

コミュニティ・オーガナイザー配置政策とその評価

——イギリスの政策を参考に——

室田信一

1. はじめに

コミュニティ・オーガナイザーという言葉は日本ではまだ市民権を得ていない。しかし、1971年に中央社会福祉審議会が発表した『コミュニティ形成と社会福祉』という報告書が社会福祉協議会(以下、社協)のワーカー(活動専門員)のことを「コミュニティ・オーガナイザー」(中央社会福祉審議会1971:10)と呼んでいることから明らかなように、その言葉と概念は半世紀近く前から日本に紹介されており、実際に、社協のワーカーは今日まで日本の地域福祉の実践を牽引し、存在を示してきたのである。コミュニティ・オーガナイザーという言葉は定着しなかったものの、その概念やオーガナイザーによる実践はこれまでも日本に存在してきたといえる。

コミュニティ・オーガナイザーという言葉は、コミュニティの活動家や雇用されたワーカーに対する呼称として主にアメリカなどで使われてきた言葉であるが、イギリスでは、同じ英語圏であるにもかかわらずこれまで定着してこなかった。しかし、2010年にキャメロン政権が誕生し、コミュニティ・オーガナイザーを全国に配置する政策が掲げられると、次第にイギリス国内においてもその言葉が使用されるようになった。

本稿はキャメロン政権によるイギリス国内のコミュニティ・オーガナイザー配置政策の分析をとおして、ワーカー配置政策およびその評価について考察することを目的とする。

2. コミュニティ・オーガナイザーとは誰か

2-1. コミュニティ・オーガナイザー登場の背景

上述のように、イギリスにおいては近年コミュニティ・オーガナイザーという言葉が政府の政策の中で使用されるようになったが、それでもまだ一般的に浸透しているとは言い難い。一方、アメリカにおいてはコミュニティ・オーガナイザーという言葉がより広く浸透している。そのきっかけは、バラク・オバマ前大統領が、自身がかつてコミュニティ・オーガナイザーとして働いていたことを自伝の中で明らかにし(Osama = 2007)、2008年の大統領選挙期間中にそのことが多くのメディアで取り上げられたことによる。若者の中にコミュニティ・オーガナイザーという職業に関心を示すものが増えたことが当時のニューヨーク・タイムズの記事で紹介されている(Rimer 2009)。ここで「職業」と書いているように、この記事で紹介されているコミュニティ・オーガナイザーとはNPOなどの市民活動団体で雇用されている職員のことを指している。

アメリカにおいて、職業人、すなわちワーカーとして、コミュニティ・オーガナイザーが雇用されるようになったのは1960年代後半からと考えられる。公民権運動を経て、公民権法が成立すると、当時のジョンソン政権は「貧困との闘い」という一連の貧困対策を実施した。その中に、コミュニティ活動事業(Community Action Program, CAP)があった。CAPの目的は全米各地にある貧困地域の住民を主体とした活動やサービス(具体的には就労支援や福祉サービスの提供など)を充実させ

ることであった。CAP をととして全米に 1000 カ所以上のコミュニティ活動機関（Community Action Agency、CAA）が設立された。設立された CAA は連邦政府から活動費の助成を受けることができたが、その条件として、地域住民の「最大可能な参加（maximum feasible participation）」、すなわち地域住民の代表が計画と意思決定の過程に直接参加し、決定された活動内容の実行からサービスの利用に至るまで地域住民が参加すること、が求められた。そのため、CAA の多くは住民参加を担保する目的で専任のコミュニティ・オーガナイザーを雇用し、地域のニーズ把握や住民の意見集約のための仕組みづくりに励んだのである（西尾 1975）。

CAP と同時期に、貧困対策の一環として、全米各地にボランティアを派遣する VISTA（Volunteers in Service to America）プログラムが開始された。VISTA は日本で 2009 年から取り組まれている地域おこし協力隊に類似するプログラムである。ボランティアは、全米各地の貧困地区等で活動する NPO などのホスト団体の専従スタッフとして一定期間（1 年間程度）活動に従事する。ボランティアといっても、住居と生活費が提供され、プログラム終了後には奨学金（もしくは現金）が支給される¹。1 年間の活動後には、ホスト団体に雇用される者もある。VISTA のボランティアが必ずしもコミュニティ・オーガナイザーとして活動するとは限らないが、コミュニティ・オーガナイザーが各地で雇用される礎となったといえる²。

このように「貧困との闘い」における貧困対策がアメリカにおいてコミュニティ・オーガナイザーという職業を生み出す契機となったことは間違いない。CAP の予算はその後、レーガン政権によって包括補助金（Community Services Block Grant）としてまとめられ、州政府が補助金を管理するようになった。その過程で、当初 CAP が掲げていた、地域住民の「最大可能な参加」を促進するといった目的は失われた（橋本 1997）。結果的に、連邦政府の予算は継続しているものの、コミュニティ・オーガナイザーを雇用するための予算としての性格は失われてしまった。したがって、冒頭ではオバマ前大統領の影響からアメリカでコミュニティ・オーガナイザーに対する関心が高まったと述べたが、コミュニティ・オーガナイザーを雇用するための確固たる財源が今日のアメリカ連邦政府の予算の中に用意されているわけではなく、次項で取り上げるように、民間の財団や基金などの助成金によってコミュニティ・オーガナイザーが雇用されることの方が一般的になっている。

2-2. コミュニティ・オーガナイザーとは何をする人か

既述のように、アメリカでは 1960 年代から職業人としてコミュニティ・オーガナイザーが雇用されるようになった。そうした実践の現場を参考にコミュニティ・オーガナイザーの実践内容を帰納的に整理したロスマンは、以下の 3 つの実践モデルを示した（Rothman 1968）。

「小地域開発（locality development）」

地域における問題を自ら定義し、それを解決する過程において、多様な地域住民が積極的に参加すること（プロセス・ゴール）が目標である。ワーカーはそうした住民自身が主体的に行動をとる

¹ VISTA は現在もアメリカ政府によって提供されている現行のプログラムで、たとえば 1 年間の活動に対して、6,095 ドルの奨学金が支給されている。なお、現金を希望する場合は 1,800 ドルが支給される（CNCS 2019）。

² コミュニティ・オーガナイジングの研究者であるロスマンは、多様な実践を整理する中で、locality development（小地域開発）の実践事例として VISTA の源流となった Peace Corps（日本における海外青年協力隊にあたる事業）を挙げている（Rothman 1968）。

ことを側面から支援するイネーブラー (enabler) や触媒 (catalyst), コーディネーター、教育者としての役割を担う。セツルメントによる実践や成人教育、ピース・コープ (Peace Corps) による実践などがこのモデルに相当する。

「社会計画 (social planning)」

コミュニティに関するデータを収集し、コミュニティにおける具体的な課題を解決するための制度や政策に反映させること (タスク・ゴール) が目標である。ここでいうコミュニティとは特定の範囲に居住するすべての住民を対象とする場合と、特定の関心や条件を共有するグループ (例として精神障害者など) を含む。ワーカーの役割は、コミュニティに関するデータを収集、分析し、コミュニティが必要とするプログラムを導入し、促進 (facilitate) する役割である。協議会や計画策定委員会、政府の官僚などによる実践がこのモデルに相当する。

「ソーシャルアクション (social action)」

社会正義の理念に基づき、搾取された人々のための諸資源の増大や待遇の改善を求めて、コミュニティにおける力関係を転換すること (タスク・ゴールとプロセス・ゴール) が目標である。ワーカーはコミュニティが抱えている課題を表出し、メンバーを組織、代弁する活動家もしくは弁護者 (advocate) としての役割を担う。アリンスキーに代表される活動組織や公民権運動を牽引したグループ、労働組合や福祉権要求者組合などによる実践がこのモデルに相当する。

このロスマンの整理から、コミュニティ・オーガナイザーの実践には多様な側面が含まれることがわかる。社会計画にはコミュニティの中でデータを収集し、プログラムを推進する政府の官僚の実践が含まれる。その一方で公民権運動を牽引したグループによるソーシャルアクションもコミュニティ・オーガナイジングとして整理されている。

ロスマンはコミュニティ・オーガナイジングの実践に多様な側面が含まれることを示したが、ミズラヒらの研究はコミュニティ・オーガナイザーの業務に含まれている実践内容をさらに実証的に示している (Mizrahi ら 1998)。ニューヨーク基金 (New York Foundation) によるコミュニティ・オーガナイジングを推進するための助成金³を受けている 97 団体を対象に質問紙調査を実施したミズラヒらは、その結果として、回答者 (N=65) のうち 39% の団体がコミュニティ・オーガナイザーという職名で職員を雇っていること、また、73.8% の団体はコミュニティ・オーガナイザーという職種は設けていないが、職員がコミュニティ・オーガナイザーの業務をこなしていることを明らかにした。両者の合計から重複している団体を除くと、80% の団体がコミュニティ・オーガナイザー (もしくはその業務を担う職員) を雇っていることが判明した。

続いて、ミズラヒらは回答者に対しあらかじめ実践とスキルに関する 48 の項目を提示し、それらに対する回答を参考にコミュニティ・オーガナイザーの実態把握を試みた。また同様に、コミュニティ・オーガナイザー達が用いるアプローチの頻度について、以下の 6 つのアプローチについて回答を求めた (図表 1)。

³ ニューヨーク基金は社会福祉関係の事業に限らず、「アドボカシーとコミュニティ・オーガナイジング」にかかわる幅広い実践に対して助成している (New York Foundation 2009)。

図表1 コミュニティ・オーガナイザーによって用いられるアプローチの頻度

アプローチ	高い	ほどほど	低い
コミュニティが自らの権利を擁護できるように動員／教育する	53.8	26.2	15.4
可視性, コミュニケーション, アウトリーチを強化する	50.8	44.6	3.1
コミュニティやクライアントを代弁する	41.5	41.5	12.3
他の団体と協力する, もしくは連合を組織する	40.0	55.4	3.1
賛同者や支援者, 代弁者を組織する	35.4	55.4	6.2
政策立案者を教育する／に影響を与える	24.6	58.5	13.8

(「その他」のカテゴリーが除外されているため、合計が100%に満たない。)

出典：Mizrahi ら 1998：14

この調査結果に注目してみると、ミズラヒらが述べているように、コミュニティ・オーガナイザーは特定のアプローチを限定的に用いるのではなく、いくつかのアプローチを併用していることが確認できる (Mizrahi ら 1998：14)。ロスマンはそうしたアプローチの混合利用について比較的早い段階から指摘しており (Rothman 1968：45-7)、後年には、実証されたものではないとしながらも、地域における実践の大部分は3つのモデルを混合利用していると述べている (Rothman 1995：47)。

ロスマンやミズラヒらは既存の実践を参考に帰納的にコミュニティ・オーガナイズングを整理したが、ハーバード大学公共政策大学院のガンツは、コミュニティ・オーガナイズングを演繹的に説明する。まず、ガンツはコミュニティ・オーガナイズングを次のように定義する。

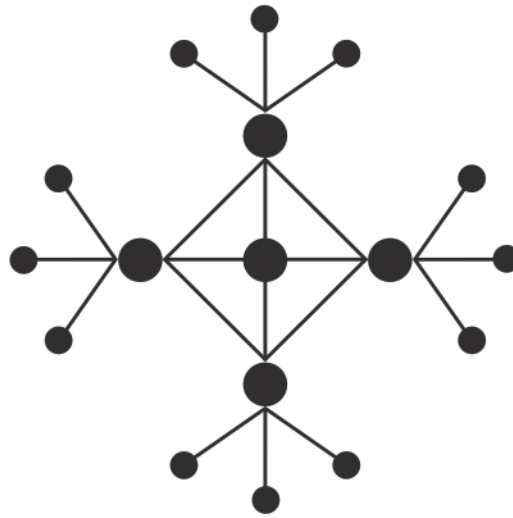
コミュニティ・オーガナイズングとは『私の課題は何か?』と尋ねるのではなく『誰が私の同志⁴か?』という質問から始まるリーダーシップの一つの形です。そして同志の視点からみて『問題は何か?』、『同志の資源を用いて、どのように彼ら自身の問題解決する力を作ることができるのか?』と尋ねていきます」(Ganz 2019：10)。

このようにガンツはコミュニティ・オーガナイズングとはリーダーシップの一形態だと述べている。彼は、コミュニティ・オーガナイズングにとって重要なことは、一人の優れたリーダーが中心にいて成立する組織ではなく、実践に関わるメンバー一人ひとりがリーダーシップを発揮する構造をもつ組織によって推進されることであると考えている。そのように外に向かって広がるリーダーシップの構造をガンツは、雪の結晶のようなその形状からスノーフレーク・リーダーシップと呼んでいる (図表2)。コミュニティ・オーガナイザーとはまさしくこの雪の結晶のように広がるリーダーシップを地域住民や集団の中に生み出していく役割を果たすとガンツは考える。

このようにアメリカのコミュニティ・オーガナイズングの研究では、コミュニティ・オーガナイザーの役割やその実践内容について帰納的・演繹的に整理されてきている。次節では、そうしたアメリカの研究を参考に、イギリスのコミュニティ・オーガナイザー配置政策について検討する。

⁴ 英語の原文では“constituency”と書かれている。Constituencyとは、問題や困難な状況に対して共に立ち上がる人々のことを指しており、日本文では同志と訳されている。

図表2 スノーフレーク・リーダーシップ



出典：Ganz 2019:15

3. イギリスにおけるコミュニティ・オーガナイザー配置政策

3-1. 政策成立の背景

イギリスでは2010年の総選挙の結果を受けて、1997年から続いた労働党政権に代わりに、保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。首相に任命されたのは保守党党首のデビッド・キャメロンであった。総選挙に先立って保守党が発表したマニフェストには、政権の柱となる政策「ビッグ・ソサイエティ」について記述されている。「ビッグ・ソサイエティ」とは文字通り大きな社会のことを意味しており、大きな政府ではなく大きな社会、すなわち市民セクターがより大きな役割を果たす社会の実現を目標として掲げた。このマニフェストの中に次のような記述がある。「保守党は、社会的企業が公的サービスを提供することを支え、全ての市民が地域の市民活動団体のアクティブなメンバーになるという目標を達成するために新たにコミュニティ・オーガナイザーを訓練し、政府による地域の支え合い⁵を奨励する」(Conservative Party 2010a:37)。キャメロン政権誕生から2ヶ月後のスピーチで、キャメロンは「ビッグ・ソサイエティ」について言及し、まずは国内4カ所にコミュニティ・オーガナイザーの配置をおこなうことを述べている (Cameron 2010)。

同時期に保守党から発行された政策ペーパーでは、コミュニティ・オーガナイザーについて次のような記述がある。

コミュニティ・オーガナイジングとは、コミュニティを構築し、市民団体間の関係性を強化し、人々が共通の課題に対して共に行動をとれるように支援するために確立されてきた方法である。その方法は世界各地で成果を生み出してきている。例えば、アメリカでは、バラク・オバマ大統領を含む数千人がコミュニティ・オーガナイザーとして訓練を受けてきている。

コミュニティ・オーガナイザーはコミュニティの中のリーダーを探し出し、活動に勧誘し、育て、コミュニティの内外で新たな関係性を構築することを支える。彼(女)らは、地域にお

⁵ 英文では social action という表記を使用している。

ける課題や優先事項に対して、住民たちが協力して地域の中に変化を起こすことを応援し、そのためにキャンペーンを立ち上げる。

アメリカでは、バラク・オバマがシカゴでコミュニティ・オーガナイザーとしての訓練を受けた、ソウル・アリンスキーの Industrial Areas Foundation において何代にもわたってコミュニティ・オーガナイザーが訓練を受けてきている。

イギリスにおいても、国立コミュニティ・オーガナイズング・センター (National Centres for Community Organising) を開設し、独立して活動できるコミュニティ・オーガナイザーの訓練に予算を充てる (Conservative Party 2010b:6)。

この記述から、キャメロン政権の政策の柱のひとつであるコミュニティ・オーガナイザー配置政策は、アメリカにおいてオバマ政権が誕生しコミュニティ・オーガナイズングに対する注目が高まっていたことの影響が大きかったことが読み取れる。ただし、オバマ政権が同様の政策を推進していたわけではなく、アメリカ国内におけるコミュニティ・オーガナイズングへの関心の高まりから、イギリスの保守党がその考え方を利用したと思われる。その政策の内実はアメリカのコミュニティ・オーガナイズングの実態とは一線を画すものであった。

3-2. 政策のスキーム

本項では、キャメロン政権が2011年からイギリス全土で推進したコミュニティ・オーガナイザー・プログラム (Community Organisers Programme, COP) の内容について、その報告書 (Cameron ら 2015) を参考に説明する。

COP は、2015年3月までに5000人のコミュニティ・オーガナイザーが国内で活動している状態をゴールとして設定した。ただし、5000人のコミュニティ・オーガナイザーのうち、雇用されるコミュニティ・オーガナイザーはそのうちの1割 (500人) で、残りの9割 (4500人) はボランティアで活動するコミュニティ・オーガナイザーである。COP では前者を「養成コミュニティ・オーガナイザー (Trainee Community Organizers, TCO)」、後者を「ボランティア・コミュニティ・オーガナイザー (Volunteer Community Organizers, VCO)」と呼んだ。500人のTCOが、それぞれ9人のVCOを組織することによって5000人のコミュニティ・オーガナイザーが活動しているというゴールを達成するように設計されていたのである。ガンツのいうスノーフレーク・リーダーシップのように、リーダーシップの輪が広がった状態を各地で構築することが想定されていた。

TCOはプログラムを通して51週間雇用される。その間、研修を受け、実習を通して技術を身につける⁶。VCOには同様の研修機会は提供されず、原則として、TCOによる研修を受けることになっている。コミュニティ・オーガナイザーは、自身の問題意識や地域の特徴などを参考に、あらかじめ具体的な目標を設定することはしない。まずは、地域住民の話に耳を傾け、住民の中に、自分たちで課題を見出し、その解決に向かって活動していく力 (power) を築くことを目的とした。TCOは51週間の雇用期間中に以下のことを達成することを期待される。

- 最低でも500人の住民の話を聴く。
- 少なくとも9人のVCOを勧誘する。

⁶ ただし、2014年ごろにはTCOの研修プログラムの一部分をVCOのための6ヶ月間研修プログラムとして開発し、提供するようになった。

- 関係者や関係機関のネットワークとともに取り組む3～5個の新たなプロジェクトを立ち上げる。
- それらのプロジェクトに関与し、共に地域住民の声を聴き、調査をし、活動の計画を立て、行動をとるVCOや地域の関係者らのネットワークを結成する。そのネットワークを「コミュニティ結束チーム (Community Holding Team、CHT)」と呼ぶ。

COPは内閣府 (Cabinet Office) の市民社会局 (Office for Civil Society) によって予算化され、全体の運営はLocalityという中間支援団体へ委託して取りまとめられた⁷。Localityによって選定された地域の団体がホスト団体となり、2人から5人のTCOを51週間雇用する。ホスト団体はTCOが活動する物理的なスペースやその他のサポートを提供する。ホスト団体は初年度にLocalityから1万5000ポンド (約220万円) の助成を受けることができる。2年目も継続して同額の助成を受けるためには、ホスト団体が最低7500ポンドの現金と、残りの7500ポンドは現物 (家賃など) で合計1万5000ポンドを用意する必要がある。3年目には助成が終了するが、一部の団体に対しては特例的に助成を継続した⁸。

Localityは各地で活動するコミュニティ・オーガナイザーの情報発信と共有のために固有のホームページ (<http://www.corganisers.org.uk/>) を開設した。このホームページは、プログラムが終了した2015年以降もCOPのレガシー団体⁹によって引き継がれ、継続して運用されている。

COPの研修はRE:generateという団体が担当した¹⁰。RE:generateによって提供される研修は現場での実践に基づくもので、1年間の最初に4日間の合宿研修、その後、現地での研修や、オンライン研修、オンラインサポート、スーパービジョン会議などが提供されていた。

このように、イギリスのCOPによって、各地でボランタリーに活動する住民組織が生み出された。アメリカのコミュニティ・オーガナイズングにおいても地域住民の声を聴き、住民のニーズに基づいて集団を組織化することがおこなわれてきているという点で、COPとアメリカのコミュニティ・オーガナイズングの実践は類似しているといえる。しかし、ミズラヒらの研究が明らかにしたように (Mizrahiら1998)、アメリカのコミュニティ・オーガナイザーの実践には自らの権利を擁護するための動員や教育といった要素、すなわちロスマンがいうところのソーシャルアクションの実践の要素が高い割合で含まれている。それに対して、COPのコミュニティ・オーガナイザーに求められている実践は、ロスマンの整理でいうところの小地域開発であり、住民同士の助け合いを強化するという側面ばかりが強調されている。

⁷ Localityはセトルメントの中間支援団体 (The British Association of Settlements and Social Action Centers) と住宅開発系非営利組織の中間支援団体 (the Development Trusts Association) が2010年11月に合併し、新たに設立された団体である。イギリス国内に600を超える加盟団体が存在する。

⁸ ホスト団体における有期雇用を前提としている点において、COPの政策スキームはアメリカのVISTAと類似している。VISTAとCOPの違いは、VISTAはコミュニティ・オーガナイザーとして位置付けていないことと、賃雇用の契約ではなく、あくまでもボランタリーとして活動に従事し、1年間の活動後に奨学金 (もしくは現金) が支給されることである。

⁹ レガシー団体はCommunity Organisersという名称で、2015年から2016年の移行期には、27地域における取り組みを結びつけて、住民が地域の活動に関与するためのプログラムなどを提供した。2017年からは市民社会局から420万ポンドの委託契約を受けて、2020年までに1万人がコミュニティ・オーガナイズングにかかわることを目標に活動を継続している。

¹⁰ RE:generateは個人が経営する研修機関で、2019年現在、組織のホームページが閉鎖されているため、存続を確認することはできない。

3-3. 政策の成果およびその評価

キャメロン政権は当初、2015年までに5000人のコミュニティ・オーガナイザーが国内で活動しているという目標を掲げた。詳細は明かされていないが、COPの報告書ではその目標が達成されたことが述べられている（Cameronら2015：15）。

COPが終了した2015年にマーケティング・リサーチ会社のIpsos MORIが政府の委託を受けて、COPの報告書“Evaluation of the Community Organisers Programme”（Cameronら2015）を作成した。この報告書では、関係者および参加者へのインタビューを通してデータを収集し、COPを評価するためのロジックモデル（図表3）が作成された。このロジックモデルに基づき、TCOとVCO、そしてホスト団体へのオンライン調査およびケース・スタディによってデータを収集し、総合的なプログラム評価がおこなわれた。以下ではその評価の概要について解説する。

報告書では、アウトプット指標（国内に5000人のコミュニティ・オーガナイザーを配置するなど）ではなくアウトカムを中心に成果が示されている。アウトカムおよびインパクトを次の3つに整理している。第一に、TCO個人における成果、第二に、VCO個人における成果およびCHTの成果、第三に、その他の地域住民における成果、そして第四に、コミュニティにおけるインパクトの持続性である。この報告書が発行されたのがCOP終了直後であったため、インパクトの持続性について評価するには時期尚早として扱われ、多くの紙幅は近位のアウトカムに割かれている。

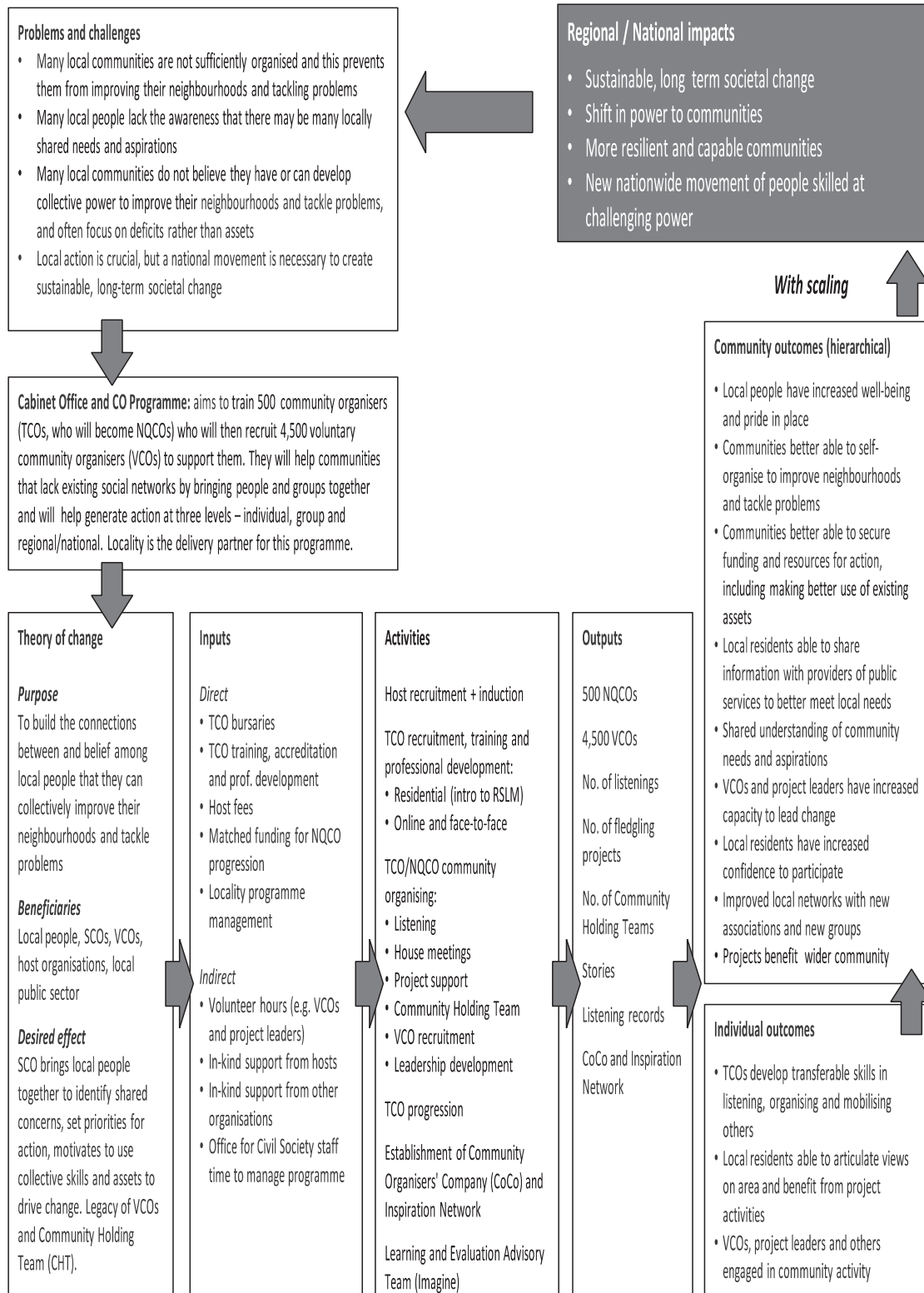
TCO個人における成果としては、TCOの個人的な成長がロジックモデルにとっての鍵と考えられている。COPの1年目、2年目を通してTCOが図表4のような個人的なスキルを成長させていたことを、評価材料としている。具体的には、コミュニケーションスキル、自立して仕事する力、課題解決力、他の人を引っ張る力、他者が活動できるように動機付けする力、他者の力を開発する力、ソーシャルメディアを使う力などにおいて成長が確認された。

次に、VCO個人における成果とCHTの成果について、このロジックモデルではまず、ボランティアがスキルを身につけることによって、彼らが課題を感じていることに対して自らアクションを取ることにつながるという点を評価材料としている。その際に、VCOが感じた成長として次の項目が挙げられた。自己肯定感の高まり、社会的な繋がりの強化、地元へのプライド、自分たちの能力をコミュニティの中で使えるという感覚、地域や地域の資源についての知識、ICTスキルなどの高まり、チーム内のコミュニケーションスキル、聴く力。上記のようなVCOの成長が確認される地域ではCHTが円滑に推進されることが確認された。

最後に、その他の地域住民に関しては、住民が生活の質を高め、地元へのプライドを高めること、そして自分たちで課題を発見して解決できるようになることがロジックモデルにおける評価材料として考えられている。5年間を通してそのような変化が見られた地域と見られなかった地域が存在し、その中には以下のような3つの住民層が混在していると整理されている。第一に、話を聞くことで地域との繋がりを再構築した人たちがいたが、その人たちは特に活動には関わらなかった。第二に、プロジェクトに参加した人たちは、プロジェクトを通して次の成果が確認された。地域環境の改善、スキルの向上、より良いソーシャルネットワーク、余暇や娯楽の充実、健康やライフスタイルの向上、コミュニティ資源の保存や向上。第三に、プログラムに全く関与しなかった人たちがいた。第二の住民層が多くいることがCOPにとって望ましい成果と結びついていると考えられる。

以上のアウトカムが導き出されるために、TCOの技術・能力があることと、コミュニティのキャパシティがあることの2つを成功要因として整理している。具体的には以下のとおりである。

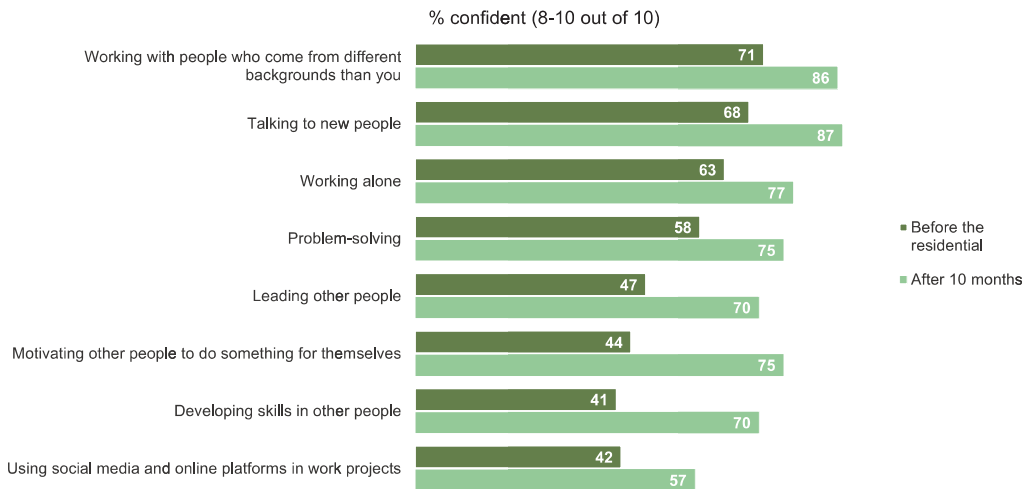
図表3 COP 評価のためのロジックモデル



出典：Cameron ら 2015：9

図表4 TCOのスキルの上達度（開始当初と10ヶ月後）

Q. How confident, if at all, did you feel before the residential//do you feel after 10 months about doing each of the following?



Base: Post residential (222 TCOs, Cohort 7-14) and 10 month survey respondents (203 TCOs, Cohort 4-14) Fieldwork dates: June/July 2013 – April 2015

Source: Ipsos MORI

出典：Cameron ら 2015：9

TCOの技術・能力

人の話を聴くためのコミットメント、既存の構造を生かして地域のさらなる活動を誘発する実用主義、リーダーシップの技術と他者のリーダーシップを高める能力、関係者のネットワークの中における自身のパワーを理解する能力、感情的なレジリエンス、外部の支援や助言を活用する能力。

コミュニティのキャパシティ

明確で運用可能な圏域設定、コミュニティ内における拠点へのアクセスがある、住民がリーダーとして活動することに意欲的、地域の中に技術と信頼が蓄積している、既存の組織からのサポート

以上がCOPの報告書に示された評価の概要である。ロジックモデルを用いてアウトカム指標を設定して評価をおこなうという点において、近年の社会的なサービスに対する標準的な評価方法が採用されている。結果的には、住民が地域活動に積極的に関与し、地域で他者と協力して活動するためのスキルを高めあっている地域ほど、COPが成功していると結論づけている。コミュニティのキャパシティの高まりや個人のリーダーシップの成長という面では、第2節で整理したコミュニティ・オーガナイズングにおける基本的な要素が評価項目に含まれているものの、既述のようにCOPはロスマンの整理でいうところの小地域開発としての側面が強く、ソーシャルアクションに取り組むことは評価の対象になっていない。政府主導のプログラムという点を考えれば、運動的かつ対立的な性格が強いソーシャルアクションを除外しているということは当然のようにも思われる。

しかし、まずは多くの住民の話を聴き、住民の声に耳を傾けることを重視しているプログラム設計であるため、中には住民同士の支え合いの強化ではなく、住民の権利を護るためのソーシャルアクションを求める声があがることもあるのではないかとと思われる。そのような声を拾ったTCOやVCOはどのような実践を展開することができるのか、実践した事例はあるのか、残念ながらこの報告書や関連の文献から読み取ることはできなかった。

4. まとめ

本稿では、主としてアメリカにおけるコミュニティ・オーガナイズメントの研究を参考に、コミュニティ・オーガナイザーの実践を分析するための枠組みを提示し、それを参考にイギリス政府が2010年から推進してきたCOPの政策スキームとその評価内容について考察してきた。最後に、アメリカにおけるコミュニティ・オーガナイズメントの歴史研究の第一人者であるフィッシャーの論文を参考にイギリスの政策が日本の政策に示唆することについて考察する。フィッシャーは、COPの内容を詳細に分析した論文を2016年に発表している (Fisher 2016)¹¹。彼は、キャメロン政権が掲げた「ビッグ・ソサイエティ」およびCOPは新自由主義的な政策であると結論づけている。2008年の経済危機を経て、先進諸国はどれも緊縮財政と結びついた新自由主義的な政策を推進しており、フィッシャーによればCOPはそうした傾向の中に位置づけることができるということである。一言でいえば政府にとっては「安上がり」な政策であり、政府の責任を国民に転化する政策として批判の対象にあがっている。

フィッシャーは、COPは批判の対象ではあるものの、その可能性についても言及している。全国規模でコミュニティ・オーガナイザーを配置する政策に関しては、アメリカの歴史の中でも大きな結果を残してきた。COPはそうした歴史の学びを次の4点について浮かび上がらせてくれる。第一に、コミュニティ・オーガナイズメントは政治的な領域を超える。社会正義などの価値は、どのような政治環境でも見過ごされるべきものではない。第二に、コミュニティ・オーガナイズメントは現行の政治経済状況に左右される。現行の新自由主義的な状況がコミュニティ・オーガナイズメントに与える影響は測りきれない。第三に、コミュニティ・オーガナイズメントは多様である。その実践を見分ける上で、どの実践モデルや形態であるかが重要な意味をなす。第四に、財源問題は重要である。アメリカのコミュニティ・オーガナイズメントは民間財源に依存しているため、COPの実例は、資金の多様化 (公的資金の獲得) の重要性を示唆するものである (Fisher 2016: 104)。

最後に、日本の現在の政策と上記の議論を結びつけて考察することで、本稿の結びとしたい。日本では、2017年に成立した社会福祉法の改正により、地域共生社会づくりが推進されてきている。地域共生社会づくりとは、一言でいうと、小地域ごとに住民がお互いの生活課題に気づきあい、それを住民だけでなく、保健・医療・福祉などの専門機関や民間企業などと力を合わせて支え合う仕組みを全国に構築するものである。具体的な推進方法や地域の規模などは各地に委ねられているが、住民参加による地域の支え合いの仕組みを構築するという点は共通している。この仕組みを構築するためにコミュニティ・オーガナイザー等のワーカーを配置するための財源は確保されていない¹²。そのような意味では、イギリスにおけるCOPが500名という少数ではあるものの¹³、目標を設定して、国が予算をつけて配置を推進した点は日本においても参考にしたい。

一方、フィッシャーが述べているように、日本における地域共生社会づくりの政策も新自由主義的な政策の潮流の中に位置付けることは可能だろう。そこで重要になることは、フィッシャーの言葉を借りるなら、社会正義などの価値はどのような状況においても優先されるということである。

¹¹ フィッシャーの論文はCOPの報告書の公表後に発表されたものの、執筆時にはまだ報告書が公表されていなかったようで、論文内で報告書に関する言及はされていない。

¹² 社会福祉法第106条の3第1項第3号で市町村における包括的な支援体制を整備することが市町村の努力義務として位置づけられているため、地方自治体が人件費を予算化するための根拠になりうると考えられるが、強い拘束力のあるものではなく、どこまで配置が進むかは疑問が残る。

¹³ 仮に日本の各中学校区にワーカーを配置する場合、約1万人を雇用することになる。

また、その実践の内容が偏ったものである場合、本来のコミュニティ・オーガナイジングの実践としての意義をもたない可能性もある。具体的には、ロスマンのいう小地域開発だけが唯一の実践になってしまい、権利を護るためのソーシャルアクションが実践されなければ、社会正義などの価値を実現することはできなくなるだろう。

日本の地域共生社会づくりもまだ始まったばかりであり、評価するには時期尚早であるが、COPの評価方法などを批判的に検討しつつ、日本におけるワーカー配置政策のあり方を考えていくことは重要であろう。

(文献)

- Cameron, D. and Kimberley Ronnick, Rosemary Maguire, Alison Freeman (2015). Evaluation of the Community Organisers Programme, Ipsos MORI.
- Cameron, D. (2010). "Big Society Speech: Transcript of a Speech by the Prime Minister on the Big Society 19 July, 2010," Gov.UK, (<https://www.gov.uk/government/speeches/big-society-speech>, 2019年2月6日閲覧).
- 中央社会福祉審議会 (1971) 『コミュニティ形成と社会福祉』.
- Conservative Party. (2010a). Invitation to Join the Government of Britain, Conservative Party.
- Conservative Party. (2010b). Building a Big Society, Conservative Party.
- Corporation for National and Community Service. (2019) Americorps VISTA. (2019年2月14日閲覧, <https://www.nationalservice.gov/programs/amicorps/amicorps-programs/amicorps-vista>).
- Fisher, R. and Kristin Dimberg. (2016) "The Community Organisers Programme in England," *Journal of Community Practice*, 24(1), 94-108.
- Ganz, M. (2019) Leadership, Organizing, and Action (<http://communityorganizing.jp/co/textbook/>, 2019年2月14日閲覧).
- 橋本宏子 (1997) 「アメリカにおける住民参加—Community Service Administrationから The Community Services Block Grant Programへ」 社会保障研究所編 『社会福祉における市民参加』 東京大学出版会, 233-269.
- Mizrahi, T. & Rosenthal, B. (1998). "A Whole Lot of Organizing Going On': The Status and Needs of Organizers in Community-Based Organizations," *Journal of Community Practice*, 5(4), 1-24.
- New York Foundation (2009). *Frequently Asked Questions*, (<http://www.nyf.org/faqlist.asp>, 2009.8.11.).
- 西尾勝 (1975) 『権力と参加』 東京大学出版会.
- Obama, B. (2004). *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, Broadway Books (= 2007, 木内裕也・白倉三紀子訳 『マイ・ドリーム—バラク・オバマ自伝』 ダイアモンド社).
- Rimer, S. (2009). "Community Organizing Never Looked So Good," *The New York Times*, 2009.4.12.
- Rothman, J. (1968). Three Models of Community Organization Practice, *Social Work Practice*, (96), 16-47.
- Rothman, J. (1995). Approaches to Community Intervention. In Jack Rothman, John L. Erlich, & John E. Tropman (Eds.), *Strategies of Community Intervention (5th Ed.)*, Peacock, 27-63.