

# NPO 法成立以前の市民活動の特性 —1970年代～80年代初期に設立された環境系 および福祉系市民活動団体の文献比較を通じて

成蹊大学文学部現代社会学科 非常勤講師

財団法人地域開発研究所 研究員

松 元 一 明

## Characteristics of Citizen Activities before the Enactment of the “Law to Promote Specified Nonprofit Activities”:

### A Comparison of the Publications of Environmental Organizations and Welfare Organizations established during the 1970s to early 80s.

MATSUMOTO Kazuaki

Lecturer, Department of Contemporary Societies, Seikei University

Researcher, Institute for Areal Studies, Incorporated Foundation

The aim of this article is to explore the characteristics of citizen activities before the enactment of the Law to Promote Specified Nonprofit Activities, and on the basis of the collected data, to present the author's views regarding the concept of citizen activities and the systematization of such activities. I analyze the publications of environmental organizations and welfare organizations published with the assistance of the Toyota Foundation from the 1970s through the first half of the 1990s. Citizen activities of that time are generally understood to be the starting point of NPOs. The analyzed data reveals that citizen activities at that time have the same factors as “New Social Movements”, and present the characteristics of NPOs. In addition, the systematization of citizen activities has resulted in both the actualizing and solving of social problems. As a result, it is clarified that the starting point of current criticism of NPOs is the structure of welfare organizations. In conclusion, the analysis indicates the concept of citizen activities and the social meanings of the systematization of these activities.

Key Words: citizen Activities, environmental organizations, welfare organizations, characteristics of citizen activities, systematization

## 1. 本稿の背景と目的

### 1.1. 背景

現在、社会学分野では市民活動に関するいくつかの議論が存在しており、それらは次の2点に集約することができる。ひとつは市民活動の「概念」に関するもの、もうひとつは市民活動の「制度化」をめぐるものである。

1点目の議論は、市民活動と住民運動/市民運動（以下「運動」と略す）との相違や、市民活動とNPOの相関性など、市民活動の概念やその社会的な位置づけを問うものである。この議論に応えるには、市民活動の実態と歴史的な展開の把握が必要となる。

市民活動は一般的に、1970年代以降の「運動」の「減少」にあわせて広まったとされる<sup>1</sup>。また現在のNPOの前身という意味合いにおいて、市民活動はNPOとの歴史的な連続性<sup>2</sup>をもっていることから、市民活動の掌握には「運動」やNPOとの質的な比較が必要であろう。

2点目の議論は、制度的に保障された市民活動の是非を問うものである<sup>3</sup>。施行から14年経つNPO法は、市民活動を支え、発展させる目的でつくられたものであるが、現在ではいくつかの問題点が指摘されている。

そこでNPO法成立以前の市民活動の実態を知ることにより、NPO法による市民活動の制度化の意義に合わせて、制度化の問題点の原点を確認できると考えた。

### 1.2. 目的

本稿の目的は、前述した2つの議論にたいし、一定の見解を示すことである。そのためNPO法成立前の市民活動の構成要素とその内容をあきらかにし、さらにNPO法成立以前の市民活動を展開させ、社会に根づかせた「継続性」について考察したい。

継続性は市民活動の大きな特徴の一つであり、「運動」との特筆すべき差異<sup>4</sup>であることから、継続を促す要因を知ることにより、運動と市民活動の違いを明確にできる。また市民活動の継続を支えるNPO法の意義を提示できると考えた。

これらの理由から本稿では、NPO法成立前である1990年代前半に分析の立脚点を置き、そこから70年代以降の市民活動を振り返るという視点をを用いた。具体的な研究方法としては、NPO法成立以前の環境および福祉分野の市民活動の記録を用い、質的な分析をおこなった。

とくに環境と福祉の二つの分野の市民活動を対象としたのは、両分野に取り組む団体の絶対数が多く、市民活動全体に占める両分野の割合が大きいに加え、両分野の質的な比較が可能となり、分野を超えた共通性と分野の特性も導きだせると考えたからである。対象と方法の詳細は次章で述べる。

### 1.3. これまでの知見

これまでに筆者は、時代の変遷に伴う市民活動分野の変化をはじめとした市民活動の量的分析(松元 2009a)をおこない、つぎの2点の知見を得ることができた。

まず1点目は、現在のNPO<sup>5</sup>は「新しい社会運動<sup>6</sup>」の 이슈ー(社会問題の争点)、担い手などと通底する共通性があることである。環境や女性、平和といった、欧米諸国においては「新しい社会運動」が主題化し取り組んでいった 이슈ーに、わが国では多くの市民活動が取り組んでいたことがわかった。また女性や若者、中間層といった担い手も共通しており、それらは現在のNPOへと引き継がれている。

2点目は、市民活動は 이슈ーの性格により継続型とアドホック型に分けることができ、1985年以降は、後者の増加がみられることである。市民活動は、長期的に継続して 이슈ーに取り組むものが主であるが、 이슈ーにたいし時限的なネットワークで対応する団体の増加もみられた。NPO法成立に尽力したのも後者のような団体が中心である。

以上の知見から、1970年～80年代に生成された市民活動は、わが国における「新しい社会運動」の位置づけにあることや、のちのNPOの源泉となることなどの仮説を立てた。これらの検証も合わせて本稿の目的としたい。

## 2. 分析の対象と方法

本稿の目的である1970年代からNPO法成立前までの市民活動の実態把握には、市民活動の担い手により執筆された記録を分析することによって可能であると考えた。そのため「トヨタ財団の助成<sup>7</sup>」により出版された、「1970年代以降90年代前半までの環境および福祉分野の市民活動の記録」を利用し、「質的データ分析法」を参照した方法によって、市民活動の基本的構成や内外要因、および時間経過による展開を明らかにした。その分析と具体的な結果については、拙稿(松元 2010,2011)を参照されたい。

ここでは、まず「トヨタ財団の助成」による「市民活動団体の出版物」を対象として取り扱う妥当性と、「環境および福祉分野の団体」を選択した理由を示したうえで、対象となった市民活動団体と出版物についての概要を述べる。さらに分析の方法および手順についての説明をおこないたい。

### 2.1. 対象

まず「トヨタ財団の助成団体<sup>8</sup>」を扱う理由は、その対象となった市民活動団体の多くが1970～80年代に設立され現在も活動しており、本稿の設定条件と合致するからである。また分析対象を団体の活動記録が著された「出版物」にする理由は、そこに当事者の執筆による活動への主観的な「思い」と、公表を前提とすることによる客観的な「史実」の両者の包含を期待できるからである。

市民活動の量的な先行研究は比較的多いが、団体設立の経緯や具体的な活動内容まで掘り下げた

質的研究は少ない。NPO 法成立以前の市民活動の資料が限られていることや、入手困難な資料も多いことが、その理由としてあげられよう。このような中、トヨタ財団の助成による出版物は、市民活動の質的研究をおこなう上で非常に有効な資料となった。

出版への助成は 1986 年から 2003 年までの間、39 団体<sup>9</sup> に実施され、40 冊が出版された。本稿ではそのうち「環境系市民活動（以下、環境系と略す）」4 団体、「福祉系市民活動（以下、福祉系と略す）」4 団体の計 8 団体<sup>10</sup> の出版物を扱った。

環境系と福祉系を対象にする理由は、先に述べたように NPO 法成立以前、以降の市民活動いずれにおいても、両分野が数的に主要な位置を占めるからである<sup>11</sup>。また両分野の活動は、質的に対極にあるとされており<sup>12</sup>、両者を対象とすることで、市民活動の「共通要素」と「分野による特性」を明らかできると考えた。そのイメージは図 1 の通りである。

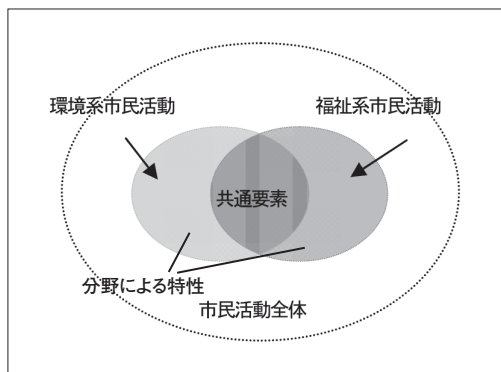


図 1 本稿の対象となる市民活動分野のイメージ

## 2.2. 方法

市民活動の活動記録の分析をおこなった拙稿（松元 2010,2011）および本稿では、「質的データ分析法<sup>13</sup>」を参照した方法を採用した。具体的には、対象である活動記録から市民活動団体の基本的構成、内外要因、活動の展開に関するテキストを抽出し、それらをまとめていくつかの「構成要素＝コード」を導き出し、市民活動の特性を明らかにしていくという方法を用いている。その手順は以下の通りである。

まずヒト・モノ・カネといった市民活動の「基本的構成」と、社会環境や構造など市民活動をめぐる「外的要因」、組織の思想や活動の手法といった「内的要因」の 3 つの枠組みを念頭に、それらを示すテキストの抜粋をおこなった<sup>14</sup>。

つぎに「基本的構成」、「外的要因」、「内的要因」に分けられたテキストから、関連性のある概念をカテゴリー化し、構成要素となるコードとしてまとめた。

またコードは、各団体の記録の分析を進めるなか適宜、変更、追加をおこなっている。

## 2.3. 団体の概要

以下、分析対象とした環境系4団体、福祉系4団体の簡単な説明をおこないたい。なお表1, 2は団体の概要と、拙稿で対象とした出版物についてまとめたものである。

表1 対象となる環境系市民活動団体と出版物の概要

名称	環境系市民活動団体			
	大野の水を 考える会	天神崎の自然を 大切にする会	土呂久を記録する会 (アジア砒素 ネットワーク)	農業開発技術者協会 (草刈り十字軍)
設立	1977年1月	1974年2月	1974年3月 (1994年)	1967年1月 (1974年)
拠点	福井県大野市	和歌山県 田辺市	宮崎県宮崎市	富山県富山市
イシュー	地下水保全	自然保全	被害者救済→環境保全	農薬散布阻止
イシュー 主題	作為阻止型	作為阻止型	作為要求型 →作為阻止型	作為阻止型
現在の 組織形態	任意団体	財団法人 (1986年7月)	NPO法人 (2000年4月)	NPO法人 (2006年3月)
対象出版物 (掲載されて いる活動期間)	1、『おいしい水は宝もの』 (1974～86年10月) 2、『よみがえれ生命の水』 (1974～99年8月)	『天神崎の自然を大切に する運動二十周年通史』 (1974年1月 ～84年12月)	1、『記録・土呂久』 (1971年5月～93年3月) 2、『土呂久からアジアへ』 (1971～2004年)	1、『土に根ざした20年』 (1967年1月～90年6月) 2、『山に入って草を刈ろう』 (1974年～90年)

環境系団体：

### ・大野の水を考える会

1974年、福井県大野市で融雪のための地下水汲み上げで井戸枯れがおき、大野市在住の主婦である（のちに大野市議会議員）野田佳江氏が地下水調査を始めたことが活動の契機である。1977年に「大野の地下水を守る会」が設立され、85年「大野の水を考える会（以下、「大野」と略す）」、2007年には「大野の水環境ネットワーク」と改称され現在に至る。団体のイシューは、豊富で優れた大野地区の地下水の保全であり、現在も任意団体として活動が続けられている。

### ・天神崎の自然を大切にする会

1974年1月に、和歌山県田辺市天神崎の別荘開発計画の表面化を機に、高校教諭であった外山八郎氏が中心となり設立した団体である。団体の活動は、計画地の自然環境を保全するために、計画地の土地を分割購入するという本邦における「ナショナル・トラスト運動」のさきがけである。

74年2月に「天神崎の自然を大切にする会（以下、「天神崎」と略す）」結成、78年「天神崎保全市民協議会」設立を経て、86年に財団法人格を得て、「財団法人天神崎の自然を大切にする会」へと発展した（2010年3月公益財団法人に認定）。財団は96年の外山氏の没後も買い取りを続け、現在まで目標の約4割を取得している。

・土呂久を記録する会（アジア砒素ネットワーク）

「土呂久を記録する会（以下、「土呂久」と略す）」は、1971年に発覚した宮崎県の土呂久・松尾地区鉱山の亜砒酸による砒毒被害者を支援する市民団体6団体の連合体である。中心となった団体は1974年8月設立の「土呂久・松尾等砒害被害者を守る会」と、81年10月設立の「土呂久砒害問題を考える会」である。前者は地元宮崎で被害者を支え、のちの94年に「アジア砒素ネットワーク（以下、「AAN」と略す）」というNGO団体に発展、2000年にNPO法人格を取得した。後者は東京を中心に支援活動をおこなった団体である。

・農業開発技術者協会（草刈り十字軍）

「農業開発技術者協会（以下、「ADEA」と略す）」は、1967年、富山県立技術短大（現・富山県立大学短期大学部）助教授の足立原貫氏により富山市に設立された、世襲的・生産的農業に対抗する新しい農業の実践を目指す団体である。2006年にNPO法人格を取得し、「特定非営利活動法人農業開発技術者協会・農道館」として現在も活動中である。

同団体は、1974年、行政による営農地近くの山への除草剤空中散布に反対し、その代替として人海戦術により草を刈るという「草刈り十字軍運動（「十字軍」と略す）」を開始した。十字軍は任意団体として「ADEA」に併設され、現在も活動が続けられている。

表2 対象となる福祉系市民活動団体と出版物の概要

名称	福祉系市民活動団体			
	日野市地域ケア研究所	寝屋川市民 たすけあいの会	あかね グループ	老人給食協会 ふきのとう
設立	1975年1月	1978年5月	1982年2月	1983年3月
拠点	東京都日野市	大阪府 寝屋川市	宮城県仙台市	東京都 世田谷区
イシュー	難病患者の地域ケア	福祉ネットワーク構築	主婦への授産と 地域福祉	給食サービス、 地域福祉
イシュー 主題	作為要求型			作為要求型
現在の 組織形態	NPO法人 (1999年5月)	NPO法人 (2001年7月)	NPO法人 (1999年12月)	任意団体および 社会福祉法人 (1996年1月～)
対象出版物 (掲載されて いる活動期間)	『ささえあう暮らしと まちづくり』 (1963年～89年)	『たすけあいからの ネットワークング』 (1975年～89年)	1、『今、フレッシュ メイトが楽しい』 (1982年2月 ～90年10月) 2、『素顔の主演女優 たち』 (1982年2月～94年7月)	『老人と生きる 食事づくり』 (1977年～89年4月)

福祉系団体：

- ・日野市地域ケア研究所（以下、「日野」と略す）

1975年設立の「日野市医療と福祉を進める会」をベースに、難病患者の地域ケア研究を目的に85年5月設立された団体である。患者のケアをおこなうための中間施設「愛隣舎」も併設されている。「日野」および愛隣舎は1999年にNPO法人格を取得、「特定非営利活動法人愛隣舎」として現在も活動中である。

団体は、筋ジストロフィー症の長男を抱えた石川左門氏が、1963年に患者の親の会に参加したことをきっかけに設立され、地域における難病患者全般のケア体制を構築する活動を中心に続け、現在に至る。

- ・寝屋川市民たすけあいの会

「寝屋川市民たすけあいの会（以下、「寝屋川」と略す）」は、1978年5月大阪ボランティア協会の関係者を中心に設立された福祉ボランティア団体である。社会福祉学者の上野谷加代子氏が設立時の代表であった。2001年にNPO法人格を得て、現在では介護事業などをおこなう事業部門と、ボランティアの調整をおこなうボランティアビューローの二系統の組織となっている。

- ・あかねグループ（以下、「あかね」と略す）

1980年福永隆子氏により仙台市に開設された「クッキングサロン」をベースに、82年設立された団体である。当初は地域の主婦のための「仕事づくり」を目的とした団体であったが、地域の課題に対応するための福祉活動も始める。事業で得られた収益を福祉活動に利用することや、有償ボランティア制をとるなど、当時としては斬新な試みがなされた。99年にNPO法人格を取得、介護保険事業にも着手し、現在も幅広い活動をおこなっている。

- ・老人給食協会ふきのとう（以下、「ふきのとう」と略す）

1983年、東京都世田谷在住の主婦であった平野真佐子氏を中心に設立された団体である。団体は、もともと地域におけるプレーパーク運動や、子ども会活動に参加していたメンバーを中心に構成されている。92年にホームヘルパー事業開始、96年には社会福祉法人も併設、福祉事業全般に活動領域を広げ現在に至る。同団体は、世界的な老人給食サービス組織「ミールズ・オン・ウィールズ協会」の日本協会の事務局でもある。

### 3. 分析と考察

前述した方法に従い、各市民活動団体のテキストを分析した結果、表3の通り環境系13、福祉系18のコードが抽出された<sup>15</sup>。まずはこれらのコードを詳細に検証、比較することで、環境系、

福祉系両分野に共通する構成要素と、分野による違いを導き出した。

つぎにそれぞれの市民活動の「構成要素の性質（コードの性質）」へも着目し、両分野に共通する性質と、分野による性質の違いを導き出すことができた。

これらの分析結果については「両分野に共通する構成要素（共通コード）」、「分野独自の構成要素（独自コード）」、「活動の展開による構成要素の変化」の順で見していきたい。

8 団体の出版物の分析から、環境系、福祉系を問わず全団体に共通する「構成要素（コード）」を 12 抽出した。表 3 の「共通コード（※ 1）」の列内にある★、●、○の記号で示されているものがそれである。

このうち「★」は、環境系、福祉系に共通する構成要素であることのほか、その性質にも共通性がみられたことを示している。詳細は 3.1.1. において述べる。

また「●」は、構成要素は共通するものの、環境系と福祉系では「性質」が異なっているものを示している。詳細は 3.1.2. で述べる。

さらに「○」は、構成要素は共通するものの、環境系と福祉系ではその「位置づけ（団体において、その要素が持つ役割や機能のこと）」が異なるものを示した。3.1.3. で詳細を述べる。

### 3.1. 両分野に共通する構成要素（共通コード）

ここでは環境系、福祉系の文献からそれぞれに抽出された構成要素（＝コード）のうち、両分野で共通するものを提示したい。

まず市民活動団体の基本的な構成要素には「リーダー」、「担い手（フォロワー／スタッフ）」、「ブレン」、「活動資金」があり、これらにより組織が成立することがわかった。また団体に外在し、団体に対して作用する外的要因には、活動の「契機」、「イシュー／イシューの展開」、「行政」、「集合的アイデンティティ」、「メディア」があった。そして市民活動に内在する要素には、「思想」、「政治的行為」、「手法」などがあげられる。

#### 3.1.1. 構成要素の性質も共通するもの

市民活動団体の構成要素のうち、分野に限らずその「性質」にも共通性がみられたものは、基本的構成の「ブレン」、外的要因の「契機」、内的要因の「思想」であった（表 3 の「共通コード」の星印「★」のもの）。

まず「ブレン」については各団体共に、学者や専門職など専門知識を持つ存在を擁しており、活動に活かしている点で共通している。

また活動の「契機」は、いずれの団体も偶然性によるイシューの現前（リーダー等へ突然解決しなくてはならない問題がふりかかることなど）で活動が開始されている点で性質が共通する。

「思想」については、各団体ともに非イデオロギー性や行政との関係の合理性という共通した性質がみられた。また怒りや悲しみ、疑問、共感などといった人間性に基づく感情が根底にあること



がわかった。

表3 市民活動団体の分析枠組み

枠組み	構成要素 (コード)		共通コード (※1)		独自コード (※2)
	環境系 市民活動	福祉系 市民活動	共通 要素	分野特性	
				位置づけの 違い	
基本的 構成	リーダー		●		
	担い手 (フォロワー)	担い手 (スタッフ)		○	
	ボランティア				福祉
	受益者				福祉
	ブレーン		★		
	資金		●		
	場				福祉
外的 要因	契機		★		
	イシュー (主題)		●		
	イシューの展開				
	背景				福祉
	行政との関係 (敵手)	行政との関係 (交渉相手)		○	
	集合的アイデンティティ		●		
メディア		●			
内的 要因	思想		★		
	政治的行為 (政治的志向)	政治的行為 (ソーシャルアクション)		○	
	ジェンダー				福祉
	手法 (レポーター)	手法 (事業モデル)		○	
	行為の自己認識				環境

### 3.1.2. 分野により構成要素の性質が異なるもの

構成要素は共通するものの、分野でその性質が異なるものは、基本的構成の「リーダー」、「資金」、外的要因の「イシュー (主題、展開)」、「集合的アイデンティティ」、「メディア」であった (表3の「共通コード」の「●」)。分野による構成要素の「性質」の違いは、いいかえれば環境系と福祉系それぞれの特性であるといえる。以下、その性質の違いをみていきたい。

#### 「リーダー」

福祉系のリーダーは、環境系に比べ女性の割合が高く、対象となった福祉系4団体のうちリーダーが女性の団体は3団体であった。一方、環境系4団体のうちリーダーが女性である団体は1団体

である<sup>16</sup>。福祉系はリーダーをはじめ、担い手にも女性が多く、ジェンダーや女性性もイシューとなることが少なくないことがわかった。

### 「資金（財源）」

活動における資金については、環境系は担い手の会費や支持者の寄付などの「支援系財源」が中心であった。一方、福祉系は支援系財源に加え、「対価系財源」も重要な財源となっている。対価系財源は、受益者から得られるもののほか、行政からの委託（補助）もあるため、受益者や行政のニーズへも留意する必要性が生じてくる。

さらに担い手や活動支援者の財源にたいする意識にも、分野による違いがみられた。環境系はイシュー解決のためのコスト（ボランティアなどの人的資源を含む）を担い手や支援者が自発的に提供する場合が多い。一方、福祉系は、事務局費といったマネジメントコストや、活動運営の場（事務所やサービス提供の場）の維持などの経常費もかさむため、その費用を外部からも用立てる場合が多い。

### 「イシュー、イシューの展開」

「イシュー」には、分野ごとの傾向がみられた。環境系は「作為阻止型」のイシューが多い一方、福祉系は「作為要求型」の側面を持つことが多い。

また当初のイシューを追求していった結果、イシューへの取り組みそのものが団体や担い手の「使命（ミッション）」に変化していくという共通性が両分野ともに見られた。

「イシューの展開」についてであるが、環境系は活動を続けるうちにイシューの幅が広がり、その結果、活動が続けられるという特徴（「結果としての継続」）がみられた。

一方福祉系は受益者の福祉がイシューであり、具体的な受益者への継続対応が必要となることから、「継続を目的」とせざるを得ないという特徴をもつ。また当初のイシューに取り組む中で、女性、医療、まちづくりなど、他領域に連関するイシューへと展開することや、さらに人びとの価値観の変容という容易に完成しえないイシューへと展開することも多いため、「継続」の必要性が生じる。

### 「集合的アイデンティティ<sup>17</sup>」

活動の過程の中で広がる賛同の輪ともいえる「集合的アイデンティティ」は、環境系は担い手などの個人、団体、また「メディア」を通じて全国的な広がりを見せることが多い。一方福祉系は、地域における限定的な活動も多いことから、個人を通じたネットワークが主となっている。また地域に基づいたネットワークや同業団体との限定的なネットワークもみられた。

### 「メディア」

活動の広報、伝達手段としての「メディア」は、両分野とも機関誌などの印刷媒体が中心となっ

てきた。マスメディアとの関係については、環境系が積極的に利用するケースが多くみられた。たとえば活動への応援要請やカンパの呼びかけなど、新聞、テレビなどを積極的に利用している。福祉系はマスメディアの積極利用は少なく、 이슈がエリアを限定することもこのことに関係すると思われる。

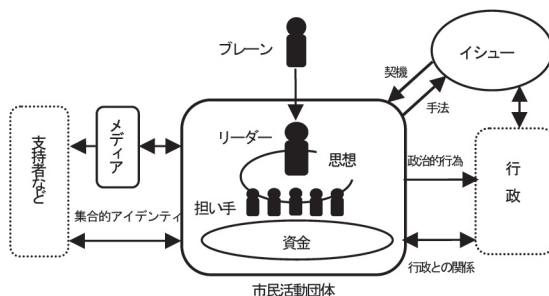


図2 市民活動団体の基本的構成と内外要因

### 3.1.3. 分野により構成要素の位置づけの違うもの

以下は、「構成要素」としては両分野に共通するものの、その位置づけに差異のある要素である（表3「共通コード」の「○」）。位置づけの差も、分野の特性といえよう。

#### 「担い手（フォロワー／スタッフ）」

「担い手」は、環境系も福祉系も「一般的市民<sup>18)</sup>」で構成されており、とくに学生や主婦が多いことで共通する。しかし環境系では「フォロワー」、福祉系では「スタッフ」という位置づけにあることがわかった。

環境系の担い手は、活動のコンセプトやリーダーに惹かれ参加する人びとという側面がみられ、また福祉系は活動の効果を上げるためにオーガナイズされたメンバーという性格が強い。前者の組織的構成は「運動的」であり、後者は「事業的」であるともいえる。

このように担い手は、一般市民が中心であることは共通するものの、その参加の仕方に分野の違いがみられた。

#### 「行政との関係（敵手／交渉相手）」

外的要因である「行政」は、公益をイシューとする市民活動にとって重要な交渉相手である。利害関係から活動初期に対立することの多い環境系は、「運動」と同様、まず「敵手」として行政を位置づけることが多い。ただし活動が展開するに従い、その関係性は変化する。

一方福祉系は、初期より行政と中立的な関係にあることが多く、必要に応じた交渉や協力をおこ

なうことがわかった。また所属を超えて、個人的に活動に賛同する行政職員も多くみられた。

#### 「政治的行為（政治的志向 / ソーシャルアクション）」

内的要因である「政治的行為」とは、市民活動団体がそのイシュー解決のためにとる政治的な行動であるが、環境系と福祉系では色合いが違うものとなっている。環境系はイデオロギー闘争こそないものの、作為阻止型の形態をとるために政争に巻き込まれる状況におかれやすい。また政治的意図をもって活動にかかわるメンバーも散見された。

一方福祉系は同行為が「ソーシャルアクション（社会福祉分野における制度改善や状況改善のための社会へのはたらきかけ）」として概念化されているように、各団体ともに制度への積極的な働きかけがみられた。

#### 「手法（社会運動のレパトリー / 事業モデル）」

活動の「手法」は、環境系、福祉系いずれの団体も多くを行使し、また新しい手法を用いることも多い<sup>19</sup>。イシュー解決のための陳情、署名活動、抗議行動など、社会運動のレパトリーを行使した後、各々にイシュー解決に適した事業モデルを確立していくという過程が共通して見られた。

事業モデルは、イシューへの継続的対応や、団体独自の「代案」を実施するためにも必要なものである。とくに福祉系は、事業モデルの確立そのものが、活動の重要な目的へと変化する傾向がみられた。このように、福祉系は活動と組織のサステナビリティが密接な関係になっている。

### 3.2. 分野独自の構成要素（独自コード）

環境、福祉両分野には互いに共通する構成要素のほか、それぞれ独自の構成要素をもつことが分析によりみられた。それらは表3における「独自コード（※2）」列内で、それぞれ「環境」「福祉」と示したものである。

環境系独自のものは、内的要因の「行為の自己認識」1つであり、福祉系は基本的構成の「ボランティア」、「受益者」、「場」、外的要因の「社会的背景」、内的要因の「ジェンダー」の計5つである。ここではその内容をみていきたい。

#### 3.2.1. 環境系

##### 「行為の自己認識」

まず環境系独自の構成要素は、内的要因の「行為の自己認識」である（図3内ではイタリックで示している）。各団体ともに、従来からの社会運動と自らの活動の違いを意識または自認しており、それらの言説をまとめたコードを「行為の自己認識」とした。

たとえば「大野」は、イシューにこだわる「地下水を守る運動（大野の水を考える会 1988: 16）」であることを強調し、「市民運動の多くが、イデオロギーで役所と対立（同上: 57）」してきたこと

に懐疑的である。

また「天神崎」は、自らを「やみくもな反対ではなく、確実な方法として地域を買い取る運動（天神崎の自然を大切にする会 1995: 163）」とし、「土呂久」は、「運動体の内部分裂や抗争が会には見られない」のは「党派性を持たず柔軟に活動を進めたから（土呂久を記録する会 1993: 279）」であると自己分析している。

「十字軍」は、「対案を示し、その対案を実行するために（行政に）力まで貸すという反対運動（農業開発技術者協会の活動に関する記録編集委員会 1990: 131）」と自らの活動を位置づけている。

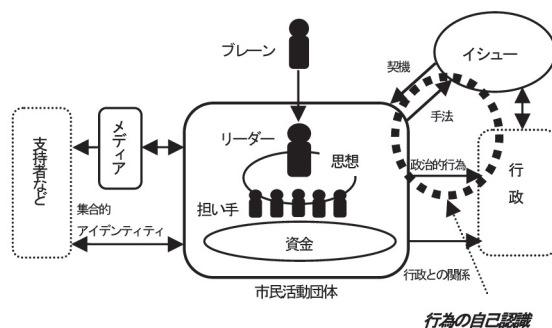


図 3 環境系市民活動団体の構成要素

### 3.2.2. 福祉系

つぎに福祉系独自の構成要素をみていきたい（図 4 内のイタリックで示しているもの）。

#### 「ボランティア」

環境系はいうなれば、担い手すべてが「ボランティア」であり、そのためとくにそのことに意識的な記述はみられなかった。

一方福祉系団体では、ボランティアをめぐる多くの記述があり、活動の重要な要素であるとともに、そのあり方が活動の争点となることが判明した。福祉系活動には対価が発生するものも多く、報酬の有無や活動へのコミットメントの強弱で、担い手の位置づけもスタッフ、ボランティアと差がみられる。また多くの団体で「有償ボランティア」の是非についての話題もあがっている。

#### 「受益者」

環境系の活動における「受益者」は、不特定多数や抽象的な存在であることが多い一方、福祉系には、個別具体的な受益者が存在する。このことから、受益者に関する記述が多くみられた。受益者の多くは社会的弱者が中心であるが、地域全体や将来の自分たちという「拡大された受益者」を想定している場合も多い。

## 「場」

福祉系は、拠点を得ることにより活動を充実、拡大させていることから、「場」が重要な要素となることがわかった。場がスタッフ同士の懇親を深めることや、受益者と団体の接点となること、また活動の責任の所在を示すという機能を持つからである。

## 「背景」<sup>20</sup>

福祉系全ての団体に活動に影響を与える要素(阻害要因が多い)が存在した。環境系の阻害要因は、具体的な存在や事案が多いが、福祉系のそれは地域特性や社会通念といった抽象的かつ複合的なものを中心とする。そのため福祉系にとっては、背景を変革させることも活動の課題となっている。

## 「ジェンダー」

福祉系のリーダーや担い手は女性が多いことから、ジェンダーにかかわる言及も多い。従来から主婦層が、家族や地域の福祉の担い手であったという社会的な背景も要因であるが、1975年の国際婦人年を契機とした女性の社会進出の機運も影響している。

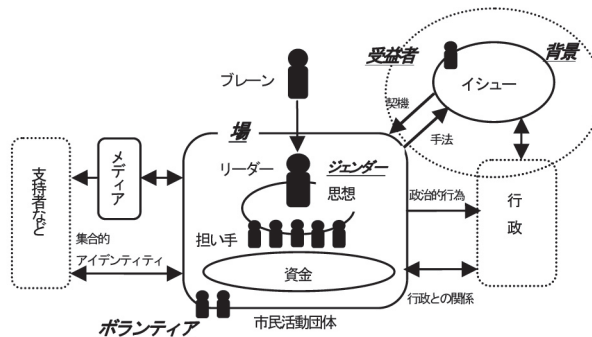


図4 福祉系市民活動団体の構成要素

## 3.3. 活動の展開

本節では、市民活動の展開による構成要素の変化に着目し、環境、福祉両分野の特性を捉えたい。いずれの団体も活動を進めることで、ほとんどの構成要素を変化させているが、ここでは変化の大きな構成要素のみを取り扱うこととする。

### 3.3.1. 活動の展開で変化した構成要素

活動の展開に従い大きな変化がみられた構成要素は、「イシュー」、「思想」および「手法」であり、環境系、福祉系ともに共通する。また環境系に限り、「行政との関係」が変化をみせている(図5内のイタリックで示しているもの)。分野による構成要素の変化の仕方の違いには特徴があり、そ

こも着目し分析をすすめた。

### 「イシュー」

まず環境系4団体のうち、「イシュー」に大きな変化がみられた団体は、「土呂久」と「ADEA」の2団体であった。「土呂久」は、鉱毒被害者救済というイシューの解決ののち、得られたノウハウを生かすために、アジア地区の鉱毒被害救済という新たなイシューに取り組んだ。このケースはイシューの「対象領域の拡大」であり、「運動」を「活動」に変化させた転機となった。

「ADEA」は、理想的な農の実践というイシューがベースにあり、それを追求するために「農薬散布阻止」という新たなイシューに取り組む展開となった。つまりベースとなるイシューのサブカテゴリに新たなイシューが位置づけられるというケースである。しかしながらいずれの団体も、現前した新たなイシューに取り組むものの、その根底にある「思想」は一貫しているという特性をもつことがわかった。

福祉系は4団体すべてにおいて、イシュー対象の変化がみられた。各団体とも「シングルイシュー」から活動を開始するが、活動を続ける中で新たな問題群（＝複数のイシュー）を発見する。新たな問題群への取り組みが、当初のイシューの解決につながることから、活動の継続へと結びつく。

たとえば子ども会活動を通じ、地域の高齢者ニーズを「発見」し、それをイシューとして取り組みを開始した「ふきのとう」や、地域に残る主婦への仕事づくりをきっかけに、地域福祉全般への取り組む「あかね」は、イシュー対象の変化といえる。

また「寝屋川」は障害児の支援から、地域福祉全般に対応するボランティア支援に取り組み、「日野」は、筋ジス患者支援にはじまり、地域福祉全般（地域ケア）へイシューを拡大させている。

### 「思想」

「思想」はいずれの団体も、活動を展開する上で変化、または深化がみられた。

環境系4団体のうち、思想に目立った変化のみられた団体は、「大野」と「天神崎」である。「大野」は、生活に基づいた視点や女性としての思いなど、経験的な感性から開始された活動が、プレーンとの出会いを通じ、「水の新しい秩序づくり（大野の水を考える会 1988: 123）」や「公水（同上: 217）」といった理念を獲得するまでにいたっている。

また「天神崎」は、担い手に教育者が多かったこともあり、当初から教育運動として位置づけられた活動（天神崎の自然を大切にする会 1995: 44,51）が、国の土地開発の無策やリゾート開発ブームなどを目の当たりにし、自然保護の思想を前面に出す活動（同上: 201）へと変化している。

福祉系では、「日野」および「寝屋川」に思想の深化がみられた。両団体はもともと思想の核があり、活動を継続することでそれを強めている。また「あかね」と「ふきのとう」はイシューが先行し、次第に思想を確立していくという特徴がみられた。

### 「手法」

環境系は各団体ともさまざまな「手法（運動のレパートリー）」を駆使し、イシュー解決に取り組んでおり、レパートリーも署名、陳情などから始まり、対抗的抗議活動（「土呂久」）までとさまざまである。

複数のレパートリーを用いるという点では、従来からの社会運動と共通する。ただしその先にある事業モデルの構築が、市民活動の特徴である。4 団体のうち「大野」以外はすべて、独自の事業モデルを構築している<sup>21</sup>。

一方福祉系は、全団体とも活動当初より事業モデルの構築を志向しており、効率的な団体運営のために「手法」が位置づけられている<sup>22</sup>。

### 「行政との関係」

環境系、福祉系ともにイシューの解決には、行政との交渉抜きには進められない構造におかれているため、行政との関係は活動の重要な要因となっている。とくに環境系は活動の展開に従い、行政との関係を大きく変化させるという特徴がみられた。

環境系の場合、活動初期には行政を「敵手」として設定することが多いが、イシューの解決や展開に則して、位置づけを変化させる。多くの団体が行政と「和解」を経たのちは中立的な関係を保つが、「ADEA」のようにパートナーとしてあらたな関係を組み直すケースもみられる<sup>23</sup>。

一方の福祉系は、行政との距離の置き方はそれぞれによって異なるものの、各団体とも対立関係にはない。

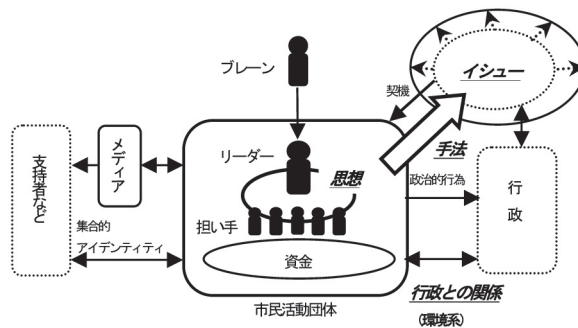


図5 活動の展開で変化した構成要素

### 3.3.2. 活動の展開からみられる分野の特性

前節における分析をまとめよう。まず「イシュー」の変化により活動は展開を見せることから、両者は相関関係にあることがわかった。イシューの変化は、環境系は元のイシューからの派生という側面があり、福祉系ではイシューの対象範囲の拡大や、複数化などという特徴がみられた。



「思想」については、環境系は一部理念化また深化をみせ、福祉系は深化のほか、徐々に生成されていくという確立化の様相がみられた。さらにイシューと思想の変化にともない、活動の「手法」も変化をみせ、団体の転機となっている。

表 4 は団体ごとの転機と、思想と手法との関連を示したものである。いずれの団体においてもいくつかの転機を迎え、転機を活動の展開のためのステップとしている。転機は必ずしも団体にとって順風なものであるとは限らないが、それを機に活動や組織の見直しがおこなわれ、結果的に活動を持続させ、団体を強固なものとしている。

表 4 各団体の活動の展開

西暦	環境系市民活動団体				福祉系市民活動団体			
	大野の水を 考える会	天神崎の自然を 大切にする会	土呂久を 記録する会 (アジア砒素 ネットワーク)	農業開発 技術者協会 (草刈り十字軍)	日野市地域 ケア研究所	寝屋川市民 たすけあいの会	あかねグループ	老人給食協会 ふきのとう
1963					契機:イシューへの 取り組み開始			
1967				契機: 団体設立				
1971			契機: イシュー顕在化					
1972					転機1: 独自活動開始			
1973								
1974	契機: イシュー顕在化	契機:イシュー顕 在化、団体設立	転機1: 団体設立	転機1: イシューの展開				
1975				転機2: 事業モデル化	転機2: 団体設立	契機:イシュー の顕在化		
1976								
1977	転機1: 団体設立	転機1: 地主運動開始		手法の転換 手法確立		転機1:活動方 針決定		契機:イシューへの 取り組み開始
1978						転機2:団体設 立、拠点確保		
1979								手法確立
1980		手法確立			手法展開	転機3: 事業の展開	契機:イシューへの 取り組み開始	
1981								転機1: イシューの展開
1982							転機1: 団体設立	
1983							転機2: イシューの展開	転機2: 団体設立
1984								
1985	転機2:プレーン との出会い		思想理念化 手法確立			転機3:拠点、 事業モデル化		転機3:プレーン との出会い
1986							手法展開	転機4: 事業の展開
1987								
1988					手法確立			
1989		思想深化						思想確立
1990			転機2: イシュー解決					
1991		転機2:思想変 化、自然保護						
1992			転機3: イシューの展開	手法の転換				

活動の展開における転機の位置づけは、分野によって性質が異なっている。環境系は、転機において手法を変化させるなど「質的転換」が目立つ一方、福祉系は転機を境に手法を充実化（事業モデル化）させる「ステップアップ」がみられた。

このように活動の転機と「手法および事業モデル」は密接な関係にあり、また事業モデルが活動の継続性を保つ要になることがわかった。事業モデルは制度や社会的環境、ニーズの変化など、団体の外的要因に影響されやすいことから、思想から乖離せず、いかにイシュー解決に適したモデルを維持できるかが団体にとっての課題となっている。

## 4. まとめ

前章における分析から、市民活動の特性と考えられる要素を取り出すことができた。今回、市民活動の要素を捉えるコードに社会運動の概念を援用することで、社会運動と市民活動の比較も可能となった。以下、市民活動の特性を示すとともに、社会運動との比較から導き出された両者の関係をまとめ、本稿の目的である「市民活動概念」をめぐる議論への応答としたい。

### 4.1. 市民活動の特性

（市民活動の特性と「運動」との関係）

まず市民活動は基本的構成として「リーダー」、「担い手」、「ブレン」と「資金」で成り立つ。リーダー、担い手ともに一般の市民が中心であり、担い手は学生、主婦が多い。また専門性が高く、市民性をもつブレンの存在が特徴でもある。リーダーの「思い」にブレンの「知識」を加え、より効果的に活動を変化させた団体も多い。このことで市民活動はアマチュアリズムを克服し、イシュー解決能力を向上させている。

活動の外的要因には、偶然性による「イシュー」の現前があり、それが「契機」になるという共通性がある。一般市民の視点と現場の視点を生かしイシュー解決に取り組むことが、やがて団体のミッションへと変化することも共通しており、それが活動を継続させる要因となる。このようにイシューの告発/発見と、解決の担い手の両方を兼ねることが市民活動の大きな特徴である。さらにはイシューの性格から起因する「敵手」の抽象性、多元性も市民活動の特性であるといえよう。

活動の内的要因における特徴は、非イデオロギー性であり、行政との合理的関係である。活動における「思想」は、人間性に基づいた「感情」からスタートし、活動を展開することで確立、深化されていく。

以上が分野を超えて市民活動に共通する構成要素である。また市民活動の担い手の層と、「環境」、「女性」といったイシューの内容は、「新しい社会運動」と共通する点である。

一方、市民活動が「運動」と異なる点は、イシューを顕在化させるとともに、主体的にイシューの解決へ取り組むところにある。市民活動はイシュー解決のため行政などへ交渉をおこない、さら

に代案や独自の「手法」、「事業モデル」を生み出しイシューへ取り組んでいる。

たとえば「土呂久」の活動をみると、被害の告発から患者救済までは「運動」の側面をもち、その後の「AAN」の手法は「市民活動」の特性をもつ。このように市民活動を動的に捉えると、「運動」は「活動」の一側面である場合も多い<sup>24</sup>。以下、表5は市民活動の特性を項目化したものである。

表5 市民活動の特性

市民活動の特性
① 偶然性によるイシューの現前
② イシューの告発/発見と解決の担い手の両方を兼ねる
③ 「敵手」の抽象性と多元性
④ 非イデオロギー性と行政との合理的関係
⑤ 人間性に基づいた「感情」から活動が開始される
⑥ 担い手やイシューなど「新しい社会運動」と共通性をもつ
⑦ 独自の手法、事業モデルを持っている

(両分野の特性)

前章の分析で、分野によって構成要素の「性質の異なるもの」や「位置づけの違うもの」、また「分野独自のもの」が抽出され、環境系と福祉系それぞれの特性が明らかとなった。以下、その性質の違いをまとめた。

環境系：

環境系の特性は、まず強いリーダーとそれに賛同し活動に加わるフォロワー、担い手や支援者からの「支援系財源」が中心の活動資金で成立していることなどである。

イシューは「作為阻止型」が多く、活動の展開に伴い対象が広がることが多い。そのため活動が長期に及ぶ「結果として継続」が多く見られた。また活動初期は、行政は敵手となる場合が多く、集合的アイデンティティの伝播やマスメディアの利用なども含め、「新しい社会運動」との共通要素を多くもつ。

内的要因の特性は、政治的志向は弱いものの、イシューの特性からも政争に巻き込まれることが多くみられることなどである。また活動の手法は「運動」と共通する行為のレパートリーを用いるが、事業モデルの確立に展開する点で「運動」とは異なっている。以下、表6は環境系市民活動の特性をまとめたものである。

福祉系：

福祉系の特性は、女性のリーダーや担い手が多く、スタッフやボランティアなど担い手に役割の違いがみられることであろう。またプレーンがスタッフを兼任することも多い。活動の受益者が存在し、そこからの「対価系財源」も主要な活動資金である。また福祉系にとっては「場＝活動拠点」

表 6 「環境系」市民活動の特性

「環境系」市民活動の特性
① 強いリーダーとそれに賛同するフォロワーで構成
② 「支援系財源」が活動資金の中心
③ 「作為阻止型」の 이슈が多い
④ 活動初期に行政と対立することが多い（敵手としての行政）
⑤ 이슈特性から政争に巻き込まれることが多い

が重要であり、多くの機能をもつ。

イシューは「作為要求型」が多い。また具体的な受益者の存在で、活動の継続が団体の前提条件となる。また活動の展開にともないイシューが複数化することもあり、対象が地域全体の福祉の充実へと帰結することが多い。社会的な背景の改善も「イシュー」のひとつとなりうる。

内的要因の特性は、活動対象が行政や制度とのかかわりが強いことから、ソーシャルアクションが不可欠となる点である。またイシューとの関連や、女性の担い手が多いこともあり、ジェンダー的な視点や争点をもつ場合が多い。この点は「新しい社会運動」と共通する。またイシューや受益者の特性から、活動の「継続が目的」となるため、事業モデルの確立が重要となってくる。以下、表 7 は福祉系市民活動の特性をまとめたものである。

表 7 「福祉系」市民活動の特性

「福祉系」市民活動の特性
① 女性のリーダーや担い手が多い
② スタッフ、ボランティアと担い手の役割に違いがある
③ プレーンがスタッフを兼任することも多い
④ 「対価系財源」が活動資金の中心
⑤ 「場＝活動拠点」が重要であり多くの機能をもつ
⑥ 「作為要求型」の 이슈が多い
⑦ 活動の展開にともないイシューが複数化する
⑧ 社会的背景の改善や価値観の変容などがイシューになる
⑨ イシューがジェンダー的な視点や争点を持つ場合が多い
⑩ 活動を継続するための事業モデルの確立が目的化する

一方「運動」は、自らの対応だけでは解決が難しいイシューを対象にする場合が多く、問題告発を主目的とし、他セクターや社会全体へ解決を迫るという手法をとる。環境系が「運動」と共有する特性のひとつである。

「運動」も「作為要求型」のイシューを掲げる場合、その活動は長期に及ぶ。また作為要求型は明確な敵手が存在しない場合も少なくない。その点では福祉系と共通する特性をもつ。

ただし福祉系は、具体的受益者への早急な対応が求められるため、そちらが優先される。問題解決のための社会へのはたらきかけは、「ソーシャルアクション」で対応するなど、両者を同時にす

すめられることが可能となる。

この点から、イシューの内容により運動が適しているのか、活動が適しているのかが分かれることになる。

以上のことを鑑みると、NPO法は福祉系市民活動団体のエンパワーメントへ、より寄与したといえる。現在のNPO法人において、福祉系の割合が環境系と比べ多い要因もそこにあると考えられる。

## 4.2. 制度化の意味と意義

もう一方の「市民活動の制度化議論」については、市民活動記録の分析から、環境系、福祉系それぞれの制度的保証の意味と意義を示し、さらに制度化への批判が、福祉系の特性より起因することを明らかにし、議論への応答としたい。

まず市民活動の構成要素の分析を通して分かったことは、市民活動の制度化は継続性担保のための手段であり、自ら「発見」した問題群に、自ら対応するための一つの帰結であるということである。たとえば環境系にとっては、活動における普遍的なミッションを発見することで「結果としての継続」に至り、またイシューの特性から「継続を目的」とせざるを得ない福祉系については、継続性を保つ事業モデルの構築を必要としたことから、制度化が求められた。

また市民活動の展開による構成要素の内容変化の分析からは、「イシュー」と「思想」との相関関係が判明し、その進展からも「手法」確立が必要とされる市民活動の特性が明らかとなった。

「イシュー」はとくに福祉系において複数化、または拡大化することが多く、「思想」もそれにともない深化していく。「思想」の深化や理念化は、イシュー解決を団体の「ミッション」に変えることもわかった。そのために安定的な「手法」を担保する「事業モデル」が求められるのである。

(現在における市民活動批判の源泉)

市民活動の制度化への批判は、制度化による批判性の低下や穏健化への危惧に起因している。

市民活動は「イシュー」解決と「思想」を追求するために、安定的な事業モデルという「手法」を求め、NPO法という制度や、行政や他セクターとの協働という方法を生み出した。しかし、イシュー解決という「目的」を達成するための「安定化」(＝制度的保障)が、団体にとっての至上命題になっているのではという疑義が、批判の核となっている。とくに「継続を目的」とし、「対価系財源」に頼りながら、安定的な事業モデルの構築をすすめる福祉系へは、その疑義が生じやすい。

これまで市民活動は、行政などではカバーしきれなかった、または見落とされてきた「市民ニーズ」を顕在化し、イシューの解決を担ってきた。「市民ニーズ」とは、見落とされがちなニーズ、少数派からのニーズ、潜在するニーズなどであり、ニーズを発見する感性と、きめ細やかな対応は、市民活動の優れた特性である(松元2009b)。

本来、その特性を生かすために制度が活用されるべきであり、行政の受け皿をつくるためのもの

ではないはずである。この点は、NPO 法ありきで設立された NPO 法人は十分に留意すべきである。またイシュー解決後に明確な目的もなく、組織維持のためだけに活動を続けるならば批判は免れないであろう。

これらのことから、市民活動や NPO を中心に構成される市民セクターには、イシューの「顕在化」と「解決を担う」役割のバランスが必要であろう。その意味でも、市民活動に運動的要素は必須であり、セクター全体としてその混在が望ましい。また市民活動の「事業」への資金はもちろんのこと、アドボカシーへも資金がながれるしくみの構築が必要であろう。

### 参考文献

- 長谷川公一・町村敬志（2004）「社会運動と社会運動論の現在」曾良中清司・長谷川公一・町村敬志・樋口直人『社会運動という公共空間—理論と方法のフロンティア—』成文堂, 1-24.
- 住民図書館編（1992）『ミニコミ総目録』平凡社.
- 町村敬志（2007）「首都圏の市民活動団体に関する調査—調査結果報告書」一橋大学大学院社会学研究科町村敬志研究室.
- 松元一明（2009a）「NPO 法成立以前の市民活動の社会的位置—財団の助成記録を通してみた実態と分析」『法政大学大学院紀要』62:179-206.
- 松元一明（2009b）「理念的・実証的観点からみた協働の課題」『たあとる通信』特定非営利活動法人“まちづくり情報センターかながわ”, 28:20-30.
- 松元一明（2010）「NPO 法成立以前の市民活動の質的分析その 1—1970～80 年代初期より活動を続ける環境系市民活動団体を対象として」『法政大学大学院紀要』64:231-272.
- 松元一明（2011）「NPO 法成立以前の市民活動の質的分析その 2—1970～80 年代初期より活動を続ける福祉系市民活動団体を対象として」『法政大学大学院紀要』66:147-197.
- 中村陽一+日本 NPO センター（1999）『日本の NPO2000』日本評論社.
- 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法—原理・方法・実践』新曜社.
- 田中弥生（2006）『NPO が自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社.
- 寺田良一（1998）「環境 NPO（民間非営利組織）の制度化と環境運動の変容」『環境社会学研究』4: 7-23 新曜社.
- 渡戸一郎（2007）「動員される市民活動？—ネオリベリズム批判を超えて」『年報社会学論集』20:25-36.
- 山岡義典（1987）「市民活動の体験を共有の財産に」『トヨタ財団 1986（昭和 61）年度年次報告』財団法人トヨタ財団.

### 対象出版物

- 足立原貫・野口伸（1991）『山へ入って草を刈ろう—〈草刈り十字軍〉17 年の軌跡』朝日新聞社.

- あかねグループ編 (1990) 『今、フレッシュメイトが楽しい—女たちの村おこし』北燈社.
- あかねグループ (1994) 『あかねグループ12年 素顔の主演女優たち』あかねグループ.
- 福井県大野の水を考える会 (2000) 『よみがえれ 生命の水—地下水をめぐる住民運動25年の記録』築地書館.
- 日野市地域ケア研究所石川左門 (1990) 『ささえあう暮らしとまちづくり—地域ケアを担った市民グループの活動記録』萌文社.
- 寝屋川市民たすけあいの会 上野谷加代・橋本義郎編 (1989) 『たすけあいからのネットワーキング』松籟社.
- 農業開発技術者協会の活動に関する記録編集委員会 (1990) 『土に根ざした20年』桂書房.
- 大野の水を考える会 (1988) 『おいしい水は宝もの—大野の水を考える会の活動記録』築地書館.
- 老人給食協力会〈ふきのとう〉編 (1989) 『老人と生きる食事づくり—老人給食協力会〈ふきのとう〉の記録』晶文社.
- 天神崎の自然を大切にすゑる会 (1995) 『天神崎の自然を大切にすゑる運動20周年通史』
- 土呂久を記録する会 (1993) 『記録・土呂久』本多企画.
- 上野登 (2006) 『土呂久からアジアへ—広がる砒素汚染 深まるネットワーク』鉦脈社.

### 要約

本稿の目的は、NPO 法成立以前の市民活動の特性を捉えることで、「市民活動の位置づけ」と、「市民活動の制度化の是非」を巡る議論にたいし、一定の見解を示すことである。

そのための対象として、トヨタ財団の助成により出版された、1970年～90年代前半の環境と福祉分野における市民活動の記録を分析した。この時代の市民活動は、現在のNPOの原点であるとされ、さらに環境と福祉が活動における主要な分野を占めるからである。以上の記録を分析することで、つぎのことが分かった。

当時の市民活動は、いわゆる「新しい社会運動」と共通する要素をもつことや、現在のNPOの特性を有すること、また市民活動の制度化は問題の顕在化と解決の両者を担うための一つの帰結であり、さらに現在のNPOへの批判は福祉系市民活動の構造に由来することなどである。

以上のことから、あいまいであった市民活動の社会的位置づけと、制度化の意義を捉えることができた。

キーワード：市民活動、環境系市民活動団体、福祉系市民活動団体、特性、制度化

### 注

<sup>1</sup> 「市民活動」という用語は、1950年代より行政による使用が確認されており、社会教育、公民館活動などといった文化的、非運動的な活動を含む広範な概念として使われていた。80年代半ば以降はマスコミでも用語が頻

出し、一般に広まっている（中村+日本 NPO センター 1999）。

- <sup>2</sup> 1998 年 3 月成立の NPO 法は、「市民活動促進法」として準備されていたこともあり、NPO 法成立以前の市民活動は、現在の NPO 法人を中心とした市民セクター形成の原点と考える。
- <sup>3</sup> 制度化による弊害として、活動における批判性の低下や体制内化（寺田 1998）や、「行政の下請け化」（田中 2006）などが指摘されている。一方社会改革の日常化への期待もある（長谷川・町村 2004:20）。
- <sup>4</sup> 作為要求型・作為阻止型のいずれの社会運動も、目的が達せられると終息に向かうが、市民活動は長期にわたり継続されることが多い。
- <sup>5</sup> ここでいう NPO とは、NPO 法人に限らない市民活動団体を中心とした民間非営利組織全般を指す。
- <sup>6</sup> 政党や労組などによる組織的な運動や、階級闘争を特徴とした従来の社会運動とは異なる 1960 年代以降の運動の総称として用いられている。トゥレーヌやハーバース、オッフエ、メルッチらにより概念が提起された。
- <sup>7</sup> トヨタ財団による市民活動の記録関連助成には、活動の記録編纂に助成する「記録助成」と、「出版助成」の 2 種あった。ほとんどの団体が記録、活動の両助成を受け、出版に至っている。
- <sup>8</sup> 市民活動のまとまった記録はそれまで一般に出回っておらず（山岡 1987:19）、当該助成による市民活動記録の出版は先駆的である。また第三者審査の選定で、団体の活動実績が担保されることや、公刊が前提となることで、記録に「一定の質」が期待できる。
- <sup>9</sup> 出版助成を受けた 39 団体の分野は多岐にわたるが、福祉系（「医療・病氣」を含む）が一番多く 19 団体、環境系（生命・農業を含む）が 8 団体と続く。
- <sup>10</sup> 助成時には 8 団体すべてが任意団体である。
- <sup>11</sup> トヨタ財団が助成（1984 年度～94 年度、235 件）した団体の分野をみると、環境・生命 25%、福祉 22%、国際 16%と続く。『ミニコミ総目録』掲載の市民団体の分野では、1 位が市民/住民運動、2 位が文化・宗教、3 位福祉、4 位自然保護と続く（住民図書館 1992）。
- 現在の市民活動分野は、「首都圏の市民活動団体調査」によると、回答があった団体のうち 1 位が福祉・保健・医療 220 団体、2 位は環境問題 208 団体と続く（町村 2007）。また 2010 年現在の NPO 法人の活動分野は、保健・医療・福祉が 57.7%で 1 位、環境保全が 28.7%で 5 位である（17 分野複数回答）。
- <sup>12</sup> 長谷川らは、環境系のようなアドボカシー型ほど、価値や理念、運動目標の社会的アピールを重視し、運動的性格が濃厚であり、福祉系のようなサービス提供型は、変革志向性、プロテスト性、運動的性格が弱く、事業体化が重視されたとした（長谷川・町村 2004:20）。
- また市民活動の変容を比較し、ネオリベラリズム的な再編による直接的な影響を受けた福祉系と、反ってそれを運動のエフィカシー増大に好転させた環境系という対照的な分化も指摘されている（渡戸 2007:32）。
- <sup>13</sup> 佐藤郁哉の質的調査方法で、「m-GTA」をアレンジしたものである。
- <sup>14</sup> テキストの抜粋に際しては、著者の言葉が失われないよう留意しながら文を縮減、カテゴリー化をおこなった。
- <sup>15</sup> コードとそのテキストの詳細は、環境系については（松元 2010）、福祉系については（松元 2011）を参照されたい。
- <sup>16</sup> 出版助成を受けた福祉系 19 団体のうち、リーダーは女性 7 名、男性 4 名であった（残りは不明か特定できず）。一方環境系 8 団体のリーダーは、女性 1 名、男性 7 名である。
- <sup>17</sup> メルッチの概念。活動を通じた相互作用の中から形成される、活動に参加する諸個人に共有されたわれわれ（同志）意識のことで、集合行為の基礎となるものである。
- <sup>18</sup> 政党、政治的組織、労働団体といった従来からの社会運動の担い手とは異なり、さまざまな職業や背景をもった人びとにより構成されるという意味での一般の市民である。
- <sup>19</sup> 「天神崎」の「ナショナル・トラスト」、「あかね」の「ワーカーズコレクティブ、社会的企業」、「寝屋川」の「ユニット・システム」や福祉系全般にみられる「有償ボランティア」などは、現在の先駆けといえる。



- <sup>20</sup> 地域および社会的環境からの活動への影響要素を指す。
- <sup>21</sup> 「天神岬」はナショナル・トラストというモデル、「土呂久」は国際 NGO への展開、「ADEA」は草刈十字軍運動が該当する。
- <sup>22</sup> 「日野」はリーダーが所属していた団体（東筋協）で、行政への要求運動がなされたり、「ふきのとう」では前身の団体（テラ）で陳情運動がなされたりしている。
- <sup>23</sup> 農薬散布の代案として進められた活動（草刈り十字軍運動）が、行政によって評価、推進され、事業モデル化したため（足立原・野口 1991: 295）。
- <sup>24</sup> また「行為のレパトリー」と「事業モデル」のように手法における側面の違いで、市民活動は運動とも非営利事業ともとれる性質をもつ。