

平成 21 年 6 月 29 日現在

研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18730370
 研究課題名(和文) 福祉 NPO のアドボカシー 地方自治体に対する政策提言プロセスの
 分析から
 研究課題名(英文) The Advocacy of Welfare NPOs: Analysis of Making Specific
 Recommendations to Local Governments
 研究代表者
 秋葉 武 (AKIBA TAKESHI)
 立命館大学・産業社会学部・准教授
 研究者番号：00340480

研究成果の概要：

日本の NPO 及び市民活動家がアドボカシーを実施するに当たって、組織論、歴史的アプローチによってネットワークの重要性を明らかにし、同時にその概念に内在するパラドクスを実証的に明らかにした。「当局」に対するアドボカシーを成功に導くには、単線的な手法ではなく、アドボカシーのプロセスに関わる多様なアクターとの「ネットワーク」に規定される部分が大きい。同時に、ネットワークという概念自体は多くのパラドクスを内在しており、本研究では金井嘉宏の「企業者ネットワーク」理論を援用しつつ、そのパラドクスを具体的に明らかにし、それを克服するための手がかりを明らかにしていった。NPO がアドボカシーを成功させるためには外部環境の変容に適応した戦略が必要となるものの、その構成要素は「プレーイングマネージャー」の役割等、一定の普遍性を持ち得ることを示し、構成要素を一定程度精緻化することができた。従来、看過される傾向にあった NPO のアドボカシーのプロセスを一定程度可視化したといえる。また、本研究を通して新たにアドボカシーにおける NPO リーダーのリーダーシップが浮かび上がってきた。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	600,000	0	600,000
2007 年度	700,000	0	700,000
2008 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,800,000	150,000	1,950,000

研究分野：社会福祉学、経営学、社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：アドボカシー、組織論、ボランティア、ネットワーク、プレーイングマネージャー、リーダーシップ

1. 研究開始当初の背景

研究を開始する当時、日本の福祉 NPO は以下の状況にあった。すなわち、2000 年の介護保険制度の開始、2003 年の支援費制度

(2005 年に障害者自立支援法に移行)、指定管理者制度の開始等によって NPO が地方自治体の実施事業に関わることが増加した。これに関連して、地方レベルの公共政策策定に

NPOの参画が一層期待されるようになった。

しかし、NPOが地方公共団体の施策にどのような役割を果たしうるかに関して実証的、理論的な先行研究は極めて限定的であった。また、NPOセクター内部においても、「公共政策への参画」「積極的なアドボカシー」の重要性は言われ始めた。しかし、それをいかに具体化していくかの実証的な議論や言及は乏しかった。

2. 研究の目的

このような背景のもとで、研究代表者は日本のNPOセクターの発展に寄与する「NPOのアドボカシー」に関する研究が行えないかと考えた。また、NPOは慢性的な資源不足におかれている。このことから資源をより効率的に活用して効果的なアドボカシーを実施するという観点から、「アドボカシーのモデル化」に取り組むことを本研究の最終的な目的とした。

ただし、アドボカシーを実施する対象相手(「当局」)及びその手法は広義には多様である。本研究では現場のニーズが最も高いといえる、つまり、対象相手としては「地方自治体(行政および議会)」および「中央政府(省庁および国会)」、手法としては「政策提言」に焦点を絞ろうとした。

NPOによる行政組織に対する政策提言プロセスを分析して要素を抽出しながら、政策提言をより効果的に実現するための組織のマネジメント能力の開発を目標とするモデル化の実証的研究を行う。併せてそのための分析枠組みを解明する理論的研究を実施した。

3. 研究の方法

(1)平成18年度に研究代表者の過去の研究蓄積を分析して基本設計を作成した。これを受けて本調査を行い、国内でNPOが効果的にアドボカシーを実施してきたNPOおよび社会活動家およびその関係者に対して中長期に渡るフィールドワークを実施した。

複数のNPOが連携してアドボカシーを実施するネットワーク型NPOおよびその会員NPO(神奈川県横浜市)、多くの企業とのネットワークを持つ障害者支援NPO(奈良県奈良市)といった当該組織に対する参与観察、複数回に及ぶ現場密着型の聞き取り、現場での一次資料の分析を行った。

(2)平成18~19年度に政策提言をより効果的に実現するためのNPOのマネジメント能力の開発に関する仮説の構築を試みた。データ分析をして理論を構築するに当たって、歴史的アプローチの重要性を認識したことから、調査計画を再設計して戦後の市民活動におけるアドボカシーについて実証的な研究を

行った。

(3)平成19~20年度にかけて、調査結果を整理・解析をして上述の仮説の再構築を試みると共に、学会発表やNPO関係者のフォーラム、研究会において研究成果を公表し、指摘された意見を参考にして、成果の再修正を行った。

4. 研究成果

研究成果は以下の通りである。

(1) NPO及び市民活動家がアドボカシーを実施するに当たって、組織論、歴史的アプローチによってネットワーキングの重要性を明らかにし、同時にその概念に内在するパラドクスを実証的に明らかにした。

「当局」に対するアドボカシーを成功に導くには、単線的な手法ではなく、アドボカシーのプロセスに関わる多様なアクターとの「ネットワーキング」に規定される部分が大きい。同時に、ネットワーキングという概念自体は多くのパラドクスを内在しており、本研究では金井嘉宏の「企業者ネットワーキング」理論を援用しつつ、そのパラドクスを具体的に明らかにしていった。

一例を挙げれば、ある社会的 이슈ーに関するアドボカシーを実施する過程で、専門知識が必要となり、研究者等の専門職の支援を必要とする。しかし、専門家への外部依存はグループ内の互助精神を乱し、同時に(ヒエラルキーという側面から)専門家への反発を生むという「専門職パラドクス」を内包している。

(2) (1)に関連して、アドボカシーを成功させてきたNPOはネットワーキングの拡大と、それに伴うパラドクスの克服を行ってきた。例えば、1980年代に結成された市民活動リーダーのダイアログ・グループ、日本ネットワークワーカーズ会議は新しい参加者が流入することで「拡張パラドクス」グループ創成期の「目的の転置」という危機に直面した。そこで、彼らは本来の目的を維持するため、グループの解散、再結成を行い、グループ創成期のダイナミズムの維持に成功する。彼らはその後、今日のNPOの基盤となっているNPO法制定(1998年)や企業、行政セクター間の連携を予見した多くのプログラムを実施し、アドボカシーを成功させてきた。

(3) (2)の研究を通して、ネットワーキングにおける他のパラドクス、例えば「多様性同質性ジレンマ」(異質、多様過ぎると、会うきっかけや共通経験といった接点がない。反面、同質過ぎると、多様な意見からもたらされる「新結合」がない)を実証的に研究する重要性が浮かび上がってきた。そこで、研究計画の再設計を行い、ケーススタディとして過去の市民活動、すなわち戦後のNPOと市民活動家に着目して歴史的アプローチによる

研究も行った。個別のアドボカシーの領域において、社会福祉といった特定の政策領域に焦点を当てるだけでは、その全体像を把握できないため、福祉 NPO の周辺領域である青少年、人権分野等のアドボカシーにも着目し、複数の社会運動や市民活動家に焦点を当てた。

例えば、日本の社会福祉領域で本格的な市民の自発的な運動の萌芽がみられた 1960 年代に着目した。当時、主流の社会運動は、労働組合や社会主義政党のイデオロギーによって先導され、高度に組織化され、制度化が進行していた。このことはアドボカシーでとりあげる 이슈を限定することにつながり、社会運動と当事者のニーズとの乖離も顕在化し始めていた。

こうしたなか、相対的に地域社会や職場でのしがらみの少ない大学生や勤労青年といった青少年世代を包摂した独自の運動が始まった。例えば、「大阪ボランティア協会」に参集した彼らは、当時一般的に用いられていた「奉仕」ではなく、「ボランティア」という用語を掲げて、社会福祉に関して行政や社会に対して新しいパラダイムを提示していった。このこと自体がアドボカシーに包含される行為であった。また、アドボカシーのプロセスにおいて、新しい人材を導入することで「多様性 同質性ジレンマ」を克服しようとする試みであったといえる。

(4) (1)~(3)の研究を行うなかで、日本で戦後長期間に渡って、アドボカシーで大きく役割を果たした末次一郎(1922-2001)と寒河江善秋(1920-1977)に着目した。両氏は「ボランティア」を手がかりにして青少年教育のみならず、障害者福祉をはじめとした社会福祉の様々な政策に影響を与えた。とりわけ、末次は一般的知名度は高くないものの、戦後の公共政策に大きな影響を与えた「戦後最大のロビイスト」といえる存在である。その政策提言のスタイルは他の NPO のアドボカシーのスタイルに有形無形の影響を与えているものの、同氏に関する先行研究は皆無といつてよい。

そこで、両氏をキーパーソンとして資源不足のなかで効率的なアドボカシーを行うモデル化の手がかりを得ようとした。両氏とも社会的 이슈を顕在化させ、解決に向けて行動するために、様々なアクターとのネットワーキングを行い、同時にパラドクスの克服に努めてきた。

末次は日本健青会、寒河江は日本青年団協議会という組織のリーダーとしていかにネットワーキングを成功させてきたのか。ネットワーキングが進展すればするほど、多くのパラドクスが顕在化する。例えば、多くの専門化の協力を得るほど、組織内は「拡張パラドクス」「専門職パラドクス」に陥りやすくな

り、組織はアドボカシーの目標を見失いやすくなる。それは今日の NPO が直面している問題でもある。

研究代表者は 2 人のリーダーがアドボカシーを成功させるため、「正当性の獲得」、行政機関との公式的、非公式的交渉機会にアクセスすることに資源を集中させていたことに着目し、分析を行った。その結果、組織が機会にアクセスする能力と組織マネージャーのリーダーシップとの密接な関わりが明らかになった。特に、NPO リーダーは自身の業績の向上 部下の管理・育成 多様なステークホルダーの管理 という 3 つの異なる役割を求められ、「プレーイングマネージャー」として独自の能力が求められていた。

こうした能力と同時に、属人的な「当事者性」もアドボカシーを成功させる際、重要な要素となる。日本の少なくないアドボカシー組織は(とりわけ 1970 年代にみられるように)「専門職パラドクス」に直面した際、組織内で内紛を引き起こして解体するか、制度化が進行してアドボカシーの理念を喪失していくケースが目立っていた。

その点で、両氏とも「知識人階級」ではない在野の出身(末次は諜報機関である陸軍中野学校出身であり、寒河江は満蒙開拓青少年義勇軍の教官出身)であり戦後一貫して社会運動の現場に身を置いていた。同時に両氏は出自を組織メンバーに認知させていた。メンバーの多くは知識人階級でない若年層であった。この認知はリーダーへ対するシンパシーを生み出し、アドボカシーを持続させることにつながっている。

アドボカシーにおいては、障害者運動に代表されるように、「当事者性」はしばしば所与のものであるため、着目される機会は少ない。しかし、とりわけ長期に渡るアドボカシーを成功させるためには、当事者性は看過し得ないし、このことは「プレーイングマネージャー」として能力を発揮することと密接に関わっている。

(5) (1)~(4)の研究を行い、とりわけ歴史的アプローチを取り入れることで、NPO のアドボカシーは外部環境の変容に適応した戦略が必要となるものの、その構成要素は一定の普遍性を持ち得ることを示し、構成要素をより精緻化することができた。従来、看過される傾向にあった NPO のアドボカシーのプロセスを一定程度可視化したといえる。本研究を通じた課題として、新たにアドボカシーにおける NPO リーダーのリーダーシップということが浮かび上がってきた。なお、NPO のリーダーシップに関して、日本で先行研究が極めて限定的であることから、今後研究代表者は実証的研究に関して、NPO リ

ーダーらと共に実施することを考えている。また理論的研究に関して企業のリーダーシップ論を一定程度援用しつつ、(アドボカシーを行う) NPOのリーダーシップ論として体系化していきたいと考えている。

これまでの研究成果は、『日本ボランティア学会誌』、『立命館産業社会論集』等の学術雑誌への寄稿、『NPOジャーナル』といった一般誌へ寄稿すると共に、地方自治体の職員研修等において成果を公表することができた。なお、現在投稿している複数の論文では、現在進行形で地域で展開されている地方自治体に対するNPOのアドボカシーのケーススタディをテーマとしている。

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9件)

秋葉武、中間支援NPOのサービスの多元化——企業者ネットワーク理論を用いた分析——、日本経営診断学会論集、6、227-242、2006、査読有

秋葉武、次代を切り拓くのは若い力 NPOは若者の受け皿になり得るのか?、NPOジャーナル、14、3-5、2006、査読無

秋葉武、問われる地域の中間支援NPOのマネジメント——組織の冬の時代に——、NPOジャーナル、16、46-48、2007、査読無

秋葉武、1960年代におけるNPOの生成 市民活動の析出 (上)、立命館産業社会論集、43(1)、23-34、2007、査読有

秋葉武、1960年代におけるNPOの生成 市民活動の析出 (下)、立命館産業社会論集、43(2)、45-60、2007、査読有

秋葉武、ボランティア(volunteer)の生成 末次一郎の戦争体験と陸軍中野学校、日本ボランティア学会 2007年度学会誌、90-112、2008、査読無

秋葉武、マネジメントの課題はリーダーシップにあり——NPOの「組織健全化」研究からの示唆、NPOジャーナル、21号、22-25、2008、査読無

秋葉武、占領期日本の市民活動——「主体性」とGHQ (上)、立命館産業社会論集、44(1)、137-152、2008、査読有

秋葉武、占領期日本の市民活動——「主体性」とGHQ (下)、立命館産業社会論集、44(2)、67-80、2008、査読有

[学会発表](計3件)

秋葉武、ソーシャル・マーケティングと経営、日本経営診断学会第39回全国大会個別報告、2006年9月30日、於：流通経済大学

秋葉武、1970年代の市民活動の生成——多元的国家主義者・末次一郎と多元的市民主義者の邂逅——、日本ボランティア学会第7回全国大会一般演題報告、2007年6月24日、於：大阪市立大学

秋葉武、占領下日本の市民活動——「青年団」と「主体性」——、日本ボランティア学会第8回大会一般演題報告、2008年6月29日、於：青森県立保健大学

[図書](計1件)

秋葉武、播磨靖夫——障害を文化に、自立と芸術——、関西国際交流団体協議会編『NPO/NGOのフロンティアたちの歩み——関西の国際交流・国際協力の軌跡——』55-62、2006、明石書店

6. 研究組織

(1)研究代表者

秋葉武 (AKIBA TAKESHI)
立命館大学・産業社会学部・准教授
研究者番号：00340480

(2)研究分担者

(3)連携研究者