

非営利団体の活動と環境保全

企業財団の新しい役割を求めて *

細 田 衛 士 **

要 約

本論文の目的は、環境保全の担い手としての非営利団体の可能性について論じることにある。今日、日本においては企業財団が非営利団体の中で重要な位置を占めるにいたっている。そこで、主に企業財団が環境保全という領域でどれほどの役割を果たしうるかという角度からこの問題をさぐってみることにする。

従来経済学において光をあてられてきた主体は、消費者、生産者そして政府の3者であった。市場が完全に機能すれば政府は必要ではなく、その存在は経済活動の面では有害である。しかし市場は完全ではない。外部性が存在する場合、あるいは公共財を供給する場合、市場はうまく機能しないのである。ここで政府の存在意義がでてくる。環境問題も外部性の問題の一応用問題として認識され、政府が社会的費用を課税などによって内部化すれば解決すると思われてきたのである。

しかしながら現実を見ると、特にアメリカなどでは政府や企業以外の組織が環境保全などの公共目的の遂行に大きな役割を果たしているのである。(民間)非営利団体(Non-profit Organization)と呼ばれている組織がそれである。

それではこの非営利団体の存在意義とは何であろうか。この事を考えるためには、公共財の供給では、政府の失敗がありうるということを理解しなければならない。政府が民主的なプロセスに従って公共財を供給しようとするとき、過小にしか公共財が供給されない場合があるのである。これは、環境財の供給についてきわめて良くあてはまる。

勿論企業も環境財を最適に供給できない。仮に、排除性、競合性がともに成り立っていたとしても、契約の失敗が起きる場合、企業によって環境財は最適に供給されないのである。

このような状況が支配するとき、非営利団体の方が、政府よりも企業よりも環境財を最適に供給できる可能性が高いのである。

残念ながら日本では、環境財の供給という面で非営利団体の果たしている役割は小さい。そこで本論文では、アメリカの例を参考にしながら、どのようにしたら日本において環境保全の領域で非営利団体を効果的に機能させることができるかを論じるのである。

まず対象となる非営利団体は、日本では企業財団である。アメリカでは独立財団やコミュニティ財団の果たす役割が極めて大きい。日本ではそのような財団は事実上存在しない。従って資金の供給者として考えられるのは、企業財団が主要なものなのである。

* 本論文は、公益法人協会との共同研究プロジェクトの副産物である。この場を借りて、同協会に謝意を表わすものである。

** 慶応義塾大学経済学部助教授

しかしながら、資金の供給者がいても資金を得て実際に行動する組織がなければ環境財が供給されない。環境保全に関しては環境NGOと呼ばれる組織が近年この活動を行なう事業財団として注目されている。しかし、実際日本においては1この資金の出し手である助成財団と受け手の環境NGOの連携がうまくいっているとは言えないのである。

これをうまく機能させるには、(1)企業助成財団が環境保全事業の独立財団をつくり支援する(アメリカにおけるワールド・ウォッチ研究所などの例)(2)企業助成財団が草の根的環境NGOに資金を恒常的に供給する(3)企業財団は資金供給に関して独立性を保つ、などのことが必要である。これらのことは一見困難であるように思われるが、日本でも環境保全助成専門の企業財団が作られ、その可能性も小さくないのである。

はじめに

現在自然環境保護の問題について多くの人々から強い関心が寄せられている。大量の炭酸ガス放出による温室効果、CFC(フロンガス)によるオゾン層の破壊、これらが地球環境に極めて深刻な影響を与えることが解明されるにつれ、地球規模での関心が巻き起こったのである。

一方局地的な自然環境も同様に悪化していると言われている。酸性雨による森林破壊、湖沼の酸性化はヨーロッパではかなり進んでいる。(例えば西ドイツのシュワルツバルトの半分は酸性雨の影響を受けている。またスウェーデンでは85,000ある湖沼のうち21,500の湖沼が酸性雨の影響を受け、15,000の湖沼は酸性化し、4,500の湖沼では魚が死滅しているという。)

日本では、1970年代の公害問題への強い反省から政府・民間双方の努力により事態は改善し、ヨーロッパほど深刻ではないように思われる。しかしながら、窒素酸化物、浮遊粒子状物質の状況などは改善されていないし、またトリクロロエチレンなどによるいわゆるハイテク汚染などが進行しているとも言われている。

さらに憂うべきことには、経済活動の活発化にともなって貴重な自然が破壊されつつある。例えば、最近ではヨーロッパ並の酸性雨が降っ

ていると言われているし、野生動物の減少ないし絶滅などといった事態も急速に進んでいる。また石垣島では、人類にとって貴重な珊瑚を破壊してまでも空港建設が推し進められようとしている。そして海外では、国内における木材需要の増加と共に、熱帯林の伐採を加速させつつある。

こうした事態に直面して、従来の反公害運動や自然保護運動とは違った立場から自然環境を保護しようという認識が出てきているように思われる。1つは、消費者としての立場からのもので、環境に優しい(環境負荷の少ない)財に対する選好を強めたり、リサイクルを積極的に進めようとする態度が強まったことである。他方、企業の側からも何らかの形で自然環境保全に貢献しようとする態度が見受けられるようになった。しかし残念ながら、この認識の変化にもかかわらず、日本においては効果的な活動が生まれず、よい結果に結びついていないように思われる。

そこで本小論では、企業・消費者双方の認識の変化の中で、自然環境保護のために非営利団体(Nonprofit Organization以下NPOと略す)の活動がどのような有効性をもちうるのか、又

どのようにすればその効果を高めることが出来るかについて論じようと思う。そしてより具体的には、日本の非営利団体として重要な位置を占めている企業財団がどのような役割を果たしうるか、その可能性についても論じるつもりである。最近では、企業の社会的貢献ということ

の重要性が叫ばれているが、環境保全という観点から企業の貢献の可能性を探るわけである。ここ10年の間NGOの理論分析は大きな発展をとげており、ここではこの理論の成果を応用して論じることにする。

． 経済主体の活動と環境財

- 1 従来のとらえかた

従来^(注1)の経済理論で経済主体として通常考えられるのは、企業、消費者、政府の3者である。もし競争が完全であるならば、政府の存在は必要でなく、企業と消費者とが市場を通して活動すれば、ある種の最適性（パレート最適性）が保証される。資源は効率的に配分され、政府の活動する必然性はない。しかしながら、市場は完全ではない。外部経済・不経済が存在するとき、市場はうまく機能しない。又公共財の供給も市場経済ではうまくいかない。この時政府が市場に介入して、社会的費用を内部化してやったり、公共財を供給したりすることによって、市場機能を補完しなければならないのである。所謂市場の失敗と言われるケースがこれである。

環境問題は、まさにこの具体的なケースとして考えられてきた。工場から排出される煙の費用に関して取引が行なわれる市場は存在しない。従って、この工場の私的費用と社会的費用は乖離することになる。企業は私的費用を基準として行動するから、社会的費用が内部化されなかり煙をたれながしたまま生産を続けるのである。この時政府が課税するなどして社会的費用の内部化を計らなければならないのである。

又公園などは有用ではあっても、その公共財

としての性格のために民間企業は最適な供給を行ないえない。仮に「ただのり」などの問題があるにせよ、政府がその供給の役割を追わねばならないと考えられるのである。

しかしながらこのような従来^(注2)の考え方では、現在の環境問題は十分にとらえられなくなってきたように思われる。現実^(注2)に、今起こっているような自然環境問題は単に政府の介入のみでは対処しきれなくなっているのである。なぜそのような事態が生じるのか、環境財という概念を導入することによって説明したいと思う。

- 2 環境財

ここで環境財を次のように定義しよう^(注2)。環境財とは、公共財の性格をもつ財で、主^(注2)に自然によってのみ生産される財のことである。人間はこの財を生産することができず、この財についてできることと言えばたかだか保全することくらいである。環境財は公共財の性格をもつのであるから、当然非競争性・非排除性という性格をもつ。また、環境財は自然によってのみ生産されるのであるから、一旦それが破壊されたり不完全な形でしか保全されない場合、復元が不可能であるか、著しく困難な財と考えられるのである。（経済学的に言えば、復元の限界費用が非常に大きい、ないし無限大ということ

(注1) 国民経済計算では、制度部門別の主体として対家計民間非営利団体が挙げられるが、経済理論においてこの主体の分析は充分に行なわれてこなかった。この主体についての分析が発展したのは最近のことである。

(注2) 環境財についての定義にはさまざまなものがあるが、筆者の知るところ確定したものはない。

である。)

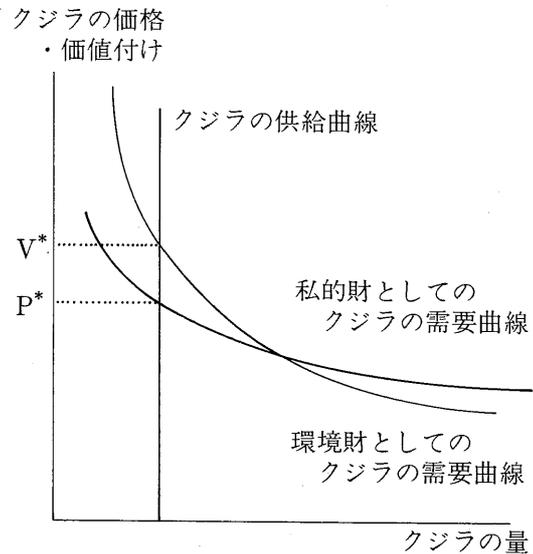
環境財の例としては、自然景観、野生動植物、などはもちろん含まれるが、直接視覚に触れなくてもその存在故に人々に効用をもたらすような自然の供給物などもこの環境財の中に含まれると考えられる。(原生林などはその例と言える。)

まずここで注意しなければならないことは、普通の公共財と異なり環境財はもっぱら自然によって供給されるのであるから、環境財が環境財として取引される市場が存在する可能性はほぼ無いということである。例えば富士山は環境財であり、ほとんどの日本人がそれを見て大きな効用を受けるであろうが、その対価を自然に払うということはない。またそれが適切な形で保全されたとしても、その費用の負担は誰がするかは決めがたい。(普通は政府が税金で賄う場合が多い。国立公園などがその例である。)注意すべきもう1つの点は、環境財の中には私的財としての性格をもっているものが少なくないということである。例えば、クジラは環境財であるが、それは同時に私的財でもある。(このような財は、混合財と言われる。)このような場合問題となるのは、私的財としてのクジラには市場が存在するにもかかわらず、環境財としては市場が存在しないということである。従って環境財としていかに希少性が高く評価されたとしても、私的財の市場において需給バランスによって消費量が決めればクジラは捕り尽くされてしまうかも知れないのである(注3)。

(図1を参照。)

さて環境財を生産する単体は「自然」であるが、それを供給する主体は誰であろうか。もしある環境財が同時に私的財としての性格をもっていれば、すなわちその財が混合財であれば、それを私的財として何らかの方法で所有しているものが供給者となりうる。この時、上に述べたとおり環境財には環境財としての価値評価を

図1 環境財としての鯨の価値付け V^* は、私的財としての価格 P^* よりも高い。しかし、環境財の市場はないためクジラは捕り尽くされる可能性がある。



受けるべき市場がないために、適切に保全されずに劣化してしまう可能性が生じる。また環境財が単独で存在している場合でも、適格な供給者がいなければ、その保全は顧みられることなく切り売りされてしまったり、あるいは他の利潤獲得機会の犠牲にされてしまうことがある。

それでは、このような場合環境財としての価値が高い財は誰が供給すればよいのであろうか。以下では、まず企業はもとより政府さえもが環境財の最適な供給者とはなりえない場合があることを示す。そして、環境財の最適な供給者としてのNPOの可能性について論じようと思う。

- 3 環境財の供給者

通常の公共財の供給者としては、政府が第一に考えられる。しかしながら、環境財の場合必ずしもそうとは言えないのである。そのような理由としてあげられるのが政府の失敗(government failure)と言われる事態である。ここでは、政府の失敗を通常より広げて考えることにする(注4)。

(注3) パークレイ&セクラー (1983) 第9章参照。

(注4) 政府の失敗及び後にでてくる契約の失敗に関しては、Rose-Ackerman (1986) を参照。

第1に考えられるのは、通常言われるところの政府の失敗である。一般に環境財に対する需要には個人によって大きな幅があると考えられる。環境に対する関心は、所得の大小によって異なることはよく知られているところである。また自然保護に熱心な人間とそうでない人間の間にも環境財の需要量には大きな差ができる。即ち環境財の需要には異質性があるのである (heterogeneity of demand)。一定の税金のもとでは、あるものは多く需要し (high-demander)、あるものは少ししか需要しない (low-demander) のである。

仮にこのような環境財の供給が政府の手に委ねられるとしよう。保全費用を払って、どれくらいの量または質の環境財を供給するかを民主的に決めるとしたら、多く需要する者にとっては過小にしか供給されない可能性が高くなる。自然保護論者は現在の政府の環境財の供給には満足がゆかないであろう。例えば、日本の国土に占める森林の割合は約67%におよび、この比率は世界的にも高いものである。しかし森林の約半分を占める植林地の状況は自然保護論者から見ると劣悪なものといえるであろう。ところが政府は林野行政に多くの予算を割こうとはしていない^(注5)。森林の質の向上を求める自然保護論者は、森林という環境財の high-demander であり、政府のこの財の供給は、彼らにとってみれば過小供給なのである。

第2に挙げられることは、政府による環境財供給の停止である。これも政府の失敗と言われる事態の1つと考えられるが、第1の点より深刻な問題である。これは端的に政府による環境破壊と言うべきかもしれない。ある種の政治的なプロセスをへて、経済活動活発化のために環境財の供給が犠牲になることはよくあることである。ここで政府による環境破壊の例をいくつか挙げておこう。

石垣島の珊瑚、特に白保地区の珊瑚は世界でも有数のものとして知られているが、この珊瑚

という環境財を破壊する可能性の大きい飛行場建設を進めようとしているのは地方公共団体である。この場合興味深いのは、飛行場という公共財の供給と珊瑚という環境財の供給がトレード・オフの関係にあることである。そして飛行場の high-demander を満足させるために、環境財の供給がとめられようとしているのである。飛行場への投資から得られる利益は市場で測ることができ、人々が金銭的利益を直接享受できる。これに対し、人々に効用を与えるものとして環境財に価値はあっても、金銭的な意味では環境財に結びつく利益は小さい。こうして市場で評価される利益が優先され、環境財が犠牲になってしまうのである。

尾瀬の景観を破壊するような道路建設を推し進めようとしたのも、公共セクターであった。このとき、まだ環境財は単なる「観光資源」という観点からしかみられないことが多かった。このような状況のなかで、環境財はいわば切り売りされようとしたのである。(幸い、環境庁の力によりこの道路建設計画は放棄された。)

また最近明らかにされたところによると、南極の自然環境が破壊されているという。これは、各国の政府の保有する基地が廃棄物を不当に廃棄していることや、基地建設などによるものである。さらに、最近では各国が南極の資源に注目し、自然環境保全よりも資源獲得に興味を持ち始めている。この面でも、政府による自然環境の破壊が心配されるわけである。

このように、政府が民主的プロセスに添って行動したとき、ある人間にとっては環境財が過小にしか供給されなかったり、あるいは供給が停止したりすることがあるのである。したがって、環境財の供給者として政府は適していない場合があるのである。

次に環境財の供給者として民間の企業を考えてみる。もちろんその公共財的な性格から、企業による供給は難しいと考えられる。しかし、排除費用が安くてすむ場合、企業が環境財を供

(注5) 林野行政の問題点について、詳しくは福岡 (1989) を参照。

給するということも考えられないことではない。

しかし、ここでも1つの困難が起こる。それは、情報の非対称性、環境財の復元困難性に由来するものである。企業に環境財の保全を委ねた場合、それが需要者の望むような形でなされるとは限らない。つまり契約の失敗(contract failure)が起こる可能性がある^(注6)。需要者の望む形で供給されなかった場合でも、復元の困難性から需要者は劣化したままの環境財で満足しなければならないといったケースが生じうる。特に環境財は規模の大善い場合が多く、消費の1人当たりの頻度はそう多いものではないからこのようなことが起こる可能性が大きいと考え

られる。

自然を銘打ったいわゆるリゾート地と言われたところに行くと、そこには自然を破壊したテニスコートとゴルフ場しかなかったりする。その場所にいったかぎりそこで過ごすしかないが、明らかにここでは一種の契約の失敗が起こっている。

環境財の供給者として、政府も企業も的確性が疑われる場合、どのような主体が的確な供給者となりうるであろうか。次に、環境財の最適な供給者として非営利団体(NPO)を取り上げることしよう。

・ 環境財の供給者としてのNPO

-1 NPOの役割

以上のような考察から、環境財供給の主体の1つとしてNPOが考えられる。ここでNPOに簡単な定義を与えておくことにする。NPOの定義は人によって多少の違いがあるが、普通次の5つの性格を持つ組織をNPOと呼んでいるように思われる。(1)フォーマルな組織であること、(2)非政府組織(Nongovernmental Organization略してNGO)であること、(3)非分配制約(nondistribution constraint)があること、(4)自治的であること(self-governing)、(5)公共利益を追及する組織であること、の5つである^(注7)。

この定義は、あまり厳密なものとはいえない。たとえば第1番目の性格付けとしてあげられているフォーマルな組織という概念は、それ自身厳密に定義することがむずかしいからである。大雑把に言えば、フォーマルな組織とは、恒常的な会員をもち、はっきりとした目的のもとに

日常的な活動を続けている組織くらいにとればよいであろう。

また、第5番目の公共利益という概念も、どこまでが公共的でどこまでが私的なのかははっきり区切るのは現実には困難である。ここでも、行動の目的が主に利他的であり、その結果がより多くの人々に享受されうるものとして公共利益という概念を広く理解しておくことにする。以上のように、上の定義は必ずしも満足のゆくものではないが、ほかによりよい定義があるようにも思われないし、また以下の議論には充分であるのでここではこれを用いることにする。さて上の非分配制約という概念に関しては若干の注意が必要である。NPOの収入は寄付によることもあるし、政府からの援助によることもある。また供給の対価をもって収入とすることもありうる。そして利潤ないし余剰と言ったもの(すなわち供給にかかった経費以外の部分の価値)を産み出すこともある。しかし基本的な

(注6) Rose-Ackermann(1986)参照。

(注7) この定義は、筆者が公益法人協会の研究チームの一員としてジョンス・ホプキンス大学を訪問した際サラモン教授が筆者らに示唆したものである。Salomon (1991)も参照のこと。

ことは、余剰が資金の供給者に分配されることがないということである。勿論、NPOの運営に携わるものが適正な報酬を受け取った場合、そのことは非分配制約に抵触したとはみなされない。

NPOの具体的な例としてあげられるのは、医療、教育、社会福祉、宗教にかかわる法人や、それ以外の各種公益法人などである。それでは、なぜ環境財の供給をNPOに任せるのが望ましいのであろうか。理論的には次のように考えることができる。

環境財の供給に関して政府の失敗を論じたときに、満たされないhigh-demanderがいることを示した。彼らは、自分の所得の一部を犠牲にしても環境財の供給を確保しようというインセンティブがある。このような人々は進んで環境財を供給するNPOに寄付をするであろう。そしてこの寄付によって、環境財の供給が増えるならば、彼らの効用水準は上がるのである。

しかし、このような寄付があっても、契約が履行されないならば寄付もやがては終わってしまうであろう。このような契約の失敗はNPOの場合比較的小さいと考えられる。なぜなら、非分配制約で縛られているかぎりNPOが寄付をしたものとの約束を破ってまでも余剰を多くしようというインセンティブがないからである。ここで1つ残る問題は、「ただのり」の問題である。ほかの人が環境財供給を確保するために寄付をするとわかった場合、自分は環境財を欲していても寄付を取りやめることも考えられる。確かに理論的にはこの可能性は否定できない。しかし、寄付をしよう、あるいは環境財のために支払をしようとしている人にとって、このような動機は小さいと考えられる。なぜなら一般にこれらの人々は道徳的な基準にしたがって行動しているであろうし、また寄付行為事態が効用を高めるといったこともあるからである。

-2 NPOの分類

以上のように、NPOが環境財の最適供給者として重要な役割を果たしうることがわかった。

ここでその可能性をより具体的に探るために、NPOを分類することにする。

まず第1の分類の基準は、組織がファンドをもってほかのNPO(またはNGO)に資金を供給する組織(grant making organizationまたはfinancial intermediary 助成団体)なのか、それとも資金の供給を受けて実際にある目的を遂行する組織(operating organization 事業団体)なのか、という点である。勿論2つの役割を同時に担っているNPOも存在する。

第2の分類基準は、法律上のものである。ここでは詳細は避けるが、日本においては重要な分類項目としては以下の項目が挙げられる。民法34条によって設立された社団法人、財団法人、所謂民法34条法人(公益法人)とよばれるもの、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人などである。

以下の議論のなかでは、特に財団法人の役割が強調されるので、象徴的に、財団とそれ以外のNPOとに分けて話を進めることにしよう。財団法人を上第1の分類にしたがって分けた場合、助成を主におこなっている財団のことを助成財団と呼び、事業を主におこなっている財団のことを事業財団と呼ぶのが普通である。ここでもこの呼び方を用いることにしよう。もちろん、このように厳格に2つに分割できるわけではないが、概念上このように分けておいたほうが後で便利なのである。

更に助成財団を3つに分類しておこう。ここでは、主にアメリカの状況を念頭に置きながら論じようと思う。その主な理由は、アメリカにおいてNPOの活動が最も発達しており、日本においてもいずれアメリカの現在のような状況が支配する可能性もあるからである。

助成財団は、その運営の独立性、資金源及び資金援助範囲の違いなどから事実上次の3つのものに別れる。第1にあげられるのは、莫大なみずからのファンドを保有し、運営に関して全く独自性を持ちながら資金の配分・意志決定を行なっている組織である。これらの組織は独立財団と呼ばれ、アメリカではたとえばフォード

財団ロックフェラー財団などに代表される財団がこれである。これらの財団に共通することは、もともとのファンドがほぼ一箇所（個人）から拠出され、この資金を運用することによって資金配分がおこなわれているということである。

フォード財団にしてもロックフェラー財団にしても、莫大な富を築いた個人の寄付によって創設されたものである。これらの財団は資金の面で他の組織特に企業に依存することがない。組織運営・意志決定・資金配分などの独立性が保証されているのはこのためである。この点は、他の2つのタイプの財団とは全く異なっている。日本においては、このような意味での独立財団は実質的にはないと思われる。

第2にあげられるのは、資金源を企業に頼り、組織の運営も企業から一定の制約を受ける企業財団と呼ばれるものである。アメリカでは、27,000ある財団のうち、企業財団の占める比率は5%にすぎないが助成金額は全体の15~17%に及んでいる。(Giving America)。アメリカの代表的企業財団としては、ジェネラル・モーターズ財団、エクソン教育財団などがあげられる。

日本において重要な役割を果たしている助成財団は、ほとんどがこの企業財団と呼ばれるものである。

最後にあげられるのが、**コミュニティー財団**と言われるものである。この組織は、資金源を独立財団よりも広い範囲（公衆企業）から集めてファンドをつくり、特定の地域に資金を配分する組織であり、日本でも最近特に注目されはじめている。アメリカでは歴史が古く、地域における教育、社会福祉、市民サービス、芸術・文化などの方面で多大な貢献をしている。(「コミュニティー財団調査報告書」などを参照。)我が国においては、この種の財団はまだ存在していないと思われる。しかしようやく最近、大阪商工会議所を中心にコミュニティー財団が設立されようとしている。もしこれが成功すれば日本でも地域を中心としたNPOの本格的

的フィランソロピー活動が始まることになる。さて以上の分類は、次のような表にまとめることができる。この表の中のA, B, Cがいわゆる助成財団であり、Eが事業財団である。

NPO		助 成	事 業
財 団	独立	A	E
	企業	B	
	コミュニティー	C	
それ以外のNPO		D	F

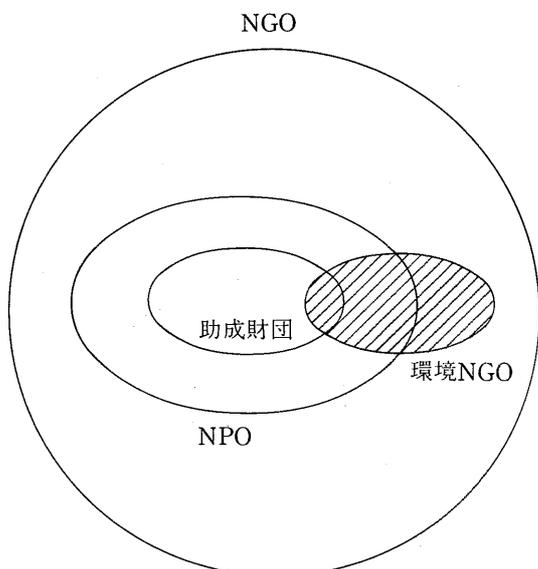
- 3 NPOと環境NGO;環境財の供給の在り方

この項では、環境財供給の具体的な在り方を検討するが、ここでNPOという概念と並んで重要なのが**環境NGO**という概念である。NGO (Nongovernmental Organization)には厳格な定義はないと思われるが、公共目的を遂行するための民間団体、あるいは非政府組織として普通用いられる。とりわけ最近このNGOのなかでも環境NGOと呼ばれる団体の活躍が目立つようになった。1988年版の『環境白書』でも論じられているように、環境保全(ここでの環境財の供給)に関して環境NGOの果たす役割は大きく、更に今後の活動の展開が期待されている。ここでは環境NGOを極めて緩くとらえ、フォーマルなモノからインフォーマルなものまで含めて考えることにする。たとえば我が国の場合、官庁から認可を受けて法人格をもつものから、任意団体、草の根団体的なものまで含めた広い範囲でとらえるのである。前者の代表として「世界自然保護基金日本委員会」(WWFJ)や、「地球環境財団」などがある。))

さてここで環境NGOとNPOとのかかわりをさぐることにしよう。NPOの定義のところ述べたように、NPOという概念はNGOという概念の中に含まれる。勿論環境NGOもNGOの一

部である。そしてNPOと環境NGOには共通部分が存在する。この様子は図2に示されている。

図2



上の図に見られる大きな楕円と斜線の楕円との共通部分が通常言われる環境NGOで、本論で言うNPOとして活動している団体を示している。このような団体は、前節で述べたように、環境財の最適供給者となっているとみなせる。環境のNGO環境保全への貢献が協調されるとき、まず思い浮かべるのはこの種の団体であろう。

この種の団体の中には、資金源泉を他のNPOに依存しない独立の団体がある。このような代表例として、Sierra Club(米国)、WWF(各国)、National Trust(英国)などがあげられるが、そのほとんどが活動範囲から言っても資金量から言っても大きな組織である。これら

の組織の資金源のかなりの部分は会員の会費で成り立っているが、それと同時に個人ならびに法人からの寄付もある。会員数も多いため、ボランティアの力をフルに発揮して環境保全に貢献しているのである。

これらの環境NGOは、自ら環境保全という事業活動をおこなっているため、勿論事業団体(事業財団)ではあるが、活動資金を他の組織に依存しないという点で特徴的である。他のNPOから助成を受けないという点は活動の独立性を保つという意味でもきわめて重要な要素になっている。(先の表では、これらの団体はEないしFに相当するものと思われる。WWF日本委員会や地球環境財団は、Eに相当する。)またWWFのような団体は地域の環境NGOに資金助成をおこなっている。すなわち、環境NGOの中には、それ自身事業団体でありながら、かつ助成団体的な性格を持っている団体もあるのである。(地球環境財団もこの例に属し、事業活動と共に助成活動もおこなっている。)NPOの分類に際して助成団体と事業団体とははっきりと分けられない場合があると言ったのは、このような点に留意してのことである。特に規模の大きい(特に地球規模の)環境財の供給に関しては、このように大きなしかも独立の資金力を持ったNPOが環境NGOとして活動するという活動の在り方は望ましいといえる。範囲の広い環境保全には極めて大きな資金と人手が必要とされることを考えると、このことは理解されよう。これは図式的には図3のように理解できる。

企業や家計は、会費・寄付金という形で

図3 環境NGOが資金的に独立したNPOであるケース



NPO = 環境NGOに資金を供給する。また家計は、ボランティアという形で労働用役も供給する。一方、NPO = 環境NGOは、環境財を供給す

る。環境財は原則として公共財であるから、全ての経済主体によって享受されるのである。

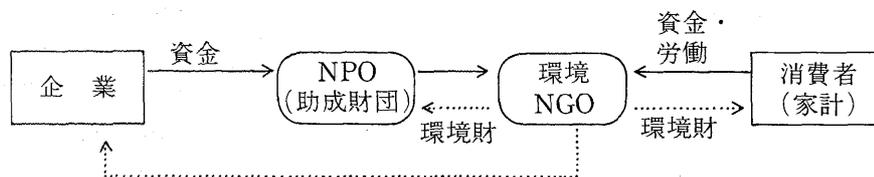
しかしこのようなケースばかりとは限らない。

環境NGOの中には資金的に不十分で、独立しては存続しえないものも多数存在する。(特に草の根NGOを考えるとときはそうである。)このような場合でも、資金的に豊かなNPO(特に助成財団)と環境NGO(事業財団もしくはそれ以外の環境NGO)とが何らかの協力関係に立てば、環境保全に充分貢献できるのである。これは図4によって表されている。

企業や家計は、NPO(この場合主に助成財団)に資金を供給する。財源を主に前者に頼っ

ているNPOが企業財団、主に後者に頼っているNPOが独立財団と考えてよいであろう、コミュニティー財団は両者の中間形態をとっていると考えられる。このNPO(助成財団)が、環境NGOの事業活動に資金助成するのである。家計はやはりボランティアという形で労働を環境NGOに供給できる。こうしてえた資金と労働力をもって、環境NGOは環境財を供給できるのである。

図4 環境NGOがほかのNPO(助成団体)から助成を受けるケース



- 4 NPOと環境NGO；具体的な例

環境財の供給のあり方という問題に関して、上に述べたようなNPOと環境NGOの関係の具体的な例を挙げてもう少し詳しく検討してみよう。

まず、独立した資金を持ったNPOで環境NGOとして活動している団体のケースである。前節でも述べたとおり、環境NGOでかつ自らが資産を保有しているWWFやNational Trust(英国)などの団体はこの例である。これらの団体は、多くの個人(法人)会員からの会費・寄付によってみずからの資産を形成し、事業・助成活動をおこなっている。WWFやNational Trustは、その資金源を個人の会費・募金・寄付等に頼っているという点で、フォード財団やロックフェラー財団などの典型的な独立財団とは異なっている。

しかし運営の独立性から言えば類似性があるといえる。資金源の形態の相違にもかかわらず、NPOが独立の資産を保有しているために意志決定の独立性が保持できると考えられるのである。これらの団体がグローバルな領域での環境保全に多大な貢献をしていることは言うまでもない。日本でもWWFやNational Trust運動な

どが広まりつつあるが、資金・活動・人的動員などの規模ではアメリカや英国などの水準からは遠いのが現実である。

次に、前節の図4で挙げたようなNPO(助成財団)が環境NGOに資金助成するケースについてみてみよう。

実際この関係が多くの環境保全分野で力を果たしているといえる。特に、独立財団と呼ばれるNPOが環境NGOと結びついたものの代表として、ロックフェラー・ブラザーズ財団を中心とする独立財団とワールド・ウォッチ研究所との関係があげられる。ワールド・ウォッチ研究所はこれらの独立財団の資金助成によって設立され、運営されている。そして環境問題のシンクタンクとして環境保全に関して積極的な提言をしている。この団体は、研究・調査ならびに政策提言等の活動に関して極めて高い独立性を保持しており、時には政府や企業行動を痛烈に批判することもある。

この独立性の維持ということに関して、資金供給を行なっている助成団体が独立財団であるということの持つ意味は大きい。この独立財団の資金援助によってなされた研究・活動が、たとえ政府の方針に合わなかったり、全業社会の在り方に批判的であっても、そのような研究助

成をしたことについて独立財団はどこからも干渉を受けることがないのである。むしろ独立財団は、政府に先だて、政府や企業が扱いにくい問題を手掛けて積極的に社会に貢献することに意義を見いだしているのである。(このような態度は、なにも環境問題に限られるわけではない。)

たとえばロックフェラー・ブラザーズ財団では、気候問題を含む持続可能な資源利用の研究領域に第1の重点をおいて資金援助している。1989年、この財団はSustainable Resource Useという名のもとに、全助成額850万ドルのうちの39%を資源・環境問題等に助成しているのである。温室効果の研究や炭酸ガス削減問題についても資金援助が行なわれているが、これらの研究成果は、実際政府の見解と矛盾することが多いと言われている。しかしながら、この財団はこの助成方針を変えないのである(注8)。

1987年アメリカ全体では独立財団の環境・エネルギー関係への助成ないし支出額は、9,330万ドルで、総助成額のうちの4.4%を占めている。

独立財団がかなり大きな範囲の環境保全ないしその研究に支出して貢献している一方で、地域的な環境保全に貢献するようなNPO—環境NGOの関係もアメリカでは重要である。コミュニティー財団が環境NGOと結びついたケースがこれである。コミュニティー財団の1987年における環境関連に対する助成額は、283万6千ドルであり、これは助成総額のうちの1.8%を占めている。

最後の可能性は、企業財団が環境NGOと結びつく場合である。アメリカについては、このむすびつきによる環境問題への貢献は無視できない。コンファレンス・ボードの調べによると、1987年325の企業の環境関連への助成は、企業財団を通さないものも含めると4,402万6

千ドルであり、この額はこの325社の助成総額の2.7%を占めている。そして重要なのは、環境関連への助成比率は1977年と較べて増加しているという点である。(1977年は、1,119万ドル環境関連に助成し、その比率は1.6%であった。ただしこの数字は750社についてのものである。)

この企業財団というNPO—環境NGOとのつながりの非常に興味深い例が、Virginia Environmental Endowment (VEE)に見いだされる。VEEは、1977年にAllied Chemical Corporationによって設立された企業財団で、環境保全関係のみに助成するという極めて特異な財団である。1970年代、Allied Chemical Corporationは、地元のジェームズ川を汚染した罪で裁判所より、1,320万ドルの罰金を課せられた(注9)。しかしその内の800万ドルをファンドとして、環境保全のための財団をつくるように裁判所から勧告されたのであった。こうしてVEEは生まれたのである。これ以降、VEEは着実に資産を増やし援助を環境NGOに供給し続けているのである。

1990年現在、VEEの総資産額は、約1,600万ドルであり、助成総額は116万5千ドルである。助成先は、環境NGOや環境保全に貢献している教育機関などである。VEEより助成を受けたこれらの環境NGOや教育機関は、地元の河川や海浜の環境を保全することに大きく貢献していると言われている。

- 5 環境保全における企業財団の役割；日本における可能性

次に、助成財団と環境NGOの協力関係が日本で機能する可能性について論じてみたい。残念ながら、日本ではアメリカに存在するような独立財団やコミュニティー財団は、ほぼないと言ってよい。環境保全の活動をおこなっているNPOとして、WWF日本委員会や地球環境財団

(注8) 詳しくは、Rockefelle Brothers Fund *Annual Report* 1989を見よ。

(注9) ジェームズ川汚染については、アイリーン・スミス (1978)を見よ。

などの事業財団があり、これらの団体が助成財団としても活動している。しかし活動・助成の規模及び形態の両面においてフォード財団やロックフェラー財団に較べられるような独立の助成団体はない。

實際上日本のNPO、とりわけ助成財団で大きなウエートをもっている財団は、企業財団である。したがって独立財団や、コミュニティー財団がそう簡単につくれない以上、考えられる関係は企業財団が環境NGOに助成するという関係である^(注10)。

日本の既存の企業財団がVEEのような専門の財団になることは難しいかもしれないが、企業財団は環境NGOに資金助成することによって環境問題に大きな貢献をする潜在能力があるのである。日本には現在企業財団と言えるものが341あり、その内の70%が助成財団であると言われている。しかし、環境関連助成は多いとはいえない。(『日本の企業財団88』参照)

現在日本の企業は資金の上からは極めて強い存在になっていることは言うまでもない。企業寄付も着実に増加し、1986年度の法人企業の寄付は、3,064億円で前年度と較べて7.5%の増加となっている。この数字はアメリカ企業の寄付47億5千万ドルと較べてそれほど引けを取るとは思われない。日本の環境NGOが資金の上でめぐまれていないことを考えると、この領域での企業財団の貢献は是非とも必要と思われる。

勿論、現在でも上に述べたとおりいくつかの企業財団は環境関連の助成をおこなっており、このような助成は益々増える傾向にあるように思われる。たとえば、日本を代表する企業財団であるトヨタ財団についてみると、1989年度総額5億252万円の助成額のうち10.8%(5,238万円)が環境関連の助成に使われている。またもう1つの代表的な企業財団である日本生命財団では、同じく1989年5億6,479万円

の助成額の中の14.4%(8,108万円)を環境関連助成に支出している。

確かに、日本の企業財団の環境関連の助成は決して小さくないのであるが、問題はその中身である。上に挙げた両財団の環境関連助成の内容を見ると、助成のほとんどが研究助成であり、しかもその大半は大学研究者に対する助成である。環境NGOや市民活動に対する助成は無視しうるほど小さい^(注11)。研究助成が重要であることは言うまでもない。しかしほとんどが研究助成というのでは、良質な環境財の供給、すなわち環境保全という面から見た場合、きわめて偏った、しかも遠回りなやり方と言えよう。

しかしながらこの点に関して、企業財団のみを批判するわけにはいかない。なぜなら、アメリカなどと比べて日本の環境NGOは、質・量共に力がまだまだ足りないからであり、助成の受け手として不十分とみなされても仕方のない面もあるからである。たとえば、前にも述べたアメリカのワールドウォッチ研究所のような環境NGOは日本にはない。またVEEが助成している環境NGOを見ると、地域に密着しながら堅実に環境保全活動を行なっているが、このような団体も日本ではそれほど多くない。

このように日本の環境NGOはまだまだ力不足ではあるが、それでも少しずつ活動量・範囲を大きくしている。最近では、環境問題に対する市民の態度は急速に変わりつつあり、多くの市民が環境NGOに参加するようになっていく。

ここで必要とされることは、これらの環境NGOが成熟するまで待つのではなく、成熟する過程で積極的に支援するという態度ではないだろうか。この点において企業財団が貢献できる余地はきわめて大きいと考えられる。ワールドウォッチ研究所もロックフェラー財団などをはじめとする財団の支援がなければ設立されえ

(注10) 上にも述べたとおり、大阪商工会議所を中心にコミュニティー財団が設立されようとしている。今後も更にコミュニティー財団が設立される可能性はあるかも知れない。

(注11) トヨタ財団は、環境NGOにも支出しているが、助成に対する態度はきわめて慎重である。

なかったものであり、その後もそれらの独立財団の助成によってこれまでにいたっている。日本に独立財団がない以上、このような役割を果たすのは企業財団において他にないのではないだろうか。

このように考えると、より質の良い環境財をより多く供給するために、何らかの形で企業財団と環境NGOが協力関係にたつことが望まれる。どのような関係が望ましいかを一般的な形で述べるのは難しい。が、ここではWWFの活動をヒントとして協力関係の一つのあり方を示しておきたい。

WWFでは、その活動の一環として地域的な小規模の団体から環境保全活動(環境財供給)に関するプロジェクトの申請を受け、それに対して一定の資金助成をしている。地域的な環境財に関しては、その地域の環境NGOが多くの情報を持っているから、WWFが直接供給するより資金援助をしてその地域の環境NGOに供給を任せたいほうがよいのである。

この方法の利点は、fundraisingに関しては、WWFという組織の力を十分に利用し、実際の執行に関しては各地域の団体の情報量と行動力を活用できるという点である。小規模な環境NGOにいくら情報と行動力があっても、fundraisingはそうたやすいことではない。逆に、WWFほどの大きな団体が、自ら色々な地域の環境に目配りをしながら行動するのは難しい。したがって、現在のような行動様式には極めてメリットがあるといえるのである。

今述べたようなパターンを、日本の企業財団と環境NGOとの協力関係として置き換えられないだろうか。fund raisingの得意な、特に企業財団を中心としたNPOと、情報と行動力のある地域的な環境NGOが分業的な関係にたつ。資金は前者が集めて後者に流し、実際の執行は環境NGOが行なう。このようにして、NPO(助成財団)は間接的ながら地域的な環境財の供給に寄与したことになるのである。(まさにVEEはこのようなことを行なっているのである。)

企業財団と環境NGOとの協力関係は、勿論

上のような地域的なもののみには限られない。全国的な環境NGOが存在すれば、企業財団は積極的に助成すべきである。しかし、質的にも規模から言ってもすぐれた全国的な環境NGOが少ないというのが現実である。

この点に関して、前にも述べたとおり、単なる資金助成の協力のみではなく、企業財団は積極的に環境NGOを育て上げるという思い切った試みをしてはどうだろうか。日本版のワールドウォッチ研究所やブルッキングス研究所ができるとしたら、それは企業財団の支援によるほかはないであろう。これからは両者のこのような形での協力形態が1つの重要なあり方となるのではないだろうか。

企業財団と環境NGOの協力による環境保全という方法は、特に日本では現実性があると思われる。日本では、家計間で所得分配は比較的公平であり、極端な格差がない代わりに、企業と家計との所得(資産)格差は大きいのである。企業は金あまりと言われる状況にあるが、その一方で家計は住宅も持てないのである。したがって企業の余剰資金をNPO(企業財団)に流し、そこから次には環境NGOを經由して環境財を供給するという方法は我が国では成り立ちうるのではなかろうか。

ここでひとつ生じうる疑問は、なぜこのような迂回的な方法をとらねばならないかということである。企業 環境NGOと言うダイレクトな結び付きの方が効率的なのではないだろうか。しかしそのようなむすびつきにはきわめて深刻な問題が生じやすいと考えられる。環境財供給という目的は、私的企業の目的と矛盾する場合もある。もし資金的に弱い立場にある環境NGOが直接企業より資金供給を受けなければならないとしたら、本来環境NGOの意図した目的がゆがめられる恐れがある。従って、NPOがこの意味で中立的な立場を保持できるのであれば、企業 NPO(企業財団) 環境NGO—消費者(家計)という関係を保ったほうがよいと考えられるのである^(注12)。

上の関係は、見方を変えるなら、企業が

NPO(企業財団)を経由して環境財を需要し、消費者が環境NGOを経由して環境財を供給するともとれるのである。もちろん環境財は公共財であるから、実際は消費者も環境財を消費できる。このような、企業 NPO(企業財団)とNGO 消費者(家計)と言う関係によって、企業は環境保全に貢献でき、消費者は環境が改善することによって効用水準が上がると考えることができるのではないであろうか。

さて本稿を改定中に、きわめて象徴的なことが起こったのでそれを最後に紹介したい。今年の1月、実質的に日本でははじめてとも言える環境問題専門の企業財団が設立されたのである

(注¹³)。この財団はイオングループによって設立された「イオングループ環境財団」である。この財団は設立の目的として、「環境NGOの活動支援、途上国における環境専門家の養成、環境関係会議の開催への助成」を挙げて、環境保全活動への助成を積極的に行なうことを約束している。

すでに初年度の活動として環境NGOへの助成、植樹への支援などを行なうことになっている。基本金も運用額も共に1億円ずつふやしてゆくそうであるが、今後どのような形でこの団体が更に環境保全に貢献していくか非常に興味のあるところである。

おわりに

本小論は、極めて簡単化された仮定のもとに、環境保全をいかに効率的に行なうかを論じた。その際に用いた重要なキーワードは、環境財という言葉であった。環境財とは、もっぱら自然によって生産され、公共財的な性格を持った財のことであった。そして、環境保全を環境財の供給として捉えたのであった。

環境財は、その性格から、政府や企業では効率的に供給できないことが多い。所謂、政府の失敗や、情報の非対称性による契約の失敗が生じるからである。そこで、環境財の供給は、非営利団体(NPO)に委ねたほうがよいという結論が導かれたのである。

しかし、従来日本では環境保全には、一部の団体を除いてNPOはあまり大きな役割を果たしていない。このような中、徐々にではあるが、所謂環境NGOといわれる民間環境団体が活動を活発化しつつある。しかし日本の環境NGOは欧米のものに比べてまだ未熟であり、

資金力も弱い。ここで考えられるのが、助成団体の中核である企業財団と環境NGOとが協力関係にたつという可能性である。

企業財団と環境NGOがfund raisingと実際の執行という面で分業体制をとり、協力すれば環境財を効率的に供給できると思われるのである。実際日本の企業は家計と比べるときわめて裕福であり、企業財団を通じて資金を供給する能力は充分ある。それと同時に、企業も市民として社会に貢献しなければならないことを徐々にではあるけれども認識しつつある。一方で、環境問題に関して市民の意識も高まりつつあり、環境NGOへの参加も急増している。このような状況において企業財団と環境NGOとの協力関係が機能すれば、一方で企業は環境保全に間接的ながら貢献し、消費者は改善された環境を享受できるということになるのである。

もちろん本論の基づく仮定には非現実的な側面もあり、また多分に状況を単純化している。

(注12) NPOが独立した団体であることの重要性は、島田(1991)でも強調されている。

(注13) このほかにも環境問題専門の助成財団として、すでに「とうきゅう環境財団」がある。しかしこの財団は、ほぼ多摩川に関する研究助成に特化している。

たとえば、ここでの所論の重大な仮定は、企業財団がその意志決定において独立性を保つということであるが、これは現段階では難しいかも知れない。これができない場合、環境保全活動は歪められたものとなる恐れがあるのである。

しかし、現在の環境問題が、企業や政府のみのものでないのは明らかであり、消費者をも含

めたあらゆる経済主体が協力関係を結ばないかぎり、環境を保全することは難しい。このような中、イオングループ環境財団のような、積極的に環境NGOに助成する企業財団も登場しはじめている。このことは本稿の結論が若干の現実妥当性を持っていることを示しているように思われる。

参 考 文 献

AAFRC Trust for Philanthropy (1989) *Giving USA*, New York.

パークレイ & セクラー (1983) 『環境経済学入門』 (篠原泰三, 白井義彦訳) 東大出版会
福岡克也 (1988) 『森と水の経済学』 (東洋経済新報社)

James, E. and S. Rose-Ackerman (1986) *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers, London.

環境庁 (1988-90) 『環境白書』

公益法人協会 (1988) 『日本の企業財団』

日本生命財団 『平成元年度事業の概要』

大阪商工会議所 (1990) 『コミュニティー財団調査報告書』

Rockefeller Brothers Fund *Annual Report 1989*

Rose-Ackerman, S. (1986) ed., *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, New York.

Salomon, L. (1991) *Shades of Public and Private: A Primer on the American Nonprofit Sector*, New York: The Foundation Center, 近刊

島田晴雄 (1991) 『日本企業次なる変革』 (PHP研究所)

アイリーン・スミス (1978) 「アメリカのキーポン中毒事件」 『公害研究』 Vol.7, 3, pp49-57

トヨタ財団 『1989年度年次報告』

Virginia Environmental Endowment (1990) *Annual Report*