

地域における環境改善運動と運動主体 ～グラウンドワーク運動を事例として～

702-016 根岸政彦 指導教官 清水武明

Movement of Environmental Improvement and Its Driving Forces in Local Community : A 'Groundwork' Movement Case Study

Masahiko NEGISHI

はじめに

近年、地球温暖化などの地球規模の環境問題からゴミ問題などの地域レベルの環境問題まで、様々なタイプの環境問題が深刻化している。地域における環境問題も多様化しており、1960年代以降環境問題に対する改善の活動を行う運動主体についても変化が見られる。地域の伝統的地縁組織である「町内会・自治会」、「町内会・自治会」の衰退によって登場した「コミュニティ協議会」、阪神大震災を契機に大きな広がりを見せはじめた「ボランティア（市民活動）団体」など、運動の主体も環境問題の内容によって異なってきている。こうした状況の中で、今後地域において環境問題の解決をはかり、地域住民が「より住みやすい地域」とするためには、どんな運動主体がどのような活動をしていくことが最も有効なのだろうか。

1. 地域における環境改善を目的とした運動のあゆみ

戦後わが国のとった「経済成長中心」の地域開発政策の結果、急速に工業化・都市化が進んだ。これは同時に地域社会にも大きな変化をもたらすことになった。工業化したことにより、職場と住居の分離が起こり、これまで地域活動の中心を占めていた層（就業年齢の男性）が昼間地域を離れ、地域外の職場に通勤することになった。昼間自らの住む地域を離れているということは、自分の住居以外の地域環境に触れる機会を大幅に減少させ、地域の環境と住民のつながりが切れることとな

り、住民の地域環境（＝地域）に対する関心を低下させていった。また、職住分離型の都市的生活は、町内会・自治会などの地域の伝統的地縁組織の主な担い手を高齢者及び女性とすることになったため、伝統的地縁組織が衰退し、地域ではそれまで伝統的地縁組織が行っていた互助的なサービスが次第に提供されなくなった。地域の中では、小さな世帯がお互いに孤立した状況になっており、このような地域の状況及び住民の地域に対する関心が低下したことで、地域では問題・課題が発生した際にそれを住民自らの手で解決する能力（＝住民自治の力）が低下している。

職住分離型の都市的生活を可能としている背景には、都市的生活様式の普及があげられる。都市において職住分離型の生活が成り立つためには、社会的なサービスの共同化が欠かせない。都市的生活様式ではこれを「共同社会消費」として行政、私企業や第三セクターなどの主体によって核家族世帯に提供することで解決している。このような行政、私企業や第三セクターなどの主体によって提供される専門的サービスに支えられて成立する都市的生活様式は、地域住民に過度の行政依存傾向を生む原因となり、地域における問題の解決能力の低下を招く大きな要因となった。地域環境に対する関心が低くなる中で個人及び核家族世帯の職住分離がさらに進んでくると、自己の世帯の効用を最大にしようとする意識から、いわゆる「マイホーム主義」の傾向が住民の間で強くなることとなった。

一方、わが国では第2次世界大戦後の政府による経済成長優先の地域開発政策の結果、1960年代末くらいからいわゆる公害問題が深刻化し、社会問題となった。公害問題に対して、いくつかの町内会・自治会などが解決のために社会運動を開始したが、地域における都市的生活様式の普及によって町内会・自治会などの伝統的地縁団体は活動の担い手を地域から失って既に衰退しつつあったこともあり、公害被害の沈静化とともにこうした活動も下火になっていき、継続した運動とすることができなかった。1970年代始めになると、政府によって本格的に公害対策が行われたこともあって、公害問題などの深刻な基礎的な生活基盤の破壊に対する住民運動は次第に減少していったが、その一方で、1970年代の公害をめぐる住民運動の経験から、地域住民には政治に対する参加意識が生まれ、「環境権」、「日照権」や「景観権」などといった快適な居住環境をもとめる新たな住民運動が1980年代から増加しはじめた。1990年代には地球環境問題がクローズアップされ、地域においてもそれに対する運動が展開されるようになった。

特に、近年地域における環境改善運動の対象となっている環境問題は、ゴミ問題や地球環境問題に代表されるような環境を破壊する加害者と環境破壊の被害者が重なっているものが増えている。このような環境問題は地域住民それぞれがバラバラに取り組むのでは解決が難しいために、運動の主体となる団体を結成するケースが多い。その運動の主体となる団体は、戦後、伝統的地縁団体である町内会・自治会、1970年代から政府によるコミュニティ政策として設立されてきたコミュニティ協議会、1990年代から注目されているNPOなど年を経るごとに新しいタイプの団体が生まれ、団体の種類が広がってきている。その背景には、都市的生活様式の普及により、地域住民のニーズが多様化し、町内会・自治会などの伝統的地縁団体の持つ問題解決機能や行政への伝達機能などが

地域における環境改善運動と運動主体

けでは、十分に地域住民の要望を吸い上げることができなくなっていたことがある。これらの多様化する住民意識により、地域に伝統的地縁団体以外のコミュニティ協議会やNPO法人など新しい形態の団体が地域における環境問題の解決に取り組みを開始しはじめている。地域において環境改善運動を展開していくには、地域の環境に対して問題意識をもつ主体がなければならない。その主体となるのは、地域住民である。また、地域における環境運動により多くの地域住民が参加することで、地域環境に対する共通した考え方「環境観」を形成することができ、住民が問題意識を持つきっかけともなるのである。

2. 地域における環境改善運動主体としての町内会・自治会

現在、わが国のほとんどの地域には、町内会、自治会、部落会、自治区など呼称は異なっているが、町内会・自治会に相当する団体が組織されている。町内会・自治会は、地域において住民同士の親睦を図るための活動（親睦的活動）や住民自身で地域を管理していくための活動（自治的活動）などを行っており、その活動範囲には幅広いものがある。環境分野においても町内会・自治会は、地域でのゴミの収集、水路清掃、廃品回収など様々な活動を行っており、主要な活動分野の一つになっている。このように、町内会・自治会はもともとかなり包括的な機能を果たしており、「生活地における自治体」ともいえる組織であった。しかし、行政機関や市場（企業）による専門的サービスの供給が行われるようになると、次第に町内会・自治会の果たしていた互助的サービスが専門的サービスに置き換えられ、機能が縮小していくこととなった。こうした町内会・自治会の現状では、地域において環境問題が発生した際（特に行政と対立するような問題）に、自らが運動の主体となって活動を行っていくことは難しい。町内会・自治会は全戸加入が原則とされているため、住民の間で利害が対立するような問題を解決することは容易ではない。また、そもそも都市部を中心に近隣との日常的な接触が減少したことに伴って、町内会・自治会への加入率自体が減少傾向にあり、町内会・自治会が地域での環境問題の運動主体となるのではなく、行政機関や個人的なネットワークを運動の核とした環境運動となるケースが増えてきている。環境問題の解決というような自治的活動を町内会・自治会が主体と行うには、地域住民の価値志向の多様性と町内会・自治会そのものが持つ組織特性により、環境改善の分野では十分な活動を行えない。環境問題は、環境改善の対象とするものに関する専門的な知識とそれを自ら実行するだけの財源的基礎とを併せ持つ組織がなければ、解決することは困難だからである。町内会・自治会単独で、地域で発生している環境問題を解決していくことは、多くの町内会・自治会の機能が「補助的機能」が中心であって、「実質的機能」を行政機関や特定の機能を担う地域団体に移している現状を考慮すれば、この点からも困難であるといえる。

では、町内会・自治会が全く環境改善運動の主体となり得ないのかと言えばそうではない。町内会・自治会は、半自動的に全戸加入が原則となっているため、地域代表性がある。この地域代表性

によって、町内会・自治会は、環境運動を行った結果形成されるであろう地域住民の「環境観」を地域全体の規範とするための合意形成機関として重要な役割を果たしうると考える。地域住民全体の「環境観」として広く承認されるためには、地域住民のうちできるだけ多くの人々に環境改善運動に参加してもらう必要がある。そのためには、町内会・自治会自体が環境改善運動の主体となるのではなく、地域内の町内会・自治会以外の団体で、その団体の構成員は個人の意志で加入しているような団体が環境改善運動の主体となり、町内会・自治会はその団体と連携して活動を支援する形のほうが、持続的な環境改善運動が行われ、地域住民全体の「環境観」形成へつながっていくと考える。

3. 地域における環境改善運動主体としてのコミュニティ

前述のとおり、1960年代以降、公害などの深刻な環境破壊が社会問題化するなど、地域における社会生活条件は悪化していった。こうした地域で生活する住民は、基本的な生活基盤の維持・改善を求めて、各地で公害運動などに代表される住民運動を展開することとなった。このような住民運動の高まりを政府（当時の自治省）は放置することはできず、地域における「草の根保守主義」の基盤となっている町内会・自治会の組織を活性化し、住民運動による地域の変動を現行体制の枠内にとどめるため、1970年代初めに地域においていわゆるコミュニティ政策の実施を打ち出し、実行に移していった。こうして1970年代から1980年代にかけて全国各地でいわゆる「コミュニティづくり運動」が展開され、地域においてコミュニティ施設の整備及びコミュニティ協議会を結成を進めるものとして、具体化されることとなった。コミュニティ協議会は、市町村域毎に、コミュニティ協議会や町内会・自治会連合会など名称はそれぞれ異なるが、ほぼ同様な組織を設立して、市町村役場を頂点とした階層組織の形態をとっていることが多い。こうした組織形態をとっていても、コミュニティセンターなどの住民共同利用施設（＝共同社会的消費）の管理などをきっかけとして、行政からの下請け機能だけではなく、住民主体の自治組織へと成長したコミュニティ（コミュニティ協議会）もあるが、その多くは単なる行政の下請組織に留まっている。

近年地域で発生している環境問題の解決にあたっては、専門的な知識を持つ者の参加も欠かすことができない。ところが、地域コミュニティに必ず専門的な知識を持つ者がいるとは限らないため、コミュニティ協議会での環境問題解決の手法は、専門性に欠けることが考えられる。この点を解消するためには、地域において常設の事務所と常勤の職員を配置し、継続して環境改善運動を行うことが最も効果的である。しかし、常設の事務所と常勤の職員を配置するためには、運動組織の財政的な基盤を確立する必要があるが、コミュニティ協議会は、行政からの補助金を除くと、メンバーからの会費や補助金、寄付金、活動収益を主な財源としており、行政からの補助金が十分でない限り、これだけでは難しい。さらに、このためには財政的な基盤のほかにも、財産の取得をすることができる法人格を取得することが求められてくるが、コミュニティ協議会などの地域コミュニティ

やボランティア団体は任意団体である場合が多く、団体として財産を取得することも困難である。ここにNPO法人のような法人格が求められる理由がある。すなわち、地域における環境改善運動の主体としては、法人格を取得していることが少ないコミュニティ協議会、町内会・自治会のような地縁組織よりも、NPO法人として法人格を取得したボランティア団体の方がより大きな成果を上げることができる可能性が大きいのである。

4. グラウンドワーク運動の発祥と展開

グラウンドワーク運動は、1980年代始めに英国で発祥した社会運動で、地域における活動の主体である「住民」、「行政」、「企業」の3者がパートナーシップを構築して、常勤の専門家を中心とした3者から独立した中間組織としての「グラウンドワークトラスト」を設立し、そのトラストが地域における環境改善活動をコーディネートしていく手法をとる環境運動である。グラウンドワーク運動の特徴は、地域に自治体以外に環境改善活動を行う主体を生み出し、その活動によって地域における持続可能な開発の実現に寄与することを目的としていることであり、英国ではグラウンドワーク手法を採用する自治体が増えている。「グラウンドワークトラスト」の中核をなすのは、有給専属の専門スタッフである。ところが、これらのスタッフを常勤で置くためには、確固たる財政的な基盤がなければグラウンドワークトラストの運営はすぐに破綻してしまう。そこで、グラウンドワークトラストでは、ユニークな仕組みでこの問題を解決している。それは、グラウンドワークトラスト設立当初6年間は、政府と自治体が財政的な支援を行い、その後は毎年政府及び自治体の支援は減らされ、その分トラストが自主事業などによって収入を確保するというものであった。グラウンドワークトラストが地域で行う活動のテーマは、環境の質の改善、都市での自然再生、地域経済の活性化、企業の環境パフォーマンスの向上、青少年問題、犯罪の軽減、失業者のための雇用研修、学校と企業の連携、学校授業との連携、野外レクリエーション機会の提供など幅広いものとなっている。これらのテーマを地域の実情にあわせて、グラウンドワークトラストの有給専属の専門スタッフがプロジェクトを企画し、「住民」、「行政」、「企業」の3者をコーディネートして、環境改善運動を行っている。

このようなグラウンドワーク運動がわが国に最初に紹介されたのは、1985年前後であるが、広く紹介されたのは1990年代に入ってからで、わが国各地で手探りながらも、グラウンドワーク運動への取り組みが行われ始めた。こうしたグラウンドワーク運動の広がりを受けて、1995年10月にわが国におけるグラウンドワーク運動の推進組織である財団法人日本グラウンドワーク協会が設立され、各地でグラウンドワーク運動への取り組みが本格的に開始された。具体的に運動を展開している主な地域は、北海道十勝圏（NPO法人十勝グラウンドワークトラスト）、静岡県三島市（NPO法人グラウンドワーク三島）、滋賀県甲良町（NPO法人甲良町グラウンドワークトラスト）、福岡県（NPO法人グラウンドワーク福岡）などである。しかし、英国とわが国ではグラウンドワー

ク手法を取り巻く社会的な状況の違いから、グラウンドワーク運動の展開にも違いが見られる。グラウンドワーク運動は、「住民」、「行政」、「企業」がパートナーシップを組み、地域にグラウンドワークトラストを設立し、環境改善運動を通じて住民の主体性を確立することにより、コミュニティ再生を図り、アメニティ豊かな生活環境を実現する環境運動である。このグラウンドワーク手法がわが国で成功するためには、ボランティア・アソシエーションと町内会・自治会をはじめとする伝統的な地域団体のネットワークに基づく新しいコミュニティを築きあげることが必要なのである。

5. グラウンドワーク運動の展開事例紹介

(1) 甲良グラウンドワークトラスト

省略

(2) NPO法人グラウンドワーク三島

省略

6. 地域における環境運動主体としてのグラウンドワーク運動の課題と可能性

「町内会・自治会」、「コミュニティ協議会」、「ボランティア・アソシエーション」それぞれの地域団体について、環境問題を解決するための環境改善運動主体として検討してきたが、結論から言うと、今後これら地域における3団体に代わって環境改善運動の主体となりうる団体が、「住民」、「行政」、「企業」の3者でパートナーシップを基礎に、常勤の専門家が組織するグラウンドワークトラストを地域に設立する「グラウンドワーク運動」であると考えている。次の表6-1は、地域における環境運動主体として、地域団体それぞれの環境改善運動主体としての特徴について、まとめたものである。これを見るとわかるように、グラウンドワーク運動は他の地域団体と比較すると、地域における環境改善主体として、十分な組織であることがわかる。

近年の地域における環境問題は、ゴミの問題、歴史的景観の保存問題など環境破壊の加害者と被害者が重なっているもの（＝受益圏と受苦圏が重なっているもの）が多くなっており、地域住民が地域の環境改善に持続的に取り組んでいける仕組みづくりが求められている。これまでの環境をめぐる住民運動のあゆみから、地域において持続的な環境運動を続けていくためには、地域住民が運動の主体となる団体を設立し、その団体に運動の中心となる常勤のスタッフを確保することが、運動成功の必要条件となってきている。この点について、グラウンドワーク運動は、地域にグラウンドワークトラストという常勤の専門家で構成された活動拠点を設立する手法を取っており、この条件をクリアできるのである。

地域住民の多くが共通して自らの生活環境における環境問題であると認識するようになることが、現在地域が抱えている環境問題を解決する場合に非常に重要である。グラウンドワーク運動が持続

地域における環境改善運動と運動主体

表6 - 1 地域における「コミュニティ型」環境問題を解決する運動主体比較

	町内会・自治会	評価	コミュニティ協議会	評価	ボランティア・アソシエーション	評価	GWT「日本型(NPO法人)」	評価	GWT「英国型(チャリティ団体兼有限会社)」	評価
構成員	領域内の全世帯	+	領域内の地域団体(一部個人)	±	個人(市民)	±	行政、企業、市民	+	同左	+
加入の動機	半強制的	-	任意	±	自発的	+	自発的	+	自発的	+
団体人格	任意団体(一部法人格あり)	-	同左	-	任意団体(一部法人格あり)	±	NPO法人	+	チャリティ団体兼有限会社	+
提供するサービスの質	互助的・非専門的	-	同左	-	やや専門的	±	専門的	+	専門的	+
財政基盤	弱い	-	弱い	-	弱い	-	やや弱い	±	強固	+
専用の事務所(施設)	保有(一部保有なし)	-	保有なし(一部保有有り)	-	なし	-	保有	+	保有	+
常勤の職員	なし	-	なし(一部あり)	-	なし(一部あり)	-	あり(パートの職員が数名程度)	±	あり(正規職員が5名以上)	+
行政との関係	下請的性格で依存体質	-	同左(一部を除く)	-	多様	±	弱対等(パートナー)関係	±	対等関係	+
環境運動主体としての適否										

注1：評価欄の(+)は、その要因が運動主体として評価できるもの、(-)は評価できないもの、(±)はどちらでもないものである。

注2：環境運動主体としての適合欄の()は特に優れているもの、()は優れているもの、()一部ふさわしくないものである。

し、活動が成功している地域では、コミュニティの「文化的アイデンティティ」となっている農業用水などの生活環境や石炭産業の発達した産業形態に伴う地域文化などが消滅する危機を迎えた際に、コミュニティ崩壊の危機であるとして住民の多くが共通認識(=「環境観」として)とすることができている。コミュニティ内における「文化的アイデンティティ」となっている対象への環境改善活動を多くの住民が行うことにより、コミュニティ内の相互扶助の重要性を住民一人ひとりが再認識し、やがてコミュニティ内での地域環境に対する共通の行動を生みだす意識体系(環境観)が変化してくる。この地域住民の環境観を変化させることがとても大切なことなのである。つまり、地域住民の環境観が変化することで生じた共感、衰退したコミュニティを再び活性化するための核となるのである。グラウンドワーク運動の活動は、このようなコミュニティを形成する上での核となるものであり、コミュニティ再生に寄与するものである。すなわち、グラウンドワーク運動は、地域住民が自ら加害者となっている地域の「アメニティ」構成要素への侵害に対し、住民自らが主体的にその課題解決に取り組むための仕組みづくりであるといえる。地域における環境問題の多くが住民自身が環境破壊の加害者であると同時に被害者でもあるという状況が生じている中で、地域環境の改善をはかるためには、住民自身が地域の抱える課題を認識し、自らのその解決策を企画・立案して、実行に移していくという「住民の自治の力」を強化していくことが求められているのである。そのための実現方法の一つとして、グラウンドワーク運動は位置付けることができるのではないだろうか。

おわりに

地域コミュニティにおける住民自身による環境問題の解決への意志・意欲がどれくらい強いかに
よって、その地域が環境問題を克服し「より住みやすい地域」にできるかがかかっている。地域の
環境について何も活動しなければ、いつまでも「より住みやすい地域」とすることはできず、住民
の心は地域の環境から離れたままとなってしまう。どんな小さな環境改善活動であっても、また、
どんな手法の運動であっても、その活動を通じて住民あるいは市民同士が交流する場を設け、継続
していくことが、やがて地域で共有する「環境観」の形成につながり、これを形成できれば、環境
問題の多くは地域コミュニティにおいて解決することができるのではないだろうか。

<参考文献>

- 飯島伸子編 1993「環境社会学」有斐閣
鳥越皓之 1999「環境社会学」放送大学教育振興会
片桐新司 1997「公共施策と住民運動」蓮見音彦 似田貝香門 矢澤澄子編「現代都市と地域形成」東京大学出版会
似田貝香門 1986「住民運動の理論的課題と展望」似田貝香門他編「日本の社会学10 社会運動」東京大学出版会
長谷川公一 2000「市民が環境ボランティアになる可能性」鳥越皓之編「環境ボランティア・NPOの社会学」新曜社
梶田孝道 1988「テクノクラシーと社会運動 - 対抗的相補性社会学」東京大学出版会
高田昭彦 2001「環境NPOとNPO段階の市民運動 - 日本における環境運動の現在 - 」
長谷川公一編 講座環境社会学 第4巻「環境運動と政策のダイナミズム」
鳥越皓之 1994「地域自治会の研究 - 部落会・町内会・自治会の展開過程 - 」ミネルヴァ書房
倉田和四生 1990「社会システムとしての町内会」秋元律夫 倉沢進編「町内会と地域集団」ミネルヴァ書房
菊池美代志 1990「町内会の機能」秋元律夫 倉沢進編「町内会と地域集団」ミネルヴァ書房
(財)日本都市センター 2001「近隣自治とコミュニティ」
沼尾史久 2002「町内会再考」岩波講座「自治体の構想 5自治」岩波書店
中川 剛 1980「町内会 - 日本人の自治感覚 - 」中央公論社
山崎丈夫 1999「コミュニティおよびコミュニティ政策の展開と可能性」
「コミュニティ政策研究」愛知学泉大学コミュニティ政策研究所 1999.3
倉沢 進 2002「コミュニティ論」放送大学教育振興会
中田 実 1990「コミュニティと地域の共同管理 - 町内会・コミュニティの研究視角」
秋元律夫 倉沢進編「町内会と地域集団」ミネルヴァ書房
眞鍋知子 2002「地域コミュニティにおけるNPO（民間非営利組織）の機能 - 都市的生活様式論を手がかりに - 」広島
国際学院大学現代社会学部「現代社会学」2002第3号
小山善彦 1999「英国のグラウンドワークにみるパートナーシップによる地域再生」「環境社会学研究」Vol.5 環境社
会学会
小山善彦 1989「都市荒廃からの蘇生 - 英国グラウンドワークのダイナミズム - 」(社)環境情報科学センター「環境情報
科学」18-4
三橋伸夫、鎌田光弘、小山善彦、松下重雄 2001「わが国におけるグラウンドワーク運動の展開と課題 - 日本グラウン
ドワーク協会を中心として - 」日本建築学会計画系論文集第539号 2001.1
千賀裕太郎 1996「日本におけるグラウンドワークの現状と課題」(財)農村開発企画委員会
(財)日本グラウンドワーク協会 1997「地域におけるグラウンドワーク推進への手引き」
NPO法人グラウンドワーク三島 2002「パッションで前進〜グラウンドワーク 三島からパートナーシップの提案〜」