

政策提言型環境 NPO と草の根型環境 NPO の会員の志向性 —NPO 法人「気候ネットワーク」と NPO 法人「びわこ豊穡の郷」を事例として—

山添 史郎，豊田 陽介，平岡 俊一，野田 浩資

1. 課題の設定

1.1. 環境 NPO の 2 類型——「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」

長谷川は、環境 NPO を「ナショナルなレベルで、政府・企業系のシンクタンクに対するカウンターシンクタンク的な、環境コンサルタント的な役割を果たす」（長谷川，2000：183）「大都市圏に拠点を持つ専門性の高い環境 NPO」（長谷川，2000：183）と「ローカルなベースをもち市町村や都道府県内を活動域とする、草の根型の非専門家的性格の強い環境 NPO」（長谷川，2000：183）という 2 つのタイプに分類し、寺田は、「専門的アドボカシー（政策提言）型 NPO」と「草の根環境 NPO」という 2 つのタイプに分類している（寺田，2000）。

本稿では、「大都市圏に拠点を持つ専門性の高い環境 NPO」（長谷川，2000：183）および「専門的アドボカシー（政策提言）型 NPO」（寺田，2000）を「政策提言型環境 NPO」とし、NPO 法人「気候ネットワーク」（以下「気候ネットワーク」）を事例とする。また、「市町村や都道府県内を活動域とする、草の根型の非専門家的性格の強い環境 NPO」（長谷川，2000：183）および「草の根環境 NPO」（寺田，2000）を「草の根型環境 NPO」とし、NPO 法人「びわこ豊穡の郷」（以下「びわこ豊穡の郷」）を事例とする。

「気候ネットワーク」は、1997 年 12 月に京都市で開催された COP3 に結集した組織・団体によって結成された「気候フォーラム」を前身として、1998 年に設立された団体である（表 1）。「気候ネットワーク」は、脱炭素社会の実現というグローバルな環境問題の解決を目的としており、国際交渉への参加やロビー活動、政策提言や調査研究、脱炭素地域づくりや人材育成、子どもたちへの環境教育等の活動に取り組んでいる（平岡，2007；豊田，2012；豊田ほか，2014）。

「びわこ豊穡の郷」は、琵琶湖赤野井湾流域の保全を目的に滋賀県エコライフ推進課と守山市の働きかけにより、1996 年 9 月に地域住民、企業、団体の参加によって「豊穡の郷赤野井湾流域協議会」として発足した団体である（表 1）。「びわこ豊穡の郷」は、身近な水路や河川、琵琶湖の保全を目的としており、水質調査・水生生物調査、河川や内湖の一斉清掃活動や外来生

表1 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の特徴

	「気候ネットワーク」	「びわこ豊穡の郷」
NPOのタイプ	・政策提言型環境NPO (大都市圏に拠点を持つ専門性の高い環境NPO／専門的アドボカシー（政策提言）型NPO)	・草の根型環境NPO (市町村や都道府県内を活動域とする、草の根型の非専門家的性格の強い環境NPO／草の根環境NPO)
活動の対象	・グローバルな環境問題の解決 (脱炭素社会の実現)	・身近な地域環境の保全 (身近な水路や河川、琵琶湖の保全)
活動の内容	・国際交渉への参加、ロビー活動、政策提言や調査研究、脱炭素地域づくりや人材育成、子どもたちへの環境教育等	・水質調査・水生生物調査、河川や内湖の一斉清掃活動、外来生物の除去活動、一般市民への啓発・環境教育、自治会や他NPOとの連携、地域社会の多様な主体との連携等
事務局体制	・常勤の専門職員	・非常勤のスタッフ
活動の企画・実施	・常勤の専門職員が中心となって企画・実施	・非常勤のスタッフとコアメンバーが企画し、一般会員とともに実施
その他の特徴	・全国各地の団体等によるネットワーク型組織、アンブレラ組織である。	・自治会・町内会との連携を重視している。

物の除去活動、一般市民への啓発や環境教育、自治会・町内会や他のNPO・ボランティア団体との連携、地域社会の多様な主体との連携等の活動に取り組んでいる（霜浦ほか，2002；野田，2007；霜浦ほか，2009；野田，2016；山添・野田，2018）。

「気候ネットワーク」においては、常勤の専門職員が事務局を担い、活動の企画・実施の中心となっているが、「びわこ豊穡の郷」においては、非常勤の事務局スタッフとコアメンバーが活動を企画し、一般会員とともに実施している。その他の特徴として、「気候ネットワーク」においては、全国各地の団体等によるネットワーク型組織、アンブレラ組織であることがあげられ、「びわこ豊穡の郷」においては、守山市内等の自治会・町内会が団体会員となっており、自治会・町内会の活動層が会員の一翼を担っていることがあげられる（山添ほか，2018）¹。

「気候ネットワーク」は、日本における環境NPOの代表例とされることも多く（井上，1999；長谷川，2000；雨森，2007）、「びわこ豊穡の郷」は、滋賀県・琵琶湖流域における住民参加型の水環境保全の代表的な取り組みの1つとして位置づけられる（野田，2016；山添ほか，2017a）。環境NPOにおいては、停滞状況に陥り、活動を休止するものも少なくない中、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」は、ともに20年を超える活動実績を有し、「政策提言型環境NPO」と「草の根型環境NPO」の代表例の1つとして位置づけられる。

1.2. 本稿の課題——環境NPOの会員の志向性

本稿では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員アンケート調査のデータ比較により、「政策提言型環境NPO」と「草の根型環境NPO」の会員の志向性を明らかにする。

¹ 「気候ネットワーク」は、1997年12月に京都市で開催されたCOP3に結集した組織・団体により、結成されたネットワーク型組織であり、構成団体が全国各地に存在するアンブレラ組織でもある。「気候ネットワーク」の団体会員の構成については、山添・豊田（2012）を参照。

環境 NPO の組織特性については、2 軸によって捉えていくことができよう。1 つは、「NPO と行政がどのような関係をとるか」という行政との関係に関する軸（「対抗」／「補完」）であり、もう 1 つは、「経営基盤の安定を図るために事業化を重視するか、財政規模の拡張ではなくボランティアによる実践的活動を重視するか」という財源のあり方に関する軸（「事業性」／「ボランティア性」）である（図 1）。田尾は、NPO は、「行政に対して補完的になることもあれば、対立することもある」（田尾, 2004:187）としており、ヤングは、NPO と政府との関係を「相補」「補完」「対立」という 3 つに類型化している（Young, 1999 = 2007）²³。一方、筆者らは、NPO の「事業性」と「ボランティア性」について、「ボランティアとしての自発性や熱意、あるいはマネジメントのみが秀でていても、NPO としての持続的な展開は困難であり、組織内での調整作業が必要とされる」（霜浦ほか, 2009:109）と指摘した。

NPO には、「公共のなかでどのような働きをするかということが、全体のしくみのなかで問われ」（田尾, 2004:187）るとされており、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」においては、それぞれに「対抗」と「補完」、「事業性」と「ボランティア性」を、どのようなバランスで、どのように組み合わせるかが重要となる²⁴。「政策提言型環境 NPO」においては、カウンターパワーとしての「対抗」が重視され、独立性を保持し、専門的なスタッフを確保するた

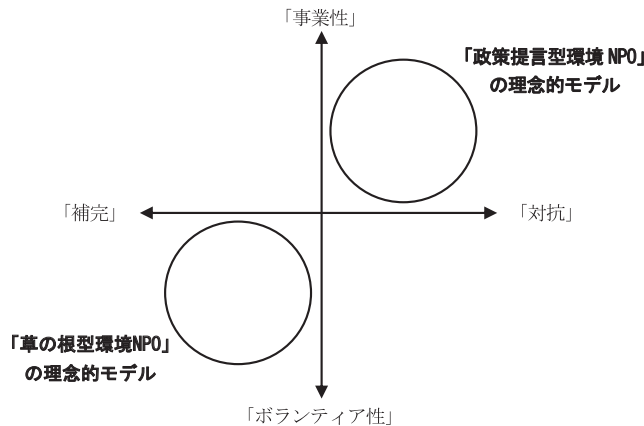


図 1 環境 NPO の 2 類型の理念的モデル

*2 「対抗」的役割においては、NPO は、行政・政府が社会に対する責任を保つように公共政策を変更するように監視や働きかけを行うものと捉えられ、「補完」的役割においては、NPO は、政府では十分に満たされない公共財の需要を満たすものと捉えられる。一方、「相補」的役割においては、NPO は、政府のパートナーであり、政府から資金を受けながら公共財の配分を助けるものと捉えられる（野田, 2007:16）。

*3 NPO と行政との関係について、田尾は、「補完」「対立」（田尾, 2004:187）という 2 つの側面から捉え、ヤングは、「相補」「補完」「対立」という 3 つに類型化している（Young, 1999 = 2007）が、本稿では、田尾・ヤングに共通する「補完」「対抗」により、行政との関係に関する軸を構成した。

*4 NPO の「事業性」については、「市民活動の事業体」（長谷川, 2000:190）として、経営基盤を安定化させるといった評価の一方で、制度化による「社会運動性」の低下への懸念も指摘されている（寺田, 1998）。また、日本社会においては、現在のところ、行政から支援を得ることの悪影響は懸念されているほど、深刻化しておらず、むしろポジティブな影響を及ぼしているとされている（小田切, 2017:153）

めの財政基盤が重要となり、「事業性」も重視される。「政策提言型環境 NPO」の理想的モデルは、「対抗」と「事業性」が高いところに位置するといえよう（図1）。それに対し、「草の根型環境 NPO」においては、身近な地域環境の保全をミッションとすることから、地域の幅広い主体との「連携」や会員自らが身近な地域環境に働きかける「ボランティア性」が重視される。「草の根型環境 NPO」の理想的モデルは、「補完」と「ボランティア性」が高いところに位置するといえよう（図1）⁵。

「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」の組織特性が上記のような理想的モデルとして位置づけられる一方で、会員は、どのような志向性をもって参加しているであろうか。本稿では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」を事例として、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」の会員の行政との関係に関する志向性と財源のあり方に関する志向性を明らかにする。

1.3. 調査の概要と本稿の構成

「気候ネットワーク」の会員アンケート調査は、個人会員 376 人（調査当時）を対象として、2010 年に実施し、郵送法による配布・回収を行い、回答者数は 248 人、回収率は 66.0%であった。「びわこ豊穡の郷」の会員アンケート調査は、個人会員 324 人（調査当時）を対象として、2015 年に実施し、郵送法による配布・回収を行い、回答者数は 223 人、回収率は 68.8%であった⁶。筆者らは、これまで両者に対し、コアメンバーへのインタビュー調査や実際に活動に参加するなどのフィールドワークを実施してきており、アンケート調査の結果の解釈にあたっては、これらで得た知見を用いることとする。

本稿の構成について述べる。2 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の基本属性等について比較を行い、3 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係に関する志向性について比較を行う。4 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の財源のあり方に関する志向性について比較を行う。5 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性について比較を行うとともに、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」の理想的モデルとアンケート調査の結果から得られた会員の志向性の関係について検討する。

2. 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の基本属性等

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の基本属性等（居住地、職業、年齢、性別）について検討を行う。

会員の居住地については、「気候ネットワーク」の会員では、「京都」「東京」といった NPO

⁵ 地域環境の保全のためには、行政や自治会、土地改良区など地域の多様な主体との連携が重要となる（千賀，2007；山添・野田，2009）。

⁶ 「気候ネットワーク」の会員アンケート調査の調査票については、野田編（2012）を、「びわこ豊穡の郷」の会員アンケート調査の調査票については、野田編（2017）を参照。

の事務所の所在地以外に居住する会員の割合が高くなっているが、「びわこ豊穡の郷」の会員では、活動の拠点である守山市内に居住する会員が約7割を占めている（表2、表3）。

表2 「気候ネットワーク」の会員の居住地
(回答者数：248人)

居住地	割合 (%)
京都	21.4
東京	16.9
その他	61.7

表3 「びわこ豊穡の郷」の会員の居住地
(回答者数：221人)

居住地	割合 (%)
守山市内	69.2
守山市外	30.8

職業については、「気候ネットワーク」「びわこ豊穡の郷」の会員ともに、「現在は働いていない」の割合が最も高く、「気候ネットワーク」の会員では、約2割、「びわこ豊穡の郷」の会員では、約3割となっている（表4）。質問項目が異なり、単純比較はできないものの、「びわこ豊穡の郷」の会員に比べ、「気候ネットワーク」の会員では、「教員」「専門職」「団体職員」「議員」といった職種の占める割合が高く、特に「教員」「専門職」「研究職」の合計は、24.2%となっており、これらの会員で全体の1/4程度を占めている。「気候ネットワーク」では、政策提言や社会的監視等を主な活動としていることから、専門職層の割合が高くなっていると考えられる。一方、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「気候ネットワーク」の会員に比べ、「農林漁業」「家事専業」の割合が高い。守山市は農村地域を多く残しており、また、「農林漁業」と水環境保全とは関わりが深いことから、「農林漁業」の割合が高くなっていると考えられる、また、活動を行うエリアと居住するエリアが近接しており、家事等を担う女性等においても、比較的参加しやすいため、「家

表4 会員の職業の比較

	「気候ネットワーク」 (回答者数：248人)	「びわこ豊穡の郷」 (回答者数：219人)
農林漁業	0.8	5.0
会社員	14.9	10.5
公務員	8.5	12.3
教員	10.9	1.8
研究職	4.8	質問項目なし
専門職	8.5	6.8
自営業	7.3	5.5
団体職員	8.1	質問項目なし
議員	4.8	質問項目なし
家事専業	2.4	12.3
パート・アルバイト	2.0	7.3
学生	0.8	0.0
現在は働いていない	21.8	33.3
その他	4.4	5.0

(注) 単位：%

事専業」の割合も高くなっていると考えられる。

年齢については、「気候ネットワーク」「びわこ豊穡の郷」の会員ともに、「39歳以下」の若年層の割合は低くなっているが、「気候ネットワーク」の会員では、「びわこ豊穡の郷」に比べ、「40～49歳」「50～59歳」の割合が高く、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「気候ネットワーク」に比べ、「60～69歳」「70歳以上」の割合が高くなっている（表5）。

性別については、「気候ネットワーク」の会員では、8割強を男性が占め、「びわこ豊穡の郷」の会員では、男性が約7割を占めており、ともに男性の割合は高いが、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「気候ネットワーク」の会員に比べ、女性の割合が高くなっている（表6）⁷。

表5 会員の年齢の比較

	「気候ネットワーク」 (回答者数：248人)	「びわこ豊穡の郷」 (回答者数：220人)
20～29歳	4.8	2.7
30～39歳	9.7	6.4
40～49歳	19.0	7.3
50～59歳	23.4	14.1
60～69歳	23.8	34.5
70歳以上	19.4	35.0

(注) 単位：%

表6 会員の性別の比較

	「気候ネットワーク」 (回答者数：246人)	「びわこ豊穡の郷」 (回答者数：219人)
男性	82.5	69.9
女性	17.5	30.1

(注) 単位：%

3. 会員の行政との関係に関する志向性

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係に関する志向性について検討する⁸。

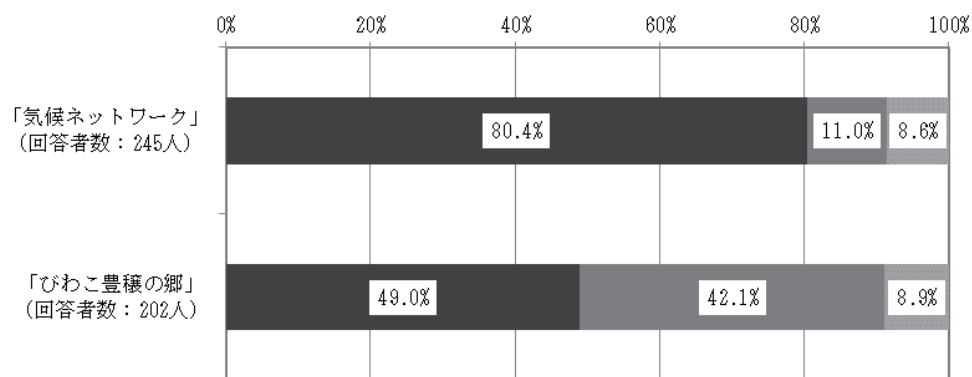
「気候ネットワーク」の会員では、行政との関係について、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）が大部分を占めており、割合は、80.4%となっている。一方、「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）の割合は、11.0%、「機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき」（「相補」）の割合は、8.6%と少なくなっ

⁷ 滋賀県は、せっけん運動以降、女性が水環境保全活動をリードしてきた地域でもある（脇田，1995）。

⁸ 行政との関係に関する軸については、「対抗」「補完」により構成したが、会員アンケートにおいては、「対抗」「補完」「相補」の3つの選択肢により、調査を実施していることから、「相補」も含めて検討を行うこととする。

ている（図2）。「びわこ豊穡の郷」の会員では、行政との関係について、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）の割合が最も高く、49.0%となっており、「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）の割合も42.1%となっている（図2）。一方、「機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき」（「相補」）の割合は、8.9%にとどまっている（図2）。

「気候ネットワーク」の会員では、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）の割合が大部分を占めている。一方、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）の割合が最も高いものの、「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）の割合も高くなっている。「気候ネットワーク」「びわこ豊穡の郷」の会員ともに、「機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき」（「相補」）の割合は低くなっている。



- 政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける（「対抗」）
- 行政ではできない分野に集中して活動を進めていく（「補完」）
- 機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき（「相補」）

図2 会員の行政との関係に関する志向性の比較

4. 会員の財源のあり方に関する志向性

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の財源のあり方に関する志向性について検討を行う。

「気候ネットワーク」の会員では、財源のあり方について、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の割合が51.7%と最も高く、「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」の43.8%、「収益となる自主事業を展開する」の32.9%が、これに続いている。一方、「びわこ豊穡の郷」の会員では、財源のあり方について、「一般住民から広く寄付を募る」の割合が37.3%と最も高く、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の36.3%、「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」の35.8%が、これに続いている（図3）。両者ともに、NPOとして自由度の高い財源の必要性を感じている会員が多いと考えられる（図3）。

両者を比較すると、「気候ネットワーク」の会員では、「びわこ豊穡の郷」の会員に比べ、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」「収益となる自主事業を展開する」の割合が高く、一方、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「気候ネットワーク」に比べ、「一般住民から広く寄付を募る」「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の割合が高くなっている。

「気候ネットワーク」「びわこ豊穡の郷」の会員ともに、「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」「収益となる自主事業を展開する」が一定の割合を占めており、財政基盤として「事業性」を重視していると考えられるが、両者ともに、「行政からの委託事業を増やす」は1/4程度にとどまっており、行政との関係において、積極的に委託事業を獲得していこうとする志向性は低い。「気候ネットワーク」の会員では、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」を選択した会員は少数となっており、大部分の会員が事業の拡張を重視していると考えられるが、「びわこ豊穡の郷」の会員では、「気候ネットワーク」の会員に比べ、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の割合が高くなっている。「びわこ豊穡の郷」の会員では、事業の拡張だけでなく、会員による「手弁当」での活動（「ボランティア性」）を重視しようとする会員の割合も比較的高いものと考えられる。

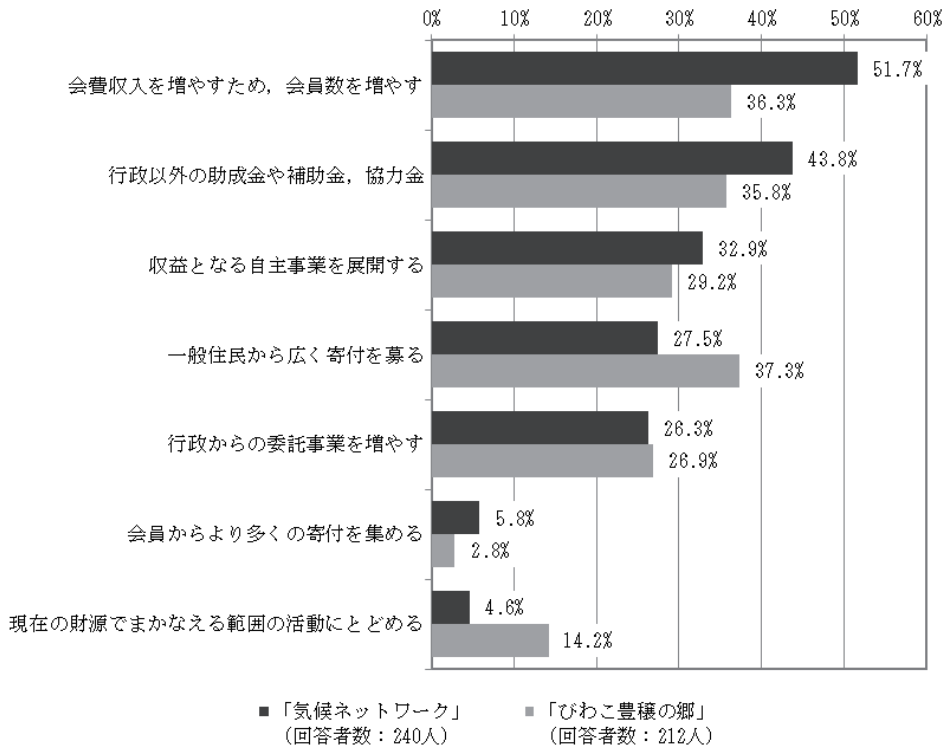


図3 会員の財源のあり方に関する志向性の比較

(注) 複数回答

5. 考察

5.1. 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性の比較

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性について比較を行う（表7）。

第1に、「気候ネットワーク」の会員の志向性について検討を行う（表7）。行政との関係に関する志向性では、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）を重視する会員が大部分を占めていた。「気候ネットワーク」においては、脱炭素社会の実現という政策や制度等の変革が必要とされる分野の活動に取り組んでいることから、政府・行政への

表7 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性の比較

	「気候ネットワーク」	「びわこ豊穡の郷」
NPO のタイプ	政策提言型環境 NPO	草の根型環境 NPO
基本属性等	<ul style="list-style-type: none"> ・男性が8割強を占め、女性の割合は少ない。 ・「39歳以下」の若年層が少なく、「60歳以上」が多くなっているが、「びわこ豊穡の郷」に比べ、「40～49歳」「50～59歳」が多い。 ・「びわこ豊穡の郷」に比べ、相対的に現役世代の割合が高い。 ・「びわこ豊穡の郷」に比べ、「教員」「専門職」「研究職」の割合が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・男性が約7割を占め、女性の割合は少ない。 ・「39歳以下」の若年層が少なく、「気候ネットワーク」に比べて、「60～69歳」「70歳以上」が多い。 ・「気候ネットワーク」に比べ、退職層の割合が高い。 ・「気候ネットワーク」に比べ、「農林漁業」「家事専業」の割合が高い。
行政との関係に関する志向性	<ul style="list-style-type: none"> ・「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）の回答割合は大部分を占めている。 ・「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）「機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき」（「相補」）の回答割合は低い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）の回答割合とともに「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）の回答割合が高い。 ・「機会があればなるべく多くの分野の事業委託を受けるべき」（「相補」）の回答割合は低い。
財源のあり方に関する志向性	<ul style="list-style-type: none"> ・「びわこ豊穡の郷」に比べ、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」「行政以外の助成金や補助金、協力金」「収益となる自主事業を展開する」の回答割合が高い一方で、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」を選択した会員は少数となっている。 ・事業拡張への意欲が比較的高く、「事業性」を重視している会員の割合が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「気候ネットワーク」に比べ、「一般住民から広く寄付を募る」「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が高い。 ・「事業性」を重視しつつも、「ボランティア性」を重視する層が一定の割合を占めている。

対抗的な働きかけを重視する会員が大多数を占めていると考えられる⁹。会員においては、専門職層の割合が高く、実際に社会的監視や政策提言を実施することができる体制も整っている。また、「気候ネットワーク」は、NPOの事務所の所在地以外に居住する会員の割合が高く、全国各地の団体によるネットワーク型組織・アンブレラ組織であることから、「気候ネットワーク」に対して、個々の団体が単独では実施できない「専門的な政策提言活動」を期待していると考えられる。

財源のあり方に関する志向性では、「びわこ豊穡の郷」に比べ、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」「収益となる自主事業を展開する」を重視する会員の割合が高い一方で、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」を選択している会員は少数であった。「びわこ豊穡の郷」に比べ、「事業性」を重視し、事業拡張への意欲の高い会員が多数を占めていると考えられるが、行政との関係においては、積極的に委託事業を獲得していこうとする志向性は低くなっていた。

第2に、「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性について検討を行う（表7）。行政との関係に関する志向性では、「政策や制度の改正に取り組むように、提言などによって働きかける」（「対抗」）とともに「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」（「補完」）を重視している会員の割合が高かった。身近な地域の環境保全においては、水路・河川の維持管理や湖岸・内湖の清掃活動をはじめ、自らの手で直接的に対象に働きかけることができる活動も多いことから、行政に対する政策提言を重視しつつも、行政ではできない分野に注力し、役割分担を行うことを重視する会員も多いと考えられる。

財源のあり方に関する志向性では、「行政以外の助成金や補助金、協力金を積極的に獲得する」や「収益となる自主事業を展開する」を重視する会員の割合が高い一方で、「気候ネットワーク」に比べると、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」を重視している会員の割合が相対的に高かった。「びわこ豊穡の郷」においては、「農林漁業」に従事する人たちなど、身近な地域環境との関わりが深い会員も存在する。また、身近な水路・河川の維持管理や湖岸・内湖の清掃活動においては、会員一人ひとりのマンパワーが重要となるが、「びわこ豊穡の郷」においては、時間的に恵まれた高齢層の会員の割合が高くなっており、実際に活動に従事できる会員も多いと考えられる。このことから、「ボランティア性」を重視する会員も一定の割合を占めていると考えられる¹⁰。一方、「びわこ豊穡の郷」のように、地域社会の多様な主体との連携など幅広い活動に取り組む場合においては、安定的な組織基盤が重要となることから、「事業性」も重視されていると考えられる。

*9 「気候ネットワーク」では、社会的監視活動の1つとして、石炭火力発電所の新規計画の動向とともに、既設発電所の稼働と閉鎖に向けた状況を監視し、公表する「石炭発電所ウォッチ」に取り組んでいる。

*10 「びわこ豊穡の郷」では、水環境への直接的な働きかけを重視する会員の意見等に応じて、2009年からは、「赤野井湾湖岸・小津袋クリーン大作戦」が開始され、2013年からは、「オオバナミズキンバイの除去活動」が開始されており（山添ほか、2017b）、2018年からは、会員の自主的な事業として「地域河川クリーン大作戦」が開始されている（山添ほか、2020）。

5.2. 環境 NPO の 2 類型の理念的モデルと会員の志向性のズレ

本稿では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員アンケート調査のデータ比較によって、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」の会員の志向性を明らかにした。

「政策提言型環境 NPO」の理念的モデルは、「対抗」と「事業性」が高いところに位置するといえようが、調査結果からも、「気候ネットワーク」の会員においては、「対抗」と「事業性」を重視する割合が高く、「政策提言型環境 NPO」の理念的モデルに近似していた（図 4）。一方で、行政との関係においては、積極的に委託事業を獲得していこうとする会員は比較的少なく、その点では、理念的モデルに比べ、「事業性」はやや低いといえる（図 4）。それに対し、「草の根型環境 NPO」の理念的モデルは、「補完」と「ボランティア性」が高いところに位置するといえようが、調査結果からは、「びわこ豊穡の郷」の会員においては、「補完」だけでなく、「対抗」を重視する会員の割合も高く、「ボランティア性」とともに「事業性」を重視する会員の割合も高く、「草の根型環境 NPO」の理念的モデルとはズレがあった（図 4）。

「政策提言型環境 NPO」においては、カウンターパワーとしての「対抗」が期待され、独立性を保持し、専門的なスタッフを確保するための財政基盤が重要となるが、このことは、「気候ネットワーク」の実態とも一致している。このため、「気候ネットワーク」の会員の志向性は、「政策提言型環境 NPO」の理念的モデルに近似していると考えられる（図 4）^{*11}。それに対し、「草の根型環境 NPO」においては、行政をはじめ地域の幅広い主体との「連携」や、会員自らが地域環

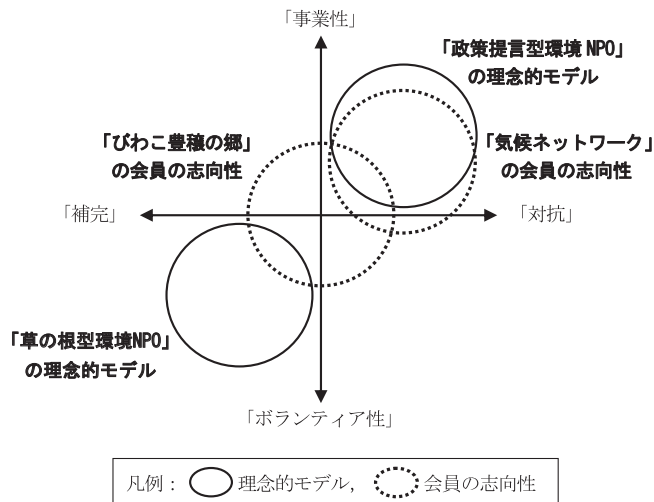


図 4 環境 NPO の 2 類型の理念的モデルと会員の志向性

*11 山添ほか（2019）では、「気候ネットワーク」の会員層を財源志向のタイプの相違によって、「社会運動志向層」「社会的企業志向層」「ボランティア志向層」という 3 つに区分した。「社会運動志向層」においては、高年齢層の割合が高く、行政との関係では「対抗」を重視する割合が高くなっていったが、「社会的企業志向層」においては、行政との関係では「相補、補完」を重視する割合が高く、比較的若い年齢層の割合が高くなっていった。今後、「気候ネットワーク」の会員の志向性については、「対抗」だけでなく、「相補、補完」も強くなっていく可能性がある。

境に働きかける「ボランティア性」が重視されるが、「びわこ豊穡の郷」のように地域の中核的な役割を果たす「草の根型環境NPO」においては、行政等に対する政策提言も期待され、持続的に活動を展開するための財政基盤となる「事業性」も重視される。このことから、「びわこ豊穡の郷」の会員の志向性は、「草の根型環境NPO」の理想的モデルに比べ、実際には「対抗寄り」「事業性寄り」になっていると考えられる（図4）。

「政策提言型環境NPO」である「気候ネットワーク」においても、「草の根型環境NPO」である「びわこ豊穡の郷」においても、「事業性」を重視する会員の割合は高くなっていったが、一方で行政との関係では、より積極的に委託事業を獲得しようとする「相補」を重視する会員の割合は低くなっていった。このことは、日本社会において、政府・自治体から環境NPOへの財源移譲が進んでいない状況を反映していると考えられる¹²。政府・自治体からの財源移譲が進んでいない状況では、環境NPOは、財源だけでなく、マンパワーなどの諸資源を、社会の多様な主体に求めることが必要となる。一方、多様な主体との関係を構築することは、より幅広い主体を巻き込んだ環境保全、社会変革へとつながっていく可能性を有している¹³。

今後、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の調査を継続し、両者の活動展開と会員の志向性の関係について比較研究を進めていくこととしたい¹⁴。

文献

- 雨森孝悦, 2007, 『テキストブックNPO——非営利組織の制度・活動・マネジメント』東洋経済新報社。
- 長谷川公一, 2000, 「市民が環境ボランティアになる可能性」鳥越皓之編『環境ボランティア・NPOの社会学』新曜社, 177-192。
- 平岡俊一, 2007, 「市民参加型環境政策形成におけるコーディネーターとしての環境NPO——京都府城陽市の事例から」『ノンプロフィット・レビュー』7(1), 13-23。
- 平岡俊一・豊田陽介・山添史郎・野田浩資, 2012, 「環境パートナーシップ組織の機能と活動展開プロセス——京都市における『京のアジェンダ21フォーラム』の到達点と課題」『環境経済・政策研究』5(2), 1-13。
- 井上有一, 1999, 「地球環境政治への市民的対応——温暖化防止京都会議と日本の環境NGO」鬼頭秀一

*12 日本の環境NPOについては、欧米の環境NPOに比べ、「会員数は少なめ」(Pekkanen, 2005 = 2008: 64)で「かなり少ない財政的資源しかもたない」(Pekkanen, 2005 = 2008: 64), 「有給スタッフが常駐する組織はごくわずか」(菊池, 2005: 71)など、組織基盤の脆弱性が指摘されてきている。

*13 「びわこ豊穡の郷」においては、活動の展開とともに、多様な主体との連携による取り組みを実施してきており(山添・野田, 2018), 「気候ネットワーク」においては、地域レベルでの連携(平岡ほか, 2012)や多様な主体と連携した新たな制度の形成(豊田ほか, 2014)に取り組んできている。

*14 環境NPOは、その状況に合わせて活動を変化させ、また、会員の志向性は変化していくと考えられる。「気候ネットワーク」については、調査当時から10年間が経過していることから、今後、追加調査を行っていくこととしたい。

- 編『講座 人間と環境 第12巻 環境の豊かさをもとめて——理念と運動』昭和堂, 232-257.
- 菊池静香, 2005, 「自然保護・環境保全とNPO・ボランティア」川口清史・田尾雅夫・新川達郎編『よくわかるNPO・ボランティア』ミネルヴァ書房, 70-71.
- 野田浩資, 2007, 「水環境保全とNPO——ローカル・ガバナンス形成の可能性と課題」『水資源・環境研究』20, 15-24.
- 野田浩資編, 2012, 『ローカルガバナンスの形成過程——多主体連携による環境保全と地域経営』日本学術振興会科学研究費補助金研究成果報告書(基盤研究(C), 2009~2011年度).
- 野田浩資, 2016, 「地域社会の持続可能性と共創型環境ガバナンスの構築過程——琵琶湖地域の環境史と地域環境NPOの展開プロセス」『京都府立大学学術報告(公共政策)』8, 47-62.
- 野田浩資編, 2017, 『多主体連携による持続可能な地域社会経営——共創型環境ガバナンスの構築過程の検証』日本学術振興会科学研究費補助金研究成果報告書(基盤研究(C), 2014~2016年度).
- 小田切康彦, 2017, 「協働——官民関係は何を生み出すのか」坂本治也編『市民社会論——理論と実証の最前線』法律文化社, 143-157.
- Peckanen, R., 2005, Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates, Stanford University Press. (=2008, 佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達』木鐸社.)
- 千賀裕太郎, 2007, 『水資源管理と環境保全』鹿島出版会.
- 霜浦森平・山添史郎・塚本利幸・野田浩資, 2002, 「地域環境ボランティア組織における自立と連携」『環境社会学研究』8, 151-165.
- 霜浦森平・山添史郎・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資, 2009, 「地域環境NPOの活動の包括性とジレンマ——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊穡の郷』を事例として」『環境社会学研究』15, 104-118.
- 田尾雅夫, 2004, 『実践NPOマネジメント——経営管理のための理念と技法』ミネルヴァ書房.
- 寺田良一, 1998, 「環境NPO(民間非営利組織)の制度化と環境運動の変容」『環境社会学研究』4, 7-23.
- 寺田良一, 2000, 「たたかう環境NPO——アメリカの環境運動から」鳥越皓之編『環境ボランティア・NPOの社会学』新曜社, 43-58.
- 豊田陽介, 2012, 「NPO法人気候ネットワークの概要」野田浩資編『ローカルガバナンスの形成過程——多主体連携による環境保全と地域経営』日本学術振興会科学研究費補助金研究成果報告書(基盤研究(C), 2009~2011年度), 61-66.
- 豊田陽介・平岡俊一・山添史郎・野田浩資, 2014, 「多主体連携による政策形成における環境NPOの役割——省エネラベルの制度化を事例として」『日本地域政策研究』12, 129-136.
- 脇田健一, 1995, 「環境問題をめぐる状況の定義とストラテジー——環境政策への住民参加/滋賀県石けん運動再考」『環境社会学研究』1, 130-144.
- 山添史郎・野田浩資, 2009, 「地域水環境保全における多主体連携の成立条件——『実践者/管理者/

- 仲介者』をめぐって」『京都府立大学学術報告（公共政策）』1, 127-141.
- 山添史郎・豊田陽介, 2012, 「団体会員アンケート調査の単純集計結果の分析」野田浩資編『ローカルガバナンスの形成過程——多主体連携による環境保全と地域経営』日本学術振興会科学研究費補助金研究成果報告書（基盤研究（C）, 2009～2011年度）, 142-159.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2017a, 「地域環境NPOの展開プロセスと参加層の変化——NPO法人『びわこ豊稷の郷』の会員アンケート調査の3時点比較』『水資源・環境研究』30（2）, 66-72.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2017b, 「地域環境NPOにおける社会運動性と事業性——NPO法人『びわこ豊稷の郷』の展開プロセスと会員の参加の様態をめぐって」『京都府立大学学術報告（公共政策）』9, 39-58.
- 山添史郎・野田浩資, 2018, 「地域環境NPOの持続的活動展開と多面的役割——NPO法人『びわこ豊稷の郷』を事例として」『水資源・環境研究』31（1）, 58-65.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2018, 「地域環境NPOの持続的活動展開と会員層——NPO法人『びわこ豊稷の郷』の会員アンケート調査の3時点クラスター分析」『京都府立大学学術報告（公共政策）』10, 17-38.
- 山添史郎・豊田陽介・平岡俊一・野田浩資, 2019, 「政策提言型環境NPOの会員層と財源志向——NPO法人『気候ネットワーク』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』11, 23-38.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2020, 「地域環境NPOの活動展開と参加の構造の変化——NPO法人『びわこ豊稷の郷』の20年を振り返って」『環境社会学研究』26, 111-124.
- Young, Dennis R., 1999, Complementary, Supplementary, or Adversarial? : A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in The United States, pp.31-67 in Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle, eds., Nonprofits and Government : Collaboration and Conflict. Washington, D.C. : Urban Institute Press. (=2007, 上野真城子・山内直人訳「相補か, 補完か, 敵対か: 米国のNPOと政府との関係をめぐる理論的, 歴史的検証」上野真城子・山内直人訳『NPOと政府』ミネルヴァ書房, 26-60.)

付記

本研究は, 2009年～2011年度科学研究費補助金基盤研究（C）『ローカルガバナンスの形成過程——多主体連携による環境保全と地域経営』（研究代表者: 野田浩資〔京都府立大学〕）および2014年～2016年度科学研究費補助金基盤研究（C）『多主体連携による持続可能な地域社会経営——共創型環境ガバナンスの構築過程の検証』（研究代表者: 野田浩資〔京都府立大学〕）による研究成果の一部である。

(2020年9月30日受理)

政策提言型環境 NPO と草の根型環境 NPO の会員特性と志向性

(やまぞえ しろう 滋賀県日野町役場長寿福祉課主任)

(とよた ようすけ NPO 法人気候ネットワーク上席研究員)

(ひらおか しゅんいち 滋賀県立大学環境科学部講師)

(のだ ひろし 京都府立大学公共政策学部教授)

