

# 地方政治における政治的機会構造とロビイング —マルチレベル分析による検証—

山本英弘  
(地域教育文化学部准教授)

山形大学紀要（社会科学）第48巻第1号別刷

平成29年（2017）7月

## 論 説

# 地方政治における政治的機会構造とロビイング —マルチレベル分析による検証—

山本 英弘

(地域教育文化学部准教授)

### 1. 地方政治におけるロビイング

ローカル・ガバナンスの重要性が指摘されるようになってから久しい。地方分権改革とあいまって地方独自の経営が求められる中で、市民参加型の政策形成が重視されるようになった(佐藤ほか 2005; 羽貝編 2007; 山本編 2008; 辻中・伊藤編 2010)。こうした背景の下、市民を代表する様々な団体・組織(市民社会団体<sup>1</sup>、以下「団体」とのみ称する。)が地方政府の政策過程に関与する機会が増大した。このことは政策執行における協働ばかりでなく、市民の利益や価値を政策に反映させるために働きかけるロビイング<sup>2</sup>の増加にもあてはまる。

もっとも、団体が政策過程に働きかけるといっても、その程度は各団体によって、また地方政府によって異なりうる。これには、団体の保有するリソースやノウハウなどの他に、政治的エリートとの関係や、政治構造上の位置といった要因も考えられる。そして、利益団体研究が明らかにしてきたように、このような団体の置かれている状況によって、利益の表出に不平等が生じている可能性がある(Shattschneider 1960=1972; Schlozman and Tierney 1986; Schlozman, Verba, and Brady 2012)。

そこで本稿では、どのような条件で、団体がロビイングを行うのかを、政治的要因との関係に焦点を合わせて検討する。このことを考えるにあたり参考となるのが、社会運動研究における政治的機会構造(Political Opportunity Structure)論である(McAdam 1996; Tarrow 1998=2006; Meyer and Minkoff 2004)。政治的機会構造とは、社会運動などの集合行為を行う

<sup>1</sup> 本稿では、市民社会団体を政治領域および市場領域とは異なる公共空間(第3セクター)で活動する諸団体という幅広い意味で用いる。すなわち、経済・業界団体や労働団体などのように主として会員の経済的利益に関わる団体であっても、営利を主目的とするわけではなく、公益活動的な側面をもつという意味で市民社会団体に加えている(辻中 2002参照)。Andrew and Edwards(2004)が指摘するように、利益団体、NGO、社会運動といった分類にこだわるのではなく、非政府、非市場アクターによるアドボカシー(ロビイング)機能に着目して分析する。

<sup>2</sup> ここでは、利益や価値を共有する団体・組織が、様々な手段を用いて自分自身や支持者・代弁者のための主張や要求を行い、政治過程に影響を及ぼそうとする活動を総称してロビイング(lobbying)と呼ぶ(石生 2002; Baumgartner et al 2009; Leech 2010)。様々な社会問題を解決するために政治や社会に働きかけるという意味でのアドボカシー(advocacy)も同義だといえる(Pekkanen and Smith 2014)。

主体を取り巻く政治的環境であり、成功／失敗の可能性に影響を及ぼすことで集合行為の誘因となるものである（Tarrow 1998=2006）。このような政治的環境を構成する要素として、政治的エリートへの接触可能性、政治的エリートとの同盟的な関係、政治的エリート間の分裂関係などが取り上げられてきた。

例えば、政治的エリートに接触して直接申し入れができるほうが、団体は自らの価値や利益をより反映させることができるだろう。また、自らと利害を同じくする政治的エリートが存在することで主張や要求の受容可能性が高まるため、働きかけを行うと考えられる。さらに、政治的エリート間に対立関係があり、権力構造が不安定であるときは、政策形成の妥協と調整の過程において多様な集団の利益が表出される余地が生じるだろう。

日本の地方政治にあてはめて考えると、首長や地方官僚、あるいは地方議員といった政治的エリートに接触可能であったり、政策選好が近く同盟的な関係にあることは、団体にとって有利な政治的条件であり、自らの主張や要求を働きかけることが容易であるといえる。また、首長と議会の政策選好が対立し、権力構造が不安定である方が新たな利益や価値を政策過程に表出することができるかもしれない。

さらに、地方政治の文脈に注目して分析するのであれば、地方政府ごとの相違を考慮する必要がある。それぞれの地方には、上記のような政治権力構造のほかにも、政治風土や歴史的経緯など様々な地域固有の特性がある。これらの要因によって、各団体のロビイングの水準や政治的機会構造による影響の仕方が異なることも考えられる。

以上の点をふまえ、本稿では団体がロビイング（具体的には、都道府県への働きかけ、集会）を行う条件を、団体に対する質問紙調査のデータを用いて計量的に検証する<sup>3</sup>。各団体にとって、地方政府の政治的機会構造がどのようにロビイングに影響を及ぼすのか、また、地方政府によってどのような相違がみられるのかを検討していきたい。

管見の限りでは、地方政治におけるロビイングについて、大規模サンプルに基づいて計量的な分析を行った研究例はみられない<sup>4</sup>。その意味で、地方レベルの政治構造がロビイングによる利益表出にどのような影響を及ぼしているのかについて、全体的な傾向は明らかにされていないといえる。ここに、本稿の分析が貢献できる余地があるだろう。

以下、本稿では次の順に議論を進めていく。まず2節では、政治的機会構造論をふまえ、分

<sup>3</sup> ローカル・ガバナンスという観点からは、各団体にとってより接触が容易な市町村を対象とした方が望ましいとも考えられる。しかし、市町村レベルにおいて、一貫した基準に基づいて首長や議会の党派性を捉えるだけでも困難を伴うため今回は断念し、今後の課題とする。

<sup>4</sup> 地方の政治過程において様々な団体がどのように関与したのかを取り上げた事例研究は枚挙に暇がない。住民運動や市民運動に関する事例研究の多くがこれに該当するだろう。また、政治過程を描写した研究では必ずと言っていいほど利害関係者である様々な利益団体が登場する。しかしながら、管見の限りでは、団体に焦点を合わせて、比較分析などを通して政治的要因の効果を体系的に解明した研究はあまりみられない。

析に際しての仮説を導出する。3節にて調査データの概要と分析に用いる変数の操作化について説明する。4節では分析を行う。分析対象のサンプルである団体は、それぞれ地方政府の中に入れ子として含まれることをふまえ、本稿ではマルチレベル分析を用いる。5節では、知見を整理して、総合的な考察を行う。

## 2. 地方政治における政治的機会構造

### 2. 1. 先行研究の検討

まずは、政治的機会構造論および日本の地方政治に関する議論を改めて検討し、分析における仮説を導出していく。

従来の研究では、政治的機会構造の影響の仕方について異なる論理が提示されてきた（山本 2002）。第1に、政治的機会が開放的であり、有利な状況にあるほうが社会運動等の集合行為を促すというものである（Tarrow 1998=2006）。また、非制度的な集合行為については、中程度のときに最も発生するという逆U字仮説も有力である（Eisinger 1973）。これは、政治的機会が過度に閉鎖的であれば要求が受容される可能性が低い一方で、過度に開放的であれば制度的な回路を通して利益が反映されるため、いずれも集合行為を行う必要がないという論理に基づく。いずれにせよ、要求の受容可能性の程度が集合行為に影響を及ぼすと考えられる。

第2に、政治的機会が閉鎖的であり、不利であるときに集合行為が生じるという議論もみられる（Kitschelt 1986; Kriesi et al. 1995）。これは、通常の政治過程におけるルートでは利益が反映されないために非制度的な手段を用いて集合行為が行われるという論理である。また、利害が対立する政府においては自らの不利益となる政策が決定されるため、それに反応して集合行為が起こることも考えられる（山本・渡邊 2001）。

以上のことから、団体にとって、政治的機会構造は主張・要求が受容される可能性が高いから行われる場合と、むしろ受容されない状況を覆すために行われる場合の2つの論理がありうる<sup>5</sup>。

また、政治的機会構造論においては、これまで様々な政治的要因が社会運動にとっての機会構造を構成するものとして挙げられてきた（McAdam 1996; Meyer and Minkoff 2004）。ここでは、本稿の説明対象にとって重要だと考えられる3つの要素を取り上げる<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 利益団体研究においても、自らと利害が近い同盟的な政治的エリートに働きかけるのか、それとも利害が対立するエリート・アクターに働きかけて説得するのかが注目されてきた（Milbrath 1963; Austin-Smith and Wright 1984, 1986; Honknacki and Kimball 1998）。

<sup>6</sup> この他の主要な要素として、例えば政治的エリートへのアクセス可能性や政府の抑圧・弾圧などが挙げられる。前者については、本稿の対象とする地方政府へのロビイングにとっても重要だと考えられるが、アクセス可能であることと働きかけを行うこととの概念的距離があまりに近く、因果関係の分析を行うことが困難であるため、取り上げないこととする。後者については、本稿の分析対象にとって適切な独立変数ではないため考慮しない。

第1に、政治的エリートとの同盟関係である(Brockett 1991; Tarrow 1998=2006)。議員や官僚など、政治体内で政策形成過程に深く関与するアクターと利害を共有しているほど政治的機会が開放的だといえる。同盟関係にあるアクターが存在することで受容可能性が高まり、働きかけを行うと考えられる。しかし一方で、対立的なアクターの存在によって非制度的な手段を用いて主張や要求を行うことも考えられる。

第2に、政治的エリートの政策遂行能力である(Kitschelt 1986; Rucht 1996)。様々な障害があっても政策を決定し、遂行する能力があるエリートに対して働きかけが行われる。

第3に、政治的エリート間の分裂である(Brockett 1991; Tarrow 1998=2006)。権力構造が不安定であるときは、政策形成の妥協と調整の過程において多様な集団の利益が表出される余地が生じる。

3点目については、二元代表制的な日本の地方自治制度と関連付けて考えることができる。日本の地方政治では、首長と地方議員が別々の選挙によって選出され、それぞれが市民から委任を受けるというかたちで権力が分立している。そのため、2つの部門間の党派性や政策選好の異同に基づく協調と対立が政策形成に影響を及ぼす(名取 2003; 曾我・待鳥 2007; 砂原 2011)。もし首長と議会の党派や政策選好が一致している統一政府であれば、両者が協調して安定した政権運営がなされると考えられる。これに対して、両者が対立する分割政府であれば妥協や調整の必要が生じうる。政治的機会構造論の観点からは、分割政府は政治的エリート間の分裂であり、政治体外のアクターにとって主張・要求を反映させる機会が開かれているとみなすことができる<sup>7</sup>。

## 2. 2. 仮説の導出

以上の議論をふまえて、本稿の仮説を検討しよう。まず、説明対象となるロビイングの戦術は、一般に大きく2つに分類される(Gais and Walker 1991; 石生 2002; Kollman 1998; 山本 2009, 2010)。1つは、議員や官僚といった政治的エリートに直接働きかけるものであり、インサイド戦術と呼ばれる。これに対して、集会やデモといった示威的な抗議活動、あるいはマスメディアを通して世論を喚起するなど、間接的に政治的エリートに働きかけるものはアウトサイド戦術と呼ばれる。下記に示すように、それぞれの戦術によって、政治的機会構造の影響が異なると考えられる。

そのうえで3つの要素それぞれの影響の仕方について検討する。第1に、政治的エリートとの同盟関係である。これについては、先行研究でも議論が分かれるところである。しかし、政

---

<sup>7</sup> 山本・渡邊(2001)は、知事が無党派であり、政党に依拠した支持基盤をもたないことによって、新たな利益を主張する社会運動イベントが増加することを示している。

治的エリートと同盟関係にある方が主張・要求が受け入れられる可能性が高く、エリート・アクターに直接働きかけるインサイド戦術を行うだろう。その一方で、対立的な政治的エリートに対しては、直接働きかけて説得するのが難しいために、世論を喚起するなど、間接的に働きかけるアウトサイド戦術が用いられる。

第2に、政治的エリートの影響力である。強い影響力がなければ団体の主張・要求を実現させる政策を遂行することができない。これは、戦術の如何にかかわらず当てはまる。

第3に、政治権力構造の安定性である。インサイド戦術については、政治的エリートとの関係によって効果が異なると考えられる。権力構造が安定的なとき、政治的エリートと同盟関係にあり利害が一致していれば、主張や要求が実現する可能性が高いために活発に働きかけを行うと考えられる。これに対して、エリート・アクターと対立的であれば、権力構造が安定的であることにより、かえって主張や要求が実現する可能性は小さい。そのためインサイド戦術による働きかけは行われない。

アウトサイド戦術については、権力構造が安定的なとき、政治的エリートと対立的であれば主張や要求が実現する可能性は低い。また、政治的エリートと同盟的であるときは、インサイド戦術によって成果をあげる見込みが大きい。したがって、どちらもアウトサイド戦術はあまり行われないと考えられる。これに対して権力構造が不安定であれば、妥協や調整の過程において利益を表出する余地が生じるため、政治体外の世論を喚起させつつ働きかけが行われる。これは対立的なエリート・アクターを説得するうえでも、同盟的なエリート・アクターを応援するうえでも有効だと考えられる。以上より、政治的エリートとの関係にかかわらず、権力構造が不安定なときにアウトサイド戦術が行われる。

以上の議論を整理して、表1に政治的機会構造の各要素がロビイング戦術に及ぼす影響についての予想をまとめておく。権力構造の安定性については同盟関係との交互作用効果の予想を示している。

なお、先にも述べたように、地方政治レベルでのロビイングを考える場合、地域固有の特性によって、ロビイングの水準や各独立変数の効果が異なることも考えられる。例えば、一時的な権力構造においては無党派知事であり議会と対立関係にあっても、そもそもは保守的な風土であり、自民党系の知事と議会が協調して大きな影響力を発揮していたかもしれない。このように、地域の政治風土や歴史的経緯などが、各団体の政治的エリートとの関係や活動水準に影響を及ぼしていることが考えられる。こうした点について1つ1つ計量的な変数に操作化することは難しいが、マルチレベル分析を用いて各都道府県の分散というかたちで検討していくこととする。



表1 ロビイングに対する政治的機会構造の影響（予想）

	政治的エリートとの同盟	政治的エリートの影響力	権力構造の安定性
インサイド戦術	+	+	同盟的であれば+
アウトサイド戦術	-	+	-

### 3. データと変数

#### 3. 1. データ

分析には2006～2007年にかけて筑波大学で行った「社会団体に関する全国調査（Japan Interest Group Study2, JIGS2）」データを用いる<sup>8</sup>。JIGS2調査は、日本全国の市民社会団体を対象とした唯一とよい大規模サンプル調査である。この調査では、職業別電話帳（タウンページ）の「組合・団体」に記載されている団体のすべてを調査対象とし、91,101団体に郵送で調査票を配布し、15,791団体から回答を得た（回収率17.3%）。

そのうち、本稿で分析の対象とするのは都道府県および複数の都道府県にまたがる広域圏で活動する5,731団体である。これらは全サンプルのうちの36.7%に相当する。分析に用いたサンプルは使用する変数の欠損値をリストワイズで除去した3,073団体である。

#### 3. 2. 変数

分析で用いる変数について紹介しておこう。まず、従属変数である都道府県におけるロビイングはJIGS2調査から、都道府県に対する働きかけおよび集会への参加を5件尺度（「5 非常に頻繁」「4 頻繁」「3 ある程度」「2 あまりない」「1 ほとんどない」）で質問した結果を量的変数として用いる。

独立変数である政治的機会構造については以下のように操作化している。まず、政治的エリートとの同盟関係については、都道府県との協調度を用いる。これについては7件尺度で質問した結果（「1 非常に対立的」…「4 中立」…「7 非常に協調的」）を量的変数として用いる。当然、協調的であるほうが同盟関係にあることを意味する。

政治的エリートの影響力については、都道府県の影響力認知を7件尺度で質問した結果を量的変数として用いる（「1 ほとんどない」…「4 中間」…「7 非常に強い」）。

政治的影響力以外の都道府県の特徴についてはJIGS2調査データ以外の外部変数を用いている。政治権力構造については、曾我・待鳥（2007）に基づき、知事と議会の党派性の異同に

<sup>8</sup> 1997年に第一次調査（辻中編2002）、2012年に第三次調査（辻中編2015）を行っているため、第二次調査はJIGS2調査と略される。なお、全国を対象としたものはJIGS2調査のみである。調査の詳細な方法については辻中・森編（2010）を参照されたい。また、この調査に基づく地方における団体の活動実態および行政との関係を明らかにしたものとして久保（2010）を参照されたい。

よって表す<sup>9</sup>。知事と議会の党派が一致している統一政府であれば権力構造は安定的である。これに対して、知事と議会の党派が一致しない分割政府であれば権力構造は不安定である<sup>10</sup>。具体的には、JIGS 2 調査時点に最も近い2006年時点のデータに基づき、知事与党が議会の過半数を占めている場合は統一政府として1、議会の過半数を占めていない場合は分割政府として0としたダミー変数を分析に用いる。

この他、社会経済的環境の統制変数として都道府県の都市度を投入する。具体的には、2005年国勢調査に基づく、都道府県全域の人口に占める人口集中地区人口（DID）の比率を用いる。

## 4. 分析

### 4. 1. 都道府県における変数の特徴

まずは分析に用いる各変数について、都道府県ごとに確認しておこう（表2）。都道府県との関係については全体の平均値が4.94であり、やや協調的な関係にあるといえる。長崎県（5.45）、山梨県（5.41）が高い値を示している。最も低くても東京都の4.48であり、おおむね都道府県とは協調的な関係にある団体が多いといえる。

都道府県の影響力についての評価をみると、全体の平均値が4.26であり、7件尺度のほぼ中央に位置している。都道府県ごとの平均値も3.8~5.0の範囲内にあり、目立った相違はみられない。

都道府県の政治権力構造については、統一政府は26道府県であり、分割政府は21都県である。半数弱の都道府県で権力構造が安定的ではない。ちなみに、統一政府のすべてにおいて知事が自民党から支持を受けている。これに対して、分割政府のうち知事が自民党から支持を受けているのは2県、残りの19都県は無党派も含め自民党の支持を受けていない。ここから、統一的で安定的な政治権力構造は自民党の支持に基づくものだけということができる。

ところで、都道府県の政治権力構造によって、各団体と都道府県との協調-対立関係および影響力認知が異なることも考えられる。しかし、表3に示したように、都道府県の政治権力構造によって、協調度および影響力認知のいずれもほとんど平均値は変わらず、統計的に有意ではない。つまり、知事と議会との関係の構造によって団体の政治的機会構造は変わらないのである。なお、前述のように権力構造は自民党による知事への支持とほぼ一致していることから、党派性による相違もみられないといえる。

<sup>9</sup> 曾我謙悟氏のホームページ（<http://soga.law.kyoto-u.ac.jp/?p=9>）上から公開データであるJLPdataをダウンロードした。

<sup>10</sup> 党派が一致しなくても、実質的には知事与党としてふるまう議員がいるために権力構造が安定していることもありうる。しかしながら、多数の都道府県を対象とする分析においては明確で一貫した基準によって変数を測定する必要があることから、このような個別の事情は考慮しないこととする。



表2 都道府県ごとにみた変数の分布

	都道府県との協調度	都道府県の影響力	政治構造	DID比率	N	都道府県との協調度	都道府県の影響力	政治構造	DID比率	N	
北海道	4.83	4.23	統一	73.0	156	滋賀県	5.18	4.64	分割	44.5	44
青森県	5.13	4.43	統一	45.4	46	京都府	4.63	4.10	統一	81.7	57
岩手県	5.11	4.28	分割	29.4	75	大阪市	4.65	3.99	統一	95.7	176
宮城県	4.81	4.41	分割	58.1	64	兵庫県	4.91	4.46	統一	75.1	67
秋田県	5.08	4.52	分割	33.7	40	奈良県	4.65	4.38	統一	63.9	23
山形県	5.00	4.43	分割	41.5	52	和歌山県	5.21	4.32	統一	39.4	39
福島県	4.82	3.93	分割	38.5	28	鳥取県	5.07	4.29	分割	34.1	28
茨城県	4.96	4.25	分割	35.9	50	島根県	5.16	4.38	統一	24.2	32
栃木県	5.35	4.58	統一	42.6	69	岡山県	4.71	4.20	統一	43.7	70
群馬県	5.21	4.47	統一	39.6	73	広島県	4.71	3.86	統一	63.7	77
埼玉県	4.85	4.54	分割	78.9	65	山口県	5.17	4.50	統一	47.4	52
千葉県	5.06	4.55	分割	71.7	72	徳島県	4.71	4.10	分割	32.1	48
東京都	4.48	3.90	分割	98.0	182	香川県	4.98	4.12	統一	32.6	56
神奈川県	4.91	3.83	分割	93.8	105	愛媛県	5.37	4.09	統一	50.9	52
新潟県	5.01	4.27	統一	46.8	97	高知県	5.00	3.95	分割	42.8	42
富山県	4.74	4.33	統一	35.8	35	福岡県	4.70	3.80	統一	69.8	100
石川県	5.11	4.63	統一	48.8	57	佐賀県	5.23	4.32	分割	28.4	31
福井県	5.18	4.60	統一	40.6	51	長崎県	5.45	4.95	統一	46.5	38
山梨県	5.41	4.30	分割	34.4	39	熊本県	5.06	4.57	分割	43.7	49
長野県	4.95	4.21	分割	34.8	99	大分県	5.35	4.81	統一	44.4	51
岐阜県	5.15	4.06	統一	39.0	62	宮崎県	4.95	4.60	分割	44.4	40
静岡県	5.10	4.34	統一	58.4	81	鹿児島県	5.06	4.83	分割	38.6	64
愛知県	4.65	3.90	統一	75.5	121	沖縄県	5.19	4.69	統一	65.6	58
三重県	4.73	4.41	分割	40.8	60	全体(全国)	4.94	4.26		66.0	3,073

表3 都道府県の政治権力構造と協調度、影響力 (平均値と標準偏差)

	都道府県との協調度	都道府県の影響力
統一政府	平均値 4.95	4.26
	標準偏差 0.029	0.039
分割政府	平均値 4.91	4.27
	標準偏差 0.034	0.048
	t=-1.002	t=0.302

\*: p<.05, \*\*: p<.01

#### 4. 2. マルチレベル分析

続いて、分析手法について検討しよう。本稿では、地方政府の政治的機会構造がロビイングに及ぼす影響を分析する。すなわち、分析単位である各団体は地方政府ごとにまとまっており、その影響を受けると想定している。このように分析単位となるサンプル（ミクロレベル）がなんらかの集団（マクロレベル）の入れ子になっているという構造をもつデータに対しては、マルチレベル分析による推計が適切である<sup>11</sup>。

今回用いるデータのように各サンプルが何らかの集団の入れ子になっている場合、その集団ごとに類似した特性を示す可能性がある。このようにデータ内に局所的な相関関係（級内相関, Intra-class correlation, ICC）があると、サンプルの独立性という通常の回帰分析の前提が満たされない恐れがある。それにより、標準誤差を過少推定し、係数の統計的検定に際して第一種

<sup>11</sup> マルチレベル分析を解説した文献として、Kreft and Leeuw (1998=2006)、筒井・不破 (2008)、清水 (2014) などを参照されたい。

の過誤を冒す可能性が大きくなる（つまり、不当に統計的に有意な結果が得られやすくなる）。

本稿の分析では、各団体がミクロレベル、そして各都道府県がマクロレベルに該当する。同じ都道府県内の団体は同一の政治体に直面しているわけだから、類似した特性を示すことは十分に考えられる。

マルチレベル分析では、ミクロレベルの分散とマクロレベルの分散をそれぞれ考慮に入れたうえで適切な推定が可能である。具体的には、以下のようなモデルを考える。

$$\begin{aligned} \text{ミクロレベル} : Y &= \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + r \\ \text{マクロレベル} : \beta_0 &= \gamma_{00} + \gamma_{01} Z_1 + \dots + u_0 \\ \beta_1 &= \gamma_{10} + \gamma_{11} W_1 + \dots + u_1 \end{aligned}$$

Yは従属変数である。ミクロレベルの式では、Yは切片 $\beta_0$ 、独立変数 $X_1$ とその係数 $\beta_1$ 、および誤差 $r$ に分解される。 $\beta_0$ はマクロレベルでの切片 $\gamma_{00}$ 、マクロレベルの独立変数 $Z_1$ とその係数 $\gamma_{01}$ 、および誤差 $u_0$ に分解される。このうち $\gamma_{01}$ は、マクロレベルの独立変数 $Z_1$ によるミクロレベルの従属変数Yに対する直接的な効果を表している。誤差 $u_0$ は集団間の平均値の分散を示している。すなわち、ミクロレベルの式の切片 $\beta_0$ が平均値 $\gamma_{00}$ を中心に正規分布にしたがって散らばっている程度を表している。

同様に、 $\beta_1$ はマクロレベルでの切片 $\gamma_{10}$ 、マクロレベルの独立変数 $W_1$ とその係数 $\gamma_{11}$ 、および誤差 $u_1$ に分解される。 $\gamma_{11}$ はマクロレベルの独立変数 $W_1$ がミクロレベルの係数 $\beta_1$ に及ぼす影響を表している。つまり、 $W_1$ は $X_1$ の影響の仕方に作用するという交互作用効果をもたらす（これをクロスレベル交互作用と呼ぶ）。誤差 $u_1$ は、集団による係数の値の分散を示している。すなわち、ミクロレベルの式の係数 $\beta_1$ が平均値 $\gamma_{10}$ を中心に正規分布にしたがって散らばっている程度を表している。

このようにして、ミクロレベルの推計式にマクロレベルの分散を加味して分析することができるのである。なお、前述の集団ごとの類似性を表す級内相関（ICC）係数は、下記のように表すことができる。

$$ICC = \frac{u_0^2}{u_0^2 + r^2}$$

ここで、 $u_0^2$ はマクロレベルでの誤差分散、 $r^2$ はミクロレベルでの誤差分散を表している。級内相関は全体の誤差分散に占めるマクロレベルの誤差分散の比率であり、この値が大きいほど集団間の相違が大きいことを表している。

#### 4. 3. 分析結果

それでは、2節に示した仮説をもとにマルチレベル分析を行う。従属変数は、インサイド戦略として都道府県に対する直接的な働きかけ、アウトサイド戦略として集会への参加を用いる。それぞれについて級内相関係数を算出したところ、都道府県への働きかけについては0.008、集会については0.004であった。ともに非常に低い値であり、都道府県ごとの分散はないようである。

独立変数については、都道府県との協調度、都道府県の影響力、都道府県の政治権力構造、人口集中地区（DID）人口比率、権力構造と協調度との交互作用項を投入する。

ただし、都道府県との協調度、および都道府県の影響力については注意が必要である。全体的に協調的であったり、影響力が強い都道府県であれば、それに所属する個別の団体の協調度や影響力認知も高くなる傾向がある。そのため、ロビイングに対する効果が、個別の団体の特性によるものなのか、それとも、都道府県全体の特性によるものなのかを峻別できない。

これに対処するために、マイクロレベルにおいては、各団体の協調度および影響力認知得点のそれぞれについて、各都道府県の平均値との差をとることで集団の変動をなくし、個別の団体における効果だけを捉えることとする<sup>12</sup>。さらに、都道府県ごとの協調度と影響力の相違を捉えるために、マクロレベルにおいて各都道府県の平均値を投入する。これによって、個別の団体、都道府県それぞれの協調度と影響力がロビイングにもたらす効果を検討することができる。

上記の独立変数を投入し、さらにマイクロレベルにおける協調度と影響力の係数、および切片の分散成分を推計するマルチレベル分析を行った。結果は表4のとおりである。

都道府県への働きかけからみていこう。マイクロレベルにおける都道府県との協調度と、都道府県の影響力が統計的に有意なプラスの効果を示している。これらはいずれも仮説を支持する結果である。

また、マクロレベルにおける都道府県との協調度も統計的に有意なプラスの効果を示している。つまり、単に個別の団体にとって政治的機会が開かれているというだけでなく、都道府県レベルでの全体的な協調度がプラスの効果をもっているのである。このことはローカル・ガバナンス論の観点からは、自治体と様々な団体との良好なネットワークによる政策形成が行われていると解釈することができる。

---

<sup>12</sup> この操作は中心化と呼ばれ、マルチレベル分析ではよく用いられる方法である。中心化の別のメリットとして、交互作用項を投入した場合などでも独立変数同士の相関が小さくなるので多重共線性を防ぐことができる点が挙げられる（清水 2014）。

表4 政治的機会構造とロビイング（マルチレベル分析）

従属変数	都道府県への働きかけ		集会	
	B	S.E.	B	S.E.
【ミクロレベル】				
切片	0.681	0.592	1.537	0.642 *
都道府県との協調度	0.182	0.027 **	-0.108	0.027 **
都道府県の影響力	0.127	0.012 **	0.102	0.012 **
【マクロレベル】				
都道府県の協調度（集団平均）	0.276	0.133 *	0.092	0.143
都道府県の影響力（集団平均）	0.090	0.095	0.002	0.103
政治権力構造（統一政府=1）	-0.041	0.042	-0.061	0.045
DID人口比率	-0.001	0.001	0.000	0.001
【クロスレベル交互作用】				
政治権力構造×協調度	0.028	0.034	-0.002	0.035
【分散成分】				
都道府県との協調度	0.040	0.036	0.035	0.038
都道府県の影響力	0.000	0.000	0.000	0.000
切片	0.044	0.042	0.065	0.032
残差	1.033	0.013	1.060	0.014
	対数尤度 -4464.858		対数尤度 -4547.43	

\*: p<.05, \*\*: p<.01 N:ミクロレベル=3,077 マクロレベル=47

その他のマクロレベルの変数および政治権力構造と都道府県との協調度とのクロスレベル交互作用項については、いずれも統計的に有意な効果はみられない。都道府県における権力構造は、直接的な働きかけには影響しないようである<sup>13</sup>。

都道府県ごとの相違を分散成分からみていくと、ミクロレベルの協調度の係数については0.040、影響力の係数については0.000、切片では0.044と、いずれも非常に低い値である。つまり、都道府県間でロビイングの水準および変数の効果の強さに相違はみられない。社会経済的な構造あるいは政治文化や歴史的経緯など地方ごとに固有の特性があるにもかかわらず、団体が都道府県に働きかけるという点に関してはほぼ同様であることがわかる。

続いて、集会についてみていこう。ミクロレベルにおける都道府県との協調度はマイナスに、都道府県の影響力はプラスに統計的に有意な効果を示している。これらはいずれも仮説を支持している。都道府県との協調度が低い（対立的である）という意味で政治的機会が閉鎖的な場合には、集会というアウトサイド戦術による間接的な働きかけを促すのである。

マクロレベルの諸変数および権力構造と協調度とのクロスレベル交互作用項についてはいずれも統計的に有意な効果はみられない。すなわち、政治的エリート間の分裂による権力構造の

<sup>13</sup> 前述のように権力構造と自民党の支持は密接に関係しているため、自民党系知事かどうかという変数に代えて分析しても有意な効果はみられなかった。これに自民党の議席率という変数を加えても同じく有意な効果は得られなかった。つまり、都道府県の党派性もロビイングに有意な効果をもたらさないのである。

脆弱性がアウトサイド戦術を促すという仮説は支持されない。

分散成分については、マイクロレベルの協調度の係数については0.035、影響力の係数については0.000、切片では0.065と、やはりいずれも非常に低い値である。集会についても、都道府県間で水準および変数の効果の強さに相違はみられない。

## 5. 知見のまとめと考察

本稿では、地方政治における政治的機会構造に着目し、市民社会団体のロビイングをどのように規定しているのかを課題とした。具体的には都道府県レベルで活動する団体を対象に、各都道府県との協調度、都道府県の影響力、政治権力構造の効果、および都道府県ごとの相違について、質問紙調査データの分析を通して検討してきた。得られた知見をまとめておこう。

都道府県との協調度という意味での政治的エリートとの同盟関係は、直接的な働きかけというインサイド戦術を促す。これに対して、協調度が低く政治的エリートと対立的である方が、集会というアウトサイド戦術を促す。このように、政治的機会構造の開放性によって、採用される戦術が異なることがわかる。もっとも、都道府県の影響力は直接的な働きかけ、集会ともにロビイングを促す。政治的エリートに政策遂行能力があることは、どのような戦術にとっても重要なのである。

なお、協調度の直接的な働きかけへの効果については、個々の団体レベルばかりでなく、都道府県レベルでもみられる。つまり、それぞれの地方における全般的な地方政府と様々な団体との良好な関係が、団体の働きかけという市民参加を促しているのである。ローカル・ガバナンスという観点からは、ステークホルダー間の相互協調からなる政策形成の実態が垣間見える。

協調度を除けば、都道府県における相違は確認できなかった。都道府県における知事と議会の党派性という意味での政治権力構造は、直接的な働きかけ、集会ともに影響をもたらさない。権力構造と協調度との交互作用効果も確認できない。政治的機会構造論の観点からは、このことは政治的エリート間の分裂による権力構造の脆弱性がロビイングに対して効果をもたないことを示している。さらに、ロビイングの水準、および上記の各変数の効果ともに、都道府県レベルの分散は非常に小さい。つまり、ロビイングは地方政府レベルでの特性ではなく、個々の団体自身にとっての機会構造によって決定されるのである。

地方政治研究の観点からは、一連の結果は地方政治における政治的、党派の側面よりも、行政的側面の優位を示していると考えられる。本稿で独立変数として用いた個々の団体と都道府県との協調度や都道府県に対する影響力で表されるのは地方官僚の特性であり、団体は地方官僚に対する評価をもとに主張・要求の成功可能性を見積もって、働きかけを行うと解釈できる。

さらに、地方政治における知事と議会の党派性に関する変数の影響はみられない。これらの結果は中央政府に依存して行政事務を行い、地方の行政部門が中央政府に働きかけるという旧来の地方政治のイメージを支持しているかのようである。

しかしながら、前述のように、現在は地方分権が推進され、地方の自律的な決定が重視される趨勢にある。また、近年の研究では、二元代表制的政治制度の下での政治的アクターの相互作用が政策形成に影響を及ぼすという知見が得られている（曾我・待鳥 2007；砂原 2011）。これらをふまえると、本稿の分析結果は意外だといえる。

もちろん、こうした結果が得られた原因として、本稿における分析の方法論的な問題も考えられる。第1に、JIGS2調査においては「都道府県」に対する働きかけを質問している点である。これに対する回答は行政部門への働きかけについてだと考えられる。この点については、独立変数である協調度や影響力についても同様である。本来ならば、都道府県議会や議員についても別途、質問して両者を比較するなど、より詳細な分析を行うべきである。

第2に、政治構造の操作化である。本稿では知事と議会の関係を党派性に基づいて分類した。しかし、近年における無党派知事や地方政党の増加、あるいは国政政党間の政策選好の相違の不明確化などにより、党派による政策選好の異同を捉えるのは不適切なかもしれない。統一的な基準を保ちつつも、地方政治の実情を反映した政治権力構造の操作変数化を検討する必要がある<sup>14</sup>。

さらに言えば、本稿ではどのようなイシューにおいてロビイングを行うのかを考慮していない。曾我・待鳥（2007）は、政策領域ごとに知事と議会の関心や選好の相違を加味して分析を行っている。ロビイングについても、働きかけるイシューによっては部門間対立が効果を及ぼすものや、及ぼさないものがあると考えられる。本稿のデータでは、どのようなイシューについてロビイングを行ったのかは把握できない。政策関心に基づく団体分類を用いて分析することは可能であるが、経済・業界団体や労働団体などある程度のサンプル数が確保できるもの以外では十分な分析ができない<sup>15</sup>。

以上のような問題を解決したうえで、なぜ地方政府による差異がみられないのか、そして今後どのように変化していくのかを検討していくことは、興味深い課題である。

<sup>14</sup> 例えば、砂原（2011）は財政的制約が厳しい1990年代以降の地方政治の情勢をふまえ、議会が知事の制約として機能する相互作用モデルを提唱し、選挙時に知事に対する支持を表明しなかった反対勢力議席率というかたちで操作変数化して計量的な検証を行っている。

<sup>15</sup> 試みに、経済・業界団体と労働団体だけを抽出して本稿と同様の分析を行ったが、結果に大きな相違はみられなかった。



## 引用文献

- Andrew, Kenneth T. and Bob Edwards, 2004, "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process," *Annual Review of Sociology*, 30: 479-506.
- Austin-Smith, David and John R. Wright, 1984, "Counteractive Lobbying," *American Journal of Political Science*, 38: 25-44.
- Austin-Smith, David and John R. Wright, 1986, "Theory and Evidence for Counteractive Lobbying," *American Journal of Political Science*, 40: 543-64.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Honjnacki, David C. Kimball and Beth L. Leech, 2009, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago: University of Chicago Press.
- Brockett, Charles D., 1991, "The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America," *Comparative Politics*, 23: 253-74.
- Eisinger, Peter K., 1973, "The Conditions of Protest Behaviour in American Cities", *American Political Science Review*, 67: 11-28.
- Gais, Thomas L. and Jack L. Walker, 1991, "Pathways to Influence in American Politics," Jack L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, Michigan: University of Michigan Press: 103-121.
- 羽貝正美編, 2007, 『自治と参加・協働——ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社.
- Honjnacki, Marie and David C. Kimball, 1998, "Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress," *American Political Science Review*, 92(4): 775-790.
- 石生義人, 2002, 「ロビイング」辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社, 163-189.
- Kitschelt, Herbert, 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest: AntiNuclear Movements in Four Democracies," *British Journal of Political Science*, 16: 57-85.
- Kollman, Ken, 1998, *Outside Lobbying: Public Opinion & Interest Group Strategies*, Princeton: Princeton University Press.
- Kreft, Ita and Jan de Leeuw, 1998, *Introducing Multilevel Modeling*, London: Sage (小野寺一義監訳, 2006, 『基礎から学ぶマルチレベルモデル』ナカニシヤ出版) .
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan W. Duyvendak, and Marco G. Giugni, 1995, *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Michigan: University of Minnesota Press.
- 久保慶明, 2010, 「ローカル団体の存立・行動様式」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社: 253-271.

- Leech, Beth L., 2010, "Lobbying and Interests," L. Sandy Maisel and Jeffrey M. Berry eds, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, New York: Oxford University Press: 534-551.
- McAdam, Doug, 1996, "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions," Doug McAdam, John D. McCarthy, and Meyer N. Zald eds. *Comparative Perspective on Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press: 23-40.
- Meyer, David and Debra C. Minkoff, 2004, "Conceptualizing Political Opportunity," *Social Forces*, 82(4): 1457-1492.
- Milbrath, Lester, 1963, *The Washington Lobbyists*, Chicago: Rand McNally.
- 名取良太, 2003, 「二元代表制の政治過程——政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』94(11): 79-102.
- Pekkanen, Robert J. and Steven R. Smith, 2014, "Nonprofit Advocacy: Definitions and Concepts," Robert J. Pekkanen and Steven R. Smith, and Yutaka Tsujinaka eds. *Nonprofits and Advocacy: Engaging Community and Government in an Era of Retrenchment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press: 1-17.
- Rucht, Dieter, 1996, "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: Cross-Movement and Cross-National Comparison," Doug McAdam, John D. McCarthy, and Meyer N. Zald eds. *Comparative Perspective on Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press: 185-204.
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三, 2005, 『新説 市民参加』公人社.
- Schlozman, Kay L. and John T. Tierney, 1986, *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper & Row.
- Schlozman, Kay L., Sidney Verba and Henry E. Brady, 2012, *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Shattschneider, Elmer E., 1960, *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston (内山秀夫訳, 1972, 『半主権人民』而立書房.)
- 清水裕士, 2014, 『個人と集団のマルチレベル分析』ナカニシヤ出版.
- 曾我謙悟・待鳥聡史, 2007, 『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
- 砂原庸介, 2011, 『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- Tarrow, Sidney, 1998, *Power in Movements: Collective Action and Politics*, 2nd ed. New York: Cambridge University Press (大畑裕嗣監訳, 2006, 『社会運動の力』彩流社).

- 辻中豊, 2002, 「序論——本書のモデル・構成・見方」辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社: 15-35.
- 辻中豊編, 2002, 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社.
- 辻中豊編, 2015, 『第三次 団体の基礎構造に関する調査（日本・社会団体調査）報告書』筑波大学.
- 辻中豊・伊藤修一郎編, 2010, 『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社.
- 辻中豊・森裕城編, 2010, 『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社.
- 筒井淳也・不破麻紀子, 2008, 「マルチレベル・モデルの考え方と実践」『理論と方法』23(2): 139-149.
- 山本英弘, 2002, 「政治的機会構造論再考——期待効用モデルによる考察」『社会学年報』31: 139-157.
- 山本英弘, 2009, 「利益団体のロビイングと影響力——二時点のJIGS調査を比較して」『レヴァイアサン』45: 44-67.
- 山本英弘, 2010, 「利益団体のロビイング——3つのルートと政治的機会構造」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社: 215-236.
- 山本英弘・渡邊勉, 2001, 「社会運動の動態と政治的機会構造——宮城県における社会運動イベントの計量分析, 1986-1997」『社会学評論』52(1): 147-162.
- 山本啓編, 2008, 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局.

#### 【謝辞】

本稿の執筆に際して、データ使用を許可して下さった辻中豊教授（筑波大学）に感謝いたします。また本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究A（16H01996）、基盤研究C（15K03812）の成果の一部です。記して感謝いたします。

## Political Opportunity Structures and Lobbying in Local Politics: Testing with Multi-Level Modeling

Hidehiro Yamamoto

(Yamagata University)

The question of this study is how political opportunity structures influence on lobbying of a civil society organization in local politics. I focus two lobbying tactics as dependent variables – direct approach to political elites and participation in political assembly– and three elements of political opportunity structure as independent variables – cooperativeness with political elites, policy implementation capacity of political elites, and divisions among political elites – .

I analyzed the nation-wide survey data with multi-level modeling that is appropriate for distinguishing micro and macro effects. Through analysis, I got findings as follows.

First, the more civil society organizations were cooperative with political elites in the local government, the more they directly approached political elites. On the other hand, the less civil society organizations were cooperative with political elites, the more they participated in an assembly that was indirect approach toward political elites. The openness of political opportunity structures influenced on each lobbying tactics differently.

Second, under the local governments that had a strong influence, civil society organizations activated both direct approach and participation in an assembly. The policy implementation capacity was important for lobbying.

Third, divisions among political elites that are expressed by partisanship of governor and local congress did not have effect on both direct approach and participation in an assembly. Other variances among local governments could not be confirmed either. That indicated no difference of lobbying among local governments.