

環境報道におけるNGOとメディアとの相乗作用の考察 ～WWFジャパン「戦略的舞台裏広報」の分析から～

小西雅子

要約

日本の環境政策形成は、政府だけではなく、市場、市民社会、科学・技術、コミュニケーション・メディアの5つのアクターの相互作用の動態として分析される（池田 2013：21）。特に政策の方向性を左右するのは、メディアに、政府、産業界、市民社会それぞれの言説がどのように扱われるかによる。しかし日本の主要メディアは、記者クラブ制度などからくる構造的な習性として、政府や産業界を主な取材源とすることが多く、記事に偏りがみられることもあった。この状況を打破するべく、従来のNGO広報の常識を破る、新たな戦略的広報を、国際NGOのWWFジャパンが2008年から実施し、実績を上げている。本稿では、このWWF戦略を参与観察し、その成果を検証した結果を踏まえ、1995年COP15から2015年パリCOP21会議（パリ協定）までの間に、NGOが主要メディアの中でどの程度専門家として扱われるようになったかについて新聞記事テキスト分析を行った。その結果、特にコペンハーゲンCOP15以降には、WWFの言説が、政府や産業界のカウンターパートとしてメディアに取り上げられるようになったことが示唆された。同じ期間に国内NGOが、1997年の京都議定書会議をきっかけとして次第に成長して専門化し、社会的影響力を強めてきたことも観察された。これはNGOとメディアとの相乗効果を産みだす新しい関係が、環境政策の十全性を高める方向へ寄与する可能性を示している。

キーワード

環境報道、メディアと環境NGO、気候変動の国際交渉、WWF戦略的舞台裏広報、気候ネットワーク

はじめに

2007年12月にインドネシアのバリにて、第13回気候変動枠組条約締約国会議／第3回京都議定書締約国会合（以降バリCOP13と呼ぶ）が開催され、バリ行動計画と呼ばれる歴史的な気候変動対策の合意がなされた（UNFCCC 2007）。これは京都議定書を批准しなかったアメリカ、京都議定書において削減義務を負わなかった中国などの開発途上国が、はじめて京都議定書第1約束期間に続く新枠組みを議論することに合意したものだ。この歴史的な合意に対して、日本を代表する4つの新聞、読売新聞、朝

日新聞、毎日新聞、日経新聞は、COP13最終日の12月16日の報道で不正確な伝え方をした。この会議の焦点は、「先進国は2020年までに1990年と比べ、25～40%ガス排出量を減らす」という削減目標の数値が合意文書に入るか否かであったが、その数値が最終的な合意文書であるバリ行動計画から落ちた、と一斉に報道したのだ（朝日 2007、毎日 2007a、読売 2007a、日経 2007）。COP13は、第13回気候変動枠組条約締約国会議と第3回京都議定書締約国会合の二つの会議から構成されており、「25～40%削減」の数値は、気候変動枠組み条約の下の合意文書からは落ちたが、実は京都議定書の下の合意文書

には入っていた (UNFCCC 2007)。しかし4紙ともに京都議定書の合意文書に数値が残ったことには言及せず、正確に報道したのは共同通信のみであった (共同 2007)。4紙ともに公式な修正は行わなかったが、毎日新聞は10日後の12月26日のCOP13を総括する記事で「京都議定書の作業部会では、13年以降の先進国の削減を考える目安として明記された」と追記した (毎日 2007b)。朝日新聞は翌年2月27日の社説で京都議定書の合意文書に入ったことが伝えられた (朝日 2008)。読売新聞では記事ではなく、NGOであるCASA (地球環境市民会議)の早川光俊氏による「論点」で言及された (読売 2007b)。日経新聞はその後のフォローアップはなかった。「25~40%」という数値は、COP13に先立って2007年に発表されたIPCC (気候変動に関する政府間パネル)の第4次評価報告書で、先進国の削減すべき数値として紹介された象徴的な数値で、これがCOP13の合意文書に入るかは、まさにCOP13の交渉の焦点であった。しかしこの最も重要な交渉ポイントが、日本を代表する新聞4紙に正確に報道されなかったのだ。

この背景には、日本の主要メディアの持つ構造的な課題がある。この数値を合意文書に入れることは、2週間にわたる国際交渉において欧州連合と小島しょ国連合が強く主張したが、アメリカと日本は強硬に反対した (気候ネットワーク 2008, 朝日 2007, 毎日 2007b)。結果として激しい交渉の最終局面でこれらの数値が落ちる展開となった。日本のメディアは記者クラブ制度によって伝統的に政府からの情報源に強く依存する体質にある (2で詳細分析)。しかし政府の記者会見では、通常は自国に都合の悪いことは積極的に伝えない傾向にある。日本政府の記者会見で、ことさらには説明がなかった「京都議定書の下合意文書には25~40%が入っている」という事実を記者たちが知ることが遅れて、COP13の最終日の報道には含まれなかったと考えられる。

言うまでもなく、メディアは一般大衆や政策決定者へ温暖化について普及啓発する最も大きな媒体である。その主要メディアが政府の情報源に大きく依存するあまりに正確に報道することに欠けていたと

するならば、日本の温暖化対策を前進させる力にはなりにくい。本稿では、バリの不十分な報道をきっかけとして、WWFジャパンという国際NGOの日本支部が、環境記事の正確度を上げるために実施してきた日本のメディアに向けた「戦略的舞台裏広報」について検証し、1995年から2015年までの報道記事の動向を追って、NGOが環境報道に及ぼす影響力の変遷と将来性を考察した。新聞記事を使ったテキスト内容分析はこれまでの先行研究に数多くあるが、Andersonは、テキスト内容分析といったメディア中心のアプローチは部分的で狭い視点の分析となりがちと指摘しており (Anderson 2015 : 380)、「メディアと関連したニュース情報源 (科学者やNGO, 政策決定者など)の戦略的・戦術的な働きかけの組織的な分析を含む、情報源とメディアの厳格な実証研究が必要である」と主張している (Anderson 2015 : 381)。そこで本稿では、テキスト分析のみならず、筆者自身が所属するWWFジャパンという国際NGO側からメディアに対して8年にわたって働きかけてきた戦略の分析と検証を主な研究対象とした。このため、本稿の手法は能動的な参与観察によって実施されたものである。

本稿はまず日本の環境政策を担うステークホルダーを分析し、次にメディアのニュース制作からその構造的・文化的なバリアを解明する。続いて7年間にわたるWWFジャパンの「戦略的舞台裏広報」の目的とその手法と経緯を分析する。その戦略によって、WWFをはじめとするNGOが主要メディアの中で専門家として扱われるようになったかについての検証には、客観性を確保するために記事検索手法を用い、1995年のCOP1から2015年パリCOP21 (パリ協定)までの期間の新聞記事を対象として調査した。最後にNGOからの働きかけによるメディアとの新しい関係が日本の環境政策過程へ及ぼしうる影響について考察する。

1. 日本の政策決定プロセスに関与するステークホルダーの分析とNGOの役割

はじめに日本の気候変動政策のプロセスにかかわ

るステークホルダーの関係を見ておきたい。池田は気候変動政策とエネルギー政策との複雑な連関構造を公共施策の在り方という観点から俯瞰的に分析するフレームワークとして、「公共政策のペンタゴナル・モデル (Pentagonal Model of Public Policy)」を提示した (池田寛二 2013: 21)。池田 (2013: 21) によると、公共政策はすべて「政府」、「市場」、「市民社会」、「科学・技術」、それに「コミュニケーション・メディア」という5つのアクター間の相互作用の動態として分析される。グローバル化が進んだ現代においても、公共政策の決定と担い手は政府であることには変わらないが、排出権取引などの市場メカニズムの導入にみられるように、公共政策の市場への浸透が昨今のトレンドとなり、市場の関与が大きくなってきた。さらに現代の公共政策の特徴は、気候変動政策が、科学者による温暖化の発見によって生み出されたことから分かるように、科学技術というアクターの影響力が極めて大きい。また今日の公共政策の方向性の議論に影響を及ぼすのはニュース・メディアである。さらに1992年の地球サミットを契機として、環境政策過程に非政府組織 (NGO) といった市民運動団体の参加と影響力が不可欠になってきた。これらの5つのアクターがそれぞれ固有の異なった時空に埋め込まれたまま、絶えざる複雑な相互作用によって、現代の公共政策が展開されていると示した。

一方、それぞれのアクターの公共政策形成へ及ぼす影響力は大きく異なるようだ。佐藤によると、気候変動問題という高度な専門性を必要とする政策形成は限られた数の組織によって担われる (佐藤 2016: 29)。その気候変動政策ネットワークは、影響力の大きい団体を中心にまとまり (ブロック) が観察できる構造になっており、経産省を中心としたブロックと、環境省を中心としたブロック、それに経団連 (日本経済団体連合会) を中心としたブロックの3極に分類されるという。それぞれのブロックは、ブロック内の団体同士でサポート関係のまとまりを作った上で、ブロック間で綱引きをしている。日本の政策形成においては、環境省ブロックと経団連ブロックが経産省ブロックを挟んで綱引

きをしている構図と分析されており、この3極構造の中で最もまとまった政治的影響力を持っているのは経団連ブロックである¹。日本の国内気候変動政策が、排出量取引制度など環境省ブロックが推奨する規制的・経済的手法ではなく、経団連ブロックが推進する自主的行動計画を中心としているのは、この力関係から来ていると推定されている。NGOは環境省ブロック内に位置するが、そのブロック内においても影響力は大きくはない (佐藤 2016: 37-42)。したがって池田寛二の言う5つのアクターのうち「市民社会」は、日本ではいまだ政策過程において影響力は限定的といえるだろう。特に日本の環境NGOは、社会的影響力のある存在と認識されているとはいいがたく (Reiman 2010: 117, Hasegawa 2010: 85)、全体として財政規模の小さい団体が多く、専門スタッフが少ないため、政府政策に対して対案を提示することが難しいという問題を抱えている (毛利 2011: 77)。日本において気候変動政策の提言を行うNGOは極めて限られており、世界の気候変動に関する環境NGO1100団体が所属するネットワークであるCAN (Climate Action Network: 気候行動ネットワーク) の日本支部であるCAN Japanに所属する団体は、2016年8月現在で13団体にすぎない。そのうち国連会議に常時参加して国際交渉を追っているのは8団体程度であり、さらにCOP以外の中間会合までスタッフを派遣しているのは、国際NGOでは世界自然保護基金 (WWF: World Wide Fund for Nature) ジャパンと地球の友 (FoE: Friends of the Earth) ジャパン、国内NGOとしては気候変動NGOネットワークを組織する気候ネットワーク、地球環境市民会議 (CASA) の4団体だけである。また国際環境NGOの日本支部といっても、日本におけるNGO全体の存在感の低さを反映して、最も会員を多く抱えるWWF ジャパンにおいても会員数は4万3千人にすぎない (WWF ジャパンa)。人口が日本の6割であるドイツにおいて、WWFドイツの会員は日本の10倍以上の50万人を擁する。オランダに至っては国民の100人に3人がWWF会員であり、仮に同じ率で計算すると、日本においては500万人ものWWF会

員がWWFの活動を支えていることになる。この規模の会員に支えられることによって社会的影響力を行使する欧米のWWFオフィスと比べると、WWFジャパンは極めて限定的な影響力しか持ちえないことは想像に難くない。

ここで本稿で意味する「市民社会」「NGO」を定義しておきたい。市民社会とはきわめて多義的な概念であるが、池田寛二（2013：25）は「自らの社会が（排除と包摂）の緊張関係のダイナミズムの中で絶えず変容し続けていることを深く自覚している「市民」がつくる社会」と表す。その市民社会を代表するNGOは、共通の目的や関心を持つ人々によって自発的に組織される非政府組織と定義される。同様の意味を持つ言葉に非営利組織NPOがある。NGOもNPOもともに市民社会を活動の場とする市民社会組織であるが、日本ではメディアを中心に、国際協力に携わる民間団体をNGOと呼び、国内で活動する非営利の民間団体をNPOと呼ぶ場合が多い（毛利 2011：11）。NGOという言葉が初めて公式の文書に登場したのは、1947年に採択された国連憲章であるが、その第71条でNGO協議制度が作られ、一定の資格要件を満たすNGOに「協議上の地位（consultative status）」が付与された。当時は複数の国で活動する団体と規定されていたため、協議上の地位を得たNGOの大半は欧米の大規模な国際組織となった。これがいわゆる国際NGOであり、環境分野ではWWFやグリーンピースなどがよく知られている。その後冷戦終結とともに、地球規模の諸問題への関心が高まり、国連はその解決に向けて協議上の地位を持つ国際NGOだけでなく、一国内で活動するNGOにも世界会議に参加するよう奨励した。中でも冷戦終結後の1992年に開催された地球サミットでは、協議上の位置を持たないNGOにも参加資格を付与する緩和措置を実施し、その後の世界会議にも適用されるようになった（毛利 2011：3-11）。このように地球サミットが契機となって、NGOは市民社会の考えを国家を通すことなく直接、国際政治に反映するルートを得たのである。本稿では、国連気候変動枠組条約に参加するNGOの動向を取り扱うため、国際NGOの一つで

あるWWFジャパンと、日本国内の気候変動NGOを束ねる気候ネットワークを取り上げる。

2. 日本の環境ジャーナリズムの分析と課題

気候変動問題において、メディアの果たす役割は大きい。Rennが中心となって提唱しているリスク・ガバナンス論においては、現代社会においては気候変動問題をはじめとする多くのリスクは、一般市民には感知することは不可能であり、メディアを通じてそのリスクを知ることになる（Renn 2005：32）。実際に日本においてもほとんどの人が、環境問題に関するリスク情報や対策技術について、テレビや新聞報道といったメディアに頼っている（Sampei & Aoyagi 2009：204）。環境問題を状況から争点へ、さらには政策的関心へと動かしていくには、メディアに取り上げられることは極めて重要である。メディアに登場しなければ、人々の話題になることも政策形成プロセスに取り上げられる可能性も限りなく低い（Hannigan 2014：100）。したがって日本においてもメディアが気候変動問題をいかに伝えるかは、政策形成の方向性を決めるといっても過言ではない。

まず日本のニュース製造プロセスを見ていこう。日本で環境を伝える記者は、環境省の記者クラブに所属するものが主となる。記者クラブとは「公的機関などを継続的に取材するジャーナリストたちによって構成される取材・報道のための自主的な組織」と規定される（日本新聞協会）。各中央官庁や地方自治体、経団連など経済団体などに記者クラブの部屋が設けられており、メンバーは全国紙と地方紙、テレビ局、通信社などに限られている。外国大使館からの批判などで外国人記者へ門戸は開かれたが（EU 2003）、フリーランスの記者などには開かれていない。官庁の記者会見は記者クラブで開催されるため、記者クラブとの間でほぼ情報を独占し、他を排除することによって政府官庁とマスメディアの密接な関係が生まれ、報道内容も画一的な内容となりやすいという（林 2006：131-132、竹内 2005：204-206、前坂 1996：139-149）。その一環として、

環境報道においても日本の主要メディアは政府を主な情報源とするものが多い。

メディア各社は伝統的にどの部の記者をどの記者クラブへ送るかを決めている。例えば経済部の記者は経済産業省へ、政治部は官邸クラブへといった具合であるが、環境省記者クラブの出身部はよりバラエティに富む。日本の環境行政は公害への対応から始まり、特に水俣病の社会問題化もあいまって体系化が必要となっており、1971年に環境省の前身となる環境庁が発足した（環境省 1992）。産業から排出された水銀の海洋汚染が原因である水俣病は、科学的な問題でもあり同時に、加害者・被害者が対立する社会的な問題でもあった。そのため、水俣病の取材には、科学部、医療部、社会部、生活部など様々な部がかかわることになり²、環境庁が設立された際にはこれらの様々な記者がその記者クラブに所属することとなった。その後環境政策の立案過程を取材するために、内政部や経済部の記者も派遣されるようになった。しかし地域的な公害問題と違って、気候変動は非常に複雑なグローバル環境問題で、その取材のためには温暖化の科学から国際政治、経済、対策技術など幅広い知見が必要となる。数多くの先行研究が、記者が科学的、技術的、経済的、政治的に矛盾した主張が多くある環境問題を解きほぐすことに困難を感じることを指摘している（Hannigan 2014: 108など参照）。さらに日本の記者に特有の課題は、2～3年ごとに様々な記者クラブにローテーションされることである。ようやく気候変動問題に精通してくる頃には、次の未経験の記者にバトンタッチすることになり、詳しい記者が継続的に取材できる状況が整わない。

「一般的に、ニュースの構築は文化的、あるいは、政治的要因によって影響されることがあっても、逃れることのできない報道機関の組織的ルーティーンに左右される」とHannigan (2014: 102) は描写しているが、日本の環境を取材する記者を取り巻く状況は、まさにHanniganの言う「組織的ルーティーン」に陥っていると見える。気候変動交渉の取材は、4つの面で記者たちを困惑させる。一つ目は国連会議の込み入ったプロセスに記者たちが戸惑い、取材

の仕方がわからないことだ。交渉のウェブサイトから必要文書を探し出すだけでも、未経験の記者にとってはほとんど不可能に近い。二つ目は、気候変動交渉に特有の特殊用語が次々に生まれるため、経験の浅い記者にとっては理解もできないことだ。たとえばINDC（Intended Nationally Determined Contribution＝国別決定貢献案）という言葉が、気候変動交渉で最も重要な“国別の削減目標”を意味することは、どの辞書にも載っていない。また国連交渉につきものの国々のグループ化、近年台頭しているLMDC（Like Minded Developing Countries＝同志国）などにあらわされるように、地域別の国グループだけではなく、複雑な思惑で常にメンバー国が入れ替わる、新しい国グループが誕生している。経験の浅い記者にとっては、どの国がどのグループを代表して発言しているのかも理解できない。三つ目はこの気候変動交渉は1990年から綿々と続く先進国と途上国の根深い対立を軸としており、その歴史を知らないと、現在の交渉の論点がわかりにくいところだ。そして四つ目に特に日本の記者に特有なのが英語の壁である。すべて英語（あるいはほかの国連公用語）で行われる国連交渉は、英語が得意でない記者には直接取材はほぼ不可能に近い。これらの困難さが立ちはだかつて、日本の記者たちは、国内でなじんでいる記者クラブ制度の下で、日本政府が日本語で行う記者ブリーフィングに大きく頼ることになる。こういった要因がCOP13の結果報道のミスを生じたといえるのではないかな。

それでは、どのようにしたら、この日本の環境報道が構造的に陥っている「組織的ルーティーン」を克服して、より正確で、一国の視野にとどまらないグローバルな視点で、環境記事を生み出せるようになるのだろうか？ 解決の糸口は、日本のメディアに、政府という情報源以外に、よりグローバルな視野を持つ「国際NGO」をも、政府のカウンターパートとしての取材源とみなしてもらうことにあるのではないかな。二つの意味でこれには意義がある。国際環境NGOは、科学者・法学者・公共政策や国際関係などの様々な分野の専門家をスタッフとして抱え、極めて高い専門知見と強大な情報収集力を持

ち、グローバルな環境問題を扱う国連会議などにおいて活動する団体である。阪口（2005）は、国際NGOが大きな影響力を持つのは、各国政府を凌駕するほどの高度な専門的知識と能力を有するからと分析している。その国際NGOが日本の記者にとって政府以外の重要な情報源となるならば、気候変動交渉の正確さやよりグローバルな視点での記事に貢献できるのではないか。しかし日本においては、1で説明したように、NGOは政策決定プロセスに大きな影響力を及ぼす存在とは認識されていないという課題がある。逆にいえば、メディアは社会の縮図であるから、メディアがNGOを政策決定プロセスの重要なステークホルダーと認識するようになれば、日本においてもNGOが政策決定に及ぼす影響力も高まっていくと思われる。本稿では、国際NGOであるWWFジャパンが、上記二つの目的、①日本の気候変動交渉に関する記事の正確度を高める、②NGOの言説を政府のカウンターパートとして取り上げられるようになる、を期して実施したメディア戦略を取り上げて、その効果と変遷を追っていく。

3. WWFジャパンの戦略的舞臺裏広報の目的と手法の詳細

3.1. WWF「戦略的舞臺裏広報」開始の背景

Anderson（2014：2）は、「環境問題がどのようにニュースメディアにフレーミングされるかは重大な意味を持つ。なぜならば何が正当性があるか常識であるかがそのフレーミングによって決定されるからである」と言う。フレーミング、つまりメディアがどのように伝えるかによって、世論の形成の方向が異なってくる（青柳 2015：104）。環境問題とは往々にして関係者間で深い対立構造を持っており、科学者、産業界、政策決定者、それにNGOは、人々の認識に影響を及ぼすために、ニュースのフレーミングに影響を与えようと戦っている（Anderson 2014：3）。しかし、大手のメディアはたいていの場合、政府や科学者などの公的機関の情報源を、NGOよりも重用する（Carlson 2009：529など）。特にNGOが欧米ほどには影響力がない

（長谷川 2010：85など）日本においては、日本のメディアにNGOの視点に耳を傾けてもらうには、新たな戦略が必要であった。

国際NGOの一つであるWWFジャパンは2007年のバリCOP13における主要メディアの不正確な報道を契機として、2008年から新しいメディア戦略を開始した。これはKonishi（2005）の「環境条約の交渉を効果的に前進させるためのメディア戦略」を実施したものである。この戦略は、環境問題を報道するメディアが直面する課題の分析結果をもとに、記者がより広い視野で取材できるように、国連の専門機関やNGOなどクレームメーカーたちに、記者たち自身の能力を高める教育の提供を提唱しているもので、記者が「客観性」と「バランス」を報道姿勢の要としていること（Hannigan 2014：110）を活用することがカギとしている。記者は一般的にNGOの主張は軽視する傾向にあるが、研究者や国際専門NGOが、客観的で事実に基づいた情報を提供するならば、はるかに耳を傾けるようになる。そこでWWFの新メディア戦略は、NGOの主張を前面に出すことは控えて、客観的で事実に基づいた情報をバランスよく記者へ提供することとし、記者自身の取材能力を高めることを第一の目的とした。これはNGOの伝統的な広報戦略、すなわち“NGOの主張を取り上げてもらうこと”を目的としないため、国際NGOにとっては全く新しいメディア戦略であった。WWFの名前を出すことを目的とせず、あくまでも舞臺裏で記者たちの能力向上を図る手法であるため「戦略的舞臺裏広報」と名付けられた。

3.2. 日本の気候変動NGOの中におけるWWFジャパンの役割

まず、環境保護を使命に掲げるWWFジャパンが、なぜ主張を前面に押し出すこともなく、記者へ客観的で事実に基づいた情報提供に徹することが可能だったのか、しかもなぜメディアがWWFを客観的な情報提供者としてみなすことが可能になったのかという疑問に答える必要がある。WWFは、「地球の自然環境の悪化を食い止め、人類が自然と調和して生きられる未来を築く」ことを使命とし、フ

ルタイムスタッフ5000人を抱えて、世界100か国で様々な自然保護活動を展開している国際環境NGOで、WWFジャパンは世界のWWFオフィスの16番目として1971年に設立された（WWFジャパンa）。この戦略的舞台裏広報（以降WWF戦略と呼ぶ）を始めた当初は、WWFジャパン内でも「限られたスタッフの時間と資金を記者の能力向上のためだけに使っていいのか、WWF主張の普及に使うべきである」という強い抵抗があった。しかし「記者の能力が向上すれば、政府だけの情報源に頼る必要もなくなり、気候変動交渉の実態がより正確に日本の市民に届くようになる。また、教育手法の継続によって、次第に記者たちのフレーミングに、WWFの考え方が影響を及ぼすことも期待される」と筆者はWWFジャパン内を説得し、2008年にこの新戦略を開始することとなった。また、WWFインターナショナルは、「生きている地球レポート」などの科学的な報告書を出すことで、市民に地球の危機を訴えるロビースタイルがよく知られていた（古田 2015：128）。このため、WWFジャパンが事実に基づいた情報を提供することに対して記者たちが信頼を寄せる土壌があったと考えられる。

さらにWWF戦略は、WWFジャパンのみならず、COP会議中には世界の環境NGOネットワークClimate Action Network（以降CANと呼ぶ）の日本支部CAN Japanに所属する他の日本のNGOと協働して実施した。WWFジャパンが主導して、COP会議中には、その日の交渉の進展を日本語で解説する「CANジャパン記者ブリーフィング」をWWF戦略のコンセプトに沿って毎日開催した。CAN JapanにおいてCOP会議に常時参加するのは、1. で述べたように4団体程度で、専門スタッフはそれぞれ1～2人程度に限られる。さらにどのNGOも独自の広報機能は持っていないため、WWFジャパンがCANジャパンのメディア戦略をも事実上主導することとなった。

3.3. WWFの「戦略的舞台裏広報」の実施

WWFの戦略的舞台裏広報は、全国紙や地方新聞、テレビ局、雑誌などの主要な報道媒体を対象とした。

台頭するオンラインメディアやソーシャルネットワークは、NGOに新たに多様なコミュニケーションツールを提供してはいるが、日本においては依然主要紙が最も信頼されるニュース源であるためである（青柳 2015：106）。WWF戦略は主に二つの種類の能力向上セミナーから構成された。一つは、毎月定期的に東京にあるWWFジャパンで開催される、気候変動の国際交渉セミナー「WWFスクール（スクール・パリなどその年のCOPの開催地の名前がついている）」と、COPなどの国連会議中に開催する「CANジャパン記者ブリーフィング」の2種類である（WWFジャパンb）。WWFスクールは、気候変動の科学から、交渉の歴史、国際政治関係、先進国と途上国の対立ポイント、さらに炭素税などの気候変動対策までシリーズ化して毎月定期的に開催し、記者の基礎知識を継続的に築き上げることを試みた。忙しい記者に毎月参加してもらうために、WWFスクールは以下の5つの原則に沿って実施された。

- ▶ 多様な情報提供：WWFスクールではNGOの主張はほとんど前に出さず、客観的で事実に基づいた情報提供に徹し、立場の違う多様な視点の情報を提供した。情報提供に基づいてどういったフレーミングをするかは記者次第という原則を貫いた。
- ▶ タイムリーなフック：Pralle（2009：796）が指摘したように記者は常時話題性を求めるため、毎月のテーマはタイムリーなトピックにからめて選んだ。あらかじめ取材準備したい記者のニーズに応じてCOP、G7、G20、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）などの気候変動に関する国際イベントの前には、会議の事前レクチャーを提供した。
- ▶ 権威付け：毎月のWWFスクールは筆者ともう一人のWWFジャパン専門スタッフが主に講義したが、環境コミュニケーションの成功にはスピーカーの信頼性が重要というMoser（2010：37）に従って、3回に1回は大学や研究機関からの外部講師のレクチャーを実施した。外部講師を呼ぶことはWWFスクールに権威付けを行うと同時に、環境十全性が高

い研究者をメディアのインタビュー対象として紹介する、という二つの役割を果たした。

- ▶ ロジスティクスのサポート：WWFスクールはCOPやその中間会合の前には、COPの議長が出すシナリオノート（議長が会議をどのように進めたいかを示す）を元に会議プロセスを説明し、必要な文書の見方などロジスティクスのサポートを提供した。未経験の記者には特に手厚く対応した。
- ▶ 英語サポート：COP関連の必要文書を翻訳し、日本語による解説を望む記者のニーズに応えた。特殊用語の解説や、これまでの交渉の歴史、論点整理など記者が日本語で記事を書く際にすぐに参照できるようメディアパッケージを用意した。

3.4. WWF戦略的舞台裏広報の変遷（2008年から2015年）

WWFスクールは、COP取材のサポートを必要としていた記者に歓迎され、2008年開始直後から朝日、毎日、読売、日経、産経などの全国紙、地方新聞、NHKや民放、環境雑誌の記者が常時20人前後参加し、のべ参加人数は2008年から2015年までに1786人に上った（図1）。COP15やCOP21など注目を集めたCOPの年の参加が多いが、その合間のテ

クニカルな内容のCOPの際にも少なくとも10人以上の参加があり、WWFスクールがCOP取材に欠かせない情報源となったことがわかる。環境省記者クラブに所属する記者のほとんどが定期参加者となり、経済部や国際部所属の記者も多くみられた。毎年春から初夏にかけて、記者の移動があるため、2～3年ごとに前任者からの紹介で後任記者がやってきて、WWFスクールは、経験者のための本編と、新規記者のための基礎編の二つを開催するようになり、記者の情報源として引き継がれるに至った。

COPや中間会合中には、CANジャパンによる記者ブリーフィングを毎晩開催し、その日の交渉のポイントと翌日の注目点などを解説した。当初は日本の他のNGOから、ロビー活動ではなく、記者の取材サポートをメインとすることに疑問の声があがっていたが、記者が多く集まる様を見て、他のNGOの間にもWWF戦略に対する理解が広がった。国外で開催されるCOP会議は、日本メディアの海外特派員によってカバーされることも多いが、特派員たちは往々にして環境の専門性がないため、CANジャパン記者ブリーフィングはより歓迎され、広く特派員たちの支持も集めることとなった。

3.5. WWF戦略の効果の分析結果について

WWF戦略的舞台裏広報が2008年から実施されて

図1：WWFスクール参加記者数の推移
1786人の参加(のべ人数)



から8年たった2015年に、その効果を計るための調査分析が行われ、一定の成果を上げたことが確認された (Konishi 2017)。その調査は3つから成り立ち、Betsill&Corell (2011) の「国際環境交渉におけるNGOの影響力を分析するフレームワーク」が用いられて、WWF戦略の二つの目的、①日本の気候変動交渉に関する記事の正確度を高めること、その結果として②NGOの言説を政府のカウンターパートとして取り上げられるようになったかが調査された。Betsill&Corellのフレームワークは、交渉におけるNGOの影響力を検出するためには、プロセストレース、つまりプロセスを追うこと (Process Tracing) と、反事実的分析 (counterfactual analysis) の二つが必要と説く。これは交渉の合意結果にNGOが影響を及ぼしたかどうかを検証する手法であり、NGOの活動に注目して、対象とする相手がNGOの働きかけによって行動を変えたかどうかを見るものである。一つ目の調査は8年間にわたるWWFスクールへの記者の参加率が調査され、WWFが記者に伝達したかった情報が記者に届いたかが検証された。二つ目は記者たちが政府以外の情報源としてNGOを重要視するようになったか、報道記事がより正確により国際的な視点で書かれるようになったかについて、2009年と2015年に記者アンケートが行われた。この二つの調査によって、①の目的：記事の正確度とよりグローバルな視野の記事が増加したことが示唆された。三つ目の調査は、WWFの視点がニュース記事に反映されるようになったかを調べるために、2015年の4月から7月に、NGOと政府の意見が大きく分かれる論点である「日本の2030年の温室効果ガス削減目標」に対して、4つの全国紙と共同通信の記事を対象に内容分析が行われた。この結果、WWFを含めた日本のNGOのフレーミングがニュース記事に反映されたことが示され、②の目的：NGOの言説が政府のカウンターパートとして反映されるようになったことが示唆された (Konishi 2017)。回り道のようなものがあるが、記者の能力向上および取材サポートを地道に行う手法「戦略的舞台裏広報」は、環境報道の向上に寄与しうることが示されたといえる。

4. 主要メディアにおけるWWFと日本の気候変動NGOの台頭

Konishi (2017) の3つの調査からは、WWFジャパンをはじめとする日本の気候変動NGOが、戦略的舞台裏広報によって、メディアの報道記事の正確度向上や記事の視点のグローバル化に貢献していることが示された。さらに、WWFや日本の気候変動NGOのスタッフそのものが、次第に政府や産業界のカウンターパートとして並び立つ主要な有識者として扱われるようになってきたことも示唆された。そこで本稿では、WWFと国内気候変動NGOの双方について、1995年から2015年までのCOPについての20年間の報道の中で、その存在や主張がどのように捉えられ、有識者として扱われるようになったかについて、追加調査を行って検証することとした。政府や産業界と比べて相対的に社会的地位の低かった日本のNGOを、メディアが有識者として取り上げるようになったことが検証されたならば、日本の環境に関する政策決定プロセスにおいてNGOの影響力が高まったことが示唆される。

4.1. 調査対象と調査手法

まず温暖化交渉に関する記事の総数の変遷を分析してから、それらの記事の中でNGOがどのような存在として取材されているかを調査した。対象メディアは、WWF戦略の効果を検証した3つの調査とあわせて、読売、朝日、毎日、日経 (日経産業含む) の全国紙4紙と共同通信とした。保守から革新を代表する新聞と通信、経済紙であり、日本の政策決定者や市民の考え方や及ぼす影響が大きいメディアである。対象記事は、第1回気候変動枠組条約の開催された1995年から、パリ協定が採択された2015年までの20年間に、気候変動枠組条約締約国会合COPに関して書かれたニュース記事とした。具体的にはCOPは毎年年末に開催されることから、その年の10月1日から翌年の2月28日 (うるう年には29日) までの間に、「第〇回気候変動枠組条約締約国会合」「COP〇」それにその年に決まった国際合意の名前の3つで検索をかけた。例えば、1997年

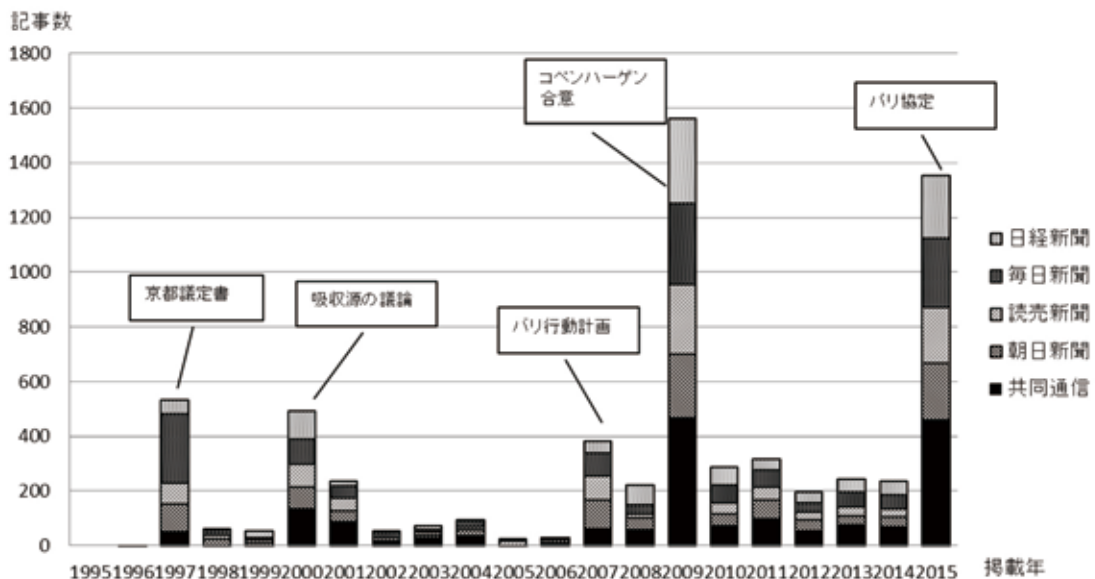
ならば、検索ワードは「第3回気候変動枠組条約締結国会合」「COP3」「京都議定書」といった具合である。データベースは、読売、朝日、毎日に関しては、@niftyの検索を使い、日経は日経テレコム、共同は共同通信データベースなどを使用した。さらにWWFに取材している記事を探すために、「WWF」「世界自然保護基金」の二つで検索をかけた。WWF戦略は、日本の気候変動NGO全体の影響力アップも目的としていたために、日本の気候変動NGOを代表する気候ネットワークに関する記事も調査対象とし、「気候ネットワーク」と、気候ネットワークの前身である「気候フォーラム」の二つの言葉で検索をかけた。そしてWWFと気候ネットワークがどのようなフレームでメディアに取り上げられているかを読み解くためにコーディングを行った。コーディングの詳細は、4.3で説明する。

4.2. COP会議に関する記事総数の推移とその特徴

気候変動交渉に関する記事総数の推移（図2）をみると、第1回と第2回のCOPにはほとんど記事がなかったのに対し、京都で開催されたCOP3からは記事数が急激に増え、国内開催によって関心が高まったことが見て取れる。翌年と翌々年には記事数が一気に落ち込んだが、2000年にまた記事数が増

えたのは、アメリカが京都議定書を批准しなかったことによって日本が交渉のキープレイヤーとなったからと考えられる³。その後はまた2007年まで記事数は低迷した。この期間には国内開催や日本が交渉の焦点になるなど、日本に大きく関係しない限りは、メディアの気候変動交渉に対する関心が薄かったことがわかる。その後2007年のバリCOP13でバリ行動計画が合意されたときには、京都議定書を批准しなかったアメリカや、大排出国でありながら削減義務を持たなかった中国の動向へ強い関心が国内からも寄せられた結果、記事数は再び増加した。しかしこの時の主要メディアの報道が理解不足から不十分であったことは本稿のはじめに指摘したとおりである。2009年のコペンハーゲンCOP15は、京都議定書第1約束期間に続く新枠組みの合意が期待された注目の会議で、当時歴史的な政権交代を果たした民主党政権が、1990年比で2020年25%削減という、世界の先進国の中でも最も野心的な削減目標を掲げて温暖化交渉のリーダーと目されたことも反映して、国内でも大きな注目を集め、記事数は1500を超えた。しかしCOP15では次期枠組みの合意はならず、すべての国が削減行動に取り組む新協定の成立は、2015年のバリCOP21まで待たねばならなかった。2009年のコペンハーゲンCOP15と2015年

図2：COPに関する記事総数の推移



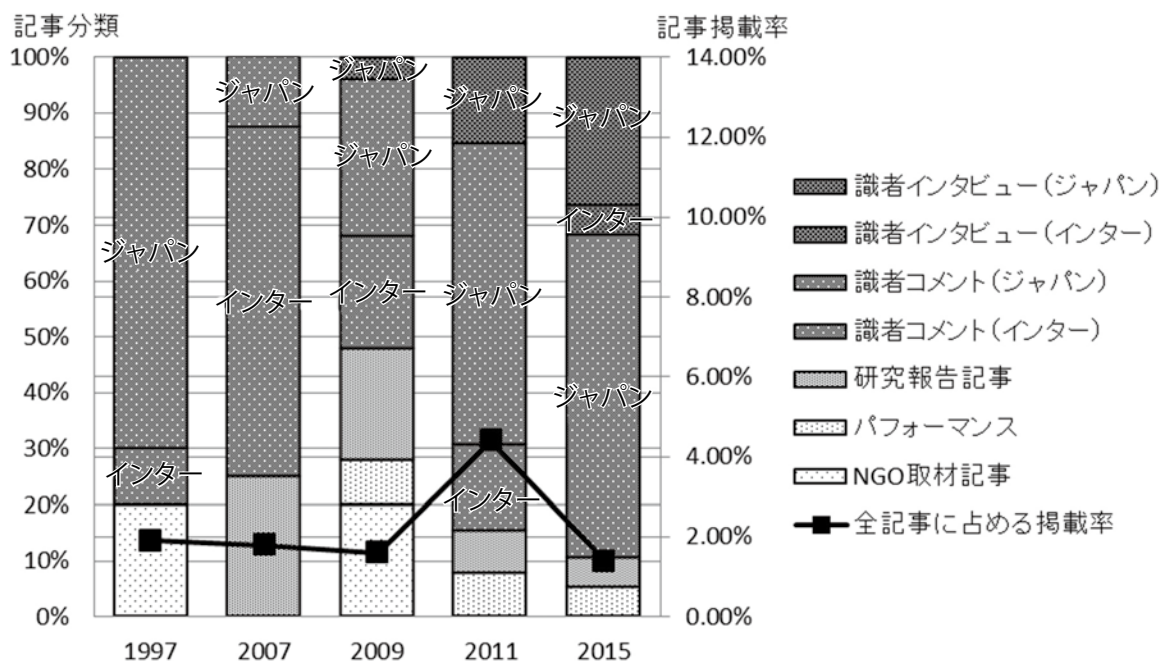
出典：筆者作成

のパリCOP21は国際的に気候変動交渉の山場であるために、この年の記事数が突出して多いことは自明の理であるが、その合間である2010年から2014年にも、COPに関する記事数は、200から300本と一定数を保った。その前の1997年から2007年までは、日本に関係ない限り、国際交渉には関心が薄く、記事数が数十本であったのとは対照的である。しかもこの間の2011年には東日本大震災に続いた福島第一原発事故が発生し、メディアの焦点は原発に移って、国民の気候変動に関する関心は非常に低くなっていた。それにもかかわらず200~300本という記事数を保った理由には、日本のメディアが次第に気候変動交渉に精通してきて、国際交渉の動きそのものに関心を深めてきたことが考えられる。それにはWWFの戦略的舞臺裏広報も寄与したことはKonishi (2017) で示された通りである。なお、日経新聞はCOP3京都会議の際には、他新聞に比べて数分の一の記事しかなかったが、コペンハーゲンCOP15やパリCOP21の際には、ほかの3紙を凌駕する勢いの記事を掲載した。気候変動交渉が、次第に科学や社会の話題から、経済の話になった時代を反映していると考えられ、興味深い。

4.3. 掲載記事の分析手法

次にWWFと気候ネットワークが掲載されている記事を同じく1995年から2015年まで分析した。どのようなフレームでWWFと気候ネットワークが取り上げられているかを分類するために、「NGOそのものを取材対象とする記事」、「NGOのパフォーマンスを描いている記事」、「NGOの出した研究報告を紹介する記事」、「NGOスタッフを有識者としてコメントを掲載している記事」、さらに「NGOスタッフを有識者の論者として論説インタビューを掲載している記事」の5種類に分けてコーディングした。これらの分類は後者になるほどに、NGOを有識者として、より重要視している順番の取り上げ方になる。インタビュー論者となるのが最も専門性を認められている形態で、コメントの掲載もそれに次いで有識者と認識されていることを示す。NGOスタッフを有識者として扱う後者二つには、さらにWWFの場合にはWWFインターナショナルのスタッフの場合と、WWFジャパンのスタッフとに分けた。また、NGOの研究報告を取り上げる記事は、NGOの専門性を評価している証左となる。パフォーマンスは、NGOがCOP会議中に衆目を集めるために行

図3：WWF掲載記事の分類



出典：筆者作成

うパレードなど伝統的な手法であるが、これらパフォーマンスを取り上げる記事は、NGOの価値を認めてはいるものの、専門性を評価しているとは言えない。NGOそのものを取材対象とする記事は、1997年の京都会議の時によく見られた形態で、京都会議をきっかけに結成されたNGOネットワークに新規性があるために、その存在自体をニュースとして取り上げたものである。これはNGOの専門性を問う以前の、最も初期のNGOの取り上げ方である。

分析対象とした記事は、歴史的な国際条約が決まった（あるいは決まるべきだった）節目の年である京都COP3（1997年）、コペンハーゲンCOP15（2009年）、パリCOP21（2015年）、それにテクニカルだが重要な決定がされたバリCOP13（2007年）、ダーバンCOP17（2011年）とした。これらの年は、記事数が多いのはもちろんだが、日本目線だけではなく国際的に重要な会議であったため、日本の報道の熟度を見るのにふさわしいと考えた。

4. 4. WWF掲載記事の調査分析

WWF掲載記事から具体的な結果を見ていこう。図3の折れ線は、COPに関連する全記事に対するWWFの掲載記事の比率である。掲載記事数はCOP全記事数の推移にほぼ比例しており、掲載比率は2011年を除いて大体1.5%前後である。2011年にWWF掲載率が高いのは、国際交渉上重要な決定がされた時ではあるが、2009年や2015年とは違ってテクニカルな成果であったために、WWFの専門的な解説に、より記者が頼ることになってコメント掲載率が増加したと考えられる。この2011年を除いてWWF掲載率は増加していないが、内容を見ると明らかに変化している。WWFの場合には国際NGOということからか初めから有識者としてのコメント掲載が多いが、2007年はWWFインターナショナルのスタッフのコメントが主であった。つまり日本のNGOスタッフよりも海外スタッフが重視されていたことがわかる。ところが次第にWWFジャパンのコメントが、WWFインターナショナルよりも多くなってきた。これは日本のWWFスタッフもコメントを取るにふさわしい存在とメディアに認識され

てきたことを示唆する。しかも2009年からはインタビュー記事の掲載が増え、論者として論陣を張る存在となってきた。2015年には19本のうち17本までが有識者としての扱いであり、さらに毎日新聞の「論点」に紙面4分の1の大きさと顔写真付きで掲載される論者の一人としてや、日経産業新聞に顔写真入りの論者の一人として登場している⁴。これは、有識者としては最も高い形で取り上げられるようになったことを表しており、日本の主要メディアから環境NGOが、ハニガンの言う「第一義定義者」(Hannigan 2014: 108)と目されるようになったことが示唆される。ハニガンは、環境報道の性格を形作るニュース作成過程の特徴として、複雑な環境問題を自分で整理できると考えている記者はほとんどいないため、通常は何が起きているのかについて、確からしく説明してくれる「知識のある取材源」に頼るとしている。一般的にメディアへの情報提供ができるのは公式のニュース・ソースに大幅に限定されており、これらは「第一義定義者」となって、その取材対象事象をどのように捉えるかについての最初の論調を形作ることになる。通常は「第一義定義者」は、ほぼ例外なく政治的、社会的ヒエラルキーのエリート層であるが、Cottle (1993: 12) は、環境にかかわる報道においては必ずしもそうではないと主張している。Cottleによる1991年から1992年にかけてのイギリスのテレビ番組の分析では、環境問題の第一義定義者は、科学者、行政官、政治家、環境NGOなど多様な要素から構成されていることが見出された。本稿は気候変動交渉に関する記事に限った分析ではあるが、日本においてもようやく環境NGOも「第一義定義者」としてメディアから認知されるようになったといえるのではないかと。

4. 5. 気候ネットワーク掲載記事の調査分析とWWFとの比較

次に国内の環境NGOのメディアに対する影響力の変遷を見ていく。気候変動NGOのネットワークである気候ネットワークは、COP3が京都で開催されることをきっかけに設立され、当時は気候フォーラムと呼ばれていた。日本で初めて形成された本格的な環

境NGOのネットワークで、COP3開催時には約250もの参加団体を得て、NGOの存在を世に知らしめ、COP3を成功に導いた大きな力の一つとなった（松尾1999）。そのため国内の環境NGOとしては気候ネットワークを対象とするのが妥当だと考えられる。

図4でまず目につくのは、気候ネットワークの記事掲載率が1997年京都会議において群を抜いて多いことである。COP3をカバーする全記事数の13%も占めており、環境NGOネットワークという新しく設立された存在にメディアが注目したことがわかる。ただその内容は、NGOネットワークが設立されたこと、市民がパレードやイベントを開催したことなどNGOの設立や活動を取り上げたものが71本中50本（70%）も占め、NGOのコメントやインタビューを取った記事は21本（30%）に過ぎない。それも会議中のNGO活動についてのコメントが多く、交渉内容についてコメントをとっているものはわずかであった。しかも80%以上の記事が大阪や京都の地方版であり、国際交渉に関する記事というよりは、地方で開催される初めての大きな国連会議に沸く地元取材といった様相が伺える。このころの国内環境NGOは、力を結集して活動をはじめた黎明

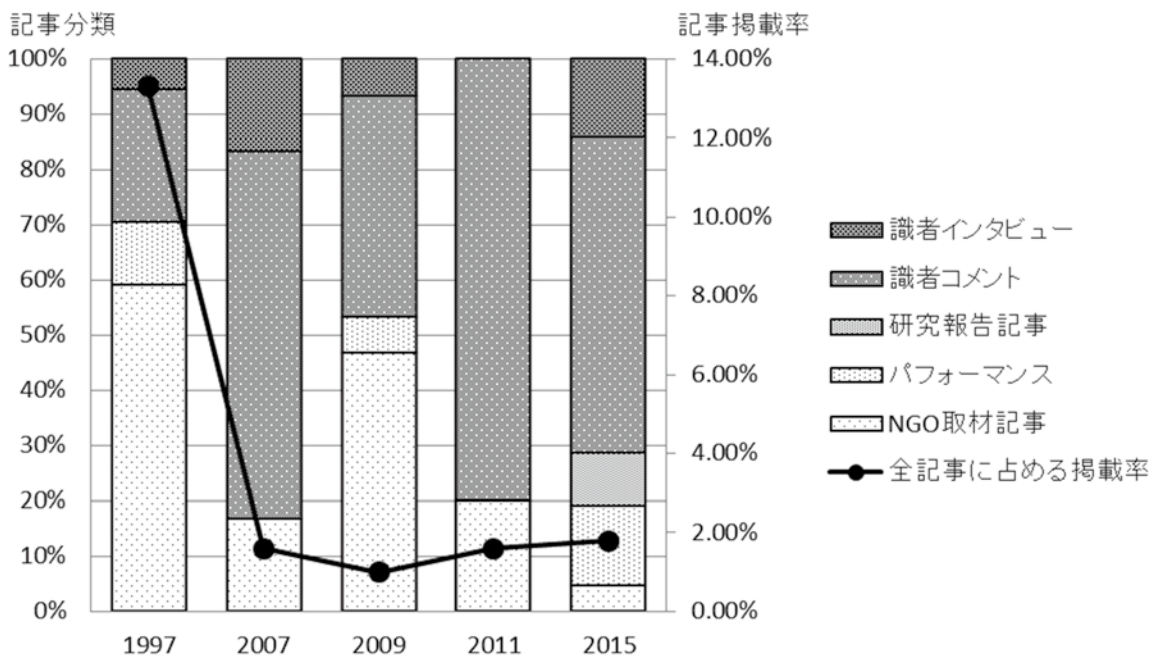
期で、まだ気候変動の国際交渉に関して十分な知見もなく、交渉能力も低かったことが次の二つの記事からも伝わる。海外から来た国際環境NGOが専門家として各国政府に影響力を与える様を初めて目の当たりにして大きな刺激となったことも伝わる。

「日本政府はNGOの「気候フォーラム」に対して毎日30分間のブリーフィングをしていました。せっかくの場なのに、NGOは交渉内容を知らないうえ、質問が的外れだったり、加盟団体がバラバラに意見を言ったり。発言は要望にとどまっていた、圧力になりえてない」。参加した学生ボランティア：佐藤健朗さん談（毎日新聞 1998）

経験豊富な海外のNGOと比べて、組織や資金、人材などすべての面で力不足とされた日本のNGO。だが、「気候行動ネットワーク南アジア」のコーディネーターのアテック・ラーマン氏（バングラデシュ）は「（気候フォーラムなどが）一年でこれだけの組織にまとめたのは称賛できる」と高い評価を与えた。

マレーシアの環境活動家、ガーミット・シンさん

図4：気候ネットワーク掲載記事の分類



出典：筆者作成

は「政府への影響力という点ではまだまだ。だが2万人もの市民を集めて集会を開くなどよくやった。あきらめないで続けてほしい」とエールを送った。(読売新聞 1997)

10年たった2007年においても、まだ気候ネットワークの記事はNGOのパフォーマンスを取り上げる記事が大半であったが、2009年からは有識者としてのコメントが掲載記事の半分を占めるようになった。この背景には2008年から開始されたWWF戦略の効果もあるだろう。さらにこの年には、民主党政権の計らいではじめてNGOが政府代表団入りすることが決まり、気候ネットワークとWWFジャパンから一人ずつ参加した。これは各新聞に掲載され、NGOの専門性をよりメディアに印象付ける効果があったと考えられる。次の記事は、2009年に掲載された気候ネットワークの浅岡美恵事務局長の話である。

ネットワークの前身は「気候フォーラム」。COP3の京都開催が翌年に迫った96年に発足した。当時、海外と日本のNGOには、大きな差があった。欧州の団体は、法律や経済、気象学、環境工学など多彩な分野の研究者を擁する。常勤の専門家が有給で働き、数十万、数百万の会員、支援者が活動を支える団体もある。

浅岡さんは、NGOが相当な力、継続性、市民代表性を持たなければ、成果に結びつかないと考える。相当な力とは、情報収集・分析力、交渉力、説得力、提案力、発信力などだ。欧米並みの組織に成長するには、有給スタッフの増員、若い世代が安心して職業にできる環境作り、支援の広がり、課題だという。(読売新聞 2009)

池田和弘(2016:69)は、この記事から1997年から2009年にかけて、日本の市民社会を取り巻く状況が大きく変わり、グローバル化することによって、市民社会が専門化せざるを得なかったと分析している。「1997年のNGOは、政府から自治体、NGO、タクシー業界から小学生に至るまで京都会議を成功させようというお祭りにも似た熱気に包まれてい

た。それに対して、2009年のNGOにあるのは、外国語を操り、交渉を評価分析するクールな分析官の視線である。」と池田(2016:69)は言う。気候ネットワークをはじめとする日本の環境NGOが専門家として成長してきたことが伝わる。

2015年には有識者としてのコメントが21本中15本(71%)と大半を占め、さらに気候ネットワークの代表が論者としてインタビュー記事にも3本(14%)取り上げられ、押しも押されぬ有識者としてメディアに認知されたことがわかる。気候ネットワークの研究報告を取り上げた記事も出てきた。これは気候ネットワークが独自に継続調査している日本の石炭火力発電新設の動きを批判する研究報告である。これまでも気候ネットワークは経団連の自主行動計画の評価など多くの研究報告書を出しているが、COP関連の記事で全国紙で大きく取り上げられた研究報告はこれがはじめてであった(毎日2015, 共同2015, 朝日2016)。これはNGOの影響力が高まっていることを示している。これらの分析結果から、国内環境NGOを代表する気候ネットワークは、1997年の京都議定書をきっかけに海外NGOのサポートを受けながら成長し、専門化され、2009年には有識者としての認知が日本のメディアに広がってきたことがわかる。2015年には、気候変動に関してメディアから「第一義定義者」の一角と認識されるようになったといえるのではないかな。

WWFと気候ネットワークとを比べると、WWFジャパンが国際NGOということで1997年当初からWWFインターナショナルのスタッフとともにコメントを取る有識者として扱われているのに対し、気候ネットワークは、当初は団体の活動やイベント紹介が主であった。しかし2009年には有識者としてのコメント掲載が増加し、WWFよりは10年程度の遅れをもって、気候ネットワークも、スタッフの専門化とともに、メディアの扱いが変化したことが見て取れる。2011年、2015年にはWWF、気候ネットワークともに有識者としての登壇が主となった。WWFの方がコメント掲載数や論者としての扱いが大きい、これは気候ネットワークをはじめとする日本の気候変動NGOの常勤スタッフ不足、とりわ

け広報の専門スタッフが確保できていないこと等が原因と推定され、今後の課題と考えられる。

5. メディアとNGOの新しい関係が日本の環境政策過程へ及ぼしうる影響の考察

4で示したWWFと気候ネットワークの掲載記事の内容分析は、これら二つに代表される国際環境NGOと国内環境NGOネットワークが、成長の差こそあれ、主要なメディアから、ニュースの情報源として欠かせない存在となり、第一義定義者とも目されるようになったことを示唆している。この背景にはNGOの専門化がまず挙げられる。池田和弘(2015:69)が指摘したように、「1997年の経験を通して成長を促されたNGOは、政策形成過程に市民の力を継続的に注ぎ込むために、専門的な力を手に入れる必要に迫られた」のである。そしてそのNGOの専門性を主要メディアに認知させる能動的な働きかけを、WWF戦略的舞台裏広報が担ったといえよう。一方、池田和弘(2015:69)は、1997年に比べて2009年の市民社会の記事が減少した理由を、政府が交渉を行い、新聞がその過程をわかりやすく解説して伝えているため、大部分の普通の市民にとっては、他に交渉を分析し交渉する組織も、評価し解説する制度も必要に感じなかったからだと分析した。第6回世界価値観調査によると、日本の市民は欧米諸国と比べてもはるかに報道機関に信頼を寄せているため、NGOなどによる代替的な情報を求める声は小さかったためと分析している。しかし本稿のはじめに指摘したように、日本の環境報道には記者クラブ制度など政府との密接な関係からくる、報道のバイアスがありえる。政府という情報源が日本に都合の悪い情報を積極的に伝えない場合には、主要メディアでもいっせいに不正確な報道をしてしまうリスクを抱えている。また4.2でみたように、温暖化というグローバルな環境問題に対して、日本に関係する時には大きく報道するが、そうでないときには関心が薄れやすいこともわかっている。つまり、政府とメディアだけにまかせていては、日本の大部分の市民は、日本目線で、政府や産業界

に都合のよい情報しか目に触れない可能性もある。政府以外にも気候変動交渉をグローバルな視野で分析し、メディアに解説できる専門NGOの果たす役割は大きいのではないかと。

本稿では、専門NGOがメディアをサポートすることによって記事の正確度を増し、NGOのもたらすよりグローバルなスタンスに触れて、よりグローバルな視座の記事になりうることを、そしてそのサポートの過程でNGOの専門性が認知されて、有識者・論者としてのコメントやインタビュー掲載によって、NGOが主張を世に送る機会を増やすことが可能であることを示した。これはメディアとNGOの新しいウィンウィンの関係がありえることを示している。この戦略的舞台裏広報は、他の国における他のアドボカシー団体にも適用可能な有用な戦略であろう。この新たな関係によって、日本の環境報道の熟度が高まり、さらにNGOの主張する、より環境十全性の高い政策を実現する方向へ歩みを進める可能性が見えてきた。

しかしいまだ日本のNGOは、佐藤が指摘したように政策決定への影響力は大きくはない。メディアによりやく有識者、論者としての認知が広がってきたとはいえ、政策決定の場である政府審議会などの委員に選出される環境NGOは極めて限られている。日本の環境政策決定プロセスにもっとNGOが関与して、より環境十全性を高めていくには、本稿で検証したNGOとメディアとの相乗効果をあげるような関係をさらに進めることもさることながら、日本のNGOを取り巻く状況、財政難や専門人材不足、認知不足を解消し、さらなる政策提案力の強化が必要である。CANジャパンによると、気候変動交渉に関わる専門NGOスタッフの数は過去10数年間増えていない。限られたリソースでなんとか専門知見を駆使して活動する状況は本質的には改善されていない。その突破口はどこにあるのか。本稿では触れることができなかったが、WWFスクールに開催当初から参加している各紙のベテラン論説委員・編集委員は、他の大多数の記者とは異なり、はじめからNGOの高い専門性を知っていた。特にバリCOP13で唯一正確な報道を行った編集委員は、

以前から海外在住の国際NGOを重要な情報源としていたことが、3.5の調査で明らかになっている。数少ないこれらのベテラン記者の洞察力を頼りにさらなる調査を進めることも有用であろう。日本の気候変動対策を推進するには、今後さらにNGO・メディア双方の成長と関係の深化をはかっていくことが必要である。

注

1. 経団連ブロックは最も影響力が大きいとはいえ、他の2ブロックと決定的といえるほどの差はないため、政策過程にある種のバランスが働いているという。
2. 2015年夏から冬にかけて実施した、読売新聞・朝日新聞・毎日新聞の当時の環境省記者クラブ所属記者(各紙2人ずつ)ヒアリングによる情報
3. アメリカが京都議定書を批准しなかったため、京都議定書の発効のために日本の批准が焦点となり、その交渉力を使って日本が自国の森林に有利な条件を勝ち取った時であった。
4. 論者としての掲載は、日経新聞本体ではなく日経産業新聞である点があと一歩とも言える。

参考文献

- 青柳みどり (2015) 「第5章 環境政策とメディアの役割」 鷺田豊明・青柳みどり編『環境を担う人と組織—環境政策の新地平8』岩波書店, 101-114
- 朝日新聞 (2007) 「時時刻刻: ポスト京都多難の一步」 2007年12月16日朝刊
- 朝日新聞 (2008) 「知って! : COP13合意, 待ったなし」(編集委員石井徹) 2008. 2. 27夕刊
- 朝日新聞 (2016) 「排出減, 不十分なら規制も 環境省, 石炭火力の新設容認 発電の温暖化対策公表」 2016. 2. 10朝刊
- 池田和弘 (2016) 「第3章 メディアはどう扱ってきたか 新聞と出来事を織り込む」長谷川公一・品田知美編『気候変動政策の社会学』昭和堂, 55-76.
- 池田寛二 (2013) 「3.11以降の気候変動政策と原発政策のゆくえ〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉による試論」『公共政策志林』1.19-34
- 環境省 (1992) 「1. 3 環境行政の体系化」『環境白書』 <https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/honbun.php?kid=211&bflg=1&serial=10932> (最終確認日2016年12月14日)
- 気候ネットワーク (2008) 「パリ会議 (COP13/CMP3) の結果について」 <http://www.kiconet.org/theme/archive/kokusai/COP13/COP13CMP3.pdf> (最終確認日2016年12月14日)
- 共同通信 (2007) 「行程表協議, ほぼ合意 温暖化, 新たな交渉開始へ」 「ポスト京都交渉決議要旨 気候変動の締約国会議」 「「パリ行程表」に合意 ポスト京都の交渉開始へ」 2007.12.15
- 共同通信 (2015) 「高効率施設にも厳しい視線 OECD, ルール見直しも 石炭火力の輸出制限」 2015.11.18
- 阪口功 (2006) 『地球環境ガバナンスとレジームの発展プロセス』国際書院
- 佐藤圭一 (2016) 「第2章 政策形成にかかわるのは誰か 政治体系を生み出してきたメカニズム」長谷川公一・品田知美編『気候変動政策の社会学』昭和堂, 35-54.
- 竹内謙 (2005) 「ジャーナリストは「養殖場を飛びだそう 問われる記者クラブ制度」筑紫哲也編『職業としてのジャーナリスト』岩波書店, 200-209.
- 林利隆 (2006) 『戦後ジャーナリズムの思想と行動』日本評論社.
- 日経新聞 (2007) 「温暖化ガス削減, 09年末新たな枠組み, バリ会議閉幕——「ポスト京都」へ始動」 2007.12.16朝刊
- 日本新聞協会 (2006) 「記者クラブに関する日本新聞協会編集委員会の見解」 http://www.pressnet.or.jp/statement/report/060309_15.html (最終確認日2016年12月14日)
- 毎日新聞 (1998) 「COP3から未来へ: 温暖化防止への取り組み/佐藤健朗さん」 1998. 1. 14京都版
- 毎日新聞 (2007a) 「温暖化防止: バリ会議 温室効果ガスの削減行程表を採択 09年までに数値目標」 「社説: 温暖化バリ会議 小さな一歩を確実に進めよう」 2007.12.16東京朝刊
- 毎日新聞 (2007b) 「温暖化防止: バリ会議 ポスト京都へ目安はできたが ガス削減目標, 国内議論欠く日本」 2007.12.24東京朝刊
- 毎日新聞 (2015) 「未来へのバトン: COP21温室ガス削減, 先進国目標 「日本は困難」 地球環境研, 石炭火力新設に警告」 2015.10.23東京朝刊
- 前坂俊之 (1996) 「記者クラブの歴史と問題点その改革」現代ジャーナリズム研究会編『記者クラブ』柏書房, 139-149.
- 松尾真 (1999) 「気候フォーラムの成果と環境NGO の意味 —環境政治学構築にむけての覚え書き (2)」京都精華大学紀要17.212-22.
- 読売新聞 (1997) 「ECO97京都閉幕 温暖化ガス削減実効へ決意新た 国内NGO, 反省と充足感」 1997.12.12大阪朝刊
- 読売新聞 (2007a) 「気候変動パリ会議 数値目標見送り 「現実的」と産業界は歓迎」 2007.12.16朝刊
- 読売新聞 (2007b) 「論点: 温室ガス排出削減 足りない産業界の努力 早川光俊氏」 2007.12.21朝刊
- 読売新聞 (2009) 「風の座標: 環境NGO COP15目の存在感」 2009.11.15大阪朝刊
- WWFジャパンa 「WWFジャパンについて (2016年)」 <https://www.wwf.or.jp/aboutwwf/japan/> (最終確認日2016年12月14日)
- WWFジャパンb 「メディア向け勉強会: スクール・パリ協定2016」 <http://www.wwf.or.jp/activities/climate/>

- cat1259/2009_4/ (最終確認日2016年12月14日)
- Anderson, A. (2014). *Media, Environment and the Network Society*. New York: Palgrave Macmillan.
- Anderson, A. (2015). Reflections on Environmental Communication and the Challenges of a New Research Agenda, *Environmental Communication*, 9:3, 379-383.
- Betsill, M. M., & Corell E. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics* 1:4, 65-85.
- Cottle, S. (1993). Mediating the environment: modalities of TV News, in A. Hansen (ed.) *The Mass Media and Environmental Issues*. Leicester: Leicester University Press.
- Carlson, M. (2009). Dueling, Dancing, or Dominating? Journalists and their Sources. *Sociology Compass*, 3 (4), 526-542.
- European Commission. (2003) . 1.3. Journalism: freedom and equality of access to information, EU Priority Proposals for Regulatory Reform in Japan. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/006/2-4.pdf>
- Hannigan, J. A. (2014). *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective* (3rd ed.). Abingdon: Routledge.
- Hasegawa, K. (2010). Chapter 5: Collaborative Environmentalism in Japan. In H. Vinken, & Y. Nishimura, & B.L.J. White, & M. Deguchi (Eds), *Civic Engagement in Contemporary Japan*. Springer, New York, 85-100.
- Konishi.M. (2005). The Role of the Press in Creating Effective Environmental Treaty Negotiations. In Susskind L. & Moomaw W. (Eds.), *Papers on International Environmental Negotiation*. Cambridge MA: PON Books, 59-77.
- Konishi. M. (2017). The Impact of Global NGOs on Japanese Press Coverage of Climate Negotiations: An analysis of the new “Background Media Strategy”. *Environmental Communications*. (forthcoming in spring 2017)
- Moser, S. C. (2010). Communicating climate change: History, challenges, processes and future directions. *WIREs Climate Change*, 1 (1), 31-53.
- Pralle, S. (2009). Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics*, 18 (5), 781-799.
- Renn, O. (2005). Risk Governance: Towards an Integrative Approach, *Geneva: International Risk Governance Council*.
- Sampei, Y. & Aoyagi-Usui, M. (2009). Mass-Media coverage, its influence on public awareness of climate-change issues, and implications for Japan’s national campaign to reduce greenhouse gas emissions, *Global Environmental Change*. 19, 203-212.
- UNFCCC. (2007a). FCCC/CP/2007/6/Add.1. Retrieved from <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>
- UNFCCC. (2007b). FCCC/KP/AWG/2007/5. Retrieved from <http://unfccc.int/resource/docs/2007/awg4/eng/05.pdf>