

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19530451
 研究課題名（和文）琵琶湖の水環境保全とローカルガバナンス
 ：環境NPOによる多主体連携の可能性と課題
 研究課題名（英文）Water Environment Management and Local Governance in the Lake Biwa
 Basin: Possibilities and Problems of Multi-stakeholder Collaboration
 研究代表者
 野田 浩資 (NODA HIROSHI)
 京都府立大学公共政策学部・准教授
 研究者番号：60250255

研究成果の概要：

地域社会レベルでの環境ガバナンス形成において環境NPOの果たす役割と課題を明らかにすることを目的とし、滋賀県守山市のNPO法人「びわこ豊穰の郷」を対象として、参与観察、会員アンケート、コアメンバーインタビュー調査を実施した。(1)「びわこ豊穰の郷」は、1999年調査と比較して、会員の構成を多様化させており、(2)居住歴や社会関係資本の多様化に対応して、「活動の志向性」や「財源確保」に関する会員の意識が多様化しており、「自立／連携」「ボランティア性／事業性」をめぐるジレンマの解決が課題となっており、(3)コアメンバーは、地域社会の他主体との連携をめぐり、多様かつ重層的に課題を認識していることを示し、他事例と比較を通じて一般化を図った。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
平成19年度	900,000	270,000	1,170,000
平成20年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：環境社会学、水環境保全、住民参加、環境NPO、環境ガバナンス、NPOマネジメント、琵琶湖

1. 研究開始当初の背景

水質・生態系の保全が課題となっている琵琶湖流域を取り上げ、環境NPOを起点とする多主体連携による水環境保全とローカルガバナンスの可能性と課題を明らかにしようとするものである。

「ガバナンス」とは、「上からの統治と下からの自治」を統合する概念であり、共有された目的に向けて、市民・企業・専門家・自

治体・政府など、多元的で多様な主体(ステークホルダー)が、互いに尊重し合い、かつ、互いの活動を促進し合っている状態といえる。冷戦終結後の国際社会において、「国家の役割の縮小」ないし「国家の退場」が進行し、不確実性の高まった現代社会における新たな秩序の形成が模索されている。そのなかで、キーワードとして浮上してきた概念が「ガバナンス」である。「ガバメント」が含

意する「支配／被支配」の枠組みとヒエラルキー的な構造の先に、地球環境問題などの人類共通の課題解決を担うことのできる新たなしくみが模索されている。その意味において、「ガバメント（統治）からガバナンス（協治）へ」という移行が進行しつつある。

「ガバナンス」をめぐる議論は、グローバルなレベルを中心として進められており、ローカルなレベルでの議論は立ち後れているが、実際には、「ガバメントからガバナンスへ」という移行は、ローカルなレベルでも着実に進行している。世界各国で「民営化」「分権化」が推進され、ローカルなレベルでも、国家・政府・行政の役割の縮小にともなう社会制度の再構築が進行している。国レベルの政府から地方自治体へ、「官」から民間主体（NPOやコミュニティなど）へ権限委譲が進められ、多元的で多様な主体による相互尊重的・水平的な関係性に基づく問題解決と秩序形成がローカルなレベルでも模索されている。

「移行」に伴う混乱も生じている。現状では、地方自治体は、より上位の政府（都道府県にとって国、市町村にとって都道府県）に対して権限・財源の委譲を要求している一方、NPOを含めた民間主体に対する権限・財源委譲には消極的である。地方自治体が参加型の環境政策を模索している一方、地域社会の現場では、地域環境管理において大きな役割を果たしてきた伝統的主体である自治会・町内会や農業関連団体などが弱体化しており、地域の環境保全に危機感を持った地域住民が立ち上がりつつある。その担い手を、本研究では「地域環境NPO」として対象化している。

自治会・町内会などの伝統的な地域単位では「解決」が困難な課題に対して、新たな主体の創出が求められている。その一つの可能性が、「びわこ豊穡の郷」を例とする「地域環境NPO」である。それは、一般的な環境NPOとは異なり、コミュニティ基盤型のNPOである。身近な地域の環境の「管理」「保全」「質の向上」に取り組み、地域内の多くの住民や団体などに働きかけ、持続的に活動に巻き込んでいかなければならない。環境という分野に限定されているとはいえ「包括性」を特徴とし、多様な住民の参加に基づく息の長い活動を期待されている。

2. 研究の目的

滋賀県守山市のNPO法人「びわこ豊穡の郷」をインテンシブに調査することによって、地域社会レベルでの環境ガバナンス形成において環境NPOの果たす役割と課題について明らかにすることを目的とした。第1の研究課題は、「地域環境NPOのマネジメント」であり、第2の研究課題は、「多主体連

携」とそれを通じた「環境ガバナンス形成」である。

第1に、「NPOとしての自立」において「地域環境NPO」はどのような特性を持ち、どのような課題を抱えているのかを明らかにする。「地域環境NPO」は、身近な地域の環境の「管理」「保全」「質の向上」に取り組む。具体的な現場を持ち、目に見える成果を上げる。同じように地域で活動したとしても、例えば地球温暖化問題に取り組むNPOが、その活動の成果を実感しにくいのに対して、成果が具体的にあらわれやすい。一方、地域レベルでの「環境」問題であるので、参加者が地域内に限られる一方、可能な限り多くの住民や団体などに働きかけ、持続的に活動に巻き込んでいかなければならず、自治会・町内会などと同様に「包括性」を特徴とする。多様な住民の参加に基づく息の長い活動を期待されている。このような特性を持つ「地域環境NPO」のマネジメントをめぐる「活動の志向性の多様性・包括性とその調整」「財源確保」にアプローチする。

第2に、「多主体連携」とそれを通じた「環境ガバナンス形成」のプロセスを明らかにする。「多主体連携活動」の実例が、「びわこ豊穡の郷」によって2004年から開催されている「守山ほたるパーク&ウォーク」である。ホテル鑑賞に訪れる観光客の迷惑駐車対策として始まった事業であり、無料の駐車場を確保し、期間中3万人の観光客を徒歩またはバスで、地域に導き入れることで、地域の経済的主体である商店街や商工会を巻き込み、同時に、ホテルを対象とすることによって地域にとってのシンボリックな行事となっている。環境NPOの事業が、経済的主体の参加を取り込み、また、地域にとってのシンボリック性をもった恒例の行事になることによって、環境NPOの地域での認知度の向上につながるるとともに、行政からのNPO支援の根拠ともなっている。

NPO単独での活動は環境ガバナンス形成としては不十分である。その意味で、地域内の他の主体との関係形成が課題である。地域内の他主体とは、「自治会・町内会」「地方自治体」「経済的主体」である。「自治会・町内会との連携」、「行政との相互関係」、商店街などの「経済的主体」を含めた多主体連携を検討した。さらに、多主体連携について「他地域の事例」の検討を試みた。

3. 研究の方法

文献レビュー、参与観察、研究会開催（2007年度に5回、2008年度に8回の研究会開催）とともに、会員意識調査とコアメンバーインタビュー調査を実施し、量的・質的アプローチによる多面的な調査を実施した。また、調査結果は対象となるNPOに還元に努めた。

(1) 会員意識調査

2007年8月～9月にかけてNPO法人「びわこ豊穰の郷」の個人会員を対象とする郵送によるアンケート調査を実施した。「びわこ豊穰の郷」のこれまでの活動への評価、琵琶湖・赤野井湾流域の今後の水環境保全のあり方について質問した。配布数363、回答数は228、回収率は62.8%であった。調査票送付前に協力依頼葉書1回、調査票送付後に督促葉書1回を郵送した。

(2) コアメンバーインタビュー

2007年10月から12月にかけて、「びわこ豊穰の郷」のコアメンバーを対象とするインタビュー調査を実施した。事務局を含め理事・運営委員を中心に22名の協力を得られた。「びわこ豊穰の郷」を中心となって支えているメンバーから、率直な意見を聞き取ることができた。

(3) 研究成果の社会的還元

会員意識調査、および、コアメンバー調査の結果を「びわこ豊穰の郷」に提出した。また、2008年5月には研究会としての提案を作成、提出した。2008年11月には、「豊穰のこれから」をテーマとするワークショップが開催され、研究会メンバーが調査結果を報告する機会を得た。

4. 研究成果

会員アンケート調査とコアメンバーインタビューの内容の分析を進め、一般会員とリーダー層において、社会的属性、参加動機などの基本的項目に加え、NPOの運営方針等に関する会員の意見の布置連関について多くの知見を得た。2008年9月には、環境経済・政策学会（大阪大学）において、共同報告を行うとともに、2009年3月には、研究分担者、研究協力者の分担執筆により「研究成果報告書」をまとめた。

(1) 調査対象の概要

「びわこ豊穰の郷」は、琵琶湖と琵琶湖に流れ込む「里川」の水環境の保全に取り組んでおり、このような身近な地域の環境の「管理」「保全」に取り組むNPOを、「地域環境NPO」と位置づける。「地域環境NPO」は、多様な住民の参加に基づく「コミュニティ基盤型」であり、NPOとして「自立」して活動することだけではなく、行政、自治会・町内会、企業などの地域社会の多様な主体に働きかけ「連携」して活動を進めることが求められる。

NPO法人「びわこ豊穰の郷」は、1996年に「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」として発足し、2004年にNPO法人格を取得した、

「ゲンジボタルが乱舞する故郷の再現」「琵琶湖とシジミに親しむ故郷の再現」を目標とする環境ボランティア団体である。

「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」の設立の背景には、1972年に開始され1997年に終結することになっていた「琵琶湖総合開発事業」の終結後の琵琶湖保全をめぐる滋賀県の取り組みがあった。当時の滋賀県は、後に「マザーレイク 21 計画—琵琶湖総合保全整備計画—」（2000年策定）としてまとめられる「琵琶湖の総合保全計画」の検討過程にあり、「県民参画」を大きなテーマとしていた。琵琶湖を保全していくための主眼を、従来の「集水域全体の流域管理」（汚濁負荷削減対策）から、湖に流入する主要河川の流域ごとの「流域管理」へのシフトを大きな特徴とし、各流域の地域住民や事業者による主体的な取り組みが重視されることになった。

「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」は、1996年に県内初めての「流域協議会」として設立されたものである。赤野井湾流域を活動範囲とする流域協議会であり、守山市だけではなく、周辺市町村を含んだ赤野井湾「流域」を単位とする環境ボランティア団体として設立されたものである。当時の滋賀県エコライフ推進室が、その設立に強く関わっていた。その後、滋賀県によって13の流域協議会が設立され、2004年2月には、流域協議会の全県民的ネットワーク組織である「琵琶湖流域ネットワーク委員会」が発足している。「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」およびその後の「びわこ豊穰の郷」は、湖南流域環境保全協議会の構成団体の1つである。参加呼びかけは、自治会・町内会を含め、各種の地域団体（婦人団体や労働組合など）に対してなされ、実質的に「地域リーダー」を網羅した「官製団体」を出発点とする。設立に行政が関わり、当初は、行政からの支援を前提として、組織が発立された。その後、2004年9月に特定非営利活動法人化を認証され、10月に名称変更し、「特定非営利活動法人びわこ豊穰の郷」を設立された。

2004年度から「守山ほたるパーク&ウォーク事業」を実施し、期間中に3万人を超える人びとがホテル鑑賞に訪れ、地元商店街との「連携」が実現している。2005年度からの環境省「いきづく湖沼ふれあいモデル事業」の委託により、自治会・町内会との「連携」に着手した。2006年度からは、守山市立「ほたるの森資料館」の指定管理者となり、行政との「連携」が進んでいる。

「びわこ豊穰の郷」の2008年現在の会員数は436であり、そのうち個人会員331人、自治会69、企業・団体36団体となっている。この規模の組織を維持・運営するための組織体制の整備、財源の確保が必要となる。

「総会」は、会員全員の参加により、年に

1回(例年5月)開催され、役員改選、前年度の活動報告、年間事業計画、予算・決算の承認などが議題とされる。実際の組織運営は、月に1度開催される「理事会・運営委員会」および「調査改善活動部会」と「啓発広報活動部会」という2つの部会によって担われている。「調査改善活動部会」には、活動内容ごとに「委員会」が設けられ、多くの年間行事が委員会形式で実施されている。「啓発広報活動部会」は、会誌『豊穡の郷だより』の編集・発行、ホームページによる情報発信を担当している。

最もフォーマルな意思決定は総会においてなされる。各年度の行事は正式には、5月頃に開催された総会によって承認され、実施されていく。しかし、実際には、年度途中での新たな委託事業に取り組まなければならない場合などもあり、また、新たなアイデアでの新規の活動が提案される場合もある。これらは「部会」や「委員会」において議論され、理事と事務局(理事長、副理事長、事務局長)が中心となって調整が行われ、実行に移されていく。

財源については、組織の変遷、特に2004年のNPO法人をめぐって、2つの変化があった。第1に、補助金から委託金への変化である。1996年の設立当初において、滋賀県から5年の期限付きでの「補助金」のかたちで支援を受けることになっていた。組織の立ち上げ期の支援をおこなうが、その後は財政的にも自立することが期待されていた。

「補助金」の打ち切り後に、「豊穡の郷赤野井湾流域協議会」は、およそ2年半の議論を経て、NPO法人化を決断した。使用目的を限定されない「補助金」のかたちでの支援が打ち切られた後は、財源確保のためには、特定の事業の実施を目的とするかたちの事業委託を受け、「委託金」を主要な財源とする必要があった。行政などからの委託事業を積極的に受けるためには、NPO法人化は避けられないプロセスであった。

第2に、活動費・財源の規模の大幅な増大である。これは、主に「委託費」によるものである。NPO法人化により、委託事業を受ける体制が整ったことが背景にある。

委託事業には、単発的なものと、安定的な性格のものがある。2005~2007年度の環境省「いきづく湖沼ふれあいモデル事業」、また、2007年度の国土交通省「都市再生モデル調査」などは単発的である。一方、2006年度からの「守山市立ほたるの森資料館」の施設管理者としての委託費は、比較的安定的な性格を持つ。

事務所の賃貸料を含めた恒常的な支出を会費と安定的な委託金によって賄っていくのが大きな課題となっている。繰越金を含めて2000万円程度というのが現在の「びわこ

豊穡の郷」の活動費の状況である。

(2)NPOマネジメント

報告書の構成にしたがって、調査結果の概要を紹介する。「地域環境NPO」と「ローカルガバナンス形成」をめぐる問題に対し、「NPOマネジメント」(第I部)と「多主体連携」(第II部)という2つの視角からアプローチした。

第I部では、「地域環境NPOのマネジメント」をめぐって、まず、会員の「活動の志向性」の多様性を会員意識調査によって解明した。会員がどのような活動を重視しているか、「居住歴」(第1章)、「社会関係資本」(第2章)が、会員の「活動の志向性」にどのように影響を与えているかを明らかにした。会員の多様な「活動の志向性」をめぐるジレンマのミッションの共有化に基づく調整が、NPO経営にとって重要な課題となることを示した(第3章)。

第4~5章では、財源確保に関する意見の布置関連の解明に取り組んだ。第4章では、一般会員の財源確保についての意識を規定する要因を多変量解析によって明らかにし、第5章では、コアメンバーインタビューの財源確保についての意識の質的分析を試みた。

(3)ローカルガバナンスの形成

第II部は、地域社会における「多主体連携」を通じた「ローカルガバナンス形成」をテーマとした。

第1~2章では、「びわこ豊穡の郷」と「自治会・町内会」との連携についてとりあげた。第1章では、会員意識調査とコアメンバーインタビューから「自治会・町内会」との連携についての意識を明らかにし、第2章では、環境省からの委託事業を契機とする「自治会・町内会」との連携の3年間の取り組みをフィールドワークから明らかにした。

第3章では、「地域環境NPO」と「行政」との相互関係について、「対抗/補完/相補」を枠組みとして、コアメンバーインタビューを考察する。第4章では、「びわこ豊穡の郷」が行政からの委託を受け、商店街などの「経済主体」と連携して実施している「ほたるパーク&ウォーク事業」について取り上げ、その経済効果調査の結果をまとめる。第5章では、多主体連携により地域環境の保全に取り組んでいる他地域の事例を紹介し、比較と一般化に取り組んだ。

環境NPOを中心とするローカルガバナンス形成にアプローチするにあたって理論的整理を行う。ローカルガバナンス形成には(A)NPOの自立、(B)行政からの財源・権限の委譲、(C)多主体連携活動の展開という3つのフェーズが区別された。

AとBは、一般的に「パートナーシップの

構築」とされるプロセスである。NPOが自立して活動を展開する条件は、行政からの財源・権限委譲にある。しかし、実際には自立していないNPOに対して行政は財源・権限委譲を行うことができない。2つのフェーズは、相互制約的な条件下に置かれている。現実の行政とNPOの二者関係は、この条件を超えることができず、行政からの委託事業によってNPOの「下請け化」とどまりがちである。この条件を超え、ガバナンス形成の重要な構成契機となるのが、C「多主体連携活動の展開」である。

理論的・分析的には区分できるが、「組織マネジメント」をめぐる問題と「多主体連携」をめぐる問題は、実際には密接にリンクしている。外部の主体との連携においてどのような活動に重点を置くかは、内部の意思形成、すなわち「NPOマネジメント」の問題である。「財源確保」の問題もまた、内部と外部をつなぐ典型的な問題である。経営資源の確保という内部の問題であると同時に、どこから財源を得るかということは外部との関係形成の問題である。ボランティアは、基本的に「労働力」をNPOに対して出資しているといえる。しかし、特にNPO法人化後に、NPOが直面するのが、事務局活動を維持するために必要な財源の確保である。財源確保のために行政からの委託事業を受けることは、本来のミッションを果たす活動にとって負担ともなる。

「行政からの権限・財源委譲」はローカルガバナンス形成にとって基盤となるフェーズである。行政側には従来の方式から踏み出して、NPOなど民間主体への権限や財源の委譲に対して、かなりの抵抗感・不安感が存在している推測される。それらの抵抗感・不安感を解消するためにもNPOの側が自立したマネジメントを行うことが必要であり、また、NPO単独ではなく、多様で多元的な主体と連携した「多主体連携」型の活動を行うことが必要である。本研究により、この2つのフェーズの充実を図ることの重要性と現時点での課題が示された。地域環境NPOのマネジメントと多様な主体の連携にともなう課題の構造を前提としたうえで、環境ガバナンス形成の基盤づくり、そのための制度構築が求められている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ①山添史郎・霜浦森平・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資「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

「びわこ豊穰の郷」を事例として」、『水資源・環境研究』21号、25-34、2008年(査読有)。

- ②野田浩資「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号、15-24、2007年(査読有)。

[学会発表] (計2件)

- ①山添史郎・霜浦森平・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資「地域環境NPOの会員構成の多様性と協働の可能性：滋賀県守山市のNPO法人「びわこ豊穰の郷」を事例として(1)」、環境経済・政策学会、大阪大学、2008年9月28日

- ②霜浦森平・山添史郎・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資「混住化地域における地域環境NPOの活動の複合性とジレンマ：滋賀県守山市のNPO法人「びわこ豊穰の郷」を事例として(2)」、環境経済・政策学会、大阪大学、2008年9月28日

[図書] (計1件)

野田浩資編『琵琶湖の水環境保全とローカルガバナンス：環境NPOによる多主体連携の可能性と課題』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))、230頁、2009年。

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

○取得状況 (計0件)

[その他] なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

野田 浩資 (NODA HIROSHI)
京都府立大学・公共政策学部・准教授
研究者番号：60250255

(2) 研究分担者

塚本 利幸 (TUKAMOTO TOSHIYUKI)
福井県立大学・看護福祉学部・准教授
研究者番号：40315841

霜浦 森平 (SHIMOURA SHINPEI)
千葉大学・園芸学研究科・助教
研究者番号：40372354

(3) 連携研究者

なし