

変貌するイギリスのコミュニティワーク

～シェフィールドの実態の中から～

谷口政隆

はじめに

1990年代のコミュニティワークは、混迷の度を深めているように思われる。例えば、福祉8法改正を経て各種の在宅福祉サービスを急速に開発しようとしている状況のもとでは、コミュニティ総体の動向よりも、個々のニーズに目が注がれ、また日々の暮らしを支え、直接その成果と課題が明らかになるサービスの運営に多くの努力が割かれていくかのようである。コミュニティワークという目に見えにくい、長期的な先行投資型の活動は衰退し、クライアントとなっている人々への対応にもっぱら追われ、地域社会の中で不利益を被るその他の人々の存在が忘れられていくのではないかという危惧の念を抱く。

また、社会福祉協議会の職員研修会などで実感することであるが、コミュニティワークの一連の技法を意図的かつ専門的にとり入れて分析・評価に至るものが極めて少ない。当事者組織の活動に支援を行なっている、たまたまそうした集団からの呼びかけに応じただけのものであって、グループ活動が一定の水準に達してくると公的なサービスの一翼を担うようなものに変質させられてしまうという例も多く目にしてきた。わが国にはコミュニティワークが浸透しているとはいえない状況と理解されるのである。

たまたま上述のような課題意識を持っていたので、現今のイギリスにおけるコミュニティワークを追って、われわれが日本的に理解しているものと対比、再考してみようとした。本稿は、その第1としてシェフィールド市の現況を紹介しようと

するものである。シェフィールド市を選定した理由は、イギリス「コミュニティワーク連盟」の事務局を置く事からも分かるように、スコットランドのストラスクライドについてイギリスでは第2にコミュニティワークが発展している自治体であると評されているためである。

以下、コミュニティワークを考える上で、最初に市の概要を紹介しておきたい。

1. シェフィールド市の概要*¹⁾

(1) 市の特性

シェフィールドの人口は約53万人、イギリスでは第5位の大都市である。三方を丘陵に囲まれた市の面積は36,775ヘクタール、そのうち公園その他の公共的なオープンスペースが2,570ヘクタールとなっており、高品質の刃物・銀食器・鉄鋼の産業都市として世界的に名を知られている。鉄鋼労働者が集まる中で、19～20世紀にかけてのスラム掃除、住宅建設、失業に対する公共事業プログラムを展開するなど、歴史的に労働党が強く、社会福祉をはじめとする公共施策がよく発展した自治体といえよう。

第二次大戦後は、市の公会堂を再建するばかりでなく、スラム除去と新しい住宅建設にエネルギーが注がれた。そして1960年に至るまでにシェフィールドは、高層住宅と共に自然の背景を生かした伝統的な住宅づくりで国際的に名が高まっている。また、高層ビル街の建設による教育機能の拡大、また環状道路の設置と路面電車をバス輸送に転換することによる交通問題の解決も行った。この年

代での懸案の課題は企業と一般家庭から出る煤煙の除去、それに伴う石炭から石油への移行であったが、今日では世界的にクリーンな産業都市と呼ばれるようになってきている。

なお、高価で品質の高い鉄製品を製造する工場が集中するシェフィールドは、鉄鋼業界の退調の影響を受け難いとはいえ、やはり劇的ともいえるような景気の後退に襲われており、後述するようにコミュニティワークにも多大の影響を及ぼしている。今や、シェフィールドは新しい企業の誘致による市の経済的再建が最大の課題なのである。

なお、市の中心部にシェフィールド大学のキャンパスが各所で大きな面積を占め、そのオクタゴンセンターは超モダンな建物で催し会場となり、市の公会堂にはコンサートホールがある。1991年にはライシウム劇場が1,200万ポンドをかけて改修されオープンした。また、50以上の公園や庭園があり、第一級のクリケット、フットボールの試合が市内で行われ、ユニバーシアードも1991年に開催されている。さらに、ヨーロッパ最大のショッピングとレジャーの複合センター「メドウホール」の開発が行われ、その面積は38エーカーに達している。これらは勿論、経済再建の一環である。

(2) 人口構成と動態

1987年6月30日現在での戸籍推計によると、総人口は532,300人で、1981年国勢調査では表1に示すような人口構成になっている（イギリスの国勢調査は10年ごとに行われ、1991年の結果はまだ公表されていない）。シェフィールドの人口動態はおおむね安定しているが、総人口は毎年わずかに減少を続け、最近は横這いとなっているが、総人口の中で高齢者の比率は次第に増加しつつある。シェフィールド市中央政策部門（Central Policy Unit）は出生と死亡に関するデータなどを用いて、主要な人口動態の推計を行ない、1987年時点で次のように報告している。

“毎年、シェフィールドの総人口は約2,000人ずつ減少している。概略、この半数が市外への転出であり、あとの半数は「自然減」、つまり死亡が出生を上回るという事実から生じている。この根底となっている人口の自然減は、出生率とからむ重要な事項であり、すこし詳細に検討する価値がある。

イギリス全体の数値からすると、1960年代の半ばから1970年の半ばにかけて出生率の低下があり、人口に占める児童数が大巾に減少した。シェフィー

第1表 シェフィールドの人口構成（1981年国勢調査）

	地 区	1	2	3	4	5	6	7
総人口	532,016	10.7%	17.4%	20.2%	17.8%	9.2%	11.1%	13.6%
75歳～	33,078	11.0	19.0	23.6	15.3	8.4	11.3	11.6
5歳未	27,443	12.0	16.7	18.8	15.9	9.4	12.7	14.5
失業者	27,751	13.9	14.9	14.5	17.0	11.9	13.8	13.9
ひとり親	9,376	15.3	15.7	17.2	16.4	9.3	13.8	12.5
年金受給单身生活	34,895	11.3	18.8	20.7	16.6	8.9	11.7	12.0
永続的疾患	9,257	10.8	16.9	14.2	18.6	10.3	13.6	15.6
風呂もしくは屋内トイレなし	3,766	13.5	32.5	20.4	8.0	13.3	7.5	4.7

※人口を社会福祉関係の行政区7地区に分けて掲載した。

ルドにおいては、1976年度で出生が5,500人という低い数値になった。その後不規則ながら現在では年間約100人ずつ増加しており、1981年時点での5歳以下人口23,000人は、1995年時点で27,000人に増加する。たしかに、この増加が確実なものと言いきれないが、1984年の出生は6,124人に達し、前年の数値より91増加している。関心をひくのは昨年の出生のうち、1,183人が「非摘出子」として区分されていることで、全出生の19%を占め、全国平均の17.4%よりもわずかに高い。1984年には16歳以下の母親から61人の新生児が誕生している。

出生が次第に増加していくに従い、幼稚園・小学校低学年児（4～7歳）の数が増加していく。小・中学校生徒（8～11歳）の数は、数年間にわたって急速に落ち込んでいた。1981年には31,000人だったものが、1984年までに23,000人に低下した。この低下は1986年まで持続し、1990年代の初頭まで横這いで、その後次第に増加に転ずる。次に、学齢児（12～15歳）は、1984年以降、毎年約2,300人ずつ減少し、1990年の21,500人で底を打つ。1984年にはこの年齢集団は35,000人であった。全体として、4～15歳の児童人口は、この10年間毎年約2,200人ずつ減少し、この後幼年人口が次第に増加していくであろう。”

(3) 雇用

1988年の統計では、人口529,500人に対して全就業人口は約235,000人。そのうちの68%はサービス業に従事し、製造業種は1981年の35%から1988年の23%へと低下しており、シェフィールドは雇用という観点からするとやはり製造業に依拠する都市ではない。

市の最大の雇用主は市役所である。1988年時点でその職員数は24,000人、1989年には26,400人に達した。これと対照的に、国営の製鉄会社従業員

は1981年の11,500人から1988年の4,750人に減少し、他の製造業種でも同様に減少した。一方、電話公社、郵便局、トイント地区保健衛生部などの雇用が増大し、シェフィールド大学および製菓業が安定した雇用を保っている。

1979年までシェフィールドの失業率は全国平均を下回っていたが、1986年秋の17%をピークとして、最近は9.5%の水準で全国平均を越えている。全有業者の4分の1はパートタイムで、主として女性の就業である。

(4) 議会政治

シェフィールド市からは6名の国会議員（労働党議員5名、保守党議員1名）が選出されている。市議会は29の選挙区から各3名の議員が選出されており、合計87人の議員のうち労働党68、保守党13、社会民主党6（1989年度）という勢力分野になっている。

市会議員は多様な任務と責任を持っている。各市会議員は1乃至それ以上の委員会および部に所属し、ここで地方政府として実施すべきことと財政の支出を決定している。また、各選挙区の住民が抱える問題や苦情に対処している。なお、市会議員の活動はボランティアなもので無償であるが、市議会に出席した際には1日当り最高19.5ポンドの手当を請求することができる。市会議員は平均して1週間当り20時間を市会活動に当てている。

毎月第1水曜の午後が全員協議会で、ここで市行政の全領域についての決定が行われる。この間に各種委員会が開催され、例えば教育委員会は教育部をカバーし、余暇活動委員会は芸術・図書館・博物館・レクリエーション部行政について審議決定している。

(5) 歳入と歳出

1990年度の歳入および歳出内訳の概要は次のようになっている。

主要な歳入

* 中央政府からの歳入	39,000万ポンド
* 人头税	12,800万ポンド
* 地方税収	14,200万ポンド
* 市予備費	900万ポンド

主要な歳出

* 教育関係	17,900万ポンド
* 社会福祉	5,900万ポンド
* 道路交通	1,900万ポンド
* 経済開発	1,000万ポンド
* 社会教育	2,200万ポンド
* 保健	1,000万ポンド
* 清掃	600万ポンド
* 住宅	1,600万ポンド
* 管理運営費	1,200万ポンド

2. 社会福祉行政の概要

(1) 福祉政策に関する市議会表明

周知のようにサッチャー政権下での公共支出削減、特に教育および社会福祉関係予算の引き締めは自治体の政策に多大の影響を与えた。1989年にシェフィールド市議会は次のようなステートメントを発表している*2)。少々長くなるが、イギリスの自治体の苦悩と社会福祉が後退せざるを得ない状況を物語っているので、そのまま掲載しておきたい。

“シェフィールド市議会は、市民のニーズを満たすために良好な公共サービスを提供する体制をつくることを、基本的な責務としてきた。適切な水準でのサービス、優先順位の選択、資金供給による必要な資源の拡大に関する決定は、民主的に選出された地域の代表によってなされるべきものだとしている。

しかし、1979年以来、中央政府は地方政府に制約を加え指揮監督をするという政策を採り続けてきた。それぞれに異なる地域社会のニーズおよび願望を知り、それらを反映することができない中央集権的な方向にわれわれを引き込み、次第に地域民主主義を破壊し続けている。

シェフィールド議会は、これまで中央政府が押し付けてくるものの多くに抵抗してきた。われわれはサービスを維持し改善していくために、概ね有利な戦いを進めてきたが、それでも1979年以来現在まで政府助成金2億5,000万ポンドを削減され、地方税の割引は2倍に達し、中央政府はさらにわれわれの資源開発能力を締め付けている。

こうした状況の中であるが、議会は以下のような優先順位を明確に定めている。

- * 不利益の度合いに応じて優先順位を区分する。
- * 地域ごとのサービスを確保する。
- * 最大のニーズを持つ地域及び個人に対して平均水準以上の資源を配分する。
- * 市の内外で機会均等の就労政策を継続する。

われわれはこれまでと同程度の資源しか確保できない状況にあっても、良好なサービスを提供していく方法を検討しているが、最近の情勢からすると当議会が望まれているすべての政策を実行に移していけるものではないと認識している。以下の各項は市議会のサービス提供に関する原則であるが、現在の中央政府の政策では、これらの目標は達成されていかないのであろう。

また、社会福祉サービスについてシェフィールド議会は、十分なケアと助け合いを基本的な原則とする。

- * 保健と社会福祉サービスは、必要な時に無償で利用できなければならない。
- * すべての市民は、権利として、手当、年金その他の支援の水準が適切なものでなければならず、その子どもたちは尊厳をもって快適に

暮せることが、当然のこととして要求できなければならない。

*サービスの計画立案、管理運営そして開発は、地域で管理（コントロール）されるべきであり、サービスが提供される地域のニーズや特性を反映したものでなければならない。

さらに、1988年社会保障法はビクトリア時代の価値観に戻る最悪のものであり、それは障害者や慢性疾患の人々に対する手当や年金を大巾に減額するものである。種々の手当に依存する人々のライフスタイル、健康、そして福祉はさらに損われるであろう。食事や住宅条件は、貧困によってさらに悪化するであろう。”

(2) 社会福祉部の変遷^{*)}

シェフィールドの社会福祉部は後述するように、「家族・地域サービス部（Family & Community Services Department）」という固有の名称が付されている。これは、イギリスの地方自治体社会福祉部門がいずれもそうであるように、1968年のシーボーム報告に基づいて構成されたものである。

シーボーム報告は、社会福祉サービスの体制がばらばらであることと、自治体社会福祉部の間でのサービス体制が異なっていることを浮き掘りにしたが、シェフィールドでも問題を抱える家族は部局間をたらいまわしにされ、当該の部門に配置されているワーカーですら、どんなサービスが提供されるのか戸惑う状況は、同様であったとされる。

シーボーム委員会の勧告の多くは1970年の「地方自治体社会サービス法」に織り込まれたが、それはすべての州および市（人口5万以上の市で州と同格に行政を行う）に「社会福祉部」を設置するよう求めたものであった。この部門は、あらゆる対人社会サービス機能を遂行するもので、それ

まで「児童」「福祉」の部門が行っていたサービスと、「保健」部門が行っていた精神保健ソーシャルワークとホームヘルプそして保育所のサービスを合体したものである。

そうした中で、シェフィールド市は1970年9月1日に社会福祉部を設置している。しかしながら、それぞれの部門が市の各所に分散していたため、1972年1月、現在のレドバースハウス（Redvers House）に社会福祉の各部門が移転した。

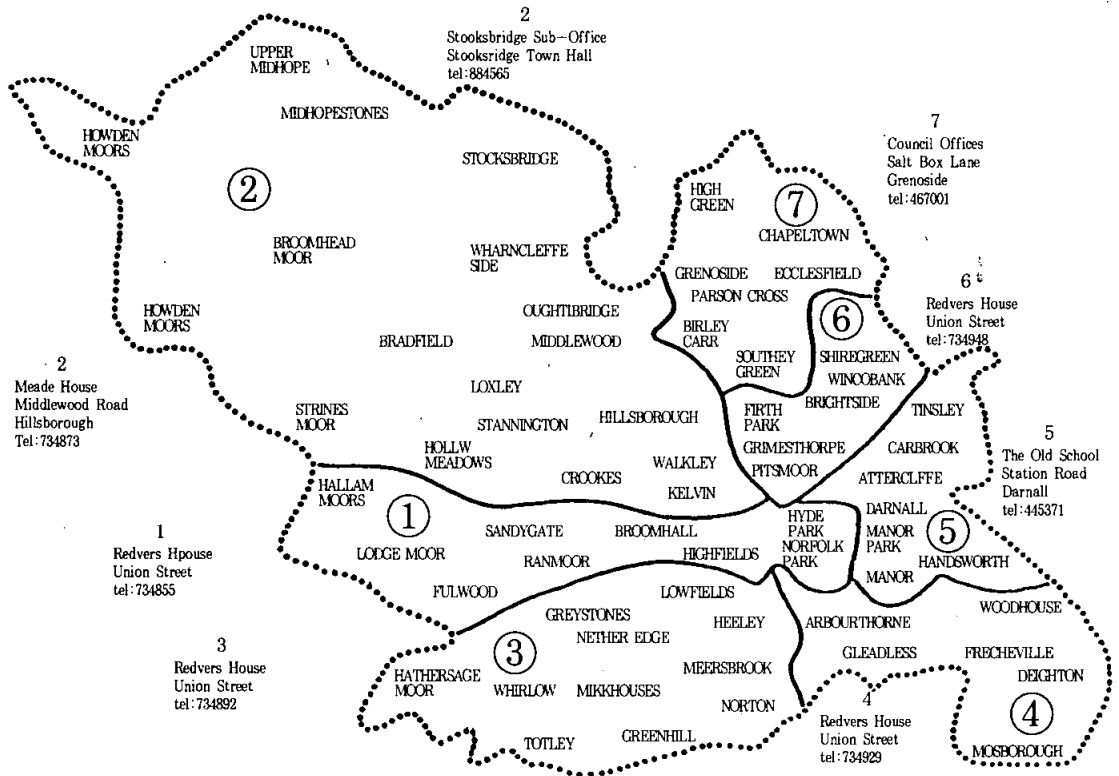
社会福祉部は4領域に分かれて業務を行っていたが、その構成は今も生き残っている。フィールドワークサービス、入所・デイケアサービス、アドミニストレーション・サービス、調査研究・開発の4部門がそれである。当初にフィールドワークサービスは6の地区チームの分かれ、おおむね現在の第1地区から第6地区に対応していた。

1973年には社会福祉部から「家族・地域サービス部」への名称変更が行われた。その理由は、委員会（議会）がサービス提供内容を正確に反映する表示として、このほうが適切だとの決定をしたためである。

1974年4月に行われた地方政府の大幅な再編成によって、シェフィールドは指定都市となり、従来より広い地域にサービスを提供することが市議会に要請された。そこで家族・地域サービス部に7番目のフィールドワーク部門をつくって新しい所管区域をカバーすることになった。第1図は、これら7区域の境界を示したものである。

また1974年には、シーボーム委員会報告の勧告に従って病院ソーシャルワーカーが地方自治体に移管され、同時に国民保健制度の大巾な再編成が行われている。シェフィールドの病院ソーシャルワーク部門は1920年代からの歴史を持っており、この移管によって、市内のすべての病院が病院ソーシャルワーカーのサービスを受けられるようになった。

第1図 シェルフィールドの地区事務所配置と所管区域



1979年、それまで創設以来の部長であったマリ・アーミティジが退職し、調査開発部次長であったネイル・ケイが部長に就任した。1984年に新規施策として、最初の「小地域支援施設 (Neighbourhood Support Unit)」がエクレスフィールド (Ecclesfield) に開設されており。これは高齢者のニーズを満たすために、コミュニティ・サポート・ワーカーを通じて柔軟で広範囲にわたるサービスを提供するもので、1986年にはマナー (Manor) 地区に保育所併設のものが設置され、1990年にはシャイアグリーンにも開設されている。これらは小地域に直接サービスを提供するとともに、地域の人々の広範な活動に場となっている。この近隣支援施設の開設は、入所施設を拡大せず、各人が各々の家庭に止どまれるようなサービスの体制を組立てるといふ社会福祉部の政策転換

であった。

1980年代は、社会福祉部にとってあらゆる意味で変化の10年間であった。特に、高齢者数の増加からサービス需要が増大する一方、これに対応するために社会福祉部には財政上の制約が加わった。社会福祉部は1985年以来、支出の水準を切り下げてきている。その結果として、ソーシャルワークとその他のサービス領域でのポストを減らすという方策がとられた。また、財政削減と人口構成の変化という圧力の中で、社会福祉部内での資源再配分を行わなければならなかった。高齢者ホームを例にとると、保健と安全という問題や1室に複数の人達が居住するという事態を終結させたいがために、多くのホームが閉鎖されていった。閉鎖によって生じた資金は、入所施設よりも地域社会の中で支援するという政策目標に沿って、ホーム

ケア・サービスに再投入されたのである。

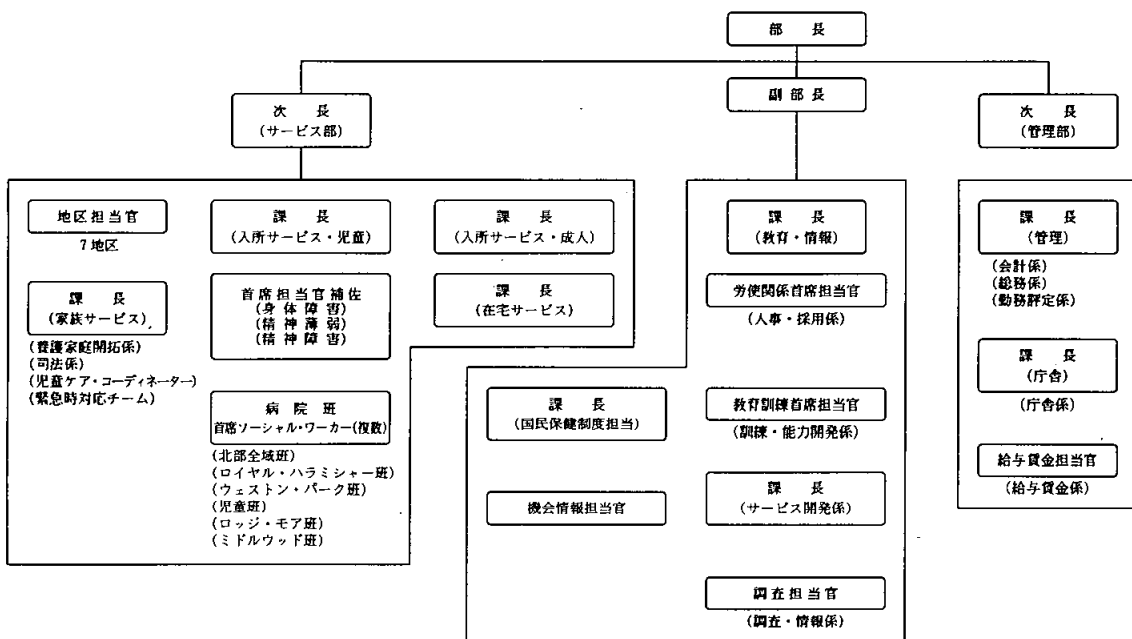
同様の方式が児童に関するサービスの領域でもとられ、そこでは資金は予防的な面に投入され、また児童の減少そのものが児童ホームに対するニーズの減少につながっている。

また、社会福祉部は1983年に成立した精神保健法のような国家的な法規制への対応として、全市を5区域としたソーシャルワーク・サービスを提供している。こうした国民保健制度および新しい児童法に対応する改革については、慎重な検討を

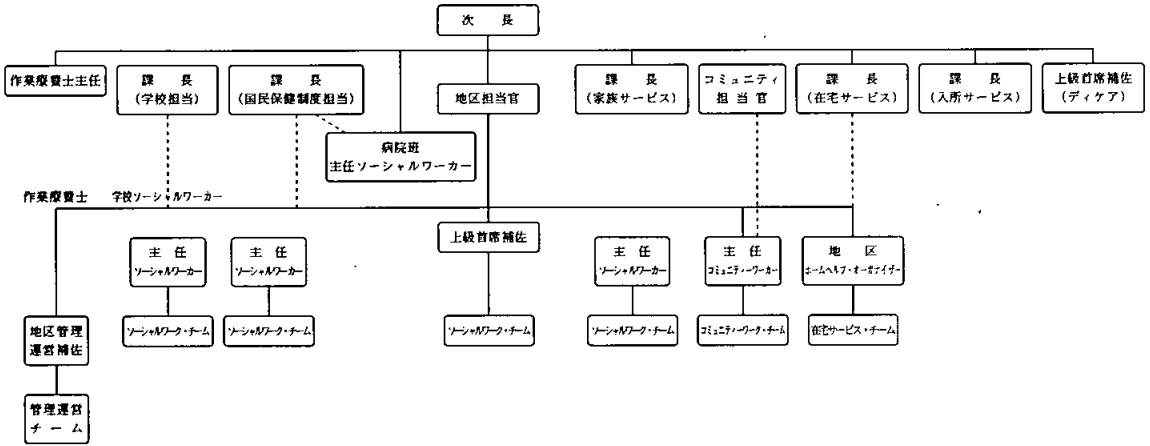
行っている所である。これらの改革に応じた社会福祉部の機構改革も計画中であり、保健医療・住宅・社会福祉について全市を5区域に統合することとしているが、1992年現在も具体化していない。

第2図は、これらシェフィールド市社会福祉部の機構を示し、この機構図から現業部門をとりだしたのが第3図である。こうした縦の管理機構のもとに、各職員は7地区事務所に分散配置されており、現業チームを構成している。

第2図 シェフィールド社会福祉（家族・コミュニティ・サービス）部



第3図 サービス提供部門の機構



3. コミュニティワークの現状

(1) コミュニティワークの再編成^{4,5}

シェフィールドは、コミュニティワークの再編成あるいは再構築を迫られている。その背景には、自治体財政の逼迫だけでなく、新に成立・施行されている「児童法 (Children's Act)」（1989）および「障害者法 (Disabled Persons Act)」（1986）と政府白書「人々のケア (Caring for People)」（1989）がある。これらの新しい立法は、いずれも地方自治体と地域集団・民間組織とのパートナーシップを非常に重視したものになっている。具体的には以下に述べるような事項であるが、ともかく社会福祉部と地域集団とが協働していく新たな道筋の開拓が求められており、その促進役の中核としてコミュニティワーカーに大きな期待がかけられているのである。

まず、児童法とコミュニティワークとの関係では、障害児を持つアジア女性支援の団体その他各地の保育グループの支援などは、従来から実施されているが、8歳以下の児童について放課後のケアを行っている各種の地域組織を支援することが重要な課題であり、5歳未満児童担当ワーカーは

特にチャイルドマインダーその他黒人が行っている児童のケアについての支援を展開する必要があるとされている。また、両親が黒人であるケースの支援、障害児に関するケア活動グループを開発してサービス提供を拡大するばかりでなく、この新しい法制度のもとで十分な便益を受けられるような力をつけられるようにすることも、コミュニティワーカーの新たな任務である。

障害者法のもとでは、市全域および小さな地域の中に存在する障害者グループの活動展開とその支援が必要とされている。コミュニティワーカーは、すでに自助グループなどこの種の活動を行ってきているが、特に求められているのはアドボカシーの権利を確立するための支援であり、各種の地域組織が障害者のニーズに積極的に対応できるようにすることが課題であり、障害者フォーラムや多様な自助グループとの協働活動が必要とされている。

政府白書（人々のケア）にある、サービス利用者との協議、セルフ・アドボカシー、サービス開発への参加などは、すべてコミュニティワークに求められる主要な技法である。また、介護者支援グループ、黒人の地域組織化、地域内各種グルー

ブに対する情報提供などはすでに実施されている。将来、この多くは地域社会の刺激剤となって発展して行くであろうし、1993年以降、民間が運営管理する団体は、そのケア活動について市当局と契約する立場に立つことになる。

最近のコミュニティワークは、地域社会を基盤とした自発的なケア活動の開発に向けられており、例えばランチクラブなどはすでに全市的なネットワークとなり、黒人高齢者のランチクラブも2つの黒人高齢者デイセンターで行われている。精神保健の領域でもアフリカ系カリブ人精神保健協会およびそれに関わるボランティアに対する支援活動拡大などがある。さらに今後の課題は精神薄弱者のインテグレーションを促進することである。

以上のような活動の大半はデイケア・サービスとの連携で推進されているものであり、今後はさらに広範囲にわたるサービス提供者との対応を拡大することが必要となっている。

コミュニティワーカーはこうした連携活動について人々の訓練を行い、機会を提供する。こうした点で地域の人々の参加を実現するコミュニティワーカーの専門的知識が今こそ求められているのであり、社会福祉部全体として中間管理層の削減が行われてきているのであれば、特にそうである。

政府白書「人々のケア」と先に挙げた諸立法は、民間部門、利用者グループ、介護に当たる人々との本格的な協議を求めている。コミュニティワーカーを除けば、社会福祉部はこうした活動に乏しい経験しか持っていない。コミュニティワーカーの専門技術は社会福祉部行政を支える上で基本的なものなのである。

また、コミュニティワーク部門が重視しているのは、貧困の問題であり、後述する「クレジット・ユニオン」の展開を図りつつ、ボランティアの訓練、黒人に対する相談助言サービスの開発を行っている。

黒人社会への対応は社会福祉部全体で行われているが、当事者団体に対する支援がもっとも重要視されている。例えばシェフィールド・アフリカ系カリブ人協会とその支部があって初めて黒人高齢者デイセンターができ、黒人精神保健プロジェクトも組み立てることができた。黒人社会でのコミュニティワークの基本は、あらゆるサービス領域に参加を求めていくことである。コミュニティワーカーの一部は黒人社会が自らの力で組織化を進めて行くことを主眼として雇用されているもので、この活動の中で女性と高齢者の問題もとりあげることになる。

人種差別に関する事件が全市的に発生しているため、社会福祉部として被害者支援および加害者の再教育と排除について地域の資源を動員していくことが必要になっている。第2、5、7地区では、こうした活動が伸展しているが、コミュニティワーカーの長期間にわたる関与があって初めてなしうるもので、他の専門職が容易に成しうるものではない。

また、コミュニティワークの重点のひとつは予防である。例えば、心身両面にわたる健康増進という点に関して様々なグループ活動がある。社会福祉部全体としては、困窮度の高いケースを優先して取り上げざるを得ないので、コミュニティワーカーは予防に関わる地域内の近隣組織の開発にもっとも重要な役割を演ずることになってきている。近隣センターの活動によって多数のホームレスの問題を解消できたし、精神保健のデイセンターもそうである。コミュニティワーカーの支援によって、精神薄弱者のインテグレーションも図られてきた。コミュニティワークを停止してしまうことは、将来、多数の障害者をコミュニティでケアしていこうとする種を蒔く作業を停止してしまうこととされている。

(2)コミュニティワークの理念と実践*6)

さて、こうしたコミュニティワークの基本理念と実践について、シェフィールド社会福祉部は次のように規定している。

〔理念〕

1. 現代社会の構造と組織および社会関係は、市民の無力化、不平等、抑圧を招いている。このような構造と社会関係に挑戦する必要がある。
2. 市民が、自ら重要な関係事項について参集し、組織をつくり、あるいはこうした問題が切り離され個別化されている事態に挑むことも、先の挑戦のひとつである。
3. コミュニティワークは、このプロセスを支援することができる。

〔目標〕

1. コミュニティワークは、人生と生活に影響を及ぼす課題に、市民が参加し関与していくことを目指す。
2. コミュニティワークは、社会的、経済的、政治的な論点について影響力を持ち、これを制御するため、市民が共に行動することを支援し、それを助長することを目指す。この意味では、コミュニティワークは市民の日常生活を統治している各種の制度および公私にわたる権力者と市民との関係に焦点を当てる。コミュニティワークは、力関係を変革し、市民による制御が容易になるような構造を創ることを目指す。
3. コミュニティワークは、社会的、経済的、政治的な問題に対応する上での主導権を握れるように、市民の能力・知識・経験を結びあわせることを目指す。
4. コミュニティワークは、相互支援を行ない、相対的に無力な集団の中に生ずる孤立を減少させるため、市民が結集するよう支援することを目指す。
5. コミュニティワークは、階級、障害、性、人

種などさまざまな点での否定的な差別に関する態度と行為とに対決をはからねばならない。われわれは、われわれ自身と他者および諸々の組織体に存在するこうした差別と対決しなければならない。

6. コミュニティワークは、民主的で、関係者すべてが参加・関与する集合的なアクションを促進することを目指す。
7. コミュニティワークは、上記5の文脈と関連して、各集団が各々の目的を明確に規定し、独立し、自律的な集団が創られることを目指す。
8. コミュニティワークは、無力な集団に対する資源の再配分と拡大の促進を目指す。
9. コミュニティワークは、情報へのアクセスの促進を目指す。
10. コミュニティワークは、共通の関心事をめぐって各集団が団結できるようにし、共通の目標を達成するためと、決定に影響を及ぼすために、連携を深めることを目指す。

〔実践〕

1. コミュニティワーカーの活動は、市民の能力を開発し、信頼関係を深め、市民と知識を共有することである。これは、集団構成員個々人との活動もあれば、また、小数の市民と活動を行なうということもある。
2. コミュニティワーカーは、地域の集団が形成されていく際にイニシアティブをとることが必要な場合もある。
3. コミュニティワーカーは集団内の自律の助長につとめるが、集団によっては非常に長い時間をかけて活動を共にする必要がある。
4. コミュニティワーカーは、行政や民間の組織および私的な組織を動かし、地域集団のニーズと需要を容認させ、かつ対応するようにさせていく。
5. コミュニティワーカーは、自らの主要なスキ

ルと知識を持つ。それはソーシャルワーク、ユースワーク、成人教育などといったものではない。しかしながら、これらの専門家はその活動手段の一部としてコミュニティワーカーのスキルと実践を利用することもある。

(3) コミュニティワーカーの配置と活動^{*7)}

シェフィールドのコミュニティワーク部門は、第3図に示す社会福祉部次長、地区担当官、主任コミュニティワーカーという組織体系を成し、先に述べた7地区事務所主任および各コミュニティワーカーが配置されている、しかし、コミュニティワーカーは中央・南西・北西・南東・北東の5セクターに分れてコミュニティワーク・チームを編成しており、現在の7地区事務所体制を将来の5サービス・エリアとする構想とが入り乱れてのチーム編成となっているのが現状である。

また、コミュニティワーカーの配置は、1988年および1991年の2回にわたる予算削減の影響を受けて定数が削減されたことに重ねて、後述するコミュニティワーク部門の見直しによって再配置を含む削減が行われようとしている。次の表は1991年8月末現在の配置と削減予定の状況を示したものである。つまり、1988年以前の状況からすると、常勤11名、パートタイム約9時間の削減という方

針で事態が進行している。なお、7地区から5地区制への移行が実現するまでの暫定措置としてコミュニティワーカー主任7名を配置し、常勤コミュニティワーカー27名を25名の体制とすることとしている。

こうした定数に対する実際の配置は第2表に示す通りで、削減計画を上回る欠員が生じている。その理由は、休暇・病気療養・その他退職者の補充が行われなかったり、新たに策定された都市プロジェクトに伴うコミュニティワーカーの新規ポストの募集が行われていないためである。コミュニティワーク以外の社会的なサービスは横這いか、ホームヘルプのような高齢者に対する在宅福祉サービスは部分的に強化されているものもある中で、「コミュニティワークは目に見えにくいワークであり、市議会の政策と対立するワーカーも多い。長期的な視点からすれば重要な先行投資なのだが、現在の直接的な福祉サービスの維持のほうが優先されてしまう」というのが担当課長の弁明であった。

しかし、それにもかかわらず人口約53万人の都市で40~50人のコミュニティワーカーが公務員として日常の活動を行っているという事実は、わが国でまったく想像することもできない厚みである。

第2表 コミュニティワーカー定数と再配置(削減)計画

	主任 コミュニティ ワーカー	一般 および 都市プロ ジェク トの定 数	計 旧 の定 数	第11項 おおよ び新都 市プロ ジェク トの定 数	コミュニティワ ーカー以外 のポ スト	合 計
現在の定数	常勤 7	常勤 34	13.5h	常勤 12	常勤 6 21.5h	常勤 59 35.0h
1988年削減	常勤 -1	常勤 -4				常勤 -5
1991年削減		常勤 -2	-27.8h			常勤 -2 -27.8h
再配置削減	常勤 -1		-18.5h		常勤 -2	常勤 -3 -18.5h
再編成後の定数 合計	常勤 5	常勤 27	4.3h	常勤 12	常勤 4 21.5h	常勤 48 25.8h

第3表 コミュニティワーカー配置の現況

	主任 コミュニティ ワーカー	一般会計 および 都市プロ ジェクト の定数	第11項お よび新都市 プロジェクト の定数	コミュニ ティワー カー以 外の ポスト	合計
現在配置数	常勤 7	常勤 21 18.5h	常勤 7	常勤 6 3.0h	常勤 41 21.5h
補充必要数	常勤 -2	常勤 +5 +22.8h	常勤 +5	常勤 0 18.5h	常勤 +9 +4.3h

つぎに、各地区事務所に配置されているコミュニティワーカーの状況を少々具体的に記述しておこうと思う。文末に資料として第1から第7地区事務所それぞれのコミュニティワーカー配置状況を示してあるが、これはシェフィールド市の人事台帳を要約したもので、実際の台帳にはワーカーが一般会計・都市プロジェクトなど別予算を組み合わせ配置され、またコミュニティワーカーとして固定配置されているものと病気休暇などの代替配置であるものなど、ワーカー数一覧からは読み取れない複雑な人員配置となっている。また、「新設ポスト」とされているのは、アジア、アフリカ系民族などの地域社会統合を目指した都市プロジェクトによるもので、コミュニティワーク再構成の一環を成しているが、見られるようにほとんど充足されていず、募集もされていない。

このうち第7地区事務所を例にとって、コミュニティワーカーの実際の仕事を紹介してみたい。所管地区の人口は約72,000人で、老朽化し立替える必要がある公営住宅の多い地域である。しかし、市全体の統計からすると（第1表参照）、市内では比較的良好な地域であり、地元のカレッジが障害者や社会人を含めた継続教育活動を展開している所でもある。しかし、この事務所のコミュニティワーク課長レイモンド・プリングルは貧困な白人が多く、窃盗事件と人種上のハラスメントが多発している地域だという。彼のもとに配置されているコミュニティワーカーは常勤2名、週18.5時間勤務の非常勤ワーカーが2名。定数6名のうち半数の3名が空席のままで業務が行われている。週

の労働時間は37時間（市の公務員ワーカーもすべて週37時間労働）で、課長の許可もとのフレックス・タイム制の勤務である。

1人のコミュニティワーカー（女性）は、20人定員の児童保育の場をつくり運営することを支援すると共に、女性の就労について各戸訪問や町の中での相談という形で活動している。他の3名のワーカーは、全区域あげての人頭税（ポールタックス）反対運動、人種上のハラスメントの防止と保護、近隣を基盤とした出資と貸出しを行う「クレジット・ユニオン」の運営といった活動に従事している。コミュニティワーカーが優先して行う活動目標は貧困と少数民族・障害者・女性の機会均等であり、利害関係集団による運動と変革だとプリングルは言うが、先にも述べたようにサッチャー政権下での自治体財政カットはコミュニティワーク部門を直撃し、削減の槍玉にあげられている。直接、市民の生活を維持していくためのサービスが優先され、かつ、中央政府・地方政府を問わず市民サイドから行政施策に反対することが多いコミュニティワーカーは、市議会の中でも快く受け止められない向きがあるようである。コミュニティワークは将来に対する貴重な投資であり、削減の中でも近隣レベルの活動を粘り強く継続すると彼は言うが、シェフィールド市コミュニティ情報課長でイギリス・コミュニティワーク連盟の事務局を努めるピーター・ザッカーは「コミュニティワーカー削減は全国的な傾向であり、マンチェスターなど最も厳しい財政難に直面している都市ではコミュニティワーカーが消滅したところもある」と

いう。イギリスのコミュニティワークの行方は混
沌としたものになっているのである。

〔注〕

- 1) 市の概要については以下のものによる。
Sheffield City Council, "Sheffield—Official
Guide.", 1990. pp.73—79.
- 2) Sheffield City Council, "Statement 1990",
1990.
- 3) Sheffield Family & Community Services
Dep., "Brief History", 1991.
- 4) Family & Community Services Dep.,
"Departmental Activities, 1990/91.", Sec.6,

General Community Work, pp.33—40.,
1990.9.

- 5) Family & Community Services Dep.,
"Community Development", Appendix 3E,
1990.11.
- 6) Family & Community Services Dep.,
"Definition of Community Work—Agreed
by Family Services in March 1986", 1990.
3.
- 7) Family & Community Services Dep.,
"Summary Information on Community
Work Post", 1991.8.

(資料) コミュニティワーカーの定員と配置の現況*
(各地区事務所別 1991年8月28日現在)

第1地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr	Denby Street	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	Norfolk Park	3 7	Comm Wkr 18.5Hrs Comm Wkr 18.5Hrs
Comm Wkr	Broomspring Centre	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr	高齢者	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr		3 7	88.6.より長期空席
Comm Wkr	South Sheffield	3 7	療養休暇中 補充要
Comm Wkr	Duke Steet	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	Broomhall	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	アジア女性	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	South Sheffield 地区アジア人	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	PCBH	3 7	新設ポスト 空席
難民 Wkr	アジア人	3 7	Wkr 18.5Hrs 長期空席 18.5hrs
難民 Wkr	アジア人	3 7	Wkr 1
5歳未満児 Wkr		18.5	Wkr 18.5hrs

第2地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	ソマリ人	3 7	新設ポスト 空席
事務 Wkr	Langsett	2 5	事務 Wkr 空席
事務 Wkr	Langsett	2 6	事務 Wkr 空席
運転手/ヘルパー	St Georges	2 6	運転手 空席
福祉権 Wkr		3 7	福祉権 Wkr 1

第3地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 18.5Hrs
			現在空席 18.5Hrs
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		18.5	病気休暇 18.5Hrs
			代替補充 18.5Hrs
Comm Wkr	中国人	3 7	新設ポスト 空席
5歳未満児 Wkr		3 7	補充予定 18.5Hrs
			補充予定 18.5Hrs

第4地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr	Moborough	3 7	Comm Wkr 22.5Hrs
			現在空席 14.5Hrs
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 18.5Hrs

第5地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 臨時配置 1 (前任者病休中)
Comm Wkr		18.5	現在空席
Comm Wkr	The Shop	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	Tinsley	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	Manor	3 7	現在空席
Comm Wkr		18.5	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr		2 8	現在空席
Comm Wkr	Woodthorpe	3 3	Comm Wkr 1 (前任者病休中)
Comm Wkr		26.5	現在空席
Comm Wkr		18.5	Comm Wkr 18.5Hrs
Comm Wkr	アジア人 Tinsley	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	バングラデシュ	3 7	新設ポスト 空席

第6地区

職 種	所管区域・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr	イエメン人	3 7	新設ポスト 空席
Comm Wkr	Sadacca	3 7	Comm Wkr 1 臨時 (前任者産休中)
Comm Wkr	アフリカ系カリブ人 Burngreave	3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	アジア系 Fir Vale 他		Comm Wkr 1
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 25.0Hrs
			Comm Wkr 12.0Hrs
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 25.0Hrs
			Comm Wkr 12.0Hrs

第7地区

職 種	所管区域区・所管事項	配置定数 (時間/週)	現 況
課長		3 7	課長 1
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 18.5Hrs
			Comm Wkr 18.5Hrs
Comm Wkr		3 7	現在空席
Comm Wkr		3 7	Comm Wkr 1
Comm Wkr	Parson Cross	3 7	新設ポスト 空席
Comm Wkr	Fox Hill	3 7	Comm Wkr 1