

政策提言型環境 NPO と草の根型環境 NPO の会員の 行政との関係志向

—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 (2) —

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 会員の行政との関係志向——「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」

日本社会においては、1990年代半ばから、環境保全に取り組む NPO・ボランティア団体の活動が盛んとなってきた。日本の環境 NPO については、欧米の NPO に比べ、「会員数は少なめ」（Pekkanen, 2006 = 2008 : 64）で「かなり少ない財政的資源しかもたない」（Pekkanen, 2006 = 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た。一方、NPO については、期待を込めた論調の議論も展開されてきており、ベックは、NPO を代議制的な意思決定の制度（政党、議会）を乗り越した「直接的な政治」「下からの社会形成」である「サブ政治」（Beck, 2002 = 2010）の担い手の1つとしている。

筆者らは、これまで、環境 NPO の会員の活動の志向性（山添ほか, 2008）や参加の様態（山添ほか, 2012）、参加の構造（山添ほか, 2020a）等について、研究を進めてきた。山添ほか（2020c）では、NPO 法人「気候ネットワーク」（以下「気候ネットワーク」）と NPO 法人「びわこ豊穡の郷」（以下「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し、山添ほか（2020b）では、「びわこ豊穡の郷」を事例とし、地域環境 NPO の会員が、NPO と行政とのどのような関係（「対抗／補完／相補」）を重視しているかという「行政との関係志向」とその変化を明らかにした。それに対し、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「行政との関係志向」（「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」）の特徴を明らかにする。

環境 NPO においては、多様な主体との関係の中でも、行政との関係が重要とされてきた。長谷川は、「行政や企業とコラボレーション（対等で限定的な協働作業）を行いながら、これらと緊張関係を保ちつつ、カウンターパワーとして社会的監視機能を強化し、環境問題の発見につとめ、問題の究明力と政策提言能力・対案の提示能力を高めていくことが、環境 NPO に期待され

ている」（長谷川，2000：191）としている。また，田尾は，NPOには，「公共のなかでどのような働きをするか」（田尾，2004：187）が問われるとし，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）としている。

一方，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）。NPOは，「対抗」的役割においては，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，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。また，NPOは，「相補」的役割においては，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）¹²。

環境NPOの会員の「行政との関係志向」（「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」）の特徴を明らかにすることは，環境NPOが行政との関係をどのように考え，また，環境NPOが社会の中で，どのような役割を担っていくかを検討していく上でも参考となろう³。

1.2. 事例の概要——「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」

本稿では，山添ほか（2020c）と同様に，「気候ネットワーク」を「政策提言型環境NPO」の事例とし，「びわこ豊穡の郷」を「草の根型環境NPO」の事例とする。「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ており，「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（山添ほか，2020c）。

「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，地球温暖化の防止，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。

「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

*1 欧米の環境NPOに比べ，組織基盤が脆弱な日本の環境NPOにおいては，行政とのどのような関係を重視するかは，実際にどのような活動を実施していくかとも関係している。例えば，「対抗」的役割を重視する場合には，行政に対する政策提言やロビー活動等に重点的に取り組むことになるが，「補完」的役割を重視する場合には，行政との役割分担を行いながら，ボランティアによる河川・森林等の維持管理や市民・子どもたちを対象とした環境教育等に取り組むことになる。一方，「相補」的役割を重視する場合には，行政からの委託事業等に積極的に取り組むことや，地域課題に対し，コミュニティビジネスや社会的企業といった手法によってアプローチを行うこともありえよう。環境NPOによるコミュニティビジネスや社会的企業については，渡辺（2012）や野中ほか（2014）を参照。

*2 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指摘されている（小田切，2017：153）。

*3 小田切は，「協働を適切に評価するためには，プロセス，関係者の意識，地域への波及効果等，多元的にアプローチする」（小田切，2017：154）ことが必要であるとし，「そのための具体的な手法やアプローチの開発は行われていない」（小田切，2017：154）としている。

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。

表 1 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の概要

	「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
活動の対象	・グローバルな環境問題の解決 (地球温暖化の防止, 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, 地球温暖化防止プロジェクトの実施, 地域での地球温暖化防止活動に対する支援, 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・町内会や他の NPO との連携, 地域社会の多様な主体との連携等

(出所) 山添ほか (2020c) をもとに筆者ら作成

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 名（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（表 2）⁴。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。

表 2 会員アンケート調査の概要

	「気候ネットワーク」 (2010 年調査)	「びわこ豊穡の郷」 (2015 年調査)
調査対象者数 (会員数)	376 人	324 人
回答者数	248 人	223 人
回収率	66.0%	68.8%

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「行政との関係志向」（「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」）の単純集計結果について検討を行う。3 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と基本属性等の関係について検討を行う。4 節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行

⁴ 「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。

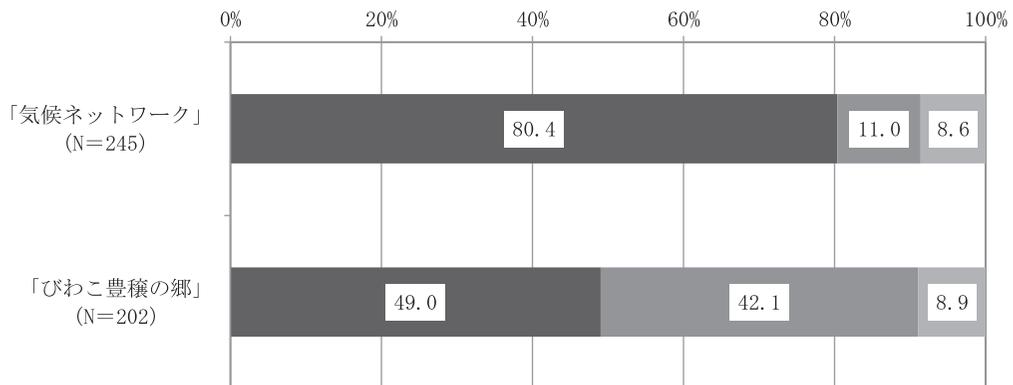
政との関係志向」と入会理由・活動の志向性の関係について検討を行う。5節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と財源志向の関係について検討を行う。6節では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の比較をもとに、行政との関係志向（「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」）ごとの特徴について検討を行う。7節では、環境NPOと行政・地域社会との関係について検討を行い、環境NPOの「制度化」と「脱制度化」を捉えていくための枠組みについて検討を行う。

2. 「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志向

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」の単純集計結果について検討を行う。

「気候ネットワーク」の会員では、行政との関係について、「対抗志向」（「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」）が大部分を占めており、割合は、80.4%となっていた。一方、「補完志向」（「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」）の割合は、11.0%、「相補志向」（「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」）の割合は、8.6%と少なくなっていた（図1）。「びわこ豊穡の郷」の会員では、行政との関係について、「対抗志向」（「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」）の割合が最も高く、49.0%となっており、「補完志向」（「行政ではできない分野に集中して活動を進めていく」）の割合も42.1%となっていた（図1）。一方、「相補志向」（「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」）の割合は、8.9%にとどまっていた（図1）。

「気候ネットワーク」の会員では、「対抗志向」の割合が大部分を占めていた。一方、「びわこ



- 「対抗志向」（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）
- 「補完志向」（行政ではできない分野に集中して活動を進めていく）
- 「相補志向」（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）

図1 「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志向
（出所）山添ほか（2020c）

豊穡の郷」の会員では、「対抗志向」の割合が最も高いものの、「補完志向」の割合も高くなっていった。「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員ともに「相補志向」の割合は低くなっていた（山添ほか，2020c）。

以降では、「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」というタイプの異なる環境 NPO の会員の比較によって、両者の会員の「行政との関係志向」（「対抗志向」／「補完志向」／「相補志向」）の特徴について検討していこう。

3. 会員の行政との関係志向と基本属性等の関係

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と基本属性等（性別、年齢、職業、居住地、自治会・町内会行事への参加の程度）の関係について検討を行う。

「気候ネットワーク」の会員の「行政との関係志向」と基本属性等（性別、年齢、職業、居住地、自治会・町内会行事への参加の程度）の関係について分析を行った結果、年齢、職業、居住地、自治会・町内会行事への参加の程度において、有意な差が示された（表3）。年齢については、全体に比べ、「対抗志向」において、「50歳未満」の割合がやや低く、「補完志向」において、「50歳未満」の割合が高く、「70歳以上」の割合が低く、「相補志向」において、「50歳未満」の割合が特に高く、「50～59歳」「60～69歳」「70歳以上」の割合は低くなっていた（表3）。職業については、全体に比べ、「補完志向」において、「会社員」「研究職」「自営業」の割合が高く、「相補志向」において、「会社員」「公務員」「専門職」「学生」の割合が高くなっていた（表3）。居住地については、全体に比べ、「補完志向」において、「その他」の地域の割合が高く、「近畿」の割合が低くなっていたが、逆に「相補志向」において、「近畿」の割合が高く、「その他」の地域の割合が低くなっていた（表3）。自治会・町内会行事への参加の程度については、全体に比べ、「対抗志向」において、参加の程度がやや高く、「補完志向」においては、参加の程度が高い会員と低い会員の双方が存在しており、「相補志向」において、参加の程度が低くなっていた（表3）。

「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と基本属性等（性別、年齢、職業、居住地、自治会・町内会行事への参加の程度）の関係について分析を行った結果、性別、職業において、有意な差が示された（表4）。性別については、全体に比べ、「対抗志向」において、女性の割合が高く、「補完志向」においては、男性の割合がやや高く、「相補志向」においては、男性の割合が特に高くなっていた（表4）。職業については、全体に比べ、「対抗志向」において、「家事専業」「その他」の割合が高く、「補完志向」においては、「公務員、教員」「専門職」の割合が高く、「相補志向」においては、「会社員」「現在は働いていない」の割合が高くなっていた（山添ほか，2020b）（表4）。

表3 「気候ネットワーク」の会員の行政との関係志向×基本属性等

		「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
年齢* (N = 245)	50歳未満	28.9	48.1	61.9	33.9
	50～59歳	24.4	22.2	14.3	23.3
	60～69歳	24.4	22.2	14.3	23.3
	70歳以上	22.3	7.4	9.5	19.6
職業* (N = 245)	農林漁業	1.0	0.0	0.0	0.8
	会社員	12.7	25.9	23.8	15.1
	公務員	8.1	3.7	19.0	8.6
	教員	12.2	7.4	4.8	11.0
	研究職	4.6	11.1	0.0	4.9
	専門職	8.6	3.7	14.3	8.6
	自営業	6.6	11.1	4.8	6.9
	団体職員	7.6	11.1	9.5	8.2
	議員	5.6	3.7	0.0	4.9
	家事専業	3.0	0.0	0.0	2.4
	パート・アルバイト	2.5	0.0	0.0	2.0
	学生	0.0	0.0	9.5	0.8
	現在は働いていない	22.3	22.2	14.3	21.6
	その他	5.1	0.0	0.0	4.1
居住地* (N = 245)	近畿	42.6	33.3	71.4	44.1
	関東	32.0	33.3	28.6	31.8
	その他	25.4	33.3	0.0	24.1
自治会・町内会行事 への参加の程度* (N = 245)	ほとんどすべてに参加している	12.8	18.5	9.5	13.2
	関心に応じて参加している	50.3	29.6	23.8	45.7
	ほとんど参加していない、 いままで参加したことがない	36.9	51.9	66.7	41.2

(注1) 単位：%

(注2) * : $p \leq 0.05$ ※漸近有意確率(両側)

表4 「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係志向×基本属性等

		「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
性別** (N = 201)	男性	54.1	78.8	94.4	68.2
	女性	45.9	21.2	5.6	31.8
職業** (N = 200)	農業、漁業	2.0	4.8	5.6	3.5
	会社員	10.2	9.5	22.2	11.0
	公務員、教員	9.2	22.6	16.7	15.5
	専門職	5.1	11.9	0.0	7.5
	自営業	8.2	4.8	0.0	6.0
	家事専業	20.4	6.0	5.6	13.0
	パート・アルバイト、 学生	8.2	6.0	0.0	6.5
	現在は働いていない	27.6	32.1	50.0	31.5
	その他	9.2	2.4	0.0	5.5

(注1) 単位：%

(注2) ** : $p \leq 0.01$ ※漸近有意確率(両側)

(出所) 山添ほか(2020b)をもとに筆者ら作成

4. 会員の行政との関係志向と入会理由・活動の志向性の関係

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と入会理由・活動の志向性（どのような活動を重視するか）の関係について検討を行う。

「気候ネットワーク」の会員の「行政との関係志向」と入会理由の関係について分析を行った結果、有意な差は示されなかった。「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と入会理由の関係について分析を行った結果、「住民主体の環境保全活動への関心」において、有意な差が示された（表5）。「住民主体の環境保全活動への関心」については、全体に比べ、「対抗志向」において、回答割合がやや高く、「相補志向」においては、回答割合が低くなっていた（山添ほか、2020b）（表5）。

「気候ネットワーク」の会員の「行政との関係志向」と活動の志向性の関係について分析を行った結果、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」「子どもたちへの環境教育」において、有意な差が示された（表6）。全体に比べ、「対抗志向」においては、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合がやや高くなっていた（表6）。「補完志向」においては、「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合は特に低くなっていた（表6）。「相補志向」においては、「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」の回答割合は低くなっていた（表6）。

「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と活動の志向性の関係について分析を行った結果、「行政からの委託事業」において、有意な差が示された（表7）。全体に比べ、「相補志向」においては、「行政からの委託事業」を重視する割合が高くなっていた（山添ほか、2020b）（表7）。

表5 「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係志向×入会理由 (N = 199)

項目（複数回答）	「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
住民主体の環境保全活動への関心	46.5	41.5	11.1	41.2

(注1) 単位：%

(注2) $p \leq 0.05$ ※漸近有意確率（両側）

(出所) 山添ほか（2020b）

表6 「気候ネットワーク」の会員の行政との関係志向×活動の志向性 (N = 243)

項目（複数回答）	「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
政策提言活動 **	75.9	29.6	47.6	68.3
政策決定者へのロビー活動（働きかけ） **	46.7	14.8	42.9	42.8
子どもたちへの環境教育 **	11.3	33.3	28.6	15.2

(注1) 単位：%

(注2) **: $p \leq 0.01$ ※漸近有意確率（両側）

表7 「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係志向×活動の志向性 (N = 198)

項目（複数回答）	「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
行政からの委託事業	4.1	3.6	17.6	5.1

(注1) 単位：%

(注2) $p \leq 0.05$ ※漸近有意確率（両側）

(出所) 山添ほか（2020b）

5. 会員の行政との関係志向と財源志向の関係

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と財源志向（どのような財源を重視するか）の関係について検討を行う。

「気候ネットワーク」の会員の「行政との関係志向」と財源志向の関係について分析を行った結果、「行政からの委託事業を増やす」「会費収入を増やすため、会員数を増やす」において、有意な差が示された（表8）。全体に比べ、「対抗志向」においては、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合がやや高くなっていた（表8）。「補完志向」においては、「行政からの委託事業を増やす」「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合が低くなっていた（表8）。「相補志向」においては、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合は低くなっていた（表8）。

「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」と財源志向の関係について分析を行った結果、「行政からの委託事業を増やす」「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」において、有意な差が示された（表9）。全体に比べ、「対抗志向」においては、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合がやや低くなっていた（表9）。全体に比べ、「補完志向」においては、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が高く、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合は低くなっていた（表9）。全体に比べ、「相補志向」においては、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が低くなっていた（山添ほか、2020b）（表9）。

表8 「気候ネットワーク」の会員の行政との関係志向×財源志向 (N = 238)

項目（複数回答）	「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
行政からの委託事業を増やす **	24.2	11.1	57.1	25.6
会費収入を増やすため、会員数を増やす **	57.4	33.3	28.6	52.1

（注1）単位：%

（注2）**： $p \leq 0.01$ ※漸近有意確率（両側）

表9 「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係志向×財源志向 (N = 196)

項目（複数回答）	「対抗志向」	「補完志向」	「相補志向」	全体
行政からの委託事業を増やす **	28.9	18.5	55.6	27.0
現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる *	9.3	21.0	5.6	13.8

（注1）単位：%

（注2）**： $p \leq 0.01$, *： $p \leq 0.05$ ※漸近有意確率（両側）

（出所）山添ほか（2020b）

6. 行政との関係志向による会員の特徴

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員について、「対抗志向」「補完志向」「相補志向」ごとに比較し、その特徴について検討する。

6.1. 「対抗志向」を有する会員の特徴

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「対抗志向」を有する会員を比較し、その特徴について検討する。

「気候ネットワーク」の「対抗志向」を有する会員では、「50歳未満」の割合がやや低く、「自治会・町内会行事への参加の程度」がやや高く、活動の志向性において、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合がやや高く、財源志向において、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合がやや高くなっていた（表10）。「気候ネットワーク」の「対抗志向」を有する会員は、対抗的活動を重視し、財源においても、会員数の拡大による自主財源の確保を重視していると考えられる。

一方、「びわこ豊穡の郷」の「対抗志向」を有する会員では、「女性」の割合が高く、「家事専業」「その他」の割合が高く、入会理由において、「住民主体の環境保全活動への関心」の回答割合がやや高く、財源志向において、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合はやや低くなっていた（表10）⁵。「びわこ豊穡の郷」の「対抗志向」を有する会員は、行政とは一定の距離を保ちつつ、住民主体の活動を進めていこうとする傾向にあると考えられる。

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」ともに、「対抗志向」を有する会員では、行政に対する対抗的な活動を志向し、行政からの独立性を重視していると解釈できる。

6.2. 「補完志向」を有する会員の特徴

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「補完志向」を有する会員を比較し、その特徴について検討する。

「気候ネットワーク」の「補完志向」を有する会員では、「50歳未満」の割合がやや高く、「70歳以上」の割合が低く、「会社員」「研究職」「自営業」の割合が高くなっていた。居住地において、「近畿」「関東」以外の「その他」の地域の割合が高く、「自治会・町内会行事への参加の程度」が高い会員と低い会員との双方が存在していた。活動の志向性において、「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合は特に低く、財源志向において、「行政からの委託事業を増やす」「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合は低くなっていた（表10）。「気候ネットワーク」の「補完志向」を有する会員は、環境教育等の実施による活動の担い手の育成を重視しており、地域における活動の拡がりを重視していると考えられる。

一方、「びわこ豊穡の郷」の「補完志向」を有する会員では、「男性」の割合がやや高く、「公務員、教員」「専門職」の割合が高く、財源志向において、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が高く、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合は低くなっていた（表10）。「びわこ豊穡の郷」においては、水路や河川の清掃・維持管理など、会員のボランティア

⁵ 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）。

表 10 会員の行政との関係志向の特徴

		「対抗志向」		「補完志向」		「相補志向」	
		「気候ネットワーク」	「びわこ豊穡の郷」	「気候ネットワーク」	「びわこ豊穡の郷」	「気候ネットワーク」	「びわこ豊穡の郷」
基本的属性等	性別		・「女性」の割合が高い。		・「男性」の割合がやや高い。		・「男性」の割合が特に高い。
	年齢	・「50歳未満」の割合がやや低い。		・「50歳未満」の割合が高く、「70歳以上」の割合は低い。		・「50歳未満」の割合が特に高く、「50～59歳」「60～69歳」「70歳以上」の割合は低い。	
	職業		・「家事専業」「その他」の割合が高い。	・「会社員」「研究職」「自営業」の割合が高い。	・「公務員、教員」「専門職」の割合が高い。	・「会社員」「公務員」「専門職」「学生」の割合が高い。	・「会社員」「現在は働いていない」の割合が高い。
	居住地			・「その他」の地域の割合が高く、「近畿」の割合は低い。		・「近畿」の割合が高く、「その他」の地域の割合は低い。	
	自治会・町内会行事への参加	・参加の程度がやや高い。		・参加の程度が高い会員と低い会員の双方が存在している。		・参加の程度が低い。	
入会理由		・「住民主体の環境保全活動への関心」の回答割合がやや高い。				・「住民主体の環境保全活動への関心」の回答割合が低い。	
活動の志向性	・「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合がやや高い。		・「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」「政策決定者へのロビー活動（働きかけ）」の回答割合が特に低い。		・「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」の回答割合が低い。	・「行政からの委託事業」の回答割合が高い。	
財源志向	・「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合がやや高い。	・「現在の財源でまかなえる範囲のとどめる」の回答割合がやや低い。	・「行政からの委託事業を増やす」「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合が低い。	・「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が高く、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が低い。	・「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合が低い。	・「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が低い。	

な活動も多く、このような活動は、地域の「地付」の人たちが重視する活動でもある（山添ほか、2017）。「びわこ豊穡の郷」の「補完志向」を有する会員は、会員の手弁当によるボランティア的活動の実施と地域社会との連携を重視していると考えられる。

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」ともに、「補完志向」を有する会員では、行政との関係よりも、地域社会との関係（連携）を重視していると解釈できる。

6.3. 「相補志向」を有する会員の特徴

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「相補志向」を有する会員を比較し、その特徴について検討する。

「気候ネットワーク」の「相補志向」を有する会員では、「50歳未満」の割合が特に高く、「50～59歳」「60～69歳」「70歳以上」の割合は低く、「会社員」「公務員」「専門職」「学生」の割合が高くなっていった。居住地において、「近畿」の割合が高く、「自治会・町内会行事への参加の程度」は低くなっていった。活動の志向性において、「子どもたちへの環境教育」の回答割合が高く、「政策提言活動」の回答割合が低く、財源志向において、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「会費収入を増やすため、会員数を増やす」の回答割合は低くなっていった（表10）。「気候ネットワーク」の「相補志向」を有する会員は、行政からの委託事業の獲得による財源の確保を重視していると考えられる。

「びわこ豊穡の郷」の「相補志向」を有する会員では、「男性」の割合が特に高く、「会社員」「現在は働いていない」の割合が高く、入会理由において、「住民主体の環境保全活動への関心」の回答割合が低くなっていった。活動の志向性において、「行政からの委託事業」の回答割合が高く、財源志向において、「行政からの委託事業を増やす」の回答割合が高く、「現在の財源でまかなえる範囲の活動にとどめる」の回答割合が低くなっていった（表10）。「びわこ豊穡の郷」の「相補志向」を有する会員は、行政からの委託事業の獲得による安定的な財源の確保を重視しているものと解釈できる。

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」ともに、「相補志向」を有する会員では、委託事業を重視し、行政との連携を現実的な選択肢として捉えていると解釈できる。

7. 考察：環境 NPO と行政・地域社会との関係——「制度化」と「脱制度化」をめぐって

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」は、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」というタイプの異なる環境 NPO であるが、会員の「行政との関係志向」（「対抗志向」「補完志向」「相補志向」）の特徴には、一定の共通性がみられた^{*6}。「気候ネットワーク」と「びわこ

*6 「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」の会員の「行政との関係志向」（「対抗志向」「補完志向」「相補志向」）では、活動の志向性と財源志向において共通性がみられたが、基本属性等においては、相違がみられた。基本属性等の相違については、「政策提言型環境 NPO」と「草の根型環境 NPO」という環境 NPO のタイプの相違の基づくものと考えられるが、この点については、引き続き研究を進めていきたい。

豊穡の郷」とともに、「対抗志向」を有する会員では、行政からの独立性を重視しており、「補完志向」を有する会員では、行政との関係よりも、地域社会との関係（連携）を重視し、「相補志向」を有する会員では、行政との連携を現実的な選択肢と捉えていた。

環境NPOの会員の「対抗志向」と「相補志向」の関係は、行政からの独立性を重視するか、それとも、行政との連携を現実的な選択肢として捉えるかという「行政との関係に関する軸」といえる。一方で、「補完志向」の会員の志向性からは、「地域社会との関係に関する軸」という、もう1つの軸を見出すことができる（図2）。

「行政との関係に関する軸」だけでなく、「地域社会との関係に関する軸」を見出すことによって、環境NPOの「制度化」と「脱制度化」（寺田，2018）を、より立体的に捉えていくことができるであろう。環境運動の「制度化」は、「運動体」から「経営体」への変化（寺田，1998；寺田，2000）であり、NPOの経営強化を意味する一方で、行政に対するアドボカシー機能の低下と地域社会のニーズからの乖離を意味する⁷。それに対し、地域社会との連携は、そのニーズをもとにしたアドボカシーの活性化を促すこととなり、NPOの「経営体」からの「脱制度化」（寺田，2018）として捉えることができる（図2）⁸。

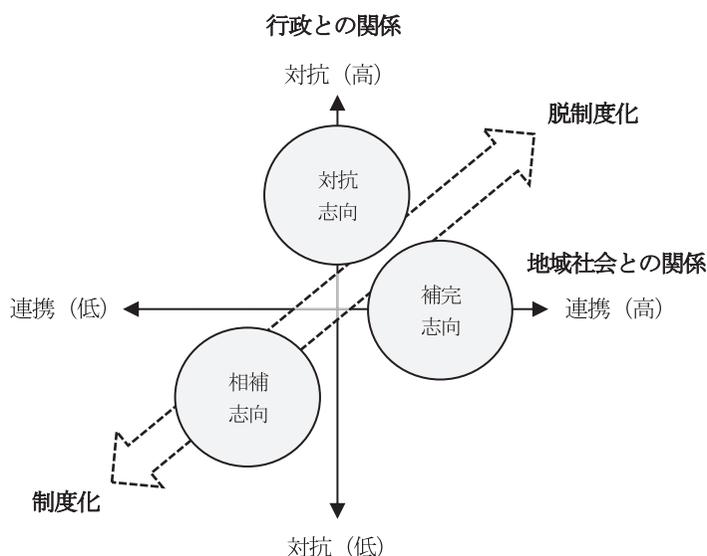


図2 環境NPO会員の行政・地域社会との関係志向

*7 坂本は、全国のサードセクター組織の調査をもとに、「政府への財政的依存は、ある一定のレベルまではアドボカシーを促進する効果をもつが、一定のレベルを超えて財政的依存が進むと、今度は逆にアドボカシーを抑制する効果をもつ」（坂本，2019：180）としている。

*8 「気候ネットワーク」においては、環境NPO、消費者団体、女性会、自治会、企業関係団体、生協、家電店、中間支援組織、地方自治体などの多様な主体との連携による「省エネラベルの制度化」に取り組んできており（豊田ほか，2014）、「びわこ豊穡の郷」においては、商工会など30団体が参加する「ほたるパーク&ライド事業」（現「守山ほたるパーク&ウォーク」）の事務局を担うなど、幅広い主体との連携に取り組んできている（野田，2007）。

「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」ともに、「対抗志向」を有する会員では、行政からの独立性を重視しており、「脱制度化」の志向が強いと位置づけられる（図2）。一方、「補完志向」を有する会員では、行政との関係よりも、地域社会との関係（連携）を重視しており、「対抗志向」を有する会員とは異なる意味で、「脱制度化」の志向が強いと位置づけられる（図2）。それに対し、「相補志向」を有する会員では、行政との連携を現実的な選択肢としており、「制度化」の志向が強いと位置づけられる（図2）。「気候ネットワーク」と「びわこ豊穡の郷」ともに、「相補志向」の会員の割合は少なくなっていたことから、「制度化」の志向を持った会員は、現時点においては、少数派であるといえよう⁹。

これまで、多くの論者によって NPO と地域社会・地域コミュニティとの連携の重要性が指摘されてきた（田尾，2004；広井，2009；中川，2011；鳥越，2014）が、日本社会においては、環境 NPO の経営資源が潤沢でないがゆえに、地域社会の多様な主体との連携が重要となり、このことが、環境 NPO を「脱制度化」の方向へと促してきたと捉えられよう¹⁰¹¹。環境 NPO においては、地域社会の多様な主体との連携によって、「脱制度化」が促進され、「直接的な政治」「下からの社会形成」である「サブ政治」の領域において、活動が蓄積されてきたといえよう¹²。環境 NPO については、行政との関係とともに地域社会との関係を同時に捉えていくことが必要であり、2つの関係を一体的に捉えていくことによって、環境 NPO の「制度化」と「脱制度化」をはじめとした立体的な姿を捉えていくことができよう¹³¹⁴。

*9 山添ほか（2020c）では、環境 NPO の会員の志向性について、「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」という2軸で検討を行った。環境 NPO の「制度化」と「脱制度化」については、「行政との関係に関する軸」と「地域社会との関係に関する軸」に、「財源のあり方に関する軸」を加えた3つの軸で捉えていくことで、さらに立体的に捉えていくことができよう。

*10 鳥越は、「NPO の活動のうまくいっているケースは、NPO のリーダーが住民の考え方をよく理解していて、地元の自治会を表に立てているところである」（鳥越，2014：89）としている。一方、広井は、NPO その他のミッション型コミュニティと自治会・町内会等を含む伝統に根ざした地域コミュニティとのクロス・オーバーないし融合が大きな課題となる（広井，2009：84-85）とし、中川も、「コミュニティ系団体と NPO 型団体の構成員である市民同士の出会い」（中川，2011：47）や「人材相互のクロスオーバー」（中川，2011：47）が重要であるとしている。

*11 筆者らが参加した「びわこ豊穡の郷」の第15回通常総会（2018年6月10日）では、会長から「自治会とのつながりこそが、豊穡の郷の力となっている」と開会あいさつが行われるなど、自治会との連携が重視されてきている。

*12 「気候ネットワーク」においては、多様な主体との連携による「省エネラベルの制度化」に取り組んできている。「省エネラベルの制度化」は、さまざまなステークホルダーの参加・連携のもとで、問題を提起し、実践活動や事業実施を伴った政策提言を行い、政策形成に影響を及ぼそうとする「多主体連携による政策提言活動」（豊田ほか，2014）であり、「下からの社会形成」である「サブ政治」の具体例の1つとして位置づけられる。

*13 山添ほか（2021）では、「びわこ豊穡の郷」の会員の行政との関係志向（「対抗志向」の（高）（低））および自治会との関係志向（「連携志向」の（高）（低））の相違により、四類型を構成し、会員アンケート調査について分析を行った。青木（2018）においては、環境社会学と社会運動研究の関係性を検討し、「社会運動研究」ではなく、「環境運動研究」として研究することの意義を4点で指摘しているが、今後、環境運動研究においては、コミュニティ（野田，2017）をはじめとした様々な分野との間でより横断的に研究を進めることが必要であろう。

文献

- 青木聡子, 2018, 「環境社会学と『社会運動』研究の接点——いま環境運動研究が問うべきこと」『環境社会学研究』24, 8-21.
- Beck, Ulrich., 2002, *Das Schweigen der Wörter : Über Terror und Krieg: Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und Globale Subpolitik*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=2010, 島村賢一訳『世界リスク社会論——テロ, 戦争, 自然破壊』筑摩書房.)
- 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.
- 広井良典, 2009, 『コミュニティを問いなおす——つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房.
- 菊池静香, 2005, 「自然保護・景観保全と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.
- 中川幾郎, 2011, 「地域分権から地域自治へ」中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社, 35-61.
- 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, 2017, 「コミュニティを基盤とする環境ガバナンスの可能性」『京都府立大学学術報告（公共政策）』9, 103-113.
- 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））.
- 野中郁次郎・廣瀬文乃・平田透, 2014, 『実践ソーシャルイノベーション——知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO』千倉書房.
- 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.
- Pekkanen, R., 2006, *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.)

*14 環境NPOは、その状況に合わせて活動を変化させていくことから、会員の「行政との関係志向」も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年以上が経過し、「びわこ豊稔の郷」についても、調査当時から5年以上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。

- 坂本治也, 2019, 「政府への財政的依存とサードセクター組織のアドボカシー」後房雄・坂本治也編『現代日本の市民社会論——サードセクター調査による実証分析』法律文化社, 169-182.
- 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.
- 寺田良一, 2018, 「エコロジー運動, 環境運動, 環境正義運動——新しい社会運動としての環境運動の制度化と脱制度化」『環境社会学研究』24, 22-37.
- 鳥越皓之, 2014, 「コミュニティが支配権をもつ風景——そこに住む者が風景をつくる」中村良夫・鳥越皓之・早稲田大学公共政策研究所編『風景とローカル・ガバナンス——春の小川はなぜ失われたのか』早稲田大学出版部, 63-92.
- 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.
- 渡辺豊博, 2012, 『共助社会の戦士たち——NPO・社会的企業 成功への処方箋』静岡新聞社.
- 山添史郎・霜浦森平・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資, 2008, 「地域環境NPOの参加者の居住歴と活動の志向性——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『水資源・環境研究』21, 25-34.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2012, 「地域環境保全活動への参加と社会関係資本——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『環境社会学研究』18, 155-166.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2017, 「地域環境NPOにおける社会運動性と事業性——NPO法人『びわこ豊稔の郷』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・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2020a, 「地域環境NPOの活動展開と参加の構造の変化——NPO法人『びわこ豊稔の郷』の20年を振り返って」『環境社会学研究』26, 111-124.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2020b, 「地域環境NPO会員の行政との関係志向の変化——NPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『水資源・環境研究』33(1), 15-21.
- 山添史郎・豊田陽介・平岡俊一・野田浩資, 2020c, 「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『びわこ豊稔の郷』を事例として」『京都府立大学学術報告(公共政策)』12, 61-75.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2021, 「『びわこ豊稔の郷』の会員の行政・自治会との関係志向——地域環境NPOの活動の持続性をめぐって」『水資源・環境研究』34(1), 10-16.
- 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、2021年～2023年度科学研究費補助金基盤研究（C）『持続可能な地域社会の再帰的構成——制度発展としての環境ガバナンスの創出・成熟過程』（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。

（2021年9月24日受理）

（やまぞえ しろろ 滋賀県日野町役場企画振興課／公共交通政策推進室主任）

（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）