

ネオリベラリズムと市民活動／社会運動

——東京圏の市民社会組織とネオリベラル・ガバナンスをめぐる実証分析

丸山真央・仁平典宏・村瀬博志

- 1 問題の所在
- 2 理論的背景と方法
- 3 ネオリベラル・ガバナンスとCSO
- 4 「共振／対抗」の要因——仮説と検証
- 5 結 論

1 問題の所在

資本のグローバル化に主導されたネオリベラル・グローバリゼーションが世界を席卷するなかで、国家から自治体にいたるまで、それぞれの統治のユニットは歴史的な挑戦を突きつけられている。福祉国家の後退と経済的自由主義の下で、従来の国家・自治体を中心とする統治は、多様なアクターを巻き込んだガバナンスへと再編されつつある。

そこでの市民社会の位置づけをめぐるには、異なる立場の複数の論者に、ある一致した見解が共有されているように思われる。たとえばD. ハーヴェイは、ネオリベラル・グローバリゼーションの下での市民社会の主要な組織アクターとしてNGOに言及するなかで、次のように述べている。「NGOは多くの場合、国家が社会福祉の供与から手を引いたことによって取り残された社会的空白部分に進出している。これはNGOによる民営化に等しい。場合によっては、これは国家が社会福祉の供与から手を引くのを促進しさえした。その結果、NGOは『グローバルなネオリベラリズムのトロイの木馬』として機能している」(Harvey 2005=2007: 243-4, 訳語は一部改めた)。ハーヴェイとは異なる立場にあるはずのP. ハーストも、非政府アクターを含めたガバナンスについて、「民主制の政府のこれまでの形態へのリアルな脅威となっているし、あるいは実際に民主主義を回避するものになっている」と指弾している(Hirst 2000: 13)。

1990年代以降、「市民社会のリバイバル」(Cohen and Arato 1992: 15-8)が、理論的にも現実政治のうえでも指摘されているが、構築されつつあるネオリベラル・ガバナンスにおいて、市民社会の組織アクターは、実際にどのような役割を担いつつあるのか。NPO/NGOに代表される市民社会アクターが、質量ともに増大し力をもつようになる現実を前にして、次の指摘は今日の問題状況を適切に要約していると思われる。

『市民社会のリバイバル』は、ネオリベリズムが優勢になるのと同時に起きてきているし、ネオリベリズムが増殖し自らを正統化する言説や装置と統合されつつある。それゆえに、ネオリベリズム批判は、この企図における市民社会の位置づけを分析することが求められている」(Sinha 2005: 163)

いうまでもなく市民社会の組織アクターはきわめて多様な形態をもつため、市民社会の全「組織」やその編成を把握するのは容易でない(辻中ほか 2007: 12)。本稿では、市民社会で活動する非国家的・非市場的な組織アクター＝市民社会組織(civil society organization, CSO)を「課題を抱えた社会を市民の側から変えていく担い手たちの集合体」と捉え、「自発性・集合性」「イシュー対応性」「介入性」を備えるものとして定義したい(町村編 2007: 5-7)。そこには社会運動団体からNPO, NGO, ボランティア団体まで、広範な組織アクターが含まれることになる。

こうしたCSOは、ネオリベラル・グローバリゼーションの下で再編されつつあるガバナンスとどのような関係にあるのか。ハーヴェイらがいうように、資本の論理に主導されるネオリベラル・ガバナンスは市民社会領域とその組織アクター＝CSOを包絡し、ここではCSOは、主体的にであれ結果的にであれ、市場(とその作動を補完する国家)の原理に完全に従属するようになることで、ネオリベリズムと「共振」してその種のガバナンスを強化する役割を担うようになり(仁平 2005)、同時に本来もっていたはずの対抗的自律性や争議性を失ってしまっているのか。あるいは、そうしたCSOとそれに抵抗するCSOが分裂することで、市民社会そのものが再編されつつあるのか。

本稿は、東京圏で行ったCSOへの大規模質問紙調査のデータを用いて、大都市のネオリベラル・ガバナンスとCSOのこうした関係を実証的に検討しようとするものである。東京圏の自治体行政でもネオリベリズムを政策原理とするガバナンス改革が急速度で進行しているが、公共サービスの供給をめぐる、革新自治体期を中心に整備された自治体の介入主義的な諸政策が後退し、CSOや企業とのパートナーシップによるサービス供給システムへと置き換えられつつある。東京圏で活動する多様なCSOとそうしたガバナンスとの関係を捉えることで、以上の問いにアプローチすることが本稿の課題である。

2 理論的背景と方法

2.1 CSO, 国家, ネオリベラル・ガバナンス

国家や市場と市民社会を媒介する組織アクターは、利益団体研究にみられるとおり、政治研究の伝統的な関心の対象である。なかでもS. バーガーらによるエポックメイキングな論集(Berger 1981)は、ネオマルクス主義国家論やネオコーポラティズム論の知見を導入しながら資本主義社会のなかに利益集団を位置づけなおし、市民社会の組織アクターを政治社会学的に捉えようとした点で傑出しており、今なお参照され続けている。

同書の冒頭でバーガーが強調しているのは、市民社会の集団編成における国家の決定的な役割である。先進諸国の市民社会やCSOを比較するにあたって、彼女は収斂よりもその多系性に関心を寄せるが、国家は「諸利害のコンテキストや定義を形成する」(Berger ed. 1981: 15)がゆえに各国の

市民社会の編成のバリエーションを生じさせる要因となっているとして重視している。

「コンテキストや定義を形成」する際、国家が市民社会に影響を及ぼす方法や回路はさまざまだが、C. オフフェは同書所収の論文で「[[利益集団への] 公的ステータスの権威的配分」に注目している。戦後西ドイツのネオコーポラティズムにおける社会集団の編成を検討するなかでオフフェは、「[[公的] ステータスの配分は、一方では集団に優位性や特権を、他方では制約や義務を与える」（Offe 1981: 135）として、社会の諸利害をまとめ上げる際に「ステータス」付与を行う国家の決定的な位置を強調している。

ひるがえって、今日のネオリベラル・グローバリゼーション段階のガバナンスとCSOの関係を考えるうえでも、これは欠くことができない観点と思われる。複数の論者が指摘しているように、ネオリベラル・グローバリゼーションは、資本蓄積の条件を再構築し階級権力を回復するための政治的企図として捉えられるべきであり（Harvey 2005）、そこでの国家の企図を看過してはその本質を捉えそこなうおそれがある（Jessop 2002）。

バーガーらが、国家が市場や市民社会領域に積極的にかかわろうとした介入主義国家段階を対象としたのに対し、今日われわれが目撃しているのは、そうした介入の多くから国家が手を引くポスト介入主義国家＝ネオリベリズム段階である。そこでは、「ガバメントからガバナンスへ」といわれるように、国家が直接的に経済や社会に介入することで統治する（「ガバメント」）よりも、そこから撤退し、企業やCSOなどに積極的に機能を委譲することで新たな統治（「ガバナンス」）を構築しようとするものである。

2.2 日本におけるネオリベラル・ガバナンス——東京都の場合

ポスト介入主義国家＝ネオリベリズム段階においても、バーガーらが指摘したように、国家はCSOを選別し、市民社会を編成する機能をなおも保持し続けているのだろうか。この問いを日本の事例に即して考えてみよう。

本稿が対象とする東京圏のガバナンスにあっても、その構築にあたって、国家・自治体による行政改革が決定的な契機となっているのは明らかである。東京都の場合、バブル崩壊後の財政危機をテコにして、都行政は1990年代半ば、青島都政末期から大規模な行財政改革に着手し、1999年の石原都政のスタートでいっそう加速されて、今日さまざまな政策領域でガバナンス改革を進めるにいたっている。

この都の改革は、介入主義国家段階、とくに革新自治体期に築かれた公共サービスをはじめとする組織・制度のリストラクチャリングを主たるねらいとしている。改革は、人事制度や第三セクターの改革、行政評価の本格実施、電子都庁化といった行政内部の改革にとどまらない。都立高校改革、都立大学の独立行政法人化、都立病院の統廃合、認証保育所制度の導入による保育所運営の半民営化、障害者施設・特別養護老人ホームなどの民営化と統廃合、社会福祉法人への補助金削減、都営住宅・都住宅供給公社改革など、自治体による公共サービスの供給のあり方そのもの、つまり市場・社会介入の再編にまで及んでおり（進藤 2003, 久保木 2007）、都にとどまらず区市町村レベルにも浸透している（久保木・進藤 2004）。

ではそこでCSOと国家はどのような関係にあるのだろうか。これを考える際、戦後日本の市民社

会の編成を研究対象とするR. ペッカネンの議論が有益である。彼はバーガーらと同様、国家による公的ステータスの付与が市民社会の編成において決定的に重要とみている（Pekkanen 2003, 2006）。ペッカネンや彼がかかわる辻中豊らの利益集団調査（辻中編 2002, 辻中ほか 2007）は、通常の利益団体研究よりも幅広く、NPOなども含めてCSOを包括的に捉えている点でわれわれの問題関心や方法論に近いが、そのなかでペッカネンは、官僚機構や法・税制などの制度構造を通じた国家のCSOの認証・選別という契機の重要性を強調し、市民社会の編成における国家の法的正当化＝公的ステータス付与の役割を重視している（Pekkanen 2003: 118-20）。

日本におけるネオリベラル・ガバナンスへの市民社会の再編においても国家・自治体の制度構造が決定的な役割を果たしているのだとすれば、ペッカネンも言及しているように、1998年のNPO法の制定を画期として捉える必要があるだろう（Pekkanen 2006: 54-7）。NPO法制定以前に法的正当性を付与されたCSOとしては、公益法人（財団法人・社団法人、民法34条＝1898年）、社会福祉法人（社会福祉法＝1951年）、医療法人（医療法＝1948年）、学校法人（私立学校法＝1949年）などがある。これらが近代国家・現代国家（介入主義国家）段階の市民社会編成に制度的インパクトをもたらした法制度とすれば、NPO法による法的正当性の付与は、ポスト介入主義国家＝ネオリベリズム段階の市民社会の編成にとって決定的な役割を果たしているとみることができるだろう。

具体的にいえば、NPO法人格の取得によってCSOは、国家・自治体の統治パートナーとして事業を受託し、経営体として収益を上げ、税制面で優遇を受けることが可能になる。他方、国家・自治体からみれば、法人格をもつCSOは、公共サービス供給を委託できるパートナーとして識別可能になる。福祉や医療をはじめとする公共サービス供給機能の外部化を進めたい国家・自治体行政にしてみれば、それゆえに、NPO法人格を有するCSOの活動を促進するインセンティブが働く。しかも同時に一定の監視と秩序づけが働きうる（渡戸 2007）。

国家・自治体によるCSOの識別指標としてこうした法人格という制度装置が機能しているとするとき、ガバナンスとCSOの関係をみる際、法人格の有無はCSOを弁別する大きなポイントとなるはずである。

2.3 データと方法

ネオリベラル・ガバナンス改革下におけるCSOの実態を捉えるため、われわれは東京圏のCSOを対象に質問紙調査を行った。以下ではこのデータを分析していく。調査の詳しい方法は町村編（2007）を参照されたいが、概略を述べておこう。

調査は2006年9～10月、東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の1都3県で活動するCSO計3566団体に対して行った。前述のように、市民社会の組織アクター全体を把握しようとしてもそこには必ず一定の限界がある。本調査では「自発性・集合性」「イシュー対応性」「介入性」を備えるものとしてCSOを定義したが、調査対象団体の抽出にあたっては、「市民活動・社会運動に関する公開メディアの中にみずからの存在を呈示する」というCSOの「介入性」に注目した（町村編 2007: 5-7）。ただし、CSOを網羅するリストが存在しないことから、次のA～Cの3つのデータソースを併用して調査対象団体を抽出することにした。

A) NPO法人のリスト 4都県庁のホームページでNPO法人一覧を閲覧し、「定款に記載された

目的」欄に次のキーワードのいずれかを含む団体をすべて抽出した。キーワードは「権利」「市民活動」「市民参加」「市民社会」「情報発信」「人権」「政策」「提言」「都市」である⁽¹⁾。その結果、1432団体を抽出した。

B) 市販の団体名鑑 6つの団体名鑑（ディレクトリ）に掲載された団体のなかから、4都県のいずれかに事務所を置き、ミニコミの発行や政策提言、外部向けの啓発活動を行っている団体をすべて対象とした⁽²⁾。その結果、942団体を抽出した。

C) ミニコミ（団体の機関誌） 団体が発行するミニコミ（機関誌）を収集する埼玉大学共生社会研究センターとミニコミ専門書店の模索舎（東京都新宿区）において、4都県のいずれかに事務所をもつ団体が2000年から2006年に発行したミニコミをすべて閲覧・入手し、発行元の団体と、ミニコミの中に団体名が掲載された団体をすべて抽出した。その結果、891団体を抽出した。

A～Cで抽出した団体には重複があるため、調査対象としたのは計3566団体である。

調査票は団体の事務所あてに郵送し、回収も郵送で行った。督促は1回行った。有効回収数は931、有効回収率は26.1%、不達は185だった。

3 ネオリベラル・ガバナンスとCSO

3.1 ネオリベラル・ガバナンスへの関与

以下ではデータに即してガバナンスとCSOの関係を検討していくが、そこでは上述のとおり、認証NPOを含めた法人格をもつCSO（法人）ともたないCSO（任意団体）に分けて分析を進めていくこととしよう。

まずどのようなCSOがネオリベラル・ガバナンスに関与しているのかをみてみたい。本調査では、「現在取り組んでいる活動の分野」のうち「もっとも重視している活動内容」を16の分野のなかから1つ選んでもらった。CSO全体では、活動の対象としている 이슈は「環境問題」と「福祉・保健・医療」「自治・市民活動支援・政治」が多く、これに「教育」「まちづくり」「国際協力・国際化」が続く。しかし法人と任意団体とでは大きな違いがある（図1）。法人では「福祉・保健・医療」や「地域活性化」「まちづくり」が任意団体を上回っている。逆に任意団体では「環境問題」が突出しており、「ジェンダー・セクシュアリティ」「平和・戦争」でも法人を上回っている。

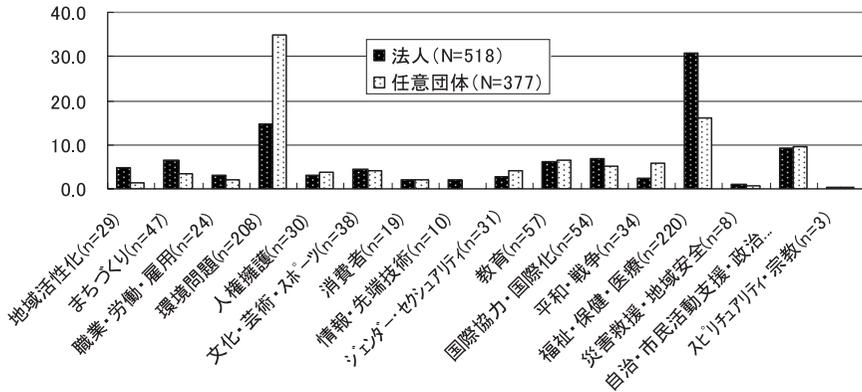
(1) これらのキーワードを選定基準としたのは、都市のガバナンスにかかわる 이슈に対応するCSOを抽出するためである。また市販の団体名鑑からはミニコミの発行や政策提言、外部向けの啓発活動を行っている団体を抽出したため、NPO法人のリストにおいても「情報発信」「人権」「政策」「提言」に関する活動を行う団体を抽出することにした。

(2) 用いた団体名鑑は次のとおりである。『全国患者会障害者団体要覧』（プリメド社、2006年）、『全国組織女性団体名簿』（市川房江記念会出版部、2004年）、『女性たちの便利帳』（ジョジョ企画、2004年）、『国際協力・交流全国NGO・NPO名鑑 2002年』（日本外交協会、2002年）、『国際協力NGOダイレクトリー』（国際協力NGOセンター、2004年）、『平成13年版 環境NGO総覧』（日本環境協会、2001年）。

(3) 同様の傾向は、有給スタッフの有無についても指摘できる。法人格をもつCSOのうち、有給スタッフがいるとしたのは6割を超えるのに対し、法人格をもたないCSOではわずか2割で、8割は無給のボランティアスタッフのみで構成されている（町村編 2007: 38）。

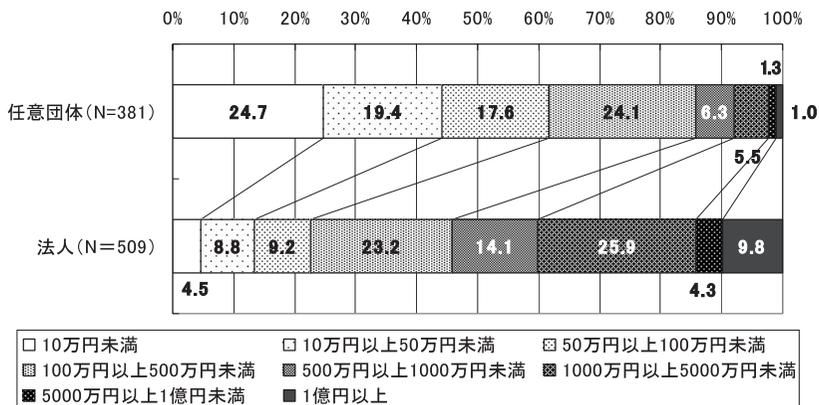
福祉や医療など公共サービスの供給にかかわる領域や、集合的消費手段の供給にかかわるまちづくり分野が、ネオリベラル・ガバナンスへの自治体改革が先行的に進んでいる政策領域であることは上述のとおりである。これに対して、環境やジェンダー、平和問題は、ネオリベラリズムが浸透したりその改革に適合的な政策領域であるとはいいいがたい。このように、法人格の有無による活動領域の違いは、ガバナンスへの関与の差を映し出している。

図1 法人格の有無による活動イシューの違い (%)



NPO法をはじめ、近年の国家・自治体のCSO政策は、脆弱なCSOの存立基盤を強化し、経営体として成り立たせるようにすることをめざし (Pekkanen 2003)、ネオリベラル・ガバナンスの主たる担い手となることを企図している。年間予算規模 (2005年度) を法人格の有無ごとにみると、任意団体に比べて法人がより大きな規模での運営を実現できていることが顕著である (図2)。法人は任意団体に比べて予算規模がはるかに大きい。たとえば法人の1割が1億円超であるのに対して、任意団体では10万円未満が約25%を占める一方、1億円超はわずか1%しかない。こうした組織的基盤によりガバナンスへの関与が可能になっているといえるが、そこでも法人格の有無が大きな分かれ目になっている⁽³⁾。

図2 法人格の有無と予算規模 (2005年度) (%)



3.2 「共振」と「対抗」

では、ネオリベラル・ガバナンスへのCSOの関与＝「共振」が、CSOそのものの対抗性とどう関連しているのだろうか。なかでもCSOのもつ争議性は、潜在的・先鋭的な社会問題を公共的な場に提起しアジェンダ設定し、対抗的公共圏を形成していく際に大きな役割を果たす。これは政府セクターや市場セクターとは異なる市民社会セクターの固有の意義といってよいだろう。

このようなCSOのもつ争議性を具体的に捉えるために、各団体が行う抗議イベントに注目したい。R. Sampsonらによると、抗議イベントとは、政治や社会における変化を起こしたり抑止したりしようとする希望を含んだ主張を行い、破壊的・争議的な形態がとられるものと定義される（Sampson et al. 2005: 684）。こうした抗議イベントやそれを支える争議性は、「参加・参画」といった形態が隆盛するなかで無用で過剰なもの表象されることも多いが、必ずしもそれと対立するわけではなく、参加的な公共空間の存立を潜在的に支えている面もある⁽⁴⁾。よって争議性が実際に発現していることは、市民社会の潜勢力と強度を表示するひとつの指標として考えることができるだろう。

本調査では、政府・行政機関（市区町村、都・県、中央省庁・政府、国際機関・外国政府、政党・政治団体・議員）と企業（マスコミ・出版社を含む）に対して「過去3年の間に『要望書・意見書の提出』『直接交渉・街頭行動』を行ったことがあるか」を、それぞれの対象と抗議イベントについて尋ねた。これらの経験を争議性の具体的な指標としよう。

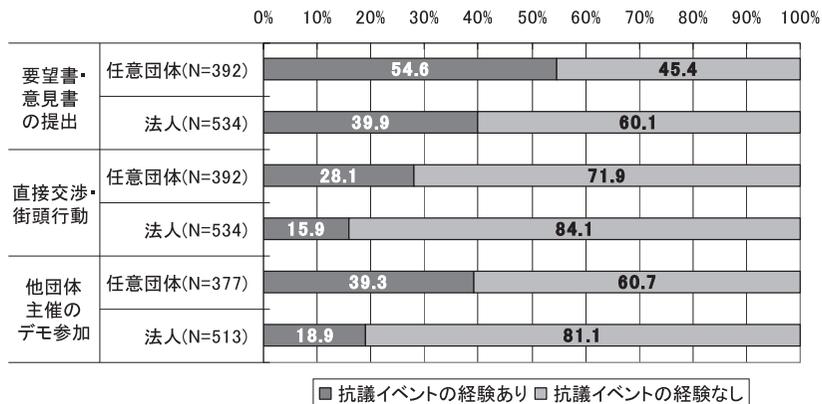
図3は、法人格の有無ごとに、「要望書・意見書の提出」「直接交渉・街頭行動」の経験の有無をみたものである。「要望書・意見書の提出」に関しては、半数強の任意団体が「経験あり」なのに対し、法人は4割にとどまっているが、さほど大きな差ではない。しかし「直接交渉・街頭行動」となると、両者の差ははっきりしてくる。直接行動の「経験あり」としたCSOは、任意団体では3割近くに上るのに対し、法人ではその半分にとどまる。ついでに「他のCSOが主催する直接行動やデモに参加・協力をしたこと」の有無との関連もみると、結果はやはり任意団体では「経験あり」が4割、法人では2割と際だった差がみられる。

全体としてCSOの抗議イベント経験率は必ずしも高いとはいえ、法人ではとくにその傾向が顕著である。任意団体は相対的にその経験率が高く、法人格の有無でCSOの争議性に大きな差があるといえるだろう。前項の結果とあわせてみれば、法人格をもつCSOは、国家・自治体が構築しよう

(4) 「参加・参画」が開かれやすいのは、行政や市場にとってもそうすることに合理性がある場合である。逆にいえば、イシューによって政治的機会の開かれの度合いは異なり、「参加・参画」が容易に開かれないイシューもある。たとえば、反グローバリゼーションや反戦といったイシューの場合、「参加・参画」を開いてくれる制度的場／主体すら存在していない。そのような領域の場合、まずは「直接行動」というレパトリーを駆使して、問題の共有化を訴えたり、「参加・参画」への「こじ開け」をめざすことが必要となる。実際に、東京都のホームレスへの対応をめぐる、1990年代には激しい抗議イベントが繰り返され、その結果、2000年代に入ってようやく参加・参画の回路が開かれた。以上が示唆するのは、公共性＝openness＝〈開かれてあること〉とは、温情で開かれるのを待つものではなく、潜在的には争議的な力によって支えられているということである。それへの回路が封殺されたなかでの「参加・参画」は、その取り得る選択肢集合が限定され、ネオリベラル・ガバナンスの秩序に順接した形に転化するおそれが高いだろう。

とするネオリベラル・ガバナンスへの関与に積極的で、争議性は相対的に低い。換言すれば、ネオリベラル・ガバナンスとの「共振」がここに確認できる。これに対して、法人格をもたないCSOは、ガバナンスへのかかわりはあまりなく、高い争議性をもっており、「共振」の程度は相対的に低い。

図3 法人格の有無と抗議イベントの経験 (%)



4 「共振／対抗」の要因——仮説と検証

では、こうした「共振」の強弱・争議性の有無の要因はどこにあるのだろうか。4つの仮説を設定して、争議性変数（抗議イベント経験の有無、ここでは「直接交渉・街頭行動」の経験の有無とする）を従属変数として順次検討する。最後に多変量解析を行うことで、その要因を特定したい。

4.1 「政府への接近」仮説

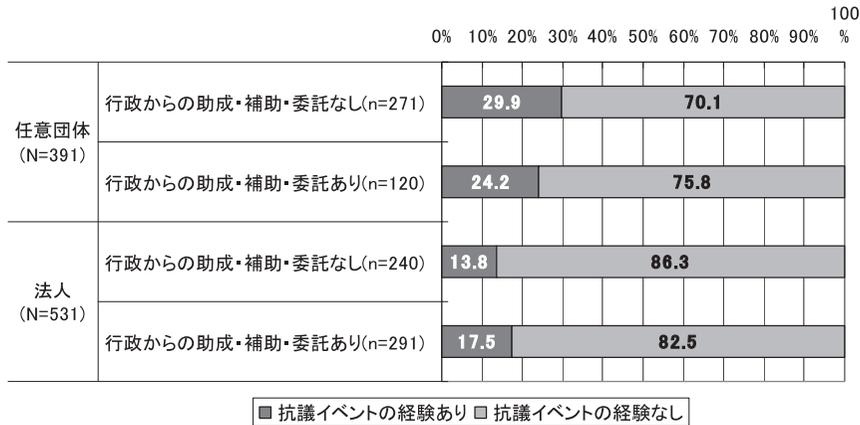
上述のように、「小さな政府」をめざす国家・自治体は、公共サービスの直接的な供給から徐々に撤退する。その空隙を埋めるのは民間企業やCSOである。ここにおいて国家・自治体の役割は、公共サービスの直接的な供給ではなく、団体への補助金や活動助成などの資金援助、あるいは事業委託という形で、間接的なサービス供給のステアリングをするようになる（Rhodes 1997）。

T. パークスらは、こうしたガバナンスへの関与を通じて、CSOは当初もっていた争議性を減退させると指摘している（Parkes et al. 2004）。自治体から公共サービス供給の役割を請け負うにあたってはその組織・活動の質が問われるが、「公的ステータス」の有無がここで重要になる。ガバナンスへの関与と争議性の低さに関連があるとすると、まずこうした「政府への接近」要因が考えられる。すなわち、国家・自治体ないしはそれが構築を企図するネオリベラル・ガバナンスに積極的に関与するCSOほど争議性は低く、包絡されやすいとする仮説である（「政府への接近」仮説）。

本調査では「行政・外郭団体からの補助金（補助金・助成金・交付金）」「行政・外郭団体からの業務委託（事業の代行、施設管理、サービス提供など）」の有無を尋ねた。このどちらかが「ある」とするCSOと、いずれも「ない」とするCSOについて、法人格の有無別に、抗議イベントの経験の

有無（上述の「直接交渉・街頭行動」変数）との関連をみたのが図4である。任意団体の場合、行政とかかわりをもつCSOのほうが争議性が低い。しかし法人の場合、行政とかかわりをもつCSOのほうが争議性が高いという結果である。ただ、いずれについてもそれほど大きな差とはいえず、「政府への接近」とCSOの争議性の関連は十分に明らかではない。

図4 行政とのかかわりと抗議イベントの経験（％）



4.2 「市場への接近」仮説

次にCSOと市場の関係を考えてみよう。多くのCSOにとって活動の財源の確保は常に頭を悩ませる問題だが⁽⁵⁾、CSOのある部分は、前項でみた公的な資金援助ではなく／に加えて、民間の企業や財団からのファンド獲得や事業を通じて、その財政基盤の確立をめざす。これはH. クリーシの「運動の進化」図式のなかの「市場化」にあてはまる（Kriesi 1996）。

市場メカニズムのなかで資金調達や事業を行うにつれて、CSOは経営体としての性格を強くもつようになる。たとえば「社会的企業」はその一形態である（Borzaga and Defourny 2001）。市場メカニズムへの関与が深いことでCSOは争議性を失うことが考えられるが、これが第2の仮説である（「市場への接近」仮説）。

本調査では前項と同様に「企業・民間財団からの補助金」「業務委託」の有無を尋ねた。このいずれかの有無と抗議イベント経験の関連を、法人格の有無別にみたのが図5である。任意団体、法人とも、民間企業とのかかわりをもつCSOのほうが争議性は高いという結果である。とくに法人の場合その差は際だっている。また図6は「独自事業からの収入、各種物品の販売、バザー収入」といった事業収入の有無との関連をみたものだが、任意団体、法人のいずれも、「事業収入あり」とするCSOのほうが争議性が高いという結果になった。

データが示すのは、CSOが市場メカニズムとのかかわりを強めるほど、CSOの争議性は下がるのではなく、むしろ高くなるということである。「市場への接近」仮説は、われわれのデータでは支

(5) 本調査でも、「団体が抱える課題・問題点」として「資金の不足」を挙げたCSOは47.7%に上った（町村編 2007: 96図14-4）。

持されないという結果となった。

図5 企業とのかかわりと抗議イベントの経験 (%)

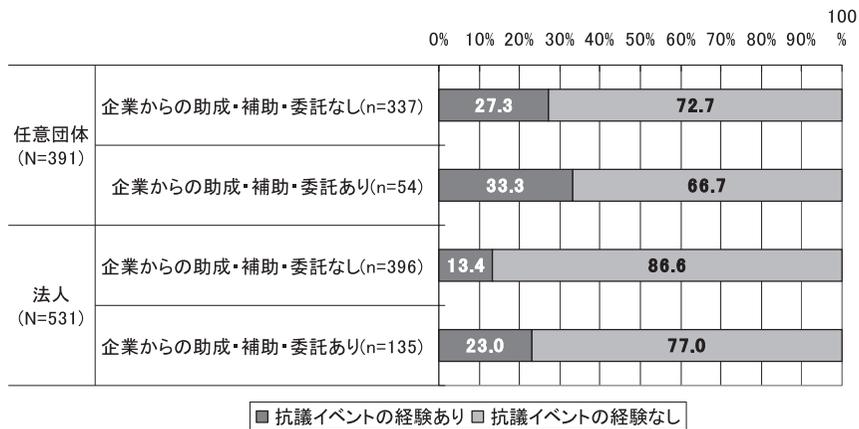
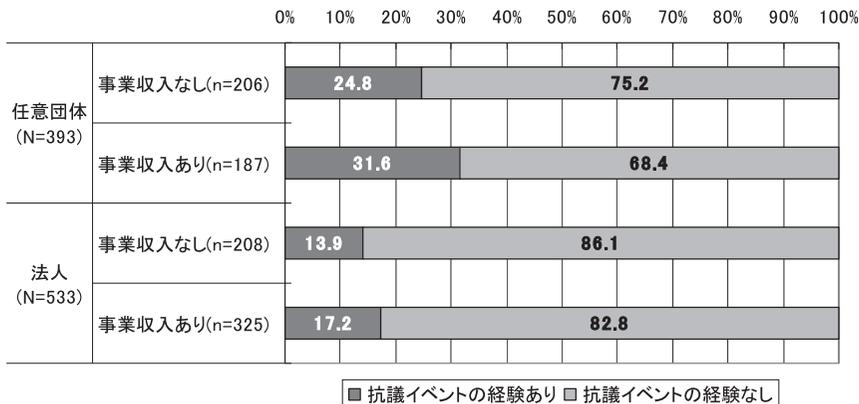


図6 事業収入の有無と抗議イベントの経験 (%)



4.3 「組織構造の合理化」仮説

今度はCSOの組織内部に目を向けてみよう。政府であれ市場であれ、CSOが、他のセクターとネットワークを構築するようになるにつれて、CSOは組織の合理化から免れられなくなる。たとえば、NPO認証の取得にあたっては、一定数の役員を備えた組織が求められる。また組織が大型化し複雑になるにつれて役割分業が進むことで、組織構造は次第にリジッドになる。

もっとも顕著なのは会計監査制度の導入である。公益法人にせよNPOにせよ、法人化することでCSOは監査を義務づけられる。とくに、こうした会計制度や監査制度はネオリベリズムと原理的な親和性をもっているとされる。M. パワーはM. フーコーの権力論に依拠しながら、組織の透明化とネオリベリズムへの適応の関係を論じているが、そこでは監査というモメントが重要な意味をもつことが強調されている (Power 1997)。

こうした組織構造の合理化は、CSOが当初もっていたはずの組織の柔構造的な特性を失わせ、経営

体化していくことで、本来のミッションも失わせるのではないか。ネオリベラル・ガバナンスへの関与による組織構造の合理化と争議性の関連が第3の仮説である（「組織構造の合理化」仮説）。

本調査では、CSOの組織的特徴を5点法で尋ねた。「スタッフの役割分担は、明確に決まっている」という問い（役割分担の固定）と争議性の関連が図7、「団体の活動方針は、一部の参加者が決めている」（寡頭制）との関連が図8である。これらによると、いずれについても、法人格の有無にかかわらず、組織構造の合理化と争議性の明確な関連はみられない。

図7 「スタッフの役割は、明確に決まっている」と抗議イベントの経験（％）

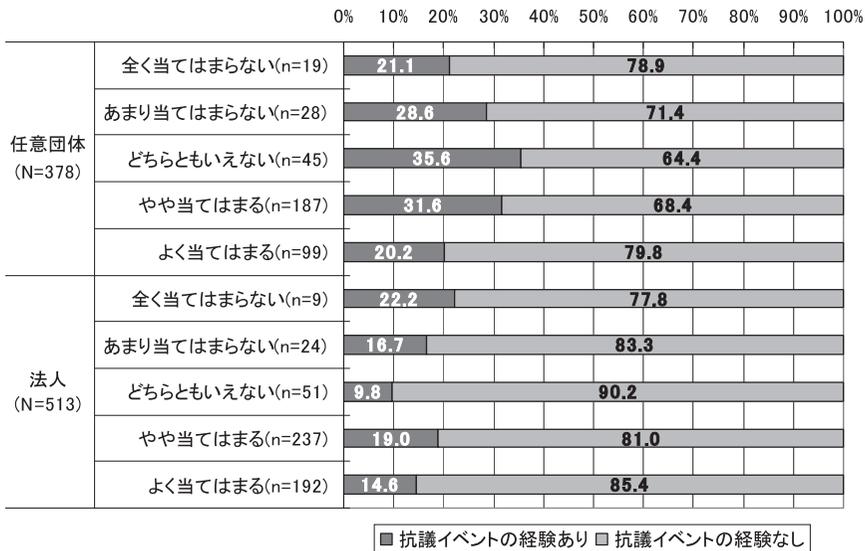
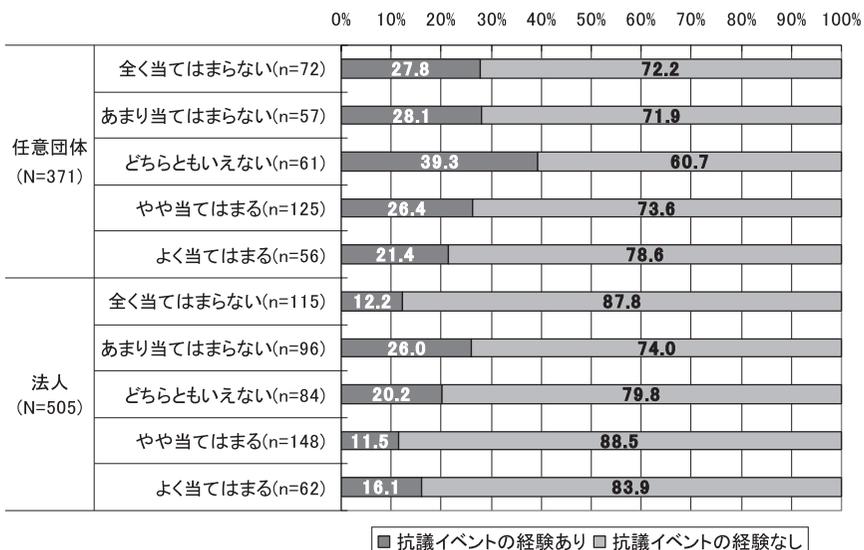
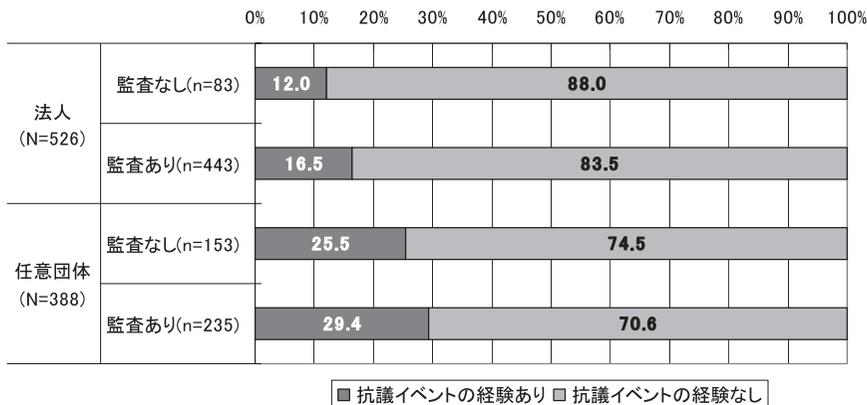


図8 「団体の活動方針は、一部の参加者が決めている」と抗議イベントの経験（％）



また本調査では、組織運営における会計（決算）の方法を尋ねた。「会員や支援者への口頭での報告」「ホームページや機関誌での公表」「決算書を作成」「内部監査を実施」「外部監査を実施」などについて当てはまるものすべてを選択する形式で尋ねたが、ここでは、「内部監査」「外部監査」のいずれかを導入しているCSOと導入していないCSOに分けて、法人格ごとに抗議イベントの経験との関連をみた。その結果が図9である。これによると、任意団体、法人のいずれでも、監査制度を導入しているCSOのほうがむしろ争議性が高い。ただ、この関連はいずれについてもそれほど強いものではなく、第3の仮説の適否は十分には明らかではない。

図9 監査制度の導入と抗議イベントの経験（%）



4.4 「組織文化の脱政治化」仮説

ネオリベリズムは、市民社会を市場原理によって再編成しようとするがゆえに、そこでの主体に脱政治化を強いる性格を原理的にもつ。S. シンハが指摘するように、ネオリベリズムの下でCSOは、自らを政治的・社会的運動体と規定するよりも、自らの活動を活動それ自身と位置づけるようになり、広範な社会変革のビジョンをもたなくなる傾向を示すようになる (Sinha 2005: 166)。自らを政治的・社会的な運動体と規定しなくなることで、組織内部でも政治的 이슈が極力回避されるようになり、政治的な討議が交わされなくなる。N. エリアゾフもこうした組織文化の脱政治化傾向を指摘しているが (Eliasoph 1998)、これがCSOの争議性の低さにつながるのだとすると、ネオリベラル・ガバナンスとCSOの「共振」において、組織文化がその要因として考えられる。これが最後の仮説である（「組織文化の脱政治化」仮説）。

本調査では、組織文化における脱政治化傾向を測定する指標として、CSOの組織内部での政治的討議の有無、すなわち「団体内で、よく政治の話が出る」かどうかを5点法で尋ねた。これと抗議イベントの経験の関連を法人格ごとにみたのが図10である。これによると、法人格の有無のいずれについても両者の関連はきわめて明らかである。政治的討議の文化をもつCSOほど抗議イベントを経験する割合は高い。逆に、政治をめぐる組織文化をもたないCSOほど争議性は低い。

また自らの組織をどう定義しているかをみたのが図11である。本調査では、「貴団体の性格は、次のどれに近いと思いますか」という設問文で、「社会運動団体」「NPO」「NGO」「市民活動団体」

「ボランティア団体」「サークル」「その他」のなかから1つ選んでもらった。この「団体の自己定義」は法人格の有無と密接な関連がある問いだが⁽⁶⁾、法人、任意団体のいずれでも、「社会運動団体」と自己定義するCSOのほうが争議性は高く、その関連はいずれの場合でも明らかである。

図10 「団体内で、よく政治の話をする」と抗議イベントの経験（％）

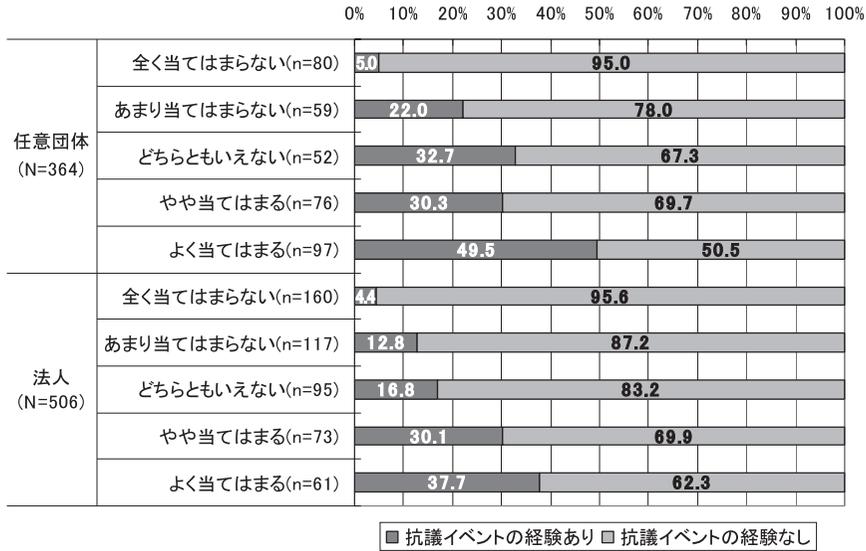
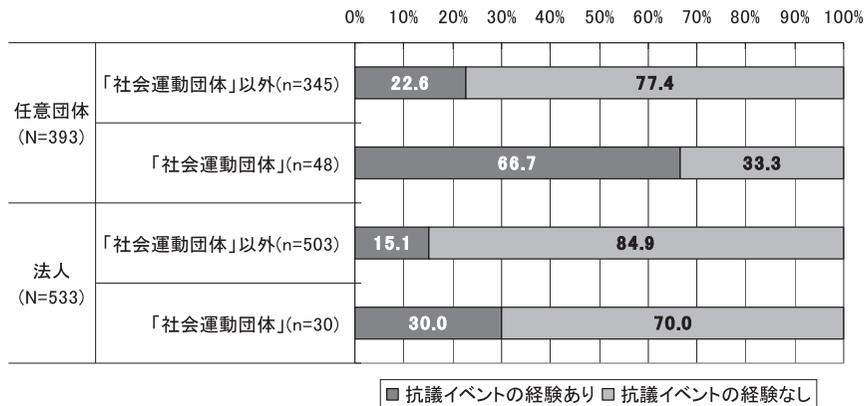


図11 団体の自己定義と抗議イベントの経験（％）



(6) 法人格をもつCSOのなかにも、自らを「NPO」や「その他」などではなく「社会運動団体」と規定するCSOが、わずかだが存在する（NPO法人の2.3%、NPO法人を除く非営利法人の19.6%、その他の法人の22.6%）。詳しくは、町村編（2007: 13表1-1）を参照。

4.5 多変量解析による検証

以上4つの仮説について、争議性との関連の要因を特定するため、任意団体と法人のそれぞれについて、従属変数を「抗議イベント（直接交渉・街頭行動）の経験の有無」とする二項ロジスティック回帰分析を行った。独立変数には、それぞれ4つの仮説に対応する表1の変数を投入した。

表1 二項ロジスティック回帰分析に投入する説明変数

仮説	変数
① 政府への接近	「行政からの収入（補助金）」の有無（ダミー）
② 市場への接近	「企業からの収入」の有無（ダミー） 「事業収入」の有無（ダミー）
③ 組織構造の合理化	「収入規模」（3分類=100万円未満／100万円～1000万円／1000万円以上） 「会計監査（内部、外部）」の有無（ダミー） 「役割分担の固定」（5段階）
④ 組織文化の脱政治化	「社会運動団体」という自己定義（ダミー） 「組織内部での政治的討議」の頻度（5段階）

二項ロジスティック回帰分析を行った結果が表2、3である。いずれもモデル1では①と②を、モデル2では①～③を、モデル3では①～④を、それぞれ投入している。

まず、政府や企業から委託や補助を受けることが争議性の低さと相関するという仮説は、法人についてモデル2においてのみ有意に支持された。しかし全体としては、仮説は統計的に有意な形では支持されたとはいえない。一方で、市場への接近のうち、収益を伴う事業を行うことについては、任意団体に関しては仮説とは逆に、事業収入が争議性を有意に上昇させるという結果がみられた（任意団体のモデル1）。だがその効果は、組織構造の合理化や脱政治化の変数を投入すると消える脆弱なものである。

その組織構造の合理化の効果について結果を確認すると、モデル2ではとくに法人について、仮説とは逆に、予算規模が大きいほうが争議性は高いという傾向がみられた。一方、任意団体については、メンバーの役割が固定化された団体は争議性が低いという結果がみられ、仮説は部分的に支持された。

何よりも強い効果がみられたのは、「組織文化の脱政治化」仮説に関する変数である。モデル3によると、任意団体では、「社会運動団体」という自己定義と、組織内部での政治的討議の頻度の両方が、争議性の上昇に有意な効果をもたらしていた。法人格のあるNPOについては、政治的討議の頻度が有意な効果をもたらしていた。

とくに注目すべきは、モデルそのものの説明力である。任意団体と法人のいずれの場合でも、モデル2では決定係数が0.1未満なのに対し、「組織文化の脱政治化」変数を投入したモデル3では説明力は大きく向上し、決定係数はいずれも0.2を上回った。

表2 抗議イベントの経験の有無を従属変数とする二項ロジスティック分析の結果（任意団体）

	モデル1				モデル2				モデル3			
	B	S.E.	Exp(B)	sig.	B	S.E.	Exp(B)	sig.	B	S.E.	Exp(B)	sig.
①「政府への接近」												
行政からの補助金	-0.391	0.261	0.676	0.135	-0.462	0.277	0.630	+	-0.041	0.309	0.960	0.896
②「市場への接近」												
企業からの助成金	0.227	0.328	1.255	0.489	0.267	0.340	1.306	0.431	0.879	0.372	2.409	*
事業収入	0.229	0.241	1.258	0.341	0.243	0.247	1.275	0.326	0.251	0.276	1.285	0.364
③「組織構造の合理化」												
役割分担の固定					-0.697	0.297	0.498	*	-0.618	0.330	0.539	+
監査制度					0.008	0.256	1.008	0.975	0.124	0.285	1.132	0.663
④「組織文化の脱政治化」												
「社会運動」自己定義									1.514	0.393	4.545	***
政治的討議									0.483	0.107	1.621	***
年間予算規模	0.272	0.182	1.312	0.135	0.317	0.195	1.373	0.104	0.070	0.224	1.072	0.755
Constant	-1.354	0.297			-1.237	0.303			-3.018	0.523		
-2logL	445.386				425.827				352.928			
Model R ²	0.026				0.054				0.262			
Model Chi ²	6.905				14.012				71.234			
Sig.	0.141				*				***			
N	378				365				350			

*** <0.001 ** <0.01 * <0.05 + <0.1

表3 抗議イベントの経験の有無を従属変数とする二項ロジスティック分析の結果（法人）

	モデル1				モデル2				モデル3			
	B	S.E.	Exp(B)	sig.	B	S.E.	Exp(B)	sig.	B	S.E.	Exp(B)	sig.
①「政府への接近」												
行政からの補助金	0.027	0.256	1.027	0.917	0.104	0.262	1.110	0.691	0.229	0.287	1.257	0.426
②「市場への接近」												
企業からの助成金	0.477	0.265	1.612	+	0.455	0.269	1.575	+	0.774	0.300	2.168	*
事業収入	0.208	0.269	1.231	0.439	0.184	0.275	1.202	0.504	0.194	0.295	1.214	0.511
③「組織構造の合理化」												
役割分担の固定					-0.266	0.265	0.766	0.315	-0.321	0.287	0.725	0.263
監査制度					-0.095	0.404	0.910	0.815	-0.077	0.447	0.926	0.864
④「組織文化の脱政治化」												
「社会運動」自己定義									0.289	0.504	1.335	0.567
政治的討議									0.636	0.101	1.889	***
年間予算規模	0.384	0.181	1.468	*	0.364	0.191	1.439	+	0.342	0.205	1.408	+
Constant	-2.774	0.426			-2.593	0.491			-4.595	0.641		
-2logL	441.457				428.060				369.327			
Model R ²	0.043				0.042				0.202			
Model Chi ²	13.073				12.418				61.410			
Sig.	*				+				***			
N	505				493				484			

*** <0.001 ** <0.01 * <0.05 + <0.1

5 結論

まずデータ分析から明らかになった知見を要約しておこう。第1に、CSOの政府への接近と争議性の関連は、法人格の有無にかかわらず、十分にはみられなかった。国家・自治体がめざすネオリベラル・ガバナンスの構築にCSOがかかわることと、そのCSOの争議性に有意な関連はなく、政府によるCSOへの制度的な介入の効果は、データからは明らかではなかった。

第2に、CSOが市場に接近することと争議性の間には、予想とは逆の関連がみられた。市場で活動資金を獲得しようとするCSOほど、むしろ争議性は高かった。これは興味深い知見だが、データの性格に影響されている可能性もあり、別途検討の機会を設けたい。

第3に、CSOの争議性の低さにもっとも大きな効果をもつのは、そうした政府や市場への接近という要因以上に、CSOそのものの組織文化における「運動」や「政治」の忌避という脱政治化要因であることが明らかになった。組織文化そのものが脱政治化することでネオリベラル・ガバナンスへの関与の敷居は下がり、それが結果としてネオリベラリズムによる社会改革と「共振」というのが本稿の結論である。

NPO認証をはじめとする法人格を取得するかしないか、こうした国家によるCSOへの公的ステータス付与という制度構造がCSOや市民社会の編成に大きな影響を及ぼすという先行研究の知見を前段で検討した。とくに日本の場合、市民社会への国家介入が重要であるとする説は根強い。本稿でも、法人格の有無による分析を行ってきたが、この有無によるCSOの性格の違いがある程度明らかになり、先行研究の知見はここでも支持されるものである。

しかしネオリベラル・ガバナンスとの関係でいえば、そうした法人格の有無以上に、CSOそのものがもつ組織文化が運動性や争議性を担保するカギであることが、データの検討から示唆されたことを強調しておきたい。すなわち、法人格をもつCSOの多変量解析でも、法人格をもたないCSOのそれでも、いずれでも組織文化の脱政治化効果がきわめて顕著に確認され、この点では法人格の有無で大きな違いはなかったといえる。

ポスト介入主義国家＝ネオリベラリズム段階において、公的ステータスの付与という回路を通じた市民社会への国家の介入がCSOの組織や活動に影響を及ぼさなくなったわけでは決してなく、本稿冒頭で提示した市民社会研究における国家論的視角は依然重要な意義をもっていることはくり返し強調しておきたい。しかし、そうした政治学的な市民社会分析では看過されがちなCSO内部の組織文化が、ネオリベラリズム段階で決定的な分岐点を構成しているという知見も、ここでは同時に強調しておく必要があるだろう。

このようなCSOの組織文化は、CSOの組織構造や活動の 이슈と関連をもつことが予想される。またこうした組織文化は一朝一夕に構築されるものではなく、多分に歴史的に培われ、またその刻印を深く受けたものであろう。こうした論点については、稿を改めて検討することとしたい。

(まるやま・まさお 日本学術振興会特別研究員)

(にへい・のりひろ 日本学術振興会特別研究員)

(むらせ・ひろし 一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程)

付記 本稿は科学研究費補助金の成果であり、町村敬志、相川陽一、植田剛史、上野淳子、神山育美、寺田篤生、松林秀樹、山本唯人の各氏との共同研究の成果である。また調査にご協力いただいた多くの市民活動／社会運動の現場の皆さまには、記して深謝したい。

【参考文献】

- Berger, S., ed., 1981, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Borzaga, C., and J. Defourny, eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge.
- Cohen, J. L., and A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Eliasoph, N., 1998, *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. (=2007, 渡辺治監訳『新自由主義——その歴史的展開と現在』作品社.)
- Hirst, P., 2000, "Democracy and Governance," J. Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press: 13-35.
- Jessop, B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity. (=2005, 中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房.)
- Kriesi, H., 1996, "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context," D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. N. Zald, eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press: 152-84.
- 久保木匡介, 2007, 「東京都政におけるNPM型行政改革——東京都『行財政改革の新たな指針』を中心に」『東京研究』6: 5-31.
- 久保木匡介・進藤兵, 2004, 『地方自治構造改革とニュー・パブリック・マネジメント』東京自治問題研究所.
- 町村敬志編, 2007, 『首都圏の市民活動団体に関する調査 調査結果報告書』科学研究費基盤研究 (B) 2006年度報告書.
- 仁平典宏, 2005, 「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56 (2) :485-99.
- Offe, C., 1981, "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case," S. Berger ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press: 123-58.
- Parkes, T., M. Taylor, and M. Wilkinson, 2004, "From Protest to Partnership?: Voluntary and Community Organizations in the Democratic Process," M. J. Todd and G. Taylor, eds., *Democracy and Participation: Popular Protest and New Social Movement*, London: Merlin Press: 307-25.
- Pekkanen, R., 2003, "Molding Japanese Civil Society: State-Structured Incentives and the Pattering of Civil Society," F. J. Schwartz and S. J. Pharr, eds., *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press: 116-34.
- Pekkanen, R., 2006, *Japan's Civil Society: Members without Advocates*, Stanford: Stanford University Press. (=2008, 佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達』木鐸社.)
- Power, M., 1997, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press. (=2003, 國部克彦・堀口真司訳『監査社会——検証の儀式化』東洋経済新報社.)
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and*

Accountability, Buckingham: Open University Press.

Sampson, R. J., D. McAdam, H. MacIndoe, and S. Weffer-Elizondo, 2005, "Civil Society Reconsidered: The Durable Nature and Community Structure of Collective Civic Action," *American Journal of Sociology*, 111 (3) : 673-714.

進藤兵, 2003, 「ニュー・パブリック・マネジメント議論の批判的検討」自治労連都職労・都区行財政対策委員会編『NPM批判的入門——ニュー・パブリック・マネジメントは21世紀の行政モデルになるのか』東京自治問題研究所: 4-27.

Sinha, S., 2005, "Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities," A. Saad-Filho and D. Johnston, eds., *Neoliberalism : A Critical Reader*, London: Pluto Press: 163-9.

辻中豊編, 2002, 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社.

辻中豊・崔宰榮・山本英弘・三輪博樹・大友貴史, 2007, 「日本の市民社会構造と政治参加——自治会, 社会団体, NPOの全体像とその政治関与」『レヴァイアサン』41: 7-44.

渡戸一郎, 2007, 「動員される市民活動? ——ネオリベリズム批判を超えて」『年報社会学論集』20: 25-36.

●世界的規模で展開される寡占的大競争段階下の労働編成
木村保茂・藤澤建二・永田萬亨・上原慎著 | A5判 三二〇頁・五四六〇円(税込)

鉄鋼業の労働編成と能力開発
成熟段階に入った我国鉄鋼業の日本の労働編成・能力開発の特徴と到達点を製鉄所の
リストラ・合理化との関わりで解明
序章 研究の目的と調査の課題
1章 鉄鋼業の合理化と労使関係
2章 本工の労働と能力開発
3章 保全工の労働と能力開発
4章 人事・処遇制度の再編成と能力主義の強化
5章 社外企業における労働編成と労働の特徴
上原慎一 藤澤建二 永田萬亨 木村保茂

●全社会的福祉のなかの介護福祉と居住福祉
嶺学編著 | A5判 三三〇頁・四四一〇円(税込)

高齢者の住まいとケア——自立した生活、その支援と住環境
〈安心ハウス構想〉〈ケアリビング〉など高齢期の生活基盤である住まいとケアについて
制度や実態を分析し課題を探究
●ニューカマー外国人の活動と行政を主とした地域社会の対応
神奈川大学人文学研究所編〈研究叢書24〉 | A5判 二六〇頁・四八三〇円(税込)

在日外国人と日本社会のグローバル化
フレイレン人, 在日コリアン, 在日中国人, 日系ブラジル人など, 在日外国人の出身国社会や,
横浜地域での仕事と生活の実態を分析
●中国のコラボレーションと労働組合
石井知章著 | A5判 五〇四頁・八一九〇円(税込)

中国社会主义国家と労働組合——中国型協商体制の形成過程
労働組合(工会)を媒介しつつ政治協商体制をとりまく政治構造の全体像を国家と社
会との関係論として初めて描き出す。

●中国・深圳大学経済特区研究センターとの共同プロジェクト
熊本学園大学附属海外事情研究所編 | A5判 三三〇頁・六九三〇円(税込)

日中両国の政治・社会・経済的諸課題
両国政府の地方行政, 産業構造, 金融制度改革, 公会計改革, 高齢者介護, 地域福祉, 社会
保険制度, 医療保険制度などを実態分析
●ヘイト労働者の組織拡大の取り組みなどその成果を検証!!
鈴木 玲・早川征一郎編著 | A5判 三三三頁・四四一〇円(税込)

労働組合の組織拡大戦略
組合員の減少を食い止めるための戦略を解説。兵頭淳史・山垣真浩・浅見和彦・松尾孝一
長谷川義和・斎藤力・長崎登記夫・内藤直人執筆

●二〇〇七年度 経済統計学会研究奨励賞受賞
水野谷武志著 | A5判 三六〇頁・五四六〇円(税込)

雇用労働者の労働時間と生活時間——国際比較統計とジェンダーの視角から
仕事と生活のバランスを保つ男女が共同参画できる社会をどう実現するか, 時間の側
面から労働と生活を総合的に捉えるミクロ統計的分析。

〒113-0033 東京都文京区本郷5-30-20 Tel.03-5684-0751
ホームページ <http://www.ochanomizushobo.co.jp/>

御茶の水書房