

政策形成過程における NPO 参加の意義の考察 —政策実施過程から政策形成過程へ—

浅野 昌彦¹⁾

¹⁾横須賀市都市政策研究所

The Significance of NPO Participation in Policy Making Process: From Policy Implementation to Policy Making

Masahiko ASANO¹⁾

¹⁾The Urban Policy Institute, Yokosuka-city

The cooperation of NPOs has importance not only in policy implications but in policy making as well. Still, little attention has been focused on the latter. This article clarifies the significance of NPO participation to policy making. Based on a case study review, four resources (power of implementation, representativeness, information and expertise) that NPOs use for gaining influence in policy making are explained by structural hole theory. These resources are classified according to the different roles of NPOs in policy, primarily as a bridge between policy making process and civil sector. In this way, NPOs can reflect public interest to policy as a 'node.' Because NPO resources are considered useful to policy making, opportunities for NPO participation are increasing. While recognizing the advantages of NPO resources, policy-makers should consider NPO participation in policy making processes.

Key words: cooperation, civic engagement, NPO, social network, structural hole

1. はじめに

分権化、財政悪化、市民社会の成熟と様々な要因が複雑に合流する形で NPO と行政の協働、参加の流れが広がっている。だが、NPO の参加や協働とは主に政策実施段階でのものを指すことが多い。他方、政策形成段階での NPO との協働、参加も重要であるが、その事例は、特定非営利活動促進法（以下、NPO 法）以降、国、地方を問わず、まだ少ないのが現状である。また NPO 研究でも、NPO のサービス提供主体としての側面が注目され¹⁾、政治領域にはあまり注目されていないように思われる。協働の次元を政策形成過程にまで広げるためには、NPO の参加の意義を改めて明らかにする必要があるだろう。この時、参加の意義を単にメガトレンドとしての「参加推進」の傾向や、直感

的に「NPO 参加=いいこと」というような理由で説明するのではなく、政策形成にとっての政策科学的な意義を明らかにすることが重要である。例えば、飯塚は NPO の施設管理者としての期待を述べ、政策決定に市民参加を取り入れることは可能であり「市民が政策提言を行い、維持管理に関わることはどの自治体でも有効な方法だといえるだろう（飯塚 2006: 208）」と述べているが、具体的に何に有効については述べられていない。この検討を通じ、NPO にとっては政策形成参加の機会拡大への戦略的知見が得られ、また議会、行政にとっては NPO を政策形成段階から参加させることの意義を、改めて理解することができるだろう。なお、本稿での NPO は、厳格に限定しないが、理念的には法人格の有無に関わらず、いわゆる CBO (Community Based Organization) と称される市民セクターで活動する住民団体、市民団体を念頭に置いている。また、一部国政レベルでの政策の事例を含むが、主に自治体での政策形成を対象としている。

¹⁾ 室井 (2003) も、タイトルで参加を謳っているが、NPO は経済主体としてしか検討の対象とされていない。久住 (1997) でも NPO の社会的意義について、「新たな公共サービスの提供主体」とのみ言及されている。

2. 政策過程へのNPO参加の歴史と現状

NPOが政策形成に重要な役割を果たしているのは、アメリカのNPOである。州、都市で様々な例があるが、前川(2004)は1960年代よりコミュニティの組織化、参加民主主義への要求が高まり、80年代のレーガン政権での都市関係予算削減、公的社会サービスの質的低下で増加した社会問題に対処するため、各地でNPOがコミュニティ開発に大きな役割を果たすようになったとしている。現在では、多くの地方政府でコミュニティ・プランニングの大部分を市民参加で決定し、シアトル市では開発を立案からNPOであるコミュニティ開発非営利機構が担当している。またアメリカのNPOは、国政でも影響力を有する。Wilson(1981)によれば、1980年代には70年代に比べ主要なNPOで会員、財政状況の衰退があり、影響力低下も危惧されたが、たとえ低下しようとも既に会員数、影響力は無視できない規模に達していたという。久保は、環境保護団体を考察し、彼らが弁護士を雇用してのロビイング、団体の専門家と議員の共同での法案作成等で政策形成に影響を与えていたことを指摘した(久保1997:199)。日本とは歴史、規模の大きさ、特に資金力で違いがあるが、アメリカではNPOの影響力は多大であり対照的な事例を示している。

翻って、まずは日本のNPOの政策過程への参加の歴史を、戦後から概観し現在の状況を考えてみたい。GHQは戦後、戦前の中央集権型行政機構を批判的にとらえ、地方分権型の改革を行い官選だった知事の公選制への改正等が行われたが、その後50年代に「逆コース」の時代となり再び中央集権的な制度に回帰していった。例としては、1953年の特別区の区長の公選制の廃止、1963年の住民参加制度縮小が挙げられる。その後60年代に公害問題が社会問題として取り上げられると、社会運動が起き現在のNPOの原型となるような市民団体が各地で組織化されマスコミ、世論を通じた政策形成に影響を与える事例が見られるようになった。また、地方政治でも市民参加に積極的な革新政党がTOKYOライン(東京都、大阪府、京都府、横浜市、沖縄県)といった全国各主要都市、府県の首長選挙で勝利し、数々の「革新自治体」が生まれ横浜市の社会党(現社民党)委員長飛鳥田市長による万人集会、住民と対話の機会を設ける等の積極的な住民参加が試みられた。さらに、これらの動きに引き続き1974年には特別区の区長の公選制が復活する等、制度的にも住民参加の制度は整備されて行った。1980年代に入ると、消費者団体や婦人団体の多様な価値観を反映した運動が増えて行った。水口によれば、1980年代

を画期として、公害等住民が具体的危機として感じ取れる課題から、平和、人権、環境等の普遍的テーマを訴える運動が急増した(水口1995:240-241)。この動向は「脱物質主義」的価値観への変遷によって説明されよう。しかし、この時点でもまだ市民団体の参加は十分には進まず、世論形成等で政策形成に影響を与えるものが主であった。1990年代以降には、オンブズマン制度が広がり参加の段階も政策評価の過程にまで及び監視者としてのNPOが脚光を浴び、その後NPO法成立を経て2000年代には行政との政策実施過程での協働が盛んになる等政策の各段階でNPOの多様な活動が散見されるようになっていく。戦後のNPOを時系列でみるならば公害問題、消費者運動での「市民の利害代表としての行政との対立者」から現在の「共に政策実施を担うパートナーとしての協働者」への変遷と要約できる。むしろ、完全に前者から後者に明確に移行したわけではなく、両者がNPOセクターで共存しているという表現が正しい。そしてそれらに加え「政策形成過程での協働者としてのNPO」が展望されるようになっていくのが現在の動向であろう。

さて、NPOの参加を対象とした先行研究の動向も変遷している。まず、社会運動が盛んな頃には、主に社会学から「新しい社会運動論」が提起され、各地の運動事例紹介、運動形成過程等の研究が報告された(日本放送出版協会1980等)。他方、主に政治学で利益団体研究の一環として扱われていた(丸山2001:197)が、研究の対象は主として職能的な利益団体や労働組合に向けられていたため、本稿が関心を置く政策過程でのNPOについて本格的な分析は乏しかった。これは、内田(2000:157)が挙げた圧力団体の活動、すなわち選挙、立法、行政、世論形成の4つのうち、政治学が関心を置く、立法過程、行政過程へのNPOの参加がほとんど見られなかったためであろう。龍円(1999)も「住民運動や市民運動のような、比較的弱い表出・伝達能力しか持たない集団」であり、マスコミ等を通じての「集団的示威運動に走りやすい」(龍円1999:45)と述べているが、1970、80年代の環境運動、消費者運動の参加は、政策過程のいわば外部でマスコミを通じた世論形成、選挙での政党支援に限定され、協働や市民立法が盛んになったのは近年のことである。そのため、運動論を対象とする社会学には魅力的ではあっても、アメリカとは異なり日本では政治学の研究対象として魅力的ではなかった。

しかし、現在では学界から市民の利害を表出する組織としてNPOの政策形成での役割を積極的に主張する論者もいる。海外の事例を参照しNPOを過信しているという率直な疑義もある(中邨2003)が、極端では

あるが政党を廃止し協同組織による直接民主制を展望する論者（石塚 1999）や、政党が社会の課題に対応できなくなったことを指摘し新しい社会運動の延長として NPO 参加を主張する者もいる（丸山 2001）。倉阪（2004）は、ガバナンスへの社会構成員の参画、多様な主体による細分化されたガバナンスの必要性を挙げ、NPO（文中 NGO）等、民間主体の政策形成過程への参加拡大の過渡期であることを指摘している。

さらには期待だけではなく、実際の事例も増えている。政策形成過程には、「議会と NPO の協働」、「行政と NPO の協働」という 2 つのルートを想定できる。前者では、NPO と議会、政党との連携が見られた NPO 法制定過程が代表例である（初谷 2001、小島 2003 等）。また、近年になり地方での議会との関係性を論ずる論者²や、議員のマニフェストづくりに NPO が参画する事例も散見され、政党と NPO が連携して市民立法を目指す動きも盛んになっており（坪郷 2006）、市民立法の事例も増加している。「行政と NPO の協働」も増えている。法律の留保、法律の優位の観点から批判されることも多いが、我が国の政策形成の実態を観察すると、行政で実質的な策定作業がされていることは否定できず、行政との協働は非常に重要となる。この協働では、NPO 参加を謳う行政計画、まちづくりや、福祉の分野で散見されるようになり、フォーマルな参加主体として NPO が加わる事例も見られる。

だが、辻中（2002）は利益団体研究の中での市民団体の影響力について実証的研究を行い、政策形成過程での NPO の影響力が低いことを明らかにした。政策主体間での主観的な点数での評価では、NGO、市民団体、住民運動団体の政策過程への影響は極めて限定的であり、影響力が少ないとして下位に挙げられた主体は、消費者団体、福祉団体、婦人・女性運動団体等市民セクターの組織であった。また、医療計画策定過程について計画策定担当者に対して行った同様の調査でも NPO の影響力が非常に限定的であることがわかっている（浅野ほか 2002）。

それでもなお、政策形成過程で NPO が重要な役割を担った事例はある。まず、どのような役割をこれらの事例で NPO が果たしたのかを考察し、NPO 政策参加の意義を考察する第一歩としたい。

3. NPO の影響力と資源

まず代表的事例である NPO 法を題材とする。この事例では様々な NPO が中心的役割を果たしたが、なぜ参加者として認知され、内容の変更などに影響を及ぼすことができたのであろうか。NPO 法の成立過程を逐一追跡する余裕はないので先行研究を利用する。小島（2003）は NPO 法制定過程での各主体の動向を観察している。NPO が法案（最終的な法案だけではなくそれに至るまで提案されたものも含む）に影響を与えた事例としては、1996 年 10 月から翌年 6 月の期間に与党案の問題点を指摘し、中心的な NPO であったシーズ＝市民活動を支える制度をつくる会（以下シーズ）の松原氏らの法案を特別法として制定すること等の要望が法案の共同修正に反映された例（小島 2003: 160）、1998 年 4 月から 2001 年 3 月までの期間に、松原氏らが公表した優遇税制についての提案が、その後の NPO 議員連盟案、経済企画庁案の参考となった例（小島 2003: 219-221）等が挙げられよう。むろん、NPO はこれ以外にもロビー活動、アイデア提供等で間接的に政策形成に影響を与えた。

さて、ここで NPO の影響力を推察するに当たり、「資源」という概念を提示しておく。政策形成過程分析は、政治学の研究分野だが代表的事例研究であるアメリカのニューヘブレン市の調査を行った Dahl（1961）は、主体の影響力に関する分析を通じ、その影響力の源泉として個々の参加者が動員する資源に注目している。Dahl は、「（資源とは）、他の個人の戦略、または特定の選択に影響を及ぼすために使用されうる、なにか」であり、「誘因として用いられるものは、なんでも資源である」（Dahl 1961: 287）と説明している。また、具体的にその一覧表を「作るつもりはない」としているが、「個人の時間、金銭、信用、富への接近、仕事に対する管理、情報に対する管理、尊敬または社会的地位、カリスマ、人望、正当性、合法性の所持」（Dahl 1961: 287）を挙げ、以降でも「社会的地位」「現金・信用・富」「合法性・人気・仕事の統制」「情報源に対する統制」を列挙している。Polsby（1960）も Dahl を参考に「現金・信用」、「仕事の統制」、「他者の情報の統制」、「社会的地位」、「知識・専門性」、「人気」、「人種的連帯性」、「尊敬・カリスマ性」、「合法性」、「合憲性・公式性」、「投票権」を挙げている。参加者はこれらの資源を駆使し政策に影響を与えようとするが、磯崎（1997）は資源に恵まれない主体の政策発案は成立が難しいが、多くの資源を有する主体が政策を実現する確率は大きいとしている。

では、NPO 法制定過程の場合 NPO の資源とは何

² 初谷は、第 7 回 NPO 学会での報告で、NPO 政策の充実には NPO 自身による主体的な政策形成の活動、特に議会、あるいは議員との協働の必要性を訴えた。また、江藤（2004）も「協働型議会」という概念を提示し、政策への監視機能を強め、市民、NPO など地域主体との積極的なパートナーシップを志向するものとしている。

だったか。磯崎（1997）は資源には、富のように貨幣基準で測定し得る「実体的資源」と個々の技術、能力等の「非実体的資源」があるとしているが、日本のNPOは前者を豊富に持っているとは思われない。後者の非実体的で不可視の資源がNPOの資源であろう。NPO法の事例の場合、推察するに1) NPOの代表であるという「代表性」2) 政策に重要な「専門知識」の2つではないか。まず代表性では、シーズは多くのNPOの会員を抱え、その代表と言うべきNPOだった。つまりシーズの合意を得ることは背後の会員の合意を得ることであり、また彼らの意見は背後の各組織の意見とも解釈し得た。再度久保を引くが、アメリカの公害未然防止法の成立過程でも、政策形成過程で協働した環境保護団体の背後に合計で575万人の会員がおり、それが「黙示的影響力」をもたらしたとしている（久保1997: 215）。専門知識については、NPO自身が海外のNPO事情、国内のNPOセクターの意向等政策策定に必須の情報を有していたことで影響力を有することができたと考えられる。小島（2003: 26）は政策案の生成・特定化では、専門知識が必要であるとしている。圧力団体を研究したBall and Millardも「情報の所有、特に政府が必要としたり、欲している専門知識は、交渉と取引において開かれた接近チャンネルを開拓する」（Ball and Millard 1986: 57）と述べ、久保も「専門能力と運動としての政治影響力が密接に連携している」（久保1997: 179）と述べている。事実、NPO法の過程ではアイデアの提示がNPO側から行われ、法案等にも反映されたことは前段の通りである。

ところで、NPO法ではNPOがまさに政策の影響を受ける対象となる政策であり、それゆえに政策客体として意見が尊重されたとも考えられる。しかし、各政策を全般的に眺めると必ずしもNPOは政策客体であるとは限らない。特に、政策実施過程での協働が盛んな昨今では、政策実施主体のNPOが多い。NPOが政策実施主体の役割を期待される場合と、客体である場合とでは異なる資源を有するのであろうか。以下で検討してみたい。

4. NPOの資源の分類³

以下では事例を横断的に概観し、政策中での主体、客体等、NPOの役割の類型化を試み、Dahlが述べたように資源は非常に多様であるが、それぞれの類型での

NPOの資源を考察する。ただし、以下の事例報告、先行研究は必ずしも政治学的観点から研究されたものではなく、単なる活動記録や、主観的感想のみでNPOの影響を述べるに過ぎないものもあり、実際にNPOが政策形成過程でどの資源を動員したのか、決定に対して影響力を及ぼしたのかは必ずしも明確ではない。また、資源を明確にすることの難しさは注で引いたような磯崎の指摘があり、また何が現実に政策過程で影響したのかを観察することは非常に難しい（大嶽ほか1996: 52-55）とされ、一部の詳細に報告されている事例を手掛かりに資源を抽出する事は困難である。まして、複数の事例につき分析をすることは困難を極める上、紙数の制限上不可能と考える。ここでは、資源を推察しその影響力の蓋然性を指摘することしかできないという限界を認めざるを得ない。この点は実証により今後の課題としてさらに詳らかにする必要があると考える。しかし、そうであっても資源を推察することは、NPOの参加の意義を知るためには必要な作業であろう。なお、以下の事例に出てくる市町村名、団体名等は全て当時の名称を用いている。

4.1. 第一類型—政策実施主体

介護保険サービス等、NPOが政策実施主体として登場する政策の代表例は保健、福祉である。福祉分野では介護保険だけではなく2000年に社会福祉法の中で規定された社会福祉計画策定で、同法第107条では市町村での地域福祉計画策定、変更の際には、「あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」と規定され、続く都道府県レベルでの同計画の策定及び変更を規定した第108条でも「あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」と明確に住民、サービスを提供する組織（ここにNPOが含まれると考えられる）からの意見聴取を規定されている。これも政策実施主体としてのNPOとの実施段階での協働を念頭に置いたものと思われる。また、健康増進の必要性が脚光を浴びる中、国民運動として健康づくりに取り組むべく、基本計画として2002年の健康増進法での健康増進計画、「健康日本21」が各自治体で策定されている⁴が、ここでもNPOの活動が重要となっている。ところが、健康日本21策定に関する通知（厚生労働省2003）を見ると、実施過程ではNPOを主体として規定しているが、形成過程では特に

³ 磯崎（1997）も実証研究で富等の「実体的資源」は測定できるが、「非実体的資源」は観察が難しいという理由で分析対象から除外している。

⁴ 2006年7月時点、全都道府県で策定され、1859の市区町村が策定を完了した（健康・体力づくり事業財団 website）。

参加主体としては挙げていない。また、国の同計画でも政策実施主体としての NPO への言及が見られるだけである。しかし、実際には計画を反映する形で策定される実施段階での実行計画、アクションプランにおいて NPO が政策実施主体として挙げられているだけでなく、全体の基本指針となる健康増進計画本体の策定でも、茨城県、神奈川県等で狭義の NPO である NPO 法人が策定委員等として参加しており、また地域の関係団体については、ほとんどの県で策定主体として策定に参加している。

このタイプの資源としては、政策の「実行力」を指摘する。これらの政策では、地域のネットワークを生かした政策実施が有効となるものが多い。健康増進政策の例では健康づくりについて、個々人の努力に負うところが大きく、日常生活での個人の取り組みに成否がかかってくるが、個々人に働きかけるためには、住民のネットワーク化が重要となる。この点で、地域の栄養改善活動団体や、運動推進団体等の NPO は、政策実施で重要な役割を果たす。この「実行力」とは、市民と同じレベルに立ち、広いネットワークを持つことで、効率よく個々人に働き掛けることができる政策実行力であり政策の円滑な実施には不可欠である。政策形成過程で仮にこのような主体が内容に同意しない場合、実行段階で何らかの支障をきたす恐れがある。つまり、この実行力を資源として政策実施主体の NPO は影響力を持ち得る。

4.2. 第二類型—政策客体

各地で NPO 条例等 NPO 支援政策を策定、実施している自治体が増えている。当然この場合当事者である NPO の意向が反映される可能性は大きく、実際神奈川県藤沢市では、市民活動推進条例の検討委員会に NPO を参加させている（藤沢市市政調査担当 2005: 107-109）。だが、NPO 政策以外でも、政策の客体として NPO が現れる。例えば、阪神大震災の被災者への公的支援を求め市民＝議員立法実現推進本部が災害被災者等支援法案の草案を作成し、世論や国会議員を巻き込んだ議論が起きた。結果、同法案は廃案となったが、議員立法での被災者生活再建支援法の成立に影響を与えた（山村ほか 1999）。また、行政計画では 1996 年の例だが、大阪府堺市の障害者長期計画策定の際「堺の障害者の願いを実現させる会」が同計画について市の策定作業以前より提言を行っていたが、「市職員の計画策定担当者が「実現させる会」の提言を真摯に受け止め研究し（石倉 1997: 216）」計画が策定された。また、2006 年に策定された新潟県上越市第 3 次行政改革大綱、行政改革推進計画策定で、行革市民会議が設置さ

れ、同会議のメンバーに NPO 法人も選出され提言を行った（出井ほか 2006）。またメディアでも埋め立て問題が報じられた千葉県三番瀬のあり方について計画策定する三番瀬再生会議委員に、環境 NPO の委員が 3 名選出され 2006 年末に「三番瀬再生計画（基本計画）」が策定された。

ここでの NPO の資源は、客体を代表する「代表性」と客体の意向等の「情報」である。政策形成では客体の合意が不可欠であり、「代表性」は大きな資源である。先述の久保の言う「黙示的影響力」を想起されたい。NPO 政策の場合はもとより、堺市や上越市の例は政策の客体である市民、障害者の代表として NPO が影響力を有したと推察される。併せて、「情報」も大きな資源である。内田（2000: 153）も Key の言葉を引用しつつ、組織団体の代表と行政の関係により行政は、政策の影響を受けるであろう人々と協議することで、必要な知識が得られると述べている。堺市の例では、NPO が計画の客体である障害者の要望を反映させたとされるが、それは当事者のことは当事者自身が最もよく知っており、客体からの情報、意向を知ること、ニーズを反映した政策を形成することができるためであろう。

4.3. 第三類型—第三者

さて、以上の他に政策実施主体でもなく客体でもなく、それ以外の第三者として政策形成過程に現れる NPO も観察される。前二類型では、NPO が主体であれ客体であれ、政策の実施段階でも利害関係者となるのに対して、この第三類型では NPO は必ずしも実施段階では関与せず、直接的には政策執行、成果に関して利害関係を有しない立場にある点で異なる。その意味で第三者と名づけておく。藤垣（2003: 138-139）は、名古屋市藤前干潟の干拓で事業者と市民が対立した事例を取り上げ、事業者と NPO（文中では NGO と表記）のそれぞれが算出したシギ・チドリの利用率の違いがあったことを指摘している。この事例では、結果として市長が事業を断念したことから、NPO の活動が政策形成に影響を与えたと考えられる。また、廣野（2002）は吉野川第十堰可動堰化問題の際に、政策形成への影響はなかったが、日本自然保護協会の小委員会が建設省（当時）の環境影響調査の誤りを指摘した事例に触れている。

このタイプの NPO の資源は「専門知識」である。環境問題は非常に高度な専門性が要求され、行政や専門家と一般市民が対等に議論することが難しい。これを「情報の非対称性」と呼ぶが、このような政策では多くの場合、市民参加が制限されている。例えば、前述の

医療計画も専門性の高い情報が多く、法令や通知等で専門家らの参加についての規定はあるが市民はもちろん、NPOの参加については何の規定もされていない⁵。社会経済生産性本部は、住民参加に適さない政策に「専門性の高い政策」を挙げ（社会経済生産性本部総合企画部 2001: 54）、江藤（2004）は、専門性が高い、あるいは規制的な内容ゆえに東京都羽村市では「特別土地保有税審議会」「介護認定審査会」「奨学金支給選考委員会」で市民参加の公募を行わなかったとしている。だが、情報の非対称性を理由に市民参加を排除することは望ましくない。医療計画の例では、医療サービスを受けるのは患者であり、誰もが患者になり得る可能性がある。また現在では医療計画に保健計画を結合させ、各県は保健医療計画として策定しているが、保健まで含めて考えるならば住民に関わる日常的な行政課題に関係しており、地域の声を参考にする必要はある。医療の質、医療安全といった昨今の課題も社会の関心が高い。この場合、参加を排除するのではなく情報の格差を克服する工夫、支援が必要となる。このため、市民の立場に立って専門的な知見を提供するNPOは重要であろう。「専門知識」は対等な議論の場を築き、市民を支援するために必要な資源であり、政策形成にも大きな影響を与える。

以上の検討により、3つの類型ごとに資源をまとめたものが表1である。しかし、この類型では現実のNPOの活動を明確に分類できないとの批判もあるだろう。例えば、環境政策の事例では、外部からの市民の支援者であると同時に、もし当該地域の市民がNPOに参加しているのであれば、当然政策の客体でもあることになる。また、健康増進計画、社会福祉計画での政策実施主体としてのNPOは同時に、形成過程で顧客からの需要を反映させることで、第二類型の資源として挙げた情報の提供を行うとも言える。つまり、現実のNPOはこれらが複合した形で現れるのであり、あくまで理念的な分類に過ぎない。

ところで、資源とは参加主体が自己の利益を増進させるために用いる、政策形成過程での影響力の源泉である。しかし、源泉ではあるが資源それ自体だけでは政策過程で主体が影響力を有するとは限らない。資源が参加主体間で、政策形成に重要であるという相互の認識を得られなければ、只の「宝の持ち腐れ」となってしまう。例えば、第三類型では「専門知識」を資源

表1 政策形成に参加するNPOの類型とそれぞれの有する資源

類型	資源	政策領域
政策実施主体型	政策実行力	健康増進政策, 社会福祉政策等
政策客体型	代表性, 情報	NPO政策, 被災者支援等
第三者型	専門知識	環境政策, 医療政策等

筆者作成

としたが、行政はそれを無視して政策策定することもできる。また、第一類型でも、極端に言えば政策実施主体のNPOの意見を聞かないこともできる。ここで挙げた資源はあくまで影響力の源泉となり得るというだけのものである。それでも、NPOの政策形成過程での参加は増加している。これは、NPOが有する資源を動員することが、政策形成により影響があると認められているからではないか。なぜならば、政策提言型、シンクタンク型のNPOは別として、NPOは本来、政治的活動を目的としているわけではなく、利益集団とは異なり自らを政治過程に参加させて自己の利益を得るために組織化されているわけではないからである。つまり、NPOの政策参加が進んでいることは資源を用いて参加をするために圧力をかけた結果ではなく、政策策定者が積極的に資源を利用したいと考え政策参加を認めた結果、「開かれた」機会なのである。むしろ、市民参加を広げようという潮流の影響も大きい。Dahlが資源を誘因とも形容したようにNPOの資源の有する誘因、言い換えれば策定当局にとっての「魅力」がNPO参加を拡大させているのではないか。次章ではその資源の誘因について考えたい。

5. 「構造の穴」理論とNPOの資源の誘因

政治学の分野ではないが、Burtにより提示された社会学の概念である「構造の穴」を援用して資源の魅力について考察する。Burtは、社会のネットワークに関するものであり、競争的環境の中でプレイヤーが他のプレイヤーよりもいかに優位に立つことができるかについて考察しており、およそ本稿の関心とは関係がないように思われるが、後段で述べるように重要な示唆を与える理論である。かつてGranovetter (1973) は、人々が就職活動の際、どのようなコネクションで職を得ることができたかについて調査を行い、あまり顔見知りではない学校の知人等が重要な役割を果たしていることを発見し、これを「弱い絆の強さ (strength of weak ties)」として注目した。この弱い絆の重要性に着目し、構造の穴という概念を提示したのがBurtである。構造の穴とは、社会のある主体間に繋がりがなく「断絶 (chasm)」している状態である (Burt 1992: 28)。

⁵ 医療法30条の3第11項で「都道府県は、医療に関する専門的科学的知見に基づいて医療計画の案を作成するため、診療又は調剤に関する学識経験者の団体の意見を聴かなければならない。」と規定されている。

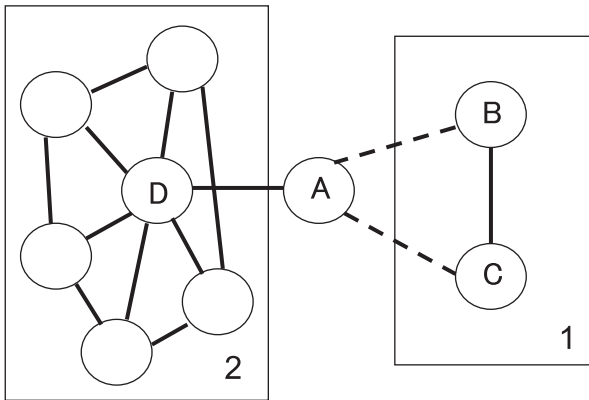


図1 構造の穴と結節点の重要性
筆者作成

情報ネットワークとして社会を捉えた場合、そこで情報の断絶が起きる。Burtはこの断絶のことを絶縁体 (insulation) と形容した。この絶縁体を解消し、穴を埋める主体は重要な役割を果たす。Burtは社会のネットワーク間の情報の流れに注目し、「弱い絆は、広い社会へと隔絶された社会集団を統合する情報の流れのために必須である (Burt 1992: 26)」と述べている。

さて、議論を本稿で用いるために、単純化して図1に図示した。ここで重要になるのは、構造の穴を埋める、結節点 (nod) という概念である。まず1で括られた部分だけを参照して頂きたい。今、B及びCと2人の人物 (あるいは組織) を想定してみる。仮にBとCは、知り合いで懇意とする。図中では実線で表す。一方でもう1つの集団2のメンバーとは、集団1のB、Cは繋がりが無い。このままでは、先のBurtの指摘のように1と2の間で情報の流れが滞る。これが構造の穴である。この解消のためにAを登場させる。Aは集団2のDと親しいとする。さらに、BとCとも親しい間柄ではないが (点線で示す) 何らかの関係を持っているとする。すると、Aは1と2の集団を繋ぐことができる結節点としての役割を担うことになる。1と2を繋ぐことができる希少な主体だけに、つまり構造の穴を埋めることができるだけにAとB、AとCの関係は強弱で表現するならば弱い繋がりだが、希少価値という意味では非常に重要な繋がりである。この場合、言うまでも無くAの立場を代替できる主体が少ないほど、また1と2の間で関係を有する主体が少ないほど、そしてAに流れてくる情報が多いほどAの優位性は高まる。Burtの研究ではこの主体の優位性に注目しているが、本稿ではAが断絶していた集団同士を繋げる媒介となり、政策ネットワークの核として有用な可能性を持つことに焦点を当て以下の議論に用いたい。

NPOはこの媒介者、結節点となることできる。まず、Aの結節点をNPOとして考えてみよう。集団1と2は、それぞれ市民セクターのネットワーク、政策策定者⁶とする。今までこの両者のパイプ役がなく、構造の穴があったことが政策形成過程での協働の問題だった。しかし、NPOはこの穴を市民の側から「埋め」、地域社会、市民、様々なNPOを含む市民セクターのネットワークと、行政、議会を繋ぐパイプ役となり得る。これにより、政策策定者はNPOを通してではあれ、市民セクターに接続できる。

さて、この役割はNPOでなければ担えない。確かに任意の集団1,2を繋げられるのはNPOだけではない。例えば、1を業界団体の集合として、2を政党とし、Aをロビイストと仮定することも可能である。しかし、これらはもともと集団内での結束力は強く、また媒介者 (ロビイスト) を雇うことで容易に穴は埋められる。だが、ネットワーク化が難しい市民セクターと政策策定者を繋げることはNPOが担わざるを得ない。またそれが望ましい。例えば、第一類型で見たような市民をネットワーク化することは行政では難しい。ネットワークを行政主導で新規につくるのは大変な労力と時間を要する。積極的に既存のNPOを結節点として行政が協働を図って行くことが現実的だろう。市民のネットワークを企業が作ることも同様に難しいだろう。第二類型では政策客体を代表して行政や議会に意見する構図であり、政策策定側でこの媒介者を新設することは望ましくない。第三類型でも、しばしば市民は他セクターの主体と対立する構図となる。専門家集団の専門知識を市民支援の目的で提供することは当然政策策定側にはできない。また、前掲の名古屋市の干潟干拓事例では企業すなわち事業者と行政が市民と対立する構図になっていたため企業でも難しいだろう。このタイプの媒介者も同じ市民セクターの主体であるNPOに担われるべきである。ゆえに、NPOにしか市民セクターと政策策定者を繋げる役割はできない。

さて、遠回りしたがNPOの資源の魅力について考察してみよう。政策策定側からの視点で結節点のNPOを見てみると、第一類型のNPOの「政策実行力」とは文字通りの「政策を実施するための力」以上のものであることが分かる。ここでのNPOは、地域のネットワークと行政の間の構造の穴を繋げる役割を果たし、その背後には集団1のネットワークを持っている。つまり、ここでのNPOは「地域ネットワークを生かして政策を実行できる力」という資源を有する。きめ細か

⁶ 政策策定者とは本稿では議会、行政問わずに政策策定を担当する機関、職員を指す。

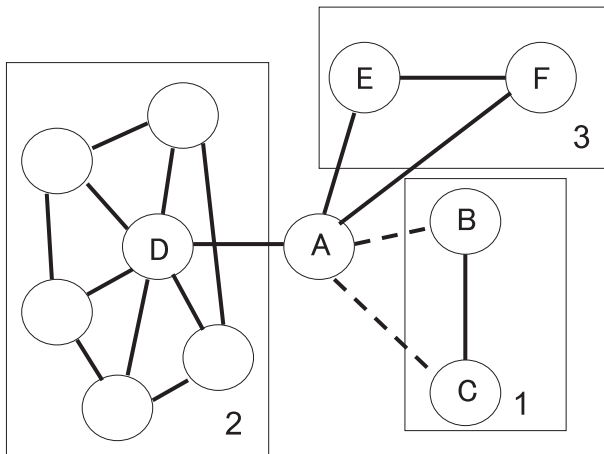


図2 第三類型における構造の穴
筆者作成

く、また市民個人や地域のNPOに、身近な立場から働きかけることができる地域ネットワークは、政策実施で政策策定者にはサービスの質の向上のためにも大変魅力的なものである。第二類型でのNPOは、政策客体と政策策定者との間の構造の穴を埋める。媒介者は客体からの要望等の情報を吸い上げ、市民の意向、すなわち今まで表出され、また反映されることが少なかった社会の声を政策に接続させる。日詰は自治体の施策の立案を協働の一形態として指摘しているが、その中で「行政に不足すると考えられる市民的視点からの政策立案に貢献（日詰 2005: 183）」できるとしている。この種の情報は非常に貴重であり、政策形成過程で取り入れることは困難であった。近時アンケート、パブリックコメント等により行政も懸命に社会の声を吸い上げようとしているが、実際には件数、内容ともに得られる情報は非常に乏しい。市民、NPOを含む市民セクター間のネットワークに位置していることでこの結節点には豊富な情報が集積されるだろう。このようなNPOを通じて収集される情報という資源は、単なる「情報」ではなく、収集が難しかった「市民の声」としての価値がある。また、市民セクターの政策客体を代表しているという「代表性」の資源は、交渉のコストが削減されるという意味だけではなく、NPOを媒介にしてネットワーク全体と交渉することができるという魅力がある。

続く第三類型では、集団1を市民、集団2を行政、さらにここに専門家の集団である集団3を登場させる（図2）。この場合構造の穴は同時に2つ埋められる。1つは前二者の類型と同じ市民と政策策定者の関係、もう1つは市民と専門家間の関係である。この類型ではNPOは専門知識を市民の立場から提供し、支援することにより従来は情報の格差によって切断されてきた市

民の声を政策過程に接続させる。ただ、この類型では、この専門知識という資源は政策策定者にとって必ずしも誘因とはならない。今まで多く見られたように、政策策定者が強引に事業を進めようとするならば市民の声は「邪魔者」でしかない。だが、政策過程の公開性、透明性が求められていることを考えれば、市民との対等な議論を通じた協働で政策を形成することは社会的な要請である。この場合の資源である「専門知識」は市民を対等の議論の場に引き上げることで市民にとってはむしろ魅力だが、政策策定者にとっても説明責任を果たし、政策形成過程について市民からの厳しい評価の目に耐えるためには絶対不可欠な誘因となるだろう。この「専門知識」という資源も、ただの専門知識ではない。市民の立場に立たいわゆる「市民科学の専門知識」である。「専門知識」は企業や行政も有しているが、それらでは提供し得ない「専門知識」として価値がある。

6. 今後の課題—結びにかえて

以上、NPOの資源は他の主体では担い得ない性質、市民セクターの主体ならではの特有の資源であるがために政策策定者に参加を促す誘因があると考えられる。さて、最後に冒頭で本稿の課題としたNPO参加の意義を論じて稿を終えたい。ここでの意義とは、単に参加の機会が拡大するといった市民社会にとっての意義ではない。あくまで政策科学的な観点から考えられる、よりよい政策を策定するための意義という意味である。さて、NPO参加の意義とは、「社会と政策過程との結節点となることによりその背後にある、今まで政策形成で登場することが稀だった市民セクターを、政策形成過程に接続させ、より一層公益⁷を実現し得る政策を策定できること」としておく。政治学的には、多元主義を一步進めることになり広く社会の利害が政策過程で表出され公益性が高められ行政学の観点では協働での政策の円滑な実行が可能になる。これらの意義を踏まえ、行政もNPOの資源を積極的に活かすことが望ましい。重要なことは、行政や議会が「NPOが参加している」という形式的事実にかかず、NPOが政策形成に参加する意義を認め、政策の実現、目標の達成に資するという認識を共有することである。このためには、NPOはもちろんだが、行政、その他の主体の参加への積極的な姿勢が求められる。またNPOの資源を生かすことで、政策領域を問わず、また政策

⁷ 論者により公益ではなく、共益という語を使う場合もあるが（佐藤 2002 等）本稿では公益に統一する。

形成過程以外の評価過程まで含めた「全方位的」参加の展望を開けるのではないか。

さて、本稿は理論中心の研究ゆえこの結論は、現実には比してあまりに予定調和的であり楽観的な展望だろう。例えばNPOの参加により市民セクターと政策は接続させられるが、それは「可能性」に過ぎず、「NPOの主張＝市民セクターの主張」と過度に擬制される危険がある。確かに、NPOは少なくとも理論的には私益ではなく、「公益」の増進を目的とした主体である。山本によれば利益団体について「特定化された社会的利益・理念を実現するために主要な政府機関もしくは政党組織に圧力をかける政治集団（山本2005:66）」としている。NPOも職能的な団体とは公益性に違いはあるが、「特定化された社会利益」を追求する利益団体として政策形成過程に登場する。だが、NPOは自身の信じる利益が、本当に社会で求められている利益と合致するのかについて何の確認の手続きも経られていない。特に、委員などの形でフォーマルに政策形成の場に席を連ねるNPOは、ある意味では市民セクターの代表として参加するが、選挙を経ず市民の代表として選出されるNPOの政治学的正統性は難しい問題である。政策形成に参加するNPOを選択する時、何らかの評価が必要かもしれない。その際、より多く政策に資することができるか、つまり資源を多く有しているかが評価軸になり得る。現実的に難しいが、第一類型ではNPOの政策実行力として、ネットワークの大きさや活動実績、第二類型ではNPOが代表している政策客体数、関係性の強さ、第三類型では専門性の高さが問われることになる。また、第三類型では単に専門知識を豊富に蓄積しているだけでなく、市民とのコミュニケーション能力も重要であり、北川もまちづくりのワークショップでの住民と専門家集団的なNPOのパートナーシップは、定着してきた感があるとしつつも、「実際に全国のあちらこちらで起こっている事例のすべてにおいて、本当に市民と行政とが対等な立場で臨んでいるかは疑問である。（北川2003:203）」と述べている。

Lasswell (1948) は社会過程について「人間は／資源に基づき／制度を通じて／価値を追求する」という非常に重要な言を残している。まさに政治過程もこの通りである。本稿は、最初の資源の部分のみを対象とし、現実のパワーゲームの中での参加を考えると不十分であるとの批判は甘んじて受け今後の課題としたい。政策形成過程での市民参加、NPO参加の歴史は浅い。今後は制度の部分について具体的に参加の方法、決定手続きの在り方等の制度設計の検討を課題として行かなければならない。

なお、本稿で示される見解は筆者個人に属するものであり、横須賀市及び同都市政策研究所の公式見解を示すものではない。

Final version accepted April 23, 2007

参考文献

- 浅野昌彦・河原和夫・長谷川敏彦 (2002) 「都道府県医療計画担当者へのアンケート調査」平成13年度厚生労働科学研究「医療機能の分化と連携を目指した医療計画の在り方に関する研究」報告書、pp.1-43.
- Ball, Aran R. and Millard, Frances (1986) *Pressure Politics in Industrial Societies*, Macmillan (宮下輝雄監訳 (1991) 『圧力団体政治』三嶺書房).
- Burt, Ronald S. (1992) *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press.
- 出井信夫・大島博文・中村順子 (2006) 「市民との連携・協働」月刊地方自治職員研修増刊号、no.83, pp.193-220.
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs?*, Yale University Press. (河村望・高橋和宏監訳 (1988) 『統治するのはだれか』行人社).
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』信山社.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性』東京大学出版会.
- 藤沢市市政調査担当編 (2005) 『藤沢市の市民参画・協働』ぎょうせい.
- Granovetter, Mark S. (1973) The Strength of Weak Ties, *The American Journal of Society*, vol.78, no.6, pp.1360-1380.
- 初谷勇 (2001) 『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会.
- 廣野喜幸 (2002) 「公共の場での問題解決」小林伝司編『公共のための科学技術』玉川大学出版部.
- 日詰一幸 (2005) 「市民的公共性の創出とNPO」丸山仁・賀来健輔編著『政治変容のバースペクティブ』ミネルヴァ書房.
- 飯塚邦彦 (2006) 「環境の「再生」と「共創」」成蹊大学文学会編『公助・共助・自助のちから』風間書房.
- 石倉康次 (1997) 「住民参加の計画づくりをすすめるために」小川政亮編『福祉行政と市町村障害者計画』群青社.
- 石塚正英 (1999) 『ソキエタスの方へ—政党の廃絶とアソシエーションの展望』社会評論社.
- 磯崎育男 (1997) 『政策過程論の理論と実際』芦書房.
- 健康・体力づくり事業財団「健康日本21ホームページ」(http://www.kenkounippon21.gr.jp/kenkounippon21/chihou_keikaku/sakutei/index.html) 2007/2/1.
- 北川洋一 (2003) 「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ」村松岐夫・稲継裕昭編『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社.
- 小島廣光 (2003) 『政策形成とNPO法』有斐閣.
- 厚生労働省 (2003) 「国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針」平成十五年四月三十日厚生労働省告示.
- 久保文明 (1997) 『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会.
- 倉阪秀史 (2004) 『環境政策論—環境政策の歴史及び原則と手法』信山社出版.
- 久住剛 (1997) 「市民主体のまちづくりを目指して」『年報自治体学』no. 10.
- Lasswell, Harold D. (1948) *Power and Personality*, Norton. (永井陽之助訳 (1961) 『権力と人間』東京創元社).
- 前川聡一郎 (2004) 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社.

- 丸山仁 (2001) 「新しい社会運動で政治を変える」 畑山敏夫・平山一臣編 『実践の政治学』 法律文化社.
- 水口憲人 (1995) 「市民運動と行政」 西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学 第六巻』 有斐閣.
- 室井力編 (2003) 『住民参加のシステム改革』 日本評論社.
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオーガバナンス・NPM・市民社会』 芦書房.
- 日本放送出版協会編 (1980) 『日本の消費者運動』 日本放送出版協会.
- 大嶽秀夫・鴨武彦・曾根泰教 (1996) 『政治学』 有斐閣.
- Polsby, Nelson W. (1960) How to Study Power, *Journal of Politics*, vol.21, no.3, pp.474-484.
- 龍円恵喜二 (1999) 『日本政治過程論』 北樹出版.
- 佐藤慶幸 (2002) 「NPOセクターと市民民主主義」 奥林康司・稲葉元吉・貫隆夫編著 『NPOと経営学』 中央経済社.
- 社会経済生産性本部総合企画部編 (2001) 「地方分権と住民参加を考えるー住民投票の論点をめぐって」 住民参加有識者会議報告書.
- 坪郷實 (2006) 『参加ガバナンス』 日本評論社.
- 辻中豊 (2002) 『現代日本の市民社会・利益団体』 木鐸社.
- 内田満 (2000) 『政党・圧力団体・議会』 早稲田大学出版部.
- Wilson, Graham K. (1981) *Interest Groups in the United States*, Oxford University Press.
- 山本左門 (2005) 『現代国家と民主政治』 北樹出版.
- 山村雅治・市民=議員立法実現推進本部 (1999) 『自録「市民立法」』 藤原書店.

要 約

NPOとの協働は政策実施過程だけではなく、政策形成過程でも重要であるが、この点に取り組んだ研究はほとんど見られない。本稿はNPO参加の政策形成での意義を理論的に明確にすることを目的とした。まず、Dahlの「資源」概念を用いて過去の事例から、NPOの用いた資源を推察した。次に政策中でのNPOの役割に着目し、政策を類型化した上でそれぞれの類型での資源を考察した。さらに、これらの資源が政策過程で影響力を有する理由を「構造の穴」理論により説明を試みた。NPOの資源は構造の穴を埋め、社会と政策形成過程を繋げる役割を果たすことで公益性を有し、政策過程で魅力的な資源となっている。これが、NPOが政策形成過程で影響力を持つことができる源泉であることを明らかにした。またこのようなNPOの資源を活用することで、より公益性の高い政策策定が可能となる。

キーワード：協働，市民参加，NPO，社会ネットワーク，構造の穴