

A. Seffen, *Arzteinkommen und Honorarpolitik, Arbeit und Sozialpolitik*, Oktober 1974, S. 359-364.

(石本忠義 健保連)

行政コミュニティ・ワーカーの ジレンマ

(カナダ)

最近、多くの公務員は、政治プロセスの变革を望む市民からの攻撃を感じている。市民は、その生活やコミュニティに影響を与える政策決定過程に、みずから参加する権利を要求しはじめている。この政策決定プロセスに市民を参加させようという要求の増大によって、政治のルールが変えられ、行政もそれへの対応策を試みてきている。

行政プログラムの変化と参加基盤の拡大という新しい傾向の結果、行政はその内部にコミュニティ・ワーカーを配置し、市民参加をはかるプログラムを立案し、財政援助の基準をつくり、参加について一定の役割を果たそうとする市民に助言を与え、またその評価を行っている。

この行政部局におけるコミュニティ・ワーカーの役割は何であろうか。ワーカーは、制度機構のなかで革新的事業を行うチェンジ・エージェントなのか、または単なる行政の代弁・擁護者なのか。これに簡単に答えを出すことは難しい。現代は移行期であるため、それは、行政コミュニティ・ワーカーのこれからの活動実践の結果にかかわってくる。

行政コミュニティ・ワーカーは、中間人である。ワーカーと市民グループとの相互作用および政府部内でのワーカーの位置づけが、将来の参加プロセスの重要な要因となると思われる。ジム・ロックは、コミュニティ・ワーカーは、常に一

種のアウトサイダーであると述べている。ワーカーは、常に異質の社会の間に存在する。たとえば、為政者と被統治者、富者と貧者、内部と外部など。

ワーカーは、いわば二人の主人をもつ召使いともいえる。開発プロセスにおいては高い危険性をもつアクションと関係する一方、公務員としては政治的混乱を招くような危険性を排除しなくてはならない。

行政担当部局の役割

ワーカーの機能・役割のもつ二重性によって、緊張が生じその活動が有効なものとならないおそれがある。ワーカーがチェンジ・エージェントとしての役割を果たすためには、この緊張を最少限にしなければならない。ワーカーの業務を考察する場合、まず公務員として、完全な自由を保障されないことがあげられる。ワーカーは、行政の構造のなかに強固に位置づけられている。

J.C.P. Oxenham は、政府のコミュニティ・ディベロプメント担当部局の特徴を、以下のように述べている。

(1) C.D. 部局は政府機構の一部であるため、その目的や政策を自主的に決定できる機関ではない。

(2) 当部局は、政策推進による問題解決過程、コミュニティや個々の市民グループが問題を整理するのを援助すること、さらに政府がその選挙民の望んでいると思うものを達成することを援助すること、などの活動を通じて、実際的なバランスをみつけていかなければならない。

(3) C.D. ワーカーのかかえる問題は、通常、農業や福祉のような同一政府内の他の部局、または中央—地方の政府関係から生ずるものである。ワーカーは、いわば他人の仕事によって多忙な思いをするのである。

このようにC.D. 担当部局は、多くの緊張条件をもっている。部局が組織として存続するためには、政府部内で一定の評価を得ることが必要である。またその事業が、他の部局の事業と競合することもありうるし、とくに政治の变革を求め市民層の参加を奨励することに対し、他部局から抗議が出てくる可能性も強い。

市民参加プログラムを担当する部局は、タイトロップの上を歩くようなものである。政府部内はもとより、一般社会には、市民参加のもつ機能を総合的に理解できず、それを脅威と受けとる人も多い。彼らにとって、市民参加の促進を担当するものは、トラブルメーカーや専門的アジテーターのように見える。したがって、担当官はその目標を設定するときにジレンマに直面する。彼は、行政部内の支持者に対し、そのプログラムが市民参加の拡大という目的に合致していることを説明し、その一方では、反対側に対して、当プログラムは現存する制度を破壊しようとする市民グループを実際に勇気づけるものでないことを説得しなくてはならない。

中間人のジレンマ

コミュニティ・ディベロップメント担当部局は、それ自体が一つの部分である行政、議会、そして最終的には法制によって規定される。それらは、プログラムとその遂行に必要な資金を認可する権限を有しているため、C.D.担当部局をコントロールできる。

一方、C.D.担当機関が対象としているものは、政策決定プロセスに参加を要求している市民グループである。C.D.機関は、それら市民グループに助言や資金を提供することによって、市民自身がものごとを達成していくものとみている。しかし、市民のなかには、行政機関が市民参加を促進することに対して疑問をもつものもある。さらに行政機関を単なる資金源の一つとしてしかみないものもある。C.D.部局は、みずからを市民参加促進のパートナーとしているが、市民の側からみると、必ずしもそうとばかりとらえられていない。ほとんどの市民グループは、助言指導を最少限にし、財政援助を最大限にすることを望んでいる。市民は資金を獲得するために助言指導を認容しているともいえる。

C.D.機関は、その上層部の意志と市民グループの間にはさまれている。一般的に、C.D.機関は市民参加の調整プログラムを効果的に運営するに十分な職員や予算を保障されてこなかった。多くの場合、理事者とC.D.機関との関係が希

薄なため、C.D.担当部局がカナダ社会の構造を急速に変革するようなプログラムにまきこまれるようなことはありえないであろう。いわゆる「急進的」グループやプログラムに財政援助をしたことに対する反動の結果、革新的なプログラムに対する援助基準が厳しくなっている。

したがって、行政C.D.担当機関のもっとも望ましい役割は、一種の連絡調整と情報交換であろう。C.D.機関に対しては、十分な人と資金が措置され、資源に関する情報を交換し、機関および行政と市民グループとの相互の連絡調整を行うことが必要である。政府が、このような情報提供・交換活動の重要性を認めるなら、C.D.機関は、政府と市民を結ぶ両方通交を保証するコミュニケーション・リンクとしての役割を果たせるであろう。

C.D.機関の役割が明確になれば、その関連のなかでワーカーの役割も開発される。それは、設定された場所と時間に、入手可能な選択と資源に関する情報を提供することである。Zaldによれば、ワーカーはジェネラリストなのである。

ワーカーの役割に関する代替案

しかし、現在のところ上記のような明確な定義は存在していない。行政C.D.担当部局は多様な人びとに多様な事業を行っており、そこに従事するワーカーの役割についても、コンセンサスがないのが実態である。しかし、市民参加がほとんど行われていない状態から、その発展過程を考えると、以下のようなワーカーの役割に関する分類が可能である。

(1) 銀行の出納係的役割：ワーカーは、要求に応じて金を支出する。そのときの唯一の契約条件は、規約、定款などその存在を証明する一種の確認様式である。市民グループの立場からいえば、このようなワーカーの役割は理想的なものである。

(2) 銀行の支配人的役割：ワーカーは、市民団体に対して実行可能な活動計画の作成およびその遂行について助言をすることにより、その資金がもっとも効果的に費消されるように援助する。市民グループの事業実績に関するワーカーの評

価によって、同グループに対する将来の補助の継続が決められる。この種のワーカーの役割は、現在も存在している。

(3) 後援者・支援者としての役割：ワーカーは、市民グループに対し、彼がその事業を後援していることを、つねに明らかにする。市民グループの集會に参加することにより、行政の存在を示すが、彼らに対する介入は、ほとんど行なわない。この場合、ワーカーは支援的ではあるが批判的ではない。

(4) エゴと理想のオーガナイザー：ワーカーは市民グループと密接な関係をもつ。彼は、グループの一員として、信頼され認められる。グループの戦略や方針が政府の方針と公けに対立しないかぎり、ワーカーの役割は実効あるものとなる。しかし、グループが政府と直接の対立関係になった場合、ワーカーは犠牲的存在となる。ワーカーは、グループの計画した行動を支援することは可能であるが、公務員としての制約がある。また、ワーカーには政府に対してグループの提起しているアクションについての報告義務がある。ワーカーによるスパイ的行為でグループを裏切ったりすると、信頼関係が消滅する。さらに、政府補助金が打ち切られたり削減されたりすると、グループはワーカーを政府の身代りにみだて、その不満を彼にぶつけてくる。ここでもワーカーとグループの信頼関係は失なわれる。

(5) 市民グループの雇用者：ワーカーは市民グループによって雇われ、彼らに対して責任を有するが、その賃金は政府によって支払われる。市民グループに責任をもつオーガナイザーとして、ワーカーは行動の自由を有する。しかし、グループやワーカーが直接政府と対立する方針をたて行動を起こす場合、市民グループがそのワーカーを継続して雇用するための資金を、政府から引き出すことは困難となる。同様に、政府にとってもワーカーの人件費を一方的に打ちきくことは難しい。

(6) コンサルタント・助力者としての役割：ワーカーは、その業務を開始する前にグループと協議し、ワーカーの役割、グループとの関係を明らかにしておく。ワーカーがその役割についてグループと交渉する過程のなかで、ワーカーは公務

員としての制約をグループに対して説明しなければならない。すなわち、ワーカーは政府補助金の許認可を保証できないこと、グループとともに議会に対して行動を起こせないこと、しかし、その行動計画作成については援助や助言を与えられることなどを、あらかじめ明らかにしておく。こうすることによって、ワーカーは、各グループのニーズに準じて多様な状況に対応していくことができる。

(7) 行政内部の啓発者としての役割：この役割は、市民グループとの直接的な接触とはほとんど関係ないが、重要なものである。コミュニティ・ワーカーは各部局間の活動への参加が要請され、他の公務員との討論を通じて、彼の所属する機関の機能について啓発を行う。他部局の公務員は、C.D.の方法、哲学に関する理解を深め、それを各部局で活用することを勇気づけられる。

他の行政部局が市民参加の哲学を認めないとき、C.D.担当部の行える事業には多くの限界がある。行政ワーカーにとって、コンサルタント・助力者的役割が、もっとも緊張をなくすものであろう。行政コミュニティ・ワーカーの実際の業務は、あらゆる行政レベルにおいて市民参加の基盤を広げることであり、あらゆる行政部局にその哲学を認めさせ、それが実行に移されるようにしていくことである。

Steve Lurie, *The Dilemma of the Government Community Worker*, Canadian Welfare 6, November-December, 1974. Volume 50.

(根本 嘉昭 全社協)