

環境NPO・市民団体のアクター間関係と影響力 評価－気候変動政策への関与を中心として－

馬場 健司¹・田頭 直人²・田中 充³

¹正会員 (財)電力中央研究所 社会経済研究所 (〒201-8511 東京都狛江市岩戸北2-11-1)
E-mail:baba@criepi.denken.or.jp

²正会員 (財)電力中央研究所 社会経済研究所 (〒201-8511 東京都狛江市岩戸北2-11-1)
E-mail:tagasira@criepi.denken.or.jp

³ 法政大学 社会学部 (〒194-0298 東京都町田市相原町4342)
E-mail:mtanaka@hosei.ac.jp

本研究は、環境NPO・市民団体を対象とするインタビュー調査や質問紙調査により、そのアクター間関係や影響力、政策過程への関与を明らかにした。気候変動政策を例とした政策提言型団体へのインタビュー調査からは、地域の政策イノベーションに一定の役割を果たしていること、プロジェクトベースのアドホックな関係で相互にネットワーク化されていることなどが明らかとなった。環境保全分野全体の団体を対象とした質問紙調査からは、自治体担当者や他の市民団体の存在は大きいこと、社会に対する影響力の自己評価として他のアクターとの相互作用を通じた自身の存在価値の認知が重視されること、政策過程への関与の方法として行政担当者への接触や審議会・委員会の委員就任が多いことなどが明らかとなった。

Key Words : *non profit organization, environmental policy, advocacy, social network*

1. はじめに

特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されて10年以上が経過し、同法に基づくNPO法人や、それを旨とする市民団体の数や活動内容は幅広く広がってきている。同法に掲げられている17個の活動分野のうち、本研究が対象にしようとしているのは、「第5号 環境の保全を図る活動」を主として行う団体である。このような団体には、学校や地域社会を対象として環境教育の事業を行うものから、行政や企業に対して高度な専門知識を提供して調査研究を行うものや、関連する市民団体のネットワークを大規模に組織して国会議員とともに法案作成に関与するものまで存在し、極めて多様である。

また、地球温暖化対策の推進に関する法律(温対法)などにより、地域の気候変動政策においてNPO・市民団体には、普及啓発などの役割を担うことが期待されている。同法に規定される都道府県地球温暖化防止活動推進センターや地球温暖化対策地域協議会などは、地方自治体と協働しながら持続可能な地域社会を目指す重要な担い手とされている。これらの組織にはNPO・市民団体が含まれる場合が多い。今後、自治体行政が気候変動政策をはじめとする環境政策を実施していく過程において、環境

保全分野におけるNPO・市民団体と協働する機会はますます多くなるものと見込まれる。

こういった団体がどのようにして政策過程に関与しているのかについての事例研究は近年になっていくつか蓄積されつつあるものの、その動態についての包括的な知見は得られていない。本研究は、行政や企業と環境保全分野におけるNPO・市民団体とのより効果的な協働に資することを目的として、環境保全分野におけるNPO・市民団体を対象とするインタビュー調査や質問紙調査を実施し、その政策過程への関与、つまり、アクター間でどのような関係を持っていたり、どのような影響力を持っていたり、さらにどのような方法で政策過程に関与したりするのか、などについて明らかにする。

2. 調査と分析の視点・方法

(1) 調査と分析の視点

東京都をはじめとするいくつかの自治体において、環境政策について国を先取りした独自の政策形成を行うケースがみられる。そして、このような革新的な政策の導入(政策イノベーション)とその波及の担い手として、自

治体とともに協働する市民団体がキーとなるケースが現れつつある。馬場¹⁾や馬場・青木・木村²⁾によれば、NPO・市民団体の活発さなどが、政策を早期に採用する要因の1つであることが示されており、これらが政策波及の媒介者となり得ることが示唆されている。また、青木・元木³⁾によれば、東京都の政策過程においてそのような事実が観察されており、京都市や京都府の政策過程についても、関与した市民団体自身によりそのような事実が報告されている(例えば、和田・田浦⁴⁾)。

政策イノベーションの発生メカニズムについては、しばしば外部者(外部ネットワーク)がもたらすフレーミングの変化の重要性が示唆されている(Keck et al.⁵⁾, Betsill et al.⁶⁾, 城山他⁷⁾など)。Kingdon⁸⁾が指摘した政策過程において新しい政策アイデアを提供する「政策起業家」もこのようなフレーミングの変化をもたらすアクターといえる。つまり、地域社会にとってある意味での外部者や外部者との社会的ネットワークを持つアクターが、革新的な政策アイデアを持ち込み、地域社会の文脈に即してそれまでの政策に異なる解釈を与えるなどの影響をもたらすことといえる。したがって、こういったアクターがどのような社会的ネットワーク(アクター間の関係)を持っているかを把握することは重要である。

本研究では、国や地方の政策過程に何らかの形で関与しているNPO・市民団体を「政策提言型」と呼ぶことにする。政策提言型団体と比較的類似すると考えられる、利益団体を対象とする政治学的研究の蓄積では、利益団体が行使するロビイング戦術の詳細などが明らかにされている(例えば、村松⁹⁾, 石生¹⁰⁾)。また、辻中¹¹⁾は、1997年のCOP3(京都で開催された第3回気候変動枠組条約締約国会議)当時における国の気候変動政策に関与しているアクター間のネットワークなどを分析している。しかしながら、環境保全分野における政策提言型NPO・市民団体がアクター間でどのような関係を持っていたり、どのような影響力を持っていたり、さらにどのような方法で政策過程に関与したりするのかについては必ずしも明らかではない。さらに、政策提言型以外にも、例えば学校や地域社会を対象として環境教育の事業を行うものをはじめとする非政策提言型NPO・市民団体も多く存在する。本研究では、両者の比較により、このようなNPO・市民団体がもつ上記に係る特徴について明らかにする。

(2) 調査と分析の方法

以上の視点を踏まえて、まず、文献調査とインタビュー調査より、気候変動政策に関与している主な政策提言型NPO・市民団体を例として、その発展の歴史的経緯や、社会的ネットワークなどを含めた活動状況について概観する。次に、そこで得られた知見などを参考として、環境保全分野全体におけるNPO・市民団体を対象とする質

問紙調査を実施し、そのデータ分析より、彼らの持つ社会に対する影響力、アクター間の関係性、さらに、政策過程への関与の方法などについて分析する。質問紙調査の実施要領は表-1のとおりである。

質問紙調査の対象は以下の手順に従って選定された。まず、(独)環境再生保全機構による「平成18年版環境NGO総覧」、及び内閣府国民生活局による「NPOポータルサイト」や各都道府県のNPO・ボランティア団体関連のウェブサイトにおいて2006年9月時点で公開されている情報を基に、本調査で対象とする市民団体を抽出してデータベースを改めて作成した。「NPOポータルサイト」はNPO法人に限定されるが、それ以外のデータソースは任意団体をも包含している。抽出された団体は、上記のデータソースにおいて、活動内容に「エネルギー」、「風力」、「太陽光」、「バイオマス」、「エコ」、「持続可能」、「温暖化」をキーワードに持つものである。本データベースには、団体名、住所、電話番号、代表者名、団体種別、所轄庁、団体設立年、会員数、年間予算規模、活動内容など29項目が整備されており、合計1,311団体が登録されている。これらの中から、活動内容を吟味して、本調査の趣旨から明らかにそぐわないと判断された団体(例えば、国際活動のみを行っている団体)を除外した上で、最終的に1,220団体が調査対象として選定された。

このようにして選定された調査対象に質問紙調査票を郵送法により配布し、回収した。データの信頼性を確保するため、調査は記名式で実施された。結果として回収されたサンプルは380団体であり、回収率は31.1%となった。この回収率は、政府機関がNPO法人(活動分野は環境問題に限定されない)を対象として郵送法により実施した調査でも、2~3割である((独)経済産業研究所による「平成18年度「NPO法人の活動に関する調査研究(NPO法人調査)報告書」¹²⁾では回収率23.0%であり、内閣府国民生活局による「平成18年度市民活動団体基本調査報告書」¹³⁾では同34.0%など)ことを鑑みると十分に信頼性の

表-1 質問紙調査の実施要領

実施期間	2008年1月29日～3月31日
調査対象	(独)環境再生保全機構「平成18年版環境NGO総覧」、および内閣府国民生活局「NPOポータルサイト」や各都道府県のNPO・ボランティア団体関連のウェブサイトにおいて2006年9月時点で公開されている情報を基に、独自に作成したデータベースより抽出された、環境問題に取り組むNPO法人や任意団体(1,220団体)
実施方法	郵送法による配布回収
調査項目	1) 団体の基本属性、2) 活動の全般的な特性とパートナーシップ活動、3) 特定の活動のプロセスと評価など
回収票(率)	380(31.10%)

あるものと考えている。調査内容は大別して3つのパートから構成される。第1に団体の基本属性に係わる設問(団体属性)、第2に活動の全般的な特性(活動特性)とパートナーシップ活動に係わる設問、第3に特定の活動のプロセスと評価に係わる設問である。本研究で主に用いるデータは第2パートである。以下では、調査票設計上の工夫として3点を挙げておく。

第1に、前述した活動の多様性の捉え方である。前述の環境NGO総覧での項目などを参考にしながら、本調査では、11個の活動分野(NPO法に基づく17個の活動分野における「環境保全活動」をさらに11個にブレイクダウンしたもの)と5個の活動形態(情報提供や普及啓発イベント、事業、政策提言や政治的行動、調査研究やコンサルティング、他団体活動支援やネットワーク型)とで構成される55個のセルを持つマトリクスを用意し、このうち実施している活動すべてを複数回答形式により、最も重要な活動を単一回答形式により尋ねている。

第2に、NPO・市民団体の政策提言の方法や政治的行動の捉え方である。伊藤¹⁴⁾は、政治学における利益団体の戦術の捉え方として、問題発生ごとに働きかける方法と比較的恒常的な方法の2つを挙げている。前者には、直接ロビイングと間接(草の根)ロビイングがあり、後者には、団体の利害を代弁する議員の議会への送り込み、審議会・諮問委員会への代表の派遣などが挙げられる、としている。前出の村松⁹⁾は、頂上団体といえる圧力団体を調査し、6つのロビイ戦術の行使状況を1980年と1994年とで比較分析している。その結果、1994年で多い順に、会見(34.0%)、メンバーを動員(21.5%)、人を介して(14.5%)、手紙・電話(13.7%)、大衆集会(13.3%)、直接行動(3.2%)などが挙げられている。石生¹⁰⁾は、東京都と茨城県に所在する組合・団体を対象とする大規模な質問紙調査結果より、9つのロビイ戦術の行使頻度の多い順に以下を挙げている。政府省庁との接触(46.1%)、マスコミへの情報提供(27.4%)、与党接触(25.2%)、野党接触(17.2%)、政党・行政へ働きかけるよう一般会員に要請(17.1%)、記者会見(16.5%)、大衆集会(10.4%)、有料意見広告(10.0%)、座り込みなどの直接行動(6.2%)。本調査では、これらを参考に、直接(インサイド)ロビイング、間接(アウトサイド)ロビイングのそれぞれを併せて9つを設定している。

第3に、社会に対する影響力の捉え方である。NPOや非営利セクターの影響力については、ジョンズ・ホプキンス大学が、サービス機能、イノベーション機能、アドボカシー・社会変革機能など10個の機能を仮説的に提示している(NPO研究フォーラム¹⁵⁾)。しかしながら、アドボカシー機能のさらに詳細な調査などは散見されるものの、社会に対する影響力を全般的に捉えた先行調査はあまり見当たらない。また、影響力の計測方法については、辻中・崔¹⁶⁾をはじめ、主観的な自己影響力という方法を

用いられることがしばしばある。そこで、本調査では、次章で述べる文献調査とインタビュー調査などの結果を参考としつつ、本研究が対象とする環境保全分野におけるNPO・市民団体が実際に行っている活動の成果として想定されるものを、サービス機能、イノベーション機能、アドボカシー・社会変革機能も含めて独自に9個設定し、それらに対して主観的な自己影響力を評価するという方法を採用している。

3. 政策提言型NPO・市民団体の概観－気候変動政策に関与する団体の例－

以下では、文献調査とインタビュー調査により気候変動政策に関与している政策提言型団体の特徴について概観する。なお、インタビュー調査の対象は、国内の政策提言型団体として、直接(インサイド)ロビイング、間接(アウトサイド)ロビイングなどの点からみて、活動が顕著と考えられたいくつかの団体におけるキーパーソンである(巻末の謝辞を参照)。本章の記述は、以上の調査に加えて、各団体の公式ウェブサイトやSchreurs¹⁷⁾、自然エネルギー推進市民フォーラム¹⁸⁾の記述にも依っている。

(1) これまでの経緯

気候変動政策に関与している国内の政策提言型NPO・市民団体が発展してきた経緯において、節目となった大きな事象は、1992年のリオサミット(リオ・デ・ジャネイロで開催された環境と開発に関する国際連合会議)と1997年のCOP3だとされる。COP3以降では、2000年のCOP6(ハーグ会議)での交渉決裂や、2001年の米国の京都議定書からの離脱、2005年の京都議定書の発効なども挙げられる。現在でも顕著な活動を行っている団体でCOP3に関与しなかったものはあまりないと考えられるため、以下では90年代に着目して、2つの事象(リオサミットとCOP3)で便宜的に期間を分けて経緯を概観しよう。

リオサミットの前後を区別する要素としては、NPO・市民団体の活動がパートタイムからフルタイムへ移行し始めたことや、シングルイシューでの対立ではなくマルチイシューでの対話を目指そうとしたことであったとされる。つまり、それ以前よりも多くの人的、時間的、空間的リソースを確保することと、対話や提言により活動の成果を生み出そうという志向の変化により、政策提言型の活動が可能な素地が生まれたといえる。1つの端的な例として、「市民フォーラム2001」が挙げられる。これは、リオサミットのフォローアップ組織として、多様なセクターとの協働を目指して1993年に設立され、経団連の自然保護基金とシンポジウムを開催したり(1994年10月)、政府や企業、研究者など多様な人々の参加によ

るエネルギー円卓会議(1996年4月-1997年1月)を開催したりした。環境庁(当時)が、NGOや企業との協働の拠点となる「地球環境パートナーシッププラザ」を開設したのもこの頃である(1996年11月)。この時期より現在でも活動を続けている団体としては、「環境市民」や「環境・持続社会」研究センター、「環境自治体会議」などが挙げられる。

COP3の後には、NPO法が制定され、現在でも活動している政策提言型団体が現在の形へと徐々に発展していくプロセスといえる。例えば、COP3の準備とフォローアップを行ったアンブレラ組織である「気候フォーラム'97」は、98年4月に「気候ネットワーク」に再編されている。また、同じ頃、「市民フォーラム2001」内の1つの研究会が分離独立して組織された「自然エネルギー推進市民フォーラム(REPP)」が東京電力と、太陽光発電設備導入補助やグリーン電気料金について協働している。この動きは、北海道グリーンファンドと北海道電力、中部リサイクル運動市民の会と中部電力、西日本リサイクル運動市民の会と九州電力などへと波及している。REPPからは、「GEN(「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク)」が発足し、256人の超党派の国会議員が参加した「自然エネルギー促進議員連盟」と連携している。この連携による成果として、「自然エネルギー発電の促進に関する法律」案が作成されたものの、結果的には廃案となっている。「環境エネルギー政策研究所(ISEP)」はこれらの動きの中から設立されていった経緯がある。

以上で挙げた団体が、気候変動政策に関与している国内の政策提言型団体の全てではないが、活動が顕著と考えられる主要なものといっていよう。現在、これらの団体は、政策の具現化のステージを、国政レベルにおいて炭素税を中心に扱っているものもあれば、東京都や京都市をはじめとする地方自治体の条例、計画、施策の形成、実施過程において、再生可能エネルギーや省エネルギーの普及導入などを中心に関与している団体もある。こういった活動の成果としては、厳密な検証が今後必要ではあるもの、例えば、東京都における「地球温暖化対策計画書制度」や京都での環境マネジメントシステム(KES)、長野県飯田市などでの太陽光発電の市民ファンドなど、これまでにない先駆的な制度や仕組みの創出に際して、他の様々なアクターとともに一定の役割を果たしたことがインタビュー調査においても確認された。こういった制度や仕組みは波及性が高く、例えば馬場¹⁹⁾は、「地球温暖化対策事業所計画書制度」が東京都を起点として多くの自治体や国への波及性を確認している。また、これら以外にも、「環境首都コンテスト」といった形態での自治体政策へ気づきを付与する仕組みにより政策の改善を試みる動きもみられ、地域の政策イノベーションに一定の影響力を及ぼしつつあるといえる。

(2) いくつかの特徴

日本と米国、ドイツのNGOの比較を行ったSchreurs¹⁷⁾によれば、日本のNPO・市民団体は、その規模と財源において極めて脆弱であり、政治的影響力も小さいものの、1980年代後半以降、アクター間の関係性やネットワークが変わり始めていることを指摘している。例えば、会員数や財源(年間予算規模)が日本で最大であるWWFジャパンが2000年時点で5万人であるのに対して、ドイツでは18万人、米国では100万人であることなどを指摘している。また、政治的影響力についても、ドイツでは、グリーンピースやドイツ環境自然保護同盟(BUND)、市民環境保護中央協議会(BBU)などが、地方、連邦、国際のそれぞれにおいて活動していること、州政府も大きな発言権を持っていることなど多面的であることを指摘している。米国も同様に多面的であり、環境防衛基金(EDF)、自然資源防衛委員会(NEDC)、世界資源研究所(WRI)などが、ホワイトハウス、官庁、議会、州、シンクタンク、科学者コミュニティなどと積極的に関与していることを指摘している。日本においても前述したような変化は見られるものの、これらと比べるとまだその影響力は弱いことを指摘している。

日本の政策提言型団体のネットワーク構造としては、少なくとも1つの巨大な組織が全国各地に支部を持ってネットワーク化しているという状況にはない。専門分化による役割分担が進んでおり、プロジェクトベースのアドホックな関係で相互にネットワーク化されているといわれる。例えば、炭素税や再生可能エネルギー、省エネルギーの普及導入など、それぞれの専門性の高い団体(或いはその団体に所属している個人)が、何らかの機会を捉えて、中心的な役割を担ってイベントやプロジェクトを実施し、最終的には協働した団体と連名で成果を共有することにより提言力を高めている。したがって、組織的なネットワークというよりは、個人的な専門性や関心に依拠した構造ともいえる。

ただし、このような構造を持つのは政策提言型団体同士でのことであり、非政策提言型団体との間では必ずしも密接な関係を持っていないといわれる。これは、米国やドイツなどと違って、日本では寄付が集まる仕組みが十分に構築されていないため、一般的な会員数を増やす努力をするよりは政策提言の専門性を高める方向で活動を進めてきた結果であるともいわれる。しかし一方で、近年は政策提言型団体の活動の幅も広がり、政策提言の具体的な形としての事業を、前述のように地方自治体などと協働する機会も増えてきており、そのような場面において非政策提言型(地域密着型)団体とも協働する機会は増えつつあるともいわれる。ただし、このようなケースで用いられる補助金は、事業の実施が前提となっているものが多く、政策提言型団体として本来注力すべき研

究や調査に取り組むマンパワーと時間が不足するといった問題を抱えている団体も少なくないようである。

(3) 小括

以上で得られた、気候変動政策へ関与している政策提言型団体に係る知見をまとめておく。第1に、政策提言型団体は、地域の政策イノベーションに一定の影響力を及ぼしつつあるといえる。第2に、そのネットワークの構造特性については、プロジェクトベースのアドホックな関係で相互にネットワーク化されている。第3に、政策提言型と地域密着型(非政策提言型)との間には、これまではある種の二重構造(断層構造)、或いは棲み分けが存在していたが、近年は協働する機会も増えつつある。

4. 環境NPO・市民団体の全体像－政策提言型と非政策提言型との比較

以下では、第2章で述べた質問紙調査データを用いて、団体の基本属性や活動の全体像を明らかにする。

(1) 団体の基本属性と活動の概要

調査では、団体の基本属性として、前身組織からの活動歴や組織形態(法人格)、事務所の設置形態、財源、平均的な年間予算規模、個人・団体会員数、中心的メンバー(事務局スタッフなど実質的に活動しているメンバー)の人数、兼業職・前職、資格・登録者、年齢などについて、データを収集している。得られたサンプルの基本属性に係るおおよその傾向として、以下が指摘され得る。

第1に、回収されたサンプルの半数近く(49.7%)が2000～2004年に設立され、現在までに4～8年間活動を続けている。NPOとしての法人格を取得している団体は58.7%であり、任意団体は36.8%である。

第2に、団体の財源として最も多く挙げられたのは、会費・入会金であり(81.1%)、寄付金・協賛金(49.7%)、自発的な事業による収入(43.4%)なども多い。平均的な年間財政(予算)規模は、100万円未満までの団体が半数近く(48.6%)を占める一方で、1000万円以上の団体も約15%を占めており、その幅は広い。これらについて、前出の産業経済研究所¹³⁾は、環境保全分野に限定してはいない点、任意団体は含まれていない点が本調査と異なるため、厳密な比較はできないものの、本調査のサンプルの特性を把握するために、参考までに記しておこう。同調査によれば、財源(収入の内訳)については、事業収入が64.3%と本調査よりも大幅に多く、会費・入会金(5.6%)、寄付金・協賛金(7.7%)は大幅に少ない。また、年間財政(予算)規模(全収支規模)については、同調査では、100万円未満の団体が20.9%、1000万円以上の団体が37.7%となっている。本調査のサンプルは全分野のNPO法人と比べると小規模であり、事業収入への依存度が低いことが窺える。ただし、それが環境保全分野であるからなのか、任意団体も含まれているからなのかは判然としないため、あくまでも特性の一端を示す参考として記しておく。

第3に、中心的メンバーの人数は、53.7%の団体が5人未満であり、4.7%の団体が20人以上である。62.9%の団体は、中心的メンバーの全員が無給であり、ボランティアベースの活動が多い。中心的メンバーの資格・登録者として特に多く挙げられたのは、環境カウンセラー(34.7%)、地球温暖化防止活動推進員(29.5%)の2つである。

表-2は、団体が行っている活動の分野と形態について示している。これらは、すでに述べたように、用意された11個の活動分野と5個の活動形態とで構成される55個のセルの中から、回答団体が実施している活動すべてを回答した結果(MA%)と、最も重要な活動1つを回答した結果(SA%)を示したものである。各セルのMA%, SA%は、いずれも全サンプル数(N=380)に対する値である。

表-2 団体が実施している活動の分野と形態

↓分野	無回答=0.0, 全体(N=380) MA%(SA%)	形態→					その他事業
		情報提供や普及 啓発イベント	政策提言や 政治的行動	調査研究やコン サルティング	他団体活動 支援など		
地球温暖化防止		65.5(16.3)	22.4(3.4)	16.1(1.3)	29.2(1.3)		31.1(5.0)
森林の保全・緑化		31.8(2.4)	8.2(0.0)	7.1(0.0)	15.3(0.3)		24.7(4.7)
自然保護		32.1(3.4)	8.4(0.3)	11.6(0.5)	14.7(0.0)		19.7(3.7)
大気・水・土壌の保全や有害化学物質、騒音対策など		22.1(1.6)	7.6(1.3)	9.2(0.5)	8.7(0.0)		11.1(1.6)
リサイクル・廃棄物・循環型社会形成		46.8(7.9)	23.2(0.8)	15.8(1.6)	22.1(0.5)		30.8(9.2)
消費・生活		26.1(1.3)	6.6(0.0)	4.2(0.5)	11.8(0.0)		10.0(0.8)
環境教育		63.4(3.9)	13.7(0.3)	10.8(0.5)	26.6(0.5)		38.9(7.4)
まちづくり		23.4(2.1)	11.3(0.3)	4.7(0.5)	13.2(0.8)		15.8(1.8)
美化清掃		17.4(1.3)	4.5(0.0)	1.6(0.0)	9.7(0.0)		15.8(1.1)
その他の環境全般		12.9(0.8)	5.3(0.3)	5.0(0.3)	7.6(0.0)		7.1(0.3)
環境に限らない分野横断		7.4(0.0)	3.4(0.0)	2.1(0.3)	8.4(0.5)		7.4(1.1)

*MA%, SA%ともに、回答団体数(N=380)を分母としたもの

まず、MA%についてみてみよう。活動の形態によらず分野として多く挙げられているのは、「地球温暖化防止」と「環境教育」である。これらに加えて「リサイクル・廃棄物・循環型社会形成」の3つが分野として多く挙げられている。逆に、「その他の環境全般」、「環境に限らない分野横断」の2つはあまり多く挙げられていない。活動の分野によらず形態としては、「情報提供や普及啓発イベント」が圧倒的に多く、次いで「その他事業」が挙げられている。逆に、「政策提言や政治的行動」は、「調査研究やコンサルティング」とともにあまり多く挙げられていないが、「温暖化」と「循環型社会」の分野に限っては、それぞれ22.4%、23.2%とある程度挙げられている。個々の分野と形態の組み合わせで最も多く挙げられているのは、「温暖化の情報提供」である(65.5%)。これとともに、「環境教育の情報提供」(63.4%)の2つが突出して多く挙げられ、次いで、「循環型社会の情報提供」(46.8%)、「環境教育のその他事業」(38.9%)などが挙げられている。

以上のMA%の傾向は、SA%のそれとは若干異なっている。つまり、活動の形態によらず分野としては、「温暖化」、「環境教育」、「循環型社会」の3つが多く挙げられていること、分野によらず形態としては、「情報提供や普及啓発イベント」、次いで「その他事業」が挙げられていることについては同様である。個々の分野と形態の組み合わせで最も多く挙げられているのが「温暖化の情報提供」(16.3%)であることも同様であるが、次いで「循環型社会のその他事業」(9.2%)、「循環型社会の情報提供」(7.9%)、「環境教育のその他事業」(7.4%)などが挙げられている点が若干異なる。また、「温暖化の政策提言や政治的行動」は3.4%ではあるものの、他の分野ではほとんど挙げられていない中で、僅かでも挙げられていることは、この分野の特徴として注目に値しよう。

なお、以降の分析では、分野によらず「政策提言や政治的活動」を行っているか否かの2値変数を設定し、行っているものを「政策提言型」、行っていないものを「非政策提言型」と改めて分類したものをを用いる。ここでの「政策提言や政治的活動」とは、前述のように、調査票で設定した直接(インサイド)ロビイングと間接(アウトサイド)ロビイングの9つを指しており、「政策提言型」はこのうちのいずれか1つでも行っているもの、「非政策提言型」はいずれも行っていないものを指す。したがって、以下の「政策提言型」とは、活動を行っているか否かで判断しているため、第3章で対象とした気候変動政策に関与している政策提言型よりも、幅広い団体を含んでいることに留意する必要がある。

(2) 日常的なアクター間関係

表-3の左欄に、団体にとって相談や働きかけをするこ

とのできるアクターについて、複数回答形式で得られた結果を示す。最も多く挙げられたのは「自治体担当者」(48.9%)であり、「他の市民団体」もほぼ同様のシェアとなっている(47.4%)。これらが団体にとって頼りになる二大アクターといえる。これらに次いで多く挙げられたのは、「学識経験者/大学」である(35.0%)。逆に、あまり挙げられなかったのは、「労働団体」(2.4%)や「国際機関/国外の団体」(3.2%)、「福祉団体」(5.0%)などである。「国際機関/国外の団体」が少ないのは、サンプリングの際にそのような活動に特化している団体などは対象外としている影響も考えられる。また、「電力/ガス関連企業」は1割程度挙げられるにとどまり、経産省/エネ庁とその外郭団体は、環境省とその外郭団体よりも挙げられていない。

表-3の右欄は、左欄と同様に、団体にとって対立しがちな立場となるアクターについて、複数回答形式で尋ねた結果を示したものである。無回答が73.2%を占めており、対立しがちな人や組織が実際にいないのか、記名式の調査であったがために回答が困難であったのか判然としない。得られた結果をみると、「自治体担当者」が10.0%と最も多く挙げられ、次いで「他の市民団体」が挙げられている(5.5%)。以上に加えて、「自治体首長」

表-3 日常的なアクター間関係

	相談や働きかけができる		対立しがちな立場となる
	MA%		
国会議員	7.6		1.8
自治体首長	17.6		5.3
地方議会議員	24.5		2.6
環境省	16.1		1.6
経産省/エネ庁	6.6		1.6
その他の中央省庁	5.3		1.3
環境省外郭団体	13.4		0.5
経産省/エネ庁外郭団体	8.7		1.3
自治体担当者	48.9		10.0
経済/経営者団体	6.1		2.6
電力/ガス関連企業	9.7		2.9
一般的な民間企業	22.1		3.7
農林水産団体	9.2		1.6
教育団体	19.7		1.3
福祉団体	5.0		0.5
生協/消費者団体	17.1		0.8
学識経験者/大学	35.0		0.8
労働団体	2.4		1.1
婦人会/女性団体	9.7		1.3
他の市民団体	47.4		5.5
その他の公益団体	8.7		2.1
マスコミ関係者	25.8		0.5
自治会/地域住民	23.2		1.1
国際機関/国外の団体	3.2		0.0
無回答	6.6		73.2
全体(N)	380		380

* MA%は、回答団体数(N=380)を分母としたもの

も5.3%挙げられている。ある団体にとっては相談相手になり、ある団体にとっては対立する相手として、自治体担当者や他の市民団体の存在は大きい。

次に、このアクター間の関係が、政策提言型と非政策提言型とでどのように異なるかについて分析しよう。

表-3のデータを用いて、相談や働きかけをすることのできるアクター、対立しがちな立場となるアクターのそれぞれについて、クラスター分析を用いて、類似する回答パターンごとにサンプルを改めて分類したところ、前者については4つ、後者については3つのパターンが抽出された(クラスターの数については、クラスター間の距離尺度やBIC変化量などを勘案して決定している)。

相談や働きかけをすることのできるアクターについては、以下の4パターンである。

- 多様アクター相談型(N=59); これに属する全てのサンプルが5アクター以上を挙げており、学識経験者、マスコミ関係者などが特に多く挙げられている。
- 自治体中心相談型(N=65); 多様アクター相談型に次いで挙げたアクター数が多く、これに属する多くのサンプルが自治体担当者、他の市民団体などを挙げている。
- 民間企業中心相談型(N=76); これに属するほぼ全てのサンプルが、国の省庁だけでなく自治会などにも相談相手を持たず、民間企業などが挙げられている。
- 限定アクター相談型(N=155); これに属するほぼ全てのサンプルが相談相手をあまり挙げていない。

また、対立しがちな立場となるアクターについては、以下の3パターンである。

- 多様アクター対立型(N=25); 民間企業や経済団体を中心に、いくつかのアクターを挙げている。
- 自治体対立型(N=35); これに属する全てのサンプルが自治体担当者を挙げている。

**表-4 活動形態(政策提言/非政策提言)別にみた
相談や働きかけができるアクター**

アクター間関係 活動形態	多様ア クター (%)	自治体 中心相 談型	民間企 業中心 相談型	限定ア クター 相談型	合計 (N)
非政策提言型	9.6	14.4	29.8	46.3	188
政策提言型	24.6	22.8	12.0	40.7	167
全体	16.6	18.3	21.4	43.7	355

$\chi^2=29.1(df=3, p<.000)$, $\gamma=.252(t=3.11, p=.002)$

**表-5 活動形態(政策提言/非政策提言)別にみた
対立しがちな立場となるアクター**

アクター間関係 活動形態	多様アク ター対 立型	自治体対 立型	限定アク ター対 立型	合計 (N)
非政策提言型	18.4	31.6	50.0	38
政策提言型	28.1	35.9	35.9	64
全体	24.5	34.3	41.2	102

$\chi^2=2.19(df=2, p=.334)$, $\gamma=.249(t=1.50, p=.133)$

- 限定アクター対立型(N=42); 多くのアクターが挙げられていないが、他の市民団体などいくつかのアクターが挙げられている。

表-4~5は、この結果を用いて、相談や働きかけをすることのできるアクター、対立しがちな立場となるアクターそれぞれについて、政策提言型/非政策提言型とのクロス集計結果を示したものである。統計的検定結果(χ^2 値や γ 係数など)をみると、相談や働きかけをすることのできるアクターについては、有意な傾向が観察されており、政策提言型の方が、非政策提言型よりも、多様な相談相手のネットワークを持っていることが窺える。対立しがちな立場となるアクターについては、有意な傾向ではないものの、政策提言型の方が、非政策提言型よりも、多くのアクターと対立する可能性があることが示唆されている。

(3) 社会に対する影響力評価

表-6は、前述したように、設定した9個の指標に対する主観的な自己影響力、つまり「自身の団体がどのような側面から社会に対する存在感や影響力を持つと評価しているか」について、複数回答形式で得られた結果を示したものである。最も多く挙げられたのは、「行政や企業、他の団体から存在を認知されている」(63.2%)であり、こういった他のアクターとの相互作用を通して自身の存在価値を高めることが、自身の社会に対する影響力として評価されている。これに次いで「地域の人々へのアピールや啓発効果が大きい」も多く挙げられている(56.8%)。

逆に、突出して挙げられなかったのは、「団体の会員数や寄付金などが大きい」(3.7%)であり、組織リソースは影響力として評価されていない。これに次いで挙げられなかったのは、「企業の製品開発・事業運営への影響がある」である。また、「行政の政策などの立案・執行への影響がある」については、全サンプルの24.7%が挙げられている。

社会に対する影響力について、同様にクラスター分析

表-6 社会に対する影響力評価

	MA%
事業収入やイベント参加者数が大きい	15.0
メディアの注目度や反響が大きい	29.5
団体の会員数や寄付金などが大きい	3.7
行政・企業・他団体から存在を認知されている	63.2
活動の意義が幅広い層に認知されている	34.7
地域の人々へのアピールや啓発効果が大きい	56.8
全国展開のモデルやきっかけとなっている	13.9
行政の政策などの立案・執行への影響がある	24.7
企業の製品開発・事業運営への影響がある	11.3
無回答	5.5
全体(N)	380

*MA%は、回答団体数(N=380)を分母としたもの

を用いて、類似する回答パターンごとにサンプルを改めて分類したところ、以下の4つのパターンが抽出された(クラスターの数については、クラスター間の距離測度やBIC変化量などを勘案して決定している)。

- 政策イノベーション中心型(N=94); これに属する全てのサンプルが「行政の政策などの立案・執行への影響がある」と回答し、それ以外の多くの側面についても影響があると回答している。
- 認知度中心型(N=57); これに属する全てのサンプルが「幅広い層に認知されている」と回答し、それ以外のいくつかの側面についても影響があると回答している。
- メディア中心型(N=116); これに属する多くのサンプルが「メディアの注目度が高い」と回答し、それ以外のいくつかの側面についても影響があると回答している。
- 限定側面型(N=92); これに属する全サンプルが、3つ以下の側面しか影響として挙げず、その多くが「行政などからの認知」、「地域へのアピール」である。

表-7は、この結果を用いて、政策提言型/非政策提言型とのクロス集計結果を示したものである。統計的検定結果(χ^2 値や r 係数など)をみると有意な傾向が観察されている。政策提言型では、政策イノベーション中心型の評価が最も多く、非政策提言型ではこれが最も少ないという対照的な傾向がみられる。ただし、非政策提言型にも政策イノベーション中心型が13.5%存在しているのは、具体的な政策提言・政治的行動は実施しないものの、或いはそのようなことを意識して積極的にには行っていないものの、例えば行政からの呼び掛けに応じて協働するなどにより、結果的に何らかの形で政策イノベーションの一定部分を担っているとの自己評価であると解釈される。

(4) 政策過程に関与する団体の特徴

以上のように、日常的なアクター間の関係や社会に対する影響力評価について異なる傾向をみせる政策提言型と非政策提言型とは、団体の基本属性としては何が異なるのか、第3章で簡単に触れた項目を用いて確認する。

結果として、有意な傾向が観察されたのは、設立年と個人会員数のみであった。具体的な傾向としては、政策提言型の方が、設立年、つまり前身組織からも含めた活動歴は長く、個人会員数も多い。しかし、例えば、事務

表-7 活動形態(政策提言/非政策提言)別にみた
社会に対する影響力評価

活動形態	影響力評価 (%)	政策イノ ベーション 中心型	認知度 中心型	メディア 中心 型	限定側 面型	合計 (N)
非政策提言型		13.5	18.2	35.4	32.8	192
政策提言型		40.7	13.2	28.7	17.4	167
全体(N)		26.2	15.9	32.3	25.6	359

$\chi^2=36.2(df=3, p=0.000)$, $r=-.407(t=-5.56, p=0.000)$

所の設置形態や財源、中心的メンバーにおける資格・登録者などの他の団体の基本属性については有意な差異は観察されていない。このことは、前述のように、ここでの「政策提言型」が、第3章で対象とした気候変動政策に関与している政策提言型よりも、幅広い団体を含んでいることに起因していることも背景として考えられる。

最後に、こういった団体がどのような方法で政策提言・政治的行動を行っているかについて確認しておこう。表-8は、「団体が行っている政策提言・政治的行動の方法」について尋ねた単純集計結果を示したものである。なお、Nが表-4や7における政策提言型のNと異なるのは、表-4や7のクロス集計した一方の変数に対する無回答(欠損値)が含まれているためである。ここで突出して多く挙げられたのが、直接(インサイド)ロビイングの「行政担当者への接触」である(78.6%)。次いで、恒常的な方法である「審議会・委員会の委員となる」(54.3%)、間接(アウトサイド)ロビイングである「インターネットや会報、資料配布などによる自らの情報発信」(50.9%)が多く挙げられている。「審議会・委員会の委員となる」ことは誰もができることではなく、全サンプルの約1/4が、地域社会でそのようなポジションを占める存在として、行政から認知されていることを示している。逆に、突出して挙げられなかったのは、間接(アウトサイド)ロビイングの「デモ・集会・座り込みなど」である(2.9%)。

5. おわりに

本研究は、行政や企業と環境保全分野におけるNPO・市民団体とのより効果的な協働に資することを目的として、環境保全分野における市民団体を対象とするインタビュー調査や質問紙調査を実施し、その政策過程への関与、つまり、アクター間でどのような関係を持っていたり、どのような影響力を持っていたり、さらにどのような方法で政策過程に関与したりするのか、などについて

表-8 政策提言・政治的行動の方法

	MA%
議会へ議員を送る	8.1
審議会・委員会の委員となる	54.3
議員への接触	40.5
行政担当者への接触	78.6
有力者・団体への接触	18.5
デモ・集会・座り込みなど	2.9
パブリックコメントの提出	41.0
インターネットなど自らの情報発信	50.9
マスメディアによる情報発信	31.8
無回答	4.0
全体(N)	173

*MA%は、回答団体数(N=173)を分母としたもの

明らかにした。

文献調査とインタビュー調査から得られた知見は以下のとおりである。

第1に、気候変動政策へ関与している政策提言型団体は、地域の政策イノベーションに一定の影響力を及ぼしつつあるといえる。第2に、そのネットワークの構造特性については、プロジェクトベースのアドホックな関係で相互にネットワーク化されている。第3に、政策提言型と地域密着型(非政策提言型)との間には、これまではある種の二重構造(断層構造)、或いは棲み分けが存在していたが、近年は協働する機会も増えつつある。

また、質問紙調査データの分析結果から得られた知見は以下のとおりである。

第1に、活動を実施する上で、ある団体にとっては相談相手になり、ある団体にとっては対立する相手として、自治体担当者や他の市民団体の存在は大きい。政策提言型団体の方が、非政策提言型団体よりも、多くの相談相手のネットワークを持っている。第2に、団体が持つ社会に対する影響力の自己評価は、行政や企業、他の団体から存在が認知されるなど、他のアクターとの相互作用を通して自身の存在価値を高めることが、最も多く挙げられている。政策提言型団体は、政策の立案・執行への影響を持つと評価するものが多い。第3に、政策提言型団体は、活動歴としては長く、個人会員数も多いが、事務所の設置形態や財源、中心的メンバーにおける資格・登録者をはじめ、上記以外の団体の基本属性については非政策提言型団体との差異は観察されていない。また、政策提言や政治的行動の方法としては、行政担当者への接触が最も多い(78.6%)。次いで審議会・委員会の委員となることが多い(54.3%)。

質問紙調査データの分析において定義した政策提言型団体が、実際にどこまで政策決定に影響を持つのかはわからない。したがって、今後の重要な研究課題として、彼らが具体的にどのようにして地域における政策のフレーミングの変化をもたらし得るのか、事例研究などによる検証を行っていくことで、行政や企業が彼らと効果的な協働を行うに資する知見が得られると考えられる。なお、本調査は、インタビュー調査については気候変動政策へ関与している政策提言型団体、質問紙調査については環境保全分野全体を対象としており、例えばごみ・リサイクル、自然保護分野における政策提言型団体と非政策提言型団体との関係などについては分析されていない。また、例えば政策提言型団体がどのような活動歴を持ち、その中で最初是非政策提言型だったものがどのように変遷して現在の形に至ったのかといった、経年的な分析もなされていない。これらは環境保全分野のNPO・市民団体と、そこにおける政策提言型団体と非政策提言型団体の関係を明らかにする上で重要な課題と考えられる。

さらに、長期的な課題としては以下が考えられる。つまり、政策の具現化に際しては、各自治体の政策過程において、首長のコミットメントが必須であることはこれまでも指摘されてきている(馬場・青木・木村・鈴木²⁰、朝野・田頭・馬場²¹)。青木²²は、これに加えて、政策の実現可能性を高めるために、「地元エスタブリッシュメント(地元経済人、地元名士など)」を中心とするイシュー・ネットワークの意向を政策に反映することの重要性を指摘している。つまり、政策の実現可能性と実効性とのトレードオフにおいて、最初の先駆的政策アイディアの実効性は低下する可能性がある。前出の馬場¹⁹は、自治体間でそのような政策が波及していく過程において、一見波及しているようにはみえるものの一部が骨抜きにされた状態により波及するという「模倣マイナスアルファ」現象が観察されることを指摘している。

もちろん、政策波及の媒介者は、NPO・市民団体だけではない。Dolowitz²³も指摘するように、議員、専門家、政策起業家、行政職員、国際機関などのアクターが波及を媒介している。つまり、ラジカルな政策イノベーションは、このような地域外、国外の様々なアクターと結びついた媒介者によって構成されるイシュー・ネットワークによってもたらされ、政策波及のきっかけづくりとなる。それが地域内、自治体での「地元エスタブリッシュメント」を核とする地域内のイシュー・ネットワーク中でアジェンダ化、制度化される際に、多くの場合「模倣マイナスアルファ」という状態により波及していく可能性がある。換言すれば、政策イノベーションの「実効性と波及性のジレンマ問題」と呼ぶべきものが存在し、自治体における温暖化対策や環境政策の全国規模での底上げには、これを解消し、コベネフィット政策の模倣プラスアルファなどによる政策波及が必要となるだろう。したがって、今後の重要な研究課題として、政策が波及する際に実効性が低減する不確実性を解消するための分析が挙げられる。キーとなる視点として、地域外と地域内のイシュー・ネットワークの二重構造の解消が挙げられるだろう。

謝辞: インタビュー調査には、足立治郎氏(NPO法人「環境・持続社会」研究センター)、枚本育生氏(NPO法人環境市民)、田浦健朗氏(NPO法人気候ネットワーク)、中島大氏((株)ヴァイアブルテクノロジー)をはじめ多数の方々にご協力を頂いた。増原直樹氏(NPO法人環境自治体会議環境政策研究所)をはじめ、環境省環境研究総合推進費「国際都市間協働によるアジア途上国都市の低炭素型発展に関する研究－サブテーマ2「日本の都市における低炭素社会構築及び地球環境問題への取り組み促進施策に関する研究」メンバーからも重要な示唆を頂いた。匿名の査読者からも有益なコメントを頂いた。記して感

謝申し上げたい。

参考文献

- 1) 馬場健司: 持続可能な都市づくりに向けた環境・エネルギー施策の策定プロセス, 都市計画論文集, 40(3), 931-936, 2005.
- 2) 馬場健司・青木一益・木村宰: 地方自治体による環境・エネルギー政策過程, 電力中央研究所研究報告 Y05025, 2006.
- 3) 青木一益・元木悠子: 東京都における地球温暖化対策をめぐる政策過程に関する予備的考察—地方レベルの先進的施策に見る政策的動態の意義とその含意—, 富大経済論集, 53(2), 247-297, 2007.
- 4) 和田武・田浦健朗: 市民・地域が進める地球温暖化防止, 学芸出版社, 2007.
- 5) Keck, M. E. et al.: Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Cornell University Press, 1998.
- 6) Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley: Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Change Protection Program, International Studies Quarterly, 48, 471-493, 2004.
- 7) 城山英明・大串和雄: 政策革新の理論, 東京大学出版会, 2008.
- 8) Kingdon, J. W.: Agendas, Alternatives, and Public Policies 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.
- 9) 村松岐夫: 地方自治, 東京大学出版会, 1988.
- 10) 石生義人: ロビイング, 辻中編著: 現代日本の市民社会・利益団体, 164-189, 木鐸社, 2002.
- 11) 辻中豊: 現代日本の利益団体と政策ネットワーク—日米独韓比較実態調査を基にして(その一〜一二), 「選挙」, 1999.1〜12.
- 12) 内閣府国民生活局: 平成18年度市民活動団体基本調査報告書(特定非営利活動法人と官とのパートナーシップに関する基礎調査), 2007.
- 13) 独立行政法人経済産業研究所: 平成18年度NPO法人の活動に関する調査研究(NPO法人調査), 2007.
- 14) 伊藤光利: 政策ネットワーク, 伊藤光利・田中愛治・真淵勝編: 政治過程論, 166-192, 有斐閣, 2000.
- 15) NPO研究フォーラム: NPOが拓く新世紀—米ジョンズ・ホプキンス大学の「影響力分析」と日本のNPO, 清文社, 1999.
- 16) 辻中豊・崔宰榮: 概観: 市民社会の政治家と影響力, 辻中豊編著: 現代日本の市民社会・利益団体, 64-80, 木鐸社, 2002.
- 17) Schreurs, Miranda, A.: Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States, Cambridge University Press, 2002. (長尾伸一・長岡延孝監訳: 地球環境問題の比較政治学 日本・ドイツ・アメリカ, 岩波書店, 2007.
- 18) 自然エネルギー推進市民フォーラム: 自然エネルギー推進市民フォーラム事業報告書 第四分冊 グリーン電力に関する社会調査, 2000.
- 19) 馬場健司: 地方自治体における気候変動政策の実効性と波及性—地球温暖化対策事業所計画書制度のケース—, エネルギー・資源学会論文誌, 31(2), 1-9, 2010.
- 20) 馬場健司・青木一益・木村宰・鈴木達治郎: 地方自治体による地域エネルギー政策と新エネルギー技術の導入プロセス, 環境システム論文集, 32, 83-90, 2004.
- 21) 朝野賢司・田頭直人・馬場健司: バイオマスタウン構想の実施過程の分析, 第37回環境システム研究論文発表会 講演集, 121-126, 2009.
- 22) 青木一益: 先駆的な自治体温暖化政策の成否をめぐる政策過程分析—複数の事例研究から得られた知見より, 日本公共政策学会 2009年度研究大会 報告論文集, 373-392, 2009.
- 23) Dolowitz, David P.: Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Welfare State, Sussex Academic Press, Brighton, 1998.
- 24) 馬場健司・三田村朋子・田頭直人: 環境保全分野におけるNPO・市民団体の活動—質問紙調査データを用いた協働と政策過程への関与の分析—, 電力中央研究所調査報告Y08038, 2008.

ACTORS NETWORK AND SOCIAL INFLUENCE OF ENVIRONMENTAL NPOs/NGOs: FOCUSING ON CLIMATE CHANGE POLICY

Kenshi BABA, Naoto TAGASHIRA and Mitsuru TANAKA

This paper clarifies the activities of environmental NPOs/NGOs especially focusing on their relationship with actors, that is, social network, influence over society and advocacy/policy recommendation by analyzing the questionnaire data and interviews. Main findings from interviews with some advocacy groups who make policy recommendation in climate change policy demonstrate that they have played a certain role in local policy innovation and they have been networked each other with project based ad-hoc interrelationships. The analysis of the questionnaire data collected from nationwide environmental NPOs/NGOs indicate that local authorities and other environmental NPOs/NGOs are important in their social network, significant influence over society is regarded as acknowledgement of other actors, and the popular methods of advocacy/policy recommendation are “contact with public officials in local authorities” and “becoming a member of council and/or committee”