

論説

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

日 詰 一 幸

一 はじめに

二 「制度」と「運動」のダイナミズム

三 アメリカの非営利組織における「制度」と「運動」

四 アメリカにおける非営利組織の事例

五 むすび

一 はじめに

今、日本において非営利組織(Non-profit Organization、NPO)への関心が非常に高まっており、大きな議論の盛
市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

り上がりを見せている。直接のきっかけは一九九五年一月一七日早朝に発生した阪神・淡路大震災の被災地における復興活動において、NPO型の市民活動とそれらによってつくられた救援活動のネットワークが大きな成果をあげたことに起因する。しかし、NPOについては市民レベルですでに大震災以前から検討が始められていた。一九九一年に社団法人長寿社会文化協会（WAC）が日本では初めてNPOについてのシンポジウムを開催し、九三年三月には大阪大学を中心として「NPO研究フォーラム」が設立された。そして九四年には東京でNPOの活動を支援することを目的として「NPO推進フォーラム」が設立され、さらに「市民活動を支える制度をつくる会 C's（シーズ）」も発足し、活発な活動が続けられている。また、全国のNPOを支援し、同時に企業や自治体との橋渡し役をする目的をもった「日本NPOセンター」も九六年一月に東京で設立される運びとなった。市民レベルではすでにNPOの法制化を前提とした活動が進行中である。

NPOの法制化については、九五年一二月新進党が法案を国会に提出した後、与党もプロジェクトチームをつくり、これに対応してきたが「公益性」の問題をめぐって調整がつかず頓挫してしまった。しかし、九六年一〇月の衆議院選挙の結果、自民党が圧勝したとはいえ単独過半数に届かなかったことから、自民党が次期政権に向けて社会民主党や新党さきがけとの間で政策協議を行い、緩やかな連立政権を継続させる枠組みを維持した。その政策合意文書の中で、「市民活動促進法案（NPO法案）」を議員立法で次期通常国会へ提出という項目が盛り込まれた。この結果、近い将来法制化が実現する可能性が高くなったといえる。

さて、日本でのこのようなNPOへの関心の盛り上がりはたしかに市民レベルの様々な活動に負うところが大きい。が、それらに加えてとりわけ九〇年代に入ってから、アメリカのNPO制度の紹介が活発に行われるようになったこともその要因としてあげられる。したがって、日本におけるNPO論議は主にアメリカの制度が前提となっていると

いえよう。

八〇年代後半以降、企業の社会的責任^{II}企業フィランソロピーへの関心が盛り上がり、それとのかかわりで、アメリカやイギリスの企業・行政・非営利セクター間のパートナーシップが紹介されたが、⁽¹⁾本格的にアメリカのNPO制度を検討していったのは都市計画の領域であつた。それは日本における地域住民が主体となつた「まちづくり」への関心の高まりと深くかかわっている。特に非営利組織の一つであるCDC (Community Development Corporation)「コミュニティ開発法人」の紹介が、都市計画研究者の手によつて精力的に行われていった。⁽²⁾また、アメリカの環境運動の分析の中で制度化された運動としての非営利組織が紹介され、CDCとは異なつた視野からの検討も行われた。⁽³⁾しかし、何といつてもアメリカのNPO制度については、実際にアメリカでNPOを主宰している日本人の手によるアメリカの制度の克明な紹介が果たした役割は大変大きい。⁽⁴⁾

日本ではこのように、都市開発や環境といつた特定の分野を中心に非営利組織が紹介されてきたが、アメリカにおけるNPO制度の全容が明らかにしたがつて、他の領域（例えば、芸術・文化、人権擁護、教育、社会福祉、健康・医療等）にも関心が広がつて行くことと思われる。しかし、震災以後は「ボランティアの受け皿としてのNPO」という側面が注目されるようになった。そして、同時に行政とのパートナーシップのあり方に関心がもたれている。それと同時に、NPOのマネージメントにも関心がもたれるようになり、インターミディアリーと呼ばれる非営利組織の研究も行われるようになった。⁽⁵⁾今後日本における非営利組織研究は多様な広がりをみせていくことが予想され、しかもそれ自体独自の研究領域を形成していく可能性がある。

しかし、これからの非営利組織研究で大切なことは単なる欧米の制度の紹介にとどまることなく、日本の非営利組織の望ましい展開の方向を探ることであると筆者は考えている。その意味で本稿は筆者の今後の非営利組織研究の予

備的考察と位置づけておきたい。

そこで、筆者はアメリカの非営利組織をみるとき、「市民運動」ないしは「市民活動」としての非営利組織という視角でとらえてみたいと考えている。それはアメリカの非営利組織が草の根レベルの自発的な活動、つまりボランティアズムと深くかかわっているということに由来する。つまり、草の根レベルでの運動の制度化がまさに非営利組織なのである。そして、「市民運動」としての非営利組織を、特に「制度」と「運動」とが織り成すダイナミズムのなかに位置づけたい。以下、そのような視角に基づいて非営利組織を検討するとともに、具体的な事例として筆者が一九九五年一月に視察したサンフランシスコ湾岸地域における非営利組織の活動の実態の一部を紹介する。

二 「制度」と「運動」のダイナミズム

一九六〇年代に先進諸国において様々な社会運動が簇生したが、それらの運動が生じた原因は以下の三点に求めるのが一般的といえよう。^⑥すなわち、第一は管理社会を通して日常化した人間支配に対する反発、第二に現代社会の機能の集権化と社会に住む人間の政策決定の場からの排除とそれに伴う人間の無力化、そして第三は資本主義の高度化に伴う生活破壊である。以上のような状況を打開するために様々な社会運動が登場した。その中で提示された参加民主主義や市民参加は、次の三つの要素を柱とするのであるが、それらは社会運動を簇生させた原因の裏返しということになる。その三つの柱というのは、①人間の復権と解放、②分権化と分権化された単位へのアマチュアの参加、③生活防衛ということになる。^⑦

さて、アメリカの場合「参加」という契機がどのように形成されたのかということは大変興味深い論点である。そ

の淵源をタウン・ミーティングのような「自生的な住民自治の伝統」にもとめるのか、あるいは植民地総督によつてもたらされた都市憲章に基づくイギリス型の「契約的団体自治制度」にもとめるのかということは、たしかに議論の対象になることであろう。しかし、アメリカの場合は一九世紀後半に起こった都市政治の腐敗への対抗運動としての市政改革運動が重要な意味をもっており、この運動を通じて「現代アメリカの都市自治の基本構造が確立された」といえよう。つまり、「直接参政の諸制度も、市民団体の簇生、都市計画の運動、市民参加の諸方式もすべて市政改革運動の所産であつた」⁽⁸⁾。そして、この時期に制度化された市民参加の方式は、特定機関への「機関参画」の形態をとつていた。

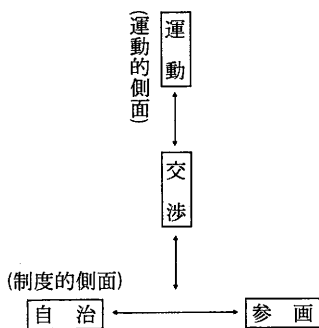
戦後、この市政改革運動に端を発する市民参加の諸形態はまず一九五四年に創設された都市改造事業で用いられた。その後コミュニティ活動事業やモデル都市事業へと発展していく過程の中で、「市民参加」の比重が低下し「住民参加」の性格が強くなつていった。要するに「市民一般の参加」から「行政事業の対象となる特定地域の住民参加」へと変化を遂げたのである。⁽⁹⁾

このように市政改革運動の所産であるアメリカの市民参加の方式は、一九五〇年代以降連邦補助事業の中に導入され制度化された。この過程の中でわれわれは「運動」から「制度」への移行をみるのであるが、筆者はこの「運動」と「制度」という視点が、アメリカの市民運動と非営利組織を考察する際大変重要であると考えている。そこで、この「運動」と「制度」を「権力」と「参加」という文脈で考察してみよう。

市民運動が「権力」と「運動」を両極とする直線の上に生じるものであるとすれば、当然「権力」に挑戦する抵抗の契機の高い運動と、それとは逆に参加の契機の高い運動とが存在することになる。しかし、抵抗の契機の高い運動の場合「ノー」だけを突き付けるだけであるとすれば、生産的な解決策を見いだすことが困難となろうし、また参加

の契機の高い運動の場合は権力に包絡されてしまう危険性ははらんでいる。そこで市民運動には「抵抗」と「参加」という二つの契機が大変重要な意味を持つことになるのであるが、このような契機をはらんだ市民運動は政治学者の篠原一氏によれば、次のような四つのタイプに分類される。すなわち、抵抗的抵抗運動、参加抵抗運動、参加運動、交渉としての市民運動である。そして、広い意味での「運動」としての市民参加⁽¹⁰⁾の力テグリーに入るのは後の三者である。すべての運動が制度化するというわけではない。しかし、「運動」が「制度」へと向かうベクトルをもつとき、当たり前のことではあるが次第に権力との間に接点をもつことになる。そして運動は権力との接点をもつことにより定型化されてしまうことになる。交渉としての市民運動がまさに典型的な事例として理解できよう。

さて、市民参加が恒常的な機能を果たすためには何らかの制度化が必要とされる。ところが、市民参加は制度化されると同時にそれがもつダイナミズムを失うことになるため、市民参加がその効力をより長く保つためには「制度化のちに再び運動化の過程」が必要とされる。⁽¹¹⁾つまり「運動の制度化と制度の運動化」という二つのプロセスがうまく循環する必要がある。⁽¹²⁾したがって、市民参加は「運動的側面」と「制度的側面」の双方から検討することが不可欠となる。そこで、この両者を合成すると下図のような関係ができあがる。運動的側面はより参加の方向に近づくにしたいが「運動」から「交渉」へと移行する。また、制度的側面は市民と権力の関係から「参画」と「自治」に分けることができる。「参画」は、市民が政策決定過程に加わりある程度の影響力を行使することができるのであるが、決定の最終権限は市民の側でないケースである。これに対して



市民参加：運動と制度

出所：篠原一『市民参加』岩波書店、1977年118ページ。()内は筆者が加筆。

「自治」は、政策決定において市民が強いイニシアティブを発揮するというケースである。こうして、運動が制度化されると「参画」と「自治」の両方向に分岐することになる。¹³⁾

筆者がここでアメリカの市民運動をみる視角として強調したいことは、「運動の制度化と制度の運動化」のダイナミズムである。すなわち、市民参加が権力への包絡の危険性を回避するために「運動の制度化」の反面、常に「運動」へと向かうベクトルをもつことが必要とされる。本稿では特にアメリカの非営利組織を市民運動という側面から考察したいと考えているが、その際「運動の制度化と制度の運動化」のダイナミズムという視角でとらえてみたい。

たしかに、今日のアメリカの非営利組織においては「運動の制度化」が、「運動」としてのダイナミズムを失わせ、むしろ組織の「経営」に関心が集中する結果、「制度の運動化」へと向かう潜在的なポテンシャルを喪失してしまっているような面が見受けられる。¹⁴⁾しかし、アメリカのNPOはそれらを乗り越えるだけの力をもっていると筆者はみている。これについてはこの後若干言及するが、詳細は別稿で論じる予定にしている。さしずめインターミディアリーな非営利組織の存在やそのアドボカシー活動、さらには非営利組織のネットワークが多様な領域でできあがっており、それらがアメリカの市民社会を底辺で支えているという点を指摘しておきたい。

三 アメリカの非営利組織における「制度」と「運動」

アメリカの市民運動と非営利組織との関係に関する大変興味深い逸話がある。アメリカでは市民運動が組織化され、その活動がある程度軌道に乗ってくると「非営利組織にしようではないか」という話がでてくるようである。このような話はわれわれ日本人には馴染みのない話であるが、アメリカの市民運動にとって市民運動団体の非営利法人化は、

「市民運動のイロハ」なのであろう。¹⁵つまりアメリカの非営利組織は、「市民自らが自分たちや社会のニーズに積極的に取り組んでいる『運動』の受皿になっている」のである。¹⁶アメリカでは市民運動が恒常的にその機能を果たすための装置として非営利組織が存在しているのであり、「運動」の制度化へのメカニズムがうまくできあがっているといえよう。そこで、まず非営利組織の制度的側面をみてみたい。

非営利組織は、営利を目的としない事業や活動を行う市民活動団体が、非営利法人資格を各州から獲得することによって成立する。この資格を獲得することによって、税制優遇措置や郵便料金の割引といった特典が与えられる。アメリカ国内で非営利組織というと、内国歳入法五〇一条（c）（三）及び（c）（四）項に該当する団体をさすのが一般的である。この内国歳入法には非営利法人として連邦所得税の免除を申請できる項目が、五〇一条（c）（一）から（二）、五〇一条（d）（e）、五二条と二五項目ほどある。¹⁷一九九〇年のデータによれば、連邦歳入局に登録されている非営利法人の数は一三七万団体であり、会員相互間の便益をはかることを目的とした「公益団体」（例えば、職業団体や業界団体、社交クラブ等）を除くと九八万団体である。¹⁸大規模な団体になれば大学、教会、病院等があるが、やはり非営利組織の主力となるのは小規模で自主的な市民運動団体である。非営利組織には固有の特徴が六つある。¹⁹第一、公式に設立されたもの。第二、制度的に政府から独立した民間のもの。第三、利益を配分しない。利益を蓄積することはできるが、その利益は組織目的のために再投資される。第四、自主管理。第五、有志による自発的な参加によるもの。第六、公共の利益に奉仕し、寄与するもの。以上の項目を満たす団体が非営利組織とみなされているのである。

内国歳入法五〇一条（c）（三）項に該当するのは「宗教、慈善、教育等」とされているが、教育、文化、社会福祉、環境保護、消費者保護、権利擁護、アドボカシーにかかわる団体がほとんどこの範疇に入る。ただし、（c）（三）

団体は営利事業や直接的な政治活動（法案成立に向けてのキャンペーンやロビイング活動等）を行うことができないという制約を受けることになる。非営利的活動を行う団体であっても政治活動を重視する場合には（Ｃ）（四）団体に登録することになる。（Ｃ）（三）団体、（Ｃ）（四）団体とも、法人所得税が免除されるという特典は共通であるが、（Ｃ）（四）団体は寄付に対する税控除（非営利組織に寄付することによって、寄付額が寄付者の課税対象所得額から控除される）を受けることができないという違いがある。例えば、環境保護団体のシエラ・クラブは組織自体を（Ｃ）（四）団体として登録し、ロビイング等の政治活動を積極的に行う。そのため、寄付金控除を受けることができないが、会員数の拡大による会費収入の拡大で財政基盤を確立するというケースもある。

このような非営利組織は今日のアメリカにおいて重要な経済的勢力になりつつある。例えば、一九八九年における非営利組織の事業支出額の合計は約二九五〇億ドルにも上り、その年のアメリカのGNPの六％に相当した。また、同じ一九八九年には三四三〇億ドルの総収入があった。その収入の半分以上（五一％）は会費や営業収入によってもたらされたものであり、以下政府からの補助金（三二％）、民間からの寄付（一八％）という順番になっている。²¹したがって、一般に考えられている以上に民間寄付の割合が小さいといえる。

しかし、このことによって非営利組織が民間の営利企業と何ら変わるところがないということを意味することにはならない。この点を柏木氏は次のように指摘している。「一九八〇年のNPO全体のサービス収入は、六一五億ドルに達したが、このサービスを提供するためにNPOが必要とした経費は、一二九二億ドルにのぼっている。すなわち、実際の経費の四八％で提供しているのである。換言すれば、経費の五二％をNPOが負担することで、社会的に必要なサービスを低料金で供給するということにNPOの公共性があるといえよう。もちろん、この五二％は、個々のNPOが赤字として累積していくのではなく、民間の寄付や政府の助成金などによって補っているのである」。²²

それでは次に、「制度の運動化」の側面に言及しよう。この点で筆者が関心を寄せているのは、非営利組織が行うアドボカシー活動である。非営利組織にはサービスの提供に重点を置いた活動をするものがある反面、「政府や企業の姿勢を批判したり、改善を求める運動的な側面が強い」ものもある。²⁴ アドボカシーというのは、「権利擁護や政策提言」ということである。²⁵ このようなアドボカシー活動を行う団体は、過去数十年間にアメリカで起こった主要な社会運動、すなわち公民権運動、環境保護運動、女性の権利擁護運動、人権擁護運動、中絶の権利運動等多数の運動の担い手となったのである。²⁶ もちろん非営利組織にはアドボカシーを専門とするもののほかに、サービス活動以外にその団体のサービス受給者のためにアドボカシー活動をするというものがある。このようなアドボカシー活動は、「制度」に埋没することなく永続的な活動を続けていくうえで大変重要な側面である。つまり、この活動こそが「制度の運動化」へと向かう非営利組織のベクトルをたしかなものにするのである。そして、このことにより非営利組織が常にオルタナティブを生み出す苗床になるといえる。その意味で、次のようなサラモンの指摘は大変示唆的である。非営利組織は「公民運動の重要な手段として、個人がさまざまなグループを作って、自分たちの意見を全米と地方双方のレベルで政策プロセスに反映させることのできる、自由かつ開かれた『市民社会』を確実に支えている。非営利団体はこの意味で、自分たちのために働いてくれる人がほとんどいないグループや見解のために、共同活動のメカニズムを作り上げる『力を与える』組織なのである」。²⁷

このような非営利組織のアドボカシー活動が「制度の運動化」を支える重要な役割を果たしているのであるが、そのほかに注目したいのはインターミディアリー組織の存在である。このタイプの非営利組織は、他の非営利組織の経営を支援したり、資金供給の仲介、さらにはリーダー養成等を主な活動にしているものである。²⁸ つまり非営利組織のインキュベーター的な役割を果たしているといえる。このような組織の存在も「制度の運動化」に貢献しているので

ある。

四 アメリカにおける非営利組織の事例

筆者は一九九五年一月二日から二九日まで、サンフランシスコ湾岸地域における非営利組織を視察する機会を得た。²⁸ここでは視察した非営利組織の中から、地域における住民の組織化を支援する活動を行っている二つの組織を紹介する。その他の組織については別の機会に論じる予定である。

四一 Organize Training Center (組織化トレーニングセンター)

グラスルーツレベルで渦巻いている運動のエネルギーを吸収し、その運動に対して一定の方向づけを与えることができれば、それは非常に効果的な影響力を社会にもたらすことができるであろう。その意味で運動のエネルギーの組織化は大変重要である。アメリカの非営利組織には、このようにグラスルーツレベルでの運動を効率的に組織化する方法をトレーニングするものがある。いわば、市民を啓蒙し啓発する機能をもった一種の市民教育団体であり、このようなタイプがすでにふれたインターメディアリー組織である。Organize Training Centerはまさにこのような組織の一つといえよう。

このセンターでは主に、組織のリーダーを養成するのが目的であり、一貫したカリキュラムの下でトレーニングが行われている。ここで行われているトレーニングは、「運動の組織化Ⅱ制度化」の方法であり、加えてひとたび制度化

された運動がそのダイナミズムを失わないようにするための戦略、つまり「制度の運動化」のためのトレーニングである。そもそもボビュリズムの伝統をもつアメリカにおいて、ネイバフッドレベルでの組織化戦略に指導的な影響力を与えたのは、ソウル・D・アリンスキーであろう。彼が自ら指導して一九三八年にシカゴで活動を始めた Back of the Yards Neighborhood Council (BYNC) は大変有名であり、ネイバフッド組織化の典型的なケースといえよう。²⁹ アリンスキーが指導したのはシカゴでもかなり荒廃したゲットーであった。彼はその地域の住民に自らの手で組織を作らせ、その組織の力を使って地域の貧困の問題を解決していこうとしたのである。つまり、地域に住民自身の手で民主主義を根付かせるという問題意識によって、ネイバフッドの組織化を進めていったといえよう。そして、このような戦略は七〇年代に入るまで非常に効果的なものと認識された。

センターのディレクター、マイク・ミラー氏はそのようなアリンスキー流の組織化戦略の薫陶を受けた一人である。筆者はこのマイク・ミラー氏から、アメリカにおける運動の組織化の基本的な考え方について教示を受けた。主たる内容は「参加の役割とその意義」ということであった。以下、その内容を簡単に紹介しておこう。

組織的な参加には二つの形態がある。一つは「管理された参加」と呼ばれるもので、政府や企業、教育機関などへの参加がこれに該当する。もう一つは「市民参加」である。これは市民が積極的に物理的あるいは社会的・文化的な面でのプランニングに参加するものである。これらの参加の形態を通じて、当事者自身が学ぶこともたくさんある。第一は、当事者自身が参加することを通じて、自ら望んでいたことを実現できた場合には、その結果によって当事者の期待を充足することができる。二番目は、当事者が実際に参加することによって、参加の仕方を学ぶことができる。そして三番目は、当事者が参加したことに對する満足感を得ることができる。その他、自分自身の存在がコミュニティにおいて大切なのだという自己認識を得ることができ、また自分の信じている価値観を共有することができる。

いったことがあげられる。

しかし、逆に参加したとしても得られないものがある。つまり如上の参加の場合はいずれも、参加する当事者が最終的な決定権を得ることができないことである。望ましい参加は、行政や企業によって統制されない「自治型参加」であり、これによって「真の参加」が得られるのである。したがって、参加する当事者によって管理運営が行われるような自治的組織が必要になる。

自治的組織（これをミラーは *peoples organization* 「市民の組織」と呼ぶ）は目的達成のために様々な機会をもつ。生活協同組合のような最初は小さな組織であるが、やがて構成員の相互扶助によって、その当初の目的を達成できるようになる組織も存在する。また、政府、自治体、大企業、金融機関、大学、病院など政策を決定する上で影響力をもつ機関に対して人々の意志を伝えるというケースがある。つまり、市民の側からみた改善点を政策決定機関に対して提言するのである。この事例で典型的なものは、市長と住民との対話により公共政策についての問題点が指摘されるというような場合である。このような場合、政策を決定する側の対応には二つのものがある。第一の側面は、「交渉」を通じて両者が話し合いのテーブルに着くということである。その場合、三つのことが想定される。一つ目は、政策決定者が住民側の提案に大幅に譲歩し、合意に至るというものである。二つ目は、住民側の提案が基本になった新しい案を政策決定者が提案するという場合である。そして最後は、両者の「交渉」の中から新たな代案が出てくるという場合である。

第二の側面は、政策決定者が住民側の提案に対して「反対」または「ゆるやかな反対」の姿勢を示す場合である。これは政策決定者の側が住民側とは合意したくないという姿勢の一種の表明である。もし住民側の提案を受け入れてしまうと住民が意志決定過程に入ることを認めたことになってしまい、そのような既成事実を作ってしまうと、以後

住民をパートナーとして認めなければならなくなつてしまい、政策決定者の側からすれば大変やっかいなことになる、というのがその理由であらう。しかし、政策決定者の側が住民側の提案に応じないとすれば、住民側の更なる圧力行動が待ち構えることになる。それは、住民側が政策決定者に対して交渉に応じるように促すための意思表示でもある。運動を効果的に機能させるためには組織化が必要である。組織化を進めていくためにはオルガナイザーが必要となる。オルガナイザーは組織化に向けて大きな力を発揮するだけでなく、問題解決の手助けをしたり、アジテーターとしての役割を演じる場合もある。オルガナイザーに期待される役割は、直面する問題が何であるかを明らかにすること、問題解決に向けて住民のリーダー役を果たすこと、交渉の相手方を住民に明らかにしてやること（ある時には本当の「敵手」という場合もある）、政策決定者に対してどれだけ多くの人々が懸念を抱いているかを伝えること。さらに、政策決定者との交渉が実現しそれが開始された時、交渉の内容が問題の本質からそれないように誘導していくこと、そして行動の評価を行うことなどである。住民がこのようなオルガナイザーとの交流の中で組織化を進め、実際に政策決定者と交渉を行っていくのである。その過程において住民は多くのことを学習し、その経験をもとに統治能力を養っていくことになる。

以上、ミラーの議論を簡単に紹介してきたが、運動を実りあるものとするためにもオルガナイザー組織のリーダーを育成することは大変重要である。センターでは特に「政治参加」に焦点をあて、住民が効果的な「政治参加」の経路を構築することができるように、リーダーの養成を行っている。

このセンターは、低所得者のマイノリティが主体となるネイバフッドでの組織化を支援することを目的として、一九八〇年オークランド市に設立された非営利組織である。グラスルーツレベルでの組織化に加えて、各種調査研究や組織のオルガナイザーのトレーニングを行っている。アメリカでは一般的に低所得者層マイノリティは政治から排除されており、多くの不利益を被ることが多い。そのためセンターでは、グラスルーツでの組織化にあたり地域住民の力の向上を重視する。そして地域住民の力の向上を通じて、地域の権力機構に対抗あるいは挑戦し地域の必要を勝ち取っていく、その術をトレーニングするのである。CTWOのプロジェクトの一環として一九八九年春に設立されたPEELO (People United for a Better Oakland) は、CTWOの活動のなかでも高く評価されるもののひとつであろう。CTWOはPEELOが組織的な活動を円滑に進めることができるように、カラードの若いオルガナイザーたちを集め、オルガナイザーのための様々なトレーニングを実施した。そしてそのトレーニングを受けたオルガナイザーたちがPEELOに戻り、オークランド在住のカラードの人々の居住環境の改善に大きく貢献したのである。PEELOの活動のなかで大きな成果としてあげられるのは、麻疹の予防接種の普及に向けて行われたキャンペーンと鉛汚染被害の告発とその汚染除去のために行われたキャンペーンである。ここでは、筆者がCTWOのオフィスを訪れた際、ディレクターのロエナ・ピネーダさんより説明を受けた後者のキャンペーンについて紹介することにする。³⁰⁾

アメリカでは一九八〇年代半ば頃より、鉛の人体への被害が認識され始めていたのであるが、その被害の実態について地域住民にはほとんど知らされないままであった。カリフォルニア州の場合も一九八八年に被害の実態調査が行われていたのであるが、その結果について地域住民には何も知らせていなかった。ところが、PEELOは州の公保健局で働く職員の一人からこの実態調査の資料を入手し、その結果を公表したのである。その調査結果は、オ

克蘭ドのフルーツベイルネイバフッド（マイノリティの低所得世帯が多く居住する地区）で調査した五五一人の子供のうち約二〇％の子供の血液中に含まれる鉛の含有率が異常に高く、塗料や水、自動車からの排気ガス（鉛を含んだガソリンを使用する車）などが問題であることを報告していた。州当局によれば、当該ネイバフッドはヒスパニック系の住民が多数居住しているため、英語の報告書は理解できないと判断したため、地域住民には報告しなかったという弁明であった。

この鉛の被害によって地域の子供達の健康が損なわれていることを重視したPUEBLOは、まず正確な情報を地域住民に知らせることを行った。そしてそれと同時にマスコミに対して鉛汚染の実態やその危険性を訴えた。地域住民に対して汚染状況を正確に伝えるためにCTWOも援助を惜しまなかった。両者がとった戦略は地域住民の家庭を戸別訪問し、汚染の状態を伝えるとともに被害の状況も住民から直接聴取するというものであった。それとともにCTWOが提供したのは、地域住民が鉛汚染に対して正確な知識を得ることができ、また地域住民がそれに対してどのような行動をすればよいのかを教えることであった。そのために、CTWOのオフィスに地域の住民を招き教育・啓発のためのトレーニングを行ったのである。また、PUEBLOはこの汚染の責任の所在をつきとめるために、CTWOとともに現地調査も行った。

PUEBLOがこのような活動を行っていくためには多数のマンパワーが必要とされ、そのうえに健康被害調査には既存の調査研究から様々なアドバイスを受けることが必要であった。そのためPUEBLOはCTWOを通じて、健康被害調査に関してネットワーク化された他の団体からボランティア派遣を含め多くの援助を受けることができた。

次のステップとしてPUEBLOが取り組んだのは、鉛汚染源を断つための行動であった。そのために、アラメダ郡とオークランド市に対して、鉛を含んだ土壌をクリーンにするための条例を制定するよう要求した。つまり、鉛汚

染の問題を政治の土俵の上に乗せ、そこで問題を解決していこうとしたのである。当初アラメダ郡はその要求を受け入れたのであるが、その条例の実際の施行にあたって一番大きな影響力をもつオークランド市の場合は、条例案が市議会で可決できるかどうか予測がつき難かった。そこでPUEBLOは、市議会のメンバー一人一人に対して条例案に賛成か反対かの意見を聞いて回り、その結果を地元のオークランドトリビューン紙に条例可決に向けての全面広告とともに掲載した。こうして市議会議員に対して圧力活動が行われたのであるが、オークランド市はシテイマネージャー制のため、仮に条例案が可決されてもその執行はシテイマネージャーに委ねられるため、PUEBLOの圧力活動は市長やシテイマネージャーに対しても行われた。

このキャンペーンは二年がかりで行われた。オークランド市議会での投票結果は一票差というきわどいものであったが、条例案は可決された。このキャンペーンの主役は地元の住民であった。PUEBLOはCTWOの援助を受けながら、運動をリードしていった。その過程において多くの地域住民を覚醒させ、また運動を担う人材を養成していった。地域で起こっている問題を解決するための一つの方策として、地域住民が直接行動を起こすことにより地域の権力機構と対決するというしくみを作り上げたのである。住民はもう「物言わぬ住民」ではなく、道理に合わないことや不正なことが地域に起こった場合には、地域の権力機構と対決することができる住民へと成長を遂げることができたのである。その意味で、CTWOの存在は「制度化された運動」が常に「運動」へと向かうベクトルを持続させることができるような触媒としての役割を果たしているといえよう。

五　む　す　び

近年、非営利組織の台頭は世界的な趨勢でありアメリカに固有の現象ではない。^①しかし、その規模の大きさからアメリカの非営利組織が注目されているといえよう。本稿ではアメリカの非営利組織を「制度」と「運動」とが織り成すダイナミズムのなかに位置づけて考察したものである。非営利組織は多様な領域に広がっており、筆者自身がサンフランシスコ湾岸地域で見聞したのも、そのほんの水山の一角にすぎない。しかし、どのような領域であるにしろ、今日アメリカの市民社会を支える極めて重要な存在となっていることはたしかである。特に、非営利組織の「運動」の側面に注目したため、アメリカ社会で大規模に展開する非営利組織の全貌を論じることができなかった。しかし、この「運動」としての側面が非営利組織の大きなエネルギー源となっているが、この側面ではやはり非営利組織のアドボカシー活動に注目する必要があると考えられる。この点をさらに詳細に検討することが筆者の次なる課題といえよう。そして、今回は言及することができなかったが、政府セクターや営利セクターとのパートナーシップの検討も大切な課題といえよう。とりわけ、「ポスト福祉国家」の内実が問われている今日、パートナーシップの検討は多くの示唆をわれわれに提供してくれるものと思われる。

日本社会は今、高齢者や身障者の介護問題、住民主体のまちづくり、環境問題、消費者問題等多くの問題を抱えている。アメリカにおける非営利組織の経験は、日本と同様の問題を地域に根差した「生活の場」から解決していこうという試みである。それは六〇年代における連邦政府主導型の「市民参加」から地域住民主導型の「住民参加」へとという転換のなかで、「地域」の重要性が認識されたばかりではなく、同時に「地域」を担う主体が登場し、その主体が「地域」を組織化するうえで極めて大きな役割を担うことによって可能となったのであろう。この過程を実証することも筆者の課題として記しておきたい。

非営利組織研究に課されている課題は大変多いといわざるをえない。日本においてはまだ緒についたばかりである

が、一つ一つの課題を日本の現状に照らし合わせながら着実に成果を蓄積していくことが求められているといえよう。

(1) 企業の社会貢献活動については非常に多くの報告書や事例の紹介が行われているが、その中でも比較的代表的なものとして、通商産業省関東通商産業局編『地域貢献企業の時代―地域にやさしい企業像を求めて』通商産業調査会、一九九一年、木原孝久編『市民から見た「企業市民」―企業の社会貢献活動―「企業活動」の実態調査報告書』日本青年奉仕協会、一九九一年、島田晴雄編『開花するフィランソロピー』TBSブリタニカ、一九九三年、本間正明編『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社、一九九三年、出口正之『フィランソロピー―企業と人の社会貢献』丸善出版部、一九九三年などがある。

また、NPOを介したパートナーシップについては、中村陽一「企業・行政とのパートナーシップ形成を進める欧米の市民活動―グラウンドワークとパートナーシップ・フォー・デモクラシー」『社会運動』社会運動研究センター、一九九一年九月号、二八―三五ページ。

(2) 『地域開発』日本地域開発センター、一九八九年、七月号「特集 アメリカの実践・参加とまちづくり」。この特集号ではアメリカにおけるNPO型の「まちづくり」の実態が紹介されている。その後、CDCを中心とするコミュニティベースの住宅開発の本格的な研究が行われた。平山洋介『コミュニティ・ベースト・ハウジング―現代アメリカの近隣再生―』ドメス出版、一九九三年。翻訳ではあるが、荒廃したニューヨーク・サウス・ブロンクスのケリー（再生された地区がバナナのように湾曲していたことから、バナナ・ケリーという通称名がつけられた）地区の再生におけるNPOの紹介も行われた。ロバータ・B・グラッツ（富田鞆彦、宮路真知子訳）『都市再生』晶文社、一九九三年。また、『地域開発』日本地域開発センター、一九九四年、九月号・二月号および一九九五年、二月号・八月号でそれぞれ、サンフランシスコ・シカゴ・ニューヨーク・ワシントンのCDCの特集が行われた。さらに、『地域開発』日本地域開発センター、一九九六年、七月号「特集 まちづくりとNPO」。この特集ではCDCのように、NPOを介した「まちづくり」の日本での可能性の検討が行われている。他方、政治学・行政学からのアプローチとして、ピッツバーグにおけるCDCを介した都市の再生に関する業

績がある。白石克孝「都市再開発とネイバーフッド・リバイタリゼーション」日本地方自治学会編『地方自治叢書6』地域開発と地方自治』敬文堂、一九九三年、二〇三〜二一七ページ。

(3) 久保文明「レーガン政権と環境保護政策―規制緩和と運動の制度化―」阿部斉、五十嵐武士編『アメリカ現代政治の分析』東京大学出版会、一九九一年、二一九〜二四八ページ。久保氏は、アメリカの環境保護政策がそれに敵対的なレーガン政権の諸政策にもかかわらず、政権がめざしたほど後退しなかったことを明らかにしたが、その分析の中でアメリカの環境保護運動の強靱さを指摘している。その指摘においてはまさに、今日われわれが注目しているNPOを取り上げて論じているのであるが、それを「NPO」と意識して論じられてはいない。多分、この時代においてはNPOそのものがまだ今日ほど注目されていなかったことの証左であろう。

寺田良一「アメリカの環境運動における制度化と脱制度化」社会運動論研究会編『社会運動の現代的位相』成文堂、一九九四年、一四五〜一六九ページ。同じ環境運動の分析でも、この論文はアメリカの環境運動における「NPO」を明確に意識したうえで、NPOを紹介した環境運動の制度化の成功と逆に制度化の限界を検討している。

長谷川公一「NPO 脱原子力政策のパートナー」『世界』岩波書店、一九九六年六月号、二四四〜二五四ページ。この論文ではこれからの社会問題や環境問題、とりわけ電力政策を考えていくうえで、政府、企業、NPOとの間のコラボレーション（＝自立した複数の主体が対等な資格で具体的な課題達成のために行う、非制度的で限定的な協力関係ないし共同作業）、同論文二四九ページ）の重要性を指摘している。

(4) 岡部一明「もう一つの公共Ⅱ NPO制度とは―アメリカではなぜ市民運動が根づくのか―」『技術と人間』技術と人間社、一九九二年、八月号、四二〜五六ページ。柏木宏『アメリカのNPOシステム―非営利組織の現状と運営―』日本太平洋資料ネットワークワン、一九九二年。岡部一明『社会が育てる市民運動 アメリカのNPO制度』（社会新報ブックレット3）日本社会党機関紙局、一九九三年。柏木宏／中村陽一「対談 アメリカのNPOの現状と日本でのNPOの可能性」『社会運動』社会運動研究センター、一九九三年五月

号、二〇一九ページ。柏木宏『ボランティア活動を考える―アメリカの事例から―』（岩波ブックレット26403）岩波書店、一九九六年。
岡部一明『インターネット市民革命 情報化社会・アメリカ編』お茶の水書房、一九九六年。なお、柏木宏氏は現在カリフォルニア州
オークランドに本部を置く、日本太平洋資料ネットワーク（Japan Pacific Resource Network JPRN）の理事長の職にある。このJPRNではアメリカのNPOを紹介する様々な情報の提供だけでなく、現地における調査活動やセミナー・研修の実施、クライアントへの
のコンサルティング業務などの活動を行っている。JPRN発行の雑誌（隔月刊）『GAIN』はアメリカのグラスルーツの動きを紹介
するばかりでなく、多様な領域で活動するNPOの情報が掲載されている。

（5） インターミディアリーと呼ばれる非営利組織は、他の非営利組織の経営を支援したり資金供給の仲介などの役割を果たすもので、具
体的には基金調達（ファンドレイジング）の支援、理事会運営のノウハウの提供ないし指導、長期事業計画立案へのアドバイス、人事問
題へのコンサルティング、財務・会計指導、マーケティング、リーダー養成等の面で活動を行っている。

（6） 篠原一『市民参加』岩波書店、一九七七年、一八〇三〇ページ。

（7） 同右、一九ページ。

（8） 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、一九七五年、四八〇五八ページ。

（9） 同右。

（10） 篠原一、前掲書、一〇三ページ。

（11） 寺田良一氏はこの「運動」の「制度化」をアメリカの環境運動を事例に分析している。寺田良一、前掲論文。寺田氏によればアメリ
カの環境運動が経験した「制度化」は、「運動の体制内への『編入』の傾向と新しいタイプの運動の出現、いわば『脱制度化』現象」
（一四七ページ）であり、それを敷衍すれば「運動の『成功』の結果としての制度化やそれにとまらう環境運動の巨大組織化が引き起こ
す官僚制化や専門職化の進展と、環境運動組織出身の専門家が行政組織に採用されること、つまり環境運動家の『体制編入』（en-

operation)』によつて、運動自体のダイナミズムが失われていくことである」(一五三〜四ページ)。

(12) 篠原一、前掲書、七九ページ。

(13) 同右。一一五〜一九ページ。

(14) 非営利組織先進国の欧米では、経営効率の観点から企業同様のダウンサイジング(組織の小型化)やM&Aが進んでいる。しかし、このような動きを運動のエネルギーの衰退とだけみてしまうのは誤りのようである。むしろ、組織のマネージメントをしっかりと行うという力量を身につけるということが、逆に組織の活性化に貢献することにもなるのである。志田和隆「米国NPO ダウンサイジングの波」『日本経済新聞』夕刊、一九九六年七月二〇日。

(15) 岡部一明、前掲論文、四三ページ。

(16) 柏木宏、前掲書『アメリカのNPOシステム—非営利組織の現状と運営』、四ページ。

(17) Lester M. Salamon, *Americas Nonprofit Sector: A Primer*, The Foundation Center, 1992. (入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、一九九四年、一六〜七三ページ)。

(18) 岡部一明、前掲書『社会が育てる市民運動』、二二〜一八ページ。

(19) Lester M. Salamon、前掲訳書、二二〜二三ページ。

(20) 岡部一明、前掲論文、五〇〜五一ページ。個人が寄付をした場合は所得額の五〇%が控除され、企業などの法人が寄付する場合には一〇%の税控除を受けることができる。

(21) Lester M. Salamon、前掲訳書、五五〜七三ページ。

(22) 柏木宏、前掲書『アメリカのNPOシステム』、九ページ。

(23) 同右。一〇ページ。

- (24) 同右。
- (25) Lester M. Salamon, 前掲訳書, 二一〇～二二三ページ。
- (26) 同右。二二三ページ。
- (27) 注(15)を参照のこと。
- (28) 視察したのは以下のような九つの非営利組織である。
- Organize Training Center (センターを視察するとはできなかったが、ディレクターのマイク・ミラー氏から説明を受けた)、Center for Third World Organizing, Consumer Action, Public Media Center, Asian Law Caucus, Labor Video Project, The Foundation Center, KPFA (パークレーにあるFMラジオ局)、Japan Pacific Resource Network (JPRN 日本太平洋資料ネットワーク)
- (29) Robert Fisher, *Let the People Decide*, Wayne, 1994, pp.51-65.
- (30) PUEBLOのキャンペーンについて Gary Delgado, "Building Multiracial Alliances: The Case of People United for a Better Oakland", Robert Fisher et al. eds, *Mobilizing the Community*, Sage, 1993, pp.103-127. を参照。
- (31) Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective—An Overview*, The Johns Hopkins University, 1994.
- (32) *ibid.* pp.118-121. ジョーンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトは、二二カ国(アメリカ、イギリス、日本、フランス、ドイツ、イタリア、ブラジル、ガーナ、エジプト、インド、タイ、ハンガリー)の比較研究を行うにあたり、非営利組織を系統立てて分類するために、非営利組織国際分類(The International Classification of Nonprofit Organizations ICNPO)を開発している。それによると、非営利組織は以下のように分類される。

グループ1：文化及びレクリエーション

一〇〇 文化と芸術

- ・メディア、コミュニケーション
- ・ビジュアルアート、建築、陶芸
- ・舞台芸術

- ・歴史、文学、人文学関連クラブ

- ・博物館

- ・動物園、水族館

- ・多目的な文化、芸術組織

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

- ・その他に分類されない文化、芸術組織

一一〇〇 レクリエーション

- ・スポーツクラブ

- ・レクリエーション／娯楽または社交クラブ

- ・多目的レクリエーション組織

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

- ・その他に分類されないレクリエーション組織

一二〇〇 サービスクラブ

・サービスクラブ

・多目的サービスクラブ

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
・その他に分類されないサービスクラブ

グループ2：教育及び調査研究

二一〇〇 初等、中等教育

・小学校、中学校、高校教育

二二〇〇 高等教育

・高等教育（大学レベル）

二三〇〇 その他の教育

・職業／技術学校

・成人／生涯教育

・多目的教育組織

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・その他に分類されない教育組織

二四〇〇 調査研究

・医療研究

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

・科学、技術

・社会科学、政策研究

・多目的調査研究組織

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
・その他に分類されない調査研究組織

グループ3：保健医療

三一〇〇 病院及びリハビリテーション

・病院

・リハビリテーション病院

三二〇〇 老人ホーム

・老人ホーム

三三〇〇 メンタルヘルス及び危機状態での仲介

・精神病院

・メンタルヘルス療法

・危機状態での仲介

・多目的メンタルヘルス組織

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・その他に分類されないメンタルヘルス組織

三四〇〇 他の保健医療サービス

- ・公の保健医療及び健康教育
- ・健康療法、一次外来
- ・リハビリ用医療サービス
- ・救急医療サービス
- ・多目的保健医療組織
- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない保健医療サービス組織

グループ4：ソーシャルサービス

四一〇〇 ソーシャルサービス

- ・児童福祉、児童向けサービス、保育
- ・青少年向けサービス及び青少年福祉
- ・家族向けサービス
- ・障害者向けサービス
- ・高齢者向けサービス
- ・自助及び他の個人向けソーシャルサービス

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

- ・多目的ソーシャルサービス組織

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

- ・その他に分類されないソーシャルサービス組織

四二〇〇 緊急及び難民

- ・災害／緊急予防、救援及び管理

- ・一時避難所

- ・難民援助

- ・多目的緊急及び難民援助組織

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

- ・その他に分類されない緊急及び難民援助組織

四三〇〇 所得支援及び維持

- ・所得支援及び維持

- ・物的援助

- ・多目的所得支援及び維持組織

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

- ・その他に分類されない所得支援及び維持組織

グループ5：環境

五一〇〇 環境

- ・公害除去及び管理
- ・自然資源保存及び保護
- ・環境美化及びオープンスペース
- ・多目的環境組織
- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない環境組織

五二〇〇 動物

- ・動物保護及び福祉
- ・野生生物の保存及び保護
- ・獣医サービス
- ・多目的動物サービス組織
- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない動物関連組織

グループ六：開発及び住宅

- 六一〇〇 経済、社会、コミュニティ開発
- ・コミュニティ及びネイバフッド組織

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

・ 経済開発

・ 社会開発

・ 多目的経済、社会及びコミュニティ開発

・ 支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・ その他に分類されない経済、社会及びコミュニティ開発組織

六二〇〇 住宅

・ 住宅協会

・ 住宅支援

・ 多目的住宅組織

・ 支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・ その他に分類されない住宅組織

六三〇〇 雇用及び訓練

・ 職業訓練プログラム

・ 職業カウンセリング及びガイダンス

・ 職場復帰及び保護作業場

・ 多目的雇用及び訓練組織

・ 支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・ その他に分類されない雇用及び訓練組織

グループ七：法律、アドボカシー及び政治

七二〇〇：市民及びアドボカシー組織

・市民団体

・アドボカシー組織

・公民権組織

・人種団体

・多目的市民及びアドボカシー組織

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・その他に分類されない市民及びアドボカシー組織

七二〇〇 法律及び法的サービス

・法的サービス

・犯罪予防及び公共安全

・犯罪者の社会復帰

・被害者支援

・消費者保護団体

・多目的法律及び法的サービス組織

・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織

・その他に分類されない法律及び法的組織

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

七三〇〇 政治的組織

- ・政党
- ・政治行動委員会
- ・多目的政治組織
- ・支援及びサービズ組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない政治的組織

グループハ：フィランソロピー的仲介組織及びボランティア活動の推進

八一〇〇 フィランソロピー的仲介組織

- ・助成財団
- ・ボランティア活動推進及び支援
- ・資金調達仲介組織
- ・多目的フィランソロピー的仲介組織及びボランティア活動組織
- ・支援及びサービズ組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されないフィランソロピー的仲介組織

グループ九：国際活動

九一〇〇 国際活動

- ・ 交換／友好親善／文化プログラム
- ・ 開発援助団体
- ・ 国際災害及び救助組織
- ・ 国際人権及び平和組織
- ・ 多目的国際組織
- ・ 支援及びサービズ組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・ その他に分類されない国際組織

グループ一〇：宗教

- 一〇一〇〇 宗派及び宗教団体
- ・ プロテスタント教会
- ・ カトリック教会
- ・ ユダヤ教会
- ・ ヒンズー寺院
- ・ 神社神道
- ・ アラブモスク
- ・ 多目的宗教組織
- ・ 宗派団体

市民運動という視点からみた非営利組織に関する一考察

- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない宗教組織

グループ二：業界及び専門職業団体、組合

一一一〇〇 業界及び専門職業団体、組合

- ・業界団体
- ・専門職業団体
- ・労働組合
- ・多目的業界、専門職業団体及び組合
- ・支援及びサービス組織、補助組織、評議会、標準設定組織及び統治組織
- ・その他に分類されない業界、専門職業団体及び組合組織

グループ二二：その他に分類されないもの

一二一〇〇 その他に分類されないもの

（付記）

本稿は、筆者が一九九五年一月二日から二九日まで日本太平洋資料ネットワークが主催した「市民の政治参加のあり方を考える訪米視察旅行」に参加し帰国後、同行者の方々と編集した報告集『アメリカにおける市民と政治参加―市民の主体的政治参加とそれを促す非営利組織のメディア活動事例を添えて―』一九九六年一月に掲載した拙稿「アメリカの市民運動とNPO」に加筆し修正を加えたものである。