

## 市民参加における NPO の意義

田尾 雅夫

### The Implication of Non-Profit Organizations for Citizen Participation in Public Services

Masao TAO

Abstract

Citizen participation is essential in this modern society. Non-Profit Organizations (NPOs) are one of the fundamental vehicles which induce citizens to participate in public services. However, NPOs are often criticized that they do not play enough roles as expected. The studies on NPOs need to focus on the uniqueness of their organizational structure and management, and this will ultimately help NPOs to function effectively. In this paper, theoretical framework and research method are provided for further understandings of NPOs.

#### I. 市民参加

市民社会の成熟のために市民参加は欠かせない。この社会を構成する市民の合意が不可欠の前提で、その合意形成のために市民参加は欠かせない。その参加に NPO の果たす役割は非常に大きい。

市民参加とは、政府や地方自治体の施策立案やその実施、場合によっては評価についても、市民が加わることである。行政サービスの提供のために、企画・立案、執行、評価のマネジメント・サイクルを稼働させなければならない。そのサイクルのなかに市民が加わることである。デモクラシーという制度のなかでは、だれでも参加できる。私一人でさえも、その中に入り込むことができる。たとえば、パブリック・コメントに応じることで、すでに市民参加を果たしている。さらにボランティア活動をする、NPO に参加することなどは、積極的に市民参加を行っていることになる。

なお、語義として正確に定義すれば、市民参加とは、既存のシステム（行政機構や議会）の

限界に対して、市民の意向を直接的に反映させようとする運動のことである。結果というよりも過程である。そして直接民主主義の表現形態である。しかし、いうまでもないが、無条件で市民参加が成り立つものではない。だれでも参加できるということではない。それから隔てられた人たちも少なくはない。参加への意欲や機会に出会うことがなければその概念が成り立たない。何かを申し立て、それがいくらかでも実現できると知覚できることで、参加は成り立つ。逆に意欲的になれない、疎外された人たち、たとえば、アンダークラスやアウトローにとっては、市民参加が雲の彼方ということもあり得ないことではない。圏外にいる人たちを引き戻すアウトリーチ施策や、熱心に彼らのアドボカシーに努める人たちがいることで、参加はさらに内実を得る。

このような人の取り込みを果たさず、逆に圏外に追いやれば、市民参加はエリート論と重なりながら、やがて無意味な概念に墮してしまう。皮肉をいえば、今、参加している人たちは、何らかの参加がすでにできているのである。近年の論議は、それを制度化し、できればその範囲をさらに拡張しようとしている。だれでも参加できるようになるから市民参加である。そのことが、近代社会が形成された当初の語義とは相違する。さらに意義のある概念に仕立てているのである。

今後、さらにいっそう市民参加を概念として深化させるためには、いくつかの論点に絞り込みながら、しかも広範囲での議論が必要になる。たとえが適切ではないが、群盲に象のたとえのように、触れるところによって感じるものは違ってくる。違うが同じ象であることは疑いない。象というデモクラシーとは、正しく真正面から向き合って、その全体像を捉えなければならぬが、市民参加という個々の人たち、市民の感触は大切である。参加には、むしろ細部にこだわらなければ見えてこないものがある。だれでも参加できるとは、細部に関心を向けることと重なり合っている。

この社会では、地域社会、あるいは、コミュニティに代替して公共領域の利害に関わらざるを得なくなった市民、それが疑似コミュニティをなして、集会的に関わるようになったのが市民参加である。従来のコミュニティの不足、あるいは、その働きが劣化したところを市民参加で補うようなことはあるが、逆に、新しい何かを創出する、もしかすると、創出された何かが行行政に厳しく対峙するようなこともある。公的な支援に依存せず、困ったときは助け合い、しかし、それでも不足する場合、公的な支援に頼らざるを得ないが、一方的な依存ではなく、もの申しながらのそれである。厳しい注文をつけることもあり得る。二面的である。後者に至るほど、参加の意義と方向が明瞭になり、いわば輪郭が見えてくる。

その場合も、ある一つのサービスだけに特化して、たとえば、高齢者、独居老人とか寝たきり老人とか、あるいは、環境保全などに活動を限定して活動を展開するか、または、広くさまざまな活動を企画したり実施したり評価したりなどの活動がある。後者では、地域の既存の団体を通して、さらに新しい団体を設立して、新規のサービスを提案し、その提供に積極的に関わるようになる。行政サービスに対抗的になることさえなくはない。さらにいっそう輪郭が明確になる。

これらに関わる人たちによって広範なネットワークが形成される。そのネットワークが市民参加そのものである。それが活発に動くことがサービスの質の向上を促し、さらにその流通を大きくしている。活性化の程度は相違するが、地域社会とはすでに、このようなボランティアな関心をもった人たちや集団によって覆われている。市民参加とは、そのダイナミクスとして捉えられる。

従来のイメージのなかにある地域社会とは、いわば一次的に認識された、つまり、そこに住んでいる人たちの集合として捉えられていた。このボランティアなネットワークは幾重にも張りめぐらされた糸のなかにあったのである。輪郭を意識的に見ようとするかしないかだけのことでもある。見ようとしなくても、すでに自助、共助、公助の複雑に絡み合った網の目のなかにある。であれば、網の目を利用するかしないかだけである。不足をだれもが感じれば、参加と一直線につながっている。そして、その後は、その糸目を動かせる人がいるか、動かせる集団や組織があるかどうかという運動論や組織論の問題となるのである。

## II. 集合行動としての市民参加

ではなぜ、運動論や組織論になるのか。

影響力を有する特定の個人が、市民として参加しても市民参加とはいわない。特定の人たちの行政への参加は、従来地域エリート論で論じられてきた。市民ではあっても格別の市民である。しかも、そのような市民が関わる参加は、極端な場合、独裁か寡頭として経験済みで、その成り行きについても知識を得ている。それにも関わらず、遠からずまたそれを経験することがあるかもしれない。一人の過剰な熱意が過剰な影響力を持つことは少なくないことである。しかし、それが個人の利害に絡むと、参加の意義は大いに削がれることになる。実際、市民運動が寡頭制（あるいは一人のカリスマ的な指導者による差配）に至る可能性は稀なことではない。デモクラシーとは無関心な大衆と隣り合わせである。それがやがて衆愚に転じる危惧は大いにある。

逆に、本義における市民参加は集合行動である。そして、さまざまの思惑が交差しながら、集合離散を繰り返すことになる。個々の市民は集合に加わったり離れたりする。加わる市民が多いほど、市民参加は内実のあるものになる。内実をよくするためには、どのような成果を得ようとしているか。また得たかを成り行きとして考えなければならない。市民は衆をなして行動する。市民を集合として、なぜ参加しようとしたか、それにはどのような要因が絡んでいるかを分析的に捉えなければならない。その意味では合理的な行動である。たとえ烏合の衆であっても、合理的であると認識することで、意義を捉えることができる。

### Ⅲ. NPO の意義を論じるための前提

上記の市民参加に絡ませながら、NPO の意義について包括的に論じたいが、それらの関係を支える以下の3つの基本的な概念を考えなければならない。

当然のことながらデモクラシーの現在、地域社会の変容、さらにそれを支える中間集団の意義である。なおいうまでもないが、NPO はその中間集団の一部をなしている。

#### Ⅲ. 1. デモクラシーの形骸化への対抗

今、デモクラシーが形骸化に向かうと危惧され、そして市民参加も内実は疑わしいと指摘されることも少なくなかった。なぜか。従来それらは期待を込めすぎた願望的な言葉であり過ぎた。そのことに気づく論者が多くなったということでもある。悲観的に考える人も少なくなない。しかし、気づいた後に辿る道は大きく2つに分岐する。一つは、理念の限界をやむなしとして、それへの期待を捨てようという選択、他の一つは、なぜ期待を込めようとしたのか、その要因を考え、方法の問題として再度見直しを図るという選択である。昨今の、デモクラシーについても市民参加についても、その言説で懐疑的な論調の多くは、前者の方向に傾きがちである。

本論では、デモクラシーを語り続けるということは、この社会の維持存続に欠かせないことであると考えている。それは本来、理念を語る言葉である。期待が裏切られるようなことがあるのはむしろ仕方がない、当然でもある。したがって、それに向かって何をしようとしたか、そして何かをしたか、それに見合うだけの成果がなかったからもう止めるとは、大方を納得させることにならない。方法論の行き詰まりで捨ててしまうよりも、どのように達成するか、その方法をさらに工夫すべきである。

幸いというか、デモクラシーについては、懐疑が繰り返えされながら、その理念や方法論は着実に深化している（政治哲学の成果である）。その実現には、まだ多くの障壁があるとされているが、それを支える社会の枠組みは、半世紀以前のそれとは大きく相違している。四半世紀以前と比べても相違している。デモクラシーを必須とすることへの合意は、この社会のシステムの洗練に着実に影響を及ぼしている。

デモクラシーの普及に比べると、市民参加とは、方法論的には、その下位に位置する概念ではある。必要であると喧伝されことはあるが、しかし、それに見合った理論的な枠組みがあるとはいえず、ファッド（一時的な流行）を支える運動論はあり得ても、その更新はほとんどなかったといってよい。題目としての市民参加は行政用語として残るが、その用語の定義は残念ではあるが、お座なりなものであった。一部の人が使っているとの偏見がなくはなかった。

ただし、とはいいいながら、今に至れば、デモクラシーの社会への定着と、それに見合う社会の豊かさを下地にして、その言葉が現れた、ということは注目すべきである。戦後、さまざまな抵抗運動や反対運動があり、経済成長を果たして社会の混沌からようやく抜け出せそうな雰

困気のなかで、この言葉が流布しはじめたころは、だれもが新鮮さを感じたのではなかったか。この社会の成熟とデモクラシーが、市民に普遍的な価値を感じさせるところまでに到達したということである。この言葉を日常語として使うようになって、一つの画期ができたというべきである。それまでは住民運動とは、住民による反対運動であった。90年代以降、この言葉の登場には、市民といい参加といい、社会の変化を感じさせたはずである。

このデモクラシーを支えるための仕掛けが NPO やボランティア活動である。小さな NPO でも衆をなして大きく膨らめば、この社会のデモクラシーを支える、というよりも体現できることになる。市民参加も NPO も、そしてボランティア活動もだれもが使える言葉となったのである。

### Ⅲ. 2. 地域社会の再建

地域社会は今、変容、というよりも、その働きが著しく低下しているとされる。その社会を旧に復する、あるいは新しく仕立て直すことを施策として考えなければならない。機能的に低下することがまだ少なければ、住民を市民に積極的に言い換えて、市民参加による地域再生の機会を得ることができるかもしれない。

地域社会がコミュニティのようで、共助が確固として成り立ち、しかも公助の必要、つまり、公的な支援がなくても維持できるようであれば、その基盤は強固である。互いが必要に応じて協力し合えばよいからである。極論すれば、行政の介入は必要ない。しかし、地域社会が成り立てばという議論は、結論を急がせる、かなり強引な仮定である。地域社会とは、それ自体で成り立つことはない。大きな仕組み、社会の動向、あるいは制度といいかえてもよいが、地域社会は、その傘の下にいる臆病なカエルにたとえてもよい。

極端ないい方をすれば、介護などは本来地域社会が健全に成り立てば、旧来のコミュニティがあれば、公的な介護などなくても近所が支え合えば、少なくともミニマムの生活は保障できた。たとえばホームヘルパーという公的な介護人を投入しなくても、家族の負担が過大になれば、地域が分け合えばよかった。近所のおつきあいがそのまま、ボランティアになったのである。コミュニティがそのまま、セルフヘルプ集団に転じれば、行政サービスの介入によるコストは相当程度節減できることになる。

しかし、その機能は自己充足的ではなく、その不足を埋め合わせるために何らかの支援をたえず必要としている。行政サービスと重なるところも多いので、行政が関わらざるを得なくなることも少なくない。それでもそのすべてを補うことはあり得ない。コミュニティは、今、さらに危機的な状況にある。補填できないサービスもある。その危機に向き合い、それを再生するために何をすべきか。自助、共助、そして、公助が連携しあう、また NPO やボランティア活動のように、危機を避けるために、私たちは行動せざるを得なくなった。住民から市民への自覚的な脱皮の必然、市民参加への当然の成り行きがそこにある。

なお、サービスが自己充足的ではないのは、従来の地域社会が衰退しているとの認識に加えて、サービス技術の向上があり、それをシステムティックに活用しなければならないという

事情がある。近年に至って、介護サービスも家族のサービスに比べて格段の進歩が見られた。ホームヘルプだけでも専門的な技能を備えたさまざまな人たちがさまざまに関与している。公助によってより上質のサービスによって自助を補填することができる。そのためには公助への働きかけが欠かせなくなる。共助のシステム化を支援してもらうためにも、自助、共助、公助を互いに連関させて、はじめて質のよいサービスを提供でき、そして受け取ることができる。そのなかでも、市民による積極的な働きかけ（後述するがボイスともいう）、要は市民参加が、さまざまな局面で欠かせられなくなる。

### Ⅲ. 3. 中間集団の叢生

地域社会には、さまざまな組織がある。それは概括的であるが2つのカテゴリーに区分できる。一つは、すでにある旧来の地域住民組織である。典型的には、町内会・自治会、婦人会、老人クラブ、青年団などである。もう一つは、新しくできた、新興というべき市民の組織である。本論で論じる NPO、あるいはボランティアの組織である。

旧来の組織については、相応に役割を果たしていると考えられる。しかし、これらは地域集団としては問題点も多い。旧来の地域エリートの差配によって、運営が一部の利害に偏る、その偏りによる日常の身近で発生する深刻な問題に対応できなくなる、そして新規の参加者が減るなどである。アノミー（社会的な無関心）を反映しているようなこともある。高齢者が多くなるにも関わらず、老人クラブの入会者が減っているなどは、その例である。町内会・自治会も活動が停滞気味であることはしばしば指摘されてきたことである。

地域社会の再興といわれるが、上記の機能を活性化するためには、つまり限られた資源を適切に再配分するためには、地域住民の参加を効果的に仕切るための仕組みの再構築が必要になる。ここでは住民が市民に脱皮する必要がある。そのためには、従来からの地域組織を充実させることである。具体的には役員の入替えや新しいサービス領域の開拓などがある。すでにある旧来の団体をスピナウトして新しい会を設けるなどである。実際に、老人クラブに入会しない高齢者の集まりは増えている。

再構築が必要になるのか、あるいは新しく住民組織を構築しなければならないのか。旧来の団体はすでに地域エリートを介して行政との関係を密に構築して、ある程度既得の利害関係の網の目の中に組み込まれている。しかし、それに漏れた人たちは多くなろうとしている。いわゆる新住民の疎外である。疎外された市民は、そのなかで、自分たちの考えや意見などを通そうとすることもあれば、新しいシステムを別個に構築することによって、それに対抗するようなスタンスを採ることもある。狭い地域の中では、旧来と新興の団体が拮抗するようなことも少なくない。

ただし、ボランティアの集団も、旧来の社会福祉協議会などがインキュベーターの役割を果たすことが多い、まさに脱皮である。あるいは、既存の地域集団が別働隊のようにボランティア集団を設立するなど、相当部分が重なっている。それも NPO であり、ボランティア活動である。しかし、利害が重ならないところでは互いが厳しく向き合うこともある。とくに既存の

地域組織が草の根保守主義といわれたように、既存の利得に保守的になればなるほど、その利害の壁を超えようとしてボランティアの集団や NPO が先鋭的になる傾向がみられる。これが市民運動であり、それら旧来と新興の運動が重なるところに市民参加という新しいカテゴリーが出来上がったのである。

NPO を含めた新興の市民の組織についても、これまで行政の意思決定過程から疎外されていた人たちが、自らを組織してそれに加わることになった意義は大きい。そのメンバーである人たちの多くは、ボランティア、または施策立案については、素人の集団であるが、パワー・ポリティクス（地域社会での利得の競合）についても素人であった。今、その素人の集団は、特定非営利活動促進法で定められているようにさまざまな分野に及んでいる。前者の住民団体が、地域を横断する組織であるのに対して、これらの団体は地域を縦断して、いわば得意な分野ごとに集まっている。以前は素人であったが、今ではノウハウの蓄積も比較にならないほど蓄え、行政に対しては専門家の集団になってしまった。市民参加をプロフェッショナルの参加に焦点を合わせる研究はすでに多くある。わが国でもとくに環境問題や町づくりについては、専門的な知見を意思決定過程に反映させている。パワー・ポリティクスに対して積極的に参入することになった。

この新しい市民組織が特徴的であるのは、従来の利害関係者、たとえば、前者の町内会・自治体、婦人会や老人クラブなどの地域の利害を代表する地域エリートによって汲み上げられていた地域限定的な利害が、声なき声とでも形容できそうな市民であった人たちが一つの団体を結成することで、地域を越えて大きな利害に膨らむことになり、それを告発、または異議申し立て（ボイス）として、より大きな運動に発展しそうな勢いを有することになった。地方自治体もこれを無視できなくなった。その多くは反対運動ではなく企画立案、そして実施過程への参加を求めているからである。

しかし、すでに述べたことの繰り返しであるが、自分たちの利害を主張する人たちが多くなった、したがって、行政過程が錯綜の度合いが増すということである。告発が乱立することは、それだけ行政として調整、あるいは調停しなければならない業務が増えることになる。NPO やボランティア活動の興隆は、それ自体自発的な活動、さらに言えば、市民社会の成熟の証であるが、その乱立を通して、市民社会を混乱させかねない攪乱の要因とみなすこともできる。利害関係者（ステークホルダー）が数量的に増え、パワー・ポリティクスが錯綜するようになると言い換えてもよい。

#### IV. NPO の位置づけ

では、市民社会にあって NPO はどのように機能すべきであるか。その位置づけを明らかにしなければならない。私的に経営させている企業とは相違しているところが多いし、公的なセクターとも重ならないところがある。その相違に配慮しながら独自のスタンスを問うべきである。厳密に言えば、NPO はいわゆる市民的公共性といわれる空間の中で、それを成り立たせ

ている人たちから多くの期待を寄せられ、それに応えなければならない。応えることができなければ、そのドメインから撤退を余儀なくされる。企業とも行政とも違い、いわば厚かましい顔の組織群である。であればこそ鏡に映して自らの像を問わなければならない。

#### Ⅳ. 1. 市民的公共性

以上で市民参加における NPO の役割を論じるための下地をなすデモクラシーの強化、地域社会の変容と再建、そして中間集団の叢生が、この社会で、今、そして今後、重要な役割を果たすべきであることを論じた。以下ではそれをさらに市民的公共性という大きな文脈で考えなければならない。以上の概念は、互いに絡みながら、市民的公共性を確かなものにするのである。NPO がなければ市民的公共性が成り立つ空間を確かなものにさせることはない。

すべての人が自由に考え行動し、何か言えば、それに対して必ず応答があることを前提とした空間とは、公的とされる問題に共通の関心を有する人たちが関わることによって成り立つ空間である。その人たちは市民であるとされる。ハーバーマスのいう公共圏である。言説の空間である。ハーバーマスは、公共性を空間概念として捉え、市民が集うところに公共は存在し、市民が私人として自覚的に（したがって公人となって）行動する社会にあるものを、市民的公共性として概念化した。そこでは、公と私为重なり合い、重なることを自覚して、市民が公論形成のための議論に参加することになる。公共性は、積極的に市民社会を構築しようという意図関心によって成り立つというのである。公共性を成り立たせる要因としたものが、デモクラシーを成り立たせるものと重なり合うのは、むしろ当然というべきである。

そして、公共空間ではいくつものストーリーを内部に抱えて、それぞれが錯綜しながら互いが相反しながらも、しかし相反しているからこそ多様性が当然とされる空間がある。多様性による混沌といえよいか。しかし、それこそが市民的公共性と交響するのである。

この混沌については、いわゆる熟議によって落ち着くべきところに落ち着くはずという楽観がある。市民たちが十分にコミュニケーションの機会が与えられれば、合意形成は可能であるとする。熟議デモクラシーの立場である。それに対して、合意は形成されても、その過程で必ず排除される人たちが出てくると考える立場がある。合意に参加できる人たち、つまり市民は、彼らを抑圧することもなくはない。しかし、その抑圧に対抗して自らの利害を主張する人たちが、やがて市民となり得る可能性を込めている。

デモクラシーの意義の確認、地域社会の再興、そして中間集団の叢生が重なり合いながら市民的公共性を確かなものにする流れの中で、NPO の果たす役割はいつそう明らかになる。

#### Ⅳ. 2. 市民参加

市民参加は、NPO やボランティア活動に言及しないでは、議論が成り立たない。

近年、NPO やボランティア活動が、市民参加において大きな比重を占めるに至った。それらと市民参加を重ねて議論する人も少なくはない。実際、それらを法制度的に位置づけることで、市民活動、そして市民参加が、この社会に根づきはじめたことは明らかである。それらの



活動の盛んなところでは、市民参加も活発のようである。

しかし、大きな部分を占めるが、これまでに議論してきたように、その一部であることはいうまでもない。重なるところは多くあるが、それらが即ち市民参加ということではない。むしろ、NPO やボランティア活動を包括しながら、市民参加をどのように内実化するかが今後の課題である。

市民は NPO やボランティア活動を通じて参加できる、できなければならない。一人一人ではなく集まりをなして、それも明確な意図関心のもとに集団をなしてしまえば、影響力を大きくできる。そしてそれぞれが組織化を遂げ、利害関係団体となって意思決定過程に参入することになる。しかし、それぞれは公共の一部を担うが、それを代表するものではない。一つのゲーム・プレイヤーでしかない。

以下では、NPO とは何か、そしてそれを支えるボランティア活動とは何かを論じながら、市民参加の基本的な枠組みの中での位置づけを考える。位置づけによっては、本来の意図とは逆方向に逸れてしまうことある。たとえば有償ボランティアなどは、行政の便宜のためのもので、市民参加にはほど遠いというべきである。安上がりの労働力である。一步譲っても、その活動は周縁的でしかない。NPO やボランティア活動が、いわば本格的に、内実を備えた市民参加と、どのように関わるのか。旧来の市民参加と相反することもあるのではないか、結果として市民参加にはならないこともあるのではないか。その両義的な特徴をできるだけ正確に捉えたい。

NPO とは、非営利団体と訳されるが、さまざまな文書で明記されているように、福祉や医療の団体から環境やまちづくり、国際関係の団体までさまざまにあるといってよい。それを一括して非営利セクター、あるいはボランタリー・セクター（市民セクターと呼称されることもある）などとされ、公でもない私でもない、広義の第三セクターの有力な一部として位置づけられる。それらのなかには、全国的に、そして国際的に活発に活動をしているものもある（政府には関わりがないということまで非政府組織、NGO という呼称を用いることもある）。地域のなかで、影響力を発揮する利害関係団体にもなりつつあるし、すでに政府や地方自治体に影響を及ぼしている。

なお、NPO とは、法律によって認証、あるいは認定された団体だけではない。ボランティアの集まった草の根の、あるいは任意の小さな集団から、大きく成長した企業のような組織もある（運営資金が数千万円、さらに億を超えるような団体も少なくない）。非営利とはいったが、営利事業に関わる団体も少なからずある。市民が、主体的に何らかの公共的な活動を行っている集団を、概括的に NPO といっているに過ぎない。本来茫洋とした概念である。したがって、明確に定義されたカテゴリーはない。非営利という言葉だけでいえば、営利を追求しないことであるから、広義でいえば、営利企業を除くすべてといってよい。さらに政府を除けば、第三セクターとされる領域のほとんどが、これに含まれる。広義に考えるほどその正体は定かでもなくなる。公益法人も含めていえば、捉えどころがない、本来的に概念としては節操のないといえなくはない。

しかし、逆に狭く考えるほど、NPOはボランティアの組織になり、ごく一部分の組織ではない。しかし、狭義も極端に走ると、そのほとんどが組織とはいえず、擬似組織的な集団、もしかすると、数人の仲間の活動であったりする。便宜的にNPO法人として認証されたものを、それとする定義もある。しかし、そのなかでさえ、組織といえるほどの枠組みがしっかりしたものは多くない。成り立ちがご都合的ともいえるようなものも多くある。

### IV.3. 活動のドメイン

その活動がどのようなもので、何のために何をするのかを問うことから、議論がはじまる。いわゆるドメイン（活動の守備範囲）に何を選択するか、そこでどのような活動をするか。それによって、どのようなNPOになるかの枠組みが決められる。ドメインが変更されれば、活動領域も変更される。そして、NPOやボランティア活動の領域は、ほとんどが行政サービスの領域と重なり合い、広義において公共サービスを担っている。いわゆる大きな政府論から小さなそれへの移行のなかで、政府や地方自治体だけでは担うことができないサービス領域の質や量を補い、さらに発展させる組織としてそれらを位置づけるという視点である。重なり合っただけで当然というべきである。

なお、NPOというカテゴリーは、行政がデパートやスーパーマーケットにたとえられるとすれば、多くの、ほとんどのNPOは専門店的であり、シングル・イシュー、つまり特定の目標を達成する組織である。したがって、ドメインは絞り込まれることが多く、それを達成するためにボランティアが集まるとすれば、アジェンダ設定を巡る葛藤は少ない。

昨今、公共サービスの領域でのそれらのプレゼンスは大きくなりつつあるが、とくに地方自治体のなかに、その分野の専門家がいらないような場合、施策の相談役のような仕事をNPOが果たすこともある。審議会などにNPOの幹部が加わることも少なくはない。環境やまちづくりなどには、そのような傾向がいつそう著しい。NPOは行政サービスのそれぞれの領域を、行政と連携して、その一部を担いながら、公共サービスとして提供するようになるという議論に至る。したがって、行政の仕組みの中に参入するということは、新しい利害関係団体がまた一つ増えることとはほぼ同義である。NPOが、いわゆる圧力団体化することもあり得ないことではない。繰り返しいえば、利害関係者の錯綜がさらに大きくなる。

しかし、それとは対照的に、いわば細々と活動を続ける集団もあり、実質的な市民参加には程遠いところにおかれることもある。従来NPOといえば、できあがった組織だけを視野のうちに入れることが多く、小規模の、インフォーマルなまま、その活動を続ける集団に配慮することが少なかったといえなくはない。その多くはグラスルーツで、狭い地域社会に、いわば棲息している。とくに自助的な集団は、そのまま互いに親しさだけを支えに活動を続け、また逆に、メンバーシップを確定しないで出入り自由にして、その集団の境界さえ不確かなようなこともある。

当然、NPOの圧倒的に多くは、このような組織以前の集団、半公式的で、入れ替わりの激しい組織である。大きな、活発に活動を続けている集団に関心を向けがちであるが、本来は、

小さな泡のような集団で、成長を諦め、組織化以前に、そのまま活動を停止する団体が、その背後に無数にあると考えるべきである。要するに成り立ちは脆い。NPO と市民参加を直裁につなげると、この本質的ともいうべき脆さが見えなくなる。

したがって、影響を行使できていない弱小の NPO は多くある。この場合は、参加したくても参加できない。どのようにして参加に参加させることができるか、パワー・ポリティクスに参加できるまでには、それぞれの NPO はかなりのコストを払うことになる。コストに耐えられず、言いたくても言えないということで、組織化モデルの段階説でいえば、ただ人が集まるだけの段階で止まらざるを得ない。逆に、そのなかには影響力を発揮できて運動体になり、組織体として経営体として成長しようとするものが現れるようになる。

また、サイズも考慮に値する。活動に参加する人員が増えるほど、組織化が進むからである。会費などの資金調達もしやすくなる。注目される度合いも大きくなる。単なる集合が集団、団体に变化し、組織になる。その行動をシステムのまとめる必要が生じれば、組織体になるスタートの段階に至ったと考えなければならない。しかし、組織化が進行しても、本来グラスルーツ的な仕組みを有する集団は、ビュロクラシーのシステムを最小限に押さえ込もうとするので、NPO は一般的に、ヒエルラルキーを有した通常の組織よりも、権限が分散化され、現場に委譲されるので、柔らかな仕組みの横型のネットワークを発達させる。しかし、それを越えて、パワー・ポリティクスの一翼を担って、行政に影響を及ぼそうとすれば、やがてビュロクラシーのシステムを大きく取り入れざるを得なくなる。

なお、以上のような NPO をすべて非営利セクターと総称して、それを大きく、会員奉仕と公共奉仕の 2 つに区分し、前者を社交クラブ、事業組合、同業者組合、政党、協同組合のような組織を含み（一部には、セルフヘルプ集団が含まれる）、後者は、資金提供の仲介機関、教会、医療や福祉などのさまざまなサービス提供組織を含めている。この 2 つを区分する大きな要因は、合衆国である場合、免税資格を得られるかどうかである。公共奉仕の非営利セクターは、税を免除されるだけでなく、個人や企業から寄付を受けるとき、所得から寄付分を控除できるので、組織としては資金を得やすいというメリットができ、活動もしやすくなる。そして組織化も促される。NPO が文字通り組織になれば、以下のように戦略を考えなければならなくなる。

## V. NPO の戦略

新しい市民組織であるためには、それがこの社会に欠かせないものであることを承知させるためには、相応の戦略が必要になる。市民参加は、一方で、行政に対して環境（自分たちの外にあって自分たちに関わりがあると認知されるものすべて）を、部分的に代弁（アドボカシー）しているが、他方で、市民参加もその環境の中にある。市民はオープン・システムのなかに位置づけられる。市民は運動すればするほど、そのための資源をすべて外部に依存している。一般論として、オープン・システムであることは、さまざまな環境要因からの影響は避けがたく、

また、受け入れなければならないということである。それに参加する人も、それに向き合う地方自治体も、外から傍観している人も、互いが利害関係者となって、環境の一部を構成しているといってもよい。

### V. 1. 自己組織化

環境に対しては、勝手気ままにふるまうことは基本的に抑制される。その多くは、関係者への配慮がなければ成り立たない仕組みになる。しかし、システムを整備するほど、それを維持するために大きな資源を必要とするようになる。しかし、それを調達のためにはさらに外部依存的とならざるを得ない。いうまでもないが、自ら資源の調達はできない、また自ら利得の集積を望まない、できないシステムであることを強いられる。環境に接合できるシステムを自発的に構築しなければならなくなる。

支持を調達するメカニズムを、その組織（または運動体）のなかにどのように仕組むことができるかが、篤志の人の集まりと、維持のための合理的なシステムとして捉える分岐点になる。その活動が地域や特定の人々に貢献をしていることを周知させるような機能を、その仕組みの一部に組み込むかどうかである。取り込むことに首尾がよいほど、資源をより多く、よりコストを少なく調達できるようになる。

### V. 2. 広報活動

活動の趣旨を明確にしなければならない。理念を内外に明示したり、文書として保存するようなこともある。助成金や補助金の決算について報告書を作成する、広報活動を行う、たとえば、パンフレットの作成などでもある。広くメンバーを募集すること、あるいは活動範囲を広げるようなことも含まれる。

そのためには、コミュニティを覆うような信頼感の醸成であり、信頼構築のマネジメントが欠かせられなくなる。端的に言えば、いま何をすべきかを的確に感じ取る、読み取る能力を備えているかどうかである。環境への配慮が不可欠の要件であるとすれば、環境に適合するためには、状況依存的でいわゆるビュロ・フィロソフィ（その組織独自の考え方）をもつことができないという難しさもある。ミッションは重要であるが、地域社会の、ときどきの信頼に裏打ちされないと、参加への支持を得られなくなる。

市民運動は、地域社会、そして社会一般という環境の支持を失うと、行き詰まる。資源動員が成り立たなくなる。運動そのものが雲散霧消してしまう。あるいはその一部が先鋭化するのには、しばしば見聞することである。運動それぞれが環境から得る支持に条件づけられている。NPOのような組織はミッションの変更によって対応しようとするが、柔軟に対応できない、環境への不適合に陥った運動は淘汰される。運動体の集合、さらに運動としてのNPOの活動は環境の制約を相当程度受けることになる。

### V. 3. 組織学習

環境適合よりもさらに意図的に、組織として、さらにそのメンバーによる適合を論じたのが組織学習である。状況の変化に対して、試行錯誤を重ねながら、学習を繰り返しながら長期的に環境適合を果たすのである。その場合、メンバーが目標の達成に向けて適合への意欲を強化するように働きかけ合うのである。いうまでもないが、市民参加で学習するのは、一方で地方自治体、他方で市民である。市民が互いに向き合って学習するということもある。

市民参加は、市民と行政の両側からの学習過程（a two-sided learning process）であるが、組織学習論のダブル・ループ学習とほとんど重なり合っている。賢明さを学びあうことで成り立つ関係である。市民参加によって、職員と市民が互いにパートナーになるということは、地方自治体を学習する組織に変えるということであり、互いが刺激し合い、学習する意欲を植え付ける機会を提供することになる。

要は、それぞれ職員も市民も、互いが使い勝手のよいものに変え、そして変えられるのが組織学習である。学習する組織とは、試行錯誤を繰り返しながら、必要なものを取り入れ不要ものを捨てるダイナミックな組織である。時代おくれや使い物にならなくなったものを捨ててしまうようなアンラーニング（棄却）も伴っている。実際に、施策のある部分は旧例墨守的なところがあるので、市民参加による組織学習は、アンラーニングの機会を提供する。

以上のように3つの論点で、市民参加の環境戦略の前提について論じた。しかし、市民参加とは、現在進行形の議論であるので、成否を論じるにはデータが不足している。現時点では、その成果の多くは一時的で、中長期的に言えば、成功か否かについてはまだ保留すべきところが多くある。市民参加は行政サービスの環境適合を促すが、システムとしての行政の攪乱要因になることもある。このパラドクスをどのように決着させるのか。

今後の課題として、市民参加の効用と限界を承知して、その領域と意図関心、そして手法を包括的に、しかも詳細に論じなければならない。しかもその背景にあるデモクラシーとの関連も論じなければならない。市民参加を成り立たせるのはデモクラシーである。デモクラシーを下敷きにする以上、それは何をなしたか、逆になにをなすことができなかつたのかについて、中長期的な視点を必要にしている。

## VI. NPO の限界、そして限界を超えて

以上のように、NPO やボランティア活動が、市民参加において大きな比重を占めるに至った。市民参加と重ねて議論する人も少なくはない。実際、それらを法制度的に位置づけることで、市民活動、そして市民参加が、この社会に根づきはじめたことは明らかである。それらの活動の盛んなところでは、市民参加も活発のようである。

しかし、大きな部分を占めるが、これまでに議論してきたように、その一部であることはいうまでもない。重なるところは多くあるが、それらが即ち市民参加ということではない。むしろ

ろ、NPO やボランティア活動を包括しながら、市民参加をどのように内実化するかが以後の課題である。

市民はNPO やボランティア活動を通じて参加できる。一人一人ではなく集まりをなして、それも明確な意図関心のもとに集団をなしてしまえば、影響力を大きくできる。そしてそれぞれが組織化を遂げ、利害関係団体となって意思決定過程に参入することになる。しかし、それぞれは公共の一部を担うが、それを代表するものではない。一つのゲーム・プレイヤーでしかない。しかし、合わさると大きなプレイヤーになる。

とはいいいながら、位置づけによっては、本来の意図とは逆方向に逸れてしまうことある。繰り返しいえば有償ボランティアなどは、行政の便宜のためのもので、市民参加にはほど遠いというべきである。安上りの労働力である。一步譲っても、その活動は周縁的でしかない。NPO やボランティア活動が、いわば本格的に内実を備えた市民参加と、どのように関わるのか。旧来の市民参加と相反することもあるのではないか、結果として市民参加にはならないこともあるのではないか。その両義的な特徴を真正面から見据えるべきである。

市民参加もさまざまな人たちがさまざまに主張するので多元的である。当然、NPO もさまざまな人たちがさまざまに活動している。そのことが合わさってしまえばデモクラシーもさまざまになる、政治哲学的には多元主義、そしてリベラル・コミュニタリアイズムに近い。あるいは、その活動の主体性に注目すれば、共和主義とも共振するところがある。

デモクラシーの制度の中で、野放図なNPO が叢生することは、必ずしもよいことではない。それぞれのNPO が互いの価値を認め合う過程で、さらにより高次の価値を共有し合うことは、この将来の社会のためには、ならなければならないのである。

以上の論稿は、「市民参加の行政学」(法律文化社、2011) の第1、2、7章を編み直してさらに文章を新しく加えたものである。参考文献などは、それを参照されたい。