

まちづくり NPO による社会的排他問題への取組み
- 英国グラウンドワークの人材育成プログラム等を事例として -

Approach to Social Exclusion Problem by Non-profit Organisation for Environmental Regeneration
: A Case of Human Resources Development Programmes by the Voluntary Sector in the UK

松下重雄* 渡辺豊博** 小山善彦***
Shigeo Matsushita, Toyohiro Watanabe, Yoshihiko Oyama

This paper is outline of an approach to social exclusion problem by Groundwork, which is a non-profit organisation for environmental regeneration in the UK, through a variety of case of human resources development programme. These approaches are a good example for activities of non-profit organisations for regeneration in Japan. That is, as a new approach by NPO in Japan, it is important and significant to apply the skill of environmental regeneration to social exclusion problem.

Keywords NPO、社会的排他、人材育成、地域再生、グラウンドワーク
Voluntary Organisation, Social Exclusion, Human Resources Development, Regeneration, Groundwork

1. はじめに

1980年代初めに英国で始まった環境再生あるいは地域再生のしくみの一つであり、ボランティア組織であるグラウンドワーク (Groundwork)¹。その主な特徴は、アーバン・フリンジ問題やインナー・シティ問題など社会的に複雑な課題を抱えた地域の課題克服に向けた活動展開、地域住民・企業・行政のパートナーシップによって運営されるまちづくり NPO であるグラウンドワーク・トラストによる多様なプロジェクト展開などがあげられる。

グラウンドワークの取り組む事業は幅広く、「物理的な環境の改善」、「教育およびコミュニティの参加」、「経済と環境の統合」をキーテーマとして掲げ、身近な環境改善活動を基本に据えながら、教育、福祉、失業問題、青少年問題、企業の社会貢献等、地域社会を取り巻く課題に総合的に取り組むことを特色とする。現在では、事業分野を「コミュニティ」、「土地」、「雇用」、「教育」、「ビジネス」、「若者」の6つに分類して明示し、多様な活動に取り組んでいる。

表1 グラウンドワークの事業分野

活動の分野	目標像
コミュニティ	より活力のある地域をつくる
土地 (Land)	住民と地域の結びつきをとりもどす
雇用	就業の訓練と起業化の支援
教育	学習、市民意識 (citizenship)、持続可能性
ビジネス	経済と環境の統合
若者	若者の可能性を気づかせる

わが国ではグラウンドワーク紹介の過程で、グラウンドワークの行う事業テーマは、自然環境の保全や農村地域での環境改善という側面が強調されている傾向があるが、実際のグラウンドワークが取り組む事業は、「総合的 (ホリスティック) アプローチ」を特色とし、パートナーシップによる「コミュニティ再生」あるいは「持続的開発」を基本に地域環境のマネジメントを展開するものである。

この仕組みは1990年代初頭にわが国に伝えられ²、グラウンドワークの理念に賛同した草の根の活動が全国各地で取り組まれることとなった。とくに、静岡県三島市においては、日本でいち早く活動がとりくまれ、地域の市民団体のネットワークと行政との協働によりグラウンドワーク三島実行委員会 (現在 特定非営利活動法人 グラウンドワーク三島³) が組織化され、その多様な実践的活動はグラウンドワークの可能性を大きく示すこととなっている。

2005年10月、筆者らは、特定非営利活動法人グラウンドワーク三島のメンバーとともに、英国のNPOによる人材育成事業に関する調査と英国の都市における地域再生事業に関する調査および交流事業を行った。この調査は、このたび三島市に開設された環境・まちづくり活動の実践の現場を備えた人材育成施設である「グラウンドワーク全国研修センター」の運営プログラムの開発の参考にするとともに、日英のNPOの交流関係をさらに深めるために行われたものである。

本稿は、当該調査で得られた社会的排他の問題にまちづくりの観点から取り組む英国のNPOの活動や人材育成プログラム等を紹介し、日本での適用方策について検討する基礎資料とする。なお、NPOの人材育成といった場合、NPOを担う人材を育成するプログラムやNPOが実施する人材育成プログラム (例えば、失業者への雇用訓練プログラム) などの両側面があるが、本稿ではその両方を取り扱うこととする。後述するように、今回の調査対象である英国のまちづくりNPOであるグラウンドワークの人材育成プログラムはその両側面が重なり合って実施されている特徴をもつ。

2. グラウンドワークの人材育成プログラム

ここで紹介するのは、グラウンドワーク・オールダム&ロッツデール (GOR)⁴が実施するプログラムの例である。GORは、マンチェスターより車で約1時間に位置するオールダム市にあり、いわゆる大都市近郊の衰退地域としてさまざまな社会的課題を抱えている地域である。

* 正会員 財団法人日本グラウンドワーク協会 (Japan Groundwork Association)
** 非会員 財団法人静岡総合研究機構 (Shizuoka Research Institute)
*** 非会員 パーミンガム大学 都市・地域研究センター (Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham)

GOR ではさまざまな人材育成プログラムに取り組んでいるが、その主なものをあげると次のとおりである。

- ・ Intermediate Labour Market (ILM) Programme
- ・ Skills for Life Programme
- ・ Prince's Trust Team Programme
- ・ Voluntary Project Assistant (VPA) Programme

2.4 中間労働市場 (ILM) プログラム

英国で日本のハローワーク的な機能を果たしているのがジョブセンター・プラスであるが、そこで実施しているプログラムの一つに、18歳から24歳までを対象としたニューディール・フォー・ヤングと呼ばれる若者向けの雇用開発プログラムがある。

GOR ではこのセンターと年間約200万ポンド(約4億円)の契約を結びプログラムを実施し、9人のスタッフが専属で担当となり、就職先を探す担当、建設現場のトレーニングの担当など、さまざまな職種の専門家を専属として抱えている。

プログラムの内容は、まず失業者に対して13週間の研修事業を実施する。グラウンドワーク側は失業者の雇用訓練受け入れ人数に対して設定された補助金を得ることができる仕組みである。研修プログラム自体は継続性、発展性のある内容のプログラムとなるように配慮して、グラウンドワーク側で用意する。

研修生は、最初の1~2週間は講義形成の研修を受けた後、ある程度の経験をGORの内部で積んでから、GORが取り組んでいる環境改善関連の事業を現場で体験研修する。そこで、適応能力があると判断されると、ILMに登録されて、さらに26週間の研修機会が提供されることとなる。なお、その際、給料も支給される。さらに、26週間の研修後は地域の企業への研修機会が提供され、企業側のニーズに合えばそこで雇用されることとなる。なお、研修期間中は企業側は経験の機会を提供するだけで、給料等の費用負担はなく、その期間はEUなどから助成金が支出される。

なお、ジョブセンターが実施している若者向けの雇用開発プログラムにおいては、研修後に職に就く率が概ね3割から4割であるが、GORの実施するILMプログラムは6割の就職率であり、効果の高いものとなっているようである。



写真1 建設作業の研修

2.2 「Skills for Life」プログラム

Skills for Life プログラムとは、読み書きや計算、IT技術など、生活していくうえでの基礎的な技術を学ぶための研修プログラムで、英国政府が推進する施策の一つである。この研修事業の担い手をGORが務めている。

研修の対象は16歳以上なら誰でもよく、仕事を探すためにコンピュータの使い方を習得するなど、自分の関心にあったものを学べるプログラムとなっている。研修の受け方も非常に柔軟で、出入り自由のコンピュータ室がGORの事務所内にあり、そこに来て研修を受けることもできるし、施設に来たくない人のためにはGORのスタッフがコミュニティに向いて研修事業を実施することもある。また、研修人数も個人研修からグループ研修まで柔軟に対応する。研修の時期や内容について、研修を受ける側の声を聞いて、柔軟に対応しながら、研修者(多くはエスニック・マイノリティ)に自信をつける機会を提供している。

GORで実施している現在のプログラムは次の5つである。

- (1) Ready Steady Oldham: 成人を対象とした読み書きや数量的思考のトレーニング
- (2) Step into Skills for Life: オールドダムに住んでいる、あるいは働いている人を対象とする3時間の体験プログラム
- (3) Learn Direct: 初心者から上級者までのITスキルコース(在宅)
- (4) First Time Online: 読み書きや数量的思考の初期評価と公認eスキル・パスポートを組み込んだIT研修
- (5) Additional Learning Support: 資金提供を受けない失業者向け支援



写真2 コンピュータ研修室

これらの多様なプログラムは、初級者から上級者まで、多様な地域のニーズに対応できるような仕組みをつくらうとしている。また、ここでのキーワードは「アウトリーチ」であり、援助を求めている所に支援者が出向くサービスの実施である。研修をフォーマルな場所で受けたくない人は地域の集会所、さらには各個人の家で研修サービスの提供を受ける。なかには、個人にコンピュータを支給し、きちんと在宅研修コース終了すれば、そのコンピュータを最後は提供するとい

うスキームもある。しかしながら、プログラムの基本的な目的としては、コミュニティにつなげよう(コミュニティの再生)ということがポイントであるため、アウトリーチのレベルを段階的にコミュニティ・レベルに移行できるように努めているようである。

2-3 Prince's Trust Team プログラム

Prince's Trust Team プログラムは、GOR と地域で活動するもう一つのNPOであるPrince's Trust⁵による共同プログラムである。Prince's Trust (PT)は、チャールズ皇太子が理事長となっているNPOで、主に若者のパーソナル・ディベロップメント(個人の能力開発支援)に関する事業を多く実施している。

GORではPTと共同して若者、とくに犯罪歴があったり家庭的に問題を抱えている若者を対象にした能力開発プログラムに力をいれており、年間約500人が研修を受ける規模となっている。研修の内容は、基本的な生活技能の習得、シチズンシップ教育(地域社会とのつながりなど)、グループ・ワーク、コミュニティでの体験活動等からなる。プログラムのキャッチフレーズが“get out of your box”であるように、社会的に不利な状況下で引きこもらずに自分の能力を最大限に引き出そうとの思いが込められている。今回の訪問では約12人の研修生が参加(当初は20人)し、建設作業関係の研修を受け、コミュニティ活動として約30mの長さの遊歩道の整備が企画されていた。なお、このプログラムの詳細は、次章で紹介する。



写真3 Prince's Trust Team の研修の様子

2-4 Voluntary Project Assistant (VPA) プログラム

VPAプログラムは、雇用されていない大卒者を対象とした6ヶ月間の人材育成プログラムである。

GORでは1993年に12人の大卒者を対象に始まったプログラムであるが、これまでの12年間に914人がこのコースを卒業している。これまでの成果として、参加者のうち707人(81.5%)が就職(657人)か大学院等へ進学(50人)するなどの結果を出している。政府が実施するこれまでの同様の取り組みの場合はその値が4割程度であることからみても、効果的なプログラムであることが伺える。

このプログラムのコンセプトは、経験を積ませることがポイントとなっており、大学を卒業したけれども、経験がないという理由から仕事に就けないという若者を受け入れて、グラウンドワークの現場で経験を積ませて、そこでの経験が仕事に結びついていくというプロセスである。GORのあるイングランドの北西地区にはグラウンドワークの地域組織であるグラウンドワーク・トラストが15程度あり、そこに大卒者の研修生を送り込んで人材育成を図っており、2005年時点で約60人の研修生がこのプログラムに参加している。

研修コースは月曜から金曜の9時から17時まで開設され、失業手当を得ながら研修を受けることとなる。その間、仕事探しを行いながら、資格取得などの個人の能力開発(パーソナル・ディベロップメント)のための計画づくりやプレゼンテーションの技術や履歴書の書き方の習得、現場でのプロジェクト体験やマネジメント技術の習得を行っていく。

なお、これまで657人就職した研修生のうち267人がグラウンドワークのスタッフになっており、まちづくりNPOであるグラウンドワークの人材養成機関としての機能も担っているようである。

3. 若者の社会参加プログラム - Prince's Trust Team Programme を事例として

3-1 プログラムの背景と目的

プリンス・チームプログラムは、16才から25才までの若者を対象とした個人の能力開発プログラムで、不利な立場の若者に社会的生活の結びつきや学習や就業の機会を提供するためのさまざまな研修プログラムを提供している。研修費は原則無料で、上限約4,000円(£20)の交通費が支給され、月曜日から金曜日の9時から16時半まで開講している。参加者はこの研修を受けることによって基礎的な社会生活技術(コミュニケーション技術、市民教育等)を習得するとともに、資格を得ることができる仕組みとなっている。GORではこの事業にNPOであるPTと共同で1998年より取り組み、これまでGORが位置するオールダム市とロッチデール市の若者を対象に、100チーム、1,500人以上の修了生を出している。活動の資金は、Learning and Skill Council という政府の教育を担当しているエージェンシーや地域の団体等⁶からの複数の支援からなる。

このようなニーズのある背景には、オールダム地域が貧困地域⁷であり、いわゆる「社会的疎外(Social Exclusion)」といわれる若者が生き生きと市民として生活することができない障害に起因するとされる。具体的には、不十分な教育レベル、職歴不足、障害、犯罪、薬物やアルコール中毒、ホームレス、その他基本的技能の不足などの社会的に不利な状況下に置かれている場合が多く見受けられるようである。このような複雑な状況を打破するためにも、基礎的で複合的なプログラムを実施する必要性が生じる。

なお、GORの事務所はオールダムの郊外に位置し、研修事業の多くはここで実施されるが、サテライトセンターを地域の中心部の貧困地区等の問題地区に設置し、地域コミュニ

ティとのつながりを深めることにも努めている。

3.2 研修カリキュラム

12週間のカリキュラムは、次のとおり構成される。

表2 Prince's Trust Team Programme 研修カリキュラム

週	項目
第1週	オリエンテーション
第2週	共同活動
第3~6週	コミュニティ活動
第7~8週	職業体験
第9週	「次へのステップ」
第10~11週	チーム・チャレンジ
第12週	プレゼンテーション

第1週は「オリエンテーション」で、コース全体の概要の説明を受けるとともに、参加者各自はコース全体を通しての目標の設定を行う。研修は参加者のお互いがアイスブレイキングによって関係を少し深めるところから入っていき、食生活のあり方など基礎的な生活技術について学ぶところから始める。

第2週は「共同活動」で、これまであまりチームワークで活動する経験のない若者たちがカヌー、ロッククライミング、オリエンテーリングなどの野外活動をとあして、チームワークの楽しさを経験するものである。



写真4 「共同活動」の様子

第3週から第6週が、実際に地域コミュニティに入って実践的な活動を行う「コミュニティ活動」である。まず研修生は、コミュニティに入って、その地域でどういう問題があるかを発見する。そして、その解決方法を地域住民の方々と一緒になって考えてプランをつくる。そして、それをもとに、広報活動等を通して活動資金を獲得し、一つの小さなプロジェクトを4週間かけて実現するというものである。非常に難しいプログラムであるが、具体的にはガーデニングであったり環境美化のペインティングであったり、短期間で実現可能なものにターゲットを絞って実現を図っている。



写真5 「コミュニティ活動」の様子

第7週から第8週が「職業体験」で、実際に地域の企業で2週間の職業体験を行う。その際に自分がどういことをできるかを企業側に示し、あるいは責任のある仕事を担当したりする機会が提供される。研修生のなかには、朝起きて仕事に行くという経験だけでも貴重な体験・実績となる。

第9週目は、「次へのステップ」とネーミングされたプログラムで、スタッフと1対1で集中的に実施される。仕事を探しの申請書の書き方、履歴書の書き方、面接の受け方など就職活動に必要な技術を非常に細かく指導・アドバイスを受ける。

第10週から第11週が「チーム・チャレンジ」という活動である。これは、自分たちでイベントを企画し、募金活動を行い、地域コミュニティでイベントを開催するというものである。基本的には条件の不利な人々を支援するあるいは自立を促すイベントが多く、中には貧しい地区の子どもたちと一緒に海に行く機会を設けるなど、レクリエーション活動もプログラムの一環として行われることがある。一般の家庭では普通にできるこのような活動も当該地区では未経験の子どもたちが多いのである。

最後の第12週は、プレゼンテーションである。研修の一部ではあるが、お祝いの要素も強く、家族や友人から国の関係機関までもが招かれ、それぞれの参加者・若者が自分の12週間のストーリーをここで発表する。この研修プログラムを受けてどのような効果があったかを具体的に発表する。そして終わった後に、最後に修了証書が授与される。また同時に公的な資格⁸も授与される。これが若者にとって非常に貴重な体験・実績になる。今まで全くそういう経験がなかった若者が12週間の成果として最後に証書を受け、研修は大変だったが、やはり何か自分が変わったということを実感するというプロセスを経る。

最後に、研修コースを修了した研修生の感想文(ファイナル・プレゼンテーション・スピーチ)の一部を紹介する。これは、研修の12週目のプレゼンテーションの際に披露されたものである。

「数年前、私はヘロイン中毒でした。私の犯罪歴は悪くなる一方で、着替える服さえ持っていませんでした。眠るところを毎晩探さなければならぬのが常で、ドラッグを得るために無計画な窃盗もしていました。そして警察に何度も捕まり、家族からの信頼を失ってしまいました。(中略)そこで Prince's Trust の12週間に及ぶ個人の能力向上のためのコースについて知ります。このコースの説明会の際に、私は自分のプランをチームリーダーと話し合い、このコースでやっていこうとうことを決めました。チームリーダーは大変協力的でした。はじめは、このコースは自分のためだと思っていましたが、このコースは自分のためだけでなく、チームという責務がありました。

当初私には仲間に入りたがらない人々に辛抱強く接するという事に問題がありました。しかし、どのように冷静さを保つか、人々が仲間に入るように励ますための試みや自信のない人たちに自信を与えることなどを学びました。第7週目と8週目の職業体験では、スタッフが The Early Break Drug & Alcohol Outreach Service での素晴らしい仕事を見つけてくれました。これは私にとって良い機会なので、逆に少し緊張してしまいました。結果として私は非常に良い評価を得て、ボランティアワークを進められました。その後まもなく面接を受ける機会を得て、週30時間の収入のある仕事に就くことができました。私は長年やりたいと思っていた仕事に就いたのです。私は知識をつけ、さらにトレーニングを積み、さまざまな問題に直面している若者たちを手助けし続けたいと思っています。」

この感想文からもわかるように、いわゆるまちづくり・環境 NPO であるグラウンドワークの活動は非常に社会性を帯びたものとなっている。

グラウンドワークの標語が“Changing Places, Changing Lives”であるように、地域の環境を変えることが自分の生活を変えることにつながる実例として、このプログラムが位置づけられる。社会的に排除された若者が地域コミュニティでの環境活動への参加を通して人生を変えていくといったこの活動は、非常に有意義で、日本でも多いに参考になる事例であろう。

4. さいごに

今回は英国のまちづくり・環境 NPO であるグラウンドワークによる主に社会的弱者を対象とした人材育成プログラムを紹介した。

これらの取り組みは今後のわが国の NPO の活動分野として大いに参考になる。すなわち、グラウンドワークのように環境・まちづくり分野を活動のベースとしながら、そこで培われた技術や活動フィールドを活用して、「社会的排他」のような、複雑な社会的課題に複合的に対応していくことは、今後のわが国のまちづくり NPO の進むべき一つの方向性を示唆していると思われる。

とくに、近年わが国においても若者の「ひきこもり」や「ニート」の問題が脚光をあびるようになってきたが、このよう

な問題に対して、まちづくり NPO が如何に関わることができるか、その可能性も示唆している。また、さらにわが国においてはいわゆる「代替刑」や「社会奉仕命令」の導入が本格的に検討されてきているが、その際においてもまちづくり NPO の果たす役割として、大いに参考になる事例である。

さらに、NPO の人材確保のための学生のインターンシップ制度との連携方策の事例としても参考となる。

今後、本レポートの続きとして、英国グラウンドワークを中心として、ネットワーク型 NPO の活動の質の確保のための人材育成プログラムのあり方など、今回の訪英調査で得られた知見をさらに紹介したい。

補注

- 1 Groundwork UK <http://www.groundwork.org.uk/>
Groundwork UK は、英国全土で 50 ある環境・まちづくり NPO である Groundwork Trust のネットワークの全国本部。
- 2 小山善彦「人間居住環境創造における企業参加の可能性 - 英国グラウンドワーク・システムのわが国への適用可能性に関する研究」(社)環境情報科学センター、1991年1月の発刊をはじめ、(第1回)グラウンドワーク日英交流会議(社)環境情報科学センター主催)が1991年5月に開催され、グラウンドワークの取り組みが本格的にわが国に紹介された。
- 3 グラウンドワーク三島 <http://www.gwmishima.org/>
- 4 Groundwork Oldham & Rochdale グラウンドワーク三島と提携関係にある英国グラウンドワークの最大規模の組織。
(<http://www.groundworkoldham.co.uk/index.html>)
- 5 <http://www.princes-trust.org.uk/>
- 6 Connexions, New Heart for Heywood: A New Deal for Communities project, Oldham Athletic AFC, neighbourhood renewal in oldham など関わっている。
- 7 英国政府統計によると、全国で下から 43 番目の衰退地域・貧困地域に位置づけられている。
- 8 QCA (Qualifications and Curriculum Authority) による、問題解決、共同作業、パフォーマンス等に技能資格等が与えられる。

参考文献

- 1) 松下重雄(2004)、「グラウンドワーク - 英国の環境再生・地域再生システムの概要」,(静岡産業大学経営研究所,「環境と経営」第10巻第2号, pp75~103)
- 2) 松下重雄(2006)「英国におけるグラウンドワークの現状」(「農業土木学会誌」Vol.74 No.2, pp103~107)
- 3) 松下重雄(2006)「NPO の人材育成プログラム(1) - 英国のグラウンドワーク等を事例として」(静岡産業大学経営研究所,「環境と経営」第12巻第1号, pp65~72)

注)

本稿は、上記参考文献3)に加筆・修正を行ったものである。
また、本調査は「国際交流基金」の助成事業による。