

【文献紹介】行政と NPO とのパートナーシップにおける「対等者性」の条件

抄訳：クラッグ＝パークス「抗議かパートナーシップか 政策過程におけるボランティアおよびコミュニティ・セクター」

Gary Crag, Marilyn Taylor and Tessa Parkes, “Protest or Partnership? The Voluntary and Community Sectors in the Policy Process”, in *Social Policy & Administration*, Vol.38, No.3, June 2004, pp.221-239.

山崎 克明

はじめに

近年、日本において、そして北九州市においても、行政と NPO その他の市民活動団体とのパートナーシップや「協働」が叫ばれ、様々な分野でそれが実施されつつある。そしてそこでのキー・コンセプトの1つが行政と市民活動団体との「対等者性」である。しかしそのようなパートナーシップ関係が成立する可能性と条件についてはいまだ十分な議論がなされているとは言い難い。以下に抄訳・紹介するクラッグとパークスの手になる小論は、この問題についての議論を深めるための有益な手がかりを提供してくれると考える。

概 要

パートナーシップが強調されるようになると共に、これまでは政策過程の「外部者」“outsiders”と思われてきた多くのボランティアおよびコミュニティ組織に新たな参加の機会が開かれてきた。しかしこのことは同時に、それらの組織が内部者として活動する一方で自らの自律性を維持するための努力が必要になるという新たなジレンマを生み出しつつある。本稿はこれらの組織が政策や課題に影響を与えようとする際に行う戦略的選択 strategic choices について検討する。本稿では政策過程における「内部者」と「外部者」という単純なカテゴリー化はせず、戦略的選択はこれよりも複雑かつダイナミックなこと、内部者の戦略は外部者の戦略に依存し、その逆も成り立つこと、多くの組織は両方の場で活動していることを論じる。

キー・ワーズ

政策過程；運動（キャンペーン）；ボランティアおよびコミュニティ・セクター；パートナーシップ

序 論

パートナーシップ事業への政府の関心が増大するとともに、ボランティアおよびコミュニティ組織（voluntary and community organizations, 以下 VCOs と略記する）に大きな新しい機会が提供されている。しかしこれらの組織が政策形成過程に参加するとき、かれらは影響力を得る機会と自立性と自律性 independence and autonomy を維持する必要とのバランスをとるという難しい戦略的決定に直面することになる。かれらはまた、多様な政策領域での協働が増えている強力なパートナーたちと自分た

ちとの資源と力の不均衡という大きな問題に直面することにもなる。

このバランスをとるという行為は新しいものではない。ことに 1990 年代の福祉における契約文化への転換により、（地方）国家（local）state に取り込まれる虞に対する懸念が呼び起こされた。かつては地方政府あるいはその他の法定団体 statutory bodies が提供していたサービスを提供することになった VCOs は、政府購買者の設定した規則や財政的制約の枠組みの中で、次第に心配を増した。従って、1997 年以降、政府が VCOs に討議へのそして潜在的には政策への影響力の一層のチャンネルを開放したことは、ボランティアおよびコミュニティ・セクターが単なるサービスの供給者と見られることからの歓迎すべき転換であると広く考えられてきたけれども、政策論争に関わることは国家への取り込みであると見られる程度が増すとともに、それと平行した問題が起こってくる。それはまた、周辺の地位に追いやられている団体に対して政府が進んでしかし不均等に手を伸ばそうとするとき、以前は政府に取り込まれるなどという考えは問題にもならなかった小さなコミュニティ組織を含むより広い範囲の組織に、同じ懸念がいまやびったり当てはまる。たとえば地方協約 local compact の発展に関する調査研究は、黒人と少数人種（エスニック）（BME）グループが依然として一般にボランティアおよびコミュニティ・セクターの周辺にいること、それらの社会基盤の整備のための特定の資金の流れができてきているにもかかわらず、これらのグループもまた、協約の発展が政府および地方政府に代わって「彼らの」コミュニティにサービスを供給するという狭い、契約に規定された役割に彼らを縛り付けることに懸念を表明していることを示している（Craig *et al.* 2002）。

取り込みに関する議論はしばしば、VCOs が直面する選択を、内部者か外部者かのどちらか 2 つとして特徴づける。

他の調査研究は、現実はいくらよりもっと複雑であることを示している。例えば Maloney と同僚たち（1994）は内部者を周縁的内部者と中核的内部者に区別する。彼らは、政府は周縁的内部者をまったく締め出すよりも含めた方がトラブルが少ないと主張する。Grant（1995）はこの分析を進めて 3 類型に区別する。内部者を①囚われグループ（公的資金への依存が政府から身を振りほどくことを難しくしている）②控えめグループ（しばしば専門家の組織で、彼らがどのような戦略を採ることに決めても、特権的地位と何らかの保護が与えられる）③旗幟の鮮明なグループ（メディアと世論を注意深く利用することによって内部者関係の中である種の自治 autonomy を得る）が、これである。彼はまた外部者を 3 種類に分ける。①潜在的内部者（信用と資源を持ち、容易に内部者の地位に転換できる）、②外部者（内部者の地位を求めるも失敗）、③外部者としてとどまることを選ぶイデオロギー的外部者が、これである。

Lune and Oberstein（2001）はこれらの関係を違った方法で特徴づける。彼らは個々の組織を個別に見るのではなく組織分野（ないし政策領域）とそこの中での組織間の関係を考慮に入れることを強調する。彼らは国家と VCOs との関係を 3 類型に区別する。

- ①政策分野に直接的に埋め込まれているもの。これらの組織はしばしば国家に依存し、効率的に活動するために国家との統合的關係あるいはパートナーシップを構築している。合衆国の社会サービスの文脈では、彼らはこの種の関係を特に一般的とみている。
- ②外部者。意思決定過程、リーダーシップ、権力中枢に挑戦し、自らを国家の諸システムの制度外のものと規定しつつも、利害の共有部分での事象に影響を与えようとする。
- ③仲介組織。国家およびコミュニティ組織と日常的に交流する。彼らはしばしば政策領域でコミュニティ組織の役割、たとえば擁（弁）護活動 advocacy work に関わるが、外部者ではない。

本稿では、英国の VCOs がこんにち包摂と独立(自立)の間の緊張のバランスを取る方法を探るため、政策過程における VCOs の役割に関する調査研究を参考にする。本稿の調査は、文献研究をもとに、内部者と外部者との区別の有用性を提唱することから出発したが、VCOs が政府のアジェンダに引き入れられる虞があるのに「内部者」と「外部者」とに区別するという戦略は、実際には一見するよりもはるかに複雑でダイナミックであると結論した。

本稿は2部よりなる。第1部では、政策影響力への2つのアプローチの間にあるといわれる区別と、諸組織が挑戦に対処する方法のいくつかをかなり単純に取り上げ、これを急速に変化する政策環境の文脈において、「内部者」と「外部者」の戦略の相対的利点を検討する。第2部では、組織が2つの戦略の諸要素を結びつける方法を分析する。そこではまた、個々の組織の観点よりも組織領域の観点から、そして政策開発における多くの VCOs の地位の複雑さのはるかに微細な差異の理解を深めることによって、戦略を分析することの利点を論じる。

本研究について

ここで部分的に報告されている調査は2000年4月から2002年4月にかけて行われたものである。それには約150時間のやや体系的なインタビューが含まれている。第1の段階はボランティアおよびコミュニティ・セクターの中の媒介団体 intermediary bodies と政府との最初の一組の「試験的」インタビューであった。第2段階では4つの地方の研究と平行して国の組織の研究を行った。それにはVCOs ならびに国および地方の政府の回答者のインタビューが含まれる。第3に、3つの政策領域、すなわち、公害ないし環境、近隣地域の再生、ならびに高齢者の最小限の収入の問題に関わる政策の各々についてより詳細な事例研究を行った。第3の段階の間、各政策コミュニティにおける4～6のVCOs と地方、広域、国のレベルの政府当局者ならびに少数の他の主要関係者のインタビューを行った。4地方の研究は、イングランドの4つの異なる地域にある、ロンドン・バラ、農村部のシャイア州 shire county、大都市、ならびに新しい独立自治体 unitary authority [州と地区の2段階の議会があった地域に、1995年以降、一本化した議会が導入された地方自治体：訳者註] を含む、多様な地方政策の文脈を提供するために選ばれた。地方の回答者は、異なる規模と構造の組織と、政策の焦点と、それらの仕事に対するアプローチをカバーする広範囲の経験を提供するために、層別化して抽出された。調査研究チームはまた、BME を起源とするようなものを含む比較的小さくより周辺的なグループが、本研究の各パートで十分に代表されるようにした。われわれはまた、内部者／外部者二分法を反映するようなサンプルを得ようとしたが、後に明らかになるように、特に自らを現実に「外部者」であると特徴づける組織を見出すことは難しいことが判明した。

政策環境

近年、VCOs の直面する選択は著しく変化してきた。そこで今日のように戦略的選択を探し求める前に、それらが活動している政策環境の変化を理解する必要がある。研究対象とした組織のほとんどが、1977年と2001年に選出されたニュー・レーバー（新労働党）政府は前の政権よりも〔VCOs からの〕影響に対してよりオープンであるということに同意した。あるものは政策環境の「激変」「sea-change」とまで述べた。中央政府のリードは国レベルでの新たな機会をつくただけでなく、地方政府レベルでも連携の手を強め、あるいは疑念を持つ人々に変化の必要を説いてドアを開いた。広域政府の出現は変化する政策環境のさらなる要因であった。地方的には、〔VCOs の〕影響の及ぶ新たな空間は、地方行

政の変化あるいは単一政党支配から全面的コントロールの完全な撤退への変化といった諸要因によっても、開放された。

これらの変化は、政府とそれに影響を与えようとするものとの間の、より「透過性のある」境界線をもった政策環境を生み出してきたように見えた。ニュー・レーバーの下で、ボランティアおよびコミュニティ・セクターのキーパーソンたちは首相政策班 Prime Minister's Policy Unit、社会的排除対策班 Social Exclusion Unit とその政策行動チーム Policy Action Teams、並びに近隣地域再生班 Neighborhood Renewal Unit といった新しい政策班に引き入れられ、中央の政策諮問グループも設置された。このことはあるものには政策過程を著しく不透明にした。

今日では内部者について様々な意味があり、異なるレベルの「内部者性」が生まれていて、政策環境は流動的狀態にあり、すべてのプレーヤーは自分たちの役割にも関与のルールにも確信がない。あるボランティアおよびコミュニティ・セクターの回答者が表現しているように、「政策は非常にわかりにくくなってきた」。

内部者の戦略と外部者の戦略の比較

この背景から、われわれは内部者と外部者の戦略の相対的価値について広範な見解を見出した。内部者の地位の新しい機会が歓迎され、一般的に有益だとみられた：

「報酬は、あなたは何かをしている、参加している、その真中に入りつつある、という実感である」。けれども、多くの回答者は一定程度の自律性を保持すること、すなわち、彼らが影響を与えようとしている組織から距離を持ちつつそれに関わることに、そして特に、資金提供者との距離を保つことが重要であると論じた。この後者の点は回答者にとっては継続的でおなじみの争点であり、彼らの多くは、資金提供者たちは組織を特定の政策に縛りつけあるいは批判を断念させる手段として資金を使おうとしているに違いないと感じていた。

この見解では、政府からの資金提供に依存していることは、組織が「囚われグループ」になる一批判的立場は不可能である一ことを意味した。そしていくつかの組織は、これは現実よりはむしろ虞であると理解していたが、多くはそれは組織を自己検閲に導く可能性があると感じていた。事実いくつかの組織は運動をした結果資金提供を失ったと報告した。Barnes（1999）はパートナーシップへの参加は同様の危険を引き起こし、エネルギーを浪費し受け身の姿勢を奨励すると論じている。回答者の何人かもこれを認めた。彼らは、パートナーシップにある多くの組織が「私なら一度入ってしまえばこれを変えられることができるが、彼らはそうしない」と信じて「そのシステムに吸い込まれてしまう」のを見た。彼らの見るところ内部者は簡単には動けなくなった。ある回答者は外部者から内部者への転換は自己検閲の圧力を生み、組織は批判能力に影響能力と交換すると感じた。実際、「私は仕事の関係を維持する必要があるから、著しく批判的な立場をとることは決して有益ではない」という、ある「内部者」の主張は、この見解を支持しているとみることができた。ある「外部者」が論じたように：

「政治は戦い、闘争、苦痛、恐怖である。……市民性のこのモデルは闘争については一切語ることがない。それは権力についても語ることがない。どの文献にもみられない語の1つは権力である。その代わりにパートナーシップという語がみられる。それはわれわれにとっては呪いである。というのは、われわれはこれまでパートナーシップをみてきたし、試みてきたからである。……もしも同じ力を持つのでなければそれは虚偽である。……そこでわれわれは、平等な力関係に入ることができるまではパートナーシップを避けるよう心がける」。

政策過程に関与することは必然的に中央国家ないし地方国家 central or local state の視座に組み入れられ、組織自体の価値や慣行が妥協の方向に導かれるという認識に対しては、他の回答者たちが断固として異議を申し立てるであろうし、またそのようにした。われわれの話した組織の幾つかは、そのことが彼らの自律性あるいは政府を批判する能力に影響を与えるとは思っていなかった。というのも、彼らは結局、彼らを選ぶところでのみ協働できるからである。他の者たちは「政府はわれわれの敵ではない。彼らはわれわれの友人である」とさえ論じた。ほとんどはこれよりもっと慎重な見方をしたが、内部者であることは必然的に組織が批判的ではありえないということを意味するということは、受け入れなかった。「内部者」の回答者の1人が強調したように、「統制された攻撃性というのは十分ありうる!」。同様に、内部ににいるということは保守的の見解を持っているということと同じこととは見られていなかった。あるものが体制の一部でありかつ急進的（ラディカル）でありうる（もっともこれは常に容易なことであるわけではなく、かなりの政治的素養を必要とする）。

「内部」にいる人々が、反対戦術が政策変更を導いた事例を示すことは難しいことがわかった。彼らにとっては、外部ににいるということは、グループが「過度に否定的で建設的でないという評判」を得て、常に軽視され過小評価される可能性があることを意味した。

あるものはまた、外部者たちは彼らと同意見の人々の「怠惰な会派の世界」の中で活動しているように感じた。幾つかの黒人および少数人種（BME）組織は、何年にもわたる外部者の位置—自分の方から求めたのでない位置—は事実上何も達成しなかったと、強力に主張した。これとは対照的に、近年の政府の BME グループ支援に対する関心の向上は、彼らの見るところ、関与の量と質が限定されているにもかかわらず、こうした組織が「資金提供へのアクセスを得、それを配分して変化への扉を開く」ことを認めた。内部者として活動した人々は、それを「断る」のは無責任だろうと述べて、チャンネルを開こうと心がける責任、開く責任について、次のように語った：

「関わらないということはわれわれが前進することを不可能にし、進む気がないように見させることになる。それは開いた窓であり、われわれは誰もそれを二度と締められないよう蝶つがいを取り外すことを望んでいる」。

「権力の中心が内にあるときに、どうして外にとどまってかけらを拾うのか」。

内部に移動することについてはその他の議論もあった。内部者たちは意思決定者の争点の見方を変えることができる特別な知識あるいは視座を持っているであろう。彼らはたとえば協議会を運営し、あるいはパートナーシップにある少数人種（あるいはゲイ／レスビアン）の候補者を持っており、その結果、彼らはともすれば失われがちな BME あるいはゲイの視座を提示できる。内部者たちはまた、彼ら自身の証拠や調査を政策の計画と開発に提供することもできる。反対に、内部者たちは外部者たちが有効に活用できる可能性のある資料にアクセスできるであろう。内部者たちはまた、特定の人だけに認められた資料にアクセスできるということは、彼らが即座に応答でき、大事なことを損なうことがないことを意味したと述べた。地方レベルでは、回答者たちは一般に内部者の地位を確保することが決定的であると感じていた。それができれば「隠されたアジェンダをモニターする」ことができ、必要な場合にこれらのアジェンダを表に出す上で決定的な役割を演じることができるからである。けれども外部者の組織は、この特別に許された情報へのアクセスが時には内部者の応答能力を弱めるということを示唆した。というのも、その利用にはたとえば秘密保持の条件が付いていたからである。

逆に自らを外部者と見ている人々は、自分たちの基本的な強さの1つは争点を政策アジェンダに上げさせることにあったと感じていた。外部者の組織あるいは戦略は、デリケートな問題について政府が新聞

の評判を恐れてテーブルにつくようにさせることができた。外部者はまた、自分たちは焦点を守ることができた、彼ら自身のアジェンダをより明確に維持することができ、他のたくさんの問題の中に引き込まれることはない、と感じていた。

外部にとどまることを支持する人たちはまた、直接行動の要素がそれ自体として必要であると論じた。「直接行動は誰も傷つけない。それが民主主義を傷つけることも全くない」。多くの組織は紛争や対立が受け入れられることを明確に認めたが、暴力を認めるものは全くいないように見えた。経済的グローバリゼーション、遺伝子組み換え食品、あるいは地方の「民族」関係の衝撃のような問題をめぐる直接的なそしてしばしば暴力的な行動の成長を所与とするとき、これは興味深い観察である。けれどもこれは、われわれが自らをもっぱら外部者であると規定する多くのグループにアクセスできなかったという事実を反映しているのかもしれない。

内部者の戦略を起動させること

内部に位置する方が快適であるように見られる一方、ある回答者たちは内部者であることは現実には外部者であるよりもはるかに厳しいことであると論じた。構造的あるいは組織的に内部にいるときには、根本的な戦略的最先端を保持することはしばしば難しいことである。組織の価値基盤が明確であること、それらの価値を適切な方法で表すことが自由だと感じていることが、組織にとってきわめて重要である。ちなみに、このことは、かれらが他の VCOs と連合体 alliances の一部を構成しているときには、しばしばより難しくなった。

幾つかの組織は、政府との仕事のテーマに関してかなり硬い方針を採り、「力と力を合わせること」が必要だといった。しかし彼らは、この接近法は強力な利害関係者と対決し、確かな「プレーヤー」として活動するに十分強力な権力基盤を構築するのを助けるために、多くの厳しい能力形成が必要なことを認識していた。他の人たちはもっと実用的な見解を取り、「何が勝てるか、何が達成可能と考えるに十分政府に近いか」に焦点を当てる。われわれが話した多くの国（レベル）の組織は、好機が訪れたときにそれらを使うことが重要だと感じていた：「われわれがしようとしていることは、単に同じ問題を『しつこく話し続ける』ことよりも、何が当面の争点であるかを見極めてそれに応答しようとすることである」。この種の位置はかなり直感的にわかることであるが、われわれの証拠は調査研究、討論、フィードバック、メンバーたちとの協議が、争点や戦略を決める上ですべて等しく重要な部分であることを示唆した。1つの決定的な要因は介入のタイミングであるように思えた。もしも政府から見てタイミングが正しくなければ政府は聞く耳を持たないから、それはエネルギーの浪費であることが経験された。

内部者たちはまた、彼らが活動する環境に対する高度の理解が必要であった。たとえば、多様な構成の政党連合が治めている地方自治体が次第に増えていていることは、今日、〔VCOs が〕影響力を増大させる機会を広範囲に提供している。いずれにせよ公式の諸機関のアプローチが同種あるいは無条件であることはまれであった。そこで同種のものや好機の領域にスポットを当て、職員やメンバーの役割や権力の違いを理解することが重要であると考えられた。

Sidney Tarrow (1994) は、変化のときには新しい政治的機会の諸構造が開き、新しい機会が生まれ、それに伴い権力へのアクセスが増大し、権力の連携に転換があり、エリートが分裂し、新しい影響力ある連携の可能性といったことが潜在的に結果されると論じた。内部者も外部者もともに、システムにおけるひび割れを開くことによってこれらの新しい機会を活かすことができる：

「内部者のアプローチがもっとも有効なのは、空白が存在しており、それを生めることができる場

合である」。

課題領域において専門技能とケースを有効に提示する能力を持っていることは、VCOs がどのように認識されるかという場に立ち至ったとき、内部者たちにとって重要な要因であると考えられた：「あなたがもしも有利な情報（攻撃手段）を手に入れ、明瞭な表現力を持っているならば、有効な対話ができる」。政策と政策開発がどのように働いているかについて高い理解力があるということは、影響を与えるために必須であると見られた。政治家や地方議会議員にアクセスすることは可能であるが、「あなたがゲームのトップにいる必要がある」。有効な内部者であること的能力を考えたとき、組織の規模は非常に重要であろう。より大きな組織は多種多様な場に出席する能力を持つ可能性がより高いからである。われわれの調査も、VCOs—特により小さなそれは多様なパートナーシップにかかわることの要求に圧倒されるようになりつつあるという、最近のボランティアおよびコミュニティ・セクターの他の調査者の経験と同じであった。

内部者の戦略を起動させるための他の要件は「建設的に」批判的であるということである：「人々を納得させるのはよい議論でありよい証拠である。……『われわれは手助けするためにここにいる』アプローチは、政策の管理者が常に最大限度に評価しようとしているアプローチである」。政府のプレーヤーは、政府の諸目的に磨きをかけるのを助ける代わりに彼らが「失われた大義」と考えるものを迫り続けるグループに飽き飽きしていた。われわれは運動 campaigning を論じる際にこの点に立ち返るであろう。それにもかかわらず、回答者たちの多くは依然として、広く相談はされるが影響力はないから、自分たちは周辺的であるにすぎないと考えていた。これらの組織にとっては、内部にいるということは、常に政府のアジェンダに取り込まれるのみならず、実証できる大きな利得もなしに組織母体 constituencies との接触がなくなる危険を冒していたのである。この危険はまた、過去数年、助言者としてあるいは政策開発役割を担って、ボランティアおよびコミュニティ・セクターから政府に次第に移行してきた中心的な個人々人にも当てはまる：

「賢明な活動家たちがこれらの場で働くようそそのかされ骨抜きにされている」。

このことは、彼らの資源を過度に活用し、彼らの有効性を低下させるほどに過重な相談によってさらに悪化した。ある人たちは、こうした組織にとっての秘訣は優先事項を確定し、それらのみのために働くことであり、そうすることによってある深みまでやり遂げることができると論じた。けれども、われわれのデータは、組織が焦点を絞った戦略を採った場合でさえ、それらが無視されるのを止めることができなかったことを示している。たとえば比較的小さな組織は、「実際に影響を与えるために何に焦点を絞ればよいのかを知ることは困難」であったと報告した。「その多くは現実意思決定がされているところからの逸脱である」と信じてのことであった。ある戦略の他の影響が何でありうるかについてのある種の感覚を得るために、特定の戦略の危険分析 risk analysis をすることは有用である。けれども内部者たちはしばしばより低い、より周辺的なレベルの政策の仕事に引き下ろされているように感じていた。売りに出ていたのはこれがすべてであったと思われたからである。彼らは後でもっと進んだ関与に進むことを期待してこれを受け入れたのであろうが、その後彼らは戦略的政策がしばしばボランティアおよびコミュニティ・セクターの適切な関与なしに決定されていたことを知った。

内部者が立ち入る政策の領域がより巧妙になればなるほど、潜在的危険がさらに大きくなるように見える。1つの一般的な例はメディアの不当表示である。そこではジャーナリストたちが目立つ活動を追い求めようとする結果、違いと対立に焦点を当てた部分的な見方を示すことになる。政府の報道官も慎重に「誰もが乗船している」絵を示そうとして本当の絵を示すことができず、組織の母体に緊張をもた

らす。政府諸機関は、彼らの参加が必ずしも是認を意味するのではないことを、ときには強調することがなければならない。

外部者の戦略を起動させること

ある回答者は政策運動 policy campaigning と政治運動 political campaigning とを区別したが、これは戦略を検討するときに有用な区別である。政策運動は新聞づくり、ロビー活動、調査をし、「権力の廊下を政治家と踊りまわること」 dancing down the corridors of power with politicians と描かれた。政治運動は世論を動員して政治的圧力を創出することに、より焦点を当てられた。それは政治家に対する直接的援助あるいは直接的威嚇と表現できる。どちらの戦略が採られるにせよ、われわれの見方からは、むしろ皮肉にも、調査や情報の価値の方が、他のかたちの正当性よりも特権を与えられているように見えた。運動は、公正で的確であるとみなされれば、すなわち、変化への「専門職的」アプローチを代表していると見られれば、より受け入れられやすかったであろう。調査の活用は、たとえば環境保護運動にとっては中心的である。

とはいえ、運動に関わる人々は、自分たちに付託された権限の強さと限界について明確である必要があると感じた。彼らは運動の中で困難に立ち至ったとき、自分たちを支持する十分強力な組織母体を持っていたか。母体は明確に彼らを支持していたか、そしてそのことを信頼しうる証拠はあったか。どのような運動が彼らの名において行われているかを直接全部メンバーに知らせることの方が、たとえば新聞報道に依存するよりも重要であった。

このことは外部者の戦略にとってのみ真実なのではなかった。組織もまた、より公式のパートナーシップ環境で働くときには自らの母体に絶えず知らせること、そして関与のルールはほとんど気づかないうちに組織をメンバーたちの基盤から引き離すことを知っていることが必要であった。かつて直接活動に参加し、その後政府とより密接に働くようになった組織は、政治システム内で働いており制度化されるようになっていられることから、「革命よりも改革を選択した」と批判されてきた。この理由から、恐らく新しいサービス供給を求めて、政策圧力や運動によって変化をもたらすためにサービスを供給しあるいは計画作成に加えられることを期待されたいくつかの組織は、「内部」にそれほど多くを望まず、あるいは内部にいると見られることを潔しとせず、手を引くことを決めた。ここでも環境分野から例をとれば、主たる環境組織が直接行動への参加を減らしたとき、そのメンバーシップが減少したことに注目が集まった。大きな環境組織は 1980 年代に成長した後その数は減少したが、成長と市民の支持は全体に続いてきたように見える。これらの組織に対する資金提供もなお高いままである。

われわれのインタビューでは、運動の役割についての議論の多くが断念された。それは多分、最も多くの問題が組織の慈善的地位 charitable status を巡って提起される領域であったことと、これがしばしば対決的戦術を好まない法定組織において生まれたことによる。変化を声高に要求する一方で地道に細かな日常的なやり方で物事を改善しようとしていると見られることが有効だと組織は感じていた。運動はまた、組織が最初に漸進的アプローチを心がけなかったところ、あるいは組織の圧倒的なアプローチが批判的であると見られたところでは受け入れられにくかったようである。漸進主義あるいは「紳士的」アプローチが失敗した場合に、運動がそれに対応してより大きな効果を持つことができた。重病の高齢者に対する NHS の政策上の姿勢との関係での「蘇生させるな」運動はこうした例の 1 つであった。ここでは、いくつかの高齢者組織によって引き起こされた強力な新聞報道にさらされるまで、大臣は問題を否定していた。

すでに見たように、組織の母体が変化のなさに失望している場合には、組織の創造的に制御された攻撃は、しばしば点数を稼ぐ最良の方法である。老練な運動家たちは、断固とした姿勢が必要とされる一方で政府のプレーヤーと不必要にあるいは根拠もなしに疎遠にしないことが重要であると述べた。しかし多くの回答者は、政府内に、ことに地方レベルに、批判を扱う能力が欠けていることに言及した：

「ここでは、あなたが批判的だと、あなたは自分たちの側にいないと彼らは考える。われわれが自分たちの見解を持っているに過ぎない場合でさえ、彼らは敵対的だと考える」。

政府内の多くの個人はボランティアおよびコミュニティ・セクターの諸団体からの怒りや攻撃に対して用意ができておらず、このことが積極的な組織開発や政策開発の邪魔になっているように見える。ある回答者たちの見方では、政府がボランティアおよびコミュニティ・セクターに参加を開放する機会が増大すれば、それに伴って、有難く思うセクターが一層従順になるという予想をもたらすことには、ほとんど疑いがないように見える。たとえば、回答者のあるものたちが自ら好んで外部者でいる一方、他のものたちは地方あるいは中央政府、あるいは上級公務員にそのように認識された結果として外部者にされていた。

たとえばある VCO は、高齢者の政策分野で、政府がそれを「古い労働党」であり労働組合運動に影響されていると認識していたために閉め出された。その団体は年金を所得とリンクさせるという政策目標を追求しており、そのメンバーたちの強い支持を得ていたが、そのことには政府はまったく関心がなかった。このようなグループは政府との関係で「シングル・イシュー」と見られた：「それは遺物のようだ。われわれが建設的に関係することは非常に難しい。というのも、彼らが押し進める優先事項は大臣たちが公的に動く準備のあるものではないものであることは明らかで、われわれは現実には彼らとの話し合いをもつことはできない」。全体として、高齢者の所得の分野で政府に影響を与える最も容易な方法は、政府自体の立場を広く支持すると同時に、実施する上でより実用的な、あるいは特定のマイノリティ・グループのニーズに合うよう政府の考えを少し修正した、代替的視座を提供することができる一団の証拠を政府に提供することであった。

われわれは先に法定組織は外部からの不断の批判によって容易に「止められる」と解説した。いくつかの VCOs は、関与の過程の間は否定的であると同時に肯定的であること、たとえば政府の行った重要な政策転換を認識し、あるいは特定のメンバーあるいは議員の政治的支援を評価することが重要であると述べた。というのは、このことが、政策の否定的側面と考えられるものに注意を向けるために必要な政治的空間を彼らに与えるからである。また、どのようなレベルであれ政党政治に立ち入ることは賢明ではない、中立性を学ぶことが好ましい選択であると一般に考えられている。マニフェストのような政党の政治姿勢を論評することさえ問題だと見られた。

運動が成功するか否かとその実行可能性は、特定の場における「政策サイクル」の段階—課題設定、政策開発、あるいは政策実施の段階—に依存する。それはまた争点の「中心性」あるいは「主要性」に依存する。たとえばわれわれの研究の後の方の政策の場に焦点を当てた段階では、近隣再生の場が政策開発段階のドアが最も開いていたところであった。けれどもある回答者たちは今ではそこはほとんど批判の余地のないように見え、政策は実施段階にあると語った。ここおよび高齢者の政策の場において、政府の優勢な経済的論議に対立する決定に対して影響を持つことも難しかった。たとえば、近隣再生政策の領域で、失業と国家の支援についての支配的な考え方に挑戦する政策解決を押し進める組織は外部者とみなされるか「一匹狼」“lone voices”と位置づけられた。

内部者と外部者の戦略の結合

この議論は、内部者と外部者の戦略の明確な区別というわれわれの調査研究の出発点が過度に単純化したものであったことを示している。第1に、回答者の基本的見解は、外部者たちは排除されることを望んでいない、内部者たちは中立化されることを望んでいない、どちらも彼らの一般の人々の信用と組織母体との繋がりとを心配している、ということであった。しかし第2に、内部者の考えと外部者の戦略、そして内部者の組織と外部者の組織を区別することも重要である。われわれの調査結果は、多くの組織が内部者と外部者の戦略の両方ともを同時にあるいは異なる時間に追求しようとしていることを示している。組織は対面の討論を通しての影響力と運動の両方の戦略を追求するであろう。環境 VCO の活動分野からの特に顕著な事例がこの点を例証している。あるよく知られた環境 VCO は、そのメンバーの何人かを遺伝子組み換え農産物に損害を与えたために逮捕されまたそれを試みた一方で、同時にその VCO の理事会の議長は英国における遺伝子工学の利用を見直すことに責任を負う政府委員会の委員であった。運動戦略の多くは政府自体を標的とするよりも、一般国民の間に認識を生み、議論を刺激するために一定の活動について一般国民の不満のシンボルを提供することを目指している。

ある VCOs は、より見識のある政治家あるいは職員は、両アプローチの必要性を理解し、一定の組織が両方を同時に追求することを受容するであろうという見解を表明した。環境関係の組織とのインタビューから、非合法の直接行動までを含む挑戦と反対の戦略を採用することが、政府が当該組織との話し合いに関わることもこれらの組織からの論争を受け止めることも、どちらも喜んですることを妨げないことは明らかである。そのことは上述の諸事例が証明している。これらの組織は最初のところで言及した Grant の「旗幟の鮮明な内部者」の分類に該当するであろう。それらは、われわれの第3段階の事例研究の、ある組織がメンバーとして、あるいは何らかの方法で、それらと関係する強力な協力者を持っている場合の全てにわたって見ることができた。

けれどもこの戦略の組み合わせは特に扱いやすいというのではなかった。内部者と外部者のアプローチをともに持つということは、特に運動がかなり攻撃的となる場合には、「ときには常道を外れた点までの機微」を求めるものと記された。組織からの1つの明確なメッセージは、異なる状況あるいは文脈では異なる戦略を使うことが必要である、「特定の状況は特定の戦略を要請する」ということであった。すでに見たように、タイミングが重要な要因であろう。時間の限られた小さな好機の窓が開く、従って、特定の組織的対応が必要である。ある場合には、組織は、おそらく立法あるいは提案された政策の変化、あるいはさらに政府の変化のために生まれるかもしれない機会を予測できなければならないだろう。そしてそれに備え、あるいは少なくとも討論の機会が生じたならば使えるように棚に代替政策を持っているなければならないだろう。幾つかの組織は明らかに 1990 年代を通してそしてそれよりも早くから、政策の文脈が変わることを見越して棚に諸政策を持っていた。

比較的大きく資源のある組織は、かなりのメンバーを動員して公然と運動すると同時に公式の政策会議に出席することができる。メディアを用いることは、こうした組織の多くが必要と感じたときに内部者の戦略と平行して用いる戦略である。

比較的大きく影響力のあるグループのあるものは運動をためらうよりもむしろ、運動は彼らが影響力を生み出す決定的な方法であり、彼らの存在理由の不可欠の部分であると語った。大臣や公務員とのよい関係を持つことは運動に有用だと見られた。逆に、ときには討論が大臣のペースでどんどん進むのを運動が助けることもありうる。

けれども、内部者たちが対立的戦略を用いる一方で、これらの戦略が、代表性の点からであれ彼らの主張している証拠・調査の基礎の点からであれ、十分に根拠のあるものであることが重要である。内部者にとってはどこに彼らが境界線を持っているか、どこで彼らが一定の活動について協働することを拒否し、原則的立場を取るかを明らかにすることが、まさに本質的であるとみなされた。換言すれば、否定的であるということは強力な原則を持っているということと同じではないということである。それは、VCOs がこれらの原則を主張しそれらによって立つということが、一定の種類の活動や討論から離れることを意味するとしてもそうである。

ある内部で働いている組織は、ある種の「二本線」戦略を用い、彼ら自身のより注意深い内部者の戦略と平行して、外部者の戦略を追求することのできる別組織を慎重に作っている。この並行する組織はある意味で比較的大きな団体が作るものであろうが、それは「親」から大幅に自立して活動し、内部者たちが自分たちにはできないと感ずることを行ったり言ったりすることができる。同様に、われわれがインタビューした比較的大きな組織の幾つかは、サービスの利用者やコミュニティに基礎を置く組織が独自の発言権を持つための訓練と支援をするという積極的な戦略を追求していた。

より一般的には、内部者組織は、機会の窓を見極めて開く知識と接点を持っている。こうして内部者組織は比較的小さな組織あるいは外部者組織のための政策過程への「連結点」を提供することができる。これが小さな組織に影響力への筋道を与え、彼らを重要な政策形成者や世論形成者と繋ぐことになる。こうして、小さな組織や独立のアプローチを維持することを望む人々は、適切と感じたときにはシステムにアクセスでき、望まないときには外部にとどまることができる。

あるものはまた、VCO の前のメンバーあるいはスタッフを権力の地位に付けることは、かれらが当時ボランティアおよびコミュニティ・セクターを代表して持っていた影響力の点から見て重要であると論じた。それは、これが対立的立場にとどまっている他の外部者たちが「安全な位置」を見出し、そこから強力な後援の成果として彼らの運動を指揮する機会を与えるからであった。彼らは BME の貴族たちが上院で活発に活動し、BME 問題を提起することによって機会が開かれたことを引き合いに出した。けれどもいくつかの BME 組織は、BME の貴族がかつて持っていた重要な強みを失っていることに批判的であった。BME およびその他の回答者は、この種の人々はしばしば彼らのルーツや本来の価値に疎くなり他の諸圧力に従うようになる、権力へのルートがコミュニティ開発の活動家、反人種差別運動家、あるいは環境運動家として働く生活を始めた人々を蹴散らしたと論じた。

公式・非公式の連合体も、組織が内部者と外部者の戦略を結びつける機会を提供することができる。たとえば内部では個々の組織として活動するが、より広範な連合体の一部として運動するというような場合である。連合体は VCOs に、彼ら自身のセクター内の他の諸組織に影響を及ぼす機会も与える。けれども、すでに記したように、連合体の中で働くということは、連合体が共通に持つことのできるより広いアジェンダを追求する一方で、ある組織の独自のアジェンダを手放さないようにするというおなじみの緊張をもたらす。分野を共有する諸組織は、外部で政府をテーブルにつかせようと圧力をかけている他の諸組織があることを知ったある組織が、内部で働くことを選ぶという非公式の分業を選ぶかもしれない。

幾つかの組織は、内部者モードと外部者モードの両方で同時に働くというかなりの緊張を伴うと広く考えられていることを続けられるとは考えていなかった。また、たとえ連合体の内部でも、あるパートナーたちは他のものよりもより攻撃的で強硬に主張することもありえた。

逆に、外部にいる人たちは、政策論議との関係では彼らの役割は限られてはいるが重要かもしれない

と認識していた。かれらは内部者たちに冷ややかで、法定機関には非専門的とみなされている一方、自分たちなしには最初の段階で公的アジェンダに取り掛かることができなかつたであろうと感じていた。従って、政策あるいは必要とされるサービス供給の細部にわたる変更を迫ることは、内部者に適したことであった。ある内部者たちは、その後政策となった政府の提案に対して反対運動をしたという事実にもかかわらず、依然として実施を討論する交渉のテーブルにとどまっており、自分たち自身が静かにしかし注意深く線を守れば「最悪の行き過ぎは起こらない」ことを見た。

そこで、回答者のほとんどは、内部者と外部者のアプローチを一緒に持ち、可能な限り鋭敏に効率的に役立てられるそれらの間の創造的緊張を持つことが有用であるとの見解をとった。けれどもあるものはこれの可能性について悲観的で、ボランティアおよびコミュニティ・セクター内の対立と敵対がボランティアおよびコミュニティ・セクターと地方政府との間にある対立と同じほど大きく、そのため国家に分割支配の機会を与えていると論じた。

時の経過とともに変化

諸組織は、内部者と外部者の戦略を同時に結合させようとする一方、時を経るとともに戦略を変える。社会運動の観察者たち（例えば Tarrow 1994 参照）は、これらの運動が、時の経過とともにシステム内で変化を遂げるためにより公式に組織化を図る人々と、外部にとどまり、ときには戦略をより先鋭化する人々とに、どのように分裂するか注目している。われわれは先に、内部者たちがどのようにしてより過激な回答者たちに「システムに取り込まれること」を告発されているかを記した。逆に、ときには特に漸進的な政策の変更に対して政府あるいは地方政府が長期にわたって抵抗したあと、内部者たちが得点を上げることができずに挫折したために、外部者組織が生れている。けれども、長期にわたって存在してきた組織は、内部者の地位にはめ込まれて内部者戦略を用いることを余儀なくされと感じているかもしれない。こうしてそれは外部者の立場に移ることが難しくなる。特に組織が、物事のなされ方についての組織文化に永く浸ってきた人々によって構成されているところではそうである。

戦略の変更の原因となる要因の 1 つは政策枠組みの転換、もっとも顕著なのは政府の変化あるいは中心的職員の変化であろう。そのとき外部者たちは自らが内側に（内幕を知りうる立場に）いることを知るかもしれない。たとえばこの回答者は以下のように記している：「転換はあったが、ときにはなぜそれが起こったのか、どのようにして内部者になったのかをあなたはまったく知らない。しかしたとえ内部者であっても、あなたは依然として内部の側のトゲである」。事実、われわれが研究した政策領域のすべてにおいて、ニュー・レーバーの環境政策の変化が VCOs の数を増大させた。それらの VCOs は政策過程に関与していると考えられる。けれども転換が最も劇的に見えたのは近隣再生のケースであった。そこでは「かつて外部にあった声がいまでは内部にある」。ある小規模なマイノリティ・グループでさえ、自分たちが政策システムに「引き込まれて」いると感じていた。それにもかかわらず、われわれはまた、特に地方レベルで、典型的にはこれらの論議のほとんどの核にある資金提供の引き上げ、あるいは、ボランティアおよびコミュニティ・セクターに対する前任者とは非常に違った、おそらくより敵対的な立場を取る上級職員と関わることによって、内部者たちが外部者役割に放り出された例も見た。

市場の状況の変化も、組織を転換させるであろう。すでに記したように、多くの VCOs は 1980 年代と 90 年代の間に政府の購買者との契約に基づいてサービス供給者となった。その際、彼らはしばしば発展的・運動的威力を失った。サービス組織であるということが、少なくとも一部分、彼らを内部者組織にした。というのも、かれらは今では契約と資金を供給する組織（地方政府、保健機関）によって設

定された「ルールに従ってプレイして」いるからである。このため、ある主要な VCO は、製品やサービスを利用者に直接売ることを通して自律的な資金調達の流れを作ることによって自立する戦略を開発してきた。こうして彼らは、資金を失い地位を掘り崩される危険を冒すことなしに、主流の資金提供者を自由に批判することができた。他の人々は、サービス供給の役割を、政策への影響力を仲介する鍵になる方法と見た。彼らは、顧客グループに必須のサービスを提供しているから、批判的であっても比較的攻略しにくい位置にあると述べた。ある地方議会の職員は、強化されたサービス供給責任を引き受けた組織は、サービス供給への過激なアプローチは実践上の変化のみならず文化的変化をも生み出すことができるから、運動を通してよりも大きな影響力を得ることができると語った。現場で能率的に供給する能力は、政府の回答者に対する組織の社会的イメージと正当性を向上させることは確かである。

むすび

われわれは内部者と外部者、サービス供給者と運動者の4つに区別して政策への影響に対する VCOs のアプローチを分類することを全体的に意図してこの研究を始めた。けれどもこれは有効なアプローチではないことが明らかになってきた。かなりの量のデータ分析からみた全体的な印象は、たとえば内部者と外部者の戦略や取り込みと独立という単純な区別は、政策環境の複雑さや VCOs の選択した戦略の複雑さを反映していない。調査はまた、内部者と外部者の戦略（と組織）の両方ともが常に必要と見られるべきことを示している。

この点ではわれわれは、組織を単独でみるのではなく組織分野の一部としてみるのが必須であるという Lune and Oberstein (2001) と同意見である。われわれの調査はまた、内部と外部とに同時に向き合うことのできる第3のタイプの「仲裁」組織についての彼らの提案を裏付けた。けれども、われわれは、彼らのいう「取り込まれた」あるいは「外部者」のカテゴリーに完全に分類できた組織は相対的にはほとんどない、ほとんどの組織は内部者から外部者へのスペクトルに沿って異なる諸ポイントで活動しており、それは争点と政治的機会に対する彼らの読みに依存する方が大きいという調査結果を得た。

こうした状況においては、組織は、政治環境を理解してそれが提供する機会を洗練されたかたちで予想し、状況に応じた戦略を選び、類似の目標を持った諸組織のグループが機会をつかむことを可能にする分業の原理の下で活動することが、重要である。たとえば内部者の戦略によって政策に関わる情報と理解のチャンネルを開くことができるし、その資料に圧力をかけ、告発し、恥をかかせる等々に外部者の戦略を用いることができる。同様に、連合体は秘密のあるいは公然のものであろうし、そこではグループはさまざまな方法で、しかし共有された情報と戦略で、合意された共同の目標に向かって働くであろう。

多くの回答者、中でも政府からの回答者は、そのセクターが共通の声で発言する能力がないように見えることに批判的であった。しかしわれわれの調査結果では、アプローチの多様性は、異なる組織を横断して組織することの失敗ではなく、共有された目標とそれらを達成する異なった方法を通して増大した影響力と権力を得る慎重な戦略的試みであると見られるべきである。

われわれの調査結果は、用いられる戦略および政策分野において変化を生み出そうと試みる組織の多様性の偏差は、共通の目的を達成する上での組織の効率性の点から見て有益でありうることを示している。けれども、同時に、これらの異なる戦略を一緒に管理することには、組織内あるいは組織間に常に緊張があるであろうこと、そしてこれらの関係に対して異なる手段で、対立、協働、新メンバーの選出、対決が組み込まれていることも、調査から明らかであった。また、スペクトルの対極で活動する組織の

間にも緊張があるであろう。これらの緊張がどのように扱われるかは地方の状況と地方のアクターのスキルと眼力に依存するであろう。参加、影響、自立の間に線を引くことはどのような場合でも容易ではない。

こうした理解はまた、政府からのより洗練されたアプローチを要請する。政府は全国協約 *national compact* に署名する中で、ボランティアおよびコミュニティ・セクターの「運動、意見、挑戦」の権利を保障した（Home Office 1998）。このことは戦略の組み合わせが成長しうる政府とボランティアおよびコミュニティ・セクターとの関係を成熟させる方向に動く可能性を示唆している。ある政府の大臣がわれわれの研究について批評したように：

「内部者と外部者？ それは物を箱に詰め込もうとする典型的な学者の見方ではないか。内部か外部かは問題ではない。問題なのは関係の質だ。それは彼らの自立性を取り去るのではなく、効率的な関係を育てることに関することだ」。

けれどもいくつかの地方組織は、地方協約の普及にもかかわらず、そして政府のレトリックにもかかわらず、多くの地方自治体のプレーヤーはこの立場はまったく彼らを超えていると見ていると感じていた。実際、多くの新しい機会が開かれたけれども、中央政府自体は実際にはこれらの目的を実現する何らかの独自の方法を持っていることを示す証拠があった。実際、最近のボランティアおよびコミュニティ・セクターの横断的検討（Treasury 2002）では、ボランティアおよびコミュニティ・セクターのサービス供給の役割への政府の関心を再び強調し、そうしながらパートナーシップの窓を幾分閉めつつあるように見える。

参考文献：

- Barnes, M. (1999), Users as citizens: collective action and the local governance of welfare, *Social Policy & Administration*, 33, 1: 73-90.
- Craig, G. and Taylor, M. (2002), Dangerous liaisons. In C. Glendinning, M. Powell and K. Rummery(eds.), *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Policy Press.
- Craig, G., Taylor, M., Wilkinson, M., and Bloor, K., with Munro, S. and Syed, A. (2002), *Contract or Trust? The Role of Compacts in Local Governance*, Policy Press.
- Grant, W. (1995), *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, 2nd edn, Harvester Wheateaf.
- Home Office(1998), *Getting It Right Together*, Home Office.
- Lune, H. and Oberstein, H. (2001), Embedded System: the case of HIV/AIDS nonprofit organizations in New York City, *Voluntas*, 12, 1: 17-33.
- Maloney, W., Jordan, G. and McLaughlin, A. (1994), Interest groups and public policy: the insier/outsider model revisited, *Journal of Public Policy*, 14: 17-38.
- Tarrow, S. (1994), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press.
- Treasury(2002), *Crosscutting Review of the Role of the Voluntary Sector in Public Services*, HM Treasury.