

# 日本の環境 NGO による戦略的アドボカシーの分析

—再生可能エネルギーの固定価格買取制度導入に向けた政策提言活動に注目して—

Analysis of strategic advocacy by Japanese environmental NGOs

—Focusing on policy recommendations for the introduction of Feed-in tariff for renewable energy—

○ 樂 孟馨\*・明日香 壽川\*\*

Mengxin LUAN, Jusen ASUKA

## 1. 背景と目的

政策提言によって政策変革を促そうとする NGO にとっては、如何に提言活動を取り巻く制度的環境を利用して国家の政治構造に介入するかは一つの重要な課題である。それを意識しながら政策提言を展開する NGO はこれまでも多くあったものの、日本においてその目的を十分に遂行できたものは少ない。近年、欧米の NGO の間では政治的影響力を図る有用な手段と見なされるアドボカシー(Advocacy)は、日本の NGO の政策形成への参加を大きく促す可能性がある。アドボカシーとは、ある集合的利害を代表し、制度的エリートの決定に影響するために行われる何らかの試みである(Jenkins,1987)。様々な手法もしくはアクションを取り入れて、アドボカシーが公的な意思決定に影響を及ぼす可能性を高められる。

本研究では、アドボカシーの戦略性を高めて政治決定に影響を与える可能性を強める手法などを「アドボカシー戦術」とし、多様なアドボカシー戦術が織り込まれるアドボカシーを「戦略的アドボカシー」と呼ぶ。そして、第一に環境 NGO が戦略的アドボカシーを実現するための戦術、すなわちアドボカシー戦術に関する総括的な分析枠組みを提案する。第二に、この分析枠組みを用いて、1990年代後半から環境 NGO によって発動されて約20年間にわたる、再エネの固定価格買取制度 (Feed-in Tariff:FIT)の法制化を目標とした立法運動の戦略的特徴を分析する。その際には、過程追跡(Process Tracing)の研究手法を取り入れ、環境 NGO が FIT の法制化運動を主体的に運営し、直接的に政策形成に深く関わった2009年の「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」(通称「エネルギー供給構造高度化法」)の成立に至るまでの政策議論の展開と環境 NGO によるアドボカシーの実施との関係を明らかにする。

## 2. 分析方法

本研究は、環境 NGO によるアドボカシーを、「私的利益の実現を目的としない市民団体によって展開される、環境やエネルギーに関わる政策議論への参加機会の拡大および政策

---

\* 東北大学環境科学研究科 Graduate School of Environmental Studies, Tohoku University  
〒980-8572 宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉 468-1 E-mail: luan.mengxin.q5@dc.tohoku.ac.jp

\*\* 東北大学東北アジア研究センター

変革の加速を図る活動」と定義する。そして、環境 NGO によるアドボカシーと政策形成の展開との関係を可視化するために、宮川(2002)による政策決定過程の段階モデルを参考にしながら、アドボカシーを政策決定過程に対応する形で細かく分析した。複雑な現実のなかでは政策決定もアドボカシーも線形的でないものの、こうした段階的な視点はそれらを理解する上で有用なツールとなりうる。

また、アドボカシー戦術の分析に関して、現時点では最新かつ包括的な枠組みと考えられる、Gardner and Brindis(2017)による21項目から構成する枠組みを参考にした。ただし、日本国内における NGO の許容可能な範囲内の政治的活動の形態を考慮して、アドボカシー戦術を6つに類型化し、分析枠組みの操作性の強化を図った。

本研究では、過程追跡の手法を用いて環境 NGO によるアドボカシー戦術の活用と2009年の「エネルギー供給構造高度化法」の成立に至るまでの政策決定過程との関係を明らかにするために、複数種類のデータを収集した。具体的には、FIT の法制化運動を発動した中心的主体であった一つの環境 NGO の代表者と、市民による提議にいち早く注目した国会議員の関係者に対するインタビュー調査結果に加えて、国会議事録、行政審議会の報告書、新聞記事を検証に用いた。

### 3. 結論

日本の環境 NGO によって発動された FIT の法制化を掲げる市民主導の立法運動を本研究で提案したアドボカシー戦術の類型化の分析枠組みに照らし、その戦略的な特徴を考察した結果、本研究で事例研究の対象とした環境 NGO は、複数の戦術を機動的に FIT の法制化運動に取り入れることによって政治との距離を縮め、日本の再エネ普及政策議論の加速にある程度寄与したことが分かった。また、様々な戦術の導入により戦略性が高められたアドボカシーは日本の市民団体による従来活動と大きく異なるものであった。すなわち、「戦略的アドボカシー」という新しい活動形態は、この1990年代末からスタートした FIT 法制化を目指す市民主導の立法運動によって日本の環境・エネルギー分野において出現したと言える。

しかしその一方、「一般市民の動員」という戦術がこの立法運動において浸透していたとは言いがたい。市民への働きかけが不十分であることが一因となり、市民の FIT 導入の必要性に関する理解を深化させていないような状況の中で買取価格の設定などの細かい制度設計が拙速に進められた。それは、後に繰り返される「過大な賦課金による国民負担の不必要な増大」といったような FIT に対する批判につながったとも言える。

### 参考文献

- Gardner, A. L. and Brindis, C. D.(2017) *Advocacy and Policy Change Evaluation*, Stanford Business Books.
- Jenkins,J.C.(1987)"Nonprofit Organizations and Policy Advocacy," in Powell,W.(ed.)*The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 296-318.