

抵抗と同化

——全日本ろうあ連盟と政治権力の関係——

中 村 か れ ん¹⁾

概 要

日本の聴覚障害者を代表する団体は、政府の利益を推進するよう設計された法的環境のなかで単に活動しているというだけでなく、さらに進んで、システムを自己の利益のために操作することにも成功している。この団体は、政治権力による統制を避けるために、団体をアメーバのように細分化し、団体構造の柔軟性を保ってきた。本論文は、日本の市民社会構造の中での政治権力とそれに対する抵抗の問題を取り上げる。

キーワード

社会人類学、全日本ろうあ連盟、マイノリティ団体、政府の委託事業、抵抗と同化

1. 序論

現代の官僚的政府は、市民の発言や抵抗を完全に封じるのではなく、政府にとって都合の良い方向に事態を誘導するよう、社会変化のチャンスを与えつつ制限するという戦略をとる。たとえば、調停、仲裁、訴訟、ロビー活動といった場で市民に発言の手段を与えながら、実際はその活動を制限し統制する²⁾。これまで多くの研究³⁾が指摘してきたように、

1) 中村かれん：米国エール大学人類学部助教授。2001年から2005年にかけて、現代日本の聴覚障害者運動、手話言語と少数者活動の研究でエール大学院から博士号取得。2004年に国際交流基金安倍フェローシップの支援で日米の障害者運動の拡大についての研究をする。連絡先：nakamura@deaflibrary.org (web：<http://www.deaflibrary.org/nakamura/>)。本稿は、著者が素訳を作成し、橋本陽子が編集に協力した。

2) 暴動、テロ行為その他の過激な行為は公式組織がないため統制が効かず、政府にとって大きな脅威となる。

3) Frank Upham (1987, 1993), Lee and DeVos (1981), Tsurushima (1984), Goodman and Neary (1996), Ryang (1997), Weiner (1997), Tsuda (1998) その他。

日本では、政府が官僚的手続きに従って社会問題の解決を図る一方で、政府の方針に承服しない運動家に対しては、訴訟終結まで10年以上もかかる複雑な裁判システムが、その活動を圧迫してきたのである。

本論文では、日本のマイノリティ団体がどのように活動を結集し、拡大させ、政治の場で意見を述べるようになったのかというテーマを取り上げ、日本の市民社会とそこで起きている社会変化を社会人類学的視点から分析する。事例として「全日本ろうあ連盟」とその下部団体を取り上げ、とくにその組織構造に注目して分析を加える。その点で、本論文は日本の女性が政治に関心を持ち始めた原因を個人的な生活史から考究した、ハーバード大学政治学部の Susan Pharr (1981) の革新的な論文とは一線を画するものである。

欧米では、市民社会 (civil society) と政治変化に関する活発な論争が、一般社会および学界で行われてきた (Hall 1995; Hann and Dunn 1996; McAdam et al 1996; Tilly 1978)。しかし、諸外国に比べて日本の政治事情は違っていると思われる。確かに日本も欧米と同様に、政府 (State) と個人 (individual) の間に市民団体 (civil society groups) が媒介者として存在する。ただし、欧米の場合はそれら三者の関係が敵対関係になっているのに対して、日本では三者が共存関係にあり、市民社会の役目は、政府と市民を対決させるのではなく、調和させるものになっている。しかし、この政治構造では、政府・市民団体・個人の三者に共通の目的があることを前提にしているため、結果的には、革新的な政治変化が起こりにくくなっているのである。

では、日本の政府は、政治権力の目標を達成するために市民団体を官僚システムの一部に組み込み、政府の<エージェント>として使っているのだろうか。この論文のなかで私は、社会人類学の視点から日本の少数者の政治活動を検討する。社会人類学の基本は、集団の中に入り、状況を草の根の立場から記述する方法である。政治学が社会を政治権力の立場、すなわち上から見下ろすものであるのなら、社会人類学は下から、すなわち草の根の視点から政治権力を見ているといえるだろう。

注目すべきは、本論文で取り上げる団体が日本の政府と協力し、利益を得ながらも、権力との協力による副作用から免れている点である。すなわち、この団体は、政府に対する独立性を損なうことなく、維持し続けることに成功している。この団体の活動戦略は次のようなものである。まず組織をアメーバのように分離し、全国を包括する本部 (連盟) 自体は政府の資金に頼らず政治的に自立する。その一方で、下部団体である都道府県レベルの団体は、政治的に統制されるのを承知のうえで、国からの福祉援助や委託資金の受け皿になるように法人化し、団体に所属するメンバーが福祉サービスを受給できるようにしている。

しかし、この戦略に問題がないとはいえない。一括して障害者問題の解決を図りたい政

府が、事業を委託する見返りとして、団体に所属していない人びとに対するサービスまで引き受けるよう、都道府県レベルの団体に要請するからである。そのため各団体と地方行政との交渉の途上で生じる「妥協」に失望した若い世代の会員たちが、運動の中の＜福祉＞に対する関心を減退させ、その結果、福祉の現場から遠ざかることもある。

2. 政府の戦略：抱込みと包絡

日本の法、とりわけその訴訟のモデルにとって中心的な問題は、エリートが社会変化および抗争の過程を統制する手段を保持し続けようとする試みである。……このような統制の主要な手段の一つは、社会変化およびその前兆である社会的抗争が生起する法的枠組みを操作することである。(Upham 1987a: 17)。

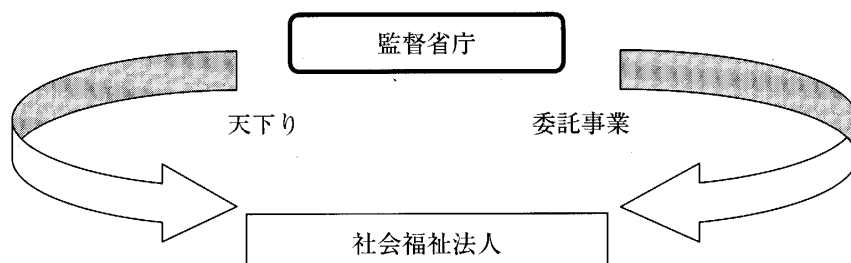
序論で述べたように、現代の政治権力は、社会運動団体をあからさまに抑圧するよりも、むしろそれを包摂し、同化させる政策をとっている。たとえば、社会問題を官僚的に解決することによって、団体と政府の関係を公式化する。障害者団体やほかの社会福祉団体に関しては、日本政府は2つの積極的な報奨メカニズムを設けた。第1は団体の法人化であり、第2は委託資金の提供である。

日本の民法（1896年制定）の第33条から第35条は、政府が主務官庁の許可を通じて特定公益増進法人を創設する権限を認めた。政府が自らの立場を擁護する理想的なシナリオとは次のようなものである。政府は市民団体の活動によって社会問題の存在に気づく。次にその問題に取り組むために表向きは独立している特定公益法人をつくり、その団体に事業を委託する。その団体にとっては委託事業が活動資金の大部分となり、団体の存在理由(raison d'être)そのものとなる。他方、その団体は、継続して所轄官庁の監督と指導に服することになる。

以上が表舞台での出来事である。しかし、舞台裏に回ると、団体の理事には所轄省庁を定年退職した元官僚が就く。一般的に「天下り」と呼ばれるこの制度は、元官僚に定年退職後の生活と身分を保障するために役職を与えるしくみである。天下りの利点は、第1に、元官僚が所轄省庁のOBとして行政システムを熟知し、資金の獲得の方法を把握していることである。理事に元官僚を据えることによって、団体は政府から長期的に支援を受ける保証が得られる（図1を参照）。しかし、問題点の方は、当事者でない元官僚の多くが障害者やほかの少数者にどのようなニーズがあるかを知らないため、団体の福祉サービスが低下する場合があることである。また、それらの元官僚は非営利団体の経営管理力を持ち

合わせていない場合もある。そのことがひいては、団体のメンバー自身が活動の目標や方針を決める能力の低下を引き起こし、団体のメンバーは運動の「当事者」から団体の提供するサービスの単なる「消費者」となってしまう。

図1 通常の非政府組織の仕組みを使った省庁の影響力行使



ある団体のスタッフは、「委託事業は本来なら国の責任なのに結局はアウトソーシングになっている」と私に語った。国にとって委託事業の利点は、社会問題解決のための煩雑な業務執行を免れることができることにある。さらに、財政事情が厳しくなった場合、行政の活動を停止させるよりも、委託契約を打ち切りにする方が簡単であるという魅力もある。また委託事業は政府にとってリスクがない。たとえ委託事業に問題が生じたとしても、それは政府ではなく、民間団体の落ち度として、国が責任を取る必要はないからである。また民間団体への委託は通常の行政活動と違い、政府の長期的方針を示さないで、政府にとっての悪しき前例ともならない。

しかし、実際には、政府の目標と当事者の目標が同じとは限らない。行政にとっては実際の「問題解決」よりも「問題が解決された」という印象が大切なのではないかと当事者たちは語る。障害者のニーズに本気で取り組んでいるのではなく、表向きそのニーズを支援している印象の方が大切なのではないか。そう思われるような事例としては、次のような場合がある。日本の紙幣である千円札、5千円札、1万円札に盲人用の点字があることは健常者なら誰でも知っていることだろう。点字自体が目に見えるからである。しかし、点字としては刷りが薄すぎて、お札が古くなれば凸凹の感触はなくなってしまう。見た目は盲者のニーズに对应していると健常者が思っても、それは印象だけで、まったく薄っぺらなものである⁴⁾。こういう問題は、当事者が消費者に転化し、自分たちに与えられているサービスの内容や質に影響力を行使できない状況の下で発生する。

4) アメリカの例を挙げると、政治演説の場面で政治家は必ず手話通訳者を自分の横に立たせる。それによって、誰から見ても、その政治家は「障害者に優しい」という印象が残る。しかし聴衆の中に本当はろうあ者がいれば、舞台上の通訳者の手話は速すぎて読めないのである。ろうあ者にすれば通訳者を観客である自分たちの目の前においてほしいというのが本音であり、一方、それでは宣伝効果が薄れるというのが政治家の本音なのである。

3. 事例研究：財団法人全日本ろうあ連盟

財団法人全日本ろうあ連盟（Japanese Federation of the Deaf [JFD]、以下、本論文では「ろうあ連盟」と略記する）の本部事務所は、東京の新宿区の早稲田大学に近い質素なオフィスのビルに8階にある。30年前に八百屋と3階建ての一軒家の間に建てられた、オレンジ色のペンキで不器用に塗られたこのビルを探すのは、たとえ東京の地理に慣れていても容易なことではない。路上から見えるのは1階の駐車スペースと小さな正面玄関だけである。ろうあ連盟のスタッフはたいてい、初めての来訪者を駅まで出迎える。しかし、このような質素な職場を見て、ろうあ連盟の実力を侮ることがあってはならない。実のところ、ろうあ連盟の活動力は日本の障害者団体のなかでも群を抜いており、2万7000人近くの聴覚障害者メンバーの利益を擁護する全国レベルの団体の事務所である。ろうあ連盟は東京＝中央といった地域性に則りながら福祉に関する政治を利用し、運動を広く展開することで成功の道を着々と進んできた。本論文では、ろうあ連盟、その下部団体および行政との関わりを事例研究の対象とする。

ろうあ連盟の発足は戦前に遡る。1915年、東京ろうあ学校の同窓会メンバーが集まり、ろうあ者協会を結成した。戦時中は活動を一時停止していたが、戦後の1948年に全日本ろうあ連盟として再出発した。その2年後の1950年、当時の厚生省（現厚生労働省）の下で、法人化が認められた。1950年代には政治活動は控えめだったものの、1960年代に入ると活発な動きを見せ始めた。その理由の一つとして、新しい若きリーダーたちの誕生がある。戦後まもない時期に、政治的な喧噪が続く社会環境のなかで育ち、後に教育機会を得た左翼的なろうあ者青年たちが、新しい運動の時代を切り拓いたのである。

なかでも1960年代に起こった一つの事件は注目すべき事柄だった。

1955年、ろうあ連盟を組織的に強化する記事が連盟の機関誌である『日本ろうあニュース』に掲載された。その頃、政治意識に目覚めた連盟は「中央福社会館」建設の案に全力を注いでいた。約10年間にわたるロビー活動と国の補助金およびろうあ者社会からの寄付金を得て、ようやくこの計画は実を結ぶかに見えた。1963年に建設が始まったビルの名前は「ベル・センター」⁵⁾とされたが、しかし、翌年には、建設費用の大幅な予算超

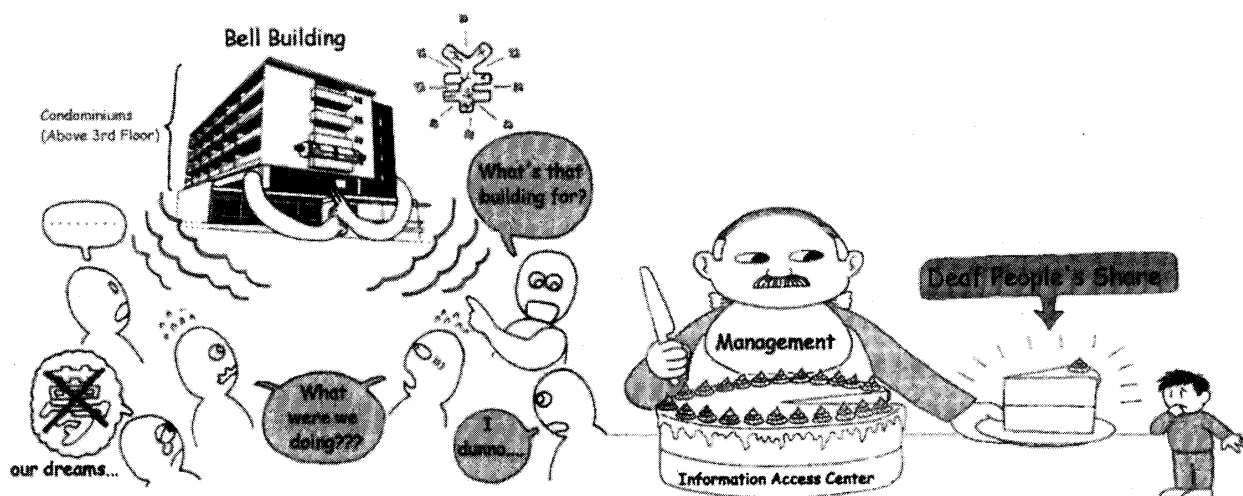
5) 当時の連盟は意識していなかったもののこの名前にはちょっとした皮肉がある。電話機の発明者のアレキサンダー・グラハム・ベルは、自身の母と妻がろうあ者であるにも関わらず、聴覚障害を気嫌いした。彼は1883年にろうあ学校の廃止とろうあ者間の結婚を違法にする案をマサチューセッツ州議会に提案したが、幸いにこの法案は通らなかった（Bell 1883）。

過と工事の遅れで、建設は頓挫した。『日本ろうあニュース』1964年5月1日号にはさまざま資金不足の深刻さが報じられた。

収入：	厚生省補助金	3,000 万円
	厚生年金事業団借入金	5,000 万円
	寄付金	450 万円
	日本自転車振興会補助金	1,700 万円
	計	1 億 150 万円
支出：	土地購入費	4,650 万円
	工事及設備費	1 億 8,000 万円
	計	2 億 2,650 万円
不足分		1 億 2,500 万円

慌てた連盟は、その年の年末までに1億円のカンパを全国のろうあ者から集め、建設計画を救おうと奔走した。その結果、1965年3月に、ベル・センターはようやく開館した。しかし、福社会館は悲運の星の下で生まれてきたようである。建設費の予算オーバーによって発足当初から莫大な負債を抱えてしまったのである。ちなみに、行政の要求に従い、会館の収益確保のために建物の3階以上はマンションにされ、ビルの管理委員会には、福祉や非営利団体運営はもとより、ビルの経営に経験のない元官僚が据えられた。その結果、ろうあ者たちは日常のビル管理への発言を奪われ、ろうあ者社会が追い求めてきた夢は無惨にも打ちくだかれてしまったのである（図2を参照）。

図2 ベル・センター失敗のあとの裏切られた気持ちを示した全日本ろうあ連盟のパンフレット



* JFD (1997:18) にもとづき英語に翻訳。

数年後、ビル管理の失敗と負債の返済に苦しんだ末に、ベル・センターは倒産した。若いうろうあ連盟に残ったのは、行政と共同でプロジェクトを行うことへの危機意識だった。

会館建設という共同プロジェクトは、自分たちで資金を提供する代わりに会館運営の独立性を掲げていたのにもかかわらず、最終的には倒産の憂き目にあったからである。会館建設に注がれた資金の多くがろうあ者一人一人のカンパから成り立っていたがゆえに、非常に痛々しい教訓であった。会館建設は10年もの間、ろうあ者社会の夢だった。その後、ろうあ者の間には健常者（すなわち行政）が悪意をもって自分たちの夢を壊したという想いが強く残ってしまった。

4. 財団法人としての全日本ろうあ連盟

全日本ろうあ連盟は、日本の福祉法に基づく財団法人となっている（JFD 1996）。財団法人は法人格を認められており、したがって、連盟の名義で契約を締結し、不動産を借り、オフィス機器をリースし、またローンを組むことも可能である。1998年のNPO法（特定非営利活動促進法）成立以前は、民間団体が、福祉法人、宗教法人、学校教育法人以外の形で法人化することはきわめて難しく、そして、法人になれない団体が社会活動を発展させることは困難であった（NPO法の経過については Pekkanen 2000a, 2000b）。福祉法人は数が少なく、多くが旧厚生省の委託事業に依存し、その「子会社」のように見られてもおかしくない状況だった。ろうあ連盟も同じ枠に嵌められていたが、しかし、他の団体と比較すると行政との軋轢を避け、逆に行政を操ることができていたともいえる。

財団法人としてのろうあ連盟については、次のような側面に注意しておく必要がある。第1に、それは厚生省の監督下で活動をしていることである。財団法人は、原則として自分たちの収入源を確保し、自立した予算を策定している。ろうあ連盟の場合、基本的な収入源は、全国のメンバーから寄せられる会費のほか、手話やろうあ者の本の売り上げ、手話教室や各種の集まりの開催などで確保している資金である。法人の度合いが低い他の福祉関係団体（社会福祉法人や社団法人）と異なり、ろうあ連盟は自分たちの収入・支出や活動について、政府の許可を求めることなく自由に運営しているといえるだろう。しかし、その活動には制約もある。活動の範囲が聴覚障害者の福祉に限られており、その上、事業について厚生省に煩雑な会計報告や説明を行わなければならないという負担も課せられているからである。

5. 全国レベルでの全国ろうあ連盟の委託契約

前述したように、委託事業とは、政府が直接手を下したくない仕事のアウトソーシングと考えればよいだろう。たとえば、厚生労働省の責任範囲に手話通訳士の訓練と派遣がある。日本の場合、ほとんどの通訳士がボランティアであり、都道府県の福祉事務所によってコーディネートされている。しかし、厚生労働省は、直接このような事業を行うことを好まず、外部団体であるろうあ連盟にそれを委託している。同様の委託事業は都道府県と市町村の間でも行われており、ろうあ連盟の下部団体、すなわち都道府県に配置されているろうあ者団体の重要な財源となっている。

アメリカでも国がその事業を非営利団体に外注することはある。たとえば手話通訳士の資格基準作成やテストの実施は Registry of Interpreters for the Deaf (RID) と呼ばれる NPO に委託している。もっと範囲が大きな別の例を挙げると、州レベルの弁護士会や医師会も独立した非営利団体で、弁護士と医者との資格認定や研修、資格の剥奪についての責任を負っている。

日本では全国レベル（すなわち、厚生労働省と直結している形）のろうあ連盟に委託されている事業の中に、「標準手話研究事業」と「手話普及定着事業」がある。前者の標準手話研究の事業には、新しい手話単語の作成や手話辞典と手話テキストの編集が含まれ、後者の手話普及定着の事業は、下部団体に向けての手話教室の開き方や手話サークルの編成方法の伝達、手話通訳士の訓練プログラムの普及方法、新しい手話単語の作成や健常者への手話の普及、その他の事業が入っている。

しかし、ろうあ連盟に与えられた委託事業の規模はまだ小さなものである。ろうあ連盟の基本規則（寄付行為）には、評議員は聴覚障害者でなくてはならないという規定があるため、連盟の評議員には天下りの元官僚がいない。それに加えて、財団法人の常として国からの資金が少なく、財務が独立している分、活動自体は自立しているものの、経済的にはかなり厳しい状況に置かれている。

スタッフに目を向けると、出版物の編集・販売以外の事業を管理している東京の本部事務所には、正規職員は9人しかいない。他はアルバイトが15人である。出版物の編集（テキスト、研究発表ジャーナル、ろうあ者新聞、季刊誌）と手話研究所や手話通訳士の促進事業を担っている京都支部の正規職員はわずか5人だけである。

すなわち、ろうあ連盟は14人の正規職員と26人のアルバイトの合計40人のスタッフしか抱えていないことになる。全国の会員との比率の低さ（40人：2万7000人＝1：675）

をみる限り、ろうあ連盟の活動は、個人レベルの会員と接触するような現場に密着した活動ではない。組織構造から見ると、ろうあ連盟は全国の組織を包括する頂点に立ち、一般企業の世界になぞらえると、連盟は持株会社であり、下部の47都道府県のろうあ者団体の「親会社」である。持株会社が商品製造や営業をしないように、ろうあ連盟も一人ひとりのろうあ者とは直接接触せず、ろうあ者と直結する下部団体の活動を支えるように全体の流れを統括している。

6. 都道府県レベルのろうあ者団体

ろうあ者は直接、ろうあ連盟の会員にはなれない。社団法人東京都聴覚障害者連盟や社団法人北海道ろうあ連盟など、都道府県のろうあ者団体の会員になれるだけである。会員が支払う会費はいったん都道府県レベルの団体に支払い、その資金の一部がろうあ連盟に納められる。連盟の宣言文句に「2万7000人のメンバーを誇る」とあるのは、47都道府県の加盟団体の会員を合計した数のことを指す。

ろうあ連盟の会則では聴覚障害者以外の会員資格を認めていない。一方、アメリカのろうあ者団体（National Association of the Deaf=NAD）は、聴覚障害者以外の一般会員を喜んで迎えている。双方の違いを説明すると、日本のろうあ連盟は、政府から委託された当事者向けの福祉サービス（手話通訳士派遣など）を下部団体に代行させている。しかし、会員は聴覚障害者であるため、サービスを提供する対象者は限られている。一方、国の委託をもらっていない米国のNADの方は、ろうあ運動の推進団体といえよう。会員になることとは運動を支持することであり、したがって会員資格をうるさくいう必要はない。しかし、日本の人口1億2600万人に対してろうあ連盟の会員数は2万7000人であり、1:4667人の比率になる。これと比較すると、アメリカの総人口2億5000万人に対して米国NADの会員メンバー数は2万人で1:1万2500人の比率となり、日本に比べて圧倒的に小規模であることは明らかである。

都道府県のろうあ者団体は名義上はろうあ連盟から独立しているが、実際はその加盟団体であり、ろうあ連盟は下部団体に属する会員を連盟の会員と見ている。都道府県団体は政府からろうあ連盟よりもずっと多額の委託金を受けており、行政と密接な関係を持っている。多くの都道府県団体は、経営の大部分を国の補助金で賄っているといっても過言ではない。都道府県団体の事務所の大多数は都道府県の福祉会館のなかにあり、スタッフの一部も都道府県の職員が務めるケースがある。

都道府県の聴覚障害者団体は、民法上、次の3つの法人カテゴリーに属する。すなわち、

財団法人、社団法人、社会福祉法人である⁶⁾。それに加えて任意団体の場合もある（図3を参照）。

図3 組織形態と財源、自立性の相互関係（2001年）

	県レベルのろう あ者団体	NPOの総数*
社会福祉法人	5	13,000
社団法人	23	12,451
財団法人	1	13,476
非法人格	18	不明

上に行くほど資金（委託）が増えるが、政府への依存が高まる

* NPOの総数は、Tsujinaka（1998：17）による。

6.1 任意団体

実際には、47都道府県の聴覚障害者団体のうち17が任意団体である（2003年5月16日現在）。法人格を持たないために、団体として困難に陥った過去の実例としては、つぎのような例がある。1997年、山梨聴覚障害者協会はまだ法人化されていなかった。その理由は法人化によって団体の独立性がなくなったり、また、会費が高騰するのではないかという懸念があったからである。事務所の賃貸契約、オフィス機器のリース、その他名義が必要な活動は全て、ある一人の評議員の名前で行われていた。そして任意団体として県からの委託事業先としての資格は認められていなかった。1997年、新しい福祉会館ビルを建設した山梨県は、福祉会館のなかに聴覚障害者情報センターを設けようとしたが（Ogura 1997）、しかし、県庁は、このセンターの管理を法人化された団体に委託するという方針をとり、最終的には、県が新たに組織した社会福祉法人にその管理を委ねてしまったのである。その結果、センターの職員には全員健聴者が就任し、聴覚障害者が、センターの管理・運営に参加するチャンスを完全に失ってしまうこととなった。

都道府県レベルの団体が任意団体でいるのは合理的ではない。なぜなら、県から委託資金をもらえないため、団体のメンバーに福祉サービスを提供できないからである。山梨県のケースでは、その数年後、評議員会が協会を社団法人として法人化することを決めた。現在なお任意団体として残っている都道府県レベルの団体の多くは会員数が少なく、経済

6) 1998年のNPO法によって、特定非営利法人（NPO法人）の制度が創設されているが、2003年5月16日現在、連盟の下部団体で特定非営利法人となっている団体はない。

的にも政治的にも下降途上にある。年々、任意団体の数は減っており、2001年から2003年の間にその数は18から17に減少した。

6.2 社会福祉法人

法人のカテゴリーの中で一番小規模なのが社会福祉法人である。このカテゴリーの団体が政府と密接に協働する形で社会福祉活動を行っており、経営的にも政治的にも最も緊密に政府と関係している（非独立型）。運営資金のほとんどは、手話通訳士派遣や手話通訳養成講座など委託事業からのものである。政府との協働型の利点は、政府が社会福祉法人の命綱である委託事業を簡単には切り捨てられないことにある。また、団体の多くが都道府県営の福社会館ビルの中に事務所を設けており、職員も公務員である。経営的にはかなり楽であるといえる。

深刻な問題点は、社会福祉法人の活動が委託事業のみに限られてしまい、障害者運動のための政治活動ができないことである。政府からの独立性が弱いため、社会福祉法人の形態をとる都道府県レベルの団体は、他の法人形態の団体と比較して、どうしても弱小感を否めない。この形態の団体は、2001年の5団体から、2003年に入ると4団体に減少した（2003年5月16日現在）。

6.3 社団法人

都道府県団体の大多数（25団体）は社団法人として法人化している。社団法人は、経営的にも、政治的独立性の点でも、社会福祉法人と財団法人の間にあると考えればよいだろう。自前で職員を雇用する余裕もある。事業活動も行政の許可を得ずして、福祉に直接関わっていくことが可能である。その一方で、委託事業を通じて入る資金に依存している面もある。しかし、社団法人は、政府の補助金と政治的独立をバランスよくかち得ているといえるだろう。2001年に23だった社団法人形態の団体は、2003年になると25に増加した（2003年5月16日現在）。

6.4 財団法人

前述したように、財団法人は、財源的にも政治的にも最も独立性の強い団体である。ろうあ者団体では、現在、47都道府県中、九州の財団法人熊本県ろう者福祉協会のみがこのカテゴリーに属する。熊本県ろう者福祉協会は、古くから、政治的にも財政的にも強力

な団体であった。私自身は、今後、他の都道府県の団体が財団法人に組織を変更する見込みは小さいと感じているが、その理由は次のとおりである。政治学者の Robert Pekkanen (n.d.) の研究によると、日本民法第 33 条ないし第 67 条は、主務官庁の財産監督責任を理由に、民間団体が特定公益法人になる条件として、3 億円の基本財産が必要と規定している。都道府県レベルの団体は、財政上、ほとんどがこの条件を満たせない。都道府県レベルで一番大きなろうあ者団体でも、メンバー数は約 2000 人にとどまっており、これでは会員一人ひとりが 15 万円ずつ寄付しなければ、上記の条件には届かない計算になる。財団法人全日本ろうあ連盟と財団法人熊本県ろうあ者福祉協会は、戦後間もない時期の、財団法人化の基準がまだ低い時代に、それぞれ財団法人になっていたのである。

6.5 委託事業を獲得するために組織の構造を操作する

社団法人や財団法人になる欠点にも触れておきたい。その一つは、団体に有利な委託事業をもらえなくなる点がある。行政側は大規模な予算を伴うプロジェクトは自分たちでコントロールしたいと考えるから、プロジェクトをなるべく社会福祉法人である団体に委ねようとする。さりとて、社団法人や財団法人の団体にとって社会福祉法人になることは非現実的である。そこで都道府県レベルの団体が、高額の委託事業を獲得する目的で「子会社」を作ることもある。

2003 年 5 月 16 日現在で、47 都道府県団体のうち 17 団体が任意団体、4 団体が社会福祉法人、25 団体が社団法人、1 団体が財団法人である。法人化の段階としては、任意団体から社会福祉法人、社会福祉法人から社団法人へとステップアップする傾向がある。2000 年と 2003 年のデータを比較すると、任意団体は 20 から 17 へと減少し、社会福祉法人は 4 団体で変わらず、社団法人は 22 から 25 へと増加し、財団法人は 1 のままである。

団体が法人化するとき、定款の改訂や評議員会の再編といった法律上必須の事項のほか、名称の変更の問題も生じる。多くの団体は、法人化する前は「〇〇県ろうあ者協会」という名称だったが、法人化の際に、政府から、他の聴覚障害者（とくに中途失聴者および難聴者）を活動対象に加えるよう強い圧力がかけられる。法人化された団体の多くが「〇〇県聴覚障害者協会」と名称を変更するのは、この理由のためである。定款にも聴覚障害者全体を対象とすることが付け加えられる。

地域によっては、時として、ろうあ者と難聴者のグループの間に亀裂が生じることもある。聴覚障害者コミュニティーに伝わる話では、「委託事業の利益がろうあ者に多く入ることで、難聴者がねたむ」ともいわれる。こういった噂は、全国の都道府県の福祉部局が聴覚障害者問題を一括して解決したいとの政策方針から、ろうあ者と難聴者を一つの団体

に押し込んだ結果生じるのだが、実際のところ、ろうあ者と難聴者を平等に扱える団体はさほど多くない。なぜなら、同じ耳の問題を抱える聴覚障害であっても、ろうあ者と難聴者では必要とするサービスの内容が全く異なるからである。ろうあ者が一番必要とするのは手話通訳士と手話普及のための講座である。他方、難聴者と中途失聴者の多くは手話を使わない。口話でコミュニケーションをとっているため、OHPやプロジェクターを用いた字幕説明を好む。ろうあ者団体は聾学校での教育を手話が使ええる環境として残したいが、難聴者団体は、特別障害者学校に反対し、普通教育への統合を目指している。このように、活動と運動の両面から見て、ろうあ者と難聴者が進む方向はかなり異なっているといえるだろう。ちなみに、行政が推進する主なプロジェクトが、手話に関係している事業であることを考えれば、難聴者たちがねたみを感じるのはまったく理解できないわけではない。

聴覚障害者団体のリーダーを務める、あるろうあ者団体の代表を例にとると、その代表が県から医療関係者（医師と看護師）に向けて手話の普及事業を委託されたとき、普及事業の一環として、手話講座を受講した医師と看護師が白衣につけられるように「手話できます！」の文字とイラストが描かれたバッチを製作した。それを聞いた難聴者の団体の代表は怒って事業を阻止したのだが、その理由は、難聴者の多くが手話を理解しないからである。

政府がろうあ者と難聴者を一つの団体に押し込んで問題解決を図ろうとするやり方は、政府がかつて行っていた同和政策の「窓口一方」政策に類似している。行政は直接当事者とは関わりたくないために、同和政策は外部団体に委託すれば大丈夫と思い込んだ。しかも、目標が違う二つの団体（全解連と部落解放同盟）を一つ屋根の下に同居させれば、双方の力をそぐことも可能となる。政府は、このような過去のやり方を再びよみがえらせようと試みたのかもしれない。

7. 委託事業の重要性

委託事業の重要性を軽視することはできない。政府がNPOに法人格を付与したのも、委託事業を実行させるためである。都道府県レベルの委託事業には次のものが含まれる。手話普及または手話講座設置、手話通訳士派遣、要約筆記士派遣、職安サービス、聴覚障害者情報センター（テレビ番組の字幕制作、緊急時の情報提供など）である。これらの委託事業を受けることによって、ろうあ者団体はろうあ者たちが必要とするサービスの提供者になり、同時にろうあ者社会の中心にもなる。

都道府県のほとんどは、ろうあ者団体に手話派遣サービスを委託する（都道府県の一部

では県営の社会福祉法人に任せているところもある)。すなわち、ろうあ者が保護者会への参加や、仕事の面接、通院などに手話通訳士を必要とする場合は、全て地元のろうあ者団体を通じて依頼し、派遣サービス担当者が、登録されている通訳士の名簿を見て人員を派遣する。通訳士のほとんどは主婦で、ボランティアとして応じているものの、規定では時給800円と交通費が支給される。必要な資金は都道府県の福祉事業部から支出されている。ちなみに、ろうあ者団体は通訳講座を開き、また通訳士の訓練と資格認定を行っている。

アメリカの場合、手話通訳は国の福祉サービスではなく、ADA法（Americans with Disability Act. 障害を持ったアメリカ人法）に基づくろうあ者市民の「権利」であると解釈されている。手話通訳派遣の責任は「公共施設（public facility）」にある。ADA法の定義による公共施設に該当するのは、一般市民が使う公共施設および民間施設、会社、商店、病院などである。前述した日本の例に倣うなら、保護者会へ参加するときは学校または教育委員会が通訳士を派遣し、その費用も負担するのである。仕事のときは会社、医者診察の場合は病院といった具合である。米国の手話通訳士は、外国語の通訳と同じく専門職として扱われ、支給される報酬も専門職としての金額である。

日本では、もっと広く健常者に手話を覚えてもらい、加えて手話通訳士の登録者数も増やしてほしいという政府の要請を受けて、地方のろうあ者団体が手話通訳養成を担っている。都道府県レベルの団体に対する委託事業は、インフォーマルな手話サークルと正式な手話通訳講座に分かれており、手話サークルは概ね週に一度、市町村の福祉センターや文化センターで開催され、現在では全国各地の市町村に広がっている。サークルのリーダー役には一人か二人のろうあ者がなり（多少の謝礼をもらっている場合が多いが、完全なボランティアの場合もある）、手話の基本的な単語などを教えているが、サークル活動の本来の目的は、障害者と健聴者の交流の機会を増やすことにある。サークルに参加するメンバーは、ほとんどが主婦である。あるサークルに参加した後、いったんやめて、しばらくしてから他のグループに加わることもある。

手話サークルのメンバーの中には、手話通訳士コースに進む者もいる。講座の講師はたいていが全日本ろうあ連盟を通じて訓練を受けており、委託事業から報酬が支払われているために、ろうあ者社会では地位が高く、上昇志向の高い団体代表は政治的に人材を選んでいる。

委託事業の頂点に立つのは聴覚障害者情報センターである。厚生省の方針で、このセンターは全都道府県に設置されなければならない。ろうあ者団体がセンターの委託事業を受けると、事務所スペースはもとより、サークルや手話講座のための教室、字幕付き映画が放映できるホールへの字幕付きビデオの貸し出しなど、ろうあ者社会の拠点になるようなサービスや場所を提供することが可能になる。

8. 対抗戦略：組織分割と攻略

政府の統制を逃れるために、全日本ろうあ連盟がとる戦略は実に多様である。全国を統括するろうあ連盟は、確かに当時の厚生省（現厚生労働省）の監督下で活動しているが、しかし運営資金は基本的に会費と出版物収入によっているため⁷⁾、ろうあ連盟は「経済的には自立している」と強く主張する。しかし、その実情は、天下り官僚が評議会にいないため、全国を統括する福祉団体としてはかなり弱体である。東京と京都の事務所は狭く、乱雑な雰囲気は否めない。スタッフの賃金は営利団体に比べて低く、常にオーバーワーク気味である。スタッフの一人は私に、ろうあ連盟は委託事業から直接的な活動資金を受けていないため「貧乏臭い」と本音を漏らしたこともある。

2万7000人のメンバーを持つ団体がここまで困窮しているのであれば、普通は、その団体の活動の終わりにつながりかねない。団体の予算が足りない。会員は何もできない。団体に入る意味がないから、会員をやめる。その分会費収入が減少し、団体はスパイラル状に瀕死の状態へと落ちていく。しかし、ろうあ連盟はこの状態で50年以上生き延びてきたのである。ろうあ連盟は、独立した47の都道府県下部団体の連合体である。下部団体には法人化した団体とそうでない団体の両方があるが、重要な点は、いずれの場合でも、それらの団体の法的地位は、全国組織である全日本ろうあ連盟からは独立していることである。

このような法的地位の操作を通じて、地方レベルでは、比較的強力な都道府県団体が、委託事業を通じた行政の監督と、団体の独立性との間でバランスをとることに成功してきたといえる。ろうあ連盟は、都道府県団体に、会員のためのサービス（手話派遣など）をすべて任せている。地方の団体は委託事業などを使って自分たちの業務を遂行できる反面、政府から資金補助を受けている分、政府に対して抗議をするのが難しくなる。この点で、ろうあ連盟が委託資金に依存していないことと、地方団体の法的地位が連盟から独立していることの2点は、大いなる利点になっている。この利点によって、全日本ろうあ連盟は、地方の社会福祉法人団体が想像もできないほど、政府に対して妥協のない姿勢がとれるのである。ろうあ連盟は委託システムの外にあり、地方レベルの団体はシステムの内にある。政府の委託事業システムを逆手にとって利用する戦略なのである。

7) 上で述べたように、連盟はいくつかの委託事業を受けている。一番大きなものは手話の普及と定着の事業である。国際協力機構（JICA）からも、国際ろうあ者リーダー促進の委託事業を受けている。しかし、そのいずれの場合も、政府からの補助金は事業資金だけであるため、連盟の運営資金には関係していない。

しかし、ろうあ連盟も、委託事業資金に依存していないとはいえ、厚生省の監督下にあるため、ろうあ連盟が何かに抗議する際に制約がないわけではない。1999年、全日本ろうあ連盟は、ろうあ者を差別する法律（聴覚障害者は以前は、医者、薬剤師、警官などになることが禁じられていた）の改正を求める運動を展開をする目的で、別の団体を結成した。調整委員会とスタッフは全員がろうあ連盟からでていたが、形式上は別な団体であった。ろうあ連盟は、その団体の名で抗議文を作成し、厚生省へ出向いて抗議文を手渡した結果、法律が改正され、その後、その団体は解散した。

この短命の団体の名（異例に長い）は「聴覚障害者を差別する法令を改正する中央対策本部」であり、以下の9団体から支援を受けることになっていた。財団法人全日本ろうあ連盟、社団法人全日本難聴者・中途失聴者団体連合会、全国聴覚障害教職員連絡協議会、全日本ろうあ学生懇談会、全国手話通訳問題研究会、全国要約筆記問題研究会、全国難聴児を持つ親の会、全国聴覚障害者親の会連合会、全国聾学校PTA連合会である。これらの団体のなかで最初の2つだけが旧厚生省監督下の法人である。

その他の7団体のうち2つは、アメリカ流に見ると分科委員会、下部団体、またはワーキング・グループで、上部団体の事務所とスタッフを利用し、常に連絡を取り合っている。しかし、ろうあ連盟と難聴者・中途失聴者団体連合会の会員は聴覚障害者に限定されているので、親、教師、通訳士は、正式には、ろうあ連盟および難聴者・中途失聴者団体連合会の会員ではない。通常、法人格を持たない市民団体が官庁と接触することは難しく、また、ろうあ連盟自身が強い抗議を申し立てることも、本来難しいことであった。しかし、独立したスポット的な団体を組織することによって、両者ともに、政府に対して異議を申し立てることができたのである。

9. 参加型福祉

このように、組織をアメーバ状に細分化させながら、さまざまなレベルで政府に対する働きかけを行う能力を、ろうあ連盟のリーダーの一人は、「参加型福祉」と呼んだことがある。これは、福祉を上からの貫い物とするのではなく、聴覚障害者は積極的に福祉システムの構築と実践に参加しなければならないという見方に基づいている。

聴覚障害者団体のこのような戦略は大成功したといたいところだが、それは言い過ぎかもしれない。企業の多様化が、不安定な経済状況に対抗するための防衛反応だとすれば、ろうあ連盟が行う下部団体へのアウトソーシングや組織の分離も、中央の本部団体を行政の統制から免れさせるための防衛反応であろう。

上記の山梨の団体の戦略は不成功に終わった。前述したように、旧厚生省は、聴覚障害問題を一括して解決しようとして、法人化した都道府県レベルのろうあ者団体に対して、難聴者や中途失聴者の問題も引き受けるように圧力をかけている。その結果、ろうあ者団体のいくつかが「ろうあ者協会」から「聴覚障害者協会」へと名称を変更した。このことは、アメリカの市民運動とは全く正反対の方向に走っているといえる。アメリカでは、物理的・身体的なカテゴリーを重視する時代から、文化を主張する時代に入っている（たとえば、アメリカで homosexual から gay へ、negro から black/African-American へ）。日本でアメリカとは逆の方向性が見られる理由の一つとして、代表性（represent-ability）の問題があるかもしれない。委託事業の受注あるいは抗議文の送付には、ある集団（class）を代表することが重要であるが、その際、「ろうあ者」の集団よりも「聴覚障害者」の集団が優先され、「聴覚障害者」の代表とならなければならないからである。こういう「丸抱え」も参加型福祉の一面であるかもしれない。

しかし、このような参加型福祉の戦略にはアイロニーに満ちたマイナス面がある。現在、聴覚障害の若者の多くは健常者の学校へ入学し、自分が「ろうあ者」「難聴者」という意識は薄い。そのため、全日本ろうあ連盟の政治活動が掲げる「福祉の増進」あるいは「聾啞者の人権の尊重」といった綱領には関心を示さず、委託事業のサービスを受けられるようにと、地元の聴覚障害者団体への参加をいくら市役所から勧められても、参加しようとはしない。その代わりに、ある一部の聴覚障害者の少年少女らは行き場のない倦怠感の表れから、アメリカから極端なアイデンティティ・ポリティクスを導入し、デフ・カルチャー（聾文化）を主張している。聾文化よりも聴覚障害者福祉の方向に進もうとしているろうあ連盟の活動には関心が持てず、自分たちで若者グループを作っている現状がある。極端に走っている若者にはろうあ連盟の主張は届かない。従って、連盟が考え出した効果的な政府への対抗策は、皮肉なことに、次世代の若者たちには効果がないのである。

10. 福祉に対するバックラッシュ

アメリカの手話（ASL）では、「福祉」を示すとき乳搾りのときのような手の動きをする。この姿は、福祉に対してアメリカ社会が持つ偏見を強く示しているといえるだろう。メインストリームを行くアメリカ人白人の「福祉」のイメージは、都心の過密地区に住むエスニシティのシングルマザーが福祉を受けるために、次々と子供を作っては仕事にも出ないといったものである（先の共和党の大統領候補は、実際にこのようなイメージを選挙の演説で使った）。日本社会には、このような福祉に対するバックラッシュはない。確かに、高

齢化社会を迎えて、社会福祉の維持は国民が全員で担うべき責任という見方が強く、長期的な財政の安定を実現するため、過去 10 年間、社会保障のあり方を、今までの政府主導の中央集権的なシステムから、消費者が共同負担するシステムへと変えてきている。しかし、アメリカのように福祉自体を消滅させるような傾向は見当たらない。

しかし、皮肉にも、福祉に対するバックラッシュは、ろうあ者社会内部から湧き上がっている。聴覚を失っている当事者が、1991 年に『自立への条件：耳の不自由な人の福祉入門』という題名の本の中で、半額の鉄道料金や無料のファクス用紙にしがみつこうあ者のことを批判した。この本の著者によれば、そのような姿勢こそが日本のろうあ者の真の自立を妨げているという。著者岩淵（Iwabuchi 1991）が語るところの自立の着想は、アメリカの ADA 法に由来する。ADA 法は障害者に対する職業差別を違法とし、公共施設へのアクセスの保障を命じているが、積極的な福祉の措置（たとえば福祉年金や一定数の障害者雇用）は提供していない。

11. 法環境の変化と未来

過去 5 年間に、社会福祉非営利団体を取りまく法環境に 3 つの重要な改正があった。(1) 1998 年の特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）の制定、(2) 2000 年 4 月の介護保険制度の導入、そして(3) 2001 年 1 月の省庁再編である。

11.1 NPO 法

2003 年 5 月現在、ろうあ連盟の都道府県レベルの下部団体の非法人団体のなかで、特定非営利活動法人になった団体はない。NPO 法の制定（その背景については、Pekkanen 2000a, 2000b）によって、市民団体が NPO 法人（特定非営利活動法人）として事務所を借り、銀行口座を開設できるようになった。しかし、NPO 法人になることが、直ちに、社会福祉法人など、前述の法人のように委託事業契約を増やすことにつながるとは限らない。2001 年 4 月に、全日本ろうあ連盟は、CS 衛星放送を通じて聴覚障害者の情報提供を促進する下部団体を、NPO 法人として登録した。この団体は日本自転車振興会から支援を受けているが、中央政府からの事業委託はない。

11.2 介護保険制度

2000年の介護保険制度の導入は、社会福祉制度を商業化することによって、市民、市民社会団体および政府の三者関係を大きく変化させた（Campbell and Ikegami 1999, 参照）。政府は福祉関係の法人にサービス供給を委託するのではなく、むしろ、市場での競争をベースにし、消費者が対価を支払うシステムの方角に舵を切ることを望んだのである。そうなれば、サービスを求める個人は、委託契約を受けた団体から解放されるし、従来の福祉の「窓口一方」的な制約からも解放される。その結果、団体は会員に対するサービス支給の業務が急減し、会員確保は難しくなることだろう。本論文で事例として取り上げている全日本ろうあ連盟は、介護保険制度導入による先行き不透明の将来を見越して、方針を軌道修正している。2000年7月にインタビューした連盟のリーダーの一人は、将来生き残る道は情報および資源の集積と普及の方角にある、と語っていた。

11.3 省庁再編

2001年1月に始まった省庁再編は、全日本ろうあ連盟に大きな影響を及ぼした。ろうあ者の労働条件と社会福祉の問題は、従来は厚生省と労働省の二つの省に分かれて扱われていた。これまで、二つの官庁に向けて、「幸福な労働条件（対労働省）が生活状況の上昇に繋がる（対厚生省）」とのメッセージを発しなけりばならなかつたろうあ連盟にすれば、2つの省の統合（合理化）は利益になるであろう。社会福祉の委託事業が介護保険制度によって減少しても、今度は障害者の雇用促進を促す委託事業が増えるかもしれない。

12. 結論

日本のNPOについての従来の研究の大半は、法と政治に焦点を合わせて、トップダウンの視点から問題に接近していた。そこでは、程度の差はあれ、NPOの存立基盤をなすカテゴリー境界とディスコースを創り出すのは法であると想定されている。しかし、権力と抵抗の関係は複雑に錯綜している。政治哲学者のミシェル・フーコーが注目したように、人々は抑圧のカテゴリーを利用しつつ、抑圧自体を抵抗とアイデンティティの核とする（Foucault 1979, 1990）。

政治学者のジェームズ・スコット（James Scott）は、その著書『弱者の武器（Weapons

of the Weak)』(1985)の中で、マレーシアの農民は、抑圧的な社会制度を逆に利用して、日常的な抵抗 (every day forms of resistance) を行っていると述べている。たとえば、イスラム社会では、富裕層の間でザカート (Zakat. 喜捨) が高潔な責任だと教えられているため、弱者はこれを利用して、地主に地代支払いの猶予を乞うたり、祭りの費用の寄付を受けたりする。このようなやり方が弱者の武器を用いた抵抗なのである。

本論文のねらいの一つは、「弱者の武器」が日本のマイノリティ団体によっても用いられていることを示すことにあった。事業委託システムを利用し、法人格を変え、団体を分離したりもする。大企業の多様化とアウトソーシングのメタファーを用いると、抑圧的な法的環境のなかでしたたかに活動しているのが、現代日本を生きるマイノリティ団体の姿である。政府がその課題を他の集団にアウトソーシングするのと同様に、全日本ろうあ連盟は、組織構造を都道府県レベルでアメーバ状に細分化し、政府の事業委託を受けながらも、しかしその統制から免れることに卓越した能力を発揮してきた。柔軟な多様性をもって社会の変化に適応し、抗議の原理的な作戦や手段までも変化させている。このような多様性は、ボトム・アップの視点、すなわち草の根の立場から見た研究によって、今後とも一層明らかになることだろう。

参考文献

- Bell, Alexander Graham (1883), *Memoir upon the formation of a deaf variety of the human race*. New Haven, CT: National Academy of Sciences.
- Campbell, John Creighton (1989), Bureaucratic primacy: Japanese policy communities in an American perspective. *Governance* 2 (1): 5-22.
- Campbell, John Creighton and Naoki Ikegami (1999), *Long-term care for frail older people: reaching for the ideal system*. Tokyo; New York: Springer.
- Chôryoku Shôgaisha Bunkasentô (Deaf Culture Center) (1995), *Jigyô gaiyô: Heisei 7nen 6gatsu (Handbook, June 1995)*. Tokyo: Shakaifukushihôjin Chôryoku Shôgaisha Bunka Senta.
- Foucault, Michel (1979), *Discipline and punish: the birth of the prison*. Translated by Alan Sheridan. New York: Vintage Books.
- (1990), *The history of sexuality*. Vol.1. An introduction. Translated by Robert Hurley. New York: Vintage Books.
- Garon, Sheldon (1997), *Molding Japanese minds: the state in everyday life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goodman, Roger and Ian Neary, eds. (1996), *Case studies on human rights in Japan*. Richmond, Surrey: Japan Library.
- Hall, John A. (1995), *Civil society: theory, history, comparison*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hann, Chris M. and Elizabeth Dunn, eds. (1996), *Civil society: challenging western models*. New York: Routledge.
- Institute of Population Problems (Ministry of Health and Welfare) (1995), *Latest Demographic Statistics 1995*. Tokyo: Ministry of Health and Welfare.

- Itô Masao (1998), *Rekishî no naka no rôasha [Deaf Within History]*. Tokyo : Kindai shuppan.
- Iwabuchi Norio (1991), *Jiritsu he no jôken : mimi no fujiyû na hito no fukushi-nyûmon [The Conditions for Independence : A Beginners Guide to Welfare for People who cannot Hear]*. Tokyo : NHK Shuppan.
- Japanese Deaf News (JDN) (1931-2001), *Japanese Deaf News*. Monthly newspaper of the Japanese Federation of the Deaf. Tokyo : Japanese Federation of the Deaf.
- Japanese Federation of the Deaf (JFD) (1991), *The hearing impaired peoples in Japan*. XI World Congress of the World Federation of the Deaf (July 5th-11th, 1991). Tokyo : Japanese Federation of the Deaf.
- (1996), *Renmei no Genzei [The Current State of the Federation]*. Tokyo : Japanese Federation of the Deaf.
- (1997), *Our 50 Year History and Future*. Translation of *50-nen no ayumi soshite mirai he*. Translated by Karen Nakamura. Tokyo : Japanese Federation of the Deaf.
- (2001.07.10), *Zaidan hôjin zen nihon rôa renmei kamei dantai meibo*. Internal memo. Tokyo : Japanese Federation of the Deaf.
- Kwon, Huck-ju (1998), Democracy and the politics of social welfare : a comparative analysis of welfare systems in East Asia. In *The East Asian welfare model : welfare Orientalism and the state*, eds. Roger Goodman, Gordon White, and Huck-ju Kwon. 27-74. London ; New York : Routledge.
- LeBlanc, Robin M. (1999), *Bicycle citizens : the political world of the Japanese housewife*. Berkeley : University of California Press.
- Lee, C. and G. A. DeVos, eds. (1981), *Koreans in Japan : ethnic conflict and accommodation*. Berkeley : University of California Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (1996), *Comparative perspectives on social movements : political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge studies in comparative politics, Cambridge : Cambridge University Press.
- Nakamura, Karen (2001), *Deaf Identities, Sign Languages, and Minority Social Movement Politics in Modern Japan (1868-2000)*. Ph.D. dissertation. New Haven : Department of Anthropology, Yale University.
- Ogura Takeo (1997), *Yamanashiken chôkakushogaisha jôhôteikyô shisetu kensetu undô ni torikunde. [A Report on the Movement to Build a Deaf Information Center in Yamanashi Prefecture]*. Yamanashi : Yamanashi Association of the Deaf.
- Pekkanen, Robert (2000a), Japan's new politics : the case of the NPO Law. *Journal of Japanese Studies* 26 (1) : 111-143.
- (2000b), Hô, kokka, shimin shakai [Law, the State, and Civil Society]. *Leviathan* 27 : 73-108. Tokyo : Bokutakusha.
- (n.d.), Molding Japanese civil society : structured incentives and the patterning of civil society. In *Overstating the State*, ed. Susan Pharr and Frank Schwartz. Forthcoming.
- Pharr, Susan J. (1981), *Political women in Japan : the search for a place in political life*. Berkeley : University of California Press.
- Prime Minister's Office, ed. (1995, 1996, 1999⁸). *Shôgaisha hakusho [Disability White Paper]*. Tokyo : Ministry of Finance Publishing.
- Reber, Emily (1999), Buraku Mondai in Japan : Historical and Modern Perspectives and Directions for the Future. *Harvard Human Rights Journal* 12 (Spring) : 297-359.
- Ryang, Sonia (1997), *North Koreans in Japan : language, ideology, and identity*. Boulder, CO : Westview.
- Scott, James C. (1985), *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance*. New Haven : Yale University Press.

8) The Disability White Paper is published every year, I however used these three volumes to compile my data.

- Tilly, Charles (1978), *From mobilization to revolution*. New York : Random House.
- Tsuda, Takeyuki (1998), The stigma of ethnic difference : the structure of prejudice and 'discrimination' towards Japan's new immigrant minority. *Journal of Japanese Studies* 24 (2) : 317-359.
- Tsujinaka Yutaka (1998), Seijuku-gata shimin shakai to NPO/NGO shimin katsudo dantai [Mature Civil Society and NPO/NGO Citizens Activities Groups]. *NIRA Seisaku Kenkyû* 11 (9) : 16-23.
- Tsurushima, Setsure (1984), Human rights issues and the status of Burakumin and Koreans in Japan. In *Institutions for change in Japanese society*, ed. George A. DeVos. Berkeley : Institute of East Asian Studies University of California.
- Upham, Frank (1987a), *Law and social change in postwar Japan*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- (1987b), Toward a new perspective on Japanese law. In *Law and social change in postwar Japan*, 205-227. Cambridge : Harvard University Press.
- (1993), Unplaced persons and movements for place. In *Postwar Japan as history*, ed. Andrew Gordon. 325-346. Berkeley : University of California Press.
- Weiner, Michael (1997), *Japan's minorities : the illusion of homogeneity*. New York : Routledge.