

序章 「市民活動団体」調査の課題と方法

町村敬志

0-1 調査の課題

多くの課題を抱えた社会を市民の側から変えていく担い手たちは、今日どのような形で存在しているのだろうか。この課題は従来、社会運動論、NGO/NPO論、ボランティア論、そして市民社会論などさまざまな形をとりながら検討されてきた。なぜ私たちは今回、このような総合的な調査を実施したのか。初めに基本的な問題意識を4点に要約しておこう。

- 1) 市民社会を動かす担い手はどのような社会的セクターに存在しているのか。また、どのように組織化されているのか。社会運動、市民活動、NGO、NPO、ボランティア、社会的企業など多様な名前で呼ばれる活動が叢生する一方、それらの関係、あるいは相互の社会的布置は必ずしも明確になってはいない。
- 2) 社会問題を解決する担い手としての政府の限界が指摘されて以降、多様な担い手が課題解決へと集合的に参画する新しい政治制度——「ガヴァナンス」と呼ばれる——が姿を現しつつある。この過程で、「特定非営利活動促進法」に基づくNPO法人が制度化され、市民による社会的活動の領域は飛躍的に拡大してきた。他方で、新自由主義に基づく市場中心主義的な「改革」が進められるなか、事業への市民活動の「動員」が危惧されるようになっている。法人化等の変化は市民活動を変えたのか。社会運動とNPOの関係はどのように変化したのか。はたして、社会運動は「変質」してしまったのか。
- 3) グローバル化が進み、市民社会の担い手が活動する領域もローカル、ナショナル、グローバルの違いを超えて拡大し、相互に浸透しあうようになっている。活動の規模や責任が大きくなるなか、専門知識、活動空間、都市的環境など、市民活動を支える「社会的基盤」のあり方が改めて重要性を増している。だがこれらについて先行する研究がほとんど見られない。
- 4) 戦後の担い手層が世代交代する時代を迎え、市民社会の歴史的位置を再確認すべき段階に私たちはさしかかっている。どのようなきっかけを経て各団体は活動を始めたのか。各団体がたどった歴史的経路は現在にどのような影響をもたらしているのか。中心層を動かし続けているのはどのような問題意識なのか。そして市民活動団体はどこへ向かおうとしているのか。

多くの調査がこれまで実施してきた（表0-1参照）。しかし既存調査では多くの制約があるため、上記の課題に十分対応することはできなかった。本調査は、こうした課題に直接答えていくための基礎的データを収集することを目的として企画された。

0-2 対象をどのように定義するか

では、調査対象をどのように設定するか。上でも述べたように、「課題を抱えた社会を市民の側から変えていく担い手たちの集合体」（以下、広義の「市民活動団体」と呼ぶ）の社会的な「現れ方」は多様化している。社会運動やNPO、NGOといった既存のジャンル分けに依存して対象を限定するのではなく、まずはその役割や「現れ方」から出発して対象を限定してい

く必要がある。しかしもちろんそのような団体の明確な定義やリストがあるわけではない。このやっかいな課題に取り組むため、メンバーはジャンルを超えてさまざまな団体からの聴き取りを行い、方法検討の議論を重ねてきた。また、社会運動、NPO、NGO、社会的企業などに関する既存の定義を総合的に収集し、また参照してきた。

表0-1 市民活動団体を対象とする主な既存調査

調査主体	調査名称	調査実施時点	調査対象（定義）	配布数	回収数（率）	出典
東京都都民生活局→東京都情報連絡室	住民運動団体名簿	1978年度～1990年度発行	行政、企業等に継続的に働きかける地域的に組織された団体（労組、消費者団体、町内会、PTA等は除く）	—	—	東京都、『住民運動団体名簿』
東京都政策報道室	NPOに関するアンケート調査	1996年1月	東京都内に拠点をおく市民活動団体	1507団体	670団体（44.5%）	東京都政策報道室編、1996、『行政と民間非営利団体（NPO）：東京のNPOをめぐって』
東京都政策報道室	NPOに関するアンケート調査	同上	東京都が認可する財團法人と社團法人	321団体	187団体（58.3%）	同上
団体基礎構造研究会（研究者）	団体の基礎構造に関する調査	1997年3～5月	1997年の東京版と茨城版の職業別電話帳に記載されている「組合・団体」	4247団体	1635団体（38.5%）	辻中豊編、2002、『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社
東京ボランティア・市民活動センター	市民活動団体の実態およびニーズ調査	1999年	東京都内に活動拠点のある市民活動団体（「市民が主体となり、営利を目的とせず、広く他者あるいは社会に対して貢献を行っている団体」）	3300団体	880団体（26.7%） （有効回答数819団体（24.8%））	東京ボランティア・市民活動センター『市民活動団体の実態およびニーズ調査 調査結果報告書』
東京都生活文化局	市民活動団体実態調査	2001年3月	都内に事務所を持つNPO法人および民間非営利の任意団体	5569団体 (NPO法人472、任意団体4275)	1601団体 (NPO法人472、任意団体1129) (28.7%)	東京都生活文化局都民協働部市民活動推進課、2002、『「市民活動団体基礎調査」報告書』
内閣府国民生活局	市民活動団体基本調査	2005年1～2月	継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人及び権利能力なき社団（いわゆる任意団体）	全国1万団体 (NPO法人1023、任意団体3340) (7000)	4363団体 (NPO法人1023、任意団体3340) (43.6%)	内閣府国民生活局、2005、『平成16年度市民活動団体基本調査報告書』
内閣府経済社会総合研究所	民間非営利団体実態調査	2005年7～8月	「平成13年事業所・企業統計調査（総務省統計局）」より推計した全国の対象民間非営利団体	3000団体	2402団体（80.1%）	内閣府経済社会総合研究所、2006、『平成16年度民間非営利団体実態調査結果の概要』

その結果、広義の「市民活動団体」を特徴づけるいくつかの特徴が明らかになってきた。このうち、多くの定義に実質的に含まれている特徴として、「自発性」「集合性」「イッシュ対応性」（社会の何らかのイッシュ（争点・問題）との関係で自らの存在意義を語る）、「介入性」（社会の中に自らの存在を何らかの形で介入させることをめざす）などがあった。また、ジャンルや類型ごとに異なる特徴として、「社会変革志向性」（個別の問題の根にある何らか

の構造の解決をめざして社会に関わる)、「事業性」(自立的な経営体としての運営をめざす)、「営利性」(利潤獲得を組織目標の中に含む)、「非制度性」(直接行動を含む争議的な手段をも用いて活動を進める)などである。次図はこれらを整理したものである。

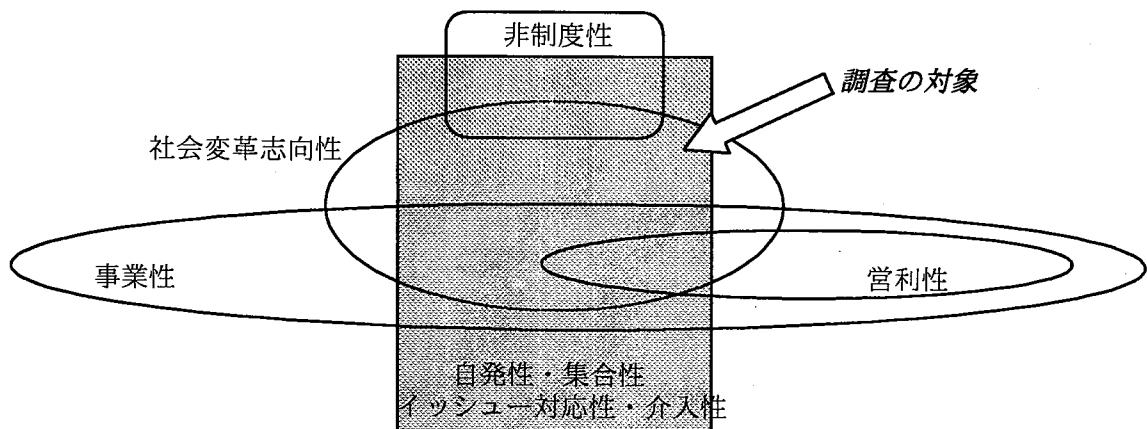


図0-1 広義の「市民活動団体」の諸特性

以上を踏まえて、本調査では、

- 1) 自発的に参加した（複数の）個人によって構成され（自発性・集合性）、
- 2) 社会の何らかのイッショードとの関係で自らの存在意義を語り（イッショード対応性）、
- 3) イッショードの「解決」をめざして社会に介入する（介入性）

団体を対象とすることとし、それを広義の「市民活動団体」と呼ぶ。具体的には、介入のなかでも、「自らの存在をメディア空間のなかに呈示する」という行為に着目した上で、広範なメディア空間上に展開する無数の団体・集団の中から、自発性とイッショード対応性という基準で対象を選択することにした。

0-3 対象団体の選択方法

では、そのような幅を持った対象をどのように選び出すか。個人の場合と違って、あらかじめ総括的なリストが用意されているわけではない。また、自由な活動が基本である市民活動団体にリストが存在している状況はそもそも望ましいことでもない。その上で、私たちが選択をしたのは3種類の情報ソースを併用することであった（表0-2参照）。

NPO法人を含め、法人化されている団体についてはリストが公開されている。また、従来からNGOと呼ばれる団体が中心的に活動してきた国際協力、環境、女性、医療・福祉などの領域では活動の便宜のため、公開のディレクトリー（名簿）が作成されてきた。これに対して、政治的な争点を掲げた団体、イッショードを限定せずに幅広く活動を展開する団体、ローカルな領域で活動を展開している無数の任意団体は、こうしたリスト化の対象とはならない。

ここで採用されたのが、「自らの存在をメディア空間のなかに呈示する」という社会的介入行為に着目することであった。開始当初、まず、インターネット上の団体情報を活用した団体リストアップ作業を試みた（2005年8月）。しかしこの試みは単独では有効ではなかった。たとえば、「東京 市民 団体」等の組み合わせで検索するとヒット数は膨大（10万件単位）になるが、しかし特定団体が頻出し断片的な情報ばかり検索される。そこで次の作業として、団体が発行するさまざまな形のミニコミやビラ等を可能な限り組織的に収集することをめざした。

ミニコミ資料は、書店「模索舎」（新宿区）店頭および「埼玉大学共生社会研究センター」に

て資料を閲覧し、購入または複写をおこなった。模索舎は社会運動・市民運動関係のミニコミを販売する代表的書店として30年以上の歴史をもつ。埼玉大学共生社会研究センターは、長く運動系のミニコミを収集してきた「住民図書館」から約5000タイトル、10万点の所蔵資料を引き継ぎ、さらに現在も多数のミニコミを継続的に受け入れている。まず、1) 2000年以降の発行号を含むこと、2) 発行団体所在地が東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県のいずれかであることを前提に対象を絞り、その上で広義の市民活動団体の定義を踏まえながら、該当ミニコミを選択していった。学術誌、官公庁の発行誌、企業のPR誌は原則として除いた。ただし閲覧の結果、社会運動・市民活動に関与していることが認められる場合は対象とした。その結果、772種（模索舎分から107種、埼玉大分から665種）のミニコミ等が選択された。

収集時点における最新号をもとに、まず「ミニコミを発行した団体」をリスト化した。さらに、資料化されたミニコミ最新号の記載内容全体を「ミニコミが構成する市民活動団体に関する集合的な情報ソース」と見なした上で、そこに「名称が掲載された団体」についても記載されている基本情報を転記した。ここでも原則として学術団体、官公庁の関連団体・事業所は除いた。その結果、2000年以降に4都県で活動した跡のある約1500の団体名がリストアップされ、市民活動団体の厚みが確認された（第一次リスト作成）。この第一次リストの団体について、インターネットの検索エンジンを使用して情報を検索し、当該団体が開設したウェブサイトから住所等の団体情報をさらに転記した（第二次リスト作成）。

この他、市販のNGO関連団体名鑑、ネット上で公開されているNPO法人リストについても上記と同様の基準で対象団体を選択していった。この際、イッシュ一対応性や介入性という特性を考慮するため、団体名鑑分については、ミニコミ等を発行していること、政策提言や外部向け啓発活動をおこなっていることなどを総合的に勘案して選択した。またNPO法人については、「定款」中の「目的」欄を参考し関連のキーワード（表0-2参照）を含むもののみを選択した。ポイントは、3つのソースから得られた団体が上記のような広義の市民活動団体の定義に適っているかどうかにある。このため、選択に当たっては細心の注意を払っていった。

表0-2 調査対象団体の選択方法

本調査では、1) 団体の機関誌（ミニコミ）、2) 市販の団体名鑑（ディレクトリー）、3) 都県および内閣府所轄のNPO法人一覧（リスト）から、3566団体を抽出した。調査票は、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県に事務所がある団体宛に発送した。詳細は以下の通り。

1) 団体の機関誌（ミニコミ）

4都県に事務所を持つ団体が2000年以降に発行した機関誌から、「機関誌を発行した団体」と「機関誌内に団体名が掲載された団体」を選び出した。機関誌は、書店「模索舎」（新宿区）で購入した他、埼玉大学共生社会研究センターで閲覧した。

2) 市販の団体名鑑

下記を参照し、4都県に事務所を持つ団体から、ミニコミ発行や政策提言、外部向け啓発活動等の活動をおこなっている団体を選んだ。

- ①『全国患者会障害者団体要覧』プリメド社、2006年。
- ②『全国組織女性団体名簿 2004年版』市川房枝記念会出版部、2004年。
- ③『女たちの便利帳』ジョジョ企画、2004年。
- ④『国際協力・交流全国NGO・NPO名鑑 2002年』日本外交協会、2002年。
- ⑤『国際協力NGOダイレクトリー』国際協力NGOセンター、2004年。
- ⑥『平成13年版 環境NGO総覧』(財)日本環境協会、2001年。

3) NPO法人のリスト

4都県庁のホームページからNPO法人一覧を閲覧し、「定款に記載された目的」の欄に下記のキーワードのいずれかを含むNPO法人を抽出した。

<キーワード：権利、市民活動、市民参加、市民社会、情報発信、人権、政策、提言、都市>

ミニコミ等を使用した団体リストアップは当初から予定されたものではなく、いわばやむなく選択をした方法である。こうした対象団体の選択方法には、当然メリット・デメリットの双方がある。1) 本調査では団体の社会的介入行為（自らの存在をメディア空間のなかに呈示する）に着目し3種類の情報ソースを併用したが、こうした情報ソースに現れにくい団体は対象から漏れている。その一方、2) 「自主・自立性、反権威・反体制、個性・独自性」（丸山尚『「ミニコミ」の同時代史』より）という特徴をもつとされるミニコミを用いたことは、任意団体として自由な立場で活動する多くの社会運動団体等を選び出すうえで有効だった。この結果、3) もともと統一的なリストなど存在しない幅広い市民活動団体セクターにまたがる諸団体を一定の統一的な基準でリストアップするという点で、一定の水準をクリアできたと考えられる。また、4) 市民活動団体への管理が一般化する状況のもとでは、行政や関連団体が作成する団体リストだけに頼らず独自の視点で、しかもあくまでも公開された圏域の情報だけに頼りながら、団体の活動のより豊かな世界を呈示していくことには、それ自体、積極的な意味があると考えられる。

図0-2は情報ソース別の調査対象団体数と回収率を示す。図にもあるように、少なくない団体が複数の情報ソースに重複して登場する。これらを調整し、2006年9月に3566団体に調査票を郵送した。

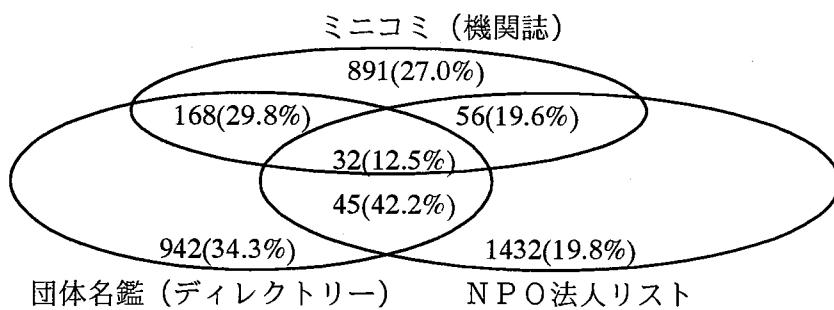


図0-2 情報ソース別にみた対象団体数
—調査対象団体総数 3566、(括弧内は情報ソース別にみた回収率) —

0-4 調査票の設計

調査票の内容を設計するに当たっては、次の点に配慮した。第1に、冒頭で述べた4点の問題意識に基づき、団体の歴史、現在の活動分野や活動内容、組織の運営、活動空間、他団体・組織との関わり、団体の状況と今後などについて、広範な質問を用意した。

第2に、本調査は団体を対象としたものであり、回答は原則として代表・事務局長ないし事情をよくご存じの方にお願いをした。ただし、小規模な団体の多い市民活動団体の場合、その活動はリーダー層の個性によって大きな影響を受ける。このため、回答者ご本人を対象として、団体関与に至る経緯、過去の活動経験、社会・政治意識などについての設問を用意した。

第3に、表0-1に挙げた既存の先行調査を参考しつつ、それらとの重複を避けるとともに、比較可能性などについても配慮した。たとえば、活動イッシュの種類として84の細分類を用意する一方、それらをNPO法におけるテーマ分類と比較可能になるような中分類へ集約していく。

次図は全体の構成を示す。なお本調査書の巻末に単純集計とともに調査票が収録されている。

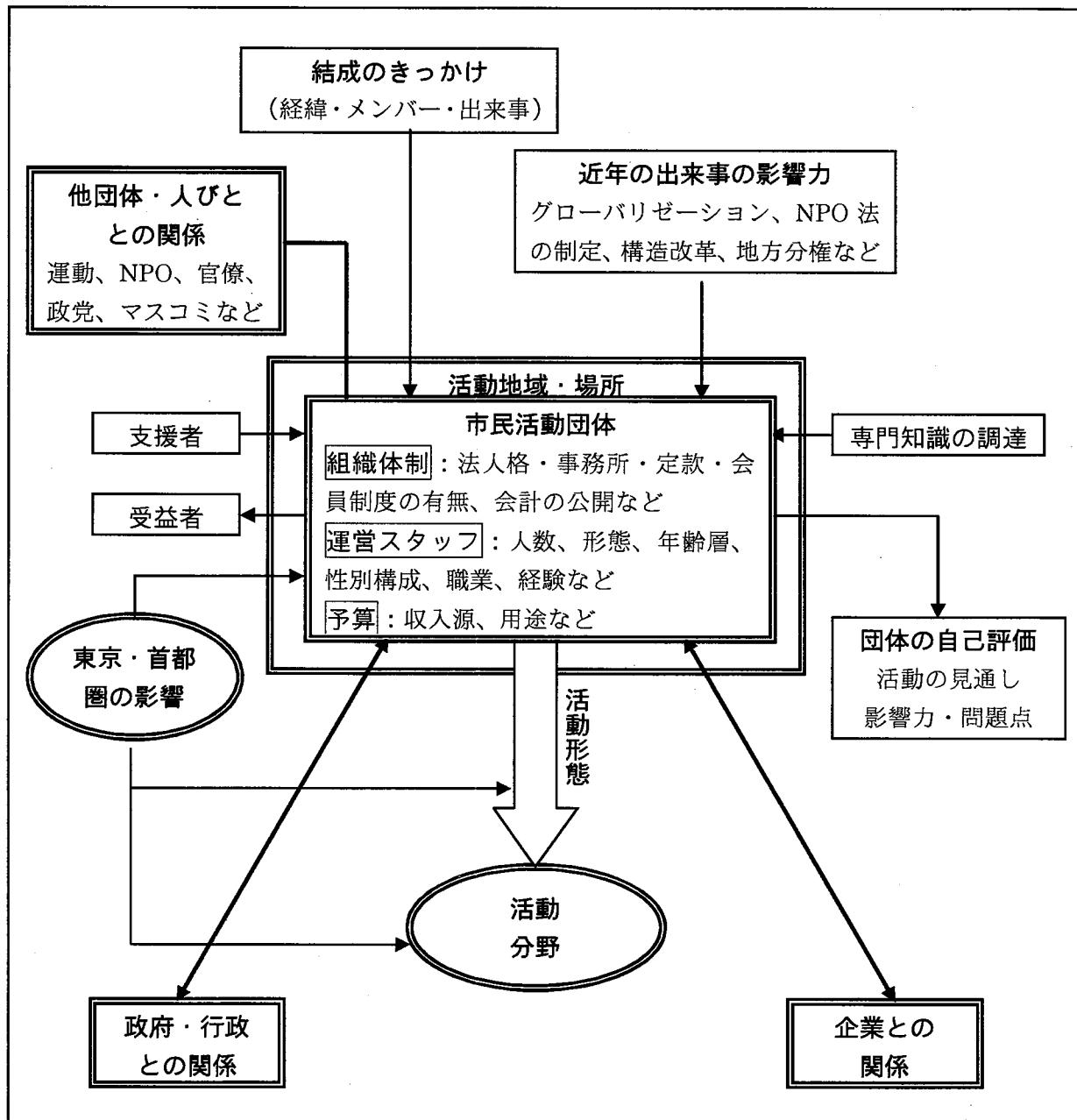


図 0-3 「市民活動団体」調査の質問設計

0-5 「回答団体」の基本的傾向——解釈の際の注意点

合計 3566 の団体に調査票を郵送し、同じく郵送によって回収された有効票が 931、回収率は 26.1% であった。また、宛先不明による不達分が 185 あった。表 0-1 にある既存調査のうち、類似の市民活動団体を対象とした東京ボランティア・市民活動センター調査(1999 年、26.7%)、東京都生活文化局調査(2001 年、28.7%) と比べ、回収率はほぼ同じ水準であった。

情報管理にも敏感と考えられる社会運動団体が対象に含まれており、また政治的・社会的な争点についての設問もあったため、本調査に対してどのような反応が寄せられるかは、当初から私たちの最大の留意点のひとつであった。調査実施の過程で、「個人票には答えられない」、「忙しくて答える時間がない」などの理由で調査に協力できないという申し出もいくついた。引き続き情報管理に万全の注意を払っていきたいと考えているが、多くの方のご協力により回収率自体は一定の水準に達することができた。

なお、送付団体と回答団体のズレを情報ソース別、都道府県別に確認しておく（表0-3、表0-4参照）。情報ソース別では、団体名鑑（ディレクトリー）から抽出した団体の回収率が高く、NPO法人のリストから選んだ団体の割合が低い結果となった。都県別でみると、神奈川県の団体の回収率がもっとも高く、一番低かったのは東京都の団体であった。結果を解釈する際には、送付団体と回答団体の間のこうしたズレを念頭においておきたい。

表0-3 情報ソース別の送付数と回収数

情報ソース	送付数	回収数	回収率(%)
ミニコミ(機関誌)	891(43)	241	27.0
団体名鑑(ディレクトリー)	942(41)	323	34.3
NPO法人リスト	1432(99)	283	19.8
ミニコミ+団体名鑑	168(0)	50	29.8
名鑑+NPOリスト	45(1)	19	42.2
ミニコミ+NPOリスト	56(1)	11	19.6
ミニコミ+名鑑+NPOリスト	32(0)	4	12.5
合計	3566(185)	931	26.1

注:送付数の()内は不達分

表0-4 都県別の送付数と回収数

都県	送付数	回収数	回収率(%)
東京都	2269(139)	515	22.7
神奈川県	713(29)	222	31.1
千葉県	257(12)	79	30.7
埼玉県	327(5)	99	30.3
その他	—	4	—
不明	—	12	—
合計	3566(185)	931	26.1

注:送付数の()内は不達分

●報告書を読まれる際の注意事項●

- ・%は原則として小数点第2位で四捨五入しているため合計は100%とならない場合がある。グラフ等において数%にみたない項目について数字の表記を省略することがある。
- ・集計に当たっては、DK.NA.（わからない、無回答）のケースを除くことがある。この場合には合計が931とならないことがある。
- ・今回調査は所定の手続きによって得られた団体すべてを対象としているため、原則として母集団に遡った統計的検定は行っていない。また調査対象は、現実に存在すると想定される「広義の市民活動団体」全体から無作為抽出されたものではないため、今回の結果から全体の傾向を語ることには十分な注意が必要となる。ただし、こうした団体のもつ個別の特性について本調査は他に類例のない豊富な情報を提供しており、要因間の関係などについてなお仮説的ではあるが、多くの発見が可能になるものと考えられる。
- ・個人票の回答内容は団体のリーダー層全体を代表するわけではない。ただしリーダーの個性が団体全体の特徴としばしば密接な関係にある点で、重要な情報を提供している。