなされた³³。その数は2.4の特定非営利活動促進法には劣るかもしれないが、業種の幅の広さでは負けていないのではないかと³⁴。

(イ) 法案の持ち込み（いわゆる「市民立法」方式）

国会議員が介在することによって議院法制局が動いたが、その前の段階でも水制度改革国民会議は、2009年（平成21年）水循環政策大綱と水循環基本法案を提案し、その後の議論を促進した。2.2～2.4と同様である。

(ウ) 超党派の議員連盟への動き

フォーラム、国民会議の時から国会議員の参加があったが、政権交代を挟んでも超党派の動きが継続した。超党派議員連盟の代表に大物議員、元自由民主党政務会長の中川秀直代議士。民主党政権下で

は、民主党に水政策PT（プロジェクトチーム）も作られ、大臣経験者の川端達夫代議士が座長となった。法案の成立は、引退した中川秀直代議士の子息の中川俊直代議士が事務局長として推進役となり、水制度改革議員連盟での超党派の議員の動きの中で迎えることとなった。議員連盟までの動きにおいては、稲場教授が、2.4のシーズの松原に近い動きをしたと言えよう。

(エ) 「雨水の利用の推進に関する法律案」の国会運営上の役割。

基本法とともに、より具体的施策を推進する個別法案として「雨水の利用の推進に関する法律案」（以後、「雨水法案」と言う。）が同時に成立したのは特異な例である。法案成立に向けての超党派の動きは継続的に存在したが、国会運営上、議員立法のために割ける時間の問題から、あるいはねじれ国会の対立に巻き込まれ、雨水法案は3回、水循環基本法案は1回廃案となっている。合意形成、「流れ」の「合流」と言う意味では、第177回国会で野党の公明党の単独提出であった雨水法案は、委員会付託すらされずに廃案となったが、第179回国会で参議院国土交通委員会に付託、撤回の後、2012年（平成24年）の第180回国会に国土交通委員長提出で参議院本会議では全会一致で可決され、衆議院に送付された。

表 3-5 水循環基本法（平成26年法律第16号）
（第186回国会参第3号 水循環基本法案（国土交通委員長））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ○問題の認識 ▷ 濁水、洪水、水質汚濁、生態系への影響等さまざまな問題が顕著と。 ▷ 持続可能な上下水道事業に対する労働組合の問題意識。 ▷ 水制度の縦割りによる欠陥の顕在化。水行政を総合的に行うべきという学者の意識。 ▷ 「河川整備計画」に地域住民等の意見を反映する「流域委員会」（1997年（平成9年）河川法改正）、長野県知事脱ダム宣言（2001年（平成13年））等、公共事業の見直しの動きの中での水循環への住民の関心の高まり、滋賀県等地方自治体の取組。 ▷ 水源地の外国資本による購入に対する危機感。 | <ul style="list-style-type: none"> ○多様なアクターの様々なアイデア ○議論による修正、検討対象の選定 ▷ 水道事業労組が水に係る労働の尊厳と重要性を訴え、水基本法制定を要求。 ▷ 高橋裕東大名誉教授、稲場紀久雄大阪経済大名誉教授、松井三郎京大名誉教授ら。 ▷ 水制度改革推進市民フォーラム、水制度改革国民会議（稲場教授が設置）での学者、市民団体、自治体関係者、超党派議員による協議、関係省庁の意見聴取、議院法制局と意見交換。 ▷ 水制度改革議員連盟。 ▷ 参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会。 ▷ 墨田区の雨水利用の取組、NPO 法人「雨水市民の会」の動き、日本建築学会シンポジウム、加藤修一議員（公明）による雨水利用推進法立案。 | <ul style="list-style-type: none"> ○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢 ▷ 中川秀直代議士を紹介者とする水制度改革に関する請願（2007年（平成19年））。 ▷ 2009年（平成21年）政権交代、鳩山由紀夫内閣（民主・社民・国民新党連立）。 ▷ 2010年（平成22年）水制度改革議員連盟（中川秀直代表）設立 ▷ 2012年（平成24年）政権交代、第2次安倍内閣（自民・公明連立）。 ▷ 政権交代でも超党派の枠組みが維持される。 ▷ 議員立法の処理が会期末にまわされ、会期末の与野党対立の余波等で審議時間が確保できなくなる。 |
| <p style="text-align: center;">政策事業家（policy entrepreneur）の動き</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 稲場紀久雄大阪経済大名誉教授は水制度改革国民会議等に、水制度改革を考える多様な勢力を取り込み、自由民主党政務調査会長として海洋基本法の制定にも関わった中川秀直元自民党幹事長とのつながりを活かし、水制度改革議員連盟の動きにつなげた。 ▷ 雨水を利用して都市洪水を抑える墨田区の取組を基礎に加藤修一参議院議員（公明）は、2011年（平成23年）の第177回国会に野党議員として、参第3号「雨水の利用の推進に関する法律案」を提出、水循環基本法の個別分野具体的施策の推進法の位置づけ。廃案になるも、参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会での水問題の論議等、超党派の合意形成を側面から支援。 | | |

加藤議員の参議院の調査会での動きと合わせて、雨水法案の超党派支援獲得の動きは、水循環基本法案の「露払い」的動きをしたとも言えよう³⁵。衆議院解散により廃案となった後、第183回国会に今度は水循環基本法案とともに衆法で提出され、両法案は、衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院に送られた後、会期末の問責決議案の提出の余波で廃案となった。この両法案に対する与野党の合意は存在しても、議員立法の処理が会期末ぎりぎりに回され、法案以外の理由の与野党対立という「政治の流れ」により、政策の窓が最後の最後で閉じてしまったのである。両案は、2014年（平成26年）の第186回国会でようやく両院を通過し、成立した。

なお、中川俊直は、「地下水および水源林の海外資本による土地買収問題」についてその後の緊急性の高い政策課題の一つとして掲げ、前掲の「地下水の利用の規制に関する緊急措置法案（高市早苗君外13名発議）」（第176回国会衆第17号）とも密接に関連するので、水循環基本法に基づく適切な個別法の検討が急がれるとしている³⁶。

稲場教授は各種団体、与野党の合意形成に動いたが、2.4の松原のように審議日程の考慮等、国会対策までは踏み込んでいないと考える。2.3、2.4の自社さ政権時も不安定な要素があり、法案成立

にプラスになった面もあるが、2.5の政権交代期はより難しい状況にあった。そうした意味で加藤議員の動きは、2.2の山本議員ほど前面に出る形ではないが、地道に国会における超党派の合意形成に貢献したと言えよう。

2.6 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律

2.5での整理のうち、雨水法案での加藤議員の動きは、超党派の合意形成への動きを慎重に積み上げていった国会議員の動きなので、若干特異だが、それ以外の部分をおおよそ掌握し、「草の根ロビイング」を提唱する駒崎が関わった法案である³⁷。

駒崎は、新しい公共推進会議のメンバーでもあったことから、民主党政権下の国家戦略室で「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」という取りまとめがなされていた。政権交代がなければ、閣法で対応されていたかもしれない。政権交代後も、駒崎が呼びかけ人となった休眠口座国民会議のシンポジウム等の動きもあり、自由民主党も2013年（平成25年）6月のJファイル（政策集）に、「休眠預金の活用を検討する」とし、その後の超党派の議員連盟の動き等の中で、議員立法で提出された。

国民会議の呼びかけ人には、2.4の松原のほか、

表3-6 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律（平成28年法律第101号）
（第190回国会衆第43号 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案（山本ともひろ君外3名））

| 問題の流れ | 政策の流れ | 政治の流れ |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○問題の認識</p> <p>▷休眠預金は銀行の課税所得ではなく、社会的に活用する方が良いのではないか。</p> <p>▷2006年（平成18年）ムハマド・ユヌスがマイクロファイナンス（少額融資）によるバングラデシュ貧困層救済でノーベル平和賞受賞。</p> <p>▷一人親等貧困対策に金融が存在していないという思い。駒崎弘樹（NPO法人フローレンス代表）が2009年（平成21年）韓国でのNPOシンポジウムで「休眠口座基金」につき知る。</p> <p>▷2012年（平成24年）2月、笹川陽平日本財団会長、産経新聞「正論」で「休眠預金」を社会的に活用せよと。</p> | <p>○多様なアクターの様々なアイデア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷駒崎による提案等、2010年（平成22年）新しい公共円卓会議等で議論始まる。</p> <p>▷2012年（平成24年）3月休眠口座国民会議発足、5月休眠口座について考えるサイト立ち上げ、シンポジウム、全国キャラバン</p> <p>▷2012年7月、内閣官房国家戦略室成長ファイナンス推進会議とりまとめ「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。9月に休眠預金の活用に係る仕組み・制度案の検討に係る調査（調査報告書）。</p> <p>▷2014年（平成26年）4月、超党派の休眠預金活用推進議員連盟設立。</p> | <p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷民主党政権の「新しい公共推進会議」での提案。古川元久国家戦略担当大臣、政府として本格的に検討。</p> <p>▷2012年12月政権交代、第二次安倍内閣（自公連立）。</p> <p>▷2013年（平成25年）6月自由民主党J-ファイル（政策集）に、休眠預金の活用を検討するとの記載。</p> <p>▷超党派議連の動き。</p> |
| <p>政策事業家（policy entrepreneur）の動き</p> <p>▷駒崎弘樹は、病児保育の事業を通じ、厚生労働省や国会議員とのつながりを持ち、2007年（平成19年）に福田康夫内閣の社会保障国民会議の分科会メンバーに選ばれる。民主党政権においては、新しい公共専門調査会議委員だったこともあり、休眠口座の活用につき、政治家、内閣府の官僚等に提案できる立場にあった。休眠口座国民会議（以下、「国民会議」と言う）の呼びかけ人となり、運動を牽引した。</p> <p>▷笹川陽平日本財団会長も、国民会議の呼びかけ人の一人。産経新聞「正論」でこの問題を取り上げる。2013年（平成25年）1月の国民会議シンポジウム「休眠口座が日本の未来を創る」を開催～ノーベル賞受賞者ユヌス博士を迎えて～は、日本財団が事務局を担当。同じく呼びかけ人の一人の鶴尾雅隆（日本ファンドレイジング協会）がファシリテーターを務め、国会議員も参加した。</p> <p>▷議連の会長は、塩崎恭久代議士（自民）、会長代理は古川元久代議士（民進）、幹事長は大串博志代議士（民進）、事務局長は山本ともひろ代議士（自民）。</p> | | |

1. 2で掲げた青山社中の朝比奈一郎筆頭代表、前述のBLPNのメンバーの大毅弁護士もいる。大の事務所のHPには、2011年（平成23年）2月21日付で、「当事務所とNPO法人フローレンス（代表駒崎弘樹氏）との間でプロボノ支援に関する顧問契約を締結しました。同法人代表の駒崎弘樹氏が取り組む休眠口座基金の創設プランの策定につき当事務所が法律支援業務を行います。」との記述があり、「政策の流れ」をプロボノ活動で担ったことがわかる³⁸。

この法律の内容については、いろいろと意見が分かれるところがあるかもしれないが、法律の成立という結果においては、「草の根ロビイング」のあり方自体はこの時点では肯定されていると考える。課題は、こうした動きが、明智、駒崎らによる「マニュアル」的なものの公表等によって、他のNPO関係者等にどう広がっていくかである³⁹。シーズの関口宏聡代表理事も、駒崎との対談で「政治参加は投票だけではないことを伝えたいです。自ら立候補したり、ロビイ活動をしたり、デモや寄付をしたり、いろいろな参加方法があります。でも、どうしても政治参加というと投票のことばかり言われてしまう。NPOも、発想が貧弱ではいけないと思います。課題は現場にあるのですから、自分たちで声を上げていくことが必要ではないでしょうか。そういった意味でも、

ロビイングは大事です。ロビイ仲間、議員会館で見かける仲間が増えると嬉しいな、と思います。今は駒崎さんくらいしか見かけない（笑）」と述べている。駒崎も「そうですね。議員会館に行くと、確かに関口さんとはよく会いますね（笑）」と応じている⁴⁰。

3. おわりに

このように、議員立法を結実させる取組みについては、「市民立法機構」や民間非営利独立系シンクタンクの活動停止等から順調に展開したとは言えない点もあるが、NPO等による「草の根ロビイング」の動き等で新たな支える形が構築されつつあるということが見てとれる⁴¹。更に2において、立法に関係する多くの動きをあえて単純化することで、ロビイングの特徴が明確になり、また特に2.6において、上記のように「新たな支える形」と位置づけられる「草の根ロビイング」に取り組む者の整理と実践が大きく逸れていないことも検証できたと考える。

駒崎、明智ら「草の根ロビイング」の中心人物は30歳代。NPOに入り「社会を変えよう」という就職選択も一般化しつつあり、シティズンシップ教育の展開で社会の問題にきちんと向き合う若い世代が増えれば、政策提言の担い手も増え、時代が求める

議員立法の役割の増大に対応できるようになることが期待される⁴²。

注

- 1 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年、34～37頁。表1も当該箇所の記述より作成。
- 2 宮崎一徳「『基本法類』の構造分析」『公共政策志林第4号』法政大学大学院公共政策研究科、2016年、56頁の図4に累積のグラフを掲げる。宮崎一徳「内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第4号』法政大学大学院公共政策研究科、2016年においても、議員立法の役割の増加について論じている。
- 3 「市民立法」とは、手法に注目しての言葉なので、その言葉の一部分である「市民」の概念には深くこだわるものではない。極端なことを言えば、議員、官僚以外の者は全て「市民立法」の担い手の「市民」とは言えない。とは言うものの、議員立法の役割の拡大は、前掲『公共政策志林第4号』でも言及したように、個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応を起因とし、前掲『公共政策志林第5号』で取り上げた「基本法類」は、国の取組みのうち、理念さえ整理されていない政策分野への対応を行うものであることから、ここで「市民立法」を行う主体は、既存の利益と直結している存在ではない者であることが想定される。それは、勝田が「市民とは政治過程に遅れて参入を目指す潜在的な政治集団」とし、「個別利益ではなく公益を求めるもの、政治的資源に乏しく参入のルートをもつことができなかつた社会的弱者、集団形成による圧力を生み出すことが難しい少数者を政治主体として想定」とするのと近いかもしれない。勝田美穂『市民立法の研究』法律文化社、2017年。
- 4 小田実「西雷東騒」毎日新聞、2003年（平成15年）9月30日。
- 5 「政策事業家」としては、他に「市民立法」側に近い田英夫参議院議員、本岡昭次参議院議員等があげられるが、この問題を「勉強会」を重ねることで「政策の窓」の開放の時期をもたらした浦田勝参議院災害対策特別委員長、財政当局等と調整を行った清水達夫同委員会与党筆頭理事らも該当すると考える。詳しくは、市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治『目録「市民立法」阪神・淡路大震災－市民が動いた！－』藤原書店、1999年。参議院事務局において、委員会の運営補佐の責任者は主任と呼ばれるが、当時私は主任1年目で、参議院災害対策特別委員会の担当であった。
- 6 それぞれ、特定非営利活動促進法（平成10年法第7号）、ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法第105号）、特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律（平成13年法第64号）のこと。
- 7 阪神淡路大震災の被災者である小田実（作家）、山村雅治（芦屋・多目的会場「山村サロン」経営者）、早川和男（神戸大学名誉教授（建築学））は、政府に公的援助を求める等の「大震災 声明の会」を設立し活動をしてきたが、早川の知人の弁護士伊賀興一と4人で1996年5月25日に山村サロンの喫茶で「市民立法」の草案を作ったとされる。市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治、前掲書、134頁。
- 8 市民立法機構『市民立法入門 市民・議員のための立法講座』ぎょうせい、2001年。
- 9 市民立法機構ホームページ（以下「ホームページ」は、「HP」とする。）（<http://www.citizens-i.org/forum.html>）。
- 10 民間のシンクタンク、東京財団のHP（2010年（平成22年）12月6日付）より。「自民党有志議員」（当時は野党）の一人である高市早苗代議士の平成22年4月22日付「早苗コラム」（Webサイト）には立案の記載がある。「東京財団が「日本の水源林の危機」というレポートを発表して」と言及している。
- 11 鈴木崇弘「日本になぜ（米国型）シンクタンクが育たなかったのか？」『季刊 政策・経営研究 2011 vol.2』三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2011年。表2は、鈴木氏の32頁の表をもとに、鈴木氏の文を参考に筆者が変更し加筆。
- 12 鈴木、前掲論文37頁。
- 13 鈴木、前掲論文39～40頁。ただ、「東京財団は、その組織と比較すれば、現在も相対的に米国のシンクタンク的な活動をしている面もあるといえる」とされる。
- 14 鈴木、前掲論文42～43頁。
- 15 プロボノネットのHP（<http://www.probonet.jp/aboutprobonet>）。
- 16 明智カイト『誰でもできるロビイング入門社会を変える技術』光文社、2015年。駒崎弘樹、秋山訓子『社会をちょっと変えてみた－ふつうの人が政治を動かした七つの物語』岩波書店、2016年。
- 17 明智、前掲書、7～9頁。
- 18 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案（第190回国会衆第43号）
- 19 「社会起業家」につき駒崎は、「レーガン政権が「小さな政府」の方針のもと、NPOへの補助金を次々と削減していった。それまで政府の保護を頼りに活動していたアメリカのNPO業界は、突如として活動を続けていくための資金を自分たちで稼いでいかなければならなくなった。」「その結果、アメリカのNPOは変貌を遂げた。経済的自立を果たすために、ビジネスの領域から人材やノウハウを輸入し、それまでの「運動によって社会問題を解決する」という姿勢から「事業によって社会問題を解決する」という方向にシフトしていったのだ。」「こうした組織はやがて「社会的企業／ソーシャルベンチャー（ソーシャルビジネス）」と呼ばれるようになり、事業を通じて社会的課題の解決に挑んでいく人々は「社会起業家」と呼ばれるようになっていった。」としている。明智、前掲書、58、59頁。
- 20 明智、前掲書、72～75頁。「各省庁がいったいどのような価値観で動いているのか、政策をつくる際、そこにはどのような力学が働いているのか、といったことを知る

またとない絶好の機会だった」同書74頁。

21 2016年（平成28年）7月12日、BLPN特別勉強会・草の根ロビングゼミ後、直接駒崎に質問する機会を得た。

22 18歳選挙権の実施の動きの中で、2015年（平成27年）8月に文部科学省は新しい学習指導要領の骨子案で、2022年度をめどに高校での新たな必修科目として、社会参画に必要な力を育てる「公共」を設ける等と示した。同年10月29日付27文科初第933号「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」（通知）は、それまでの1969年（昭和44年）10月31日付44文初高第483号を廃止し、置き換えたものだが、それまで高校生政治活動を実質禁止していたのとは180度異なるもので、「（略）法改正は、未来の我が国を担っていく世代である若い人々の意見を、現在と未来の我が国の在り方を決める政治に反映させていくことが望ましいという意図に基づくものであり、今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。（略）」等としている。2016年の参議院選に向け、副教材『私たちが拓く未来』が作成され、それをを用いた授業が実施される等した。シティズンシップ教育の急激な展開がある。

23 「イノベーションとルール(4)増えるかロビイスト 技術革新、政治を動かす」日本経済新聞、2017年（平成29年）8月25日。

24 勝田、前掲書、63～81頁。本表の枠内の評価も勝田のものを基に作成。問題の流れの埼玉医科大学の取組みと学会の動きとは、1996年（平成8年）埼玉医科大学倫理委員会が「『性転換治療の臨床的研究』に関する審議経過と答申」を公表し、1997年（平成9年）には日本精神神経学会が「性同一性障害に関する答申と提言」を発表したこと。

25 勝田は前掲書78頁で、リチャード・E・ワグナーの個人的な利益を与えずロビー活動もしない団体が存在するのは、政策事業家が民主的な決定過程を動かすことにメンバーが好感を抱くからだという論を紹介している。また、同書の序章で「本書の目的は、第1に市民立法の意義を学術的に検討すること、第2に市民立法を実現するための要因を明らかにすることである。」としている。

26 勝田美穂「自殺対策基本法の制定過程－「市民立法」の観点から－」『日本地域政策研究第10号』日本地域政策学会、2012年3月。表3－2は41頁の記述を中心に作成した。この後の引用部分も同様。本法律の分析については、「市民団体のアドボカシーによって成立したとされる法律の分析を通じて、この問題に積極的に取り組んだ国会議員の存在を抽出し、これを政策起業家として位置づけた」ものとしている。勝田、前掲『市民立法の研究』、64頁。明智、前掲書も参照。

27 問題の流れの「[人間の国]か」のコメントは、市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治、前掲書、11頁。「全国知事会が一致団結」は、読売新聞、1998年（平成10年）5月1日。「政策の流れ」の「自由民主党政調地震対策（略）」は、神戸新聞、1997年（平成9年）12月11日。「日

本を地震から守る国会議員の会」は、朝日新聞、1998年（平成10年）5月12日。「政策事業家の動き」の「[市民＝議員立法実現推進本部]への動きへ」は、市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治、前掲書、134頁。

28 「個人補償」、「公的支援」の考え方については、奥津伸「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト（No.1138）1998.7.15』、1998年、参照。

29 小田の発言は、神戸新聞、1997年（平成9年）12月11日。本岡議員のコメントは同日の朝日新聞。

30 前掲神戸新聞。

31 NPOまちぼっと「NPO法立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」HPに詳しい。3月12日も。（http://machipot.org/modules/NPOLaw/index.php?content_id=8）そのデータを基に作表した。「政策事業家の動き」の山本正の動きについては、2016年（平成28年）3月2日の記念シンポジウムでの辻元代議士の発言。（http://machipot.org/modules/NPOLaw/index.php?content_id=9）

32 健全な水循環の構築に向けてHP

（<http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/junkan/keikakudukuri.html>）。

33 「問題の流れ」の「さまざまな問題が顕著」とは、第183回国会衆議院国土交通委員会会議録第17号、2013年（平成25年）6月18日、金子恭之委員長の水循環基本法起草の件の発言。「都市部への人口の集中、産業構造の変化、地球温暖化に伴う気候変動等のさまざまな要因が水循環に変化を生じさせ、それに伴い、渇水、洪水、水質汚濁、生態系への影響等さまざまな問題が顕著と」。「政策の流れ」の「水道事業の労組」の要求は、水循環基本法成立に対する全水道見解（2014年（平成26年）3月27日）（<http://www.zensuido.or.jp/front/bin/ptdetail.phtml?Part=watercycle20140327&Category=4650>）。

34 2010年（平成22年）9月の水制度改革国民会議の水制度改革を求める国民大会では、高橋東大名誉教授とともに、嶋津暉之・水源開発問題全国連絡会共同代表による講演、全国のNPO団体からのメッセージも掲げられた（環境新聞、2010年9月1日）。また2014年（平成26年）4月28日の日本水道新聞に「水循環基本法への期待」として、水制度改革議員連盟の議員（代表石原良純環境大臣、自民、民主、公明、結い、共産、みんな、生活）、学識者の外、有識者では日本水道協会理事長、日本下水道協会理事長、全国町村下水道推進協議会会長（斑鳩町長）、全日本自治団体労働組合中央執行委員長、全日本水道労働組合中央執行委員長、水道政策フォーラム共同代表、大野の水を考える会、水制度改革国民会議メンバー、産業団体では日本下水道管路管理業協会会長と、多様な者がコメントを寄せていた。

35 第183回国会参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会会議録第5号、2013年（平成25年）4月3日の発言等。

36 日本水道新聞、2014年（平成26年）4月28日の鼎談より。当該法案の動きは、前述のシンクタンクである東京財団の提言に関連するもの。吉原祥子「水循環基本法

- を読み解く』『論考』東京財団，2014年4月8日 (<http://www.tkfd.or.jp/research/land-conservation/a00876>) で、吉原は「水循環基本法に土地所有者の責務についての規定が盛り込まれなかったことは、水制度議論における今後の大きな課題だろう。」とする。(3頁)
- 37 休眠口座について考えるための情報サイト (<http://kyumin.jp/about/>)。
- 38 大総合法律事務所のHP (<http://www.tsuyoshidai.jp/topics/index.html>)。
- 39 駒崎・秋山の前掲書の「第Ⅱ部」には、駒崎の「『じゃあやってみようか!』と思った人へ」「草の根ロビイストで行こう!あなたが社会を変える方法」(189頁以降)に、「じゃあ実際どうやろうか」についての記述がある。明智，前掲書も「付録ロビイグ入門」(239頁以降)の記述を掲げている。
- 40 駒崎弘樹「『誰でもわかるNPO法改正』何がどう改正されたのか。シーズの関口さんに聞いてみた。」Yahoo! JAPANニュース，2016年7月4日。(<https://news.yahoo.co.jp/byline/komazakihiroki/20160704-00059602/>)。なお，1.3で示したように「ロビー活動(ロビイグ)」という語を使うようにしているが，引用文では原文に従い「ロビィ」を使っている。
- 41 順調に展開したとは言えないものとして，他に議員による改革提言がある。1994年(平成6年)の土井たか子衆議院議長らによる「国会改革への一つの提言」には，「1 議員立法の活性化に資するため，議員提出法案の提出手続について，これまでの慣行及び取扱いを簡素化すること。」「2 議員提出法案(政府提出法案に対する修正案等を含む。)の作成及び提出並びにこれらに対する質疑等をより活発に行えるようにするため，起草小委員会の活用，自由討議時間の確保等，委員会運営の在り方を見直すこと。」等の記述があり，その後同様な提言がなされ，2014年(平成26年)の与野党4党合意の国会改革案(毎日新聞，2014年(平成26年)5月24日)にも議員立法の活性化の提言があったが，残念ながらいずれも実現していない。
- 42 草の根ロビイグ勉強会 (<https://www.facebook.com/lobbyingadvocacy/>)の参加メンバーは20~30歳代。

<参考文献等>

- 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍，2012年
- 宮崎一徳「内閣官房，内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第4号』法政大学大学院公共政策研究科，2016年
- 宮崎一徳「『基本法類』の構造分析」『公共政策志林第5号』法政大学大学院公共政策研究科，2016年
- 勝田美穂『市民立法の研究』法律文化社，2017年
- 市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治『目録「市民立法」 阪神・淡路大震災—市民が動いた!—』藤原書店，1999年
- 市民立法機構『市民立法入門 市民・議員のための立法

- 講座』ぎょうせい，2001年
- 市民立法機構HP (<http://www.citizens-i.org/forum.html>)
- 鈴木崇弘「日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかったのか?」『季刊 政策・経営研究 2011 vol.2』三菱UFJリサーチ&コンサルティング，2011年
- 内閣府NPO HP (<http://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/npoiroha>)
- 加藤秀樹「立法システムとNPO，シンクタンク」西原博史編『立法システムの再構築 立法学のプロンティア』ナカニシヤ出版，2014年
- プロボノネットHP (<http://www.probononet.jp/aboutprobonet>)
- 明智カイト『誰でもできるロビイグ入門社会を変える技術』光文社，2015年
- 駒崎弘樹，秋山訓子『社会をちょっと変えてみた—ふつうの人が政治を動かした七つの物語』岩波書店，2016年
- 勝田美穂「自殺対策基本法の制定過程—「市民立法」の観点から—」『日本地域政策研究第10号』日本地域政策学会，2012年
- 奥津伸「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト(No.1138) 1998.7.15』，1998年
- NPOまちぼっと「NPO法立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」HP (http://machi-pot.org/modules/NPOlaw/index.php?content_id=8)
- 日本水道新聞2014年(平成26年)4月28日の水循環基本法の特集記事
- 休眠口座について考えるための情報サイト (<http://kyumin.jp/about/>)
- 大総合法律事務所のHP (<http://www.tsuyoshidai.jp/topics/index.html>)
- 駒崎弘樹「『誰でもわかるNPO法改正』何がどう改正されたのか。シーズの関口さんに聞いてみた。」Yahoo! JAPANニュース，2016年7月4日 (<https://news.yahoo.co.jp/byline/komazakihiroki/20160704-00059602/>)
- 草の根ロビイグ勉強会 (<https://www.facebook.com/lobbyingadvocacy/>)