

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 29 日現在

機関番号：32686

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2014～2015

課題番号：26885091

研究課題名(和文) ガバナンスのルールをめぐる力学の解明 NPO間の中央 - 地方関係に着目して

研究課題名(英文) The Dynamics over the Rule of Governance: Focusing on Center-Local Relations of Nonprofit Organizations in Japan

研究代表者

原田 峻 (HARADA, Shun)

立教大学・コミュニティ福祉学部・助教

研究者番号：40733829

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、ガバナンスのルールをめぐる市民社会内部でどのような正統性争いが生じているのかを解明することにある。この目的のもと特定非営利活動促進法(NPO法)の立法運動に着目し、中央/地方の両面から実証的な検討を行った。分析の結果、NPO法制定期では中央で分野間の連携が形成されたこと、NPO法改正期においては中央の立法運動が与野党に合わせた継続的なロビイングを実施することで正統性を高めたこと、地方から中央への「集団丸ごと加入」や中央から地方への知識の伝播を通じて運動の中央 - 地方連携がなされたこと、他方でNPO法の履行段階では中央 - 地方の間で利害の不一致も生じていたことなどが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study examines the dynamics over the rule of governance between civil society. For this purpose, this study focused on the Nonprofit Organization (NPO) Law reform movement in Japan, and conducted fieldwork in Tokyo and some local cities. Major findings are below; In legislation process of NPO Law from 1995 to 1998, coalition between NPOs in various activity areas was built in Tokyo. In the revision process of NPO Law from 1998 to 2011, the organization in Tokyo enhanced its legitimacy by constant lobbying to Diet members. Through this process, NPOs in Tokyo and local cities built coalition by "bloc recruitment" from local to Tokyo, and diffusion of technical knowledge from Tokyo to local. However, there was also a disagreement between Tokyo and local in the process of implementation of law.

研究分野：社会学

キーワード：NPO ガバナンス 中央 - 地方関係 社会運動論 中間支援組織

## 1. 研究開始当初の背景

国家の縮小や地方分権化を背景に、「ガバナメントからガバナンスへ」が叫ばれるようになって久しい。これまで日本では、NPO 等をガバナンスの担い手として期待する実践的研究が蓄積される一方で、国家の新自由主義的な要請への奉仕と捉える悲観論が知的な影響力を持ってきた。だが現実としては、最終的に権力をもって法を執行するのが政府であるのと同時に、法のあり方に対して市民社会の側からも介入がなされており、ルールをめぐる両者のせめぎ合いが続いていると捉えられる。その典型例が 1998 年制定の特定非営利活動促進法 (NPO 法) であり、法人格や税制優遇によって国家が市民社会のあり方を規定しながらも、市民団体のロビイングのもと議員立法として法律が制定・改正された点に特徴がある。筆者の問題関心は、NPO 法を通して、国家と市民社会さらには市民社会内部で、ガバナンスのルールをめぐるどのような正統性争いが生じているのかを解明することにある。

この問題意識のもと、筆者は NPO 法制定から 2011 年改正にいたる立法運動を研究してきた。そこで明らかになったのは、自社さ政権 / 民主党政権のもと、中央の運動団体「シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会」(以下、シーズ) が党派間を繋ぎながらロビイングを展開したことだった。他方で、阪神・淡路大震災と東日本大震災の被災地への調査も行い、2 つの震災が NPO 法制定 / 改正への促進的事件として働きながら、被災地の NPO の意図は中央の政治過程に反映されていないことも明らかになった。ここから示唆されるのは、アメリカと類似したアドボカシー団体の寡頭化の進行であり (Skocpol 2003)、専門化した中央の NPO が中央政府とのパイプを強化したのと対照的に、地方の NPO がルールをめぐる正統性争いから脱落してきた可能性である。ただし、2011 年の NPO 法改正は認証業務の地方移管や条例による NPO の税制優遇も含んでおり、今後は統治機構の地方分権化と並行して、NPO の地方分権化が進んでいくとも考えられる。

以上をふまえ、本研究では NPO 法の立法運動と国家の関係を超えて、NPO 内部の中央 - 地方関係に着目した。

## 2. 研究の目的

統治機構における中央政府 - 地方政府の関係は政治学の古典的テーマとなってきたが (村松 1988 など) 市民社会における中央 - 地方関係を解明した研究は管見の限り見当たらない。本研究では、中央において立法運動を牽引してきた団体と、中央の立法運動と個々の NPO の橋渡し役となってきた各地の中間支援組織 (NPO 支援センター) を対象に、NPO 内部の中央 - 地方関係とその変容を明らかにすることを目指した。具体的には、村松 (1988) の議論に示唆を受けながら、1998 ~

2011 年の NPO 法改正過程を「垂直的統制の進行」、2011 年の NPO 法改正以降を「水平的競争への移行」として仮説的に位置づけ、東京と地方のそれぞれにおいて研究を進めていった。

NPO に関する議論は、経営学からは組織に着目したもの、社会学からは社会的機能に着目したものが主流を占めてきたが、その背後にある力学は不問に付されてきた。政治学では NPO 法の制定過程についてある程度の蓄積はあるものの (小島 2003 など) 地方の NPO の関与についての視点は皆無であった。本研究では、中央 - 地方関係という視点から NPO 法制度を問い直すことで、これらの空白を埋める点に特色がある。加えて、これまで日本の社会運動論において、「対決の政治 (contentious politics)」の視点から NPO をどのように位置付けるかは定まっておらず (曾良中ほか編 2004)、NPO 法が「<政治>への回路を切断した」(仁平 2011) という議論もある。それに対し、本研究は、政治とのせめぎ合いのもとでガバナンスのルールを自ら変えていく社会運動の担い手として NPO を捉え直す点で独創的である。

## 3. 研究の方法

先述の研究目的のもと、本研究は以下の 3 つの方法で進めていった。

### (1) 理論枠組みの検討

政治学における中央 - 地方関係に関する議論、社会運動論における運動間連携に関する議論、NPO 研究における中間支援組織に関する議論などを検討し、本研究の枠組みの構築を行った。

### (2) 東京調査

NPO 法改正過程における中央の市民団体の関与について調査を行い、NPO 間の「垂直的統制の進行」について以下の 2 つの視点から検証を行った。

#### 中央における分野間の組織間連携

NPO 法制定・改正は基本的に中央でロビイングが進められたが、そもそも NPO 法制定以前の市民団体には、同じ中央において分野間の障壁が存在していた。それがなぜ、NPO 法制定に向けて連携できたのか。筆者はこれまでの研究で、シーズの調査を行ってきたが、本研究では NPO 法制定に関わった福祉系団体の関係者および芸術・文化系団体の関係者に聞き取りを行った。それによって、NPO 法制定過程で形成された中央での分野間連携が、「垂直的統制」の背後にあることを検証した。

#### 中央における立法運動のロビイング

NPO 法制定・改正において、中央で継続的なロビイングを実施してきたのが、シーズである。本研究では、1998 ~ 2011 年の NPO 法改正過程において、税制という国家の根幹をな

す政策に対して、シーズがどのようなロビイング戦術を実施し、その結果としてどのように正統性を獲得してきたのかを分析した。また、現在進行している NPO 税制の見直しをめぐる動きに関して、集会・勉強会に参加して資料を収集した。

### (3) 地方調査

1998 年の NPO 法制定以降、全国的に NPO 法人が増加するなかで、中央で進められた立法運動に対して、地方の NPO はどのように関与していったのか。本研究では、NPO 間の「垂直的統制の進行」とその後の「水平的競争への移行」を検証すべく、地方の中間支援組織を対象とする調査を行った。具体的には、北海道・茨城県・兵庫県・広島県・福岡県の中間支援組織（NPO 支援センター）と、中央・地方を繋ぐ「NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会」（以下、連絡会）の事務局を担った日本 NPO センターを対象に、関係者の聞き取りと資料収集を行った。

## 4. 研究成果

### (1) 理論枠組みの検討

研究成果として、Van Dyke & McCammon eds. 『Strategic Alliances』の書評論文を共著で執筆し、社会運動の連携研究を包括的に整理した。そこで明らかになったこととして、社会運動の組織間連携は、以下のように類型化できる。

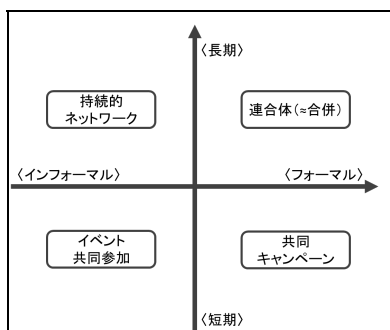


図1 社会運動の連携概念の類型

出典：雑誌論文 より作成

そして、これらの研究において、社会運動の連携を促す要因として指摘されてきたのが、先行する社会的紐帯、イデオロギーの一致、政治的機会と脅威、の3点である。まず、運動参加者もしくは運動組織が連携に先行する社会的紐帯に埋め込まれていることは、運動組織間での連携を導くとされる。次に、イデオロギーとは、各運動組織が有する利害関心、目標、アイデンティティといった文化的な要素の総称であり、それが一致することによって、連携が起こるとされる。3点目に、政治的機会・脅威とは、運動の外部環境となる政治状態を意味し、運動目標にとって好ましい機会、逆にそれを妨げうる脅威が存在することにより、連携が導かれるとされる。そ

して、これらの3要因が相互補完し合うことにより、運動組織間の連携は形成されると考えられる（雑誌論文）。

### (2) 東京調査

#### 中央における分野間の組織間連携

NPO 法制定過程においては、まず、NPO 法以前からの市民団体の連携経験が立法運動の組織間連携に活用されており、米英の NPO 法制度という理念と、省庁連絡会議への反対という理念が分野を越えて共有されていた。ただし、議員立法として国会で議論が本格化してからは、争点をめぐって分野間の連携に障壁があり、それぞれが独自の運動を展開した。こうした争点に妥協ができるまで法案が修正されるとともに、衆議院での法案通過という政治的機会、そして参議院での法案通過を前にした連立政権の解消という危機が存在したときに、大きな連携が形成された。

このように、NPO 法の制定過程そのものが市民団体間の連携を拡大させる契機となっており、その過程で、各分野が抱えている法人制度への要求や「公益」「非営利」をめぐる理念の相互理解が図られていったといえる。ただし、各分野の連携が可能になったのは、「3年以内に税制優遇を盛り込む」という担保があったからであった。結果的に2001年に認定 NPO 法人制度が制定されるが、認定基準のハードルが高く、その抜本改正の実現は2011年まで待つこととなった。（学会発表）

#### 中央における立法運動のロビイング

2011年の NPO 法改正・新寄付税制の政策過程を分析した結果、法改正が実現したのは、民主党政権への政権交代によって生じた党税調 - 主計局連合の弱体化と「新しい公共」連合によるアジェンダ設定を受けて政策志向的学習が進められたこと、さらにねじれ国会によって閣法で通せなくなった際に、「新しい公共」連合・NPO 議員連盟・全国知事会という3つの唱道連合が、衆議院法制局やシーズを政策ブローカーとしながら政策的志向的学習を進めたことが明らかになった。また、絶対値基準・仮認定制度・税額控除はオープンな政策志向的学習で項目化するとともに、唱道連合間の調整の中で地方移管なども加わり、一度に実現することになった。（雑誌論文）

そして、この政策過程において実施された立法運動のロビイング戦術は、アウトサイド戦術とインサイド戦術に分けられる。アウトサイド戦術としては、マスメディアへの働きかけや署名活動を通じた「紛争拡大」と、国会議員を巻き込んだ「シグナリング」があった。インサイド戦術としては、政府への要望書提出や政党のヒアリングへの参加があった。これらの戦術が、一年間を通してスケジュール化され、12年間にわたって毎年繰り返されていた。その間に、アウトサイド戦略の

頻度は下がっていったが、インサイド戦術は粘り強く働きかけていた。政権交代を経て、政治状況を大きく変化させ、運動の目標を達成したのである。このように、与野党に合わせて要求内容を調整するシーズのロビイング戦術と、継続的なロビイングによって議員から付与された正統性が、「垂直的統制の進行」の背後にあることが明らかになった。(学会発表、雑誌論文)

### (3) 地方調査

地方の中間支援組織(NPO支援センター)と連絡会の調査によって明らかになったのは、以下の点である。

まず、1998年のNPO法制定から2011年のNPO法改正において、シーズ、日本NPOセンターと全国各地のNPO支援センターが、連絡会を介して、「フォーマル」かつ「短期」の「共同キャンペーン」の連携を、毎年更新しながら続けていた。そして、2011年の法改正に至るまで、全国的な運動を担っていった。これは、NPO法制定期における分野間連携が、争点をめぐって連携を強めたり弱めたりしながら、最終的に強く連携したことは対照的であった。

そして、NPO法の改正過程で連絡会が果たした役割は、以下の3点を挙げることができる。1点目は全国的な世論の喚起や署名活動であり、各地域のNPOを立法運動へと「集団丸ごと加入(bloc recruitment)」(Oberschall 1973)させた。2点目が、アジェンダ・セッティングの機能であり、各地の中間支援組織(NPO支援センター)が開催した集会には地元選出の国会議員を招いて、要望の内容を直接伝えていった。3点目が、進行している立法運動の知識の伝播であり、東京のシーズ関係者・NPO関係者、地方のNPO支援センター関係者、地方のNPO関係者という経路で、知識が伝播されていった。

こうした連携がなされた要因としては、NPO法制定以降の運動が、NPO法人格を持った団体を中心とした、NPO法制度をめぐる運動であったという点が挙げられる。NPO法制度は全国共通であり、NPO優遇税制を求める要望は、基本的に地域差が発生しにくい。そのため、1999年に連絡会が結成された時点で、運動の中央-地方連携は水路づけられていたのである。

ただし、これは必ずしも、中央と地方のNPO法人の間に、運動戦略をめぐる利害対立がなかったことを意味しない。このことは、第2章でも引用した、Andrews & Edwards(2004)の図式を参照することで、明確に捉えることができる。すなわち、NPO法制定・改正をめぐる立法運動は、「(a)アジェンダ・セッティング」と「(b)政策決定アリーナへのアクセス」を経て、2011年の法改正によって、「(c)望ましい政策の達成」にまでは至った。だが、「(d)政策的履行の監視」という点では、この運動は必ずしも成功したとは言いきれない。

い。NPO法人の認証は所轄庁(都道府県、政令指定都市)の業務であり、認定NPO法人制度の認定も2011年改正によって所轄庁業務となったが、行政レベルでの運用段階において、多くの問題が生じているからである。

このように、連絡会の運動が関与したのは中央における法律の制定・改正までであり、自治体の運用に関して、地方のNPO支援センターからの要望が反映することはなかった。その中で、都道府県庁に対して強い立場を取れる一部のNPO支援センターは、自分たちで問題を解決している。NPO法改正過程とその後においては、NPO法の履行をめぐる、地域ごとの政治条件やNPO支援センターの政治的影響力の違いによって、異なる運用状況が発生し、その争点を連絡会として一致して取り組むことは難しかったことが明らかになった。これは、「水平的競争への移行」が部分的に進行していることを示唆している。(学会発表)

以上のように、本研究では、1998年のNPO法制定から2011年のNPO法改正に至るNPO間の中央-地方関係を分析し、「垂直的統制の進行」とその背景、および部分的な「水平的競争への移行」を明らかにした。

今後の作業として、地方調査の知見を雑誌論文として発表する等、本研究の成果の4月以降も引き続き取り組んでいきたい。

### <引用文献>

- Andrews, Kenneth, and Bob Edwards, 2004, "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process," *Annual Review of Sociology* 30: 479-506.
- 原田峻, 2014, 「阪神淡路大震災・東日本大震災から見たNPO法制定/改正の意義と課題 被災地の団体への聞き取り調査を中心に」, 『生協総研賞 第10回助成事業研究論文集』, pp.20-31.
- 原田峻・成元哲, 2012, 「NPO法制定・改正をめぐる運動と政治 ネットワークでつくる市民=議員立法」, 『中京大学現代社会学部紀要』第5巻第2号 pp.83-108.
- 小島廣光, 2003, 『政策形成とNPO法』有斐閣.
- 村松岐夫, 1988, 『地方自治』東京大学出版会.
- 仁平典宏, 2011, 『ボランティアの誕生と終焉』名古屋大学出版会.
- 曾良中清司ほか編, 2004, 『社会運動という公共空間』成文堂.
- Skocpol, Theda, 2003, *Diminished Democracy*, University of Oklahoma Press. (=河田潤一訳, 2007, 『失われた民主主義』慶應義塾大学出版会.)

### 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 3件)

原田峻, 2016, 「NPO 優遇税制をめぐる立法運動のロビイング戦術」, 『年報社会学論集』第 29 号, 印刷中, 査読有。

原田峻, 2015, 「NPO 法改正・新寄付税制の政策過程 唱道連合と政策志向的学習の変遷に着目して」, 『ノンプロフィット・レビュー』第 15 巻第 1 号, pp.1-12, 査読有。

DOI:10.11433/janpora.15.1

藤田研二郎・富永京子・原田峻, 2014, 「社会運動の連携研究におけるモデル構築の試み 『戦略的連携 連携形成と社会運動』を手がかりに」, 『書評ソシオロギス』第 10 号, pp.1-26, 査読有。

[http://www.l.u-tokyo.ac.jp/~slogos/review\\_sociologos/pdf/review1002fujita\\_tominaga\\_harada.pdf](http://www.l.u-tokyo.ac.jp/~slogos/review_sociologos/pdf/review1002fujita_tominaga_harada.pdf)

〔学会発表〕(計 3件)

原田峻, 「NPO 法制定・改正から見る市民社会の中央 - 地方関係」, 社会運動論研究会 7 月研究会, 2015 年 7 月 25 日, 大阪経済法科大学麻布台セミナーハウス(東京都港区)。

原田峻, 「NPO 税制をめぐる立法運動の戦略と帰結 『シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会』を中心に」, 関東社会学会第 63 回大会, 2015 年 6 月 6 日, 千葉大学(千葉県千葉市)。

原田峻, 「NPO 法制定過程における立法運動の組織間連携」, 日本 NPO 学会第 17 回大会, 2015 年 3 月 15 日, 武蔵大学(東京都練馬区)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

原田 峻 (HARADA, Shun)

立教大学・コミュニティ福祉学部・助教

研究者番号: 4 0 7 3 3 8 2 9

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし