

グリーン連合設立記念シンポジウム

「環境立国」への道 —なぜグリーン連合が必要なのか—

大阪大学大学院
法学研究科 教授
大久保規子



なぜ連合するのか



EEB40周年記念式典(2014年12月1-2日)

EEB(欧州環境事務局, European Environmental Bureau)
1974年設立
欧州の140団体が加盟
1500万人の声を反映

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU
Federation of Environmental Citizens Organisations



写真:EEB撮影





環境大臣, EUの責任者が参集



写真: EEB撮影



欧州のモデル

環境NGOは

経済団体，労働組合と並ぶ利益代表

政策形成に不可欠の柱

環境・経済・社会の利益を適切に反映



持続可能な社会へ



リオ宣言（1992年）

第10原則（参加の原則）

環境問題の解決にはすべての人の参加が不可欠

- 環境問題の早期発見・実態把握
- 専門知識の活用
- 環境政策の支持基盤の強化
- 柔軟で有効な解決の促進
- 議論と合意により後の紛争を予防



環境NGO／NPOの役割

- ・個々の力をつなげる
- ・多様な価値観を反映
- ・自然／将来世代の利益を代弁
- ・専門的な力を発揮し，対案を提示
- ・環境法・行政の執行を改善



なぜ連合するのか？



環境NGOはなぜ影響力があるのか ドイツの場合

1994年段階で、環境NGOの数は1119
(連邦環境庁調べ)

環境団体に会員として参加しているのは
国民の4－6%

NABU(自然保護連合)の組織と活動



- 1899年の野鳥保護連合から発展
- 54万5人の会員, 2000の地域団体
- 年間予算約27億
- 寄付(3.7億)と会費(18億)が基礎
- 自然保護を中心に, 幅広い活動
- 1.6万ha以上の土地を買取り, 保全
- 1971年から「今年の鳥」を選定



写真NABU

BUND(環境保護連合)の組織と活動

- 1976年設立
- 34万人の会員(寄付者18万人)
- 年間予算約27億
- 会費と寄付が7割
- 多様なプロジェクトを推進
(原発, 交通, 有機農業等)
- 各種の政策提案



石炭・原発に代わる新エネの実践

ドイツ自然保護連合(DNR)



- **主な環境NGOの連合体(100団体)**
産業連盟, 労組に並ぶ組織力
- **1950年設立**
- **主に環境省, 環境基金等の補助金で運営**
← **NGOの調整＝公的任務**
- **地域・全国・国際レベルで活動**
- **環境問題全般での活動→必ず意見聴取**
- **構成団体のコーディネート**

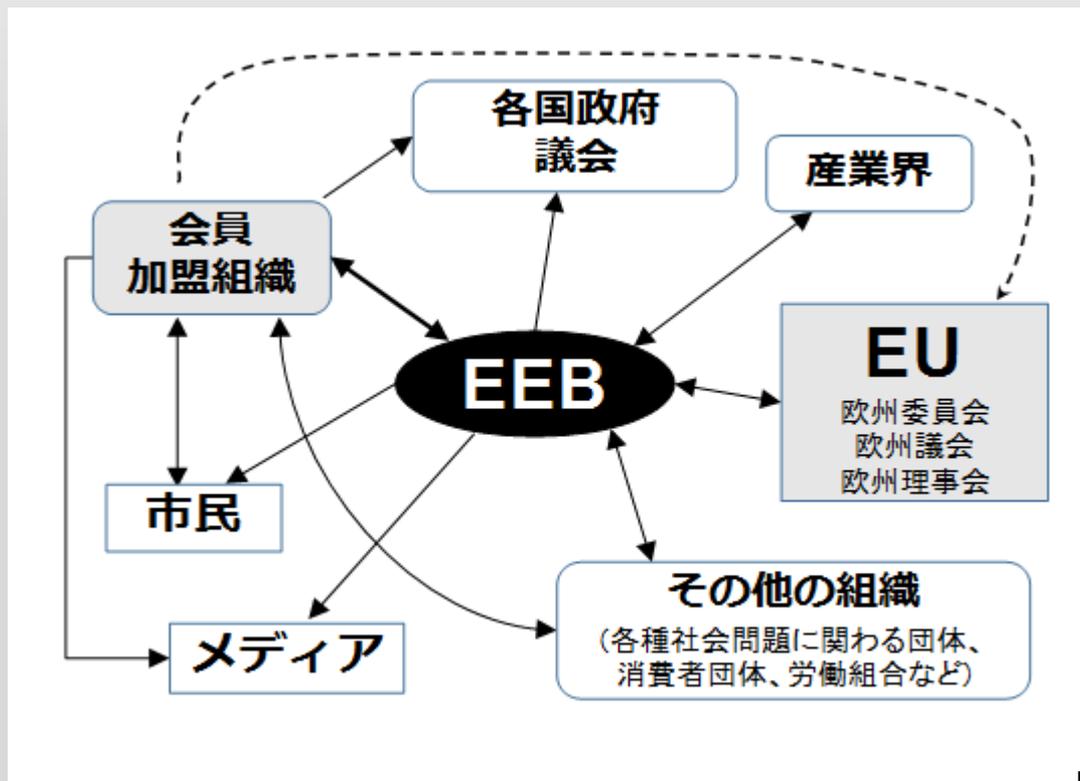
連合することで有効性を発揮

- 1 数十万単位の大規模団体は少数
- 2 各地域組織と全国組織の連携
 - ・小さな地域団体のネットワーク化が得意
- 3 全国規模の連合体が存在
 - ・DNR(ドイツ自然保護連合)
- 4 DNR等がEEBの構成員
- 5 国はDNRを助成
 - 州政府は, 作業オフィス, 意見書助成も



EEBの活動範囲：国際レベルのつながり

＜領域ごとの活動＞大気・水・生物多様性・化学物質・
廃棄物・騒音・土壌汚染・気候変動・ナノテクノロジー等
＜横断的な活動＞EU環境行動計画・オーフス条約等



図：マーラ・シリナ



どのように政策形成にかかわるのか

＜6ヶ月ごとに交代するEU理事会議長国交渉が鍵＞

1 議長担当国開始時に10のテストと覚書(提案書)

- ・議長担当国のNGOと協働
- ・政府官僚との議論

2 議長担当国終了時の事後評価

- ・何を達成できたのか, 何を達成できなかったのか
- ・各国官僚は, 10のテストとその評価結果を重視



Green 10: さらに大きなネットワークも

EEBはGreen10の構成員として政策提案



Partnership for
nature and people



<http://www.green10.org/>

グリーンアクセスプロジェクト Green Access Project



日本の場合

経団連，連合等はあるのに，
なぜ環境連はないのか？



日本の環境NGOは連携が苦手？

日本のNGO／NPOの課題(1990年代)

- 環境が主目的:1600団体(旧環境事業団調べ)
 - 大半が任意団体(法人格が無い)
- 助成金申請, 契約ができない
- 小規模(100人以下が半数)
 - 資金不足(半数以上が100万未満の年間予算)
 - 活動拠点／事務所がない
 - 専任・有給スタッフがいない／少ない
 - 活動範囲:同一市町村内が90%以上
 - 行政と協働するための糸口・仕組みがない



大きな変化は法人格＝政策効果

- ・NPO法人の認証数

50, 147団体(2015年4月末現在)

参考: 23団体(1998年末)

- ・認定NPO法人数(税制優遇を受けられる法人)

718+189団体(2015年4月末現在)

参考: 3団体(2001年末)

- ・活動分野(複数)

医療・福祉: 29,315

環境: 13,865

* 全20種類のうち7番目



環境団体の現状(地球環境基金調査, 回答4,818)

<http://www.erca.go.jp/jfge/ngo/index.html>

・法人格の有無

NPO法人:約49%

任意団体:約41%

* 法人格ありのうち, 取得年は2000年以降が90%

・設立年

半数以上が2000年以降の設立

約2割が1990年以前の設立

・活動分野(多いもの)

環境教育, 自然保護, まちづくり, 緑化, 美化清掃

・活動範囲

同一市町村内:36%, 全国:9%, 国際:7%

・予算規模

100万以下が半数以上

・個人会員数

100人未満が66%

10,000人以上は0.62%



2013年環境NPO政策参画アンケート調査 回答533 (回収率:15.2%)

- 主な収入源は会費と助成金
- 行政からの助成を受けたことがある: 67%
都道府県 (39%), 市町村 (36%)
- 行政からの委託業務を行ったことがある: 43%
- 行政に意見書等を出したことがある: 47%
意見が反映されたことが「ある」と「ない」が拮抗
- ワークショップ等への参加経験がある: 52%
行政から声がかかって参加した: 86%
- リオ第10原則の認知度は28%



連合するだけでいいのか

- ・地域の知恵・知見が国に伝わらない
- ・行政とのかかわりは強いが、政策参画は??



<ポイント>

- ・議事の決定（問題のフレーミング）段階からの戦略的な活動
- ・NGO自身による調整
- ・参加の仕組みの強化
- ・政策形成へのキャパシティビルディング



実効的な参加には何が必要なのか 3つの柱



第10原則（参加原則）の展開

- 1 オーフス条約（環境市民参加条約）
 - 1998年6月採択，2001年10月発効
 - 47の国と地域が加盟，日本は未加盟
- 2 UNEPバリガイドライン（2010年）
 - 参加の立法ガイドライン
 - 日本も理事会メンバーとして支持



参加・協働原則の3本柱 (グリーンアクセス権の保障)

環境権を実効的なものとするため、

- 1 知る権利
- 2 参加する権利
- 3 チェック(訴訟)する権利

を**NGO**も含め、すべての市民に保障する



情報公開とは

- 1 公的機関の情報を入手できる
- 2 行政が必要な情報を収集・更新・普及
- 3 緊急時の情報伝達

例)

- ・誰がどのくらいCO₂を出しているのか
- ・どうすれば、どのくらいCO₂が減るのか
- ・原発事故の情報は、いつ、どのようにわかるのか



意思決定に参加できるとは

- 1 政策・計画づくりに参加できる
- 2 行政の基準づくりに参加できる
- 3 個別の許認可に参加できる

例)

- ・温暖化対策計画づくりで意見が言える
- ・PM2.5の基準に意見が言える
- ・開発許認可に意見が言える



チェック(訴訟)ができるとは: コンプライアンスの確保

- 1 自分が被害者なら訴訟ができる
- 2 環境を守るために訴訟ができる

例)

- 大気汚染被害の損害賠償, 差止め
- 違法な許認可の取消し・差止め
- 違反者の取り締まりを求める訴訟
- 生物多様性を守る訴訟

Environmental Rule of Law



参加への疑念1：公共事業が遅れる？

- ・事業の遅れや訴訟の濫発は杞憂
官僚的な手続の方が問題
- ・早期の参加は手戻りを防ぐ
最初の段階で対策を考慮→コスト削減で
事業者にも有利
- ・紛争の予防効果が大きい
柔軟な対応が可能→訴訟が減少
- ・腐敗を防ぎ、公正な競争を担保



参加への疑念2：議会制民主主義の軽視？

＜実はWin Winの関係＞

- 参加は，国会の支持基盤を強化
 - 問題のフレーミング，実効的な解決
 - 議員立法の促進
- 国会が参加の基盤を強化
 - 参加立法の強化



日本型の参加モデル？

「21世紀環境立国戦略」

(2007年6月第一次安倍内閣閣議決定)

2008年洞爺湖サミットに向けて作成

- ・日本の強みを原動力に
- ・すべての関係者の参加と協働により
- ・持続可能な社会の日本モデルを構築



「環境立国」を創造・発信



リオ会議後－参加制度整備の4要因

- 環境基本法の制定と環境法の再編
 - 阪神淡路大震災(1995)
 - NPO活動の社会的認知
 - 地方分権改革(2000)
 - 住民自治の充実が政策課題に
 - 行政改革
 - 行政の透明化, アカウンタビリティの促進
- 環境法固有の要因＋行政全般の潮流**



参加と協働が政策の柱に

- ・環境基本法(93年)に環境教育, NPO支援を明記
- ・環境基本計画の4つの長期目標
「循環」「共生」「国際的取組」+「参加」
- ・情報公開法(1999年)
PRTR法(環境法独自の開示制度)
- ・NPO法の制定(1998年)→法人格の簡易取得
- ・地球環境基金の創設(93年)→活動資金の確保
- ・環境パートナーシップオフィスの設置(96年～)
→中間支援・拠点整備



次々と新しい制度が……

- 環境影響評価法の制定(1997年)
- 環境教育・環境保全活動推進法(2003年)
 - 2011年改正で協働取組規定等を強化
- 生物多様性基本法
 - 「政策形成への民意の反映」等規定
- 協議会制度の導入(自然再生法等)
- 協定制度の導入(自然公園法等)
- 提案制度の導入(景観法等)



日本にもある成功事例

生物多様性基本法 環境教育・環境保全活動推進法

<なぜ成功したのか？>

- ・何れも**議員立法**
- ・NGOの**連携**→声を1つにする強み
- ・**国際**的なインセンティブ(名古屋COP10, ESD)



マーラ・シリナ氏 (EEB/ECO Forum) メッセージ

- ・日本の環境NGOが連合を作り、連携を強化するというのは素晴らしいニュースです。
- ・EEB/エコフォーラムは、オーフス条約の草案作りに集中的に参加し、大きな成果を挙げました。
- ・PRTR議定書、遺伝子組み換え生物に関する規定の作成等に大いに寄与しました。
- ・現在、EU加盟国のさらなる拡大を睨み、アルバニア、コソボ、マケドニア、トルコ等で次の活動をしています。

各国の代表とのハイレベル会合

情報提供、環境立法のチェックとモニタリング

各国の進捗状況に関する年次レポートの作成



環境民主主義指標(EDI)の評価結果

- ・国際NGOが、バリガイドラインに基づく共通の国際指標で70か国の参加制度を評価(2015年5月)
- ・途上国, 先進国を問わず, 世界各地で参加原則を強化する動き
- ・トップはリトアニア, アメリカ4位
- ・日本は32位, アジアで4位



アジアで何が起こっているのか

- **中国**は新国家環境保護法に「参加」の章を新設
- **インド**は環境裁判所を設置
- **フィリピン**は環境訴訟規則を制定
- **タイ**は環境NGOの政策参加, 財政支援を保障
- **インドネシア**は環境権 + 3つの権利を法律に明記



10年後は？

アジアのグリーン連合？