



イシュー・ネットワークと組織形成

——日本 NPO センターの設立を事例として——

吉 田 忠 彦

概要 組織の形成プロセスを、イシュー・ネットワークから捉えることを目的に、イシュー・ネットワークの中からコミュニティが形成され、さらにそこから新たな組織が生まれる事例として、1980年代から1990年代にかけての約20年間の、日本における NPO の基盤整備をめぐる諸関係者の動きと、それに連動した日本 NPO センター設立のプロセスを記述する。公表された資料、未公開の内部資料の分析の他、日本 NPO センター設立に関係したキーパーソンとのインタビューも資料とした。

Abstract This article describes a formation process of Japan NPO center in a period of 1980s and 1990s. The description is based on a view of issue network. In the process of formation of Japan NPO center, there were so many actors and events. After a while, a community that was a tight network of actors emerged from that issue network. Furthermore, a part of the community that committed to build of national center of NPOs established Japan NPO center as a national center of NPOs in Japan. Data were collected from publications, inner documents and interviews with interested person of Japan NPO center.

キーワード イシュー・ネットワーク, 組織形成, 政策コミュニティ, 日本 NPO センター
原稿受理日 2009年5月18日

1. 本研究の目的

本研究の目的は、組織の形成プロセスを、イシュー・ネットワークから捉えることである。イシュー・ネットワークとは、何らかのイシューをめぐるさまざまな関係者の相互作用を伴ったつながりを指す。イシュー・ネットワークは、そうした関係者の相互作用や環境変化を通じて、成長したり縮小したりする。そうしたプロセスの中で、イシュー・ネットワークの中に、そのイシューに対して積極的な働きかけを行うコミュニティが形成され、さらにそこから新たな組織が生み出されることがある。

組織が個人や少数メンバーによって立ち上げられる場合とちがって、イシュー・ネットワークから生まれる組織では、さまざまな利害や意図が交錯し、組織に参加する諸関係者のある程度の共通した目的が前提とされながらも、その目的に対する解釈が関係者によって異なっていたり、イシューそれ自体が変化していく中で、組織の目的も変化していったりする。そして関係者の組織の目的に対する解釈、立場、利害などの違いは、組織形成がより現実的になるにつれ明らかなものとなり、組織の設立はその調整が図られながら進む。さらには、組織形成後にもそうした調整は継続される。

これまで経営学においては、組織は所与として、それをいかに目的実現のために有効に機能させるか、あるいはいかに組織を存続させるかという視点で論じられることが多かった。そして組織の形成については、企業家精神を持つ個人か、少数のメンバーによって企てられ、推進されるという単純な見方しかなされていなかった。

本研究では、イシュー・ネットワークの中からコミュニティが形成され、さらにそこから新たな組織が生み出される事例として、1980年代から1990年代にかけての約20年間の、日本における NPO の基盤整備をめぐる諸関係者の動きと、それに連動した日本 NPO センター設立のプロセスを記述し、今後の研究へのいくつかの含意を示す。

2. 研究の方法

1980年代から1990年代にかけて、NPO の基盤整備をめぐる活動に関わった主要な関係者へのインタビューを行い、またそれらの関係者による報告書や団体の内部資料などを分析した。

さらに日本 NPO センター設立10周年の記念事業の一部に参加し、参与観察を行った。

インタビューは、日本 NPO センターの関係者をはじめ約25名を対象とし、2005年の秋から2007年の春にかけて行われた。すべて IC レコーダーによって録音され、反訳された。日本 NPO センター設立10周年の記念事業の一部として、その10年の歴史を振り返る書籍の出版事業に執筆者として参加し、日本 NPO センター設立のプロセスを記述する章を担当した。その原稿は公刊前にインタビュー対象者達に閲覧され、事実関係などのチェックと内容に対するコメントを受けた。

3. イシュー・ネットワーク、政策コミュニティ、組織

(1) 組織形成についてのこれまでの研究

組織についての研究は、一方でその内部のシステムや、組織の構成単位である集団や個人の行動の分析に向かい、一方では組織とその外部環境との適合性や、その外部環境としてのコンテキスト、他組織との関係の分析に向かった。

その後者の方向に関していえば、組織の外部環境の対象が分解され、組織との関係の分析が精緻化されながら、その関係性についての考え方も複雑化していった。つまり、コンティンジェンシー理論で想定された組織と外部環境との適合性は、外部環境に対する組織側の要因の適合性であり、その受動的な組織観が批判され、この点を克服するために、組織間関係論や組織認識論として、組織と外部環境とのインタラクティブな関係や、組織による環境の主體的認識やその操作が論じられるようになった。さらには、当該組織を視点においた研究から、ネットワークや組織群を単位とする社会学的制度理論やポピュレーション・エコロジー論も展開されるようになった。

しかし、それらの研究では、いずれも組織が所与とされている。これまで手薄だったとされる組織変動、組織進化、組織ライフサイクルに関する研究においてさえ、組織は最初から存在しているところから論じられている。わずかにイノベーション論において、シュムペーターの指摘した新結合や企業家精神によって新たな事業や企業が起ることが論じられるが、それにしてもあくまで新事業の発生を論じるもので、事業の革新性や競争優位性が問題であり、組織はそれに応じて自動的に生じるかのように論じられる。

現代においては、組織は一企業家や少数の仲間によって興されるというパターンだけでなく、既存の組織から生み出されたり、複数組織から生み出されたりするパターンが増えている。とりわけ利害関係が複雑であったり、多様な価値が交錯するような状況においては、それらの多様性を包含するプラットフォームのような役割を担う組織が求められる。

それがたとえ利潤追求を目的とした諸組織間であっても、組織間のコーディネーション機能が期待される組織は、多様な利害関係を包含する必要があるため、非営利組織として設立されることが多い。複数の企業による研究開発のために組合が設立されたり、多くの事業者団体が社団法人となっていることはそれを物語っている。

(2) より広範なネットワークの中での組織

経営学の立場からの組織の研究は、経営の主体としての一団体組織の視点が基本であるために、ネットワークを論じる場合でさえ、どうしても一団体組織の行動に収斂されてしまう。そのことが今日における多様な組織の行動を分析する視点を狭くしている。

今日の組織の中には、従来のような単純な競争優位性追求や、存続第一優先とは異なる原理で生まれ、行動するものが増えている。あるいは、純粋な営利企業においてすら、コンプライアンスはもちろんのこと、社会的責任や社会的貢献が問われ、社会の支持を獲得することが重視されている。

こうした状況においては、組織をより広範な視点やネットワークの中で捉えることが必要となる。現実の組織がそうした世界観の中で生きるようになってきているからである。

本稿においては、一企業（起業）家や少数の仲間によって興される組織ではなく、多様な利害や意図の交錯する中で、さまざまなアクターのゆるやかなネットワークからコミュニティが形成され、さらにそこから組織が形成されていくプロセスを記述する。図1は、そのイメージを示している。

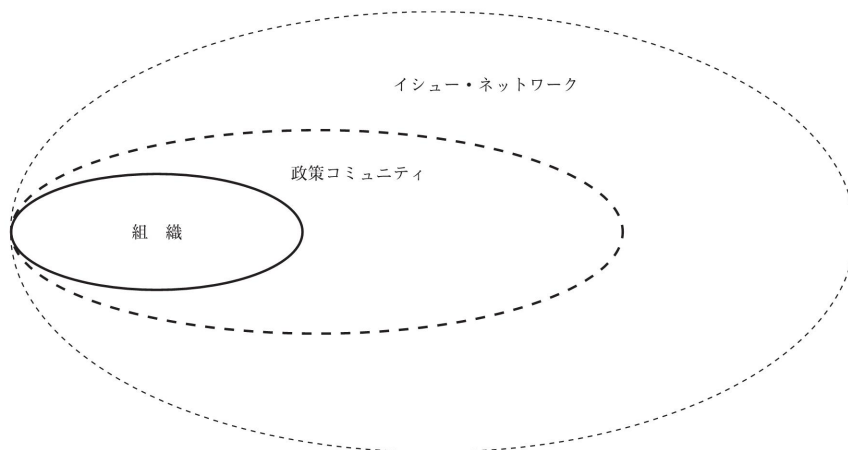


図1 本研究のイメージ

(3) イシュー・ネットワークと政策コミュニティ

イシュー・ネットワークは、もともとは政治学で生み出された概念である。政策ネットワークの中の理念型として、イシュー・ネットワークと政策コミュニティが説明される。

政策ネットワークとは、「政策の作成・決定・実施と策定をめぐって、資源依存により相互に結びつけられ、資源依存構造の断絶によって他の群・複合体から区別される組織の群・複合体」(Rhodes = Marsh 1992, p. 182), 「政策決定、計画策定と遂行が公的・私的アクター間に広く配分、もしくは分散されている状況における政治的資源動員のメカニズム」(Kenis = Schneider 1991, p. 41) と定義されるように、政策をめぐるフィールドにある諸組織やその資源動員のメカニズムなどを指す。

政治の世界では、多様なアクターによるさまざまな利害と意図が交錯する。そこでは最終的な目標でさえ曖昧で解釈の余地があるために、課題も所与ではなく、またかかわりを持つアクターも所与ではない。図1の一番外側の楕円が破線で示されているのは、アクターの出入りが緩やかであることを表現している。つまり、イシューとして意識される事がら自体が所与ではないために、それがイシューとして浮上するプロセスでアクターが出入りする。そしてその出入りは範囲が広範で、緩やかである。

しかし、時間経過や利害関係が現実的になってくるにつれて、イシュー・ネットワークの中で、イシューにより強くコミットするアクターが出て、それらのアクター間でのタイトなつながりが生まれるようになる。これらのタイトなつながりを持つアクターのネットワークが政策コミュニティで、イシューやその個別課題に対して積極的に働きかける。ただしそれらの諸アクターは、同質性が高いとは限らない。競合的な関係もあれば、協調的な関係、相互補完的な関係もある。

もちろん、このイシュー・ネットワークと政策コミュニティというのは、複雑な現実を観察し、分析するための理念型であるので、両者を識別することは難しい場合もあるだろう。しかし、ただ何らかのつながりがあるというだけのネットワークの把握ではなく、2つの理念型を立てることによって、つながりの違いを見ることが意識され、またイシューの発生や成熟のプロセスにしたがって、ネットワークも変化することを分析する視点となりうる。この点でネットワークを、ある一定の程度でのつながりによって一律なものとして見る従来の視点から、つながりに濃淡を持ったより広いネットワークを分析の射程に入れ、その中での変化を見る動的な視点へと導く可能性を持つといえるだろう。

表1は、これまでの政治学における研究でまとめられたイシュー・ネットワークと政策コミュニティとの違いを示している。

以下の節では、イシュー・ネットワークの形成から、次に政策コミュニティが、そしてさらにそこから組織が形成されていくプロセスのケースとして、日本 NPO センターが設立されるまでのプロセスを記述する。

表1 政策コミュニティとイシュー・ネットワーク

	政策コミュニティ	イシュー・ネットワーク
構成メンバー	<ul style="list-style-type: none"> ・限定的 ・意識的排除もあり ・経済的・専門的支配 	<ul style="list-style-type: none"> ・広範囲で大きい ・幅広い利害関係 ・包括的利害関係
統合	<ul style="list-style-type: none"> ・頻繁でタイトな相互利用 ・価値・成果の持続性 ・諸価値の共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・接触頻度・強さは変化 ・変動的 ・常に摩擦が存在
資源	<ul style="list-style-type: none"> ・全参加者が保有 ・参加者間での交換関係 ・諸組織内では階層的 	<ul style="list-style-type: none"> ・いくらかの参加者は保有 ・協議による関係 ・多様で変化しやすい配分
パワー	<ul style="list-style-type: none"> ・均衡的 ・アクティブサム・ゲーム 	<ul style="list-style-type: none"> ・不均衡な資源配分とアクセスによる不均衡 ・ゼロサム・ゲーム

Rhodes = Marsh (1992), p. 187 を要約して作成

4. 日本における NPO 基盤整備活動台頭のプロセス

(1) ネットワーキング

安保闘争、反戦運動、労働運動、学生運動、そして公害に対する運動や、一方では国際活動や企業財団の台頭など、日本の民間非営利活動は60年代、70年代においても活発であったが、NPO という言葉が一般的に用いられるようになったのは、1990年代に入ってからのことである。そのきっかけになったのは、1992年の日本ネットワークス会議の第2回のフォーラムである。それは、「ネットワークングを形に！ ～個人と社会の新しいあり方を考える～」をテーマに、アメリカの NPO 界の大物達が顔をそろえ、アメリカの NPO やそれを支援する社会システムが初めてその全貌を現すものであった。

日本ネットワークス会議は、1982年にアメリカで刊行されたリップナックとスタンプスによる『ネットワークング』の翻訳書が1984年に刊行された際に、それに触発された人々によって立ち上げられたネットワークング研究会を発端とするもので、それ自体が多様なメンバーによるネットワークングであった。

『朝日ジャーナル』でもその後4年間にわたって200団体を紹介する同タイトルの連載が始まり、日本のボランティア活動の中核的団体であった日本青年奉仕協会（JYVA）で

も、その雑誌『グラスルーツ』でネットワークをとりあげていく。その『グラスルーツ』誌の関係者、リサイクル問題に取り組む市民活動団体の関係者、革新自治体として「自治体学会」設立の原動力となった神奈川県職員などをコアメンバーとし、さらに民間助成財団として市民活動の支援のあり方を模索していたトヨタ財団の関係者なども加わり、ネットワーク研究会は定例研究会を重ねながら徐々に拡大し、1989年には『ネットワーク』の著者であるリップナックとスタンプス夫妻を招聘する大規模なフォーラムを開催するまでになる。

さらに、その3年後の1992年には、アメリカにおける非営利組織の隆盛ぶりを伝えるレポートなども出はじめていた状況の中で、NPOを正面から取上げた日本ネットワーク会議の第2回のフォーラムが開催されたのである。

一方、経済企画庁でも高度成長後の社会についての研究が進められており、1983年には社会参加活動に関する調査研究の報告書が出されている。リップナックとスタンプスの『ネットワーク』の翻訳も、経企庁による社会参加活動に関する研究の中で企画され、それに関する委託調査を受けていた社会開発統計研究所によって翻訳されている。

(2) NIRA レポート

1990年代に入ると、海外に進出する日本企業の現地での摩擦が問題となり、経団連では社会貢献部が設置される。トヨタ財団の他にも、日本船舶振興会が日本財団という通称を用いて、民間の公益活動やその基盤整備活動を助成するようになる。そんな中で、まちづくりのNPOの関係者や元トヨタ財団関係者らが中心となって、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」が1993年より開始される。そこでは市民公益活動に関する各分野から幅広くメンバーが集められ、市民公益活動団体の実態調査とそれらの活動の基盤整備に関する提言がまとめられた。また、この調査にもとづいて、メンバーを重複させながら、経企庁や日本ネットワーク会議でも、市民活動の基盤整備に関する調査研究が行われた。

(3) NPO 法成立に向けた動き

これらの調査研究の一方で、市民活動の基盤や制度を整備するための運動も、これらと連動して推進された。1993年に設立された市民活動を支える制度をつくる会＝シーズは、そうした運動の中核となっていった。政治家や政党の動きも1993年ごろから本格化する。日本新党は、1993年6月に東京都知事選挙に際して非営利法人基本条例の制定を唱え、1994年8月にはNPO議員立法タスクフォースを設けた。また新党さきがけでも、同年

に NGO についての勉強会を開始し、それは NPS (Nonprofit Sector) 研究会に発展した。

こうした NPO の基盤整備に関する調査研究や運動が本格化していく最中に、1995年の阪神・淡路大震災を迎えた。その際に140万人ともいわれるボランティアが全国から被災地に訪れる様子を、1月27日の衆議院予算委員会で五十嵐広三官房長官がボランティア支援立法の用意があることを表明し、2月3日には18関係省庁によるボランティア問題に関する関係省庁連絡会議が設置され、NPO 法に向けての動きは加速する。

1993年から活動を始めていた「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」に参加した有志による市民公益活動の基盤整備を考える会、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会、NPO 研究フォーラムの3つの団体は、政府の動向をけん制するように、それぞれ NPO 法に関する申し入れや提言をするが、1995年3月17日にこの3つの団体を中心とした「市民活動の支援制度に関心をもつ市民団体の連絡協議会」の結成の呼びかけがなされた。そして4月15日には渋谷の日本青年館で結成集会在行され、そこで「市民活動の制度に関する連絡会」が発足した。この呼びかけは元トヨタ財団の山岡義典を準備会責任者とし、東京事務局をシーズの松原明、大阪事務局を地域調査計画研究所の佐野章二が担い、正式結成以後も山岡が世話団体責任者となった。以後この連絡会では、山岡が顧問をしていた長谷工総合研究所や、佐野の地域調査計画研究所などで世話団体会、そして大阪 YMCA で公開フォーラムなどが持たれ、多くの市民や団体を議論に巻き込んでいった。

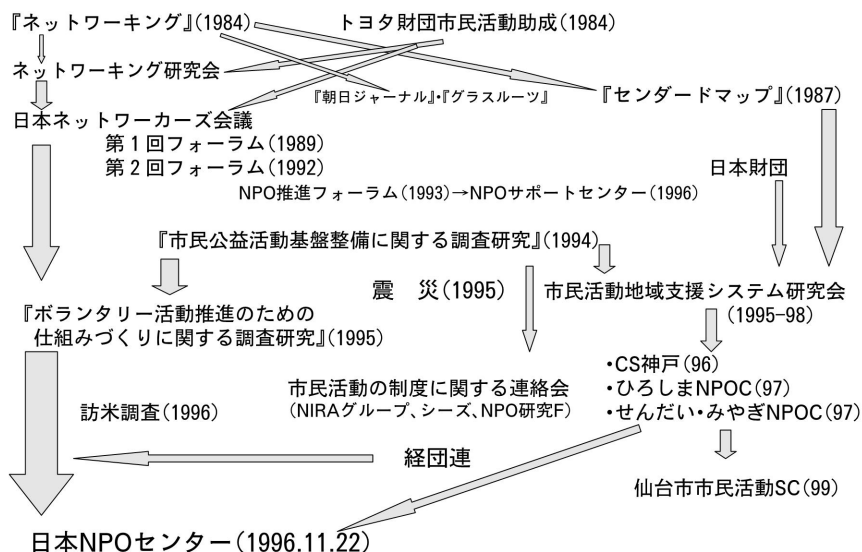


図2 日本 NPO センター設立に至る関連事象

5. 日本 NPO センター設立をめぐる諸関係者

日本 NPO センターは、「地域を超え、分野を超え、セクターを超え」というスローガンの下、市民公益活動の基盤整備をめざすナショナル・インフラストラクチャー・オーガニゼーションとして、1996年の11月に設立された。その設立にはさまざまな団体や個人が関わった。またその活動は、NPO 法成立のための運動と連動していた。そのため、市民活動の基盤整備というイシューは、法律の制定とナショナル・センター設立という2つ具体的目標を中心にして、関係者の範囲とその利害を拡張することとなった。

震災におけるボランティアの活躍ぶりに、地震発生の10日後には、官房長官がボランティア支援立法の用意があることを表明し、さらにその翌週には18関係省庁によるボランティア問題に関する関係省庁連絡会議が設置された。この動きに対して、以前から市民公益活動の基盤整備を目指していた市民団体側は、ボランティアという個人を支援する法律ではなく、そうした諸個人の受け皿となり、活動を支援する団体に法人格を与える法律こそが必要であるとして、政府の動きに異議を唱えた。そして野党側でも政府の動きに反発し、独自の法案作りを進める。

1995年4月には「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」のメンバー、シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会、NPO 研究フォーラムの3つの団体によって、「市民活動の制度に関する連絡会」が設立された。その他にも、日本青年会議所、シンクタンク、芸術家団体、労働団体、福祉関係団体などが、NPO 法をめぐる提言を行った。

こうしたイシューの盛り上がりとそれに係わる関係者の拡大の中で、いくつかのグループが形成され、その内、法律制定とナショナル・センター設立という目標によりコミットし、それを推進する関係者のコミュニティが形成されていった。NPO 法成立に向けて、ほとんど毎日のように集会在全国のどこかで開催され、シーズの代表者はその運動の中心となっていき、日本 NPO センター設立を進めるメンバー達は、全国の NPO 関係者とのネットワークを形成していった。また各地域においても、そうした集会を準備する中で、地域における NPO 関係者のコミュニティが形成されていった。それが各地域における NPO 支援センターの母体となっていっていった。

諸分野の市民団体はもちろんのこと、経団連、青年会議所、財団、政府、諸政党などが参加した市民活動基盤整備のイシューから、それらの関係者の間につながりが生まれ、さらに NPO 法成立とナショナル・センター設立という具体的目標を立て、推進する活動

のコアメンバーによるコミュニティが形成され、そしてそのコミュニティのメンバーによって、実際にナショナル・センターが設立されたのである。

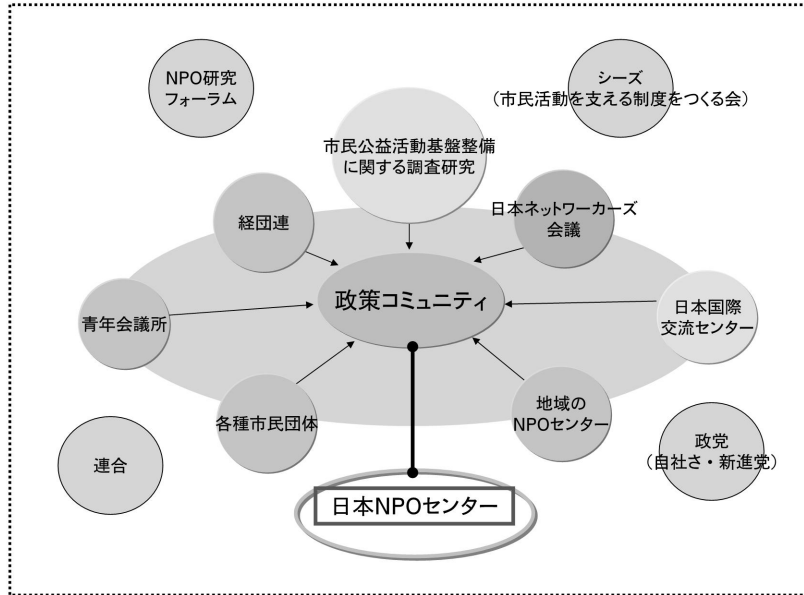


図3 NPOの基盤整備をめぐるイシューネットワーク

6. おわりに

本研究においては、複雑な経緯や関係者の相互作用を通じて形成された日本 NPO センターという組織の設立を、イシュー・ネットワーク、政策コミュニティという視点で整理した。特定の事例を詳細に記述することは、ともすれば個別の事例に関わる断片的事実の羅列に終わる危険性をもつ。しかし、この事例に見られるように、たったひとつの組織が立ち上がるだけでも、現実にはこれだけの多様なアクターや要素がからみあっているのである。しかも、その状況は時間の経過や他の事象の影響を常に受けながら変化している。

組織研究における変動に関わる部分は理論化が難しく、これまでも手薄であった。それは諸関係が時間の経過とともに変化していくため、今後もその壁は大きく立ちはだかることだろう。

こうした組織の形成や変動に関わる研究では、組織の歴史を詳細に記述するものが、これまでにある程度の成果をあげてきたことは注目されるべきだろう。複雑に絡み合う諸要因が、時間の経過にしたがって変化していく中で、イシュー自体の解釈やその中での活動

の意味や目標も変化するという現実の組織の姿を分析するには、フレームや視角を固定せずに、それ自体も柔軟に変えながら記述することも必要かもしれない。科学的であろうとするあまり、意図する分析視角でしか組織現象を見ようとししないのは、現実を目をそむけ、虚構を作り上げる結果となりかねない。

今後の課題としては、この事例におけるさらに詳細な記述と同時に、ソシオグラムなどによる諸関係の可視化があげられる。図2で試みたような関係性の変化の見取り図は、関係を示す線の太さや長さなどを工夫することによって、時間経過なども表現することも可能と思われる。記述がなお詳細になるならば、他方でこうした見取り図が重要となるだろう。

参 考 文 献

- 正木 卓 (1999) 「〈政策ネットワーク〉の枠組み—構造・類型・マネジメント」同志社政策科学研究, Vol. 1, pp. 91-110.
- 木原佳奈子 (1995) 「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』第2巻3号 pp. 1-37.
- Heelo, Hugo (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment," Anthony King ed., *The New American Political System*, American Enterprise Institute.
- Kenis, P. and Schneider, V., (1991) "Policy Networks and Policy Analysis," in Marin and Mayntz eds., *Policy Networks*. Westview Press.
- Lipnack, J. and J. Stamps, (1982) *Networking: The First Report and Directory*, Doubleday & Company, N.Y., (J・リップナック／J・スタンプス (1984) 『ネットワーク—ヨコ型情報社会への潮流』(正村公宏監修, 社会開発統計研究所訳) プレジデント社).
- 日本ネットワークワーカーズ会議 (1990) 『ネットワークが開く新しい世界 第1回日本ネットワークワーカーズ会議・報告書』.
- 日本ネットワークワーカーズ会議 (1993) 『ネットワークを形に! 第2回日本ネットワークワーカーズ・フォーラム報告書』.
- 日本ネットワークワーカーズ会議 (1995) 『非営利団体と社会的基盤—ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究—』.
- 日本 NPO センター (1997) 『日本 NPO センター設立に関わる訪米調査報告書 アメリカの非営利セクターを支えるインフラストラクチャー・オーガニゼーション』日本 NPO センター.
- Rhodes, R.A.W., (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) "Policy Networks in British Political Science" in *Understanding Governance*. Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. and Marsh, D., (1992) "New Direction in the Study of Policy Networks". *European Journal of Political Research*. No21.
- 総合研究開発機構 (1994) 『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』(NIRA 研究報告書 No. 930034) 総合研究開発機構.
- 総合研究開発機構 (1996) 『市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究 (第2期)』(NIRA 研究報告書 No. 960075) 総合研究開発機構.
- 山岡義典・青木利元編 (2007) 『市民社会創造の10年—支援組織の視点から—』ぎょうせい.