

研究ノート

アドボカシー活動による市民社会組織の参加と制度化

—日本、アメリカ、中国を例に—

Participation of Civil Society Organizations by Advocacy and Institutionalization:
Examples from Japan, the U.S.A. and China

刘 维 (Wei LIU)

西南大学政治と公共管理学院政治系 講師
筑波大学大学院人文社会科学研究所国際日本研究専攻 博士後期課程

本稿では、活性化してきた市民社会組織のアドボカシー活動を対象とする従来の研究の欠点を意識しながら、特に政治学の概念や理論に基づき、日米中三カ国を例に、アドボカシーによる参加の含意と政治体制における位置づけ、そして組織上の要因と制度の全般的影響について整理する。さらにハンチントンの参加と制度化の枠組みによる市民社会と政治システムの関係も議論する。

Considering the shortcomings of prior research into the advocacy activities of civil society organizations, using the U.S.A, Japan and China as examples, this paper explores the implications and the positions of advocacy participation in political structure, organizational and institutional influential factors. Drawing on political concepts and theories, the relationship between civil society and political systems, using Huntington's perspective of participation and institutionalization, is also contemplated.

キーワード：市民社会組織 アドボカシー 政治参加 利益団体

Keywords: Civil Society Organizations, Advocacy, Political System, Political Participation

はじめに

市民社会の発展に伴い、市民社会組織の活動に関する研究も活発になってきた(辻中 2002c:10)。市民社会組織の直接的あるいは間接的な公共政策への働きかけはアドボカシーとしてとりあげられる。このような政治と政策的な活動についての研究は最近注目を浴びているものの、いくつかの欠点も存在している。例外はあるが、政治学者らは長い間利益集団の研究を行ってきたが、市民社会組織の利益の表出と政策への働きかけといった動きを利益集団の一つの例として正面から捉えた研究はあまり多くない。そして、市民社会研究者らは主に社会学の面から市民社会組織の活動を分析しており、政治学の手法と利益集団や政治参加といった概念や理論をあまり視野に入れていない(Pekkanen and Smith, 2014a: x)。本研究は政治学と社会学を結びつけ、利益集団の一つである市民社会組織のアドボカシー活動による参加をより深く理解する試みである。

1. アドボカシー活動による市民社会組織の参加

社会サービスあるいは公共サービスの供給が市民社会組織の重要な機能であると市民社会の研究者はしばしば捉える。しかし、政治学の研究分野においては、社会関係資本の醸成機能、政治経済的な自治機能、政治政策ないし公共政策への直接的あるいは間接的な影響力行使などアドボカシー的な機

能が注目を集めてきた (Salamon 2012:12, 辻中ほか 2009:21, 辻中ほか 2014:120, Hager 2009:1096)。そして、政治過程において、重要な役割を果たす、政治や政策関心を持つ市民社会組織、つまり利益団体が政治の実質であるという主張も理由のないことではない (伊藤ほか 2000:188)。しかし、市民社会組織の政治や政策への働きかけであるアドボカシーの含意や研究状況また政治過程と政策決定過程でのアドボカシーの位置付けなどはまだ十分に明らかにされておらず、研究を積み重ねる必要がある。

(1) アドボカシーの含意と三カ国の研究状況

20世紀に入ってから、政治学において、現実の政治の実態を明らかにするために、利益集団の活動を分析の中心に据えた政治過程論が登場してきた。利益集団とは、政治に関心を持った国家と社会に存在する全ての集団のことであるが、市民社会組織と利益団体は組織された利益集団の一部である。市民社会組織と利益団体は実態的にはほぼ同義と考えても差し支えない。社会過程での存在形態である市民社会組織が、政治過程と政策過程に参入すると利益団体となるのである。つまり、政治や政策関心を有した市民社会組織が利益団体である (辻中 2002a:24-26)。

簡潔にいうと、アドボカシーは、直接あるいは間接に公共政策に影響を与える試みである (Pekkanen and Smith 2014b:3)。アドボカシーとロビイングは一般には同義語と認知されている。現実には、アメリカでは、ロビイングは内国歳入庁によって、ローカルレベル、州レベル、連邦レベルの立法に影響を与える活動として厳密に定義されている。従って、行政活動に影響を与えるための戦略や取り組みは、ロビイングとは呼ばない。アドボカシー活動は必ずしもロビイングではないが、ロビイングは常にアドボカシー活動でもある。つまり、アドボカシーはロビイングよりはるかに広範囲にわたる活動なのである (Bass et al. 2014:255)。例えば、市民社会組織のスタッフは直接立法者に寄り添って説得するロビイング活動を行うこともあるし、政策を実施する官僚に対して圧力をかけることもあるし、司法の審理の中で証言することもある。さらに、公聴会や公のフォーラムでの発言、大衆集会やデモ、大衆への啓蒙活動やメディアによる世論への影響、マーチングやボイコット、嘆願ないし選挙運動など数多くの場を活用し、たくさんの戦略を組み合わせる政治や政策へ影響を与えることもある。

アメリカでは、利益集団を政治分析の中心に据えてきたが、1970年代からは、市民社会組織の発展に伴って、公共利益団体(public interest groups)が利益集団の研究分野に加わるようになった。環境団体、女性運動、市民権団体など公の利益を目指す団体の活動はそれ以前には社会運動として研究されていた(Yishai 2009:871)。しかし、市民社会に関する研究が盛んになるとともに、また市民社会組織が積極的に政治、政策に働きかけるようになるにつれ、市民団体と自治会を含むあらゆる市民社会組織の政治や政策への影響を組織された利益集団として研究対象にせざるをえなくなった。そして、利益集団の目立った研究は主にロビイング活動に焦点を当ててきたのに対して、市民社会組織の政治や政策への影響の行使はロビイングを含む広範囲のアドボカシー活動として研究されてきた(Bass et al. 2007; Berry and Arons 2003; Jenkins 2006; Child and Grønberg 2007; Mosley 2010)。これらの業績はアドボカシー活動に着手している市民社会組織の種類や団体がアドボカシーを行う各々の要因、そしてアドボカシー活動の場所などを実証的に研究したが、理論的な総括や現状の把握、要因の究明はいまだに不十分である。

日本では、戦後の大きな政治と社会の変化に伴って、多様な集団が噴出し、そして政治も大きく変わってきた。このような政治現象を解明した上で利益集団政治ないし政治と政策過程を解明するために、多くの政治学者が利益集団研究を行ってきた。50年代、60年代に数多くの優れた研究が発表されてきたが、70年代と80年代には、特に『現代日本の政治権力経済権力』(大嶽 1979)、『戦後日本の官僚制』(村松 1981)、『戦後日本の圧力団体』(村松、伊藤、辻中 1986)と『利益集団』(辻中 1988)が研究を牽引した。そして、『現代日本の市民社会・利益団体』(辻中編 2002)と『現代社会集団の政治機能』(辻中ほか 2010)は市民社会組織に関する研究と利益団体研究を一つにする研究の代表である。団体と行政の接触、団体の政党との接触、団体のロビイング活動、影響力などが実証研究と比較研究としてなされたが、まだアドボカシーという概念を取り入れる総括的な分析はなされていない。

中国では、1949年の「新中国」の建国から1970年代末までの間、事実上独立した民間組織は禁止、もしくは党一国家の仕組みに吸収されて、おおむね消滅した (Chan 2009:242; 黄 2014:92)。改革開放から、経済と社会における党一国家の浸透の程度が徐々に引き下げられるのに伴って、ビジネス、業界と科学研究分野の団体をはじめとする様々な団体が設立され、その後発展してきた。今でも、団体の登録と活動は厳しく管理と監視におかれているものの、政府からの一定の自由と政府もしくは政策への影響力を確保した。このような市民社会組織の影響力の行使は「公民参与」の一つのルートとし

て捉えられ、唱導、提唱、政策提言などといった言葉を用いて、上述したアメリカと日本で研究されているアドボカシー活動を既存研究の枠組みに加えた（賈 2008）。この研究分野に力を入れてきた研究者も少なくないが、事例研究に偏っており、また、ある種類と分野の団体に集中する傾向もある（李 2012; Zhan and Tang 2013）。

（2）政治体制におけるアドボカシー活動の位置づけと三カ国の現状

アドボカシー活動は広い範囲にわたり、多様な場所、強さ、形、戦略、課題で行われている。この複雑な活動をより深く理解するためには、政治と社会の構造に照らしてみる必要がある。辻中（2002a:19）は政治と社会の構造に政治システムの機能と情報の流れを付け加え、政治体制を社会過程と政治過程と政策決定過程に分け、3層構造のシステムとして捉えている。そして、政治学においては、市民社会組織のアドボカシー活動の研究は社会的と政治的と政策的な変化を目指す集団活動の面で事実上利益集団と社会運動の研究と重なっているゆえ（Andrews and Edwards 2004:479）、三者の関係を見る必要もある。この社会的、政治的構造認識のもと、利益集団と社会運動との関係を視野に入れ、アドボカシー活動を見てみよう。アドボカシー活動は政策の研究から政治変容の強い訴えまでの流れをサイクルとして以下のように捉えている：

- (a) 世論、政策の経験的な分析といった調査研究（政治過程）
- (b) 調査研究による政策の選択（政治過程）
- (c) 大衆への啓蒙活動、公聴会や公のフォーラムでの発言、メディアになどよる世論への影響、デモ行進、抗議、大衆集会、ボイコット、嘆願などによるキャンペーンなど（政治過程）
- (d) ロビイングを中心とする立法段階での働きかけ、行政の政策実施に対する働きかけ、ないし政策実施に対するモニタリング、司法による訴訟、法廷での証言など（政策決定過程）
- (e) 選挙における投票への呼びかけ、積極的関与など（政策決定過程）（Bass et al. 2014:256）

市民社会組織が公共性を意識し、組織して公共サービスを提供する活動は社会過程に属しているとみられ、一旦、政治や政策への関心を持ち、動こうとするところは政治過程に参入したものと考えるもよい。そして、より実際的な法案、規則、審議、予算編成など政策の変化を巡る関与は政策決定過程に入ったものとみなすことができる。次に、(a)、(b)、(c)の活動は政治過程における社会運動の組織化の色が強く、間接関与とアウトサイド戦略と草の根ロビイングとも呼ばれる。そして、(d)、(e)の活動は政策決定過程における利益集団的色彩が目立っており、直接関与とインサイド戦略と直接ロビイングと選挙ロビイングとも呼ばれている。しかし、市民社会組織のアドボカシー活動は政策研究から、投票への呼びかけまで順序よく流れていくとは限らず、むしろ個別の問題と状況に合わせて、それぞれを行うことが多いようである。そして、すべての種類のアドボカシー活動を取り込む組織は存在しないだろう。代わりに、特定の組織が特定の活動に精通し、特定のアドボカシー活動を行う傾向が見られる（Bass et al. 2014:257）。

アメリカでは、多くの市民社会組織がなにかしらのアドボカシー活動を行っていると思われる。その割合は、調査対象組織の活動分野、調査方法、調査の地理的な範囲などによって異なっている。例えば、あるものは85%（OMB Watch et al. 2002:17）と73%（Salamon and Geller 2008: 1）の高い比率を挙げているのに対して、別のものでは41%（Chaves et al. 2004）、31.9%（Pekkanen and Smith 2014c: 48）と27%（Child and Grønberg 2007:266）の比較的低い水準も指摘されている。サラモンの調査結果によると、アドボカシー活動を従事している団体の約五分の三が一月一回の頻度で働きかけをしているものの、約85%の団体はわずか2%以下の予算を投入している。そして、研究レポートの公表、大衆集会の計画、メディアへの投稿といった政治過程の活動と政府官僚への電話、通信、訪問といった政策過程の活動をバランスよく行うが、活動の矛先は連邦政府より州および地方政府のほうが多い。さらに、仲介者・仲介団体（intermediaries）と連合（coalition）を通じて、影響力を高めようとする動きもよくみられる。

日本の市民社会は、専門的なアドボカシー系団体が極めて少なく、近隣住民団体が豊かであるという二重構造的な特徴と主張している研究者がいる（Pekkanen 2003, 2006）。他方、自治会、社会団体、NPOという三レベルの異なる分野の団体が積極的に政治へ関与していると主張する学者もいる（辻中ほか 2007: 35）。同研究によると、自治会の半数以上が選挙活動への関与があつて、また政治団体との関係もほかの団体を大きく引き離している。他方、同研究は社会団体はより高いレベルで政治関与していると推定する。そして、自治体行政との関係でも、社会団体はロビイング手段で活発である一方、市町村の課レベルでは、自治会のほうが多い。NPOはいずれもその中間である。総じて、日本の市

民社会団体のアドボカシー活動はアメリカに比べてどれだけ弱いのか、また政治過程と政策決定過程に如何に分布しているのかに関してはデータによる実証研究と比較研究が求められる。

中国では、市民社会組織は政治と政策への影響力行使のためには主に二つのルートを有している。一つ目は、下層路線である、つまり草の根 NGO が社会問題について大衆の関心の喚起、集会の開催、メディア・キャンペーンの実施といったアウトサイド戦略あるいは草の根ロビイングを用いて政策の阻止、変更を求めることである (李 2012)。この路線を踏んでいるのは主に環境団体と人権団体であるが、特に環境団体のほうが目立っている。環境問題は政治性が弱く、党と国家の社会建設の目標と一致しており、公衆の環境意識の高まりを背景に、環境団体の活動空間はほかの団体より非常に大きく、場合によっては政府の公聴会への発言や政府高官への説得と政策提言なども可能である。もう一つのルートは、上層路線である。具体的には、社会団体が党と政府の「座談会」や「協商会」または「専門家諮問会」などの場を活用し、政策について提言または問題について提案し、政治的な決定へ関与することである。これはインサイド戦略ではあり、直接ロビイングとも言える。この路線に立っているのは、主に各分野の頂上団体であり、GONGO でもある。中国の市民社会組織によるアドボカシー活動の実態像析出にはデータによる解析と事例研究が必要である。

2. アドボカシー活動参加への要因

上述したように、アドボカシー活動に積極的に取り組んでいる団体がある一方、アドボカシー活動の弱い団体がまだ少なくない。そして、国別にみれば、アドボカシー活動の状況も大きく違っている。なぜアドボカシー活動を行うのか、なぜ行わないのか。市民社会組織がアドボカシー活動を行うかどうか、または行うとすればどんな種類の活動とどんな戦略をとるかといった決断を下すとき、どのような要因が影響しているのかを解明する必要がある。それは多くの団体のアドボカシー活動実施やその効率性の向上につながる。

(1) 組織上の要因の検証状況

団体がアドボカシー活動を行う要因に関する議論は主に資源、活動分野、法的地位、団体の設立年、活動目的、資金調達の際の政府との信頼性や関係などといった組織上の要因が検証されてきた。例えば、ペッカネンとスミスが資源 (予算とスタッフ)、政府からの資金調達の比率、活動分野、活動期間の長さ、活動目的、設立された時代、大規模組織の地方支部、メンバー制という八つの要素をデータで回帰分析した結果、財源、政府からの支援、活動目的、経営へメンバーの参加などの要素は団体のアドボカシー活動を促進する傾向が発見された (Pekkanen and Smith 2014c: 50-63)。そして、チャイルドらは活動分野、大きさ (歳入、スタッフ)、政府資金の調達、団体の設立年、法的地位とテクノロジーの六つの要素をデータで回帰分析した結果、環境分野或いは健康・動物分野で、米国歳入庁に登録していない、テクノロジーが堪能で、大規模な団体は、よりアドボカシーを行う可能性が高いと結論づけた (Child and Grønberg 2007:272)。他に、バスが 2007 年に実施した調査によると、①環境や福祉または社会活動分野で予算規模が大きく多数の資金源を有している、②政府および財団からの資金提供を受けている、③会員制で、連合や協会に参加している、④インターネットに精通しているなどの団体がアドボカシー活動を行う傾向が強いとみられる (Bass et al. 2007, 2014:275)。

アドボカシー活動を促進する要素の研究の補強として、モズリーは団体のアドボカシー活動の障壁について、主に税法とその規定による制限、資源の制限、リーダーシップの不足などから分析している。多くの懸念は米国税法と規則で 501(c)(3)¹に該当する団体のロビー活動が制限され、選挙運動などが禁止されていることによる潜在的な障壁である。これらの規則は複雑で紛らわしくもあるが、法的地位の喪失を含む厳しい制裁がなされる可能性があるために、多くの非営利団体が困惑しており、制裁を恐れてアドボカシーに一切手を触れない団体もあるようである。そして、資源の不足も問題視されている。例えば、財源不足、スタッフ不足などはアドボカシー活動を阻害しているとみられる。さらに、

¹ 米国において、内国歳入法典第 501 条 C 項 3 号の規定に基づき、連邦法人所得税免税や寄付税制上の優遇措置などの対象となる免税(Exempted)非営利公益法人。法制上、公益法人としての固有の法人類型が存在しない米国においては、日本のような公益性認定や監督規制のための特別な第三者機関ではなく、内国歳入庁が税法上の規定に基づき、免税資格の認定付与ならびに監督規制を行う。実質的には、日本の公益法人や英国の登録チャリティに相当する。(公益法人協会『公益法人関連用語集』<http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/yougo/2009/04/c3.html> 2015年2月9日閲覧)

モズリーは団体のリーダーシップの不足も障壁とみなしている。アドボカシーに関する主な責任は主に団体のリーダーに任されており、リーダーの知識や専門性、信念や情熱、法規制の理解や専門ネットワークへのアクセスといったリーダーシップの素質はアドボカシー関与につながっていることを明らかにしている (Mosley 2014:111)。

市民社会組織がアドボカシー活動を行う際に、それに対する認識と賛否は大きな考慮事項とみられる。先行研究によると、ロビイングは最も否定的な意味合いを持つように見える。アドボカシーは啓蒙とほぼ同じぐらい肯定的に聞こえるようであるが、12%の回答者が決して行わないと回答した (Berry and Arons 2003)。そして、アドボカシー活動に対しては、非営利組織の活動目的ではない、アドボカシーに対してよい印象を持たない寄付者もいる、政府との契約を失うかもしれない、アドボカシーに当てる資源、時間、知識はないといった反対意見が挙げられる。一方、アドボカシー活動は長い歴史の中での非営利組織の文化の一部である、憲法が定めた一種の権利、税法と内国歳入庁の規則が許可を与えている、慈善という価値と一致しているといった賛成の意見も聞こえてくる (Bass et al. 2014:262)。

(2) 重要な手がかりとしての制度

組織上の色々な要素は市民社会組織のアドボカシー活動を促進あるいは阻害しているとみられるが、市民社会組織の属する政治体制と政治制度が彼らの行動に大きな影響を与えている。設立年、活動分野、目的活動などといった団体構造と上述した予算、スタッフ、資金の調達などといったリソース、またはほかの政治アクターとの関係ないし団体の戦術、行動パターンと影響力は、政治体制と政治制度によって変わってくるのである。政治体制の面からみれば、自由民主主義の政治システムでは国民の政治への参加の権利とルートが確保され、自らのイニシアチブによって、公共的な事柄の討論と決定に自由自在に腕を振るえるゆえ、あまりためらわずにアドボカシー活動が行われるだろう。他方で、権威主義と極端な独裁主義の政治システムは上述した参加の権利とルートさえない、逆に、政治参加のコストが非常に高く、場合によっては生命にかかわることもあるゆえ、参加への強い憂慮は想像にかたかないだろう。無論、アドボカシー活動は政府が容認する範囲内で行わざるをえない場合が多いだろう

政治制度の面では、法制度、行政制度、税制度、自治制度など多くの制度を通じて、国家は言うまでもなく公的権力を用いて、直接に市民社会組織を規制する。例えば、組織の設立、運営、税制上の優遇、補助金、委託、法人格などに関する規制によって、国家は市民社会組織の活動を抑制したり、推進したりして、市民社会組織の世界を大きく左右しているとみられる (辻中 2002b:221)。ペッカネン (2008:37) も日本を例に挙げて、国家からの各々の規制によって形成されるインセンティブが、直接または間接に、市民社会組織の設立と発展に強く影響していると主張した。市民社会組織は政府の定規の上でアドボカシー活動を行っている操り人形のように見える。

アメリカでは、戦後の金融政策と税制を変更することで、連邦政府が、政府の資金源であるサービス提供の関連分野団体を激増させたのみならず、アドボカシー系団体の急増も成し遂げた (Hall 2006:51)。そして、1965 年ごろから 1980 年代にかけての大幅な歳入の増加も団体の運営と活動費を大きく拡大させたおかげか、団体の数が増え続けてきた (Salamon 2012:21-22)。団体の活動分野と政策関心も政府の政策によって大きくかわり、教育と健康・社会福祉分野へ集中していった。日本では、戦時中の団体がほぼすべて国家コーポラティズムの枠組みに飲み込まれたのに対して、占領期のさまざまな改革と法律の創設によって、市民社会が回復し、大量の団体が雨後の筍の如き湧いてきた (Tsujiyama 2009:252)。そして、日本のキャッチアップ型発展経路によって、国が多くの法律を通してビジネス・経済団体の設立と発展を後押しし、市民社会組織の団体構成に影響を与えてきた (Tsujiyama 2003:97)。中国では、改革開放を契機とした規制緩和によって、数多くの団体が噴出してきた。そして、日本と同様、国家主導の発展経路を辿ってきたことによる発展指向型の団体配置が特徴で、特に経済・生産関連の団体が最多のタイプである (辻中ほか 2014:120)。

3. アドボカシー活動による参加と制度化の試論

国民の自由な政治参加の権利が保障されることは民主主義国家にとって欠かせない根幹的特徴であると政治学者はしばしば捉えている。また、民主主義の発展も参加の範囲の拡大、平等性、公平性への実現に貢献してきた。市民社会組織のアドボカシー活動も民主主義の発展に繋がりがえる、重要な事柄である。しかし、政治的安定にとって、政治参加の拡大は必ずしも好ましいものではない場合もあ

る。参加が如何に生じ、参加を如何に安全な範囲内に抑えさせ、誘導させ、政治的安定化を図らせるかに関しては、参加と制度化のせめぎ合いの分析が必要である。ハンチントンの枠組みによって観察しよう (辻中 2014:381; ハンチントン 1972:51-56)。

(a) 社会的流動化 / 経済発展 = 社会的要求不満 (フラストレーション)

社会が流動化 (近代化) すると期待が増大し、経済発展が期待の充足にこたえなければ、社会的な要求不満が生じる。

(b) 社会的流動化 / 移動の機会 = 政治参加

社会的な流動化が移動の機会より大きいと、政治参加が生じる。

(c) 政治参加 / 政治的制度化 = 政治的不安定

政治参加と政治的制度化のバランスが崩れると、政治的不安定が生じる。

(1) 中国に関する試論

中国は近代化の途上にある。近代化に伴い、1980年代より本格的改革開放以降、中国は急速に経済的に発展してきた。一方、どの国でも経済発展がいつまでも続くわけではない。2008年にリーマン・ショックを受けて、世界経済が停滞して以来、中国は速やかに大規模な景気刺激策を講じて経済成長を回復させたものの、成長率は以前と比べ、下降してきた。さらに、急速な経済発展に伴う格差の拡大、深刻な環境問題、社会福祉制度の立ち遅れといった問題への取り組みも必要となり、中国政府は「社会建設」、「和諧社会」²を目標に、経済のさらなる発展と社会問題の解決を並行して行い、自発的に経済の成長率を7%ぐらいの比較的低い水準に維持していくとしている。近代化がまだ終わっていない、社会的流動化が進んでいることを背景に、未来への期待感が相当大きいにもかかわらず、経済発展が期待の充足に込めたいのであれば、社会的な要求不満が生じるのではないか。中国政府がなるべく経済を発展させ続けようとする理由の一つはそれに怯えているからではないか。

経済発展に伴って、社会的流動化が着実に進む一方、移動の機会は決して順調に増大しているわけではない。近年から出稼ぎを目的とする移動は認められているものの、戸籍を変えるための居住の移動はいまだ厳しく制限されている。さらに、移動の機会も決して平等なものではない。沿岸部と内陸部、都市部と農村部、高所得者と低所得者の格差が一段と目立ってきた。加えて、政治的腐敗、既得権益によるレントシーキング、所得の再分配の不平等、環境汚染、食の安全の問題、福祉の出遅れなどといった政治的、社会的問題による政治への不信感、怒りも危険なレベルに達している。近年各地で起きた群衆事件はその証であろう。移動の機会と社会的流動化のギャップが大きくなることは、政治への参加の引き金となるのであろう。それと相俟って、政治的近代化 (民主体制への道) あるいは政治改革の格段の手遅れが政治参加の拡大につながるであろう。

政治的不安定は政治エリートにとって、望ましいものではない。政治参加の拡大に耐えうるような政治的制度を設計するか、政治参加を抑制するほかはない。力を尽くして、経済をさらに発展させ、環境問題や腐敗や格差を取り除き、福祉を充実させ、政治への不信感や怒りを解消し、信頼感を取り戻し、「中国梦」を旗に掲げ、移動の機会を増加させるのはそれに沿ったものではあるだろう。それに、「上访」制度による個人の意見の上達、集会やデモなどによる意見の表明、「民主党派」あるいは市民社会組織による利益の集約と表出、マスメディア殊にソーシャルメディアをはじめとするネットによる参加といったルートをコントロールさせ、国民の参加の情熱を囲い込み、誘導させるのも「維穩」(政治的安定化)の考えをもとにしたものではないだろうか。

(2) 日本に関する試論

日本は先進国であり、近代化が終わり成熟社会に入ったのではないかと。と言っても、社会的流動化が全くないわけではない。経済が二十年以上停滞したせいも、期待の充足には力不足のようで、社会的不満が多少生じているといえよう。そして、震災、復興、原子力発電所の再稼働といった偶発事件による社会不満と、経済再生、雇用、外交問題といった長期にわたった社会不満も政治参加の拍車となるのではないだろうか。

かつては「一億総中流」とされてきたが、近年、金融危機が何度も押し寄せ、失われた二十年の長

² 和諧社会 (正式名称: 社会主義和諧社会) とは、矛盾のない調和のとれた社会のことを指す中華人民共和国のスローガンである。2004年中国共産党第16回中央委員会第4回全体会議 (第16期4中全会) で提起され、2006年の第16期6中全会では、社会主義和諧社会建設に関する討議がなされた (<http://ja.wikipedia.org/wiki/和諧社会> 2015年2月9日閲覧)。

期にわたった経済の低迷に伴い、格差が浮かび上がりつつあるとみられる（ゴードン 2013:686-687）。経済の低迷の背景に、移動の機会は増加した、維持されたというよりも、むしろ減ってきたと言える。そのことによって、政治への関心と参加は増えてきたのではなかろうか。脱原発、TPP 交渉、社会福祉政策、経済と財政政策といった喫緊な課題を巡って、活発な議論が官民間わず隅々に至るまでなされているということがその裏付けではないか。

参加が拡大しても、決して政治的不安定になるわけではない。政治的制度化が数十年間を通じて進み、定着してきた。たとえ参加が如何に増大しても、利益表出のパイプが用意され、それが政治に反映されるため、政治的不安定は最小限に抑えられるだろう。しかしながら、それに胡坐をかいてよいわけではない。経済を発展し、期待を充足させ、不満を和らげ、懸案を解決し、政治への信頼を取り戻すことによって、政治の基盤がさらに安定するだろう。それは、日本の政治家と歴代政府の優先選択肢ではないか。日本は民主主義の優等生とも言えるが、ずいぶん特色がある。確かに、アメリカ、イギリスといった伝統的で、リベラリズム的な多元主義の国との間には距離感がある。「脱亜入欧」を旗に掲げてきた日本は、東アジア農業社会の伝統を無意識のうちに保ってきた。保守的な性格の民主主義とも言えるだろう。そして、官僚の一方的な強い政治的影響力と自民党一党優位の政治構図も根強い特色として描かれてきた。それは市民社会組織への規制、統制策にも反映された。

（3）アメリカに関する試論

アメリカは先進国で、近代化が日本よりも遙か先に定着した国の一つである。日本と同じ、近代化が終わっても、社会的流動化が停止したわけではない。アメリカが民族とカルチャーのメルティングポット（Melting Pot）、サラダボウル（Salad Bowl）、タペストリー（tapestry）と力点をかえてきたことは、よく知られている。そして、最近デトロイト（Detroit）の破綻のような都市政治の在り方の大きい変化があり、さらに、アメリカンドリームの下で、それに駆け込んでいる人々が加わると、社会的な流動化がかなり大きいともいえるだろう。アメリカの経済は世界ナンバーワンで、豊富な資源を持ち、世界経済を操ることのできる恐ろしい経済力である。とはいえ、世界の国々とともに金融危機に何度も陥り、失業率も高い。それを踏まえて、社会要求不満が決してないわけではない。そして、近年の銃の乱射、テロ爆発、社会福祉、国家のプライバシーへの侵害など各々問題が社会的不満を増大させる役割を果たしているのではないかとみられる。

アメリカは世界一の経済力と政治力を保持し続けてきたものの、多極化の進展を背景に、他国との差が縮んできた。特に最近、世界からの後退の姿勢が鮮明になって、いつまでも同盟国を保護するかと疑問視されたほど不満が増大した。これを、国内を重視する必要があると解釈できるのは確かであるが、言い換えれば、成長が鈍化する傾向にあって、国内の問題を重点に置かなければならないのである。もうこれ以上世界の問題に介入することには抵抗感がある。経済の後退に伴って、移動の機会は減少していくのではないだろうか。

アメリカは世界で一番自由度の高い民主主義の国とも称され、参加の権利は憲法によってしっかりと保障されている。政治への参加は民主政治の根幹と認識され、政治への参加の道をつける制度化が地道になされてきた。社会全体に一定程度の参加の増大があっても、単純に政治的不安定をもたらすわけではないとみられる。とはいえ、政治的制度化のさらなる前進がない限り、経済を発展させ、社会的不満を解消し、移動の機会をなるべく増加させることによって、政治参加を安全な範囲内に抑えることが必要になってくるのである。

まとめ

政党政治がなお民主主義体制の要であることは間違いないが、現代社会が多極化するにつれ、利益も多元化し、政党にのみ頼った利害調整は困難なものになってきている。市民社会組織によるアドボカシー活動はそのような状況を補完するものである。市民社会組織が身近なところで、身近な課題に取り組み、市民の関心を集め、研究、提言、抗議、ロビイングなどを用いて積極的に政治の場に参加することで、世間の注目を集め、その存在感が増してきている。しかし、市民社会組織のこのようなアドボカシー活動による参加は多くの要因によって促進されたり、阻害されたりしている。その中で特に注目すべきものは政治体制と政治政策の全般的な影響である。アドボカシーによる参加が多いほどよいわけではない。政治システム上の限度を超える参加が政治不安定を生じかねないゆえ、政治的安定を図るには参加が増大したとしても、それに耐えることが可能な制度を設計するか、政治参加自体を押さえるほかはないのである。

参考文献

- Andrews, Kenneth T. and Bob Edwards. 2004. "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process." *Annual Review of Sociology*, 30:479-506.
- Bass, Gary D., Alan J. Abramson, and Emily Dewey. 2014. "Effective Advocacy: Lessons for Nonprofit Leaders from Research and Practice", In *Nonprofits and Advocacy*, edited by Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, and Yutaka Tsujinaka, 254-293. Johns Hopkins University Press.
- Bass, Gary D., David F. Arons, K. Guinane, and Matthew F. Carter. 2007. *Seen but not Heard: Strengthening Nonprofit Advocacy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- Berry, Jeffrey M. and David F. Arons. 2003. *A Voice for Nonprofits*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Chan, Kin-man. 2009. Civil Society and Social Capital in China. In Helmut K. Anheier and Stefan Toepler (eds.), *International Encyclopedia of Civil Society* (242-247). Springer.
- Child, Curtis D., Kirsten A. Grønbyerg. 2007. "Nonprofit Advocacy Organizations: Their Characteristics and Activities." *Social Science Quarterly*, 88:259-281.
- Hager, Mark A. 2009. "Nonprofit Organizations, Functions of", In *International Encyclopedia of Civil Society*, edited by Helmut K. Anheier and Stefan Toepler, 1095-1098. Springer.
- Hall, Peter Dobkin. 2006 "A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000", In *The Non-profit Sector—a Research Handbook*, edited by Walter W. Powell and Richard Steinberg. 32-65. Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Jenkins, J. Craig. 2006. "Nonprofit Organizations and Political Advocacy", In *The Non-profit Sector—a Research Handbook*, edited by Walter W. Powell and Richard Steinberg. 307-332. Yale University Press.
- Mosley, Jennifer E. 2010. Organizational Resources and Environmental Incentives: Understanding the Policy Advocacy Involvement of Human Service Nonprofits. *Social Service Review* 84(1): 57-76.
- Mosley, Jennifer E. 2014. "From Skid Row to the Statehouse: How Nonprofit Homeless Service Providers Overcome Barriers to Policy Advocacy Involvement", In *Nonprofits and Advocacy*, edited by Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, and Yutaka Tsujinaka, 107-134. Johns Hopkins University Press.
- OMB Watch, Tufts University and CLPI. 2002. "Strengthening Nonprofit Advocacy Project (SNAP). Overview."
- Pekkanen, Robert. 2003. Molding Japanese Civil Society: State-Structured Incentives and the Patterning of Civil society. In Frank J. Schwartz and Susan Pharr (eds.) *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge University Press.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's dual civil society: members without advocates*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pekkanen, Robert J., and Steven Rathgeb Smith. 2014a. "Preface", In *Nonprofits and Advocacy*, edited by Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, and Yutaka Tsujinaka, ix-xii. Johns Hopkins University Press.
- Pekkanen, Robert J., and Steven Rathgeb Smith. 2014b. "Introduction: Nonprofit advocacy: definitions and concepts", In *Nonprofits and Advocacy*, edited by Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, and Yutaka Tsujinaka, 1-17. Johns Hopkins University Press.
- Pekkanen, Robert J., and Steven Rathgeb Smith. 2014c. "Nonprofit advocacy in Seattle and Washington DC", In *Nonprofits and Advocacy*, edited by Robert J. Pekkanen, Steven Rathgeb Smith, and Yutaka Tsujinaka, 47-65. Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. 2012. *The State of Nonprofit America*. Brookings Institution Press.
- Salamon, Lester M. and Stephanie Lessans Geller with Susan C. Lorentz. 2008. Listening Post Communique No.9: Nonprofit America: a Force for Democracy?
- Yishai, Yael. 2009. "Interest Politics", In *International Encyclopedia of Civil Society*, edited by Helmut K. Anheier and Stefan Toepler, 870-875. Springer.
- Zhan, Xue Yong and Shui-Yan Tang. 2013. Political Opportunities, Resource Constraints and Policy Advocacy of Environmental NGOs in China. *Public Administration* Vol. 91, No.2 (381-399).

- Tsujinaka, Yutaka. 2009, Civil Society and Social Capital in Japan. In Helmut K. Anheier and Stefan Toepler (eds.), *International Encyclopedia of Civil Society* (252-259). Springer.
- Tsujinaka, Yutaka. 2003. From Developmentalism to Maturity: Japan's Civil Society Organizations in Comparative Perspective. In Frank J. Schwartz and Susan Pharr (eds.), *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge university press.
- アンドルー・ゴードン 2013 『日本の200年』みすず書房.
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝. 2000. 『政治過程論』有斐閣.
- 大嶽秀夫. 1996. 『現代日本の政治権力経済権力 増補版』三一書房.
- サミュエル・ハンチントン. 1972. 『変革期社会の政治秩序』サイマル出版会.
- 辻中豊. 1988. 『利益集団』東京大学出版会.
- 辻中豊. 2002. 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社.
- 辻中豊・森裕城. 2010. 『現代社会集団の政治機能』木鐸社.
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘. 2009. 『現代日本の自治会・町内会』. 木鐸社.
- 辻中豊. 2002a. 「序論：本書のモデル・構成・見方」辻中豊編著. 『現代日本の市民社会・利益団体』. 木鐸社：15-35.
- 辻中豊. 2002b. 「比較のための分析枠組み」辻中豊編著. 『現代日本の市民社会・利益団体』. 木鐸社：213-227.
- 辻中豊. 2002c. 「世界政治学の文脈における市民社会、NGO 研究」. レヴアイアサン. 31号(8-25). 木鐸社.
- 辻中豊・小橋洋平・黄媚. 2014. 「比較の中の中国市民社会組織—概況」辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編『現代中国の市民社会・利益団体』. 木鐸社：113-141.
- 辻中豊. 2014. 「結論」辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編『現代中国の市民社会・利益団体』. 木鐸社：373-388.
- 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」レヴアイアサン. 四十一号(7-44).
- 黄媚. 2014. 「制度」辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編『現代中国の市民社会・利益団体』. 木鐸社：85-109.
- 村松岐夫. 1981. 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社.
- 村松岐夫、伊藤光利、辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社.
- 李研焱. 2012. 『中国の市民社会』岩波書店.
- ロバート・ペッカネン. 2008. 『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.
- 贾西津. 2008. 『中国公民参与—案例与模式』. 社会科学文献出版社.

謝辞

本研究を遂行するにあたり、終始助言・指導をしてくださった筑波大学人文社会科学研究所 辻中豊教授に深く感謝申し上げます。