

地域復興を促進する

コミュニティ・データセンターの有効性ⁱ

Data Driven Recovery: The Case of New Orleans Index

上野真城子

Ueno, Makiko

アジア都市コミュニティ研究センター

Urban Community Research Center for Asia (UCRCA)

<要約・目的>

コミュニティ・データはコミュニティを強化する。アメリカ社会の変革とダイナミズムは、コミュニティを基盤とした内発的な改革の努力によるところが大きい。そこには多様なアクター：組織と運動が内在する。これらをつなぐ中核に、コミュニティ情報とデータがある。ことに災害からの復興、再生のプロセスに、ミクロの、コミュニティ・データと近隣地区指標が重要な役割を果たしている。コミュニティ・レベルの情報、データは、復興のビジョンを明確にし、市民の参加を促し、計画を進めるための不可欠のツールといえる。

Community Development, Community Information, Neighborhood Indicators, Resilience Measure

1. コミュニティ・データはコミュニティを強化する。

Better Data, Better Decisions, Better Communities

米国のコミュニティ開発の理念は 19 世紀末のセツルメント・ハウスに起源をもつ歴史的なもので、20 世紀を通じての多くの近隣地区を基盤とする改善の努力に現れていた。1950 年代の青少年非行に対する闘い、1960 年代の貧困との戦い、1990 年代のコミュニティ開発コーポレーション (CDC)、1990 年初期からの民間主体の総合的コミュニティ・イニシアティブ (CCI) の、コミュニティ・ビルディングもこの流れにある。

この CCI の目標は、恵まれない貧困近隣地区に生きる個人、家族、コミュニティに、物理的、経済的、社会的条件を改善することによって、明らかな「変化」をもたらそうとするものであった。多くの CCI は次のような要素：ソーシャル・サービスとサポートの拡大と改善、チャイルドケア、青少年育成、家族サポート、精神健康ケアを含む、健康医療ケア、経済開発、住宅改善修理建設、コミュニティ計画とコミュニティの組織化、成人教育、職業訓練、学校改善、近隣安全とリクリエーション・プログラムなどの生活の質向上活動などをもつものである。すなわち、物的、社会的、経済的な要素を複合的な介入によって、相乗効果を与えて、変化をもたらそうとした。

2. 社会指標からコミュニティ・データと近隣指標へ

社会変革の目標、いわば事業目標と計画目標はどのように示されたかといえ、一部は社会指標 (Social Indicators) においてであった。社会指標への関心は古く、1910 年代に、Russel Sage Foundationⁱⁱが、地域とその居住者、労働者の社会調査を始めた際に、地域の経済と産業、雇用、教育、レクリエーション等を項目立てて、多面的な生活の領域ごとの測定に用いられた。1929 年にはフーバー大統領が社会指標を社会条件の変化のために使おうとしたといわれる。社会指標の使用が最も盛んになったのは 1960 年代、ジョンソン政権の PPBS の政府活動への導入と War on Poverty に代表される

様々な社会福祉改革と都市更新においてであった。一連の社会統計値が重視され、また特定の政策事業を評価し、かつそのインパクトを図るにあたって、社会調査を裏打ちする、社会指標値が重要な役割をもった。しかし70年代80年代は様々な理由から社会指標への関心は弱まった。しかし1990年代から、社会指標の考え方はコミュニティー・データおよび近隣指標として復活する。

3. コミュニティー政策形成とコミュニティー・情報

1990年以前のコミュニティー開発と計画、コミュニティーの政策形成において、「データ」は中心的な役割は果たせなかった。なぜなら関連する統計、貧困率、犯罪率、10代の妊娠率、福祉受給者、失業率、教育状況、固定資産税不払い等などの数値の信憑性は低く、また担当局ごとに分断されていて、市域全体の数値はあるとしても、コミュニティー・レベルでは整っていなかったからである。しかし1990年代初頭から地方自治体の機関がその行政記録を電子化し、住所や地図に落とせる情報がコンピューター上で操作できるようになり、地図情報システムGIS技術の進歩により、効率的に安価にデータを処理できるようになったことによって、コミュニティー開発と計画理念の構築に刷新がもたらされた。このコミュニティー・レベルでのデータと情報をめぐる大きな変化の要因は9つほどあるⁱⁱⁱ (Kingsley2014、上野2015参照)。

①コンピューター・ハードウェアの開発と価格の低廉化、物理的情報と住所の電子化によるセンサスのブロックごとの地図情報化、②GISの開発、都市開発省HUDによる技術開発で、地域住民が地区地図を作製できるようになった、③地方自治体が行政情報と記録を電子化した、④地方自治体の組織制度改革—データ仲介(インターメディアリー)中間組織の発展⑤社会政策の形成と実施責任が地方に分権委譲された、⑥事業資金の限界に対応するため、計画に必要な、よりよいデータと情報が求められるようになった、⑦政策へのアプローチがより情報集約的になっていること、これまでの政策形成が個別的、分断的であったが、あらゆるレベルで総合的な取り組みと対策が求められるようになり、大量のデータが必要とされてきたこと、⑧地域の社会政策における地域組織の関与が増加し、多くのアクターがより良い情報を求めるようになってきた。とくに、1980年代から多数生まれたNPOと社会サービス組織と、リーダーシップ組織のネットワークが増加し、ビジネス企業、コミュニティー財団、他の公益的関心を持つ組織がコミュニティー情報を必要とするようになってきたこと、⑨1990年代からは、政府機関と非政府機関のパートナーシップが生まれた。1960年代、70年代は、自治体市役所と近隣グループ間の、葛藤と不信の時代と言えたが、近年においては互いに協働する関係が生まれ、コミュニティーの変革とともに戦略を探そうとするようになった。この協働の構築においては、よりよい、データと情報が必要不可欠であるという認識が深まった。

4. The NNIP モデル

4.1 Neighborhood Indicators Partnership (NNIP)の基本概念。

長く近隣指標を開発してきた、Urban Institute^{iv}のThomas KingsleyはNeighborhood Indicators Partnership(NNIP)というシステムを構築した。このシステムは、コミュニティー開発と再生、活性化のための基盤として、地域のステークホルダーとアクター、住民を包含してコミュニティー情報を集約するデータ・センターを作るものである。1996年から始まっているNNIPは3つの基本的なミッションを持っている。

① 近隣地区の課題の状況を常に最新のデータで知らせるシステムの構築と運用、② コミュニティーの計画と政策形成にあたるコミュニティーと自治体のリーダーに、直接的な、実地的なデータの活用を促す、③ 困窮地区の組織と住民の能力をつけるために情報が用いられることを強調するものであること、である。Kingsleyは、NNIPのテーマを「情報の民主化」にしている。そのコンセプトは実行者と住民がデータを使うことで、コミュニティー改善の努力に直接的に関与できることを意味する。

このキャパシティの創出は20年前の米国の都市ではありえなかった。

NNIPは、Urban Institute (UI)のエビデンス基盤の政策研究の実績をもとに、政策決定者に彼らがデータから導かれる洞察をもって、より良い政策決定が出来るようにするこ

とを目指した。ネットワークを通じて、NNIP のパートナーは情報をシェアし、お互いに知り学びあって、コミュニティの生活をよりよくできると考えている。

4.2 地域組織とコミュニティ情報の関係 (図)

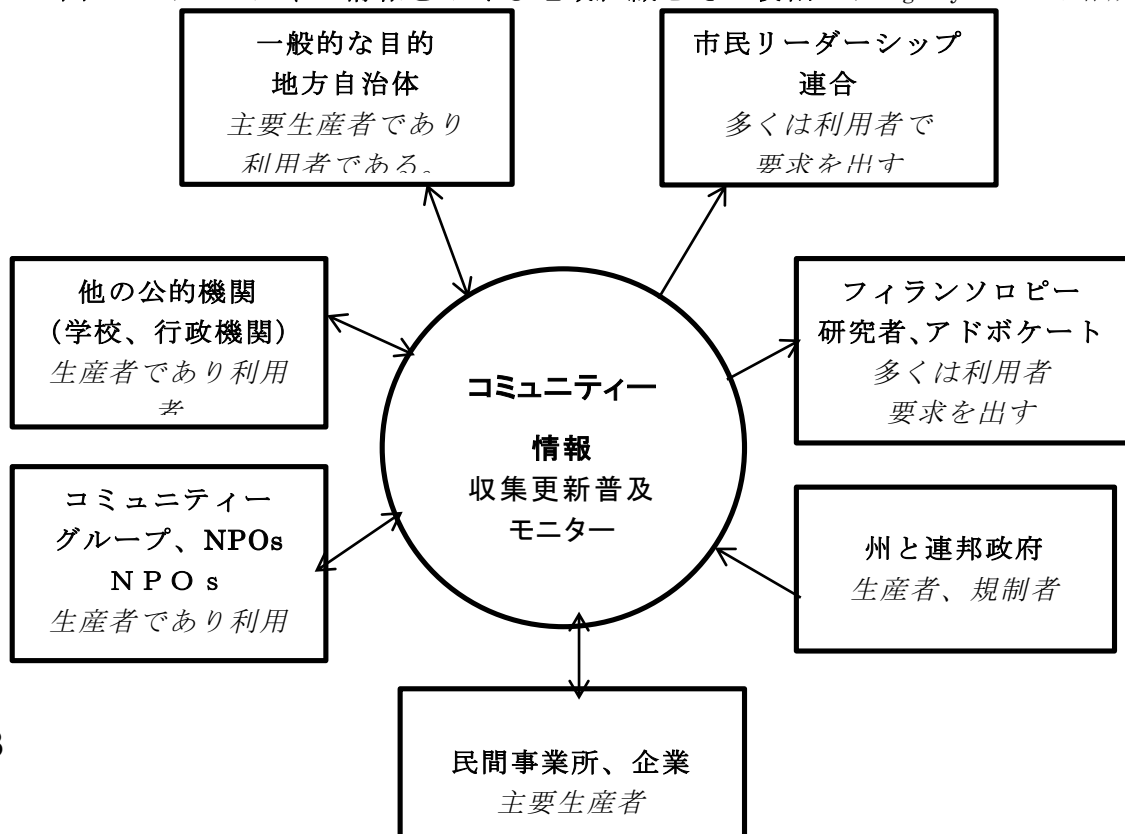
すべての個人はコミュニティ情報の潜在的生産者であり、使用・利用者である。彼らの経験を通じて、あらたなコミュニティの決定が導かれる。しかし情報の生産と使用に関わる地域組織に果たされる役割も注目される必要がある (図1)。

もっとも重要なのは、地方の一般的な活動をになう自治体である。自治体はほとんどのコミュニティ情報の生産者である。行政データの自動化が進んで、手に入るデータ量は膨大になった。他の公共セクターの組織として、最も重要なものは、学校教育機関である。さらに健康医療機関、公立病院は重要な情報源である。米国のすべての都市には、数多くのコミュニティ・グループとコミュニティ関連の NPO がある。コミュニティ開発公社 (community development corporations, CDCs) もデータの生産者であり利用者である。ここには、広範囲の NPOs, 子供のケアサービス、家族の経済カウンセラー、コミュニティ医療クリニック、チャータースクール、ホームレス・シェルターなどが含まれる。

営利の会社や民間事業所、企業は、対象とする市場を知り、新店舗の位置を決めるなどにおいてデータを使う。彼らの持つ情報は公的な目的にかなう情報を生産する。他の機関としては、フィランソロピー、アドボカシー組織、研究機関、大学などが研究を行い、多様な需要を形成し情報として提供する。州、連邦政府は情報の生産者であると同時に、個人と家族に関する秘匿すべき情報の規制を行う。

これらのコミュニティ情報を一か所に集め協働することが出来るようにしたものが、いわば地域のデータ中間媒介組織 (local data intermediary) である。これらの組織形態は地域によって多様であるがその機能は (1) データを収集し、変換し、広報する、(2) データがインパクトをあたえられるように適用する、(3) データを市民生活とガバナンス強化のために用いることにある。こうした組織機関は個々にコミュニティ情報を生産し、使用する役割を持つ。しかしより重要なことは、これらの機関が協働することであるだろう。NNIP のデータと情報サービスは、平均的な年間予算が \$ 335,000、\$ 75,000 から \$ 1.1 million の範囲である。パートナーの 38% が \$150,000 以下、29%は \$500,000 以上である。それらは平均 4.1 人のフルタイム相当のスタッフを抱えている。すべてのパートナーは地域のフィランソロピー等からの一般活動資金を得ている (Kingsley 2014)。

図. コミュニティ情報をめぐる地域組織とその役割 (Kingsley2014 より作成)



4.3 Community Data, Community Indicators の基本理念。

コミュニティーデータと指標は近隣指標以前から考えられてきたものだが、そのコンセプトは、既存または新しい情報源から最新の分析ツールを使って、公共、民間のアクターが、困窮近隣地区において、将来的に何が起こるかを予測し、変化への行動を起こせるようにすることである。データは、多様な情報源から集められ、近隣区のレベルで早期の警告と対応のシステムを開発し実施するために、融合化（インテグレート）される。如何に総合的時機に合う、優れた分析でも、包括的な近隣の変化を確保するものではない。ここから鑑みて、近隣区の早期警告と対応システムは 3 つの基本的原則によって成り立つ。

Equity (公正) :弱者とその居住場所に、将来起こる変化に備えるために、明瞭にデザインされるものであること。基本的な政府の機能の効率をよくなるだけでなく、より以上のものであること。地域経済から除外されるグループを出さないようにする。

この原則は、データに偏りがなく、異なる人口層によってどのような変化の違いがあるかを明らかにするために、その結果はよく分析されなければならない。

Participation(参加) :コミュニティー・データの構築は、地方公共体、技術事務所、研究者、不動産開発業者、地方のビジネス、フィランソロピー、コミュニティー組織、そして住民自身を含む、広範なステークホルダーの参加を必須とする。そして必要に応じていつでも、匿名のレポート、または概要と結果報告は一般に手に入るようにし、活発なコミュニティーの話し合いに用いられるようにする。

Action(実行) :コミュニティー・データは、政策形成者と、コミュニティー・グループとパートナーが地域の政策の対象および投資対象を見出す際の重要情報である。この早期警告システムは実効性のある対応と組み合わせることが必要である。これから起ころうとしている挑戦と機会を予測し明らかにするだけでは不十分で、地域のステークホルダーは挑戦すべきことと、機会の最大化を展開する具体的な戦略を必要とする。また、アカウントビリティを確保するメカニズムをつくりだし、長期にわたる努力の持続と財政源を確保しなければならない。

これらの近隣地区データは、評価の視点からは、近隣地区の変革達成の中長期のアウトカム指標となるものである。その事例としては、Cleveland Community Outcome Indicators があげられる（上野、2015 参照）。このコミュニティー指標は 5 つの目標領域グループ：①経済的チャンス可能性、②組織とサービス、③家族と青少年の育成・開発、④安全・警備、⑤近隣地区のアイデンティティーと誇りからなり、そのグループごとに、複数の指標で構成され、全体ではおよそ 87 指標となる。

4.4 New Orleans Index : 災害復興におけるデータの役割。

カトリーナ台風は 2005 年アメリカ・ルイジアナ州ニューオーリンズを襲った米国では最大級の自然災害として記録される。暴風と高波より堤防の崩壊で市は水害によって人的物理的経済的に膨大な被害を受けた。ブルッキングス研究所¹の政策センターはニューオーリンズ中心地区の復興を追跡するために「カトリーナ指標 2005 年 12 月」を出版した。復興を辿る指標は、人口、経済、住宅、そして都市インフラ領域にあるものであった。2007 年には、広域ニューオーリンズ・コミュニティー・データセンター(The Greater New

¹ ブルッキングス研究所 (Brookings Institute) 米国最古の独立シンクタンク、今年 100 周年を迎えた。政策研究政策分析において最先端を切り開き、米国の知を代表する。

Orleans Community Data Center)はブルッキングスとともに指標をさらに増加した「The Index」を出版した。指標値は常に更新され、その後、センターとブルッキングスはこれを New Orleans Index(ニューオーリンズ指標)と改名し、センターは、国内また地域メディア、政策決定者、政府、研究者、そして民間セクター、NPO コミュニティーのリーダーたちに復興情報を与えている。2010年にはカトリーナ 5周年にあたって「ニューオーリンズ指標ファイブ」を出した。このレポートは、New Orleans の、経済成長、包含的成長(インクルージョン)、生活の質、そして持続性を、市と県の復旧・復興を 20 の指標で検証するものであった。2015年には 10周年にあたって New Orleans at Ten をまとめている。ここではニューオーリンズの復旧から変換の移行の過程は 30 以上の指標で構成されている(表参照)。ここでの指標理念は、災害に見舞われた New Orleans の復興において、指標は単に市が以前の姿に復旧できたか、すなわち元の数値に戻ったかを測るのではなく、市が復旧からさらに変革変貌を目指した、新たなビジョンを示すものとされたのである。それらの指標を収集し、その指標を測定しモニターし、パフォーマンスを追跡してゆく。このデータによって、復興の過程に関わる、ステークホルダーたち、すなわち地域自治体、市民組織、民間企業、市民それぞれが、その過程に積極的に参加する、参加の方途を与えることができると考えている。データと指標は測定の道具ではなく、変革の行動のためのツールである。インデックスは指標を 30 以上の指標で構成されている。

表. New Orleans Index at Ten

経済成長指標	包含成長指標	高校生卒業率
雇用増	人種、民族性別世帯収入	青少年への投資
経済動力	人種民族性別教育達成率	公共の安全性
地域サービス群	人種民族性別就業率	公共の汚職、収賄
給与	収監投獄率	住宅アフオーダビリティ
生産性	市のミドルクラスの規模	持続性指標
空港運行情	市の人種民族性別ミドル	自転車道
企業家精神	収入の不平等	公的交通による通勤
ベンチャー・キャピタル	貧困の郊外化	空気の質
教育されたワーカー数	生活の質指標	地下水塩分濃度
高等教育への州資金	芸術と文化	沿岸湿地
就業先拡大	公教育	

Data Center Research Org, New Orleans Index at Ten^v より

4.5 災害復興とレジリエンス指標

2005年以降、世界は大きな自然災害に見舞われてきた。これらに直面して政策決定者は政府であろうと、地方自治体であろうと、どのレベルにあらうともこれに対峙しなければならなくなっている。ここで、地域コミュニティーには、レジリエンス能力が必要とされるというビジョンが提起された。レジリエンスは復元力、回復力といわれるが、それは単に物理的な回復ではない。

New Orleans (以下 N.O と省略)の災害復旧と復興の経験は「早期警告」とあらゆる衝撃への「対応能力」の二つを必要な「レジリエンス能力」ととらえている。

地域のレジリエンスはふたつの関連要素によって構成されている。第一は①被災後いかに地域は復活したかというレジリエンス・パフォーマンス、第二は②どのような衝撃に対しても応える地域のレジリエンス能力である。

長く災害を研究している学者は、災害はその以前にあったトレンドを加速させがちであると結論してきた。しかし、これは N.O の都市圏においてはあたらぬ。カトリ

一ナ前において N.O は人口減少にあり、雇用成長が弱く、貧困であったが、いくつかの指標からは N.O 地域はこのトレンドに逆らう傾向を読みとることができ、地域は以前よりも「強く」復興したといえる。ここに N.O はレジリエンス能力が高いと評価される。

5. 日本への示唆：復興と地方創生の基本インフラとしてのコミュニティー・データ

米国が、特に多くの困窮する近隣地区コミュニティーが、その社会問題を解決できているとは全く言えない。2016 年の大統領選にみられるように、社会階層の分極化分断化傾向は極めて問題である。しかし米国の底辺社会は変革を意図して動くというダイナミズムを持っている。それは米国のデモクラシーに関与する人間と組織が多々存在することであり、そのメカニズムには、「データ」が機能しているのである。米国のリーダーたちは、デモクラシーの進展とデモクラシーの理念の追求にとって、より良きデータ、誠実な正直な数値を持ったデータが必要であることを認識している。米国の、リーダーシップをとる人々は、より多くのひとびとがそうしたデータにアクセスし、データの意味することを理解し、政策を理解することが不可欠であるとして、データの民主化を目指している。

地域コミュニティーの開発は、災害復興をはじめとして、日本の地方再生のカギとなるものである。データと指標の形成を、コミュニティー開発と地域創成の中核に据えて、財団、シンクタンク、大学、民間企業、NPOs と公共と市民のネットワークとパートナーシップによって、データ・センターをあらゆるレベルで組織化することは極めて有効であるはずだ。これには日本の中だけではなく、海外からのデータ構築の知識と技術を導入する。地域創成の事業費の一部をコミュニティー・データの作成と情報の収集蓄積、事業をモニターし、パフォーマンスを測り、評価するセンター組織とシステムをつくることが重要である。コミュニティー・レベルでのデータ創出と維持更新は、社会の基幹インフラであり、データを扱える人材を供給する重要な新産業となる。

補講

なぜコミュニティー情報と近隣地区データなのか。

小規模地域の情報の持つ意味。

○県ないしは市町村レベルの、総合的なデータ、統計情報は、より小規模の地域、コミュニティー、近隣地区の状況を的確に示さない。小地域毎で、物理的、社会的、経済的、人的状況は異なる。

○小地域、近隣地区毎の情報が、地域の住民、地域グループと組織、自治体の、地域の改善と改良、開発と創成の指針となり、それらにとっての具体的な行動と活動を支持しサポートすることができる。

○近隣指標は、近隣地区の問題を明らかにし、事業を計画し、アクションを鼓舞し、変革を代弁し、民間の投資の対象を明示し、官民によるイニシアティブを評価し、コミュニティー自らが、コミュニティー自身を知ることができる。

○地理情報システム技術の開発と展開によって、小地域の多くの情報と指標を重ねあわせて表示することが出来るようになった。この作業が容易になったこと、誰でもが造り、使えるようになった。

○現状と問題の視覚化、ビジュアライゼーションによって、情報とデータが、皆がわかるものとなった。「情報の民主化」が促進され、人々の参加が拡大した。

4 データセンター概要（追加資料、文末）

参考文献

上野真城子(2013) 「米国の「政策評価への事業費1パーセント保留」の歴史的意義」、『日本評価学会 第14回全国大会発表要旨集録』、日本評価学会

上野真城子(2014) 「オバマ政権の社会政策における挑戦とCB040年の意味するもの」『第15回日本評価学会全国大会発表要旨集録』

上野真城子(2015) 「社会変革プログラムの評価の枠組み」、『第16回日本評価学会全国大会発表要旨集録』

G. Thomas Kingsley, Claudia J. Coulton and Kathryn L.S. Pettit(2014). *Strengthening Communities with Neighborhood Data*. The Urban Institute. Washington, D.C.

i 当論文は2016年日本評価学会第17回大会に発表した論文を加筆修正したもの。

ii Russel Sage Foundation, 1907年に設立された民間財団。ことに労働者階級の雇用と住宅、健康等の生活状況の社会調査を実施し、社会統計をもとに多くの法律規制につなげた。

iii Kingsley (1995). *Building and Operating Neighborhood Indicators Systems: A Guidebook*. The Urban Institute Washington DC.

iv The Urban Institute は1968年に設立された都市政策の研究評価を行うシンクタンク。

v New Orleans Index at Ten, <http://www.neworleansindex.org>

4 コミュニティ・データセンター概要

4 Centers Profile	1. NeighborhoodInfo DC Washington DC	2. Neighborhood Nexus Atlanta, GA	3. The Data Center New Orleans, LA	4. NEO CANDO* Cleveland, OH
設立年度 対象人口	2006 Washington, DC & region	2009 metropolitan area	1997 Southeast Louisiana	1990 metropolitan area
ミッション、役割	コミュニティ組織、リーダー、住民、自治体に圏域の人々の生活の質の改良に寄与するために提供する。地域情報とデータを、コミュニティ開発と政策決定に用いる。データの民主化。	地域の情報システム。データとツールをリーダー、自治体、ビジネス、アドボケートをネットワークし、市民のための機会を作る媒介者として提供する。	センターのアプローチは①地域の強みを示す基礎指標を分析、モニターする。②地域の関心とセンターの専門性が合致するところでより深い研究をする。③見解を知らせる。	広くアクセスできる社会、経済データシステム。大学 Case Western Reserve Univ. 内に設置され、利用者は17のカウンティや、地域の近隣地区のデータにアクセスできる。
生産物 活動 収集される近隣指標	近隣データ、レポート作成、分析。 人口動態、ハウジング、経済状況、犯罪と安全、教育、健康、固定資産動向・特性、公的扶助状況。	コンサルティング、技術援助、マッピング、レポート作成。人口動態、ハウジング、経済状況、犯罪と安全、教育、固定資産動向・特性、公的扶助状況	レポート、データ、災害復興指標、水害制御、マッピング。人口動態、ハウジング、経済状況、犯罪と安全、教育、健康、固定資産動向・特性、公的扶助状況	データ、貧困研究と評価。Web 情報、表、マップ作成訓練。人口動態、ハウジング、経済状況、犯罪と安全、教育、健康、固定資産動向・特性、公的扶助状況
スタッフ人員 支持関連組織、サポート財団等	9名、年間 250,000 ドル、Fannie Mae, The World Bank, The Community Foundation for Capital	5名、Annie. E. Casey Foundation, Community Foundation for Greater Atlanta. United Way	5名 Brooking Institution Nonprofit & Knowledge Works NNIP	11名 The Center for Community Solutions. Enterprise. The George Gund Foundation.

1. NEO CANDO: North East Ohio Cleveland Are Network for Data Organizing <http://neocando.case.edu/>
 2. <http://www.neighborhoodinfodc.org/> 2. <http://www.neighborhoodnexus.org/> 3. <http://www.datacenterresearch.org/>

作成 Ueno & P.Tatian, Nov. 2016