

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 10 日現在

機関番号：13301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2010～2011

課題番号：22860029

研究課題名（和文）グラウンドワーク型まちづくり組織の成立条件に関する研究

研究課題名（英文）Consideration on Characteristics of Workings of Local Partnership Groups in JAPAN Based on the Groundwork Approach in the UK.

研究代表者

松下 重雄（MATSUSHITA SHIGEO）

金沢大学・地域連携推進センター・准教授

研究者番号：00579188

研究成果の概要（和文）：

英国発祥の地域住民・企業・行政のパートナーシップによって地域再生を図るまちづくりのしくみ・組織であるグラウンドワークが日本で発展するためには、組織特性的な観点からは、①パートナーシップによる運営体制の構築、②組織仕様の標準化、③フランチャイズ的手法によるネットワーク運営、④パートナーシップ政策の導入を目指した組織活動が必要であり、事業特性的な観点からは、⑤社会再生を目指した段階的な事業内容、⑥協働を広げる中間支援型の事業手法、⑦事業調整力の高いスタッフ雇用と資金源多角化の事業体制、⑧総合的・包括的取り組みを意識した事業戦略が必要であることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to consider characteristics of workings and a future direction of local partnership groups in Japan based on the Groundwork approach in the UK. In conclusion, the following eight points are necessary for developing Groundwork movement in Japan: 1) building a comprehensive and inclusive partnership with each local sector; 2) standardisation of organisational structure to each local Groundwork group; 3) structuring a national Groundwork network by franchise formula; 4) organisational approach by Groundwork network for introducing partnership policies; 5) a step-by-step approach to enhance social environment; 6) an intermediary to expand a local partnership; 7) an organisational structure composed of full-time staffs with a coordination skill and diversification of finance; 8) a consciousness of a holistic approach strategy.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	1,050,000	315,000	1,365,000
2011 年度	1,160,000	348,000	1,508,000
総計	2,210,000	663,000	2,873,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 ・ 都市計画・建築計画

キーワード：まちづくり、NPO、社会的企業、グラウンドワーク、地域再生

## 1. 研究開始当初の背景

まちづくりの分野において、市民、企業、行政によるパートナーシップの概念が明確に登場したのは1990年代とされる。グラウンドワーク（以下、GW という。）は、それよりも早く1980年代初頭に英国で導入された地域住民・NPO、企業、行政の協働によって地域の再生を図る「パートナーシップ型まちづくり」のしくみである。コミュニティ開発や景観デザインなど、さまざまな分野の専門スタッフが専従する非営利組織であるGWトラストを各地に設立し、全国的なネットワークを形成しつつ、それぞれの地域課題に対応した多様な事業をとおして地域の総合的な再生に取り組んでいる。その先駆的な取り組みは、わが国においては1990年代初めに紹介され、静岡県三島市におけるNPO法人グラウンドワーク三島の取り組みをはじめ、全国各地でGWをモデルとしたまちづくり活動が始まった。また、1995年には（財）日本グラウンドワーク協会（以下、JGA という。）が設立され、GWの全国的な普及啓発が進められてきた。

GWのしくみが導入されて以来約30年が経過する英国では、後述するように、GWは政権交代や社会課題の変化に柔軟に対応し、衰退地域の環境・社会・経済の総合的な再生を担う最大規模のまちづくりNPOの連合組織として大きな成長を遂げてきている。一方、日本においても、パートナーシップやNPOといった概念が一般的でなかった1990年代当時から、GWの手法を適用する試行錯誤が地域レベルで積み重ねられ、その後の特定非営利活動促進法の施行等によるまちづくりNPOの組織化の動きとあいまって、GWに賛同してまちづくりに取り組むNPOがJGAを中心にゆるやかな全国ネットワークを形成してきた。とくに、近年では経済社会の成熟化に伴い、これまで行政によって独占されてきた公共政策を市民・企業・行政の協働によって担う概念である「新しい公共」が注目されているが、その実践モデルとしてGWが再評価されている。

## 2. 研究の目的

このような状況を背景に、わが国のGWの全体像を把握することは、わが国においてパートナーシップ型まちづくりを推進するNPOの組織設立や組織運営・事業運営のあり方を検討するうえで、多くの示唆を得ることができよう。また、GWが紹介されて以来約20年を迎える日本のGWの発展状況の全体像を概観することは、わが国におけるパートナーシップ型まちづくりの発展の歴史を捕捉するといった観点からも有意義なことである。そこで、本研究は、日本のまちづくりNPOの

分野において先駆的に地域住民・NPO、企業、行政のパートナーシップによる実践的なまちづくり活動を展開してきた全国各地のGW活動団体と、それらの全国的な普及啓発を推進するJGAの取り組みをとおして、日本のGWの組織および事業特性的な観点からみた現状と発展の方向性について考察することを目的とする。

## 3. 研究の方法

### (1) 研究対象

本研究の主たる対象は、全国各地のGW活動団体とGWの全国普及啓発組織であるJGAである。GW活動団体は、JGAに登録された23組織を対象とした（2010年3月末現在）。この登録制度は、英国GWと公式に覚書を締結しているJGAが、簡単な審査を行って団体登録するもので、わが国におけるGWの広がりをつく唯一の制度と評価できる。したがって、GWの理念に賛同しながらもJGAのネットワークに加盟せずに活動を展開する団体は、研究対象には含まない。

なお、登録制度は活動団体の登録を基本としているため、基金等を設置して地域においてGW型活動の促進を図っている自治体やGWの理念に賛同して事業所単位で社員等による環境美化活動を実践する企業などは、登録団体には含まれてはいない。これらは、GW活動団体の全国ネットワークを取り巻く連携交流団体として位置づけることができるが、研究対象からは除外した。

### (2) 研究方法と構成

研究方法は、文献調査を基本とし、現地調査を補足的に実施した。

文献調査は、英国GW関連資料、JGAの年次報告書やGW活動団体の設立支援・運営支援事業に関する資料等、GW活動団体の定款、年次報告書、各種活動の報告資料等を収集整理し、分析を行った。また、文献調査の補足として、英国GW、JGAおよびGW活動団体への現地ヒアリング調査を追加的に実施した。

## 4. 研究成果

### (1) グラウンドワーク活動団体の組織的特徴

GW活動団体の標準的な形は、「農村」あるいは「地方の都市」部で「環境再生」を目的に「市民主導」で設立され、「地域型」あるいは「広域・分散型」を活動エリアとする。また、これらの組織はGWの特徴である各セクターとのパートナーシップの形成が一般に弱く、とくに企業の関与が相対的に弱い。さらに、専従スタッフを抱えるのは全体の4割、法人格を備えるのは全体の6割にすぎないなど、組織としては全体的に脆弱である。

これまでの分析結果をもとに、英国 GW トラストとの比較より、日本の GW 活動団体の組織的な特徴を次にまとめる（表 1）。

表 1 日英グラウンドワークの組織特性比較

	英国	日本
全体組織構造	戦略的政策対応型	自発的組織連絡型
設立地域	都心部、大都市周縁部を中心とする全域	農村・地方都市を中心とする全域
設立背景	コミュニティ再生	環境再生
設立主導タイプ	行政主導、制度的	市民主導、草の根的
活動エリア	「地域型」が原則	「限定型」の存在
各セクターの関与	内包的、包括的	外縁的、部分的
ネットワーク運営	統一的組織フランチャイズ型	多様な組織連携交流型

(2) 英国と比較した日本のグラウンドワーク活動団体の事業特性

第 3 章においてとりまとめた英国 GW の 7 つの事業特性と対照し、日本の GW 活動団体の事業特性を整理する（表 2）。

表 2 日英グラウンドワークの事業特性比較

	英国	日本
事業内容	複雑な社会問題を抱えたコミュニティへの対応 ホリスティック（全体的、包括的）な事業の構成	地域の身近な自然環境問題への対応 単一的な事業テーマ構成
事業手法	コミュニティや地域住民の自立を促す中間支援に力点 企業との多面的な協働	自らが主体となる現場型活動に力点 企業との弱い協働関係
事業体制	専門性を備えたスタッフの雇用と人材確保システムの構築 全国的で多様な資金源	専門性のあるボランティアに支えられた事業体制 資金調達能力の低い小規模な財政
事業戦略	政策への戦略的な事業対応	政策等への消極的な事業対応

(3) 日本のグラウンドワークの発展に向けた課題

これまでみたように、英国と日本では GW を取り巻く社会的環境が異なり、GW の基本的理念であるパートナーシップを形成するた

めの日本社会の基盤は弱い状況にある。すなわち、市民セクターを支えるために、英国現代社会においては 1960 年のチャリティ法をもとに制度的な発展を積み重ねてきている一方で、日本では NPO の活動を支える特定非営利活動促進法は 1998 年に施行されたばかりである。また、企業セクターにおいては、英国では 1980 年代の保守党政権下での市場志向型の経済政策を補完するために、企業の社会福祉的役割が大きくなり、さらにグローバル化が進んだ 1990 年代に入ると CSR（企業の社会的責任）として、企業の社会的役割がより明示化された。一方、日本においては 1990 年代初頭ようやく企業のフィランソピーや社会貢献の動きが本格化し、CSR として明示されるのは 2000 年代に入ってからである。同様に、行政分野においても、GW が先駆けとなったパートナーシップ政策が英国で本格導入されたのは、前述のとおり、1990 年代初頭の保守党後期政権からで、その後の労働党政権でもより積極的な展開が図られているが、日本ではそれらの本格導入には至っていない。

しかしながら、地域経済の長期低迷により、地域社会の衰退と地域環境の荒廃が相互に絡み合いながら進行しつつあるわが国において、地域の多様な主体が連携して総合的に地域の再生を図るパートナーシップ型のまちづくりのしくみは、英国がそうであったように、今後ますます必要となる。上述のとおり、日本社会における GW を取り巻く各セクターの状況は英国と隔たりがあるが、方向性は同じであり、GW を支える社会的基盤の発展可能性は高まりつつある。

最後に、パートナーシップ型まちづくりの担い手として期待される GW 活動団体の発展の方向性と組織および事業特性的な観点からみた日本の GW のしくみのあり方について、これまでの分析を踏まえて提示する。

#### ① パートナーシップによる運営体制の構築

GW の理念を実現するにあたっては、現時点では 4 団体のみ該当するが、GW 活動団体の組織運営に地域の各セクターとの包括的なパートナーシップのしくみを構築する必要がある。具体的には、少なくとも地方自治体や NPO とは日常的な意見交換の場を設置するとともに、企業とは地域における継続的な協働事業の企画運営を通じて関係構築を図りながら、各セクターを組織運営に徐々に取り込んでいく工夫が必要である。

#### ② 組織仕様の標準化

GW 活動団体は各組織の仕様に幅があり、多くは組織基盤が脆弱である。今後 GW 活動団体が成長していくためには、GW 活動団体の組織仕様の標準化を図り、それを目指した組織づくりを行うことで基盤の強化を図る必要がある。標準的な組織仕様として、専従スタ

ップの確保と法人格の取得により基本的な事務局機能を確保し、GW活動団体の中間支援機能を発揮できる地域型あるいは広域分散型の活動エリアを担う組織形態に集約させていく必要がある。なお、限定型の組織は地域型へ、広域広範型は広域分散型への発展を目指した展開が期待される。

また、英国 GW トラストを参考に、コミュニティの再生や政策への柔軟な対応ができる組織体制の確立を強く意識し、日本の GW 活動団体のアイデンティティの確立を図ることが求められる。

### ③フランチャイズ的手法によるネットワーク運営

日本の GW の全体構造は、中核的な GW 活動団体によってお互いのノウハウを共有できるフランチャイズ的なしくみとして再構築し、日本の GW のネットワーク力を強化する必要がある。すでに、この流れの一環として、英国 GW の全体構造を模して、中核的な GW 活動団体の連合体である日本 GW 連合が設立された。このため、今後は日本 GW 連合が JGA と連携し、国レベルの政策情報の収集・分析力や GW 事業への企画展開力を高めながら、GW の推進を担っていくことが期待される。また、併行して、多くの社会課題を内包する大都市地域での GW 活動団体の設立とネットワークの拡大を図る必要がある。

### ④パートナーシップ政策の導入を目指した組織活動

社会的背景や制度の違いから、英国のような GW 独自の政策的支援方策を日本社会で整備することは困難である。むしろ、日本においては、GW をはじめとするパートナーシップ型まちづくりを支えるパートナーシップ政策が積極的に導入されることが重要である。このため、GW ネットワーク全体で着実に成果を積み重ね、社会的影響力、政策提言力を高めていくことで、パートナーシップ政策の導入を促進する態勢が必要である。

### ⑤社会再生を目指した段階的な事業内容

GW 活動団体の多くは、身近な地域の自然環境問題への対応を中心に活動を展開してきた。また、それらの活動を持続的なものとするために、収益性をめざした活動を取り入れるようになってきている。さらに、先駆的な取り組みには、とくに高齢化問題を抱えるコミュニティへの対応など、社会性の高い活動への展開が図られてきている。このように、GW の発展的な展開においては、これまで蓄積してきた自然環境を機軸に、環境再生から経済再生、社会再生へと段階性をもって総合的・包括的に展開する視点が重要となる。今後、GW 活動団体の実践的な活動現場や地域コミュニティと密に連携した活動蓄積を踏まえた、高齢化問題や社会的排除問題など、より社会性の高い事業へのアプローチがま

すまず期待される。

### ⑥協働を広げる中間支援型の事業手法

総合的・包括的な活動を展開するためには、GW 活動団体が地域コミュニティの自立を促す専門家集団として、現場活動型から中間支援型の事業手法に変革を図る必要がある。このため、地域で共有できるテーマの構築を通じて単体型から連合型への組織構造の移行、人材育成プログラムをととした地域人材の発掘等を通じて、地域内の組織ネットワーク、人的ネットワークの強化を図り、専門性を高める必要がある。とくに、このような地域での多角的なパートナーシップを実現するためには政策的な支援が重要であり、国政レベルでのパートナーシップ政策のより一層の推進と地方行政レベルでのパートナーシップ型の地域ガバナンスのしくみを構築することが必要である。

また、大企業の CSR にもとづく取り組みと連携したプログラムの開発や地域に根差した企業の支援などを通じて、企業との多面的な連携関係を構築していくことも非常に重要である。

### ⑦事業調整力の高いスタッフ雇用と資金源多角化の事業体制

英国 GW のように機能分化したスペシャリスト型の充実したスタッフ構成をとすることは、日本の GW では困難な状況にある。したがって、GW 活動団体においては事業調整力の高いジェネラリスト型のスタッフを確保することが大切である。すなわち、高い事業調整力とは、第一に専門性の高いボランティアや活動を支える多くの一般ボランティアによる事業推進体制を維持・発展できるボランティア調整能力、第二に地域コミュニティとのコミュニケーション能力、第三に地域課題に対応した総合的・包括的なプロジェクトを組み立てることのできる企画能力である。このような能力を備えた専従の協働コーディネーターあるいはファシリテーターを擁した体制に段階的に移行していくことが好ましい。そのためには、移行の支援を JGA のような組織が行うことも必要である。

これらにより、GW 活動団体が行政や民間の競争的資金をはじめ、企業からの CSR 関連等の資金など、資金源の多角化を図っていくことが期待される。さらに、安定的なコミュニティ・ビジネスの展開や英国 GW を参考にした社会的企業を目指したビジネス・モデルの開発など、収益性のある事業プログラムの展開が期待される。

### ⑧総合的・包括的取り組みを意識した事業戦略

地域の多様な主体の連携による地域コミュニティに寄り添った取り組みは、GW の強みである。すなわち、パートナーシップ・アプローチとボトムアップ・アプローチである。

この二つの視点は、英国 GW の特徴的な事業手法として、わが国の GW 活動団体においても意識的に採用されてきた。しかしながら、もう一つの特徴であるホリスティック・アプローチ、すなわち地域の課題を総合的・包括的に捉える取り組みは、意識されつつも萌芽的な段階である。

したがって、地域課題に総合的・包括的に対応する視点を明らかにし、地域の身近な環境改善活動に機軸を置くと同時に、地域を取り巻くさまざまな課題解決に先駆的・実践的に取り組み、そこで得られたノウハウを施策につなげる積極的な取り組みが必要である。そのためにも、英国 GW から学ぶべきことは多く、GW 三島やGW 福岡が継続的に行っているような、英国 GW との交流を通じたノウハウの共有が効果的であると思われ、日英のまちづくり NPO の交流が持続発展することを期待したい。

#### (2) 今後の課題

本研究は、わが国の GW 活動団体のもつ組織および事業特性を検討して、今後の日本の GW のあり方について考察したものである。本研究で示したとおり、GW 活動団体をはじめ日本のまちづくり NPO にとっては総合的・包括的な取り組みが今後期待される場所であるが、その具体的な構築方策に関する検討は、今後の課題としたい。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2 件)

- ① 松下重雄, 三橋伸夫: 英国グラウンドワークの近年の動向と新たな活動展開 - 社会的排除問題や低炭素社会づくりへの取り組みと社会的企業, 査読有, 日本建築学会計画系論文集 No. 674, pp. 795-803, 2012. 4
- ② 松下重雄, 三橋伸夫: わが国におけるグラウンドワーク活動団体の組織特性に関する考察, 査読有, 日本建築学会計画系論文集 No. 666, pp. 1397-1405, 2011. 8

[学会発表] (計 3 件)

- ① 松下重雄, 三橋伸夫: 英国グラウンドワークにおける社会的企業化の取り組み, 日本建築学会大会学術講演, 2011. 8. 23, 早稲田大学 (東京都)
- ② 三橋伸夫, 松下重雄: グラウンドワーク活動団体の全体像について - 日本におけるグラウンドワークに関する研究その 1, 日本建築学会大会学術講演, 2010. 9. 11, 富山大学 (富山県)
- ③ 松下重雄, 三橋伸夫: グラウンドワーク

活動団体の取り組み内容について - 日本におけるグラウンドワークに関する研究その 2, 日本建築学会大会学術講演, 2010. 9. 11, 富山大学 (富山県)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

松下 重雄 (MATSUSHITA SHIGEO)  
金沢大学・地域連携推進センター・准教授  
研究者番号: 00579188

##### (2) 研究分担者

該当なし

##### (3) 連携研究者

該当なし