

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 11 日現在

機関番号：32605

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2011～2013

課題番号：23651040

研究課題名(和文)地球温暖化対策に関する正確な情報を意思決定者に伝達するメカニズムの研究

研究課題名(英文)Communication mechanisms of accurate scientific information regarding climate change to decision makers

研究代表者

藤倉 まなみ (Fujikura, Manami)

桜美林大学・総合科学系・教授

研究者番号：30458955

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円、(間接経費) 690,000円

研究成果の概要(和文)：日本では官僚が議員に政策作成に必要な情報を提供しているが、米国でこの役割を果たしているのがロビイストである。ロビイストは、説得するべき議員を絞り込み、議員やスタッフとつながりを作り、有権者を活用し、草の根グループを支援し、議員の関心事や地域的影響に焦点を絞り、異なるグループによる連合体を形成し、シンクタンクを活用し、議員を教育し、メディアを利用する。政権が自民党に戻った現状では、ロビイストという職業が日本でも成立する余地は小さいが、米国のように議会が博士課程を修了した理系研究者を議員とスタッフの教育用として雇用することも考えられよう。

研究成果の概要(英文)：While national government officers have provided parliament members with necessary information in Japan, lobbyists have been playing the role in the USA. Lobbyists 1) target the lawmakers to persuade, 2) obtain access to them and staff, 3) activate and mobilize lawmakers' constituents, 4) support grassroots, 5) focus on their interests and local impacts, 6) build partnerships or stakeholder groups, 7) utilize think-tanks, 8) educate them, and 9) support media and education campaigns. It is unlikely that lobbyist becomes an established profession in Japan because Liberal Democratic Party returned to power. However, the Japanese Parliament may hire scientists and engineers with doctor degree to educate parliamentarians and their staff as done in the USA.

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：環境学・環境影響評価・環境政策

キーワード：気候変動 ロビイスト 米国 日本 政策課程

1. 研究開始当初の背景

本研究を申請した時点(平成22年度)で政権を担当していたのは民主党であった。民主党は脱官僚を旗印にして、政府の意思決定から官僚を排除し、政治家が自ら政策を企画立案する政権を目指していた。これは、政策の決定と実施する機関を明確に区分した米国型の制度を意識したものと考えられる。

それまでの自民党政権下では、政策に関する企画立案はもっぱら官僚が行い、必要な情報は官僚が有していた。民主党が政権を担い意思決定から官僚を排除するならば、官僚に代わって情報を収集し、議員に提供する役割を担う者が必要となるはずである。米国でその役割を担っているのがロビイストである。しかし、日本には現在のところ官僚機構以外にそのような役割を有するものは実質的には存在していない。

気候変動政策に関しては、民主党政権は、コペンハーゲン合意の付属書に条件付きながらも、温室効果ガス削減中期目標として1990年比で25%減をコミットした(平成25年、自民党政権下の日本政府はこれを撤回し、3.8%減とした)。しかし、この目標は当時から実効性に欠け、「自殺行為」とまで言われた。対策に決定打がないからである。温室効果ガス削減のためには、技術開発の他、こまめな節電を行うというような環境意識の向上も重要ではあるが、不可欠なのは環境税や排出量取引などの経済的手法の導入である。これに対しては経済界が強く反発し、市民の間にも新税導入には否定的意見が少なくない。

実効性ある気候変動対策の導入を可能ならしめるのは、意思決定者すなわち国会議員の意思である。しかし、国会議員が自己の選挙区内で反発が発生しそうな政策に対して支持を表明することは容易でない。まず、国会議員自身が地球温暖化対策の必要性を実感することが不可欠である。国会議員の意思決定には政策秘書が影響を与えうる。しかし、政策秘書の多くも環境を専門としているわけではなく、知見や関心の深さも一般市民と大差ない。

官僚を意思決定から排除するのであれば、誰がその役割を担うのか。そして、気候変動対策の積極的実施を議員に決断させるのは誰なのか。そのヒントを得るために米国連邦議会のロビイストの現状と、日本政府の立法過程を調査することとした。

2. 研究の目的

日本の政策秘書や米国のロビイストが地球温暖化問題について、どのような知見を有し、議員に対しどのような助言を行い、それが議員の意思決定にどのように影響を及ぼし、さらに、政策秘書やロビイストが今後どのような情報・知見を求めているかについて調査を行う。そして、日本で環境ロ

ビイストが成立するための条件について整理する。

3. 研究の方法

米国のロビイスト及びロビイストの背後にあって情報を提供し、政策決定に重要な役割を及ぼすシンクタンクの役割について文献調査及びヒアリング調査を行う。

日本の官僚にヒアリングを行い、従来型の日本の政策決定における官僚の役割を明らかにする。

これらをもとに日本に環境ロビイストが成立できるか否かを明らかにする。

4. 研究成果

(1) 米国におけるロビイストの活動

ロビイストの任務は、依頼人の希望に沿うように法律や政策を支持し、反対し、あるいは変更させることにある。そのために議員や関係機関の職員を説得する。ロビイストはひとつの手段に頼るのではなく、以下に述べるように多くの異なった手法を用いるが、最も重要なことは、議員やそのスタッフと信頼関係を構築することである。信頼が損なわれれば、すべてが無に帰することになる。

説得する議員を決める

ロビイストは全議員を説得するのではなく、委員会の要職を占める、影響力を有する、あるいは、特定の課題について決定権を持つ議員などをターゲットとする。依頼された問題についてどの委員会が担当し、誰が議長であり、彼らがどの地域を代表しているかを知ることが重要である。

そうして、説得すべき議員の過去の投票行動を調べる。例えば、2009年から10年にかけて気候変動関連法案が審議された際には、環境保護グループは中立あるいは態度未定の議員に絞ってロビイングを行った。

議員やスタッフとつながりを作る

議員を説得するためには議員やそのスタッフと個人的なつながりを持たなければならない。そのためにロビイストは議員や議会スタッフについて調査し、レセプションや公聴会、キャンペーンのイベントなどにまめに足を運ぶ。

大規模な業界団体やロビイング団体は、彼らが説得しようとする議員やスタッフとコネクションのある議員やスタッフ、行政官の経験者を雇用する。2011年に議会にロビイストとして登録されている者のうち、2900名が元議会スタッフであった。

有権者の活用

議員を説得するには、彼/彼女の選挙区外から何百通の手紙を送るよりも、選挙区から数通のメールやコンタクトがあった方が

はるかに有効である。最も効果的なのは、選挙区からタイミングをとらえて、明確な行動を求めることである。「貴方の委員会で審議中の気候法案に賛成してください」というように。

ロビイストは、選挙区内の有力者や地域住民のグループ、選挙キャンペーンの大口の資金提供者を使って、議員に圧力を加える。

草の根グループの支援

いわゆる草の根運動を資金面などで支援し、大衆の注意を引く手法も用いられる。利益団体が、世論を誘導するいわゆる「アストロターフ」(人工芝の商標で、ここでは一見、草の根に見えるが実は利益団体が組織した運動体を意味する)を利用することもある。そのような団体は本来意図するところと異なる名称をつけることがある。例えば、絶滅の危機にある種のリストから特定の生物種を除外することを目的として土地所有者などが組織した Save Our Species Alliance や、気候変動対策は失業を増大させると主張する EnergyCitizen.org などがその例である。

議員の関心事や地域的影響に焦点を絞る

気候変動は地球規模の問題ではあるが、議員を説得する場合には、議員の関心事項や選挙区と密接に関連する事項を提示する。安全保障に関心の高い議員には化石燃料の節約が海外の石油の依存率を減らすことを、保守派の議員には新エネルギーの雇用創出効果を示す。沿岸地域に関心を有する議員には温暖化による沿岸環境への影響を訴える。石油産業会がカリフォルニアの大気汚染規制の緩和を試みた時、環境保護派は「地域大気汚染とグリーンジョブ」を訴えた。

異なるグループによる連合体形成

異なる目的を有するグループを一つの目的に向けて連合させられれば、幅広い支持者を集められて、効果的である。The U.S. Climate Action Partnership は、温室効果ガスの規制策導入を目指した多数の運動体によって構成された連合体である。この連合は環境団体と産業団体の間の利害調整を行うための調整役を雇用している。このような連合体は様々なメディアからの情報発信が可能であるし、温暖化対策は失業を生むというような議論に対しても効果的な反論が行える。

シンクタンクの創設

米国にあるシンクタンクの多くは複数の財源を持ち、独立した科学レポートを作成し、社会的にも尊敬されている。その分析結果は多くの政治家にも利用されている。

一方で、主に特定の利益団体や産業グループのみによって作られたシンクタンクは気候変動の科学に反対する。代表的なのが、ハ

ートランド研究所、ジョージ・C・マーシャル研究所、競争的企業研究所である。保守派によって設立されたヘリテージ財団は、気候変動論争に関する大量の二セ情報を国会議員に提供している。憂慮する科学者連合によれば、「エクソンモービル社は自社のホームページで気候変動に対する憂慮を示しているが、その影響力は、彼らが2002年から06年にかけて44万ドルを寄付したハートランド研究所が積極的にばらまいている気候変動に関する二セ情報の影響力に比べたらはるかに小さい」

議員の教育

ロビイストの最も重要な機能は、議員やスタッフの教育である。気候科学は複雑であり、政治家を教育するためには長い時間を必要とする。そのため、環境保護グループは何回もブリーフィングを行う。議員スタッフの教育も議員の考え方を変えるために重要である。Environmental Defense Fund に所属する気候科学者は議会事務局の初級スタッフに対して、長時間をかけて気候変動の科学について教育を行った。

議員が投票行動を変えるためには、多忙な議員に資料を読んでもらわなければならない。そのために、1ページに完結にまとめた資料が効果的で、保守的なヘリテージ財団はそのような、すぐに読める簡潔な資料を頻繁に配布している。

メディアの利用

メディアは世論を形成するために重要な役割を果たす。メディアによるキャンペーンは、特定の問題にスポットライトを当てたり、ときには、大衆の不安心理を緩和したりするために行われる。その好例は1993年にヘルスケアの改革を阻止するために数百万ドルを投じて行われた1年にわたる「ハリーとルイズ」のキャンペーンである。この中年カップルは頻繁にテレビに登場し、改革がどれほど良くないものであるかを示し、法案に反対する政治家に接触するように有権者に求めていた。

気候変動政策に反対するめに、エクソンモービル社はシンクタンクが開催するセッションや、大学での講演会、経済アナリストによる講演会場、商工会議所でのスピーチなど、様々な場所に彼らの息のかかった専門家を送り込んだ。さらに、科学者に論文を執筆させ、それを「信頼できる科学者」の意見として、様々な場所で引用した。

(2) 日本における立法過程

議員立法

議員が立法をする場合には政調会の承認を得ることが原則であるが、議員連盟が法案を提出する場合もあり、その時には政調会は関与できない。法案は衆議院法制局が原案を作成する。

野党提案は法制局のみが関わるが、与党提案の場合には、官庁に案文作成が依頼されることがある。その場合、方針だけが議員から示される場合もあれば、内容について「もっとしてほしい」「政令でなく法律に書き込むようにしてほしい」という要請が官庁に寄せられることもある。

作成された法案は、衆議院法制局でチェックされたのち、国会に提案される。

議員立法は合意プロセスが速いので、迅速な対応が必要な事項について行われることが少なくない。例えば、原発対応の除染関連法は議員立法である。そして、この法律に関連して公害関係法をどう変えていくかは、中期的な検討課題であり、閣法で対応することになるだろう。

官庁が議員立法を求めるときには、関係省庁に基本的な合意を得ていることが前提である。そうでないと、議員立法後に内閣意見がついてしまう可能性が生じる。

閣法について

米国と日本の法律の違いは、米国は誰にでもわかるように平易な文章で書かれていることである。ある意味いい加減で、問題が生じれば判例で対応している。日本では、法制局が厳密に精査するので、立法後に既存制度との間に齟齬が生じるようなことはない。その一方で、普通の議員では簡単には書けない。

閣法は省内の局議で決定したものを、官房ヒアリングで審査され、次官が作成を決定する。官房ヒアリングで否定された法案を次官が復活させることもある。

業界の言うことを官僚は聞くし、その意向に沿うように法案を作成することもある。その理由は、業界の希望を実現することで、(貸しを作って)業界に対する影響力を持つためである。また、官僚が自分の政策を実行する時に、賛同を得やすくなる。官僚個人ではなく、組織と組織との関係である。

(3) 日本における環境ロビイストの可能性について

研究計画作成時には脱官僚をスローガンとする民主党政権が誕生し、ロビイストが活躍する余地が日本にも増したかと思われた。しかし、現状では法案作成は官僚に頼らざるを得ないのが現実であった。さらに研究期間中に政権が再び自民党に移り、以前からのスタイルに戻ってしまった。

是非はともかく、日本では米国型の立法プロセスを期待することは難しい。また、ヨーロッパ諸国でも政府提案の法律が圧倒的多数であり、むしろ米国型が特殊である。そのような状況が続く限り、日本でロビイストが職業として広く成立する状況は考えにくい。

しかし、気候変動問題は高度な科学に基づいたものであり、与野党を問わず、政治家や議員秘書はそれを正しく理解しなければならないことはいままでもない。

米国の事例で日本が参考にできそうな事例は、議会在理系の博士課程修了者を議会スタッフとして雇用していることである。彼らは、専門知識を生かして議員や議員スタッフを教育している。そして、本人が関心を持てば、将来は政治の道に進むことができる。一時的にせよ、長期にせよ、博士課程修了者の雇用促進の意味も含め、検討に値する制度であろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計3件)

1. Mikiyasu Nakayama, Carl Bruch, Ryo Fujikura, and Rene Nijenuis (2012) Comparing lessons in coordinating responses to the Great East Japan Earthquake and Hurricane Katrina - Hecuva Job, ICPA-Forum's 4th Comparative Policy Research Symposium: EU-Series, Rotterdam, The Netherland, 22-24, November, 2012

2. Ryo Fujikura (2011) Law Making in Japan, Differences of Policy Formulation Processes in Japan and U.S. Parliaments: Roles of the Cabinet, Congressional Staff, Government Officials, Lobbyists, Parliamentarians, and Think Tanks, US-Japan Research Institute Event, Washington, D.C., November 3, 2011

3. Mikiyasu Nakayama (2011) Abundance of Lobbyists in the United States and Absence of Lobbyist in Japan, Differences of Policy Formulation Processes in Japan and U.S. Parliaments: Policy Formulation Processes in Two Countries, Roles of the Cabinet, Congressional Staff, Government Officials, Lobbyists, Parliamentarians, and Think Tanks, US-Japan Research Institute Event, Washington, D.C., November 3, 2011

6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤倉 まなみ (FUJIKURA, Manami)

桜美林大学・総合科学系・教授

研究者番号: 30458955

(2) 研究分担者

藤倉 良 (FUJIKURA, Ryo)

法政大学・人間環境学部・教授

研究者番号: 10274482

(3)連携研究者

中山 幹康 (NAKAYAMA, Mikiyasu)

東京大学・大学院新領域創成科学研究科・
教授

研究者番号：10217945