

# NGOを通じた市民の環境保全活動の 傾向についての一考察

－環境NGOの発展過程に関する欧米との比較を通して－

野村 康

(財)地球環境戦略研究機関

阿部 治

埼玉大学

## 【要約】

日本の環境NGOは欧米に比べ、政治的影響力の点等で異なるという指摘がこれまでもなされてきた。そういった中、本稿では、個々の環境NGO活動のケーススタディーではなく、「NGOを通じた市民の環境保全活動全体の傾向」といった点について、日本の環境NGOの発展過程を欧米と比較することにより分析を行った。欧米の環境NGOは大きく分けて伝統的な「自然保護運動」と、1960-70年代から始まった、汚染・リサイクル等の問題も扱う政治性の強い「新環境運動」の流れ（主義・理念）に影響を受ける形で発展してきた。日本においては公害問題に始まる独自の環境保全運動の流れの中、日本固有の政治・経済・社会・環境的要因に規定されつつ環境NGOは発展をとげ、独特の特徴を呈することとなった。その結果、全体的に日本の環境NGO（または日本におけるNGOを通じた市民の環境保全活動）には、生活環境の問題に取り組む「生活系」の団体が多く、また特定地域内で活動するローカルな団体が多い。こういった特徴はまた、日本の政治文化や会員数・意思決定メカニズム・設立過程などの組織的特徴ともあわせて、日本の環境NGOが政治的な活動よりも、実践的な活動を指向する傾向をもたらしていることが分かった。

## 【キーワード】

環境NGO、市民、環境保全活動

---

受稿日 2000年7月9日

受理日 2001年8月28日

野村 康、阿部 治

## 1. はじめに

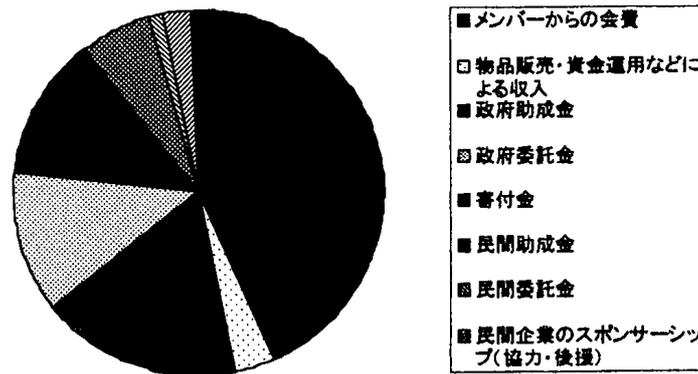
1990年代に入り、環境NGOの活躍は一層顕著なものになった。1992年の国連環境開発会議（地球サミット）には1400以上のNGOが参加して国際交渉に対する影響力を示し、また地球温暖化防止京都会議（1997）にも200以上の環境NGOが参加し、その様子は各メディアでも大きく取り上げられ、人々の環境NGOに対する関心を喚起した。日本においては特に、阪神大震災から特定非営利活動促進法（NPO法）成立にいたるまでの、NPO・NGO全体への関心の高まりとも重なって、環境NGOの重要性についての認識も深まりつつある。

しかし日本においてはその独自の環境NGOの発展過程から、その現状は欧米と異なる点も多い。例えば活動形態の面について言えば、公害期の住民運動の活躍や多くの活発な団体の存在にもかかわらず、日本のNGOはしばしば他の先進諸国と比べ、全体的にみてロビイング・訴訟・抗議活動・意思決定メカニズムへの参加・メディアの注目度等の点から政治的影響力の点で弱いと認識されている（Maull（1992）；Mason（1999）等）。その説明の際にしばしば用いられるのが、会員数の規模である。確かに人的等の資源動員力の観点に加え、会費によって団体の活動・運営費を調達できるということは、環境保全の問題を第一義的に、自立した形で活動を継続できるということであり、重要である。実際にイギリスの調査（Lowe & Goyder, 1983）や今回日本で行ったアンケート調査（後述）結果においても会費は各環境NGOの第一の主要な財源であったように、会員数はNGOにとって大きな意味を持つ（図1）<sup>1</sup>。この点について比較してみると、米国では例えば全米野生生物連盟（National Wildlife Federation）が一団体に400万人以上もの会員によって支えられている（National Wildlife Federation, 1999）のに対して、日本の最大手の環境NGOである日本野鳥の会の会員数は約5万人であり、環境NGO総覧において「環境保全活動が主目的」と答えた約1500団体の延べ会員数は75万4403人<sup>2</sup>である（環境事業団、1998）。しかし、Rainforest Action Network等の先進国のNGOや、途上国における多くのNGOのように、多くの会員を持たなくても国際的に活躍するNGOが存在することからも、それ以外の様々な視点を含めて考察することも必要であろう。

このような背景をふまえ、本稿の目的は、日本におけるNGOを通じた市民の環境保全活動の現状について全体の傾向・特徴を、環境NGOの大部分が設立された1970年代以降の動きに焦点をあて、欧米の事例を参考に、調査・分析を行うことにある。特に欧米と比較して、日本の環境NGOは「実際にどういった方法で環境問題に取り組もうとしているのか」（活動形態）、「どのよ

うな分野で・どれくらいの範囲で活動を行っているのか」(活動分野・範囲)という点に関して、そのような傾向をもたらした経緯・要因は何だったのか(発展過程)という観点を通して分析を行い、その特徴の一面を捉えることを試みている。なお本稿は、環境NGOの個々の活動事例に焦点をあてた定性的なケーススタディーではなく、日本の環境NGOの「全体の傾向」及びそれに影響を与えた社会の動きについて、定量的なものを中心に、定性的なアプローチも活用して分析を行っている。

本稿においては、まず「2. 用語の定義と調査の概要」を次に示し、「3. 環境NGOの発展過程と現状」において、欧米と日本の環境NGOの70年代以降の発展過程を比較し、「4. 日本の環境NGOの発展過程と活動の特徴」において環境NGOの設立促進要因の観点から、日本の環境NGOの発展過程を分析し、その活動分野の広がりや活動形態の特徴について検討する、という手順に沿って考察したい。



N = 74 (複数回答含む)  
(アンケート結果より作成)

図1 各NGOの収入源としてもっとも大きいとしてあげられたもの

## 2. 用語の定義と調査の概要

本稿における分析を行うにあたって、新たに環境NGOの定義づけを以下の様に行った。

NGOは広義には「公益的な活動をする非政府組織」として、もともとは米国の税制上の区分であり非営利団体の総称である「NPO」的に広く捉えられ、定義が曖昧なまま議論されつづけている場合も多い。それに伴い、多くの「NGO」に関する資料において政府・自治体の外郭団体等も対象とする場合があるなど、一般的にはNGOとして捉えられていない団体を含むケースがある。「NGOは環境問題を解決する上で必要である」という文脈において通常

野村 康、阿部 治

「NGO」に求められているのは、政府・企業等の他分野での目的遂行を第一とする組織から独立して、他の利害関係にとらわれずに環境保全を第一義的目的と出来るという特徴を活かした活動にあり、そのような活動が可能である団体を分けて分析することも、研究の目的からみて必要である。

そこで本稿においては、これまでの議論 (Potter, 1996 等) を参考に『環境NGOとは、「個人レベル」で「自発的」に設立された「環境保全活動を主目的」とする「非政府・非営利」の「組織」である』と定義する。まず、既存の組織・団体 (政府機関、私企業等) に影響されない独立した政治性というポイントは、NGOの存在意義ともつながり、この点が確保できるような団体でなければならない(「個人レベル」、「自発的」、「非政府・非営利」の部分)。また、環境問題を扱う団体でも、環境保全活動に第一義的目的をおかず、他の問題を主目的として活動する団体は、状況によっては環境保全にとって最善の行動をとるとは限らない。このため環境保全を第一に活動する団体であることを定義に含める必要もある(「環境保全活動を主目的」の部分)。また、ある特定の問題に対処するべく作られた社会運動の連絡所的な組織についても、その特性の違いから一般に環境NGOとされている団体と区別することも可能であり、また必要であるかもしれない。言うまでもなくこれらの組織は「運動」という人々のダイナミックな動きの中で非常に重要な役割を果たしたことは公害期の多くの組織によっても証明されている。しかし、ある一定期間以上存続し、団体として確立された「NGO」は、幾つかの問題に対して継続して取り組み、新たな問題の発見・アジェンダ構築を行い、深く幅広く専門的な知識・経験を有することができる。よって、前述のような特定の「運動」を支える一過性の組織とは政治・社会的役割が異なり、それが一般的に環境NGOの一つの長所とも認識されるからである (Lowe & Goyder 1983, 4, 山村 1998, 6, 他)。

この定義により環境NGOとして今までグレーゾーンにあった、(a) 特定私企業・宗教法人などによりフィランソロピー活動の一環として設立された財団や、中央・地方政府の外郭団体、(b) 環境関連の学会及び開発・人権問題等を主目的とするNGOなどが除かれることになる。(a) については、NGOの比較優位性の源である特定企業や政府からの独立性および自発性の点、(b) は環境保全の問題を第一義的に扱う団体かどうかという点において、今回の研究の対象としていない。本稿において今後NGOというとき、また今回行ったアンケート・聞き取り調査は、この定義によるものとする<sup>3</sup>。

本稿における研究を行うにあたって、量的データに関しては、NGO総覧(環境事業団、1998)等の既存のデータを活用すると同時に、それらを補足

する形で、新たにアンケート調査を実施した。このアンケート調査は、環境NGO総覧の中から本稿の定義に沿い、また会員数が500人以上あるとする約190団体を対象に、平成11年の7～9月にかけて、主に調査用紙の郵送により行ったものである<sup>4</sup>。また、質的調査に関しては、既存の各種文献調査に加え、NGOに対する電話によるインタビュー（平成11年9月）及び、インフォーマルなものを含む各種聞き取り調査を実施した。

### 3. 環境NGOの発展過程と現状

#### 3-1 欧米における70年代以降の環境NGOの発展

欧米には環境保護運動の流れとして、大きく分けて伝統のある「自然保護運動」<sup>5</sup>と1960年代後半から70年代にかけて始まった「新環境運動」（エコロジー運動）という2つの流れがあり、各国においてそれぞれの理念が環境NGOの発展に大きな影響を与えてきた。

1960年代後半から70年代にかけてというのはすなわち『沈黙の春』からアースデーまでの8年間であり、それまでの運動と「新環境運動」の違いは、前者が「人間を除いた環境に焦点をあてた道義的な改革運動」及び「天然資源の合理的な管理を重点に考える功利主義運動」から成るのに対し、新環境運動は「人間環境全体に取り組むもの」で「行動的かつ政治的」なものである点だといえる（マコーミック、1995、56）。つまり、「新環境運動」（エコロジー運動）の出現により、環境問題として扱われる分野が広がるとともに、一層政治性を獲得したということである。この変化は環境運動が、イデオロギー的に反戦運動や人権運動、フェミニズム運動等の他の社会運動と重なり合い増幅したことに加え、汚染等の公害、エネルギー問題（原子力等）にも人々の注目が集まり、高い政策レベルの課題になった結果、従来の自然保護の枠内では対応しきれなくなって起こったものである。

欧米において新環境運動の台頭と共に、環境NGOが扱う問題がどのように幅広くなったかを、Lowe & Goyder (1983) の (I) Conservation (II) Amenity (III) Resource という分類<sup>6</sup>等を参考に、本稿の趣旨を踏まえて (I) 自然保全系、(II) 生活系、(III) 汚染・エネルギー系と分けて整理してみよう。(I) は「自然環境（生物種・生態系）の保全」であり、動植物自然環境の全般的な保全から、ある特定種（～鳥など）の絶滅対策（保護）、自然一般の愛護活動を含むものである。(II) はしばしば「総合快適性」（酒井、1998）「快適環境」（木原1992）と訳されているが、これは人間の生活環境に関わる問題、すなわち「生活系」のトピックであるといえる<sup>7</sup>。(III) には多くの公害問題（人的・物理的被害があるもの）や、原発・代替エネルギー（エネルギー関係）、

野村 康、阿部 治

化学物質（ダイオキシン・フロン等）、大気汚染といった諸問題及び多くの地球環境問題が含まれる。もちろん、これが環境NGOの活動分野の唯一の分類法ということではなく、またこれら3つのカテゴリーによって全てが明確に分類され得るものでもないが、議論を進める上では助けになるだろう。これら3つの活動分野別区分を、欧米の2つの環境保全運動の流れに対応させたものが図2であり、これによって示される、欧米における環境保全活動の動きと環境NGOの活動分野の広がりを見たい。

この図に沿って説明すると、新環境運動に沿う形で環境NGOの扱うトピックとして、かつての保護（保存・保全）の対象となる自然環境のほかに、新たに汚染・エネルギー（特に原子力）の問題が環境NGOの扱う問題として含まれるようになったことがわかる。

また生活系についても、かつては「生活環境内の自然保護」という、失われゆく自然及び歴史的環境の保存・保全による快適性の確保（生活・自然環境系）が中心であった。それがリサイクル・消費者問題等の主に都市環境における人間のライフスタイルに関連する、人間の生活活動の結果生み出される廃棄物等の問題の対処による快適性の確保（生活・人間環境系）を含む形で、環境NGOの扱う問題に広がりが出てきたことがわかる。

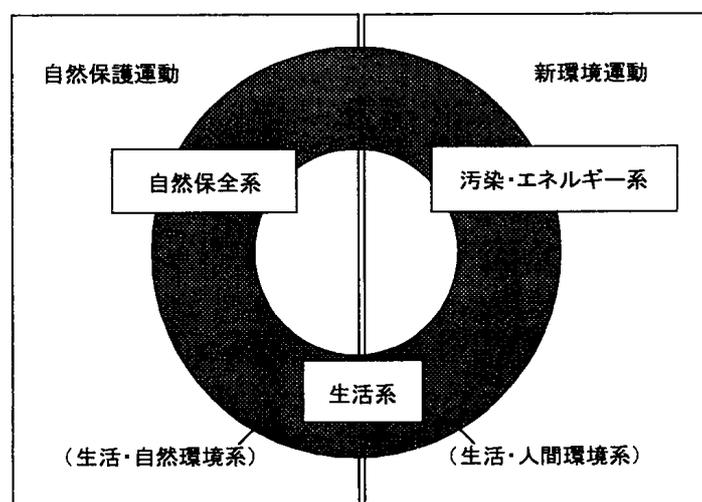


図2 環境NGOの活動分野の分類

具体的には、新環境運動の始まりは、欧米において環境NGOにどのようなインパクトを与えたのであろうか。既存の団体からの分裂という点においては、アメリカで最も有力な伝統的自然保護団体の一つであるシエラクラブからのデイビッド・ブラウアーの脱退と彼による地球の友の設立（1969）、

また新たな団体の創設という点では、アラスカ沖でのアメリカの核実験反対に端を発する、グリーンピースの設立（1972（前身団体は1969））という出来事に象徴される<sup>8</sup>。欧州においても、この2つの代表的なNGOをはじめとして新環境運動の流れをくむ団体が急速に勢力を伸ばしていった。欧州の環境政策に対する影響力を持つ環境NGOの連合体である、欧州環境事務局（European Environmental Bureau/EEB）の発足（1974）も、この一連の流れの上に位置づけられる。またこの様な新しい流れは、既存の自然保護団体の政治指向も強めることとなったことも注目に値する。

このように、欧米では1960年代後半から70年代にかけての新環境運動の高まりと関連して、環境NGOは扱う問題を広げ、一層の政治性を獲得し、80～90年代の環境問題のグローバル化等の影響もうけて今日まで発展してきた。それでは日本の場合はどうであろうか。

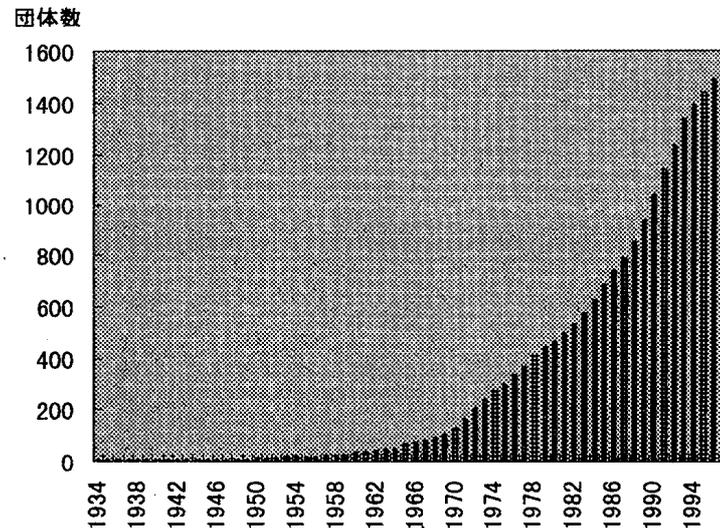
### 3-2 日本における70年代以降の環境NGOの発展と活動分野（概観）

欧米における新環境運動の出現と同時期から、日本でも環境NGOの設立数が急激に増えてくる。図3にあらわれているように、現在活動を行っている環境NGOの90%以上が70年代以降に設立されていることが分かる。実際、日本においても60年代から70年代にかけて公害が激化し、反公害運動や、安保・反戦運動などの他の社会運動の存在があった。特に60年代からの激しい反公害運動を支える団体の活動は現在のNGO活動の先駆的存在であり、その後の環境NGOの成長の土台を作ったといえる。また、飯島（1996）が言うように、この時期はそれまでの被害者中心の反公害運動に加えて、非被害住民を中心とする予防的な静岡県下における石油化学コンビナート進出反対運動や、被害者にそれを支える地域住民が加わった新潟水俣病裁判のような、日本における環境運動の歴史に新たな流れが出現した「転換期」が訪れていたことも指摘されている<sup>9</sup>。

ところが上記の分類に沿って日本の環境NGOを活動分野別に分類してみると、新環境主義的な傾向（特に政治性と汚染系の活動分野の面）はさほど見られない<sup>10</sup>（図4）。まず目につくのが実践型である「生活系」の団体の多さであり、新環境主義的な特徴はそのうちの生活・人間環境系の団体数にあらわれるにとどまっている。その生活・人間環境系も生活・自然環境系よりは少なく、政治性の強い汚染・エネルギー系の団体にいたってはごく少数である。会員数の割合に直しても、生活系が60%（うち生活・自然環境系が34%）、自然保護系が38%で汚染・エネルギー系は2%にとどまっており、同様の傾向が見て取れる（環境NGO総覧のデータより集計）。それでは日本に

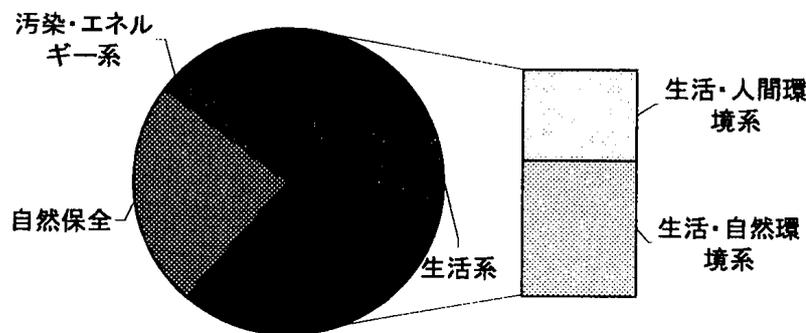
野村 康、阿部 治

においては、公害・大規模開発に伴う自然破壊等の経験があったにもかかわらず、汚染・エネルギー系や自然保護系の団体に対して、何故このように生活系の NGO が大きな割合を占めるようになったのであろうか。



(環境NGO総覧をもとに作成)

図3 日本の環境NGO：設立時期（累積）



(環境NGO総覧をもとに作成)

図4 日本の環境NGO：取組分野別団体数

#### 4. 日本の環境NGOの発展過程と活動の特徴

##### 4-1 環境NGOの設立促進要因

環境NGOが設立されるのにはいくつかの条件がある。欧米における事例などをもとにそれらを「政治的」「経済的」「社会的」「環境的」という4つの要因に整理して、日本の当時の状況と環境NGOの設立との関係について検討し、日本の環境NGOの扱う問題の傾向について考えてみたい。

まずは「政治的要因」として、当該国の政治システムが、非政府団体の活動に関して与える自由度、つまり政治機会の問題がある。これにはしばしば日本において指摘される法人格取得や税制上の問題も含まれるであろう。また政策面において、80年代のレーガン政権下でNGOが発展した例（諏訪1996他）に見られるように、環境政策が「悪化」することにより、それに対するリアクションとして環境NGO活動の発展及びそれに対する支援の増加が起こる。この例はまた、「小さな政府」化といった政府の公的な活動の縮小によるNGOの役割の拡大に伴うもの（Potter1996、他）という、80年代以降の国際的な政治の流れの中に位置づけることも出来る。また、ストックホルム会議（1972）等の政治的イベントもNGO活動を活発にする一つの要因であると思われる。

Lowe & Goyder（1983）はイギリスにおける環境NGOの増加期である、(1) 1880年代中頃～(2) 第一次・第二次大戦間（1920年代末期）(3) 1950年代後半～60年代前半(4) 1960年代後半～70年代前半について、他のドイツなどの欧米先進国の例を取りいれながら分析し、環境NGOの設立に影響を及ぼす要因として、環境運動の「内部要素」と「外部要素」を挙げている。内部要素による影響とは、既存の団体の組織的膠着化によって環境関連の動き（環境問題の質の変化や担当行政部門の変更）などについていけなくなり、それを補う形で新たに環境NGOが発足するというものである。これは「政治的」及び「環境的」要因に含まれるであろう。外部要素とは「経済的要因」に含まれるもので、経済発展とそれに伴う価値観の変化であり、この4つの時期それぞれが経済拡大期の最終段階にあたり、人々の可処分所得が増えることにより経済発展の外部コストに対して目をむけるようになり、非物質的な価値観が生まれ、資金的な面も含めて行動することを可能にした、としている。また「経済的要因」には、外国の財団等からの支援の増加も含まれる。

「社会的要因」としては、その国・地域の人々の性質等の社会・文化的風土、前述のような他の社会運動の影響、運動や組織の中心もしくはそれを支える人々の変化（都市化や学生人口の変化）、科学の進歩、教育の普及等も挙げられるであろう。

当然環境NGOの増加には環境問題の増加・悪化・変化等により、実際の物理的被害はもとより、それが多くの人に「問題」として認識されることが重要である。「沈黙の春」の出版による人々の汚染問題への関心の高まりはその一例である。社会学的視点を借りると、一般的に集合的な行動が取られる際には、相対的剥奪論にみるような、個人ではなく類似の状況に置かれた複数の人が持つ「相対的な剥奪感」や、資源動員論に見るような「共通の利益を

野村 康、阿部 治

戦略的に明確に訴える必要性」、及び「経済や政治的コンフリクトに対する反応」の存在等が指摘されている (Princen & Finger, 1994 他)。それらを環境問題にあてはめると、健康被害や自然破壊 (またはその可能性) があり、それらが「個人的あるいは個別的問題としてではなく、家族、地域社会を崩壊に至らしめる『被害構造』…として、あるいは共同的な生活基盤である『コモンズ』…の不当な破壊として認知され…、社会運動としての環境運動が形成される」(寺田、1998、134) ということになる。これらの社会運動の高まりについての指摘は環境 NGO の増加についても当てはまるであろう。

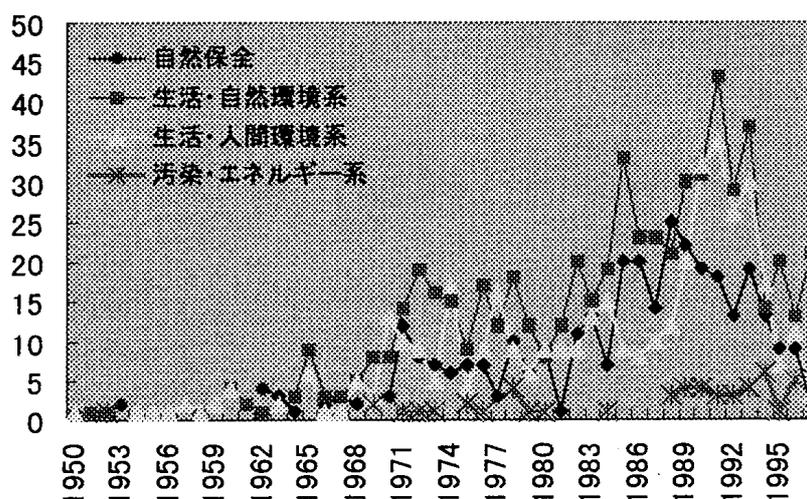
ここで、環境 NGO の設立・増加のための要因を整理すると、(A) 政治的要因 (行政・体制・政策等の変化、政治的イベントの存在)、(B) 経済的要因 (経済発展等)、(C) 社会的要因 (他の社会運動の影響、運動・組織を支える人々の変化、社会・文化的風土等)、(D) 環境的要因 (環境問題の増加・質の変化とその認識) となる。

#### 4-2 日本における70年代以降の環境 NGO の発展と活動分野 (考察)

これらの4つの要因について、当時の日本の状況及びそれが環境 NGO の設立・扱う問題の広がりに対して与えた影響について考えてみたい。まず、(B) 経済的要因に関してみると、日本においては1950、60年代の急速な経済成長の後、1970年代に入るとオイルショック等の影響により経済成長はやや低迷している。しかしその一方、オイルショックはいわゆる省エネ指向の社会、価値観の台頭をもたらした生活・人間環境系の NGO の発展の引き金となっている。言い換えれば、50年代～70年代初めまでの経済発展を通して、脱物質主義的価値観 (イングルハート、1977) 等の欧米の新環境運動につながる社会的要因が (特に都市部において) 整っていた時期にオイルショックという出来事が起こり、生活系の団体を中心とした環境 NGO の成長をもたらしたとも考えられる。付け加えるなら、後述する (D) の環境的要因とも密接につながるが、新環境運動が起こる前にも伝統的な自然保護団体が多く存在した欧米と違い、この様な価値観の変化は、日本においては自然保全系の団体の増加にもつながったと考えられる (図5)。また、(C) の社会的要因の点から見れば、当時の日本における環境保護運動が、国内の核実験反対や (ベトナム) 反戦運動さらには安保等の政治的イシューについての動きと、それを支える人々やその考え方の面では重なりながらも、全体として「運動」としては欧米の様に同時代的・直接的には「合流」しなかった (石、1998 他) ことが、政治性の強い新環境主義的な団体の少なさの理由の一つとして考えられるかもしれない。むしろ、この様な他の社会的流れとの関連性からみれば、時間

を経て70年安保等を経験した人々が、その後環境運動、中でもまち（町・街）づくり的な要素の強い生活系（特にリサイクル・消費者運動）に流れたということも、この分野のNGOの多さにつながっているといえる。また（A）の政治的及び（B）の経済的要因に関わる点として、梶田（1990）は、日本の社会運動の多くは国家主導の開発等を問題にして起こったが、「高度成長から低成長への移行により、大規模開発は減少し、国家自体も『大きな政府』から『小さな政府』へと移行」した結果、「住民運動の焦点は開発国家との対峙から『町づくり』『村おこし』といったコミュニティ形成のレベルの運動へと移行」した、つまり「告発型の運動」から「コミュニティ形成の運動」「自主管理型運動」へと移行し「その過程で町づくり、消費者運動、ボランティア活動が活発になってきた」（梶田、1990、191、192）と述べている。そのような側面に加え、70年代における革新自治体の増加という政治的状況も生活系の団体の多さに影響していると思われる。

団体数



（環境NGO総覧をもとに作成）

図5 日本の環境NGO：活動分野別設立時期

また、（A）の政治的及び（D）の環境的要因の点からみると、70年代後半に入って公害行政の一応の成功により、一般の関心が公害問題・公害対策よりも環境の質へと向かい始めたことが、汚染・エネルギー系よりも生活系の団体の発展をもたらした理由の一つとしてあげられる。1977年に出された日本の環境政策に関するOECDレポートの言葉を借りれば、当時の日本は「数多くの公害防除の戦闘を勝ち取ったが、環境の質を高めるための戦争ではまだ勝利をおさめてはいない」<sup>11</sup> のであり、後者のための取組が行政を含めた

野村 康阿部 治

人々の意識の中には大きなものとなっていったといえる（OECD、1977、108）。それが70年代後半からの政府のアメニティー政策の推進につながり、さらにはそれに伴う生活系（特に生活・自然環境系）及び自然保全系の団体の増加につながったと考えられる（図5）。具体的に環境庁内では自発的な「アメニティー研究会」の誕生から、環境庁長官の私的諮問機関としての「アメニティー懇話会」の発足（1977）へと、快適な生活環境の実現を行政の主要課題の一つとして政策の立案にとりかかった（環境庁監修・快適な環境懇談会事務局編、1977）。以降、「アメニティータウン」として景観をはじめ緑や水辺の環境、歴史的環境などの保存再生をめざす「快適環境整備事業」に力をいれる地方自治体に対し補助金を出すなどの環境庁の動きに伴い、他の省庁も快適な生活環境を実現するような行政に力点を置くようになった（木原、1992）。すなわち、（ナショナル）トラストやリサイクル活動等の、快適な生活環境・アメニティーの実現への試みには「住民の参加」を伴った「まちづくり」が欠かせないため、それをきっかけにローカルな環境NGOが多く設立されたと思われる。先程整理した要因を踏まえて言えば、行政面での変化、人々の環境問題に対する意識面での変化が生活系の環境NGOの増加につながったと言えよう。

またこの環境的要因に関する疑問として、なぜ日本においてそれまでの多くの反公害運動が、同分野（反公害）におけるNGOの設立を指向しなかったのか、という点があげられる<sup>12</sup>。理由としては、1960年代後半から70年代にかけての運動が、その特徴により裁判による被害補償請求運動・被害者支援運動となり、いわゆる「住民運動」として展開したことが考えられる。言い換えれば、欧米の環境運動は比較的裕福な白人層を中心とした、「文明上の選択」という意味における「理想的性格」を強く持った運動であった。それに対し、公害に関する運動は、梶田（1990）が戦後日本の住民運動に関して指摘するように「具体的な問題を抱えた生活者たちによる問題解決をめざす集合的行為であり、生活防衛闘争という性格」が強かったため、欧米的市民団体としての広がりをもつNGOよりも、むしろその運動を重点的に支援する組織が必要とされた。つまり、日本の公害は被害も甚大であることもあり、「最も被害を受けた人々はさまざまな方法で発生源の責任を追及したのち、最も早い時期に、裁判提訴の道を選択」（飯島、1993、22）し、被害補償請求運動・被害者支援運動となり、それを支援する組織が形成された。その活動は裁判の終了後、（他の活動に大きな影響を与えつつも）広く普遍性を持つような活動理念の共有を団体として必要とする、「NGO」を形成しない場合が多かった。さらに上記（C）の社会的要因に関する点として、自民党長期政権下

において経済発展を最重要課題として取り組む中、「社会運動はしばしば社会主義運動と同一視された」こと、日本の「社会紛争化を避ける文化的風土」「コンセンサス社会」が、社会運動（ここでは反公害運動）をかなり決意の伴う「非日常的な一揆」化（梶田、1990、184、180）したということが、時間的継続性・空間的波及性をもつNGO活動へとは変化しなかった理由の一つとしても考えられる。また、当時は国民の意識においても経済成長が重点課題であったこと、さらに経済発展の段階が未だNGOを資金面で支えるのに充分でなかったということも、経済面での理由の一つとしてあげられるであろう。

むしろ日本の公害経験の環境NGOに対する影響としては、人々の公害の再発を防ごうという意識の高まりをもたらし、その後、参加型で作り上げる生活系等の、他分野での環境NGOの増加につながったと考えることが出来るのではないだろうか。

#### 4-3 日本の環境NGOの活動傾向

以上のような過程を経て、日本においては生活系のトピックを扱う環境NGOが多く設立されたわけだが、いくつかの研究結果にも見られるようにこの分野の環境NGOは、ロビイング等の積極的な政治的手段を用いた活動を指向しない傾向にある（Lowe & Goyder 1984、梶田1990他）。例えば木原は、かつての運動は「すでに起こってしまったか、あるいは発生寸前の公害や自然破壊に対し、その対策を求めるものが多かったために、運動はせつぱつまって激しい形をとっていた。これに対し快適環境の創造を目指す近年の運動は将来をにらんだものだけに、運動の進め方にも余裕がある。また目的の実現のためには幅広い住民の参加と自発性、さらに自治体の協力が不可欠であるがゆえに運動は穏やかな形態をとる」（木原、1992、73）と述べている。図2を使って説明すれば、自然保護団体や、汚染・エネルギー系の団体は、理念推進型になるにしたがい政治性を増していく傾向にあるが、生活系の団体は実際の活動を通して変化をもたらすような実践型が多く、例外こそあれ前者のようにロビイング、訴訟、ボイコット等を通して政治的影響力を行っている団体は、欧米の例をとってもこのカテゴリーには少ない。

また前述の「生活系の環境NGOは自治体等との協力が重要である」とする点と関連するかもしれないが、生活系の団体には「第三セクター」事業のような形で官・民の協働で設立された、前述のNGOの定義から見ればグレーゾーンに入るような団体が非常に多い<sup>13</sup>。そういった団体は、今回行ったアンケート調査等においても、「(当該)地域住民全てが会員」と回答するように、活動趣旨に共鳴した「市民」の「自発的な参加」による、市民社会をベ-

野村 康、阿部 治

スにした環境市民団体を中心とする欧米のNGOとは一線を画している。このような団体が多いという点も日本の環境NGOの、活発な政治活動を指向しないという傾向を説明する一つであるかとおもわれる。

実際に、環境NGO総覧の中で、ある特定地域内のみで活動すると回答したローカルな活動をするNGO<sup>14</sup>の中の会員数上位10団体に、今回の聞き取り調査の一環として電話で問い合わせたところ、9団体が、会員として「自発的に参加し会費を払う人々」ではなく、青年会議所や町会のメンバー、あるいは住民全員などを会員数として計算していた。この傾向には、梶田(1990)の言う「ムラ共同体」や「町内会」などの日本的な特質に依拠するという日本の社会運動の一つの特徴からの影響がみられる。つまりこのような団体はNGOの中でも住民組織的な、その地域のコミュニティー団体(Community Based Organization : CBO)から派生した環境団体であり、その様な場合は欧米的な市民団体のように、コミュニティー外にも広がりをもった団体活動にはなりにくいと考えられる。また、図6にあるように、日本においては欧米と比べて会員の役割として「団体活動の実践主体・事務的補助(人手)」が重視されている。これは、ある意味地域密着・参加型のあらわれでもあるが、同時に団体活動の広がりをも制限し、また専門的なスタッフの幅広い層からのリクルートが難しいなどの、積極的な政治的影響力を行使する能力的な限界を示しているとも言える。また、終身雇用制という日本の社会的特徴もあってか、今回のアンケート調査の結果、スタッフの93%が無給の非専従ボランティアとして団体活動に関わっていることがわかっている。この現状も、常勤で専門的に活動することが求められる政策提言型の活動ではなく、実践指

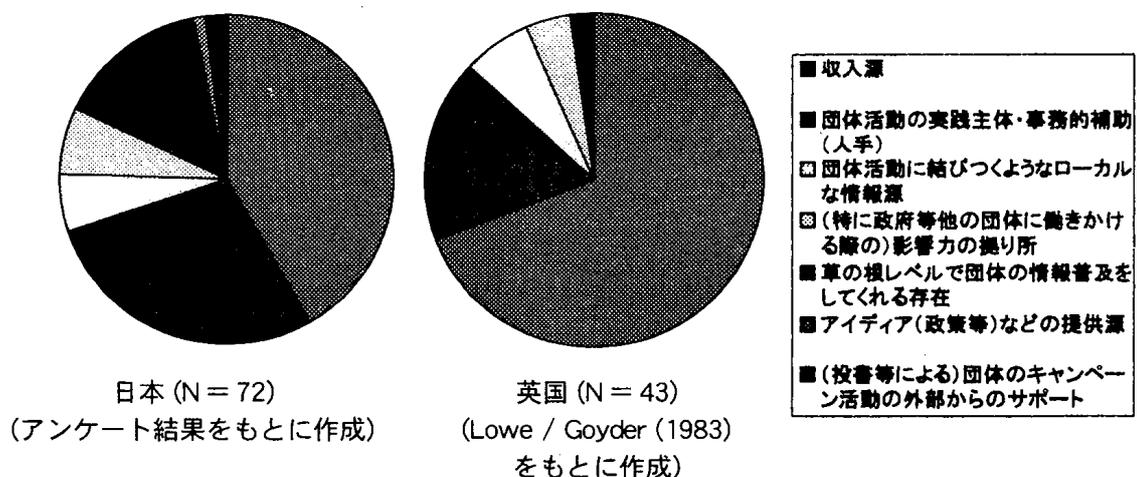


図6 環境NGOが会員から得られるもっとも大きな利益

向であるという、日本の環境NGOの傾向を説明できる一つとなろう。

生活系の団体の多さや、ある特定地域内のみでローカルに活動する団体が日本の環境NGO全体の85.8%を占めるという現状（注記14参照）は、「和を尊ぶ」とする日本の政治文化や上記のような組織的特徴と共に、日本の環境NGOがむしろ実践的で、明確な政治的解決方法を積極的に指向しないと言われる一因となっていると考えられる<sup>15</sup>。

## 5. 最後に

日本の環境NGOは1970年代初頭から急激に増えた。欧米では伝統的自然保護運動に加え、同時期の新環境運動・エコロジー運動の流れ（政治性の獲得と活動分野の広がり）に大きく影響を受ける形で、理念推進型を中心に今日まで環境NGOが発展してきている。一方当時の日本には欧米と類似の状況もあったものの、日本の環境NGOは公害問題に始まる独自の環境保全運動の流れの中、固有の政治・経済・社会・環境的要因に規定されつつ発展をとげ、独特の特徴を呈することとなった。

日本においては、政治的にも大きなインパクトを与えた反公害運動及びそれを支える組織の存在にもかかわらず、現状をみると欧米の新環境運動的な「汚染・エネルギー系」の団体及び「政治的」方法を指向するNGOが少ない<sup>16</sup>。公害を含む日本固有の要素・経験は形をかえて、多くの実践型の「生活系」の環境NGOをうみだした。このような生活系の団体の多さも影響して、日本の環境NGOには活動範囲を一定地域内に限定するローカルな団体の割合が大きい。これらの多くは、個々の「市民」が自発的に、ある考え方に共鳴して参加するというよりも、町内会等の伝統的な社会の枠組みを利用して設立されたような、CBOに近いNGOである。こういった日本の環境NGOの活動分野・地理的範囲・組織的な特徴は、「理念推進型」の団体を中心とする欧米の状況とは異なり、会員数等にあらわれるようなNGOのもつ資源の小ささ以上に、政治的方法を積極的に指向しない、言い換えればロビイング等とはまた違った方法で、「実践」を通じた社会の変化・改善に対する貢献を指向する傾向をもたらしているといえる。

市民の自発的な活動を基盤とするNGOは、その発展過程において、当該国における様々な要因に影響を受け、各国ごとに特色がある。よってその違いを十分に理解せずに、欧米的な文脈で全ての国の環境NGOを同様に扱うことには限界があると考えられる。本稿は日本における、市民のNGOを通じた環境保全活動の傾向について、1970年以降の環境NGOの発展過程を検討しながら、その一面について考察を行った。今後は更なる全体像の把握（例えば

野村 康、阿部 治

1990年代における変化等) 及び、公害の分野において、または分野横断的な NGO活動へと展開したような事例別の考察や、個々の団体に焦点をあてた活動の質的な発展過程についてのケーススタディー等を進め、より一層日本の環境 NGO に関して理解を深めていくことが重要であろう。

## 注 記

- (1) 後述のように、対象団体・方法が多少異なるが、日本環境協会 (1996) の調査においても、個人会費が環境 NGO にとって最も主要な財源であるとなっている。
- (2) ただ NGO 総覧では会員の明確な定義が無く、一般に欧米で会員としてみなされる「会費を払っている人」の数はこれよりかなり低いと思われる。またこの数字及び本稿で用いる他の「環境 NGO 総覧に基づく」とするデータは、同総覧において「環境保全活動が主目的」と回答した約 1500 団体についてのものである。
- (3) 但し、「環境 NGO 総覧」等の既存の他の資料を引用する際には、その資料の定義によるものとする。
- (4) アンケートは 16 の質問により構成され、調査項目は Lowe & Goyder (1983) による英国における調査を参考としている。回収された有効調査表数は 79 である。この調査の詳細・分析結果については、<http://www.iges.or.jp/ee/questionnaire.pdf> を参照のこと。
- (5) 基本的に本稿では「自然保護運動」といった際には「保全 (Conservation)」運動と「保存 (Preservation)」運動の両方を含むとする。
- (6) Lowe & Goyder は、さらに「Recreation」というカテゴリーを設けており、レクリエーション増進のために環境を保護する団体をここに含めている。しかし、前述の定義から見て、このカテゴリーは今回の分析には適さないため、省略した。
- (7) Lowe & Goyder (1983) は、アメニティは環境 NGO にとってのひとつの重要なコンセプトであるとし、それは「a range of matters including peace and quiet, freedom from pollution, visual appeal, recreational value, and historical or architectural merit」であるとしている。また、宮本 (1989) はアメニティを、「住み心地のよさ」や「快適な居住環境」を構成する複合的な要因を総称するものであるとしている。
- (8) この新環境運動 (エコロジー運動) は社会運動論的な観点から見れば、従来の労働運動などの社会運動とは、「既存の政治の枠組みに収まらない」等の点において異なる「新しい社会運動 (New Social Movements)」

- (A.トゥレーヌ他)として捉えられる。しかしこの「新環境運動」は、伝統的な環境運動とは扱うトピックやそれに対するアプローチの仕方といった点における違いからも、「新しい」環境運動として捉えられ、本稿としては主に後者に重きを置いている。
- (9) マコーミック (1995、56) などは、同時期の日本も新環境運動の影響を受けているとの認識をしている。
- (10) 分類は、環境NGO総覧の調査の際に各団体が自ら回答した活動分野に基づき、必要な情報を補った上で行った。分類の基準としては、ある特定種を対象にした活動でも、その「種」をシンボルとして(例えばホタル)生活環境の保全をするのが第一義的なものは「生活・自然環境系」とし、希少種の保護のような自然環境を第一義的に守る活動は「自然保全系」とした。川(水質)の美化・浄化活動については、ゴミ対策及びそれに伴う川の浄化活動は「生活・自然環境系」にいれ、生活排水の改善を目的とする団体は「生活・人間環境系」に、明らかに汚染による被害があった場合の対策を主目的とする団体であれば「汚染・エネルギー系」に入れている。その川の豊かな生態系の保全が第一目的であれば「自然保全系」に分類した。環境教育や研究活動についてはその目的別に、明らかに自然保護教育・研究(含む自然観察)であれば「自然保全系」、公害に関してであれば「汚染・エネルギー系」、リサイクルについてであれば「生活・人間環境系」とした。(当然幅広い目的を持つ場合も多く、一つの区分にあてはまらないものもある。)植林については生活環境内の植樹なら「生活・人間環境系」、砂漠や山岳地の緑化なら「自然保全系」とし、里山に関する取り組みは人間に与える快適性を重視し、「生活・自然環境系」に入れている。
- (11) 環境の質について同レポートは「環境の質、あるいはアメニティとよばれるものは、静けさ、美しさ、プライバシー、社会的関係その他『生活の質』の測定する事のできない諸要素に関係している」としている。(OECD、1977、114)
- (12) 当然ながら例外も存在し、特に最近では(財)公害地域再生センター(あおぞら財団:1996年設立)やアジア砒素ネットワーク(1994年設立)等の、特定の運動を支援する団体から、より広がりを持ち、同様の問題を他地域でも取り組む団体・NGOが出てきた。このような事例のケーススタディーについては別稿で考察を進めていきたい。
- (13) 役場等に事務局を置いている団体が多いことからこれは想像できる。ある調査では、「公共施設内または行政部課内に事務局をおいている」

野村 康、阿部 治

という団体が日本の環境NGOの20.3%を占めている（日本環境協会、1996）。（当然ながら、明らかに政府・自治体側から働きかけ、資金等の全面的な支援を受けて設立された団体とわかる場合は、民間の参加に関わらず、前述の定義により本稿では調査対象としていない。）

- (14) 「環境NGO総覧」において、活動地域として「同一市町村の区域内」「複数の市町村の区域内」「同一都道府県の区域内」「複数の都道府県の区域内」と回答した団体を指している。以下、「ローカル」もしくは「特定地域のみ」で活動する団体といった場合のデータについても同じである。
- (15) 日本の環境NGOが実践的な活動形態を中心に行っているということは、今回のアンケート結果や、環境事業団（1998）他の調査結果にもあらわれている。また今回のアンケート調査の結果、英国の例と比べて日本の環境NGOは、多くの会員の意見を聞いた上でスタッフが合議的に意思決定をおこなうタイプの団体が多く、団体スタッフに「委任」を求めるタイプが相対的に少なくなっている。こういった点も、穏健な手法を指向するという日本の環境NGOの傾向をもたらしているものと思われる。
- (16) よって、環境的要因などの環境NGOの発展に影響を与える様々な要因は、個別にそれだけでは、直接的な「十分条件」とはならないといえる。

### 参考文献

- 飯島伸子 1993 「環境問題の社会史」、飯島編 環境社会学 有斐閣 9 - 31
- 飯島伸子 1996 「日本の環境運動の経験」、井上俊（他）編 環境と生態系の社会学（岩波講座現代社会学 25）岩波書店 143 - 160
- 石 弘之 1998 「解説」、ジョン・マコーミック／石弘之・山口裕司訳 地球環境運動全史、岩波書店 253 - 261
- イングルハート、R. 1977 *The Silent Revolution: Changing Values and Political Style among Western Publics*, Princeton University Press, (三宅一郎他訳 静かなる革命 - 政治意識と行動様式の変化 東洋経済新報社、1978)
- 梶田孝道 1990 「戦後日本の社会運動 - 「開発国家」と「日本的特質」に着目して」 社会運動論研究会編 社会運動論の統合をめざして成文堂 179 - 201
- 環境事業団 1998 環境NGO総覧 平成10年度版

- 環境庁監修・快適な環境懇談会事務局編 1977 日本は快適か 日本環境協会  
 木原啓吉 1992 暮らしの環境を守る－アメニティと住民運動、朝日新聞社  
 Lowe, P. and Goyder,. 1983 *Environmental Groups in Politics*, Gorge Allen &  
 Unwin Ltd., London
- Mason, R. J. 1999 Whither Japan's Environmental Movement? An Assessment  
 of Problems and Prospects at the National Level, *Pacific Affairs*, vol.  
 72, no.2 Summer 1999 187-207
- Mauil, Hanns W. 1993 Japan's Global Environmental Policies, In Andrew  
 Hurrell and Benedict Kingsbury ed., *The International Politics of the  
 Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1992 354 – 372
- マコーミック、ジョン 1995 *The Global Environmental Movement*, 2nd edition  
 (石 弘之・山口裕司訳 地球環境運動全史 岩波書店、1998)
- National Wildlife Federation 1999 1999 *Conservation Directory*, 44 Edition  
 宮本憲一 1989 環境経済学 岩波書店
- 日本環境協会 1996 環境NGO組織運営実態等アンケート調査結果 日本  
 環境協会
- OECD 1977 *Environmental Policies in Japan* (環境庁国際課監修・国際環  
 境問題研究会訳 OECDレポート日本の経験と環境政策は成功した  
 かー、日本環境協会、1978)
- Princen, T. and Finger, M. 1994 *Environmental NGOs in World Politics*, Routledge:  
 London
- Potter, D. 1996 Non-Governmental Organisations and Environmental Policies,  
 in Andrew Blowers and Pieter Glasbergen ed. *Environmental Policy in  
 an International Context 3 Prospects for Environmental Change*,  
 Arnold, London, 1996 25 – 49
- 酒井憲一 1998 100億人のアメニティ ちくま新書142 筑摩書房
- 諏訪雄三 1996 アメリカは環境に優しいのか 新評論
- 寺田良一 1998 「環境運動と環境政策」 講座社会学12環境 東京大学  
 出版会 133 – 162
- 山村恒年 1998 環境NGO－その意義と態様 山村恒年編 環境NGO  
 その活動・理念と課題、信山社 1 – 44

野村 康、阿部 治

## An Examination of the Growth of Environmental NGOs in Japan with Reference to the Cases in Western Countries

### Abstract

There are some differences between Environmental NGOs (ENGOS) in Western countries and those in Japan, which should be considered especially when the latter "Japanese ENGOS" are placed on the agenda. In Western countries, ENGOS are considered to have grown in the context of "New Environmental Movement" since the 1970s. Topics that ENGOS deal with have diversified to include pollution problems and so on. The strategies of ENGOS have become much more politicized. In the same period, more than 90 % of existing Japanese ENGOS were established. However, Japanese ENGOS have grown in a different context, influenced by the unique domestic situation. As a result, they make much of local and practical conservation activities rather than political actions. There are fewer groups engaging in pollution problems than Amenity/Conservation groups, although "Kowgai" experiences have had a strong impact on environmental efforts in Japan.

keywords :

Environmental NGOs, Citizen s Participation, Environmental (Conservation) Activities