

**The march of “the grass root lobbying” in Japan  
(Enachment of the promotion law of food loss  
reduction)**

Kazunori MIYAZAKI

The movement of “grass root lobbying” NPO carries in central way is something effective as the movement with which result of the legislation by member is supported.

That's made clear from an analysis of “the promotion law of food loss reduction” formed by the Diet (ordinary Diet session) the 198<sup>th</sup> time.

日本政治法律研究 第二号抜刷  
令和二年三月三十一日発行

「草の根ロビイング」の展開

— 食品ロスの削減を推進する法律の成立 —

宮  
崎  
一  
徳

## 「草の根ロビイング」の展開

——食品ロスの削減を推進する法律の成立——

宮崎 一徳

### 一、議員立法の役割とそれを支える取組

#### (一) 議員立法の役割と結実

近年、内閣官房、内閣府に重要な政策課題が集中し、特に内閣府の拡大は「〇〇基本法」、「〇〇推進法」と称する法律等によりなされ、その中で議員立法の割合が高いこと等から、個人の多様なニーズや質の追求が生じている中、省庁の垣根を超え、理念さえ整理されていないような分野への対応の役割を大きく担うものとして議員立法を評価すべきと論者は考え、論じて来た。官僚の推進力が期待できない議員立法をいかに結実させるかについて、NPO等を中心とした後述の「草の根ロビイング」の動きに関し「議員立法を支える形が構築されつつあるのではないか」としていたが、その考えを力強く補うものとして、第一九八回国会で議員立法として成立した「食品ロスの削減の推進に関する法律（令和元年法律第一九号）」（以下、「食品ロス削減推進法」と言う。成立前の第一九八回国会衆第八号を「食品ロス削減推進法案」と言う。）があると考ええる。

貴重な好機を活用しないと議員立法は結実しないといふことから、キングダム (John W.Kingdon) の「政策の窓 (policy window)」モデルで、食品ロス削減推進法に関する分析をしたものを図表1として掲げる。政策過程は、「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」からなり、これら独立した三つの流れが一つに「合流 (カップリング・coupling)」したときに、特定のイッシューがアジェンダとして取り上げられ、特定の政策案が提示されるとされ、「政策の窓」の窓の開放と表現する。「政策の窓」が開く貴重な好機を捉えてカップリング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、官僚等がその役割を担うとされる。議員立法では、官僚以外の多面的な専門性が「政策の流れ」で必要となる。また「政策事業家」も、官僚以外の存在が担う。後述の「サブ」(政策の自身を作る過程)は「政策の流れ」、「ロジ」(政策を実現する過程)は主に「政策事業家の動き」が該当すると考える。

図表1 食品ロス削減推進法に関する「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<br>・現状に関する指標<br>・劇的な出来事や危機の発生<br>・現行プログラムに関するフィードバック (評価、苦情、経験)<br>・日本での大量の食品ロス<br>・国連SDGsでも取り上げられ、国際的な課題に<br>・「国民運動」として消費者の取組を変える必要性<br>・フードバンク支援の必要  | ○多様なアクターの様々なアイデア<br>○議論による修正、検討対象の選定<br>・技術的実現可能性<br>・関係者の価値観との合致<br>・井出留美らの見解<br>・全国フードバンク推進協議会の要請内容<br>・政府の施策、考え<br>・議院法制局の立案 | ○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢<br>・利益集団の支持もしくは反対<br>・議会における勢力図の変化<br>・行政府の重要人物の交代<br>・公明党PTの動き<br>・食品ロス削減推進の世論<br>・超党派の議連の発足 |
| 政策事業家 (policy entrepreneur) の動き   |   |  |
| ・食品ロス問題専門家でジャーナリスト井出留美が、公明党食品ロス削減推進プロジェクトチーム座長竹谷とし子参議院議員に依頼され講演。党関係組織等で講演を重ね、立法化の気運が高まる。井出は、Yahoo!ニュース個人オーサーアワード2018受賞者で、世論形成にも影響力が小さくない。<br>・法制化の草の根ロビイングを展開した全国フードバンク推進協議会米山広明事務局長と支える市民アドボカシー連盟の動き。その中で認定特定NPO法人シーズの関口宏聡代表らによるロジ支援。<br>・超党派「食品ロス削減及びフードバンク支援を推進する議員連盟」(会長山東昭子参議院議員(自)、竹谷議員が事務局長、設立総会で衆参国会議員107人が加盟)の動き。立法化を決定づけることに。 |   |  |

(二) 議員立法の結実を支える取組の分析

従来、議員立法は、その時々々の課題「問題の流れ」に直面した当事者や問題意識を持った者が議員と繋がり、内閣法制局と異なり審査だけでなく立案も行う議院法制局等が「政策の流れ」を担い、主に議員が当事者等と「政策事業家」として動き、議員立法の提出、成立を実現させて来た。これらに関する「政策の窓」モデルを用いた先行研究として勝田美穂のもの、NPOが関わるものとして加藤秀樹の論文があり、論者も扱っている<sup>④</sup>。

議員立法の結実には、多くの力の結集と根気強い取組が求められる<sup>⑤</sup>。前述のように議員立法の役割の増大がある中で、その結実を支える取組として、的確な手法の認識の共有、支援体制の構築等が求められると論者は考え、それを「一般化」の動きとして、分析に踏み込んだところが先行研究とは異なる点である。後述の「市民立法機構」等の動きとその後NPOの中で政策提言活動を行う者の違いに着目し、後者が立法の担い手としてより適している要素を持つと論じて来た。この点について改めて概要をここに示す。

平成一〇年(一九九八年)に成立した二つの議員立法、小田実らの「市民議員立法」の動きが基礎となった「被災者生活再建支援法」(平成一〇年法第六六号)、シーズ・市民活動を支える制度をつくる会の松原明らの活躍による「特定非営利活動促進法」(平成一〇年法第七号)。それまでのように市民が陳情等のみの働きかけではなく、法案(要綱)を自ら作り、これを議員に持ち込み、ともに立法活動を行うという「政策の流れ」に関与し、「政策事業家」としても動くもので、「市民立法」の取組と呼ばれる<sup>⑥</sup>。理念さえ整理されていない分野への対応であり、この市民は既存の利益と直結しない存在と想定される<sup>⑦</sup>。

こうした市民立法の取組を一般化しようとしたものとして平成九年(一九九七年)の「市民立法機構」がある。市

民運動家の須田春海と経団連出身の並河信乃が、経済界との連携もとりつつ、具体的な法案作りを進める上質な「場」作りを目指したが、現実的な妥協にたどり着く困難さ等より目立った成果を上げられなかった。調整の困難さに直面し、須田が「あえていう。市民立法の真髄は妥協のアートにある」と<sup>7</sup>と言わざる得ない状況があった。官僚機構に対する反感も見受けられ、それも障害となったのではないかと考える<sup>8</sup>。

須田は、専門的補助機関・研究機関と位置付けた「市民がつくる政策調査会」を平成一三年（二〇〇一年）に設立<sup>8</sup>。野党民主党の時代にそれなりの成果を上げていたが、与党民主党の議員立法の原則禁止の影響を受けて、その後はこちらも目立つ成果は上げられなかった。

平成二八年（二〇一六年）一〇月、「市民がつくる政策調査会」は解散手続きを開始するが、二カ月後の一二月二日、いわゆる休眠預金活用法案が成立<sup>9</sup>。「草の根ロビイスト」駒崎弘樹が関わった法案である。「社会起業家」として病児保育のNPO法人フローレンスを軌道に乗せた駒崎は、平成二〇年（二〇〇八年）福田康夫内閣の社会保障国民会議の分科会の委員に選ばれ、そこで政策決定における「ゲームのルール」を知ったという<sup>10</sup>。その後も、政府の会議の委員となり経験値を上げていった。この間「おうち保育園」という「小規模認可保育」に関するロビイングを行い、「子ども・子育て支援法」を平成二五年（二〇一三年）に成立させた。休眠預金の社会的事業への活用を実現すべく民間の有志で「休眠口座国民会議」を発足させ、情報発信、意見交換、勉強会等を行い、政策提言を実施。平成二六年（二〇一四年）四月の超党派の「休眠預金活用推進議員連盟」発足、法案提出、成立に結びつけた<sup>11</sup>。

平成二七年（二〇一五年）の年末に明智カイト『誰でもできるロビイング入門』、翌年三月に駒崎らによる『社会をちよっと変えてみた』という「草の根ロビイング」の本が相次いで出版された<sup>12</sup>。いずれにも駒崎が関わり、「草の根ロビイング」という言葉も彼が作った。「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異なるものとして「草の根ロビイング」とし、それを行う人を「草の根ロビイスト」としている<sup>13</sup>。

NPOの存在目的からして、事業が継続している間は、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。事実、明智は、駒崎の下でロビイングを仕事として雇われていた。また、NPOのネットワークの強化は、「国民会議」の設立等にも役だっており、それにBLPNetwork（ビジネス・ロイヤーズ・プロボノ・ネットワーク）、ビジネス法務のスキル・知識を提供することで、NPO等によるアドボカシー活動、企業連携をサポートする弁護士ネットワーク）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<sup>14</sup>。現実の事業推進の必要性から、かつての市民活動家のような理想への強いこだわりや官僚への強い反発というものもない。須田や並河、松原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、初めて日本にも本格的なロビイストというものの存在が自然に思える時代が来たのかもしれない。質問の機会があったので、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」と力強く言い切った<sup>15</sup>。駒崎も、国民誰もが政策提言を行うための一般化を意識して出版、勉強会を行っている。

「市民立法機構」等の動きが言わば挫折し、駒崎、明智の動きが出てくる中で、シーズの松原は、関口宏聡らとともにNPO法の改正、寄附税制の拡大等で実績を重ねていた<sup>16</sup>。特定非営利活動促進法の制定に大きく貢献した松原は、コンサルタントの仕事を辞め、永田町攻略をマーケティング風に考え、ロビイングを実施した「プラグマティック」な者である。関口は、シーズの代表理事を平成二七年（二〇一五年）七月に三二歳で継承。積極的に活動をけん引している。シーズは、アドボカシー活動の手順等を示し、セミナー研修も実施している<sup>18</sup>。平成二五年（二〇一三年）、松原は「アドボカシーを成功に導く一〇のポイント」を出版。「長年、制度改革（NPO制度の創設）に関す

るアドボカシーを展開してきたシーズならではの視点で、(略)ポイントを説明していきます。」とある。

こうした中で、関口と明智が手を組む。平成二八年(二〇一六年)の「草の根ロビイング勉強会」の誕生である。食品ロス削減推進法の「政策事業家」で、一般社団法人全国フードバンク推進協議会の米山広明事務局長は、関口に誘われ、この勉強会に参加する。「市民立法」の時代からロビイングを継続させ成果を積み重ねてきたシーズと、NPOの業務遂行の必要性から活動を始めた明智らの流れが一本化し、アドボカシーの一般化の舞台ができたのである。この勉強会は、その後のNPO法人化に際し「(略)将来的にロビイストの育成や情報提供事業など、広く一般市民が政治に関わるさまざまな事業を社会全体にわたって展開することができるようになり、市民社会に広く貢献できると考えています。」としている。<sup>19)</sup>

勝田や加藤と比し、この「草の根ロビイング」のアドボカシーの一般化の動きを高く評価する形で論者は論じて来た。なお、断っておくが「草の根ロビイング」は、議員立法のみをターゲットとするものではない。特定の省庁が中心的に関わり、内閣提出の閣法での政策の実現を目指した方が良いと思われるもの場合は、「政策の流れ」の法案の内容に重点を置き、与党のしかるべき議員を中心とした「草の根ロビイング」を行う等についても駒崎らの書籍に記載がある。閣法が不得手とする案件で、議員立法を選択した場合でも、官僚の推進力が期待できず、省庁による法案処理の時間の争奪という、より厳しい状況の中で、それを結実させる取組を包含しているという点を高く評価するものである。

その「草の根ロビイング勉強会」で勉強して来た米山は、駒崎らからすれば、「草の根ロビイング」第二世代とも言えるが、その彼が、伝授されたノウハウ等を駆使し、議員立法の成立を実現した。「草の根ロビイング」の手法が有効であることをより明確に示したと考えるが、それらのことを本稿で、この法律の立法過程を分析しながら論じて

行きたい。

## 二、食品ロス削減推進法案提出前の状況の分

### (一) 食品ロス削減に向けた政府の施策・体制等

「問題の流れ」の「現状に関する指標」に関し、「食品ロスの削減」とは、「まだ食べることができる食品が廃棄されないようにするための社会的な取組」(食品ロス削減推進法第二条第二項)とされ、日本では、年間約六四三万トンの食品ロスがあると推計されており、そのうち事業系食品ロス量が約三三二万トン、家庭系食品ロス量が約二九一万トンである。<sup>20)</sup>これは、国連世界食糧計画(WFP)による食糧援助量(約三八〇万トン)の一・七倍となる。<sup>21)</sup>

次に、「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)」の把握を行う。

食品ロスに関する取組は、平成一二年の「循環型社会形成推進基本法」(平成一二年法第一一〇号)と一体的に整備された「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(平成一二年法第一一六号)(以下、「食品リサイクル法」と言う。)により行われていた。ただこの法律は、「食品ロス(事業系)」を対象とし、「食品ロス(家庭系)」は対象としていない。

平成一七年(二〇〇五年)、衆法で「食育基本法」(平成一七年法第六三三号)が成立。食育推進基本計画が策定され「食に関する感謝の念と理解」が掲げられた。<sup>22)</sup>平成二二年(二〇一〇年)一二月に「全ての世代、様々な立場の人々が参加する「生涯食育社会」の構築」を内容とする「食」に関する将来ビジョン」が作られ、平成二四年(二〇一

「草の根ロビイング」の展開(宮崎)

二年)七月の「食」に関する将来ビジョン」の加速化について」では、「(略)食品ロス削減について国民に啓発普及するとともに、企業やNPO等も巻き込みフードバンク活動等を推進する。」とされた。

平成二四年(二〇一二年)七月には、「消費者が無駄を意識し、食品ロスの削減を行う事業者を応援するといった環境コミュニケーションが形成されれば、フードチェーン全体での効果が期待できると考えられることから、消費者の食品ロスに対する意識改革を図るための場」として消費者庁、農林水産省、経済産業省、環境省、文部科学省からなる食品ロス削減関係省庁等連絡会議が設置された。そして、二〇一五年(平成二七年)の国連サミットで「持続可能な開発のための二〇三〇アジェンダ」(SDGs)が採択される。全ての国が取り組むべき共通の目標の一つとして食品ロス削減が掲げられたのである。政府は平成二八年(二〇一六年)五月に内閣に持続可能な開発目標(SDGs)推進本部を立ち上げ、同年二月にSDGs実施指針を決定することになった。SDGsの採択は、明確な対応を求められる出来事として、「問題の流れ」の「劇的な出来事の発生」と位置付けられよう。

平成二七年には、「食品ロス削減国民運動(NO-FOODLOSS PROJECT)」の推進が、「消費者基本法」の「消費者基本計画」及び「消費者基本計画工程表」に掲載された。

## (二)食品ロス削減に向けたこれまでの取組

以上のような枠組みで、様々な施策が行われて来た。

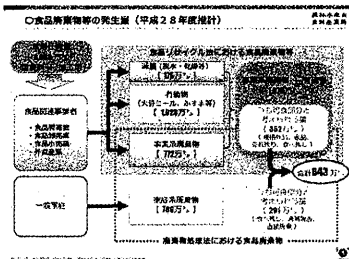
まずは、商慣習の見直しがある。政府は、製造業・卸売業・小売業の話し合いの場である「食品ロス削減のための商習慣検討ワーキングチーム」を設置し、取組を推進して来た。

平成二九年(二〇一七年)五月、農林水産省、経済産業省から「食品ロス削減に向けた加工食品の納品期限の見直しについて(通知)」が出された。「食品ロスについては、我が国の商慣習として、小売企業等による加工食品の納品期限(いわゆる1/3ルール)が、他の先進国と比べて厳しいものとなって」おり、「飲料及び賞味期間一八〇日以上上の菓子」について、納品期限の緩和に向けた取組をお願いします。」というものである。

また、既に仕入れた商品の賞味期限よりも前の賞味期限が表示された商品は仕入れないとする、いわゆる「先入れ先出しルール」により、流通段階で年月日表示では日付の逆転による食品ロスが発生する場合があります。品質劣化速度が遅く、消費段階で日付を管理する意味が乏しいものについては、賞味期限を年月表示とすることで、日付の逆転による食品ロスを抑制しようとする取組もなされている。

次に、飲食店等における食べ残し対策である。ここでは地方自治体の取組がある。「全国おいしい食べ盛り運動ネットワーク協議会」は、福井県の呼びかけで平成二八年(二〇一六年)一〇月に設立され、令和元年(二〇一九年)六月一二日現在、三九二自治体が参加し、情報共有や発信を行っている。外食時の「おいしい食べ盛り」キャンペーンで、忘新年会シーズンに「宴会五箇条」や「三〇・一〇運動」の普及を商工会議所等に、小盛りメニュー導入等を全国チェーンの飲食店に要請している。平成二九年(二〇一七年)五月一六日に消費者庁等も「飲食店等における

「草の根ロビイング」の展開(宮崎)



図表2 農林水産省「食品ロス及びリサイクルをめぐる情勢」  
([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syuku\\_loss/attach/pdf/161227\\_4-114.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syuku_loss/attach/pdf/161227_4-114.pdf))



図表3 持続可能な開発目標(SDGs)と食品ロスの削減

「食べ残し」対策に取り組むに当たった「留意事項」を作成した。

そして家庭である。平成二十九年（二〇一七年）七月、徳島県にある「消費者行政新未来創造オフィス」は、県内のモニター家庭（約一〇〇世帯）で、食品ロス量の記録や削減取組を行うことで、削減効果を検証<sup>28</sup>。四週間の中で、一方のグループ（介入群）には、二週間経過後に「食品お片付け・お買い物マニュアル」を渡し、セミナーを行った。変化率として算出した結果、介入群では三九・八％減、非介入群では二三・二％減と介入の効果が確認された。

フードバンクについては、平成二十八年（二〇一六年）十一月（平成三〇年（二〇一八年）九月改正）に農林水産省は、「フードバンク活動における食品の取扱い等に関する手引き」を公表し、食品の品質確保、衛生管理及び情報管理等の適切な運営の確保を図り、食品の提供者である食品関連事業者等からの信頼性向上を通じてフードバンク活動を促進するとしている。また政府は、平成三〇年（二〇一八年）一月に、地方公共団体等の災害備蓄食料の更新で、フードバンクへの食品提供を行うなど、有効活用を図ることを促進するための通知を全国の地方公共団体に発出した。更に平成三〇年（二〇一八年）二月十九日、国税庁及び農林水産省により、フードバンクへ食品提供の際には、提供に要する費用を提供時の損金の額に算入して差し支えないこと、寄附金については税制上の優遇措置があることが公表された<sup>29</sup>。まだ食べられる食品について、廃棄を選択していた事業者が寄付を選択することにより、食品ロスの削減につながる可能性がある。この背景には、シーズのロビイングが存在した。

なお、直近の数字（政策の効果を推測させ得るもの）がまだ不明だが、平成二十八年度（二〇

一六年度）までは、図表4のとおり、年間の食品ロスの推移は横ばいという状況はある。

### 三、食品ロス削減推進法案の提出、成立

様々な施策がある中で、法案が衆議院で起草された。議員立法としての提出は、前述のとおり関係省庁が多いということが大きかったと考える。また消費者の食品ロス削減やフードバンクという今まで法律に規定がない内容を含み、国民運動としての推進を目指すという点からも、超党派の合意による議員立法がある意味ふさわしい案件であった。法案の提出、成立を分析するとともに、成立に関わった「草の根ロビイング」の評価を行う。

#### (一) 「問題の流れ」

二、で示した状況の中で、特に「消費者」、「地方」がポイントとなった。「食品ロス（家庭系）」は、循環型社会形成推進基本法による「第四次循環型社会形成推進基本計画」（平成三〇年六月）に、二〇三〇年度に二〇〇〇年度の半減という数値目標が示される等、様々な施策がなされているが、法令上、直接の規定はない。そもそも「食品ロス」という言葉自体が、法令上なかった<sup>30</sup>。また、地方公共団体の取組については、非常に熱心なところがある一方で、政令指定市を除く市町村では、平成三〇年度（二〇一八年度）においても、取組は依然として全体の五七・五％に止まっており、予算計上については一三・五％に止まっている。

これらの「フードバック（評価）」に関し、食品ロス問題専門家でジャーナリスト井出留美の動きがある。「政治

「草の根ロビイング」の展開（官廳）

図表4

|                | 24年度 | 25年度 | 26年度 | 27年度 | 28年度 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| 食品ロス（事業系）(万トン) | 331  | 330  | 339  | 357  | 352  |
| 食品ロス（家庭系）(万トン) | 312  | 302  | 282  | 289  | 291  |
| 食品ロス（全体）(万トン)  | 642  | 632  | 621  | 646  | 643  |
| 国民1人当たり換算(kg)  | 50   | 50   | 49   | 50   | 51   |

※農林水産省ホームページ「食品ロスとは」「食品ロスの現状（フロ・図）」より作成。  
 (http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\_loss/161227\_4.html)

の流れ」の公明党食品ロス推進削減PT（プロジェクトチーム）の竹谷とし子参議院議員に依頼され、井出は党の関係組織で講演を重ねた。井出の専門性は、「政策の流れ」を担うものと位置付けられる。一連の講演の反響で竹谷は「問題解決の糸口は消費者にある、と気づくきっかけになりました」とし、また、党の地方議員研修会での講演では「自治体によって、取り組みに熱心なところもあれば、行政側が全く無関心というところもあり、国として法律を作ってもらいたい、というお声が、問題に取り組み地方議員からも出てきました。」とする<sup>①</sup>。井出の講演により、「食品ロス（家庭系）」、「消費者」の役割と「地方」における取組の「フィードバック（評価）」が、「政治の流れ」での立法化の方針をもたらしたのである。

「劇的な出来事の発生」としては、やはり国連SDGsの採択が、その後に公明党PTができてきていることからしても、「問題の流れ」、「政治の流れ」の中で存在は大きい。

フードバンクについても、様々な施策があったが、法律に規定はなかった。「政策事業家」一般社団法人全国フードバンク推進協議会の米山広明事務局長は、日常業務の中で、活動推進・支援のために立法が不可欠と考え、要請活動を行い、それを議員が受け入れた。

## （二）「政策の流れ」

公明党PTでの立案開始の時期は、平成二十八年（二〇一六年）に官房長官にPTが提言を届けた後とされる。米山サイドは、立法化の要請はしたものの、法案や要綱を持ち込んではおらず、「政策の流れ」のうち立案の基本は、米山の要望も踏まえつつ、竹谷らが井出や関係省庁からヒアリングを行い、議院法制局と協議しながら行つたと判断される。井出の令和元年（二〇一九年）五月のYahoo!ニュースによれば、「二〇一七年二月二日には参議院議員会館に呼んで頂き、「食品ロス削減推進のための法整備について」のヒアリングで、法案の内容を具体的にどのようなものにするべきか、アドバイスをさせて頂いた。この日はオブザーバーとして、消費者庁、消防庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省、内閣府や衆議院などが出席された。」とある。その後公明党案から超党派の議連の合意案へ展開した。最終的な食品ロス削減推進法では、ここまでの経緯から、前文に「ここに、国、地方公共団体、事業者、消費者等の多様な主体が連携し、国民運動として食品ロスの削減を推進するため、この法律を制定する。」とし、国の責務（第三条）、地方公共団体の責務（第四条）、事業者の責務（第五条）に加え、消費者の役割を「消費者は、食品ロスの削減の重要性について積極的に取り組むよう努めるものとする。」（第六条）と定め、関係者相互の連携及び協力（第七条）も定めている。また、市町村食品ロス削減推進計画策定の努力義務（第一三条）を定める等、地方における取組の推進を規定する。更に第一九条には「未利用食品等を提供するための活動の支援」等として、フードバンク活動支援の規定を置く。その第三項では、「国は、第一項の活動のための食品の提供等に伴って生ずる責任の在り方に関する調査及び検討を行うよう努めるものとする。」としている。

## （三）「政治の流れ」

公明党単独では、議案を成立させることはできない。閣法の選択をせず、議員立法で成立させるには、超党派の合意が求められる。食品ロス削減に関しては、公明党のみならず、施策を法律できちんと位置付けて実施すべきという気運が超党派の議員にあったことが、最大の推進力になったと考える。多忙を極める国会議員自身が「政策事業家」と



して動き回る例もあるが、ここにロビー活動を自ら行うことを覚悟した米山が活躍する場が生じた。竹谷議員らと連携しつつ、院内総会の開催等に尽力。そして、「食品ロス削減及びフードバンク支援を推進する議員連盟」（事務局長竹谷とし子参議院議員）を、食育基本法の立法等の実績もある重鎮の山東昭子参議院議員を会長として発足させた。山東の存在も大きかったと言われている。山東は、「国民運動」として食品ロスを削減する機運を盛り上げていきたい」、「議連では、食品ロス削減を推進すると同時に、食料を必要としている人たちに届けるフードバンク活動への支援を盛り込んだ「食品ロスの削減の推進に関する」議員立法を、今国会に提出する予定です」とフードバンクへの対応も含めて決意を述べていた。<sup>(33)</sup>

(四)「政策事業家」米山

米山は、本法成立後、「市民アドボカシー連盟」の会合で、今回のロビーイング活動に関し発表を行った。<sup>(34)</sup> 米山は平成二〇

年（二〇〇八年）の段階では「政策提言は自分以外の誰かが行うと考えていた。」としている。その米山が法案成立後の緊急記者会見で、堂々と中央に座る。何が米山を「政策事業家」たらしめたか。

その第一のポイントは図表5で米山自身も太文字下線で示している平成二四年（二〇一二年）の「国内フードバンクの課題の整理と政策的な要望事項の検討」であるよう<sup>(35)</sup>だ。

前年の平成二三年（二〇一一年）の暮れ、活動の関係者から、シーズの松原、関口を紹介されている。「検討」は、彼らの指導もあって作った。「政策の流れ」に関し、ロビーイングの方向性を得た。彼らとの出会いで、米山の「政策事業家」への変貌は加速したと考える。

(1) 米山のアドボカシー活動の展開

米山の「国内フードバンクの課題の整理と政策的な要望事項の検討」の内容を次に示す。図表6の①、②は米山の資料の記述であり、一番右の「法律案（第一九八回国会衆議院第八号）」

「革の根ロビーイング」の展開（宮崎）

図表5 アドボカシー活動の背景と経緯（米山が発表の際に示した表）

| 年    | 内容  |
|------|---|
| 2008 | ・2008年からフードバンクにボランティアとして活動に携わる<br>・その当時から法整備の必要性は認識しつつも、政策提言は自分以外の誰かが行うと考えていた   |
| 2012 | ・国内フードバンクの課題の整理と政策的な要望事項の検討   |
| 2013 | ・政策提言が必要であるという認識は蓄積していても、誰もやりたがらない?ことに気づく   |
| 2014 | ・全国組織の立ち上げ準備、全国のFB団体で全国組織立ち上げの検討会3回（2014年9月、11月、2015年2月）  |
| 2015 | ・全国フードバンク推進協議会設立（2015年11月）<br>・公明党の食品ロス削減推進プロジェクトチームが発足（2015年12月）   |
| 2016 | ・国会議員へのアドボカシーを1回実施（農水省の大臣政務官に要望書を提出）  |
| 2017 | ・国会議員へのアドボカシーを2回実施（4月と7月に公明党食品ロスPTの事務局長、座長に要望書を提出）<br>・8月23日に法案について新聞記事で掲載（タイトル：食品の廃棄削減へ法案 公明が骨子案、自民と調整）<br>・臨時国会での提出も検討されたが、臨時国会は初日に解散 |
| 2018 | ・通常国会にて法案の成立に向けた動きが活性化、5月から集中的なロビーイングをスタート<br>・通常国会は時間切れで成立せず<br>・臨時国会でも時間切れで成立せず<br>・閉会後に議連が発足   |
| 2019 | ・5月24日 食品ロス削減推進法成立  |

図表6

| ①国内フードバンク活動の課題    | ②課題解決に必要な要望事項             | 法律案(第198回国会衆議院第八号)  |
|-------------------|---------------------------|---|
| 寄贈食品が不足           | 余剰生産物（備蓄米）の提供             | 第10条（財政上の措置等）政府は、食品ロスの削減に関する施策を実行するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとする。   |
| 行政との連携が進んでいない     | 食品寄贈者の責任軽減（ビル・エマーソン食糧寄附法） | 第19条（未利用食品等を提供するための活動の支援等）<br>（第1項）国及び地方公共団体は、食品関連事業者その他の者から未利用食品等まだ食べることができる食品の提供を受けて貧困、災害等により必要な食べ物を十分に入手することができない者にこれを提供するための活動が円滑に行われるよう、当該活動に係る関係者相互の連携の強化等を図るために必要な施策を講ずるものとする。 |
| インフラ面の改善          | 行政との協働体制                  | （第2項）前項に定めるもののほか、国及び地方公共団体は、民間の団体が行う同項の活動を支援するために必要な施策を講ずるものとする。  |
| 運営費の不足            | 食糧の寄附に対する税制優遇             | （第3項）国は、第1項の活動のための食品の提供等に伴って生ずる責任の在り方に関する調査及び検討を行うよう努めるものとする。   |
| ノウハウの不足           | 予算措置                      |   |
| 企業の食品寄贈に伴うリスクが大きい |                           |   |

は、米山が「法案骨子案（一部抜粋、要約）」としていたものを論者が該当する条文に置き換えた。「要望事項」がほぼ法案に反映されたことがわかる。

この整理の後、米山は、フードバンクの全国組織の立ち上げに動く。駒崎が休眠預金のロビイングで「休眠口座国民会議」を発足させ、政策提言をしたことと重なる。全国組織の主張は重みが違う。要望事項は決まった。全国組織ができた。そこに関口の支援があり、明智からはロビイングの活動記録をきちんと取るよう等の助言を受ける。米山のロビイング活動が本格化する。図表7に、米山の資料、インターネット情報等で動きをまとめた。

(2)「草の根ロビイング」による「政策の流れ」への関与

「政策事業家」米山の動きに関し、図表7の平成二九年（二〇一七年）六月二日からの「アドボカシー支援プロボノ会議」を見てみたい。翌年一月まで継続されたが、「政策の流れ」の多元的な専門性の部分であり、米山が「サブ」の過程と表したものである。

かつて「市民立法機構」や「市民がつくる政策調査会」は、それらの中に、ある程度の専門性を備えることを目指したと考えるが、今日では、NPOの成長の中でプロボノが登場し、ネットワークの中での展開がなされるようになった。それぞれのプロボノはそれぞれに存立の基盤を形成しており、必要がある時に繋がれば良く、「サブ」の活動の言わば強靱性が確保されたと考える。今回実際にそれらが「草の根ロビイング勉強会」の枠組みで稼働し、米山の動きを後押しした。認定NPO法人サービスマン（NPO支援のプロボノで、新たにアドボカシー支援プロボノとして社会により大きなインパクトを生み出すことを目的として取り組むようになった）とBLP-Networkにより、

日本法の調査、改正の方針、行政庁へのヒアリング、ビル・エマソン食糧寄附法の解説が実施された。

ただ時期的に、米山の要望事項に「食料寄贈者の責任軽減」があり、その内容を入れた法案の条文が公明で検討されていた中では、これらの動きは米山の要望を強化し、活動を力づけるものになったという位置付けである。米山は、「課題解決に必要な要望事項」を議員に持ち込んだ。

図表7

| ○食品ロス削減推進法案に関する動き |        | (政府・議員等の動き)  | (米山・フードバンク側の動き)   |
|-------------------|--------|--|---|
| H20(2008)         |        |  | 米山・フードバンクボランティア活動開始。<br>法整備必要認識も、政策提言は自分以外の者が行うと。<br>H23春、シーズの松原、関口と会う。「国内フードバンクの課題の整理と政策的な要望事項の整理」作成。<br>政策提言の必要性は認識しつつも、政策提言を行うおうとする者がいないこと認識。<br>フードバンク団体の全国組織立ち上げ（検討会3回）。 |
| H24(2012)         | 7月     | 政府、「食」に関する将来ビジョンの加速化について」フードバンク活動等推進の記述も。<br>政府、食品ロス削減関係省庁等連絡会議設置  |   |
| H27(2015)         | 10月    | 国連で「持続可能な開発のための2030アジェンダ」採択。SDGs推進取組み。<br>政府、「消費者基本計画工程表」作成。（毎年改定）<br>「食品ロス削減国民運動(NO-FOODLOSS PROJECT)」を推進。共通ロゴ「ろすのん」。 | 11月 全国フードバンク推進協議会設立。米山事務局長就任。   |
|                   | 12月    | 公明党食品ロス削減PT設立（竹谷とし子座長）   |   |
| H28(2016)         | 2月～    | 食品ロス専門家・ジャーナリストの井出が竹谷議員と公明党東京本部健康週刊講演会（10ヶ所）<br>公明党、菅官房長官に「食品ロスゼロをめざして」提言を提出。  | 11月16日 『草の根ロビイング勉強会』の開催（初回）。  |
| H29(2017)         | 2月2日   | 公明党PT、井出、関係7省庁参加で法制化協議。  | 4月と7月 公明党食品ロス削減PTに要望書を提出。<br>認定NPO法人サービスマンとBLP-Networkと協議。<br>アドボカシー支援プロボノ会議（～H30.1）。   |
|                   | 5月16日  | 「飲食店等における「食べ残し」対策に取り組むにあたっての留意事項」を、都道府県、団体に通知。   |   |
|                   | 8月23日  | 日経新聞記事「食品の廃棄削減へ法案 公明が骨子案、自民と調整」  |   |
|                   | 9月28日  | 第194回臨時国会、召集日に解散。  |   |
|                   | 11月21日 | 自民党消費者問題調査会・食育調査会合同会議の議題に。   |   |
| H30(2018)         | 4月6日   | 米山、竹谷議員を訪問（ビル・エマソン食糧寄附法の日本への導入、議連の立ち上げ等要請）。  | 4月4日 NPO法人「市民アドボカシー連盟」発足。米山理事。  |
|                   | 4月     | 公明党法案取りまとめ   | 5月17日～7月 集中的なロビイング。   |
|                   | 6月13日  | 全国フードバンク推進協議会主催「食品ロスの削減の推進に関する法律案」緊急院内集會、法律案全文公開。  |   |
|                   | 11月    | 公明党政務調査会で法案了承。   | 8月27日 『草の根ロビイング勉強会』『食品ロス削減推進法案』の実践事例から学ぶロビイングの基礎。』  |
|                   | 11月28日 | 全国フードバンク推進協議会主催「食品ロス削減推進法案 今臨時国会での成立を！ 緊急院内集會」   |   |
|                   | 12月13日 | 超党派による「食品ロス削減及びフードバンク支援を推進する議員連盟」設立総会（会長：山東議員、事務局長：竹谷議員、衆参国会議員107人参加）。   |   |
|                   | 12月19日 | フードバンク等へ食料品寄贈・提供した場合、一定の条件下、経費として法人税法上の「全額損金算入」を認める旨の閣議府・農林水産省による発表。（関口らによるロビイングもあり。）                                  |   |
| R1(2019)          | 5月14日  | 「食品ロスの削減の推進に関する法律案」衆議院消費者問題に関する特別委員会起草。  |   |
|                   | 5月16日  | 「食品ロスの削減の推進に関する法律案」衆議院本会議可決、参議院へ送付。  |   |
|                   | 5月22日  | 「食品ロスの削減の推進に関する法律案」参議院消費者問題に関する特別委員会、可決。   |   |
|                   | 5月24日  | 「食品ロスの削減の推進に関する法律案」参議院本会議、可決。  |   |

※ 政府、井出、竹谷議員のインターネット上の情報発信、平成30年(2018年)8月27日の『草の根ロビイング勉強会』及び令和元年(2019年)6月21日の「市民アドボカシー連盟」通常総会に際しての米山の発表等で得た情報による。

の、法案あるいはその要綱を持ち込んではおらず、前掲の「市民立法」とは形式的に異なるものとなったが、別の者が、別の案件で、「市民アドボカシー連盟」の扉をたたき、この「サブ」の支援を受ければ、時期によっては法案や要綱の作成を行い、「市民立法」の形式を採る「草の根ロビイング」が展開される可能性も十分にある。

(3) 「草の根ロビイング」による「政策事業家」として働き

米山は、「ロジ」と表現する「政策事業家」の活動に、精力的に取り組む。超党派の合意形成に、「一般社団法人全国フードバンク推進協議会事務局長」の肩書きの者が前面に出た方が、特定議員のみで行うより受け入れやすい面もあったのではないかと考へる。

米山の実施した集中的なロビイングの実態が図表8である。この期間のロビイングのべ三〇日で二七八議員事務室。面談のアポイントメントは、ほとんど電話だったとのことである。議員面談は、第一九六回は与党議員が多いが、与党議員の理解をある程度得た後は、野党議員への説明が多くなっている。また、当初、参議院で議員立法を提出する動きがあったが、その後衆議院で法案を起草することになったため、説明先が増加したとされる。

図表8

|           | 第196回常会<br>H30.1.22-7.22 | 第197回臨時会<br>H30.10.24-12.10 | 第198回常会<br>H31.1.28-R1.6.26 |
|-----------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 議員会館訪問回数  | 15                       | 7                           | 8                           |
| 議員本人面会    | 19                       | 13                          | 15                          |
| うち与党      | 10                       | 4                           | 5                           |
| うち野党      | 9                        | 9                           | 10                          |
| 1日あたり議員面会 | 1.27                     | 1.86                        | 1.88                        |
| 秘書対応      | 43                       | 106                         | 82                          |
| 1日あたり秘書対応 | 2.87                     | 15.14                       | 10.25                       |

※ 議員本人面会に秘書が同席した場合でも、議員本人面会を1とし、秘書対応には計上せず。

議員会館での面談においては、「事前に面談の目的、成果を定める」ことが大切とする。

- ・情報収集（委員会の雰囲気、他の法案の審議状況、キーパーソンの特定、党内手続の進捗状況）
- ・現場の課題やニーズ、法案の内容を知ってもらう
- ・法案の必要性を理解してもらう
- ・法案に賛成してもらう
- ・党内手続を進めてもらう（法案登録、部会でのヒアリング実施等）
- ・その他（院内集会への登壇依頼、法案への修正点を伝える）

そして、「お礼、お願いしたことへの回答、進捗を確認する（党内手続等）」とする。

このように精力的に動いた米山であったが、モリカケ（森友学園、加計学園）問題や財務省のセクハラ問題に一時期国会議論が集中したこと、政党の設立・解散、野党のねじれ（衆参の野党第一党が異なった）、ゴールデンウィーク中に審議ができなかったこと、自然災害（西日本豪雨）等により、その動きが停滞することもあった。立憲民主党の発足による党内手続、超党派の連携に、思ったより時間がかかったのかもしれない。第一九六回常会での法案提出、成立をある程度楽観的に想定するも、なかなか発議にたどり着かなかった。

平成三〇年（二〇一八年）六月、院内集会を「全国フードバンク推進協議会」が「主催」する。超党派の合意形成の段で、米山が前面に出て動いてきたことの証左である。米山は、「院内集会の目的と効果」につき、次のように記している。

「草の根ロビイング」の展開（宮崎）

- ・ 関心のある議員を特定する
- ・ 党内手続きを進めてもらう
- ・ 法案の必要性を理解してもらう
- ・ 審議の優先順位を上げてもらう
- ・ 法案に賛同してもらう
- ・ 世論喚起 … etc

そして、院内集会開催の流れとしては、次のように整理している。<sup>⑧</sup>

- (1) 議員会館会議室の予約（民間人では予約できないので、国会議員サイドで予約してもらう。）
- (2) 議員への登壇依頼
  - ・ 登壇依頼書作成、主要議員への直接登壇依頼、全議員事務室（七〇〇以上）に登壇依頼書を配布
- (3) メディアへの働きかけ
  - ・ プレスリリースの作成、記者クラブへの持ち込み、プレスリリースの配信、記者への取材依頼
- (4) 集客 (HP、Facebook、メルマガ等)
- (5) 開催準備
- (6) 開催報告 (HP、Facebook、開催報告書作成)
- (7) お礼・・・参加議員四四名に対して電話&FAX、開催報告書を持参して議員会館を再度訪問

米山は、平成三〇年（二〇一八年）は、議連立ち上げの要望をしつつも、議連はなくともロビイングと院内集会で

立法化が可能と考えていたが、第一九六回国会で実現できず、第一九七回国会でも機会が生まれず、同年一二月に議連の発足を迎える。これが第一九八回国会での法案成立の推進力になったのは間違いなく、議員立法の発議、成立には、「やはり、超党派の議連は必要だ」との印象を持ってしまう。米山も、「議員連盟が必要な理由」を掲げる。

- ・ 政党間協議を行い、政党間の調整を迅速に行うことができる
- ・ 政党間の合意形成が非常に容易になる
- ・ 波が高い国会で法律を政局から守るため
- ・ 政党間での情報共有、タスクの共有、進捗の確認
- ・ 法律に実効性を持たせるため
- ・ 成果を共有して足の引っ張り合いにならないようにする
- ・ 法律をより良くするため（改正、細部に対する提言）

#### (4) 「草の根ロビイング」の評価

令和元年（二〇一九年）五月二四日、法案が参議院本会議で可決された日、全国フードバンク推進協議会主催の「緊急記者会見」「食品ロス削減推進法案」成立を歓迎」が衆議院議員会館で行われ、中央の席に米山が座り、周りの席に超党派の多数の議員が座るといふ形がもたらされた。これは、松原、関口、駒崎、明智らが実践し、整理した

「草の根ロビイング」の展開（宮崎）

「草の根ロビイング」の手法が、米山により実践され、その有効性が確認されたことを示している。「草の根ロビイング」の手法の一般化は、米山が大活躍した部分以外についてもなされている。前述のとおり「サブ」の部分、あるいは閣法を対象とすることも包含している。本件も、米山の要望事項のほぼ全てが法律に反映されている点で、「政策の流れ」への関与、そうしたものとしての「サブ」の内容も、的確だったと考える。

「市民アドボカシー連盟」は、「草の根ロビイング勉強会」を続けるとともに、明智は、アドボカシー支援の申し出を「メンター」という形で受け付けており、組織として動き出せば、前述のような米山への支援と同レベルの「サブ」及び「ロジ」の支援は行われるものと考えられる。その際は、米山も「ロジ」の支援等を行う意思を示している。本稿で取り上げた「市民アドボカシー連盟」の会合での発表も、手法の一般化に努める趣旨で行われている。米山は、これまでに取り上げたことに加えて、ロビイングで大事なこととして、「アドボカシーの目的・成果目標の達成のため」に、①いつ、②だれを、③どうやって説得するかを明確にし、実施することとしている。また、実際のロビイングの内容は、「①何かをお願いする、②お礼を伝える、③謝る」と「頭を下げることだった」とする。更に米山は、チーム構成で失敗する要素、アドボカシーを進める側の関係者間の問題として、①活動理念の違い、②アドボカシーの目的、要望項目の優先順位、手法の違い、③物事を進めるスピードの違い、④人間関係（アドボカシーは必要だと思うけど〇〇さんが嫌い、〇〇さんが目立つのが気に入らない、自分に相談がなかったから反対）等があるとしている。そして、よくある失敗事例を、次のようにまとめている。

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <p>チーム構築</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ネットワーク化のためのネットワーク</li> </ul>   |
| <p>チーム構築</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ NPO側の意見、要望事項がまとまらない、内部で対立</li> <li>・ アドボカシーの目的を達成するまでの時間が長すぎて疲弊</li> <li>・ 中心人物が活動をやめてしまう</li> </ul>                     |
| <p>サブ<br/>(法案の中身)</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現場のニーズが全く反映されない</li> <li>・ 内容が骨抜きになる</li> <li>・ 終盤に省益を優先した内容になる</li> </ul>   |
| <p>ロジ<br/>(成立に向けた過程)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロビイングのタイミングが遅い</li> <li>・ ロビイングの過程で不用意に特定の政党、省庁、政治家、官僚を敵に回す</li> <li>・ 超党派の理解が得られない(議員立法)</li> <li>・ 日程闘争に負ける</li> </ul> |

「市民立法機構」の苦悶等は米山の念頭にはなかったと思うが、こうした現実的な課題の認識の公表が、自然に必要と思われる。要と思われてなされるところに、「草の根ロビイング」の手法の有効性と一層の進化の可能性が示されていると考える。<sup>⑧</sup>

## (5) 今後の展開

食品ロス削減推進法は、令和元年（二〇一九年）五月三十一日に公布された。食品ロス削減推進会議の設置、そこでの基本方針案の策定（法第二〇条）、基本方針の閣議決定（法第一一条）、都道府県食品ロス削減計画（法第二二条）、市町村食品ロス削減推進計画（第一三条）の策定と段階が進む。

令和二年度予算の概算要求では、法の成立に伴い、関係省庁は、食品ロス削減推進経費の新規あるいは増額要求をし、消費者庁では、機構・定員要求も行っている。こうした中で、米山は、今回の「草の根ロビイング」で議員等から得た支持にベースに、制定される基本方針が十分な内容のものとなるよう、そして財政上の措置等（第二〇条）、実態調査等（法第一七条）、情報の収集及び提供（法第一八条）、そして第一九条第三項の「食品の提供等に伴って生ずる責任の在り方に関する調査及び検討」等がしっかりと行なわれるよう、法の執行に関する「草の根ロビイング」を継続的に行うことになる。ロビイングの対象も議員中心から官僚や地方自治体に拡大していくことが考えられる。

冒頭、議員立法の役割について触れたが、個人の多様なニーズや質の追求が生じている中では、省庁の垣根を超え、理念さえ整理されていないような政策分野への対応は、多くの人々の関わりにより、ルールを作りあるいは変えていくことが必要となると考える。明智の本のタイトルにあるように、ロビイングは「誰でもできる」という認識が広がり、米山に続き手法を身につけ、「他の誰か」ではなく自分で動くという者が次々と現れることを期待したい。

- (1) 宮崎一徳「内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第四号』法政大学大学院公共政策研究科、二〇一六年三月。（以下、『公共政策志林』については、「法政大学大学院公共政策研究科」を略する。）宮崎一徳「議員立法の役割」(法政大学学術機関リポジトリ) (<https://hosei.repo.nii.ac.jp/>)より検索全文表示可能) 博士論文、平成三〇年（二〇一八年）三月。なお「〇〇基本法」「〇〇推進法」と称する法律(案)について論者は「基本法類」と名付け、「基本法類」の構造分析」『公共政策志林第五号』二〇一七年三月、前掲「議員立法の役割」でも扱っている。なお、議員立法(衆法+参法)の提出は、平成二年（一九九〇年）に二十六件であったが、その後右肩上がりであり平成一三年（二〇〇一年）に一二六件を数え、その後年間一〇〇件前後で推移している。基本法類の議員立法の提出は、平成の初めは年間二、三件から、平成の終わりには二〇件を超える状況である。内閣府の特別の機関の根拠法(平成二七年八月現在)一七のうち基本法類が一で、そのうち議員立法は九である。詳細は前掲論文参照。
- (2) 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、二〇一二年、三四―三七頁。図表1は当該箇所の記述より作成。
- (3) 勝田美穂「市民立法の研究」法律文化社、二〇一七年。加藤秀樹「立法システムとNPO、シンクタンク」西原博史編「立法学のフロンティア2立法システムの再構築」ナカニシヤ出版、二〇一四年。宮崎一徳「議員立法を結実させる取り組み」『公共政策志林第六号』二〇一八年三月、及び前掲宮崎「議員立法の役割」の第四章でも扱っている。シンクタンク、学会等の動きは本稿では省略。
- (4) 土井衆議院議長時代の平成六年（一九九四年）の「国会改革への一つの提言」や平成二六年（二〇一四年）の与野党四党合意の国会改革案等による議員立法に関する制度的改善がもたらされていないことに加え、「市民立法機構」や民間非営利独立のシンクタンク等の活動が十分に成果を上げられていない状況も念頭に置いている。
- (5) 「一万人委員会」による「介護保険法」(平成九年法第一二三号)や「ダイオキシン類対策特別措置法」(平成一一年法第一〇五号)等もある。取組、やり方に注目しての言葉なので、「市民」の概念にはこだわらない。議員、官僚以外の者が全て「市民立法」の担い手となり得る「市民」と言えない。
- (6) 前掲勝田「市民立法の研究」。勝田が「市民とは政治過程に選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った社会的な弱者、集団形成による圧力を生み出すことが難しい少数者等を政治主体として想定」とするのに近い。
- (7) 市民立法機構「市民立法入門」ぎょうせい、二〇〇一年参照。
- (8) 市民がとく政策調査会ホームページ (<http://www.c-poli.org/>)。
- (9) 「民間公益活動を促進するための休暇預金等に係る資金の活用に関する法律案」(第一九〇回国会衆第四三三号) 明智カイト「誰でもできるための入門社会を変える技術」光文社、二〇一五年。七二―七五頁。「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、そこにどのような力学が働いているのか、といったことを知る」

「草の根ロビイング」の展開(宮崎)

またとない絶好の機会だった」同書七四頁。

(11) 明智、前掲書、九五―九九頁。

(12) 明智、前掲書。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、二〇一六年。

(13) 明智、前掲書、七―九頁。

(14) プロボノは、ラテン語のProBonoPublico（公共の善のために）という言葉が語源とし、専門的なスキル・経験等をボランティアとして提供し、社会課題の解決に成果をもたらすことを意味する。プロボノネットのホームページ参照 (<http://www.probonet.jp/aboutprobonet>)。

(15) 平成二八年（二〇一六年）七月二日「BLPNetwork特別勉強会―草の根ロビイングセミナー」に参加後、直接質問する機会を得た。

(16) 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会は、平成六年（一九九四年）一月団体設立、平成二〇年（二〇〇八年）四月NPO法人格取得。平成二八年（二〇一六年）一月認定NPO法人。松原明は理事・事務局長、代表理事を務めて来たが、平成二七年（二〇一五年）七月に、三二歳になる関口宏聡が代表理事に就任。関口も積極的に活動をけん引。税制のロビイング経験も豊富で、平成三〇年（二〇一八年）二月のフードバンクへの税制の公表に關しても、シーズのロビイングが行われた。

(17) 松原については、前掲駒崎・秋山「社会をちょっと変えてみた」に詳しい。なお、令和元年（二〇一九年）六月に池本桂子がシーズ代表理事となり、松原と関口は副代表となつてゐる。

(18) シーズのサイト ([http://www.npweb.jp/cs\\_advocacy/](http://www.npweb.jp/cs_advocacy/)) 参照。

(19) 平成三〇年（二〇一八年）四月に「NPO法人市民アドボカシー連盟」となった。代表理事が明智。関口と米山は理事となり、BLPNetworkの弁護士の鬼澤秀昌が顧問に名を連ねる。「アドボカシー」とは、単純に「政策提言」の意味で使えば、業界団体や労働組合等によるものも含まれる。「市民アドボカシー」とは、「草の根ロビイング」による政策提言とも言えるが、シーズや市民アドボカシー連盟のように、「草の根ロビイング」を対象にロビイングの（一般化を目指して）手法を公開する等し、支援している取組」という意味のものとしても認識したい。「草の根ロビイング」を「市民アドボカシー」が支えるのである。

(20) 平成二八年度（二〇一六年度）の数字。<https://www.env.go.jp/press/106655.html>。事業系は農林水産省が、家庭系は環境省が推計。WFPは二〇一七年実績。以下ホームページ最終確認は、令和元年（二〇一九年）九月二四日。

(21) 国連世界食糧計画（World Food Programme:WFP）二〇一七年。消費者庁消費者政策課「食品ロス削減関係参考資料」（令和元年七月二一日）より。

(22) [https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/pdf/efforts\\_190711\\_0001.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/pdf/efforts_190711_0001.pdf)

平成一八年三月の食育基本計画に「現在、世界中で八億人を超える人々が飢餓や栄養不足で苦しんでいる一方で、我が国では、日常生活において食料が豊富に存在することを当たり前のようにならねば、食べ残しや食品の廃棄を大量に発生させており、世界に通じる「もったいない」という物を大切にできる精神が薄れがちである」とし、「食育の推進に当たっては、(略) 自然に国民の食に関する感謝の念や理解が深まっていくなよ配慮した施策を講ずるものとする」とある。平成二八年（二〇一六年）の第三次食育推進基本計画では、「食の循環や環境を意識した食育の推進」と更に明確に扱われることになる。

(23) フードバンク活動―生産・流通・消費などの過程で発生する未利用食品を食品企業や農家などからの寄付を受けて、必要としている人や施設等に提供する取組。もともと米国で始まり既に約五〇年の歴史があるが、日本では、ようやく広がりが始まったところ（日本では北海道から沖縄まで約八〇〇〇団体が活動）と言えよう。公益財団法人流通経済研究所「国内フードバンクの活動実態把握調査」（平成二九年三月農林水産省委託事業）。

(24) 「食品ロス削減関係省庁等連絡会議」の設置について（平成二四年七月二五日、関係省庁等申合せ）一、趣旨より。その第一回会議には、FAO（国連食料農業機関）の二〇一一年（平成二三年）の「世界の食料ロスと食料廃棄」に関する調査研究報告書、二〇一二年（平成二四年）六月の国連持続可能な開発会議（リオ+二〇）での持続可能な都市合意、欧州委員会（EC）の二〇一一年欧州資源効率化計画（ロードマップ）の提出、欧州議会（EP）の二〇一四年を「ヨーロッパ反食品廃棄物年」とする等の二〇一二年の決議等、国際的な動きの資料が配布された。「食品ロスの現状」（平成二四年一〇月、農林水産省食品産業環境対策室）。

(25) 食品表示基準第三條第一項の表の消費期限又は賞味期限の項の一ただし書。消費期限とは、定められた方法により保存した場合において、腐敗、変敗その他の品質の劣化に伴い安全性を欠くこととなるおそれがないと認められる期限を示す年月日（食品表示基準第二條第一項第七号）。賞味期限とは、定められる方法により保存した場合において、期待される全ての品質の保持が十分に可能と認められる期限を示す年月日という。ただし当該期限を越えた場合であっても、これらの品質が保持されていることがあるものとする（同基準第二條第一項第八号）。三か月を超える食品の賞味期限は年月表示も認められている。農林水産省「食品ロス及びリサイクルをめぐる情勢」([http://www.maff.go.jp/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/161227\\_4114.pdf](http://www.maff.go.jp/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_4114.pdf)) 参照。加えて、技術の発展により、従来より賞味期限を延長した商品が発売されるなどしてゐる。

(26) 宴会五箇条「第一条、まずは、適量注文、第二条、幹事さんから「おいしく食べきろう！」の声かけ、第三条、開始三〇分、終了一〇分は、席を立たずにしっかり食べる「食べきりタイム」、第四条、食べきれない料理は仲間に分け合おう、第五条、それでも、食べきれなかつた料理は、お店の方に確認して持ち帰りましょう。」

「草の根ロビイング」の展開（宮崎）

- (27) 農林水産省 ([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/tabekirican2017.html](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/tabekirican2017.html))。消費者庁は、平成三十一年(二〇一九年)四月に「もったいないを行動に―食品ロス削減のための戦略企画会議(外食分野)」を開催。小盛りや小分け、持ち帰り等を検討している。
- (28) 消費者庁 ([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/#strategy](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/#strategy))。消費審庁 ([https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/pdf/efforts\\_180703\\_0003.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/pdf/efforts_180703_0003.pdf))。
- (29) 農林水産省 ([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-10.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-10.pdf))。
- (30) 食品ロス削減推進法施行前日e-Gov法令検索で法令用語検索 ([https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/sg0100/](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/sg0100/))。
- (31) 竹谷と二子議員の令和元年(二〇一九年)五月二十四日のブログに法律成立までの概略が書かれている (<https://ameblo.jp/takeya/entry-12463546246.html>)。
- (32) 竹谷議員も最初から立法化を目指していたのではなかった様子が読み取れる。井出の令和元年(二〇一九年)五月二十四日のYahoo!ニュース (<https://news.yahoo.co.jp/byline/iderumi/20190524-00126214/>)。
- (33) 自由民主党女性局「食品ロスの削減へ―とあせつたから始めよう―」(「りぼん」二〇一九年六月号)。
- (34) 令和元年(二〇一九年)六月二日の発表。論者も会員であり、直接聴取した。「市民アドボカシー連盟」(<http://lobbyingadvocacy.strikingly.com/>)の代表理事の明智カイトの言葉。「選挙で政治家を選ぶだけでは、社会はよくなりません。ロビイングによって政治家に働きかけて社会を変える手法もあわせて知る必要があるので。また、社会課題を解決するために活動しているNPOでも、ロビイングの手法を知らないために、その政策提言が適切な場所に届かず、いつまでも成果がでない団体も少なくありません。しかし、ロビイングの手法を学ぶ場は少なく、政策塾やビジネススクールは多くのNPOにとって敷居が高い存在となっています。私たちは、定期的な勉強会の開催などを通してロビイングの認知拡大と地位向上、職業確立と、アドボカシー(政策提言)の体系化を目指して活動していきます。将来にロビイングの育成や情報提供事業など、広く一般市民が政治に関わるさまざまな事業を社会全体にわたって展開することによって市民社会に広く貢献できると考えています。」
- (35) 後掲、図表。
- (36) 米国の「ユル・ハマーン善きサマリヤ人食料寄附法」(Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act of 1996)。
- (37) 米山の記録では、平成三〇年六月の院内総会では、国会議員出席一八名、秘書の代理出席二六名、同年一月の院内総会では、参議院本会議の開催時刻と重なったこともあるが、国会議員出席八名、秘書の代理出席七名であった。ロビイングの一般化、オープン化という点では、ヤフー株式会社執行役員の別所直哉が記した「ビジネスパーソンのための法律を変える教科書」(デイスカヴァー・トゥエンティワン、二〇一七年)という書籍もある。「草の根」というより、大企業によるロビイングを扱っており、コーポレートインテリジェンス本部の政策企画部署等が「政策の流れ」を担当するという記述もある。しかし別所は「このようなチームを持たない個人や規模の小さい団体が、ルールを変えていくことに取り組むことができないということではありません。」「方法は一つではないのです。個人の持つ課題であっても、規模の小さい団体の課題であっても、正しいアプローチをしていけばルールを変えていくための道筋を見つけないことは可能です。」(同書三九頁)としている。別所も出版に加えて立教大学大学院で「アドボカシーとソーシャルイノベーション」という講義を担当し、「正しいアプローチ」の一般化に努めており、論者はこうした動きを評価するものである。ただ、「草の根ロビイング」勉強会を行う「市民アドボカシー連盟」は、存在目的自体が、「正しいアプローチ」の追求、啓蒙、伝授、実践であり、そうした動きを代表するものとして「草の根ロビイング」を取り上げている。

## 【参考文献】

- 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、二〇一五年
- 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、二〇一二年
- 勝田美穂『市民立法の研究』法律文化社、二〇一七年
- 加藤秀樹『立法システムとNPO、シンクタンク』西原博史編『立法学のフロンティア2 立法システムの再構築』ナカニシヤ出版、二〇一四年
- 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、二〇一六年
- 市民立法機構『市民立法入門』ぎょうせい、二〇〇一年
- 別所直哉『ビジネスパーソンのための法律を変える教科書』デイスカヴァー・トゥエンティワン、二〇一七年
- 宮崎一徳『議員立法の役割』法政大学学術機関リポジトリ (<https://hosei.repo.nii.ac.jp/>)、二〇一八年
- 宮崎一徳「内閣官房 内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第四号』法政大学大学院公共政策研究科、二〇一六年
- 宮崎一徳「基本法類」の構造分析」『公共政策志林第五号』法政大学大学院公共政策研究科、二〇一七年
- 宮崎一徳「議員立法を結実させる取組み」『公共政策志林第六号』法政大学大学院公共政策研究科、二〇一八年 (参議院事務局)