

Toward an Interdisciplinary Research on Advocacy : Concept, Organization and System

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/19768

権利擁護とアドボカシー ——学際研究の可能性に向けて——

高橋涼子

1. 本論の問題意識
2. 先行研究
 - 2-1. NPOのアドボカシー機能
 - 2-2. アドボカシー組織研究の錯綜と可能性
3. 事例：Urban Justice Center（ニューヨーク市）
 - 3-1. UJCのプロジェクトとしてのMental Health Project
 - 3-2. スタッフの多様性
 - 3-3. 活動資金
 - 3-4. 他のNPOとの連携：協働と競合
 - 3-5. 政府との関係
 - 3-6. 他のアドボカシー組織との比較
4. 考察
5. アドボカシーの学際研究に向けて
6. 終わりに

1. 本論の問題意識

日本では措置制度から介護保険制度への移行が行われた1990年代から、高齢者や障害をもつ人といった福祉サービス利用者が提供者との対等な関係を築き必要なサービスを確保するために、権利擁護制度の整備が急がれた。これとともに福祉サービスを利用する当事者の立場を積極的に擁護する人や組織による権利擁護やアドボカシーについて欧米の実践や理論が紹介され、当事者や福祉に携わる人々の間で問題意識が広がっていき、障害をもつ人の権利擁護を掲げる非営利組織も出現してきた¹。当初、「アドボカシー」は権利擁護の原語とし

1 例えば障害をもつ当事者によるNPOであるDPI日本会議では、障害者権利擁護センターとして相談活動を行ったり、障害者差別禁止法（素案）作成といった政策提言活動も行っている。<http://www.dpi-japan.org/>参照（2009.9.8閲覧）。

てのみ扱われたが、次第に当事者の主体化や参加という意味合いが加わるようになり、「エンパワメント」と並んで論じられることも多くなった。医療における患者の自己決定という問題意識から看護におけるアドボカシーへの関心や取り組みも現れており²、社会福祉学、看護学、社会学の領域において実践報告も含めた研究が蓄積されつつある。一方、政策の立案過程におけるNPOによる市民参加の推進や、政府主体の開発援助のあり方を変えていこうとするNGOの戦略を論じる文脈で、アドボカシーの語が用いられることも多く、政治学やNPO論、国際関係論などの領域で研究が進んでいる。

このように「アドボカシー」の意味の捉え方や用いられ方は必ずしも共通ではなく、領域間での意思疎通も今のところあまり見られない。しかし、必要なサービスの獲得にしろ、望ましい政策の実現にせよ、両者の背景には、社会や政治への主体的な関わり方を切り口としてある種の方向性をもった社会形態への構想が共有されているように思われる。このことはNPOという非営利組織を通すことによってより明確に見えてくる。安立清史が、「NPOの参加促進機能を考えることは、既存の社会参加や政治のあり方を再考することにつながる。NPOのアドボカシーを考えることは、これまでの政策の過程を批判的にとらえかえすことになるであろう³。」と述べているように、「アドボカシー」をキーワードとして、上の諸学問領域が互いに市民社会や福祉国家のあり方に関する問題意識を共有し理論的發展を享受しあう可能性があるように思われる。さらに、権利擁護やアドボカシーを政策の立案や実行の過程に取り入れる制度論はどのような論理や哲学に拠って立つのかというテーマは、公共哲学や法学の領域の課題でもあろう。

本論文では、権利擁護を含めたアドボカシーの内容や組織、意義と射程について、社会学、社会福祉学、政治学、公共哲学、法学の領域を横断し体系的に

2 例えば、『臨床看護』誌における「看護におけるアドボカシー特集」（第32巻第14号、2006年12月、へるす出版）など。

3 安立清史、2008、p.11.

検討する学際研究を構想するために、アメリカ合衆国での研究状況と着目点を把握し、具体的な事例の検討を行って、課題を整理したい。

2. 先行研究

ここでは、アドボカシーをNPOとの関係から考えるために2つの研究を概観し、次節以降の事例検討及び考察に向けた論点を確認する。

2-1. NPOのアドボカシー機能

NPOに関する研究の第一人者であるSalamonは、非営利セクターと政府の協働に関する著作のなかで、非営利セクターを形成するNPOを、誰に奉仕するのか（会員／広範な市民）、何を提供するのか（サービス／資金）、サービスの内容（非宗教的／宗教的）の3つの特質から分類し、資金供給機関、会員奉仕組織、公益組織、宗教（的機能の遂行）団体、の4つを示した上で、3つ目の公益組織について、「コミュニティの福祉を向上させ、公共全般ないし教育上の目的に奉仕するサービスの提供に、最も直接的に関与している組織」であり「公益サービス組織」と呼んで着目した。なぜならこれらは「合衆国に存在する社会サービス、保健医療、教育、調査研究、文化、コミュニティ改善、ならびに公共アドボカシーのかかなりの部分を担って」おり、「多種多様なコミュニティの活動成果を達成するための基盤づくりという点から、市民団体が組織化できるように重要な手法を提供し、さらには公共活動をやろうという思いが価値ある目標に向けられるための道筋を提供する」からである⁴。政府はこうした公益サービス組織への最も重要な資金供給主体である。それゆえ、資金提供によってこれら組織のサービス対象者や内容を誘導したり、非営利セクターの「自治すなわち独立性の喪失、特にセクターのアドボカシー的役割の希薄化」という危惧をもたらしたり、さらに福祉の市場化という情勢の中で経営面での競争を強いられるNPOに「政府や市場セクターに対する批判的勢力としての

4 Salamon,1995=2007,pp.62-3.

機能、そしてそれ故に政策を改良する拠点としての機能」を自ら弱めようとする傾向をもたらしたりすると警告している⁵。

2-2. アドボカシー組織研究の錯綜と可能性

アドボカシーを活動の中心におく組織の研究に関して、Andrews と Edwards は、概念と方法の錯綜を指摘し、これを整理して社会科学におけるアドボカシー組織の学際的研究の可能性を示唆している⁶。アメリカ合衆国における「アドボカシー組織」に関する研究は1940年代～1970年代まで理論、実証両面で社会学がリードしていたが、その後、政治学における研究が増加し、学際性を帯びると同時に対象とする組織の捉え方、研究の焦点の当て方は様々で関連性に乏しく錯綜した状況にあるという。この間、1960年代から現在に至るアドボカシー組織セクターの巨大化という現象を受けて、社会学、政治学、学際的な NPO 研究者など様々な領域の研究者が民主主義政治とアドボカシー組織へのアプローチを行うようになった。アドボカシー組織について社会運動体 social movement organization、利益集団 interest group、非営利組織 nonprofit organization (NPO) として着目してきたそれぞれの領域の研究者たちは、社会や政治の変革を求める集合行動の原因と結果については共通の関心を抱いてきたのである。しかし、研究の射程や方法は様々であり、ミクロレベルでは組織への参加や参加者のアイデンティティ、マクロレベルでは政治制度との関連が追求され、ソーシャルキャピタル論の文脈から近年は、アドボカシー組織自体の役割、個人の政治参加に及ぼす社会心理学的な影響や特徴に関心がもたれるようになってきている。また、参加への機会を創出したり制限したりする組織のダイナミズムというメゾレベルの課題が新たに示されている。

Andrews と Edwards はこうしたばらばらの研究の系譜を組織構造、成員性、参加、資源、組織間のネットワークと協働、という視点から整理しなおし、政

5 Salamon, *ibid*, pp.116-7及び pp.240-1.

6 Andrews and Edwards, 2004.

策過程への影響力を議題設定、政策の過程・立法・実施、長期的な優先性と資源の確保という視点から検証していく共通の研究フィールドを提示した。またそのための共通する定義として「アドボカシー組織とは社会変化を引き起こしたりあるいはそれに抵抗したりしながら、公共の利益に関する要求—その要求が実施された暁には、他の集団の社会的、文化的、政治的、経済的利益や価値と対立するかもしれない—を行う組織である。」を示した。

3. 事例：Urban Justice Center⁷（ニューヨーク市）

ニューヨーク市内に1984年に設立された Urban Justice Center（以下、UJC）は、設立当初は Legal Action Center for the Homeless としてニューヨーク市内の最貧困層の社会問題に取り組み、この20年余りで8つのプロジェクトと約70名のスタッフを擁する NPO へと成長した。プロジェクトは、貧困層や移民労働者、ホームレス、ドメスティックバイオレンス被害者、精神障害者、性的マイノリティの若者、セックスワーカーといった、社会的排除や矛盾のしわ寄せを最も強く直接受けやすい人々の権利擁護に関するもの、あるいは広く人権擁護一般に関するもので、それぞれのプロジェクトごとにディレクターを中心として企画されてスタッフと資金が集められ、個別プロジェクトとして独立に進行するというものである。

UJC の活動スタイルは、自身の権利やそれを立証する方法を知らないいわゆる社会的弱者である人々の元へ直接、赴き、個別の法的な相談や代弁を行うアウトリーチ活動を重視し、当事者たちに共通する制度的問題を見出して、社会的解決のために訴訟や地域活動、教育といった手段を講じるというものであ

7 最新の概要やプロジェクトの詳細については <http://www.urbanjustice.org/>（2009.10.19 閲覧）を参照。8つのプロジェクト名は、Community Development Project、Domestic Violence Project、Homelessness Outreach and Prevention Project、Human Rights Project、Mental Health Project、Peter Cicchino Youth Project（性的マイノリティでホームレスの若者のためのプロジェクト）、Sex Worker Project、Street Vendor Project（街頭で物品販売をしている人々のためのプロジェクト）、である。

る。またアドボカシー活動として、市や州政府へのロビー活動、訴訟、コミュニティへの情報提供の3つを重視し、日常的な法的不公正の効果的な改革を目指すとしている。

筆者は、2006～08年度科学研究費補助金基盤研究(C)「医療・福祉領域における権利擁護組織の役割とネットワークに関する研究」(課題番号18530433)の一環として調査していた、連邦法によって障害者の権利擁護に関する州の認定機関となって活動しているNPOについて、ニューヨーク州の実態に関する資料収集のため2008年5月末～6月初めにニューヨーク市を訪れた際に、こうした認定機関ではないが、精神医療分野のアドボカシー活動の活発なプロジェクトをもつNPOとしてこのUJCに関する情報を得た。下調べの後、上記のようにアドボカシーによる社会問題解決志向の強いNPOであることがわかり、11月に再度、調査のためニューヨーク市を訪れた際に、UJCのプロジェクトのうち精神障害者のためのプロジェクトMental Health Projectのディレクター(当時)で弁護士のBill Lienhard氏にUJCの活動や自身のプロジェクトの概要、スタッフ、活動資金、プロジェクトのクライアントとの関係や他のアドボカシー組織との協働、政府との関係について約2時間のインタビューを行い、活動報告書などの資料提供を合わせて受けた。

以下に、インタビューの内容を紹介しながら適宜、活動報告書やウェブ上のUJCのサイトの情報を補い、前節をふまえつつUJCのアドボカシー組織としてのアウトラインと機能を示す。その後、第4節以降でNPOのアドボカシー組織としての側面に関する研究と関連させながら分析していく。

3-1. UJCのプロジェクトとしてのMental Health Project

現在の制度を精神障害の問題を抱える人々にとって真に役に立つ利用可能な制度へと変えていく、という大きな目的のために、住居の確保、社会保障へのアクセス、医療保険の改革、犯罪者処遇の改善といった問題に取り組む。治療や福祉サービスそのものを提供するのではなく、個人々人への相談援助、行政へ

の交渉、集団訴訟を通してサービスへのアクセスをよくするのである。ニューヨークに限ったことではないが、特に大都市に住む精神障害の問題を抱える貧困層の人々が、十分な治療のない入院、退院後の生活支援不在の結果のホームレス化、再びの施設収容という悪循環を繰り返してしまうことは「回転ドア」とも呼ばれ現在のアメリカの精神医療システムの大きな問題となっている。また、不安定な生活や症状のコントロールの失敗から刑事事件を起こしてしまった場合、刑務所収監中や釈放後の治療と社会保障の支えは必須であり、これらをプログラムとして保障することは制度的な課題でもある。Mental Health Project としては、病院からの退院後や刑務所からの釈放後の住居や社会保障の権利を集団訴訟によって獲得していくことは重要な戦略であるようだ。

3-2. スタッフの多様性

UIC 内にはソーシャルワーカー、弁護士だけでなく、リーガルアドボケイト、犯罪者処遇問題のアドボケイト、コミュニティオーガナイザーといった多様なスタッフがあり、彼らはソーシャルワークや法学といった専門性のバックグラウンドをもつ場合もある。コミュニティオーガナイザーの役割は、同じような問題を抱える人々が住む地域へ出かけていき、人間関係を築きながら関心を喚起していき解決に向けた集団行動を組織していくことである。形式的な論理や問題解決の正しさによって人々を説得していくというより、友人や隣人といった人間関係づくりをモデルとして人々の信頼感に訴えかけ、ともに何かしようという志向性をもつグループを形成することが肝要であるとのことで、そうしたグループの力をあわせて行政に働きかけたり訴えかけたりするのがコミュニティオーガナイザーの仕事であり、地域社会にある既存の人間関係や伝統的な互助組織がベースとなる訳ではない点で、これも一つの専門性であると Lienhard 氏は捉えているようであった。

3-3. 活動資金

UJC の2008年報告書に記載されている会計報告は<図1>の通りである。予算規模の成長は大きく、最近は500万ドルを越えている。財源の内訳について、ウェブ上にある2004年以降の毎年の報告書によれば、公的資金である政府 Government からと民間の各種財団 Foundation からの資金がそれぞれ毎年40%前後を維持している。公的資金提供者として例えば2007年報告書末尾のリストにはニューヨーク市人材開発局 Human Resources Administration、ニューヨーク市議会 New York City Council、ニューヨーク州精神保健局 New York State Department of Mental Health、司法省 United States Department of Justice が年間30万

<図1>UJC の会計報告

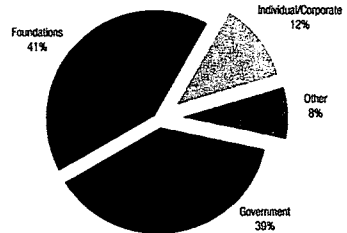
Financial Summary

AUDITED STATEMENTS OF FINANCIAL POSITIONS

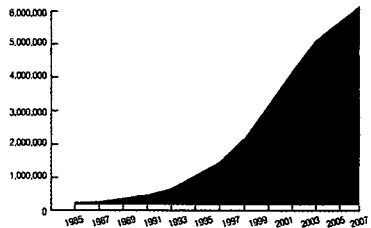
Years ended June 30, 2007 and 2006

ASSETS	2007	2006
Current Assets:		
Cash & cash equivalents	\$3,216,276	\$1,341,988
Grants receivable	\$254,612	\$327,187
Contributions receivable	\$66,979	\$44,500
Investments	\$7,365,737	\$2,743,798
Advances to CONNECT		\$118,943
Other current assets	\$37,137	\$37,637
Total current assets	\$16,930,741	\$4,814,031
Property & Equipment:		
Condominium		\$600,000
Furniture & fixtures	\$448,164	\$33,560
Office Equipment	\$53,936	\$406,850
Total property & equipment, net	\$502,100	\$1,040,410
Less: accumulated depreciation	\$422,215	\$541,999
Property & equipment, net	\$79,885	\$498,411
Other assets	\$2,755	\$14,300
TOTAL	\$11,013,381	\$5,126,742

REVENUE DISTRIBUTION



BUDGET GROWTH



8 出典：Urban Justice Center Annual Report 2008,p.15. 注7に示したHP上で閲覧可能。

ドル以上の出資者として記載されているが、2008年報告書では前者2つとニューヨーク州 State of New York が掲載されているというように、継続的なものばかりではない。公的資金とはつまり、政府と事業について委託契約をかわし、その遂行のために交付される補助金であり、競争的資金であることも多く、成果報告の義務がある。

このように見ると経済的な規模は大きいものの基盤は決して安定しているわけではなく、Lienhard 氏によれば、各プロジェクトのディレクターにとって資金獲得は中心的課題であり、最近の経済危機によって特にニューヨークでの資金獲得の状況は厳しくなったという⁹。まず政府との契約によって様々なプロジェクトの資金を得ることを目指し、次に各種財団の資金の獲得、そして個人や民間の寄付を得る、という順で資金獲得を行う。訴訟で勝訴した場合に弁護士としての報酬がはいることもある。こうした弁護士収入や個人からの寄付は財源に占める割合は少ないものの自由度が高く使い勝手がよい一方、公的資金にはプロジェクトに関する義務や管理上の仕事が多くあり使い勝手がよいとは言えない。運営の安定性と活動の自由さのジレンマがあると言えよう。

3-4. 他のNPOとの連携：協働と競合

他のアドボカシー組織との協力や連携は、特に集団訴訟の場合によく行われる。Mental Health Project でも協力関係にある公益法律事務所や他のNPOと弁護士団を形成して州や連邦の精神保健当局や司法当局に対して訴えを起こしている¹⁰。

9 例えば、ニューヨークにある最大の公益法律事務所が、活動資金の問題を軽視していたため負債を抱え倒産しそうであるとのことであった。

10 2007年報告書には新たに提起した訴訟として *Messiah S. v. Alexander* と *Clark v. Barnhart* の紹介がある。前者はニューヨーク州を相手どったもので、州の刑務所からの出所予定者で精神障害の問題を抱えている人に対して、出所後、地域で治療、投薬、住居、各種社会保障をスムーズに得られるような釈放後の生活プラン作成がないことの不利益を主張するものである。後者は、Mental Health Project が連邦レベルで取り組む初の集団訴訟で、Social Security Administration が、保護観察や仮釈放の要件を満たせなかった人

こうした協働は有効であるものの、Lienhard氏によれば、他のアドボカシー組織との協力は相矛盾する要素を含むと言う。同じ分野の補助金、プロジェクトのアイデア、プロジェクトのクライアントを巡っていわば同じパイを奪い合う競争が常におこっている一方で、どの組織からも援助されていない人々、UJCのようなNPOの法律家にアクセスする方法を知らない人々が存在している、ということは大変矛盾した、また非効率的なことなのである。

こうした矛盾との関係は明言されなかったものの、UJCでは法律家など専門家が中心となっているアドボカシー組織とよりも、当事者によるアドボカシー組織との協働をより重視しつつあるとのことであった。当事者でもあるピアアドボケイトからの実情や経験の情報は他からは得がたく、訴訟の提起について非常によいアイデアをもたらしたり確かな根拠となったりするからであるという。例として、所有するビルを精神障害者のための住居にして行政からの委託料を受け取っている所有者が、詰め込み、不潔な環境の放置、虐待といった違法な運営をしていたケースがあり、証拠を集めたピアアドボケイトに協力してマスメディアに情報を提供し、それをきっかけとして多くの住居に査察が入って不適切な住居が閉じられ事態が改善された件が挙げられた。

3-5. 政府との関係

連邦、州、市からそれぞれ資金を得ているUJCは、そうした政府の社会政策の一部を担っているわけだが、一方で、これまでのインタビュー内容にも出てきたように、政府やその部局に対して訴訟を提起することもあるわけで、当局との関係は複雑である。プロジェクトを通じて当該当局のメンバーとの関係性が築かれるため、訴訟によってその関係が悪化することがある一方で、問題

に対して社会保障の受益者リストからは必ず決定をしたものの、未補正のコンピューターデータで照合作業を行ってしまい、きちんとした確認をしなかったために社会保障の受給ができなくなった多数の障害者や高齢者の権利回復をめざすものである。これらの進行状況や最新情報については、HP上で随時、更新されている。

が取り上げられ問題解決に向けた優先度が高まったとこっそり感謝されることもあるという。また、ジュリアーニ市長時代には社会的弱者に対して攻撃的な政策ばかりであり UJC はそこから彼らを守るという常に対峙する単純な関係であったが、現在の市政下では、障害者、高齢者等々支援を必要とする人々すべてのニーズにバランスをとりながら対応するという姿勢になったため、Mental Health Project のような精神障害者という単一のクライアントのためのアドボカシー活動とはかえって利害の衝突が起きるようになった。単純な対立関係ではなくなった分だけやりにくいということのようである。

しかし政府側も、混乱し能率の悪い今の制度においてアドボカシーには役割があると理解し取り組むべき問題の優先順位をつけるのに UJC を信頼している（本来、ニーズによって優先順位を決めるべきではあるが）、と Lienhard 氏は感じており、UJC の特に若手のスタッフは政府や社会システムとは常に戦っていると思っているが、自分はむしろ、ある種、政府のあいまいな外延部分だと感じているとのことであった。UJC は政府から多くの資金を得て全て政策に関連する仕事をしているのであり、政府と UJC は共通の目的をもち別々の方法でそれを達成しようとしている同一体の別々の部分とでもいうべきもの、と言わざるをえないようであった。ただし、UJC や Mental Health Project が提起するプロジェクトは評価されている¹¹ものの、政策として取り入れられたという実感はないようだ。民間の大きな財団は応募してきたプロジェクトがよいものであるだけでなく新しいほど実験の価値があると考え資金を提供し、それが成功した暁にはこれを大規模に政策化して実行するのは政府であると考えて資金提供を終了するが、実際、そのように政策に移行するという道筋にはなっていないのがその原因であるという。

3-6. 他のアドボカシー組織との比較

UJC のアドボカシー組織としての特徴を明確にするために、ニューヨーク

11 本節第3項で述べた活動資金の予算規模の順調な増加がそれを物語っている。

州における障害者の権利擁護に関する州の認定機関のひとつで UJC と同じくニューヨーク市内を主要な活動地域としている NPO、New York Lawyers for the Public Interest（以下 NYLPI）と UJC との比較を行っておきたい。NYLPI の概要については前稿¹²で紹介したので詳しくは繰り返さないが、UJC との共通点としては、

- ① 貧困層やエスニックマイノリティ、障害者など社会的不利益を被りやすく法的援助の届きにくい人々の課題に取り組んでいる。
 - ② 他のアドボカシー組織と連携して訴訟を提起することもあるという法的アドボカシーを主体とする活動、ニューヨーク市内の他の法律事務所や NPO とのネットワークによって諸活動を行ってきた。
 - ③ 法学やソーシャルワーク、心理学（NYLPI の場合）、コミュニティオーガナイザーといった多様な背景をもつスタッフを擁する。
- などが挙げられる。

一方、相違点としては、

- ① NYLPI が連邦法に基づく州の認定機関の一つとして各州の同様の組織が参加する連邦レベルの NPO、National Disability Rights Network のネットワークを活用しているのに対し、UJC はフォーマルで恒常的な連邦レベルのネットワークには属していない。
- ② NYLPI が公益法律事務所から出発し多様なスタッフを擁しつつも法律家としての専門性に依拠したアドボカシーを志向しているように見えるのに対し、UJC はホームレスや貧困問題への取り組みを出発点としてプロジェクト志向が強く、コミュニティオーガナイザー、ピアアドボケイトや当事者組織との連携をより重視して、問題の所在を指摘し世論を喚起する社会運動体としての性質をより強く帯びているように見える。

12 高橋,2008,pp178-80.また適宜、2008年6月にNYLPIにてスタッフであり弁護士のMarianne E. Lado氏に2時間ほど活動内容、スタッフ、他組織との協働、政府との関係等についてインタビューした際のテープ起こし資料を参照して補足している。

③州や市の政府との協働関係について、NYLPIは自分たちの協力はかなり生産的で有益なものだと評価されていると感じている（2008年6月のインタビューより）が、UJCでは行政から一定の評価を受けているもののプロジェクトの政策化に関しては必ずしも満足する形になっていないと受け止めている。などが挙げられよう。

以上をまとめると、UJCとNYLPIはともにSalamonのいう「公益サービス組織」としてアドボカシー活動を活発に行っているNPOだが、UJCはより政府に対する批判的なスタンスが強く協働には軋轢が生じることもある。しかしそのために政府の資金から排除されることなくむしろ各種プロジェクトを維持、発展させている、ということになろう。この限りでSalamonが指摘したアドボカシー機能の弱体化は生じていないと考えられる。

4. 考察

前節の事例検討からアドボカシー組織としてのNPOとアドボカシー研究への示唆について挙げてみると、

①構築主義的なフレームからは、多様な専門性の背景をもつスタッフが法的アドボカシーを中心に活動したり、アウトリーチ活動やピアアドボケイト、当事者組織との協働で地域の問題を掘り起こしたり、ターゲットとするクライアント（支援対象者）を組織化したりするというNPOのアドボカシー活動を通じて、社会問題が構築されるとみることができる。AndrewsとEdwardsがアドボカシー組織の定義で示した「公共の利益に関する要求」は、申し立てたクレームが正当であると当事者以外からも支持されるための重要な根拠となる。また集団訴訟という方法は、アメリカの法文化の中で、権利の侵害や制度の不備を明らかにするための議題設定という性質をもち、その成否は政策への影響力行使やクライアントにとって必要な資源の確保という成果と直結しているため、法的アドボカシーに重点がおかれるようになると考えられる。

②NPOどうしの協働は、政府の政策をチェックし影響力を行使しようとする

際や、集団訴訟の提起の場合にはよく行われる一方で、プロジェクトがだぶったり支援対象者をめぐって競合したりする非効率を避ける必要があることが認識されている。また大きな政策潮流の変化に対応して新たなプログラムを制定したりそのための政府の支出増加を交渉したりするには、州レベル、連邦レベルのネットワーク化が必要であると認識されている¹³。

③アドボカシー組織の活動を支える財政面では、公的資金の比重は無視できない¹⁴。NYLPIで約20%、UJCで約40%、以前、筆者が調査した Wisconsin 州における障害者の権利擁護に関する州の認定機関 Disability Rights Wisconsin（障害者の権利擁護に特化した NPO）で約80%¹⁵と、組織の成り立ちやプロジェクトの特徴、地域によって年間の財源に占める割合は様々である。少し古い数字であるが、Salamon によれば、1981年の非営利の人的サービス機関に対する資金供給源のデータから、法的サービス／アドボカシー提供 NPO の収入全体にしめる政府資金の比率は平均して約60%であった¹⁶。時に政府を相手に訴訟を提起するアドボカシー組織であるこれら NPO の運営が政府の資金によって一定、支えられていることの意味については十分、考察する必要がある。

④アドボカシー組織としての NPO やそのネットワークは、当事者本人、仲間、家族、専門家、市民といった多様な担い手によって構成されており、資金や支援者の獲得に関して組織間で競争が起こると同時に、それぞれに掲げる課題や

13 例えば障害者施策が施設収容中心から脱施設化を経て地域生活支援へと変化していくのと呼応して、権利擁護の法制度もその支援対象とプログラムを拡充し続けており、こうした制度の進展には、各州の権利擁護組織とそのネットワークである National Disability Rights Network が役割を果たしている（高橋,2007,pp131- 2 及び p.136,高橋,2008年,pp. 181- 2）。

14 障害者に関するアドボカシー組織だけではなく、高齢者に関するアドボカシー組織に関しても、長期ケアオンブズマン、高齢者虐待防止といった高齢者の権利擁護に関する連邦プログラムの受託事業がある。須田はこうした事業を NPO が企業や州政府機関と競う例を紹介している（須田,2001年,pp.67- 8）。

15 高橋,2007,p.133.

16 Salamon,1995=2007,p.103.

活動スタイルによって、多様な立場の参加者それぞれの当事者性を動員することに成功していると考えられる¹⁷。このことはNPOによる市民社会参加の多様な道筋を提示していると言えよう。

5. アドボカシーの学際研究に向けて

Andrews と Edwards はアメリカ合衆国におけるアドボカシー組織の研究という視点から学際的研究のための課題整理を行った。ここではさらに、権利擁護活動を行うNPOやその活動において多用される「アドボカシー」の語の多様な概念と可能性について、①スキルとしてのアドボカシー②社会運動の戦略としてのアドボカシー③市民社会への参入原理としてのアドボカシーの3つの次元を設定し、学際研究を展望する。

①スキルとしてのアドボカシー（社会福祉学の領域から）

アドボカシーは、何よりもまず対人援助職のスキルとして位置づけられる。例えば Bateman は、「成功するアドボカシーはスキルにかかっている¹⁸」と指摘している。また医師以外の医療専門職・福祉専門職のミッション、特にソーシャルワーク専門職の専門性の一つとして積極的に取り込まれてきたことがテキストや倫理綱領から確認できる。テキストでは例えば、「必要なサービスと人をつなげる仲介者」から「地域計画の立案を援助するコミュニティプランナー」まで様々なソーシャルワーカーの役割の一つとして、「支援を必要としている人の権利と尊厳のために闘うアドボケイト。個人や集団、地域がそれぞれ個別に必要なサービスを獲得するためのケースアドボカシーと、すべての人々や社会全体のために法律や制度の変革を目指すクラスアドボカシーがある。」と説明される¹⁹。またアメリカ合衆国ソーシャルワーカー協会（NASW）の倫理綱領 National Association of Social Workers Code of Ethics で

17 高橋,2008,p.183.

18 Bateman,1995=1998,p.ii.

19 Popple and Leighninger,2005,p.95.

は、社会への責任として「社会的政治的行動 (a) 全ての人々が、基本的なニーズを満たし十分に発達するために必要とする資源、雇用、サービス、機会に平等にアクセスできるように社会的、政治的な行動を行うべきであり、(中略) 人々の基本的なニーズが満たされ社会的公正が達成されるよう社会環境を進歩させるように政策や法律を変えるアドボカシーを行うべきである。」と示され、日本でも、ソーシャルワーカー (社会福祉士) の倫理綱領において、倫理規準の第3項に「社会に対する倫理責任」が設けられその2つめに「(社会への働きかけ) 社会福祉士は、社会に見られる不正義の改善と利用者の問題解決のため、利用者や他の専門職等と連帯し、効果的な方法により社会に働きかける。」²⁰⁾と示されており、社会改革志向が伺える。一方、セルフアドボカシー、ピアアドボカシーという当事者が自身の立場を主張することがアドボカシーの原点という発想から、本人自身の権利主張や具体的行動のためのトレーニングやマニュアルが当事者組織や権利擁護 NPO によってさかんに作成されており、その中にはインフォーマルな交渉から法的手続きに則った異議申し立ての方法のガイダンスまで含まれている。アドボカシーというスキルは、制度の仕組みに則りつつ当事者自身が権利を獲得するという参加と主体性をめざす方法であり、「どれだけ社会が寛容でアドボカシーを奨励することができるかは、その社会の民主主義や多元主義への参与の試金石である。(中略) もし権利が法のなかに奉られているだけで、人々がその権利を強めることができず、他の人々も彼らの権利を強めることを手伝うことが許されないならば、全く不誠実なことになるであろう。」²¹⁾と Bateman が指摘するように、社会や制度のあり方と切り

20 英訳では、(Social Action) Social workers shall take social actions by effective means strengthening the sense of solidarity among the service users and other professions in order to improve the conditions of injustices found in the society and solve problems with the service users.となっている。NASW の倫理綱領と同様にソーシャル・アクションの項で示されている内容が本論で扱うアドボカシーに該当すると考えられる。日本社会福祉士会 HP 上の英訳 http://www.jacsw.or.jp/contents/data/06_koryo_e.htm 参照 (2009.9.7 参照)。

21 Bateman,1995=1998,p. v.

離せない以上、常に次の②や③の議論と地続きであると言える。

②社会運動の戦略としてのアドボカシー（社会学と NPO 論の領域から）

アメリカ合衆国のアドボカシー組織としての NPO は、1960年代以降の公民権運動を源流とするものが多い。アドボカシーは重要な戦略となっており、具体的には政治家や行政担当者に対して行うロビーイング、住民や市民への情報提供や教育といった形をとる。こうした方法をとつつ UJC のようにさらにメディアを利用したり集団訴訟を提起したりして広範な世論の獲得をめざし、社会問題の構築を行っていく NPO の戦略は、さまざまな参加者の当事者性を動員してその時々々のイシューに対する社会運動を巻き起こすことで社会制度の変革をめざすものといえる。NPO のこうしたアドボカシー機能は新しい社会運動の系譜に連なるといってよいのではないだろうか。

社会運動論や集合行動論を展開してきた社会学と NPO 論の違いを論じて安立は、「社会学の考えてきた集合行動や社会運動は、当該の社会システムそのものの存在根拠を問い、批判する運動がほとんどであった」が、NPO は「社会制度の内に根拠をもち、(中略)決して現代の資本主義社会システムの外部にあるわけではなく、また外部に出ていこうとするものでもなく「小さいながらも社会的な事業を運営していく運動」でもあり、それは「社会のあり方に関する領域の拡大でもあるはず」で、「市民社会の形成にはたす NPO の役割は、社会批判としての社会運動とは異なる内実をもつパースペクティブである。²²⁾」と述べている。社会運動体と NPO の相違とともに連続性は、Andrews と Edwards が示した共通の研究フィールドの可能性を裏打ちしている。1960年代以降のアドボカシー組織の実績は、アメリカ合衆国において政策提言という形をとった NPO の参加形態に正当性を与え制度化してきたといえる。

③市民社会への参入原理としてのアドボカシー（政治学、ソーシャルキャピタル論の領域から）

22 安立,2008,p.51-2.

アメリカにおける NPO の役割について Boris は、「単一ではない社会の多元的政治システムにおいて利益を代表し市民の参加を達成するためのもの」で「多様な価値観と利益関心は団体を通してまとめられ政治的アドボカシーや多くの NPO 団体による政府へのロビー活動を通じて政治システムに表明される」という政治学の見解や、「人々を結び、コミュニティを造る社会関係の最も基本となるもの」というコミュニタリアン（共同体主義者）の考えを紹介しながら、「NPO の役割は人々をその地域社会や他のものとつなぐソーシャル・キャピタルを生み出すことにあると考える」市民社会論のアプローチを採用している。ソーシャル・キャピタルとは「個々人が相互の目的のためにともに働くような協働ネットワーク」といえるもので、「市民的価値と参加を育み、政府を監視し、教育、研究、分析を通して公共政策を知らせるという役割が含まれている」と述べている²³。UJC や NYLPI がコミュニティオーガナイザーの役割を重視していることを想起すると、ソーシャル・キャピタルの形成のための基本方法の一つとしてアドボカシーが位置づけられるのではないかと。

また第 4 節の③で指摘したように、NPO の活発なアドボカシー活動は、政府から様々なプロジェクトやプログラムの委託契約を通して渡される資金によって一定、支えられている。アメリカ合衆国の障害者の権利擁護制度では各州の認定権利擁護組織への公的支出が連邦法によって根拠付けられその活動が保障されている²⁴事例も合わせて考えると、権利侵害を防止し社会参加を行えるようにするアドボカシーの制度設計と政府の責任の関係の好例と言えるのではないだろうか。

さらにアドボカシー組織としての NPO がしばしば取り組む社会的排除の問題について、社会の側からの解決に向けた理念は社会的包摂となるだろうが、排除された人々の側からはクレーム申し立ての戦略としての、またこの問題に制度的な対応をすべきという正当性の主張としてのアドボカシーが提起される

23 Boris and Steuerle ed.,1999=2007,p.13-4.

24 高橋,2008,p.175及び181.

のではないだろうか。いわばニーズをもつ当事者の側から“打って出る”²⁵という価値観をともなった理念がアドボカシーであるとも言える。

以上のようなアドボカシーをめぐる議論は、市民社会や福祉国家のあり方と深く関係するように思われ、今後の検討を必要とする。

6. 終わりに

日本でアドボカシーを論じるフィールドはまずは高齢者や障害をもつ当事者を保護し代弁する制度論、そして前節の①が先行しており、②や③の発展は今後の課題である。例えば2004年～2005年にホワイトバンドの販売を通して国際的に広がった第三世界の貧困解決キャンペーンに関わったマエキタミヤコは、NGOがその収益をアドボカシーに使用することが日本では理解されずに売り上げ金の使途が不明だとバッシングされ、「私たちは寄付へと向かう善意を、政治を動かす善意（アドボカシー）へと転換する道の途中で、アドボカシーというコトバの伝わらなさに立ちすくみました」と振り返りっている²⁶。しかし、NPO論やNPO・NGO関係者におけるアドボカシーへの関心や言及は急速に増えており、今後、日本でもアドボカシーが実践とともに制度や理念に関する学際的なアプローチの対象となり発展していく可能性は大きい。本論を出発点にそのフィールドを開拓していきたいと考えている。

※この論文は、2006～08年度科学研究費補助金基盤研究（C）「医療・福祉領域における権利擁護組織の役割とネットワークに関する研究」（課題番号

25 この“打って出る”という言い方は、第60回関西社会学会大会（2009年5月23、24日に京都大学にて開催）での筆者の報告「アドボカシーの社会学に向けて——アメリカの権利擁護NPOに関する研究から——」に関して、参加者から頂いたコメントによっている。

26 マエキタ,2007.

18530433、研究代表：高橋涼子)の成果の一部である。また、ニューヨークにおけるNPOのインタビュー調査の資料整理について、金沢大学男女共同参画キャリアデザインラボラトリーの研究パートナー制度助成により研究パートナーの俵希實さんの協力を得た。記して感謝する。

<参考文献・資料>

- ・安立清史、2008年、『福祉NPOの社会学』東京大学出版会
- ・Andrews and Edwards, 2004, *Advocacy Organizations in the U.S. Political Process*, *Annual Review of Sociology*, 30, pp. 479-506
- ・Bateman, 1995, *Advocacy Skills : A Handbook for Human Services Professionals*, Arena. (西尾祐吾監訳、1998年、『アドボカシーの理論と実際—社会福祉における代弁と擁護—』八千代出版)
- ・Boris and Steuerle ed., 1999, *Nonprofits and Government*, Urban Institute. (上野真城子・山内直人訳、2007年、『NPOと政府』ミネルヴァ書房)
- ・マエキタミヤコ、2007年、「ホワイトバンド批判から考えるNGOのコミュニケーションギャップ」及び「アドボカシーに実効性はあるか」、日経Ecolomy, 2007.9.7/9.21
http://eco.nikkei.co.jp/column/maekita_miyako/article.aspx?id=MMECCc003007092007及び
http://eco.nikkei.co.jp/column/maekita_miyako/article.aspx?id=MMECCc002020092007 (2009.5.22閲覧)
- ・National Association of Social Workers (NASW) Code of Ethics
<http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp> (2009.9.7閲覧)
- ・日本社会福祉士会倫理綱領 http://www.jacsw.or.jp/contents/data/04_rinrikoryo.htm 及び、日本ソーシャルワーカー協会倫理綱領 <http://www.jasw.jp/rinri/rinri.html> (2009.9.7閲覧)

- ・ Poppo and Leighninger, 2005, *Social Work, Social Welfare, and American Society*, 6th edition, Pearson.
- ・ Salamon, Lester M., 1995, *Partners in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State.*, The Johns Hopkins University Press. (江上哲監訳、2007年、『NPOと公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』ミネルヴァ書房)
- ・ Salamon, Lester M., 1997, *Holding The Center : America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, The Nathan Cummings Foundation. (山内直人訳、1999年、『NPO最前線—岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店)
- ・ 須田木綿子、2001年、『素顔のアメリカNPO』青木書店
- ・ 高橋涼子、2007年、「福祉領域における権利擁護NPOの形成と役割—アメリカ合衆国の事例から—」『金沢法学』第50巻1号、pp. 123-136
- ・ 高橋涼子、2008年、「福祉領域における権利擁護NPOの形成と役割（2）—アメリカ合衆国の事例から—」『金沢法学』第51巻1号、pp. 169-184
- ・ Urban Justice Center, Urban Justice Center 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. (各年の報告書) <http://www.urbanjustice.org/>のPublicationのサイトからAnnual Reportのダウンロード可能。