

2011 年度 博士論文

指導（主査）教授 市川一宏

副査教授 福山和女

英国コミュニティワークの史的展開

－コミュニティケアおよび地域再生政策の視点から－

A Study of the Development Process of Community Work in the U.K.

－ in the historical and policy context －

ルーテル学院大学総合人間学研究科

社会福祉学専攻博士後期課程

11GS-D52

西田ちゆき

目次

序章 問題意識の所在と研究の枠組み

第1節	研究の目的と意義	1
	第1項 研究の背景と問題意識	1
	第2項 英国におけるコミュニティワークの位置づけ	4
	第3項 研究の目的	8
第2節	分析の枠組み	11
第3節	本研究の方法と限界	14
第4節	用語の概念整理	15
	第1項 コミュニティワークの概念	15
	第2項 コミュニティディベロップメントとコミュニティオーガニゼーション	15
	第3項 社会計画	17
	第4項 コミュニティアクション	17
	第5項 コミュニティ教育	18
	第6項 社会政策	19

第1章 コミュニティワークの源流（19世紀末）

	はじめに	23
第1節	時代背景	24
第2節	慈善組織協会とコミュニティワーク	27
	第1項 慈善組織協会の発足	27
	第2項 慈善組織協会にみられるコミュニティワークの源流	29
第3節	セツルメント運動とコミュニティワーク	31
	第1項 貧困地域への対策	31
	第2項 セツルメント運動の起源	32
	第3項 セツルメント運動におけるコミュニティワーク	34
第4節	小括	36

第2章 コミュニティワークの萌芽期（1900年初頭～1940年代中葉）

	はじめに	39
第1節	時代背景	40
第2節	社会福祉政策の動向とコミュニティワーク	42
	第1項 社会福祉政策の概要	42

第2項	全国社会福祉協議会の誕生	44
第3項	全国社会福祉協議会によるコミュニティワークの展開	47
	(1) 地方社会福祉協議会 (Local Council of Social Service) の設置	47
	(2) 農村地域協議会 (Rural Community Council) の設置	48
	(3) 失業問題への取り組み	49
第3節	コミュニティセンターとコミュニティアソシエーション運動	51
第1項	住宅政策とスラムクリアランス	51
第2項	ニュータウンにおけるコミュニティワーク	52
	(1) 公営住宅における生活問題	52
	(2) コミュニティセンターの設置とコミュニティアソシエーション運動の展開	53
第4節	小括	54
第3章	コミュニティワークの理論形成期 (1940年代中葉～1960年代初頭)	
	はじめに	58
第1節	時代背景	59
第2節	公的福祉サービスの拡大とコミュニティワーク	60
	第1項 福祉国家成立期の社会福祉政策	60
	第2項 地方自治体におけるソーシャルワーカーの雇用とコミュニティワーク	63
第3節	戦後の都市政策とコミュニティワーク	64
	第1項 第二次世界大戦後の都市政策	64
	第2項 ニュータウンにおけるコミュニティワーク	65
第4節	コミュニティワークの概念と理論の形成	67
	第1項 ソーシャルワーク分野での取り組み	67
	第2項 教育分野での取り組み	70
第5節	小括	74
第4章	コミュニティワークの発展期 (1960年代中葉～1970年代)	
	はじめに	78
第1節	時代背景	79
第2節	コミュニティケア政策とコミュニティワーク	81
	第1項 コミュニティケア政策の展開	81
	第2項 社会サービス局の体制とコミュニティワーク	84
	第3項 地方自治体におけるコミュニティワークの課題	89

第3節	地域再生政策とコミュニティワーク	90
	第1項 地域再生政策の背景	90
	第2項 アーバンプログラムの意義	92
	第3項 教育優先地域事業におけるコミュニティワーク	93
	第4項 コミュニティディベロップメントプロジェクトにおけるコミュニティワーク	93
	(1) コミュニティディベロップメントプロジェクトの概要	93
	(2) コミュニティワークの戦略	94
	(3) コミュニティワークの展開	96
第4節	コミュニティワーク専門性の発展と課題	100
	第1項 急進主義・社会主義コミュニティワークの発展	100
	第2項 専門職領域を形成するための課題	102
	第3項 教育・訓練の展開	105
第5節	小括	108
第5章	コミュニティワークの転換期（1980年代～1990年中葉）	
	はじめに	112
第1節	時代背景	112
第2節	コミュニティケア政策の転換とコミュニティワーク	114
	第1項 コミュニティケア政策の転換	114
	第2項 コミュニティソーシャルワーク論争	117
	第3項 コミュニティケア改革におけるコミュニティワーク	119
第3節	地域再生政策の見直しとコミュニティワーク	121
	第1項 地域再生政策の転換	121
	第2項 コミュニティワークの展開	123
	第3項 地域再生政策の原理の転換	127
第4節	小括	129
第6章	コミュニティワークの拡大期（1990年中葉～2000年中葉）	
	はじめに	133
第1節	時代背景	133
第2節	コミュニティケア政策とコミュニティワーク	137
	第1項 コミュニティケアの動向	137
	第2項 ケアマネジメント体制	140
	第3項 民間非営利団体・組織によるコミュニティワークの促進	141

第3節	地域再生政策とコミュニティワーク	142
	第1項 地域再生政策の概要	142
	第2項 近隣地域再生事業におけるコミュニティワーク	145
	第3項 地域再生政策におけるコミュニティワークの課題	149
第4節	コミュニティワークの専門性の拡充	151
	第1項 専門性に関する現状	151
	第2項 職業資格の整備	153
第5節	小括	159
終章 要約と結論		
第1節	各章の要約	163
第2節	結論	167
第3節	残された課題	170

序章 問題意識の所在と研究の枠組み

第1節 研究の目的と意義

第1項 研究の背景と問題意識

日本におけるコミュニティワークの系譜をたどると、我が国において、地域福祉のモデルやアプローチに関する研究は1950年代、竹内(1955)や横山ら(1957)の論文にみられるように、米国において研究されたコミュニティオーガニゼーション論の導入から始まった。日本では、1950年代に入り、各地域で子ども会や母親クラブなどの活動が活発になり、各地に有能なリーダーを排出したが、これらの活動を基盤に、1950年代後半には住民ぐるみの地区組織化活動が進展した。さらには、児童や高齢者の分野で運動的な活動が市町村、都道府県、全国と重層的に広がってきた。保健福祉分野でのそのような活動に国も関心を示し、1959年には「保健福祉地区組織育成中央協議会」(通称育成協)の創立をすすめ、各地の地区組織活動に力を入れるようになるなど、コミュニティワークが進展した(永田1988)。1960年代はコミュニティオーガニゼーション研究が全国社会福祉協議会から多数発表され、次第に地域福祉への関心が高まっていった。コミュニティワークに関する文献・論文として、たとえば牧(1966)、前田(1961、1977)、重田(1962)らの研究が挙げられる。

日本の地域福祉の理論形成においては、英国におけるコミュニティケアの思想が少なからず影響を与えた。英国では1960年代後半に、シーボーム報告以外にも、コミュニティケア推進を提言する報告書が相次いで発表され、コミュニティワークに予防的な効果が期待された。地方自治体においては、1970年代初頭に、シーボーム報告(Seebohm Report 1968)に沿った改革が行われ、従来の各対象別の縦割りを排した、総合的な社会福祉サービス提供体制が実現した。このような英国のコミュニティケアの概念は岡村(1970)により、地域福祉の概念に組み入れられたほか、地方自治体における福祉政策にも影響を与え、たとえば東京都社会福祉審議会(1969)による『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について』、厚生省中央福祉審議会(1971)『コミュニティ形成と社会福祉』など、コミュニティケアの構想が相次いで発表された。

岡村による地域福祉論の登場は、日本の地域福祉の概念の転換点であったと考

えられる。岡村は 1970 年『地域福祉研究』において、地域福祉の構成要素を①地域組織化、②予防的社会福祉サービス、③コミュニティケア、④収容保護サービスと規定した、戦後社会福祉協議会を中心に組み込まれていたコミュニティオーガニゼーション、コミュニティディベロップメントの概念とコミュニティケアの概念の融合を試みた。さらに、1974 年に発表された『地域福祉論』では、収容サービスをコミュニティケアのなかに包含した福祉コミュニティの概念を示し、地域福祉の構成要素を①具体的援助活動としてのコミュニティケア、②コミュニティケアを可能にするための前提条件づくりとしての一般的な地域組織化活動と福祉組織化活動、③予防的社会福祉、であると定義し、福祉コミュニティの組織化モデルやアプローチが論じられた。

1960 年代から 1970 年代にかけて、米国では人種間対立などを内包した諸種の地域問題の顕在化、貧困撲滅運動などソーシャルアクションの台頭のなかで、様々なアプローチを試みる動きがあり、それらの理論的体系化のために権力構造の研究や組織理論などマクロ的な社会科学の視点をコミュニティワーク論に導入させる取り組みが始まった(定藤 1977)。日本においては、たとえば住谷・右田(1973)は、あらゆる生活問題の権利を問い、社会的・法的な権利を獲得することが地域福祉推進の前提であるとし、社会政策論の立場から地域福祉論を論じた。

1980 年代になり、コミュニティケアの具体策として在宅福祉サービスの供給が地域福祉の実践課題に提示されるようになると、コミュニティワークの目標は在宅福祉サービスの活性化を中心に位置づけられるようになった。たとえば永田(1988 年)の『地域福祉論』では、地域福祉を地域生活の基盤形成を目的とするものであると定義し、①在宅福祉サービス(予防的サービス、専門的ケア、在宅ケア、福祉増進サービスを含む対人福祉サービス)、②環境改善サービス(物理・制度的施策を含む生活・居住条件の改善整備)、③組織活動(地域組織およびサービスの組織化、管理の統合的運用によるコミュニティワークの方法技術)を構成要素であるとし、ロスマン(Rothman)の三分類¹に照らし合わせると、地域開発モデルを中心に位置づけている。

ここまで、1980 年代までの日本におけるコミュニティワークをみると、用語に関しては、コミュニティオーガニゼーションとコミュニティワークがほぼ同義語で使われており、厳密な区別はされていない²。また、1990 年代になると、コミ

ユニティオーガニゼーションにかわり、地域福祉論の教科書においてはコミュニティワークと日本語訳となる地域援助技術という用語が定着してきたが、どれを使うかは論者により異なる。しかし、概念についてみれば、少なくとも1980年代終わりまで、コミュニティワークは地域社会に働きかける技術で、ボランティア、地域住民、地域社会全体の福祉機関・団体に働きかけ、社会資源の開発や連携・調整を図ろうとする働きである（社会福祉士養成講座編集委員会1989）という概念は共通するものであったと考えられる。

やがて1990年代に入ると、福祉関係八法改正によって、市町村における在宅福祉サービスが計画的に整備されたことや、福祉サービス供給主体の多元化が進展したことなどから、地域福祉論も新たな局面を迎えた。たとえば右田（1993）は『自治型地域福祉』を発表し、社会計画への参加、地域組織化、住民運動だけでなく、住民主体、住民自治と行政との協働による「新しい公共」の創設が求められているという新たな視点を提供した。他方、大橋（1999、2000、2001）は地域福祉とは自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活ができるような必要なサービスを提供することであり、そのために必要な物理的・精神的環境醸成を図るとともに、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動と定義し、ミクロからマクロまで包括的な支援が必要であると述べた。そして、英国のバークレイ報告など英国のコミュニティケアにおけるコミュニティソーシャルワークの概念および実践を根拠に、地域福祉の推進方法としてコミュニティソーシャルワークの導入を提唱している。

つまり、1990年代になると従来のコミュニティワークの概念を若干変化させる定義が提起されるようになった。たとえば、1993年に出版された『現代福祉学レキシコン』（京極他1993）では、コミュニティワークは個別的サービス需要全体にサービス供給ができるよう仲介・調整などのコーディネート（ケースマネジメント）も含むものと定義されているように、地域福祉論の中でコミュニティワークの概念に揺らぎがみられはじめた。今日、コミュニティワークは在宅福祉サービスの供給が具体的な地域福祉の課題となる頃から「コミュニティワーク」が「コミュニティソーシャルワーク」と同義的に論じられることも少なくない。

藤井（2010）が指摘するように、これまで個別支援に携わるソーシャルワーカーは地域へのアプローチに関心が薄く、反対に地域の支援に携わるソーシャルワ

ーカーは個別支援への関心は薄い傾向があったことから、双方が統一的に意識される状況になったことは評価されるべきである。しかし、今日の地域福祉論（特に社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法』（2009）など社会福祉士養成のテキスト）はコミュニティソーシャルワークや地域トータルケアシステムなど、どちらかという個人ニーズを中心とした包括的なサービス提供体制の構築に焦点が置かれ、コミュニティワークのモデルやアプローチについては十分な検討がなされていない。しかも、コミュニティソーシャルワークとコミュニティワーク、コミュニティソーシャルワークとジェネラリストソーシャルワークの関係性が説明されていないことが、地域福祉を教える者、学ぶ者に混乱をもたらしていることが問題である。

また、地域福祉論では取り組むべき問題・課題としてコミュニティケア以外の多様で複雑な問題である貧困、ひきこもり、限界集落・限界団地などの問題・課題が示されているにもかかわらず、これらはコミュニティワークの問題に捉えられたとしても、具体的な実践課題として取り組まれていない。また、小地域福祉活動や地域福祉計画についても、コミュニティワークの理論や地域開発モデル、社会計画モデル、ソーシャルアクションモデルといったコミュニティワークの方法論に基づく検討が十分なされていない。

特に、コミュニティワークのまちづくりへの応用については課題であると考えられる。日本のコミュニティワークはソーシャルワーク分野でしか議論されておらず、これまでの知識や技術の蓄積がソーシャルワーク分野以外の領域で活動している専門職や市民活動家に十分に知られていない。反対に、他の分野で先行している実践がコミュニティワークとして十分に検証されていない。いまや多くの民間非営利団体が様々な地域福祉の問題や課題に貢献していることを考えれば、コミュニティワークがソーシャルワークの垣根を越え、共有されることが地域福祉の一層の推進につながるのではないだろうか。そのためには、何をどのように取り組んでいくべきなのかが課題となろう。

第2項 英国におけるコミュニティワークの位置づけ

それでは、英国のコミュニティワークはどのような現状であるか、日本のコミュニティワークにおける関心事に照らし合わせ、概観したい。

まず、コミュニティワークの位置づけであるが、英国においては、コミュニティワークという用語はコミュニティディベロップメント、コミュニティオーガニゼーションを包括する総称として使われてきたが、現在はコミュニティディベロップメントがコミュニティワークとほぼ同義語として使われることもあり、使う用語は論者によって様々であるのが現状である。

日本では近藤（1970）、田中（1970）、松山（2006）など社会教育分野におけるコミュニティワークの研究もみられるが、主として社会福祉研究の中でソーシャルワークの一方法として研究されてきた。しかし、英国におけるコミュニティワークはソーシャルワークの方法論のひとつとして位置づけられるものの、青少年を対象とした社会教育（ユースワーク、**youth work**）のひとつの方法論ともされ、ユースコミュニティワークという領域も存在していることや、ソーシャルワークの専門職に留まらず、地域に携わる教師や牧師、都市計画者など他の専門職にも使われるアプローチであると認識されている点は日本と異なる。これは1968年に発表されたガルベンキアン報告（**Calouste Gulbenkian Foundation 1968**）においてすでに明確にされており、コミュニティワークの概念を最初に取りまとめたときからの認識である。比較的近年に出版されたソーシャルワークの文献においても、コミュニティワークはソーシャルワークの方法論の一つとして捉えられているが、これを使うのはソーシャルワーク専門職に限らない（**Mayo 1998**）という認識に変わりはない。しかも、今日では、専門職でなくとも、ボランティアなど地域活動のコーディネーターを行う人々も使う方法論でもある（**Mayo 1998**）と捉えられている。

次に、コミュニティワークの概念に関して確認しておきたい。英国においてコミュニティワークの標準的な概念が示されたのはガルベンキアン報告においてであったが、そこにはコミュニティワークとは「基本的には、人と社会変動との間の相互関係に関するものであり、人々とサービスの提供者に、彼らと絶え間ない社会変動の間に、より快適に『ぴったり合う』状態をもたらし、他者との関係において、人として生存し、成長することを援助することである」（**Calouste Gulbenkian Foundation 1968 : 29**）³と定義されている。具体的には、第一に住民が自分たちの生活ニーズに気づき、解決すべき問題を決定し、計画を立て、実行する過程であるということ、第二に人々の地域社会への帰属意識の充足感を促

進すること、第三に個々の分離された問題を取り扱うというよりも、地域共同体における人と人との関係に必要なサービスを充足するための社会計画であるとした。しかし、1970年代から1980年代にかけ、多様なイデオロギーに基づく実践や理論の展開を経て、英国のコミュニティワークはガルベンキアン報告書が示した概念では収まりきらない目的や価値を持つものに発展した。

近年のコミュニティワークの定義は多様なコミュニティワークの展開を包括するものとなっている。たとえばトウェルブトリーズ (Twelvetrees 2008 : 1) は、コミュニティワークを「人々が集団的な活動によって自分自身が所属するコミュニティを改善しようとするのを援助するプロセス」であることを前提に、第一に価値観のセットとして、第二に価値観と繋がった技術、スキル、アプローチのセットとして記述することが最善であると述べている。また、コミュニティワークの基本は、第一に地理的なコミュニティの住民や障害などのニーズを持っている人がよりよい処遇を受けられるようにすること、第二に、彼ら自身がよりよい処遇を受けられるようになる過程の体験を通して、スキルと自尊心が高められるようにすることであると定義している。さらに、コミュニティワークの原則については、第一に市民参加を促進すること、第二に特に排除されたコミュニティにグループを立ち上げ、継続的に活動できるよう支援ないし強化していくことであると定義している。

また、コミュニティワークの教育訓練に取り組むコミュニティディベロップメントラーニング連盟 (Federation for Community Development Learning、以下FCDLと略す。) はコミュニティワークとは人々の生活に影響を与える問題に関与し、個人・グループとそれを取巻く組織に焦点をあてながら集団と個人の経験の発展に導くプロセスである。変革をもたらすために、スキルと気づき、知識を共有することを可能にするようすべての関係者の間の平等なパートナーシップを結ぶことを基盤と定義している。詳細には、コミュニティワークは一定の地理的範囲を基盤とするコミュニティと共通の利益を持つコミュニティの両方にかかわり、関係のある、共通の関心のある問題に取り組んでいく過程で、主な目的は不利益なことを経験しているコミュニティと共に働き、それらのコミュニティのニーズや権利を特定し、民主主義の枠組みの中で彼らのニーズや権利が尊重されるよう活動を通して多様性と違いを尊重する必要を認識し、明らかにされている抑

庄に立ち向かうことである。なお、コミュニティワークは第一に参加可能な民主主義のプロセスに関与し、奨励する、第二に自己決定の尊重・知識の共有と発展を保障する、第三に地域の民主主義を促進し、不平等への挑戦と社会正義の促進を行う上で権力のバランスと権力の構造を変革する、という、実践の基盤となる原則と価値の上に成り立っている（FCDL 2006）⁴。

以上のように、近年に提示されるコミュニティワークの概念は時代を経てより明確に提示されるようになったといえよう。さらに、コミュニティワークのモデルやアプローチの種類増加にコミュニティワークの変遷や発展過程をうかがうことができよう。たとえば先に述べたガルベンキアン報告（1968）では、コミュニティワークのアプローチとして、草の根のコミュニティワーク（Grass roots community work）、機関間ワーク（inter-agency）、コミュニティ計画（community planning）の3つを示している。しかし、1970年代の実践を通して、モデルやアプローチについてはさらに詳細に検討されるようになった。たとえば、トーマス（Thomas 1983）は1960年代、1970年代のコミュニティワークの実践を踏まえ、コミュニティワークは行政に政治的な責任を喚起し、共同体としての機能を促進することに価値を置き、資源の配分や開発的に従事してきたが、実践の進め方には地域を基盤としたサービスの直接的提供にも関与してきたと指摘し、コミュニティアクション、コミュニティディベロップメント、社会計画、コミュニティオーガニゼーション、サービスエクステンションという5つのアプローチから構成されると定義した。サービスエクステンションとは、コミュニティ教育、コミュニティを基盤としたソーシャルワーク、ネットワークキングなど、コミュニティアクション、コミュニティオーガニゼーション、コミュニティディベロップメント、社会計画における目標を達成する過程で必要なアプローチの総称である。

さらに、1980年代終わりには、コミュニティケアの政策転換が検討されるなか、ケアマネジメントが導入され、地域を基盤としたサービス提供体制の一つの形が提示されたことやフェミニストコミュニティワークや反人種差別主義のコミュニティワークの実践と研究が進展した背景から、ポップル（Poppo 1995）はコミュニティワークの実践モデルについて、従来のモデル・アプローチに加え、コミュニティケアモデル、フェミニストコミュニティワークモデル、反人種差別主義のコミュニティワークを提示している。もっとも、コミュニティワークのモデル

やアプローチの分類方法は論者により異なるので、ここで挙げた定義がその時代の共通した見解であるとはいえないが、時代を追うにつれ、新しいモデルが登場したり、これまでのアプローチが細分化されたりする傾向にある。

最後にコミュニティワーカーの養成について述べると、英国におけるコミュニティワークの理論化や教育訓練の体系化が始まったのは、日本と同様に戦後のことで、1959年に設立された全国ソーシャルワーカー協会（National Institute for Social Worker）においてコミュニティワークの教育訓練コースが設けられた。さらに、1967年にはコミュニティワーカー協会（Association of Community Worker）、1970年代の半ばにはコミュニティワークトレーニング連盟（Federation of Community Work Training Group）が結成された。このように、英国ではすでに1970年代からコミュニティワークの体系的な教育訓練コースが整備されており、1990年中葉から2000年初頭にかけてはコミュニティワーカーの職業資格整備が行われるまでになっている。

以上のように、英国の歩みのすべてが日本を先行しているわけではないが、少なくとも地域福祉の関心領域であるコミュニティアケアや地域再生の社会政策は、ケアマネジメントの導入や貧困や社会的不利などの問題への取り組みにおいて日本の先を歩んでいるように見受けられる。それゆえ、英国のコミュニティワークの歴史をたどることにより、先に挙げた日本のコミュニティワークに関する課題の背景と対応策に関し、何か示唆が得られるのではないかと考えた。

そもそも、英国は17世紀から今日に至るまで、救貧法や民間の福祉活動が様々な福祉制度や思想を生みだし、多くの国にモデルを示してきた⁵。州ごとに制度が異なる米国とは違い、中央集権的に制度を展開させている英国の制度は、日本の福祉政策を考案するうえで参考にされることが多く、コミュニティワークを展望するうえでも、英国のコミュニティワークの歴史から学ぶことは少なくない。

第3項 研究の目的

本研究の目的は、英国のコミュニティアケアと地域再生の両政策におけるコミュニティワークの実践の歴史を政策との関連を整理することにより、第一にコミュニティワークの目的や視点の変遷を明らかにすること、第二にコミュニティワークの理論やモデル・アプローチ形成の背景や過程を明らかにすること、第三に先

行するコミュニティワークの取り組みのなかでも、特に地域再生におけるコミュニティワークの問題や実践課題から示唆を得ること、第四にコミュニティワークの専門性の向上への取り組みと教育訓練の体系化の過程と今後の課題を明らかにすることである。

英国のコミュニティワーク実践の範囲は広く、社会福祉分野のみならず、教育、住宅、都市計画、地域保健など多分野において展開されてきたことはすでに述べたが、本研究では主として社会福祉の分野におけるコミュニティワークを取り上げる。

日本における英国のコミュニティワークに関する研究論文は 1980 年代以降に散見される。たとえば、田端は 1988 年の論文と、2003 年の著書の中で⁶、1970 年代から 1980 年代のコミュニティワークとコミュニティワーカーの動向を取り上げ、英国において実施されたコミュニティワーカーの全国調査の結果⁷をもとに、コミュニティワーカーの雇用分布、雇用環境、資格、教育訓練の状況などについて、詳細な状況を分析している。一方、加納(1983)は「英国のコミュニティ・ワーク序説(Ⅱ)ーコミュニティ・ワーカーたちの苦悩ー」において、教育訓練、現場経験、政策研究を踏まえ、1980 年代初頭のコミュニティワークの政策的背景、問題および課題を提示したものである。両者の研究から、1970 年代から 1980 年代初頭にかけてのコミュニティワークの位置づけや概念、コミュニティワーカーの置かれている現状が把握できる。

最近の研究では、2004 年に発表されたコミュニティワーカーの全国調査⁸から、英国のコミュニティワークの現状を分析した所(2005)⁹や谷口(2005)¹⁰の論文がある。これらの論文から、1980 年代の状況と同様に、今日の英国におけるコミュニティワークが対象にしている領域および雇用環境、資格、教育訓練の状況を理解することができる。また、ほかにも谷口(2002)は、1990 年代初頭から議論された全国職業水準(National Occupational Standard)および全国職業資格(National Vocational Qualifications)の意義と役割に関する論文を発表しており、ひとつの職業領域としてコミュニティワークの展開過程が論じられている。英国のコミュニティワークに関しては、その他、地域福祉論の一部において英国のコミュニティワークの歴史を紹介した記述がみられる。

翻訳本については、英国のコミュニティワークを紹介した文献としてヤングハ

ズバンドの著書『英国ソーシャルワーク史（上・下）』¹¹がある。同書は英国のソーシャルワーク史をテーマとしたもので、コミュニティワークについては、ソーシャルワークの境界線領域として論じられている。また、2006年に翻訳され出版されたものにトゥエルブトゥリースの著書『コミュニティワーク第3版』¹²がある。本書は英国のコミュニティワークのテキストとして発行されており、コミュニティワークのアプローチを社会的背景と関連させながら紹介したもので、コミュニティワークに関連する英国の政策動向に関する知識なしには理解し難い箇所も多いが、日本にも応用できる様々なアプローチが考察されており、参考になる。しかし、先行研究において英国のコミュニティワークの変遷を政策との関連で俯瞰したものはほとんどみあたらず、翻訳本を除くと、加納（1989）¹³の先行研究と地域福祉論のテキストで紹介されているものと、極めて少ない。

一方、英国におけるコミュニティワークに関する文献は多数ある。1966年に発刊されたコミュニティディベロップメントジャーナル（Community Development Journal）に掲載された論文を含めると、その数は膨大になる。そのうち、英国のコミュニティワークの歩みの全体像を理解するうえで参考になる主要な文献は、クエンスラー（Kuenstler 1961）、リーパー（Leaper 1968）、ヘンダーソンら（Henderson 1981）、トーマス（Thomas 1983）、ウィルモット（Willmott 1989）、ポップル（Popple 1995）らが挙げられる。これらの文献は、政策的な背景を踏まえたコミュニティワークの展開が比較的詳しく述べられており、参考になる。しかし、大半が1980年代に出版されたもので、コミュニティワークの分析も1980年代初頭までにとどまっている。

したがって、本研究はこれらの文献に加え、コミュニティワークの概念、価値、教育訓練、雇用先などについて、現状分析から問題・課題を明らかにするなど、英国のコミュニティワークを方向づけるうえで主要な資料となったガルベンキアン財団から発表された二つの報告書（Calouste Gulbenkian Foundation 1968、1973）、フランシスら（Francis et. al. 1984）、グレンら（Glen et. al. 2004）のコミュニティワーカーの全国調査と政策的な文脈からコミュニティワーク実践を分析・考察している。また、カーノ（Curno 1978）、クレイグら（Craig et. al. 1982）、バール（Barr 1991）、ドミネリ（Dominelli 1990）、ブッチャーら（Butcher et. al. 1993）らの文献も参考にし、英国のコミュニティワークの実践の歴史を2000年

代中葉までたどるものである。

第2節 分析の枠組み

本研究は19世紀末から今日までを6期に区分し、コミュニティケアおよび地域再生の政策的文脈におけるコミュニティワークの実践を整理、分析するものである。その区分の設定基準については、バルドック (Baldock 1974) の著書『コミュニティワークとソーシャルワーク』¹⁴とポップル (Popple 1995) の著書『コミュニティワーク理論と実践に関する分析』¹⁵を参考にした。

バルドックは19世紀末から1970年代はじめまでのコミュニティワークを以下のように区分している。第1期は、1880年代から1920年代のソーシャルワーク専門職が登場した時期である。慈善組織協会 (Charity Organisation Society、以下COSと略す。¹⁶) とセツルメント活動の展開過程におけるコミュニティワークを取り上げている。第2期は、1920年代から1950年代の近隣地域を基盤とするコミュニティワーク／コミュニティアソシエーションの時代としている。全国社会福祉協議会 (National Council of Social Services) の創設と当時盛んだったコミュニティセンターを中心に結成された住民団体や個人の連合体であるコミュニティアソシエーション活動の促進をコミュニティワークの特徴として捉えている。第3期は、1950年代から1970年代の専門職、合意アプローチの時代とされている。行政により、コミュニティワーカーが専門職として採用されたことと、コミュニティワークのアプローチとして、合意アプローチと呼ばれる、小地域福祉活動と組織化を中心とした。第4期は、1970年代の急進的・社会運動の時代である。コミュニティワーカーによるコミュニティアクションを時代の特徴として捉えている。なお、同著は1974年に発行されているため、1970年代までの分析までとなっている。

他方、ポップルは第1期をコミュニティワーク前史とし、19世紀末から第二次世界大戦前までを取り上げ、労働者の権利の獲得に向けてのコミュニティワークが展開された時代であった、と捉えている。第2期は戦後から1960年代までの福祉国家の建設におけるコミュニティワークをとりあげ、資本と労働の利害調和を基本とする社会民主主義の原則に基づいてコミュニティワークが展開されたとし、この時代に理論形成が行われたと捉えている。第3期は1960年代から1970

年代後半にかけてのコミュニティワークで、地域再生政策における事業が増えたことからコミュニティワーカーの雇用が増え、実践と理論形成が充実した「コミュニティワークの黄金期」だと捉えている。第4期は1970年代後半から1990年代にかけてのコミュニティワークで、新自由主義の政策と経済状況の悪化により、コミュニティワークは衰退したと捉えている。

バルドックは、コミュニティワークの歴史を実践モデルやアプローチなど、コミュニティワークのアプローチの変遷を時代区分の枠組みとしているのに対し、ポップルはコミュニティワークの政治的イデオロギーの変遷を時代区分の枠組みとしている。両者の視座は異なるものの、両者のコミュニティワークの歴史研究から、第一にコミュニティワークの源流は19世紀末の慈善組織協会（Charity Organisation Society、以下COSと略す。）とセツルメント運動にあること、第二に第二次世界対後までは公衆衛生やスラムクリアランス政策と関連が深いこと、第三に1960年代から1970年代にかけてはコミュニティワークが台頭し、様々な実践や研究が進展したこと、第四に1980年代から1990年代初頭にかけての政策によりコミュニティワークが変容していったことなどが理解できた。

本研究はこれらを参考にしながら、コミュニティケアと地域再生の政策的文脈に沿ってコミュニティワークの実践を述べていくことにすることから、両政策の転換点と見なされる時期を考慮し、6期の区分を設定した。

第1期は「コミュニティワークの源流」とされる、19世紀末から20世紀初頭にかけてのコミュニティワークを取り上げる。この時代にコミュニティケアの発想はみられず、貧困地域への政治的介入は主として公衆衛生を目的していた。社会福祉の制度は救貧法以外みられず、その他のサービスは主として民間非営利団体により提供されていたのである。ケースワークやグループワークと同様に、コミュニティワークの源流といわれるCOSやセツルメント活動は慈善活動として19世紀末に誕生した。ここでは、COSやセツルメント活動のどのような実践がコミュニティワークの活動に繋がっていったのかを整理する。

第2期は「コミュニティワークの萌芽期」として、第一次世界大戦、両大戦間、第二次世界大戦中（20世紀初頭から1940年代初頭）のコミュニティワークを取り上げる。この時代もコミュニティケアという発想は乏しかったが、2回の世界大戦を挟み、公的福祉サービスも民間非営利団体の活動も拡大しはじめた時代で

あった。貧困地域の問題に対して政府は住宅政策を発展させ、ニュータウンの建設やスラムクリアランスを実施した。その結果、新しいコミュニティが誕生し、そこで生じた生活問題に対応することがコミュニティワークの課題となった。近代的なコミュニティワークを実践したのが第一次世界大戦の義捐金配分をきっかけに設立された全国社会福祉協議会（National Council of Social Services、以下、NCSS と略す。）であった。第 2 期はコミュニティケアおよび地域再生政策を踏まえ、NCSS のコミュニティワーク実践を整理する。

第 3 期は、「コミュニティワークの理論形成期」とし、1940 年代中葉から 1960 年代中葉に焦点を当てる。福祉国家を目指し、政府は公的サービスを拡大させた。コミュニティケアという概念は未成熟であったが、脱施設化の流れは進みつつあった。公的福祉サービスにソーシャルワークが導入されたのもこの時代で、これをきっかけにコミュニティワークの理論形成が芽生えた。また国際連合が推進したコミュニティディベロップメントが英国内にも導入されたが、これにより、英国の植民地で活躍した教育関係者がコミュニティワークの理論形成に貢献した。これらの理論形成の経緯を、社会福祉と地域再生の政策的文脈の関連の中で整理する。

第 4 期は、「コミュニティワークの発展期」とし、1960 年代中葉から 1970 年代にかけてのコミュニティワークの状況を分析する。縦割りの弊害を排し、シーボーム報告が発表され、総合的な福祉サービス提供体制の必要性が提言されたのが 1968 年のことであった。一連の改革提言を受け、1970 年代には地方自治体が再編成され、コミュニティケア実現のため、コミュニティワーカーが地方自治体に雇用された。地域再生政策についても、コミュニティディベロップメントプロジェクトが福祉サービスも含む総合的な支援を打ち出し、コミュニティワーカーが採用された。1960 年代、米国では人種間対立などを内包し地域問題の顕在化、貧困撲滅を目的とした施策の展開、福祉権運動を含む社会運動の台頭のなかで、コミュニティワークの取り扱う問題の多様化、複雑化が生じ、伝統的なアプローチの見直しと新しいアプローチが生み出された（定藤 1977）が、英国においても同じような状況が出現した。ここでは、地方自治体の社会福祉政策がコミュニティケア政策へ移行するなかでどのようなコミュニティワークの実践が行われたのか、また、地域再生政策におけるコミュニティワークの実践について整理する。

さらに、コミュニティワークの理論や方法論、教育がどのように展開したかを明らかにする。

第5期は「コミュニティワークの転換期」として、1980年代から90年代中葉までのコミュニティワークを取り上げる。オイルショック以降経済の低迷が続いたため、1980年代のサッチャー保守党政権は、基幹産業の脱国営化など、経済機構の抜本的改革を実行し、影響は社会福祉政策にも及んだ。1990年に成立した国民保健サービスおよびコミュニティケア法の導入は、コミュニティワークの実践にも影響を与えた。また、地域再生政策についても民間企業を活用することに焦点が置かれ、コミュニティワークの実践内容も直面する地域生活課題の変化に応じて、変化していった。その動向を整理したい。

第6期は「コミュニティワークの拡充期」として1990年代中葉から2000年代中葉までのコミュニティワークを取り上げる。1997年に発足したブレア政権は、これまで市場原理を優先したあまり、国民の格差が広がったことを鑑み、社会的包摂政策を打ち出した。コミュニティケア政策ではそれまでの政策との著しい相違はみられなかったが、サービスの基準・効率・効果の客観的評価に取り組んだところにその特徴がある。地域再生政策ではコミュニティワークのアプローチを活用しようとする動きがでてきた。コミュニティケア政策と地域再生政策においてコミュニティワークがどのような形で取上げられ、拡大していったのかを検証する。なお、1997年の政権交代がすぐさまコミュニティワークの実践を変えたわけではないが、地域再生事業において、福祉を含む包括的な支援が打ち出されたことや、市民活動を奨励し、ボランティア活動への補助金の拡充や民間非営利団体自体が財政基盤を強化しつつあったことから¹⁷主としてこの時代の政策を取り上げた。

第3節 本研究の方法と限界

本研究は文献研究によって行う。なお、英国の文献を主たる資料としていることから、一次資料を集めることは困難を伴う。特に、全国ソーシャルワーク研究所（National Institute for Social Work）¹⁸は、2003年に廃止され、ソーシャルワークに関する蔵書や資料は分散して英国各地の大学に移管されたことから、一次資料の収集はより困難となり、第二次資料に依拠せざるを得ないものも多い。

ただしその場合は、第一次資料を引用している信頼性の高い文献を選び、それを論拠としたことから研究の信頼性・妥当性が得られるものと考えている。

第4節 用語の概念整理

第1項 コミュニティワークの概念

英国におけるコミュニティワークの概念については本章第1節でふれたように、おおむね地域社会における生活に影響を与える問題に関与し、人々が集団的な活動をもって問題を解決しようとするのを援助するプロセスであると定義できる。また、トウェルブトリーズやコミュニティディベロップメント連盟など最近の文献の定義から、今日では第一に住民参加、住民の自己決定および主体性の尊重を原則とすること、第二に社会的排除や社会的不利な状況にある人々に働きかけること、第三に民主主義・平等・社会正義を価値とつながっているといえる。

なお、コミュニティワークのモデルやアプローチの類型は時代により異なる。ここでは共通するモデルやアプローチとして挙げられているコミュニティオーガニゼーション、コミュニティディベロップメント、社会計画、そして用語の混乱が起きやすいコミュニティアクション、コミュニティ教育について、本論に入る前に若干の説明を加えておく。また、本論では社会政策という用語も使っているが、社会政策の概念についても定義しておきたい。

第2項 コミュニティディベロップメントとコミュニティオーガニゼーション

まず、「コミュニティワーク」と「コミュニティディベロップメント」の概念について定義しておきたい。英国のコミュニティワークの歴史は長いが、理論的枠組みが示されたのは、1950年代後半のことで、植民地のコミュニティディベロップメント経験者らが理論化に取り組んだ。なかでも知られているのは1940年代から1960年代の植民地での経験をベースとしたバッテン (Batten) の理論で、「直接的アプローチ (directive approach)」と「間接的アプローチ (non-directive approach)」という二つのアプローチの対比を通し、コミュニティディベロップメントの理論化が試みられた (Craig 1989) ¹⁹。

一方、この時代には、米国の理論研究も数多く紹介され、特に、ロス (Ross) のコミュニティオーガニゼーション論は、社会福祉協議会のコミュニティワーカ

一に近隣地域の活動やインターエージェンシーの活動に関する基礎理論を提供した (Thomas 1983)。

英国でコミュニティオーガニゼーションの普及に務めたクエンスラー (Kuenstler 1961) は、コミュニティディベロップメントとコミュニティオーガニゼーションは似通った概念で、明確に線引きできるものではないとしたうえで、二つの概念の違いについて、コミュニティディベロップメントはコミュニティオーガニゼーションより活動対象とする範囲が広く、包括的な過程であり、計画策定、農業、教育、健康、水利などを含む経済計画を推進するアプローチと位置づけることができる一方、コミュニティオーガニゼーションは社会資源の創設を目的とするコーディネートのプロセスに限られる傾向にあり、物質的なニーズよりも住民の社会的ニーズに重点が置かれると説明している。

この点に関しては、山口 (2010) の整理が明確で参考になる。コミュニティディベロップメントとコミュニティオーガニゼーションの違いは、第一にコミュニティディベロップメントが特定の地域の住民を対象に支援するが、コミュニティオーガニゼーションはコミュニティディベロップメントのように特定の地域といった、地理的コミュニティと機能的コミュニティを区別しないこと、第二にコミュニティディベロップメントは内部資源と外部資源の両方を活用するが、コミュニティオーガニゼーションでは内部資源の活用を主とすること、第三にコミュニティディベロップメントは小地域で行われるものの、必ず全国的な計画との関係で行われるが、コミュニティオーガニゼーションは特に計画や中央政府の援助がなくても成立する、と説明されている。

先にも述べたが、英国では 1990 年代後半以降、「コミュニティワーク」を「コミュニティディベロップメントワーク」と呼ぶこともあるため、明確に区別することは難しいが、本研究では、コミュニティディベロップメントおよびコミュニティオーガニゼーションは、コミュニティワークのひとつのモデルやアプローチと捉え、コミュニティディベロップメントもコミュニティオーガニゼーションも住民に地域社会のニーズに気づかせ、自らの問題を住民の組織化により解決していく過程であると定義するが、コミュニティディベロップメントの対象は経済開発を含む幅広い社会政策分野を対象とし、主たる方法として、コミュニティ教育と自助・相互扶助団体の組織化を選択するのに対し、コミュニティオーガニゼー

ションはニーズと資源の適合・調整を目的とし、主たる方法は自助・相互扶助団体の組織化と同時に、それらの団体や既存組織同士、行政との連絡調整、協働という方法を選択する、と定義する。また、コミュニティディベロップメントは政府の社会計画と密接に関わっているが、コミュニティオーガニゼーションはそれとは特に関係なく展開する過程であるにとらえる。

第3項 社会計画

社会計画は、経済計画と同じ起源をもつ、経済計画と相互関係のある、発展のための意識的、計画的に、社会的に組織された意図的な努力、または施策の体系のうち社会的側面を指すもので、社会保障、社会福祉、公衆衛生、人口政策、教育、住宅、都市計画、その他の環境整備、レクリエーション、農業の近代化など労働および社会的目的をもつ（伊部 1964）。

英国のコミュニティワーク論において、社会計画とは、社会政策の諸問題について、計画策定を通し、問題解決を図るアプローチの一つであると位置づけられており、地域のニーズや問題のアセスメント、優先順位の決定、社会状況や社会資源のアセスメント、サービスプログラムのデザイン、実行とサービス評価という過程を踏む。社会計画は、合理的な手続きを強調することから、ニーズの社会調査や代表者の意見を聞くこと、住民参加システムなどを取り入れるものとされる（Thomas 1983）。

以上のことから、本研究は、社会計画を社会政策の発展を目的に、計画的に、組織的に進めていこうとする施策の体系を示すもので、コミュニティワークにおいては、生活問題の解決にむけて、計画的に、組織的に取り組むひとつのアプローチとして定義する。

第4項 コミュニティアクション

英国ではコミュニティアクションはソーシャルアクションとほぼ同義語で使われている。ソーシャルアクションとは、地域社会が直面する問題の社会的、政策的解決を促すアプローチの一つであり、具体的には、世論の喚起や行政機関への組織的圧力行動の展開を通して、問題を抱える諸階層のニーズに即した社会資源の改廃や創設を促し、制度的水準の改善や、権利としての福祉の充実を図るこ

とを目的とする方法である（定藤 1989）と定義される。

ボイル委員会報告では²⁰コミュニティアクションを、地域のグループや福祉を必要とする市民を組織化し、これらのグループの政治的な機能不全や無力状態を中心的な問題と位置づけ、彼らを動かし、彼らの地域やグループを組織化し、集団行動によってそれらの問題を表出させ、改善に働きかける活動である（Community Work Group 1973）と定義している。本研究では、英国の文献のとおり、ソーシャルアクションとも表現できるアプローチをコミュニティアクションに統一する。

第5項 コミュニティ教育

教育は、学校教育、成人教育、青少年のための学外教育など、様々な教育形態が存在する。正規の「学校教育」とそれ以外の「社会教育」という分け方もあるが、ここでは、フォーマル教育（formal education）とノンフォーマル教育（nonformal education）の枠組みでコミュニティ教育を説明したい。

生涯学習事典（1990）によると、フォーマル教育とは、高度に制度化され、年齢によって構造化され、階層的に構造化された、小学校から大学に至るまでの学校教育を指す。一方、ノンフォーマル教育とは、フォーマル教育以外の枠組みで、特定の集団に対して一定の様式の学習を用意する、組織化され、体系化された教育と定義される。また、インフォーマル教育とは、あらゆる人々が、日常的経験や環境とのふれあいから、知識、技術、態度、識見を獲得し、蓄積する生涯にわたる過程と定義され、読書、旅行、メディアを通じた学びなどを指すものである。

英国では、コミュニティワークにコミュニティ教育が一つのアプローチとして位置づけられている。コミュニティ教育は、上記の分類ではノンフォーマル教育の一形態であると位置づけることができる。

英国のコミュニティ教育は3つの系譜を辿ることができる（Popple 1995）。第一は農村の学校教育と村民を対象とした教育活動を一体的に展開したモリス（Morris）のヴィレッジカレッジ（Village College）の取り組みである²¹。つまり、この取り組みは農村部の人口流出にともなう経済的衰退を防ぐために、フォーマル教育とノンフォーマル教育を融合したコミュニティ教育の取り組みであった。第二は1969年から1972年にかけて実施された教育優先地域事業

(Educational Priority Area)の取り組みから発展した補償教育という考え方で、生徒の親を中心に、地域住民と学校とが余暇プログラムを含む様々なプログラムを通じ、子どもの教育水準の引き上げを図った。第三に、労働者階級を対象とした成人教育である。セツルメント活動においては、中心的プログラムであった。これらの教育活動の共通点は、地域住民が比較的アクセスしやすい地域社会において教育を提供している点である。スコットランドコミュニティ教育委員会 (CeVe 1990: 2) はコミュニティ教育を、「同じ地域に住む人々や、あるいは、共通の関心を持つ人々と約束を結び、個人やグループの生活を豊かにするよう設計される過程であり、また、自発的な学びや個人、社会、経済、政治的ニーズに合わせた学びや活動に発展するように導く過程である。」と定義している。このことから、コミュニティ教育の主たる目的は、個人や地域住民の生活を豊かにすることであり、そのことがコミュニティの生活水準の引上げをもたらすということができる。

本研究では、コミュニティ教育を、地域において提供されるノンフォーマル教育ととらえ、個人の生活を豊かにすることが、地域社会の生活水準の引上げにつながるという考えに基づいて提供されるコミュニティワークのモデルおよびアプローチである、と定義する。

第6項 社会政策

英国において社会政策 (social policy) とは、社会福祉 (social welfare) のサービス提供に関心を持ち、個別のニーズというよりも政策レベルの集合的なニーズへの対応に焦点を当てる社会科学の一領域であると同時に、実社会に影響を与える政策でもある (Walsh et.al. 2000, Blakemore 2003)。また、社会サービスとは、社会政策が対象としているすべての分野において提供されるサービスの総称として使用している。社会サービスは、日本語に翻訳される際に社会福祉とされることが多いが、ソーシャルワークにおける社会福祉は高齢、障害、児童分野におけるサービスという狭い範囲を想定する傾向にあることから、本研究では社会サービスは社会サービスとそのまま使用することとする。

社会政策の領域に関する分類方法は論者により多少異なるが、おおよそ、社会保障 (social security)、教育 (education)、住宅 (housing)、保健 (health)、雇

用 (Work)、社会的ケア (social care)、更生保護 (criminal justice) といった領域における人々のニーズとサービス提供のシステムおよび政策に焦点を当てている。社会保障の構成要素は公的扶助、年金、各種扶助など、拠出、無拠出の両方を含む所得保障の諸制度である。また、社会的ケアは保健医療サービスに付随するケアサービスを指し、日本のサービスに置き換えるならば、保健サービスおよび施設・在宅福祉サービス、社会福祉サービス全般を対象としている²²。従って、社会的ケアは「社会福祉」と翻訳し、使用する。

また、英国の社会福祉政策論では、「対人社会サービス (personal social service)」という用語が頻用されている。対人社会サービスという用語は、1968年のシーボーム報告以降、社会サービスのうち、個別に対応しなければならない社会福祉サービスを指す概念として登場した。同報告は地方自治体が管轄する児童部局、福祉部局の事業全体、保健部局、教育部局、住宅部局の事業のうち社会福祉の要素を含むサービスを対人社会サービスの範囲とすると定義している (HMSO 1968)。日本ではそのまま、「対人社会サービス」と使われるか、「ソーシャルワーク」と訳されている。本研究では、ソーシャルワークの方を使用する。

《注》

1 米国では1960年代に多数のコミュニティワーク (当時、米国ではコミュニティオーガニゼーション) のモデルやアプローチに関する論説が発表された。そのなかで、ロスマンによる「地域開発モデル」「社会計画モデル」「ソーシャルアクションモデル」の3類型化した実践モデルは高く評価された (瓦井 2000)。

2 たとえば高森ら (1989) による著書『コミュニティワーク』では、コミュニティオーガニゼーションと同義語とし、論じられている。

3 この部分については、ヤングハズバンド (1979) の著書、下巻 p.292 の翻訳を引用した。

4 この定義については、コミュニティディベロップメント連盟 (Federation for Community Development) のホームページを引用した。同連盟の定義では、コミュニティディベロップメントの定義としている。本論で述べるが、最近では、コミュニティワークという用語に代わり、コミュニティディベロップメントを使うようになってきていることから、コミュニティディベロップメントをコミュニティワークとを同義語として解釈し、この定義を引用した。

Learninghttp://www.fcsl.org.uk/about/definition.htm, アクセス日 2006年11月27日。

5 社会福祉政策の研究者で英国研究を専攻する者は多い。その中で、早くから英国のコミュニティアケアを政策的側面から研究してきた小田兼三（1993）は著書の中で、英国を研究対象とする理由について、このように述べている。

6 田端は、著書において、コミュニティアケアの実施主体としてコミュニティーワーカーの現状を報告している。田端光美（2003）を参照のこと。

同様に、田端（1988）の論文は英国のコミュニティーワークから日本のコミュニティーワークの課題を論じている。

7 第1回目の全国調査の結果は、フランシスら（Francis et.al. 1984）により報告された。

8 2002年に実施された最近の全国コミュニティーワーカーの調査結果は2004年にグレンら（Glen et.al. 2004）によって報告された。

9 所めぐみ（2005）は、グレンらの全国調査をもとに、英国のコミュニティーワーカーの実態について論じている。

10 谷口と在原（2005）は、グレンらの全国調査の質的調査部分を中心に取上げ、英国のコミュニティーワーカーの実態を論じ、全国職業資格の動向について報告している。

11 ヤングハズバンド（1978）の著書は日本語に翻訳され、1986年に出版された。ソーシャルワークの歴史を主とするが、コミュニティーワークについても、1950年代から60年代にかけての歴史が詳細に描かれている。

12 翻訳されたのは第3版である。初版は1982年である。

13 英国におけるコミュニティーワークの歴史を紹介した文献としては、加納（1989）の論文に詳しい。

14 バルドックのコミュニティーワークに関する文献は多数あるが、歴史区分については1974年の文献を参照した。

15 ポップルは政治的イデオロギーを分析の視点とするコミュニティーワークの論文が多い。歴史についてはポップルの1995年の文献を参考にした。

16 Community Organisation Society の表記であるが、Organisation は英国表記である。

17 ジャスら（Jas et. al.）の文献 pp. 39-40 をみると、1997年から1999年にかけて、ほぼすべての収入源について、増加額が回復している。

18 国立ソーシャルワーク研究所（NISW）は1959年ヤングハズバンド委員会報告書の提言を受け、1961年に設立された。1979年の時点で10人の教員と4人の調査研究スタッフが雇用されていた。スタッフは教育に関わる以外、調査研究やコンサルテーション、出版、プロジェクトの実演、施設内訓練に関わっていた。このうちコミュニティーワークに関わるのは2人であった（Henderson and

Thomas 1979)。NISW は 2003 年に閉鎖された。その一部の機能はソーシャルケア・エクセレンス (Social Care Institution Excellence、以下 SCIE と略す。) に引き継がれることになった。

19 バッテン (Batten1967) によると、直接的アプローチは CD を行おうとするコミュニティワーカーが住民のために目的を設定し、その目標に向かって人々が段階的に取り組めるプログラムを提供する方法である。直接的アプローチは短期的な目標に対しては有効であるが、住民の自発性が問われる長期的な展開に対しては効果が少ない。一方、間接的アプローチは、コミュニティワーカーが住民の自律性を育み、自分たちの生活課題に対し、能動的に解決できるよう導く方法論である。間接的アプローチこそ、住民が一定の生活水準や教育水準に達した地域においてコミュニティワーカーが選択すべき方法論であるが、コミュニティワーカーが望まない目的に住民が向かうこともあるし、自分たちで責任を取りたくない課題に対しては、うまく機能しないこともある。

20 ガルベンキアン財団の支援を受け、1970 年に結成されたコミュニティワークグループ (Community Work Group) はボイル卿を委員長に、3 年間にわたってコミュニティワークの研究を行った。本委員会の成果は、『コミュニティワークにおける今日的課題 (Current Issues in Community Work)』(1973) と題する報告書に発表された。

21 ケンブリッシャーに設立されたビレッジ・カレッジ (Village College) は、農村部の地域経済衰退を食い止めようとするものであった。詳しくはモリス (Morris 1924) の文献に詳しい。

22 社会福祉サービスというと、日本では法制化されたフォーマルなサービスを意味することが多いが、社会サービスの場合、フォーマル、インフォーマルを問わず、福祉のサービス全般を指す。

第1章 コミュニティワークの源流

(19世紀末)

はじめに

慈善組織協会 (Charity Organisation Society、以下 COS と略す。) とセツルメント運動は、すでに、ソーシャルワークやコミュニティワークの源流であることは定説化されている。この二つの事業はケースワーク、グループワーク¹の源流でもあり、それだけ幅広い事業を展開していたのである。

COS は 1869 年の創設当初から今日まで、家族を対象とするソーシャルワークの実施機関や権利擁護の運動・啓発団体として展開してきた²。本章で取上げるのは、COS の創設当初から 20 世紀初頭頃までの初期の活動である。この時代の COS に関する初期の頃の歴史は、ボサンケ (Bosanquet 1914) による『1869 年から 1912 年までのロンドンにおけるソーシャルワーク (Social work in London 1869 to 1912: A History of the Charity Organization Society)』に詳しい。また、日本においては、高野 (1985) 『イギリス近代社会事業の形成過程ーロンドン慈善組織協会の活動を中心として』の研究が第一に挙げられる。COS の活動は幅広いが、19 世紀末の COS のどのような活動がコミュニティワークにつながったかを整理する。

一方、セツルメント運動はロンドンを中心に広がったもので、19 世紀末には 50 か所近く設立された。形態も活動内容も各セツルメントで特徴がみられるが、本章は、最初のセツルメントであるトインビーホールを中心に、セツルメント運動にみられるコミュニティワークの実践を整理したい。また、セツルメントの中でもトインビーホールの活動を中心に取り上げるが、トインビーホールの取り組みについては、ピムロット (Pimlott 1935) 『トインビーホールー50 年間の社会の進展 (Toynbee Hall. Fifty years of social progress 1884-1934)』やブリッグスとマカートニー (Briggs and Macartney 1984) 『トインビーホールの最初の百年 (Toynbee Hall, the First Hundred Years)』に詳しく、日本にも早くから紹介されている³。

なお、19 世紀末は、現代的なコミュニティケアや地域再生政策の考え方は出てきていないことから、本研究の柱とするコミュニティケア政策と地域再生政策の

軸に沿ってコミュニティワークを考察することは難しい。そこで、COS やセツルメントの活動はいずれも、公衆衛生の介入対象地域であった貧困地域（deprived area）において展開されたことから、まずは当時の社会状況と社会福祉や公衆衛生を中心とした政策の概況を述べたうえで、COS とセツルメント運動の設立経緯と政策の関係、COS とセツルメントの事業展開を考察する。

第 1 節 時代背景

COS とセツルメント運動が始まった背景には産業革命によって形成された都市社会の成長がある。1851 年から 1873 年までは英国近代史上最も繁栄した時代として知られている。産業革命は資本主義システムを生み出し、資本家と労働者という利益の相反する立場が作り出された。同時に、産業構造の変化は、都市部への人口の集中をもたらした。1801 年には約 1,000 万人であった英国の人口が工業化に伴い、1851 年には約 2,000 万人、1891 年には約 3,300 万人と急速に増加していった（Abrams 2007）。都市部への人口集中についていえば、1801 年には全人口の約 5 分の 1 が、1851 年には 38% が都市部に集中した（Lampard 1999）。そして、工場労働者の増加に伴い、都市部における人々の生活の変化は著しく、人口の増加と都市部への人口集中は住宅の不足、労働者の貧困といった新たな社会問題を生み出す要因となった。なかでも未熟練労働者の多くは低賃金、長時間労働を強いられ、健康状態を損なう者やアルコールに依存する者も多く、政府はそれらの問題への対応を迫られた。19 世紀末は低賃金の未熟練労働者を対象とした社会保障制度が次々に創設されたのだが、それは、人権尊重の視点からではなく、資本家が労働者のニーズを充足することで、不満をそらす手段としてサービスが整備されたとの指摘もある（Walsh et al. 2000）。

当時は有識者でさえ、貧困は個人病理であると捉えていた。その認識が変わるきっかけとなったのが 1885 年「商工業不況調査勅命委員会」の実態調査やブース(Booth)やラウントリー(Rowntree)らが行った貧困調査である。

ブースは、1886 年にイーストエンドの貧民の生活条件および労働実態を組織的・統計的に調査し、1889 年に『ロンドンの人々の生活と労働(Life and Labor of People in London)』（全 17 巻、1903 年に完結）を発表した。この調査から、ロンドンイーストエンドの全世帯、おおよそ 100 万世帯のうち 30.7% は週の収入

が 1 ポンド以下の貧困状態にあることが明らかになった。一方ラウントリーは、1899 年にヨーク市で貧困調査を実施し、1901 年に『貧困—都市生活の一研究 (Poverty: A Study of Town Life)』を出版した。ラウントリーは客観的・科学的な根拠をもとに貧困線概念を提示し、ヨーク市民全体の 28% が、貧困線以下の生活をおくっていることを明らかにした。これらの社会調査は、貧困の個人病理説を否定し、労働環境と生活環境が貧困に影響することを明らかにした⁴。一連の調査の結果は、世論を喚起し、政府の社会問題に対する介入姿勢に影響を与えた。

当時、唯一の貧困問題の公的な対策であった救貧法は、院外救済による受給者増加の抑制を目的に、1834 年に救貧法が改正されていた。以降、院外救済が抑制され、340 ものワークハウスが建設されたが、結果として、救貧法にかかる費用を抑えることはできなかった。院外救済の方が費用を抑えられることがわかったことから、ワークハウスは高齢者、孤児、精神障害者、病人を中心とする施設となっていった(Walsh et al. 2000)。

政府は、救貧法をあくまでも最後の救済手段として位置づけており、貧困者の救済に乗り出すことについて消極的であった。サミュエル・スマイルズ (Smiles) の『自助論』(1859 年) に端的に表現されているように、当時の社会は、勤勉、節約、努力、忍耐をよしとするピューリタンの自助の精神が尊ばれ、貧困問題にもこの精神の尊重する考え方が支配的であった(秋田 2004)。つまり、公的なサービスは、かえって依存心を増長させるため、貧困救済は民間非営利団体で行うべきだというのが当時の政府の考え方であった。

貧困政策に対する代表的な考え方をフェビアン主義者、自由主義者、保守主義者らの見解にみることができる。社会主義思想の流れを汲むフェビアン主義者らは、政府による計画経済と社会保障の実施により貧困者のニーズは充足されると主張した。自由主義者は、経済体制を変える必要はないが、社会問題を自由経済で解決することはできないため、国の経済活動への一定の国の干渉が必要であると主張した。保守主義者は、政府の役割は経済体制が効率よく機能するよう促すことであり、貧困問題も一般の社会福祉の問題の解決は民間の機関に任せる方がよく、貧困は個人の責任で公的サービスは労働と貯蓄への刺激を減らすものであると主張した⁵。このように主義主張は異なるが、国の経済活動への干渉につい

ては、フェビアン主義と自由主義の考え方は共通しており、当時の主流となっていた。他方、保守主義の考え方は COS の基本理念として生かされていた。

救貧法をめぐる議論が重ねられた。政府の公的責任のあり方に意義を唱えたのが、シドニー・ウェブ、ビアトリクス・ウェブらフェビアン主義者らである。ウェブ夫妻は、救貧法の撤廃を支持したが、1905 年に任命された「救貧法および貧困救済王立委員会 (Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress)」によって提出された報告書に彼らの考えをみることができる。同委員会は、救貧法の見直しのために結成されたものであり、保守派による多数派報告とウェブらによる少数派報告の 2 つが出された。

多数派と少数派の主張は、多くの点で一致したが、貧困に対する国と民間非営利団体の役割について見解に相違がみられた。多数派は、貧困問題の救済を民間非営利団体に委ね、国はその活動では処理しきれない問題についてのみ、それを補う、いわゆる平行棒理論 (parallel bars theory) を主張した。一方、ウェブ夫妻ら少数派報告は、公的サービスが貧困問題の救済については、国が全面的に責任を負うべきであり、民間の民間非営利団体は国が適当であると認められた分野において担うべきだとした。むしろ、民間の団体はその独創性を生かし、公的サービスでは対応できないニーズへの対応、未充足の社会的ニーズの充足、サービス開発といった機能を担うとする、いわゆる繰出し梯子理論 (extension ladder theory) を展開した。少数派の意見はウェブ夫妻により報告書にまとめられ、発刊された⁶。

結局、救貧法廃止を提言した少数派の意見は通らず、1948 年まで救貧法は存続することになったが、選挙権の拡大による労働者層の選挙への参加や労働組合運動の高まりに対して、政府は対応を迫られた。1905 年の選挙に勝った自由党にとって、社会問題への対応は急務であった。特に 1899 年のボーア戦争志願兵の多くが、志願兵としての健康状態を満たしておらず、政府の貧困問題へ介入するきっかけとなった。政府は 1903 年に「身体状況の悪化に関する部局をまたがる委員会」(Interdepartmental Committee on Physical Deterioration) を設立し、調査を実施した。委員会は一般国民の健康状態の悪化は見られないと結論づける一方、労働者階級は産児制限をしておらず、産児制限をしている中流階級より明らかに多くの子どもを抱えていること、乳児死亡率は国の平均である 1000 人中

105 人を大幅に上回る 200 人にのぼることなど、貧困の実態を明らかにした (Speck 1993)。

以上のように、19 世紀末になってはじめて、貧困の実態が科学的に証明され、社会問題として議論されるようになると、多くの民間非営利団体のリーダーたちがこの議論に加わり、国の責任と民間の役割分担が模索された。他方、慈善活動の運営方法や支援方法も合理性・効率性・科学性を求めようとする試みも見られてきた。そのひとつが COS の取組みであった。COS は様々な活動を展開したが、COS にみられるコミュニティワークに焦点を絞り、その過程を整理する。

第 2 節 慈善組織協会とコミュニティワーク

第 1 項 慈善組織協会の発足

COS の発足の背景には、民間非営利団体の急増があった。当時、勢力を誇ったキリスト教福音主義の影響もあり、19 世紀末は慈善活動が活発であった。とりわけ都市部は活発で、ロンドンにおいては、1810 年代に 27 団体であったのが、1850 年代には 144 団体に増加し、1861 年には 640 もの民間非営利団体が活動していたと記録されている (Low 1862)。

民間非営利団体の数が増えると、それなりの問題や課題が浮彫りになってくるものであるが、1860 年代になると、民間非営利団体による無秩序な支援が問題視されるようになった。ロンドンの貧民街イーストエンド教区のグリーン (Green) 司祭は 1867 年に『路上生活者研究 (Stray Studies)』の中で、当時の慈善活動を「イーストエンドの大多数の聖職者が貧民救済員と化している。膨大な金銭が集められ、個人的か、あるいは地区訪問人たちを通してそれらのお金が施与されている。地区訪問員の 9 割が女性であり、その大半が思慮の浅い女性たちであった。無数の貧民救済団体が、同じ地域で連携や協力、そしてわずかな情報も共有することなく活動している。その結果、詐欺、物乞いといった、まったく恥じるべき貧困層を増加させている。」(Green 1867: 133)と述べている。無秩序な施しは漏給や濫給を招き、さらに人々を施しに依存させているという危惧がささやかにはじめた。これらの問題の解決策として設立されたのが COS であった⁷。

COS 設立の目的は、第一に多くの慈善活動団体を統合し、支援の重複を避けること、第二に生活困窮者の状況を把握し、それに基づく支援を行い、自立させる

こと、であった（Owen 1965）。COS の組織は、中枢機関である中央評議員会（Central Council）と地区委員会（District Committee）から構成され、評議委員会は、活動の基本指針と予算を審議・決定する機関として機能した。中央評議委員会のメンバーは、地区委員会の代表によって構成され、委員会内の情報が共有された。同委員会では組織運営の課題のほか、ホームレスへの宿泊所の提供、炊き出し、医療問題、労働者の住宅、障害児、子どもの貧困、雇用の問題など、対外的な問題に対応した。また、同委員会は、これらの問題について特別委員会を設け、専門家が加わって調査、検討、報告書の作成、マスコミへの広報といった方法で、貧困者を取り巻く社会問題への対応を進めた。

日常業務の執行については、下部組織として地区委員会が設置された。地区委員会の役割は「地区内の救貧法の救貧委員、あらゆる宗派の聖職者、すべての民間非営利団体や博愛団体と直接に連携すること、地区内の民間非営利団体によって救済されているすべてのケースを地区委員会へ登録すること、地区委員会へ救済を申請するケースについては、事情を詳細に調査し、適当な機関へ送致すること、緊急な救済を必要とする特別なケースについては、最後の手段として救済券を支給し、地区事務所で救済券を現金または現物と交換して給付すること」（市ノ瀬 2004：141-14）⁸であった。その業務を遂行するため、運営委員会と財務委員会、審査委員会などの作業委員会と地区事務所が設けられた。また、運営委員会の下部組織として、地区事業小委員会と調査研究小委員会が設けられた。地区事務所では救済が申請されたケースについて訪問調査を実施し、調査報告を登録後、地区委員会において救済の種類と程度が決定される。特別なケースについてはボランティアが友愛訪問を行い、自立に向けた助言・指導を行った。

高野（1985）は、COS の創設期の動向を以下のように整理している。第一期は 1868 年の設立から 1869 年の「上からの統制期」である。中央機関による、民間非営利団体の登録と会計監査やケース登録、単一の地区事務所による一般的申請受付と調査、救済方法の認定の立法化を試みた時期である。この試みは公私の救済機関からの猛反対にあい、失敗に終わったものの、初期の COS の主たる目的は、民間非営利団体による個別援助活動の統制と監視を行うことにあった。

第二期は 1869 年から 1875 年のボランティアアクションの時代である。「協力に基づく慈善組織化」の推進を課題とする時期であった。ロンドンの全地区に地

区委員会を設立し、その委員会を COS と体系化することが目的であった。地域の偏りはあったが、1875 年までにはロンドンの救貧行政区内に 39 の地区委員会が設立され、COS の組織の基盤が作られた。この時期の COS の目的は、貧困層の生活実態の富裕層の認識を深めることと、区内で活動する公民機関と、個人の活動に関する情報交換センターとしての機能を果たすこと、を目的としていた。団体および個人の情報交換センターの機能を果たすことであった。活動内容は、救貧活動が中心であり、民間非営利団体の協力が得られない地区委員会は個別に救済活動を実施し、ケースワークの援助技術の原則を形成した。

第三期は 1875 年から 1890 年代までで、COS 本来の意義が再び問われた時代である。1880 年代の COS は、首都最大の救済機構のひとつとなっており、ケースワークの体系化とボランティアの教育訓練に対しては評価を得られたものの、本来の設立の目的のひとつである民間非営利団体同士の連携や組織化については多くの課題があった。1875 年から書記に就任したチャールズ・ロックは、COS の自由主義的慈善活動の方針を表明し、活動の再編と強化を目的に、報告書、書籍、雑誌、パンフレット、チラシなどの出版物、一般新聞や雑誌への投稿による広報と啓発活動の実施や内外の民間非営利団体との交流にも積極的に行った。

第 2 項 慈善組織協会にみられるコミュニティワークの源流

次に、COS の動向を踏まえ、コミュニティワークにつながっていく過程を考察する。英米における社会事業発展史を著したウッドルーフ (Woodroffe 1962) は、COS の活動についてソーシャルケースワークに導くものとコミュニティワーク⁹に通じる理論と実践があったと述べている。ソーシャルケースワークの理論化に大きな貢献をしたものとして、COS の主たる活動であった友愛訪問が挙げられる。地区委員会が救済を決定したケースを定期的に訪問することがボランティアの役割であったが、COS の初期には何の訓練も受けていないボランティアによって活動がおこなわれていた。そこで、オクタビア・ヒル (Octavia Hill) をはじめとする社会事業家が友愛訪問におけるボランティアの訓練を始めた。COS におけるケースワークは、1880 年代に原理的、技術的に内容が明確にされたが、1890 年代には理論は精緻化され、ボランティアの訓練にも用いられるようになったのであった。これらの活動が後にソーシャルワーカーの教育機関の設立につながった

(高野 1985)。

他方、COSにみられるコミュニティワークの源流は2つあると考える。第一は、COSの設立目的そのものであった民間非営利団体の連絡調整である。COSは当初ロンドンを中心とした組織であったが、この指針と方法はオックスフォード、ブライトン、チェスター、リバプールといった地域にも広がりを見せ、各地に慈善組織協会が設立された(市ノ瀬 2004)。それらを取りまとめたのが中央審議会であった。このような全国組織の形態をとり、地域の民間非営利団体同士の連絡調整を実施するといった運営方法は、後の全国社会福祉協議会(National Council of Social Service)の設立目的へとつながっていく。しかし、COSそれ自身は、民間非営利団体間の連絡調整機関としての役割は機能させることができなかった。その要因は、教区単位の救済委員会の権限が大きかったこと、COSの規模に匹敵する民間非営利団体の協力を得ることが難しかったことがあげられる。ブラズネットは、COSの活動はロンドンに焦点が当てられており、調整機能に関しては限定的であったと述べている(Brasnett 1969)。

第二は、中央評議会による社会問題への取り組みである。調査報告書の発刊、書籍、パンフレット、チラシの発行、新聞への投稿を行ったほか、障害児の特別支援教育義務教育の法定化や1893年の初等教育(盲・聾啞児)法、1899年の教育(知的障害児)法の制定、義務教育の無料化と学校給食の開始を規定した教育(給食規定)法(1906年)の制定にも働きかけた。このプロセスはコミュニティアクションとみなすことができる。ただし、序章第4節で定義したコミュニティアクションは住民に働きかけ、集団的な行動によって改善に働きかけるようなものではない。

COSの基盤を築いたチャールズ・ロックは、貧困は個人の性格に起因するもので、慈善は個人の活力を増強し、性格と特性を強化して、独立自活の生活を生み出す活動であり、男女の違いや家族の扶養能力を見極め、発達させるのが救済依存を予防する慈善の最終的な目標である(Lock 1910)と述べているように、COSの基本方針は道徳的な慈善活動家が、貧困者を自立に導くことであり、救済対象者の価値観や自発性に働きかけ、集団行動により政策に働きかけることが目的ではなかった。従って、COSのコミュニティワークは住民に直接的に働きかけるのではなく、間接的に働きかけるようなものであったと整理できよう。貧困地域の

住民の生活環境や教育の環境を考えると、権利意識を持つようになるには時間がかかる。住民の権利意識を育み、集団行動に至らしめるには、直接働きかけ、意図的にかかわる必要があるが、その実践がセツルメント運動であった。

第3節 セツルメント運動とコミュニティワーク

第1項 貧困地域への対策

地域再生政策は19世紀の公衆衛生にさかのぼることができる。19世紀に始まった都市問題についてはすでに時代背景において述べたが、住環境の問題としては住宅不足と伝染病の蔓延が社会問題でとなった。初代救貧法委員会書記であったチャドウィック（E. Chadwick）は、不衛生な住環境に警告を發し、コレラ対策のため中央保健委員会（Central Board of Health）が1831年に設立されるなど、政府はようやく公衆衛生の改善に着手した（Cootes 1966）。その後、チャドウィックは報告書『英国労働者の衛生状態』（Report on the Sanitary Conditions of the Laboring Population of Great Britain, 1842）を發表し、病気と生活環境の因果関係が明らかにされた。1848年には公衆衛生法（Public Health Act 1848年）が制定され、地方保健局が設置され、同局には清掃、下水工事、道路舗装などのサービス実施権限が与えられた。しかし、1848年公衆衛生法は強制力のない法律だったことから、環境改善は進まず、全国で公衆衛生事業が公的に展開されたのは、1871年に地方政府局（Local Government Board）が設置された後のことであった（Cootes 1966）。

住宅問題に政府が着手するのはさらに1800年代後半に入ってからのことであった。当時の政府は、住宅は基本的に民間市場に委ねるものであり、公的介入の必要はないと考えていたことによる。しかし、産業労働者保護を目指していたディズレー（Disraeli）は政権発足後、1875年に職人住宅法（Artisans' Dwellings Act）を制定し、貧困地域の撤去と環境浄化の権限を市議会に与えた（Cootes 1966）。また、1884年に貧困地域の住居に関する王立委員会（Royal Commission on Housing）は過去三十年間に貧困地域の住環境改善を評価しつつも、ロンドンにおける過密の問題は悪化していると結論づけ、衛生検査を目的とした労働者の住宅への立入許可や住宅建設用地の強制買収、住宅建設計画への地方自治体の権限強化など、住宅環境改善へ提言をした（Evans 1978）。1890年に成立した労働者

階級住居法では、地方自治体による不衛生な住宅の閉鎖や撤去、および公的資金による労働者用の住宅建設とそのための用地買収が可能となった。

住宅事業を通して福祉事業を展開したのがオクタビア・ヒル¹⁰であった。ヒルは、1865年に労働者のためのモデル住宅を建設し、その管理を通じて貧困地域に住む人々を支援した。COSのメンバーでもあったヒルは、施しを与えないことを援助方針とし、ケースワークの重要性を訴えた。住宅事業では、慎ましい生活や借家人との友好関係を第一とし、家屋の修繕や清潔、規則正しい家賃の支払いといった、社会の基本的なルールを守ることができるような支援を行った。1875年の労働者住宅法（Artisans Dwelling Act）の制定にも貢献したヒルの実績から、ヒルは近代社会事業の母と呼ばれている（小山 1978）。

公衆衛生や住宅問題と同様に、教育問題も貧困の悪循環を生み出す一つの大きな要因となっていた。政府が初めて公教育に補助金を出したのは、19世紀初頭の教会内学校であったが、その額は少なく、政府の公教育への関心は薄かった。しかし、産業構造の変化と国際競争力の弱まりが顕在化した19世紀半ば以降、政府は、ようやく公教育の必要性を認識し、1870年に義務教育が開始された。もともと、義務教育の完全実施は1880年代に入ってからであったが、義務教育の実施は、未就学のまま働かされ、読み書きの能力に欠けていたスラムに住む子どもたちにとっては重要であった（Cootes 1966）。

以上のように、セツルメント運動と関係が深い住宅問題と教育問題をめぐる当時の政策は未成熟であり、劣悪な住居環境がときに無気力や疾病につながった。また、低い教育水準が子どもたちを貧困から抜け出す機会を狭めた。セツルメント運動は、このような社会環境においてスラムを取り巻く環境を生活習慣や文化の変容により、除去あるいは軽減を目指そうとするものだった。

第2項 セツルメント運動の起源

英国におけるセツルメント運動は、大学生などがスラムに住み込み、主として教育・福祉の諸サービスの提供や活動を通して、個人および地域の生活レベルを改善していこうというものである。これは、社会主義者であったグリーン（Green）、ラスキン（Ruskin）、カーライル（Carlyle）、キリスト社会主義者のモーリス（Maurice）、社会改良家ヒル（Hill）らの影響を受けて始まった活動であった

(Meacham1987)。オックスフォードで教鞭を執っていたラスキンは、美術、宗教、道徳は相互に関係しており、腐敗した社会では偉大な芸術は生まれない。産業化の過程は人々を文化と美から分離させ、権力者とそうでない者を隔てさえしてきたと主張し、学生を貧困地域に移り住まわすことを勧めた (Reid 1981)。

英国のセツルメント運動はロンドンを中心に広がり、1884年には、最初のセツルメントであるトインビー・ホール (Toynbee Hall)がイーストエンドに開設された。翌年(1885年)、同じイーストエンドにオックスフォードハウス (Oxford House)が、1887年にはサウスワーク (Southwark) にウィメンズ・ユニバーシティ・セツルメント (Women's University Settlement) が、1890年にはゴードン・スクウェア (Gordon Square) にユニバーシティ・ホール (University Hall) が次々と設立された。その後、全国各地にセツルメントが設立され、この運動は世界各国にも広がっていった。第一次世界大戦開始までに、国内には、女性活動家のためのセツルメントが 25ヶ所、男性活動家のためのセツルメントが 11ヶ所、混合セツルメントが 10ヶ所開設された (Rose 2001) ¹¹。

セツルメント運動の形態や活動内容は、同じ宗教団体を基盤としたセツルメントでもそれぞれに特色があった。たとえば、トインビー・ホールは牧師が指導者であったにもかかわらず、宗教色は弱く、社会運動に傾倒していた。他方、オックスフォード・ハウスは宗教色が強く、青少年活動など余暇活動を始めとする教育的な活動に重きを置いた。女性活動家によるセツルメントについても、ウィメンズ・ユニバーシティ・セツルメント¹²は女性や子どもを対象とした教育や余暇活動を中心とし、ユニバーシティ・ホールは¹³地域に住む障害児の教育と子どもの遊び場 (play centre) を提供した。

また、男性と女性の活動家には活動に取り組む姿勢にも違いがみられ、男性は次のキャリアを積む短期間にセツラー (セツルメントの居住者) として活動し、女性はセツルメントの活動を職業として取り組んだ (Seed 1973)。その例として、トインビーホールは政治家を多く輩出しており、「賢く、若く、改革の心を持った公僕のための訓練の場」(Meacham 1987:85) として評判になっていった。事実、ベバリッジ (Beveridge)、アトレー (Atlee)、リンジー (Lindsay) らは青春時代をトインビーホールで過ごし、後に福祉国家を創設した人物である。それに引き換え、当時の女性はキャリアを形成する機会が制限的であったことから、女性

中心のセツルメントは職員にソーシャルワークの訓練を提供するなど、専門性を高めていった。セツルメントや COS で活動した女性たちは、後にソーシャルワークの訓練コースを開設した (Parry and Parry 1979)。

セツルメント運動はグループワークとコミュニティワークの起源とされるが、次に、どのような事業がコミュニティワークに繋がっていったのかを整理したい。

第 3 項 セツルメント運動におけるコミュニティワーク

セツルメントはバーネットが、セツルメントは貧困に関する社会調査、社会教育、リーダーシップの育成といった 3 つの基本的ニーズに応えることが必要である (Pimlott 1935) と説明しているように、セツルメント運動の目的はスラムにおける社会調査、コミュニティ教育、スラムに住む人々を取り巻く社会環境の改善であった。

社会調査に関して、セツルメントの活動家はイーストエンドにおいて数多くの社会調査を実施した。セツルメントの活動家の一人であったトインビー (Toynbee) やデニスン (Denison) らは、トインビーホールの活動が始まる前からイーストエンドに入り込み、貧困調査を行った実績からも、セツルメントの活動家たちの間には客観的に貧困を捉えようとする伝統と素地があったといえるが、1886 年に発表されたチャールス・ブースの貧困調査に刺激を受けたセツルメントに居住していた活動家たちはその多くが自らも社会調査に乗り出した。

教育については生活のためだけでなく、人生のためとして重要であると認識されていた (Pimlott 1935)。セツルメントでは成人を対象とした成人教育と青少年を対象とした余暇活動 (以下、ユースワークとする) につながる活動が行われた。これらの活動は、いずれのセツルメントにおいても中心的な活動で、特にトインビーホールでは様々な教育・文化活動を通して住民の士気を高めようとした。このようなトインビーホールの社会教育の目標は「知識と文化の欠乏」の充足であり、成人教育については、教育活動、クラブ活動、文化活動の三部門を軸に、青少年には主として余暇活動を軸に活動が展開された (市ノ瀬 2004)。成人教育について、教育活動は大学外教育講座と夜間学級を中心に、その他の教育プログラムも合わせて実施された。大学外講座がオックスフォードやケンブリッジ大学が学外講座を開講したのを先駆けに開講されたが、トインビーホールではロンドン

大学の協力が得られた。また、夜間学級は勤労者を対象にした中等教育の提供が目的であった。聖書、道徳哲学、文学、歴史、政治経済学、ドイツ語、フランス語、ラテン語などの人文科目と地理学、地質学、植物学、自然科学、生物学、天文学など自然科学関係のクラス、音楽、木工、彫刻など工芸関係のクラスが開講された。その他の教育としては一般大衆を対象とした講座や座談会、討論会が開催された。図書館も設置され、近隣住民にも開放された（市ノ瀬 2004）。

セツルメントにおける成人教育の本質をスミス（Smith 2001）は次の 5 つに整理している。第一に経験から学ぶという姿勢を重視したこと、第二にインフォーマルな教育を大事にしたこと、第三に講義だけに留まることなく討論の場をあちこちに設けたこと、第四にコミュニティと人とのつながりを作ることを焦点におき、すべての人々の幸せのために働くことや人間の価値と尊厳を尊重すること、対話、平等と公正の価値などを繰り返し説いたこと、第五に娯楽活動やクラブ活動などとりわけ社会的連帯を強調したことである。

ユースワークについては、主としてスポーツやレクリエーションなどのクラブ活動を中心に実施された。ユースワークの運営方法はセツルメントごとに多少の違いがみられたが、核となる活動と目的は共通しており、「自己管理を尊重し、自己管理できる知識を習得する」（Crocker 1992: 29）ことを目指していた。また、クラブ活動は内容が重要なのではなく、メンバーが個別の役割を果たし、所属意識を持つことが重視され、仲間意識を高める機会を与えること、グループ活動を刺激的な活動にすること、メンバーが計画したことを実施する余地を与えることを基本に運営された（Jeffs 2001）。活動内容についてみれば、スポーツはフットボール、クリケット、レスリング、水泳などに人気が高く、文化活動は飛行機クラブ、討論、美術館・博物館巡りなどが実施された。最も一般的だったのはキャンプだった。また、青少年向けだけでなく、少女向けのクラブも開催された。トインビーホールではバーネット夫人が少女のために料理講習会、夕食クラブなどが実施され、他のセツルメントでは若い女性向けの教育プログラムや「女中」として働いている少女のためのクラブが開催された（市ノ瀬 2004）。

社会環境の改善への取り組みは多様な形で展開された。代表的な活動として挙げられるのは法律相談である。マンスフィールド（Mansfield House）による 1891 年に貧困者のための法律プログラム（Poor Man's Lawyer Scheme）の活動に始

まり、すぐにトインビーホールが追従した。貧困地域において法律アクセスできる貴重な機会を作った活動であった（市ノ瀬 2004）。

その他、治安活動も行われた。たとえば、イーストエンドで起きた「切り裂きジャック」事件を機にセツルメントの活動家たちは住民による夜警団を組織化し治安維持に努めた。また、警官不足や街灯不備、簡易宿泊所の登録と査察の欠如などの問題に対しても住民自身が自警団を組織化し、犯罪を防いだ。セツラーら役割は、住民が自らを組織化し、問題に対応できるよう側面的支援を行うことであった（市ノ瀬 2004）。

一方、トインビーホールのセツラーらは、借家人保護委員会、衛生補助委員会の活動、教育改革同盟の活動を行い、社会政策に影響を与えた。あるいは、彼らは、協同組合援助会の結成支援、マッチ工場のストライキにおける広報活動、労働組合の結成支援など、様々な分野のコミュニティアクションについて仲介的役割を担った。たとえばドッグストライキでは組織の組織化と支援金の配分、会議場の提供、調停の調整など間接的支援の役割を担い、住民を主体とした運動を支援した（市ノ瀬 2004）。

セツルメント運動の趣旨は、直接的な出会いを通して外見や先入観を超えること、お互いに知り合い、価値を認め合うこと、あるいは人間性や異なる経歴の人々を結びつけること、さらに、これを通して、コミュニティ意識を強固にすることを尊重する活動であった（Johnson 2001）¹⁴。このような目標であったからこそ、住民個人より、地域住民という集団に介入する必要がある、自助グループの組織化、コミュニティ教育、コミュニティアクションの支援といった住民に直接的にサービスを提供するアプローチが必要であったといえる。

第4節 小括

以上の歴史を踏まえ、COSとセツルメント運動におけるコミュニティワークについて、明確になった点を整理しておきたい。

まず、COSの活動のうち、コミュニティワークにつながっていくものとして挙げられるのは、設立目的である民間非営利団体同士の連絡調整と協働機能と、中央審議会を中心に繰り広げられたコミュニティアクションである。COSは当初ロンドンを中心とした組織であったが、やがて地方都市にも広がりを見せ、慈善

組織協会が設立された。それらを取りまとめたのが中央審議会であった。中央評議会は、調査報告書の発刊、書籍、パンフレット、チラシの発行、新聞への投稿を行ったほか、障害児の特別支援教育義務教育の法定化への働きかけをするなど、コミュニティアクションも行った。

次に、セツルメント運動においてコミュニティワークにつながっていくものとして、コミュニティ教育とコミュニティアクションが挙げられる。セツルメント運動の対象は、COSと同様に、やはり貧困問題であったが、貧困の要因を低賃金労働者の教育および文化的素養の欠如だとみなした点に違いがみえる。また労働者の労働環境については、構造的問題であるのと同時に、労働者の権利意識の希薄さにあるとみなした。トインビーホールでは、成人教育や青少年のための余暇活動の提供など、コミュニティ教育を中心に、住民の組織化を行い、活動を発展させた。また、教育活動を通し、労働者に権利意識を育て、労働者自らが行動できるよう、側面的な支援を実施した点は住民主体性の尊重というコミュニティワークの原則に繋がる思想の芽生えがみられる。

COSが機関間の連絡調整と団体の代表者らによるコミュニティアクションと、間接的なコミュニティワークを実施したこととは対照的にセツルメント運動はコミュニティ教育や自助グループの組織化、労働組合の支援などと、住民への直接的に働きかけるコミュニティワークを実施した。どちらのモデルやアプローチも20世紀に入ると、政府の社会政策と結びつき、様々なモデルやアプローチの誕生につながっていった。

〈注〉

1 グループワークの歴史についてはリード (Reid 1992) の著書に詳しい。

2 COSは、1946年に家族福祉協議会 (Family Welfare Association) に改名し、治療的な関わりが必要な家族に対するソーシャルワークを中心に、サービスを提供してきた。2000年以降、家族福祉協議会は、政府が導入した社会的不利な地域を対象に導入した親子向けの事業であるシュアスタート (Sure Start) を受託するなど、事業を拡大してきた。2008年には、団体名の見直しが行われ、「福祉 (Welfare)」という言葉を取除き、より前向きな名称に変更することが議論され、ファミリーアクション (Family Action) と改名された。ファミリーアクションのホームページには、19世紀末の創設当初から今日までの歴史の概略が紹介されている。Family Action <http://www.family-action.org.uk/home.aspx?id=11578>, 2010年8月14日アクセス。

3 この本は、日本でも、阿部志郎監訳（1987）『トインビーホールの百年』として全国社会福祉協議会より出版された。

4 ブースとラウントリーの調査内容についてはエバンス（Evans 1978）の pp.158-261 にある記述を参考にした。

5 フェビアン主義者、自由主義者、保守主義者の貧困観については、マーシャル（Marshall 1970）を参考にした。

6 少数派報告については、ウェブ（Webb 1909）を参照した。

7 COS についてはボサンケ（Bosanquet 1914）を参考にした。日本では高野（1985）の研究に詳しい。

8 この部分については、市ノ瀬（2004）が pp.141-142 において、Charity Organization Society 1st Report of Council 1870 を引用して述べたものを参考にした。

9 ウッドルーフの著書の中では、コミュニティワークではなく、コミュニティオーガニゼーションという用語を使っている。

10 オクタビア・ヒルの事業に関してはマコーネル（Morrell 1996）を参照にした。

11 セツルメント運動は第一次世界大戦に転機を迎える。セツルメントは社会に変革をもたらすためにより公的なアソシエーションを必要としていたことから、1920年代に2つのセツルメントのアソシエーションが誕生した。1920年に全国居住セツルメント協会（British Association of Residential Settlement）が、1922年に国際セツルメント連盟（International Federation of Settlements）が設立された。全国居住セツルメント協会は後に新興住宅委員会と協働してコミュニティアソシエーション運動を展開した一方、教育型セツルメントは主として成人教育のプログラムを実施した。どちらのセツルメントも目的は同じであり、お互い密に連携をとった。そしてどちらも全国組織として連携し、国際的な組織とつながっていった。

12 現在はブラックフライアーズセツルメント（Blackfriars Settlement）と改称している。

13 現在はパスモア・エドワード・セツルメント（Mary Ward House and the Passmore Edwards Settlement）から改称され、Marry Ward House として活動している。

14 この部分の記述は、ジョンソン（Johnson 2001） p.73 を筆者が要約した。

第2章 コミュニティワークの萌芽期

(1900年初頭～1940年代中葉)

はじめに

本章は1900年代初頭から第二次世界大戦中の1940年代中葉までのコミュニティワークを取り上げる。この時代をコミュニティワークの萌芽期であると位置づけたのは、全国社会福祉協議会（National Council of Social Service、以下 NCSS と略す。）の発足にある。第一次世界大戦後発足した NCSS は、慈善組織協会（Charity Organisation Society、以下 COS と略す。）が果たせなかった民間非営利団体間の連絡調整機能の強化や社会サービスの普遍化に貢献した。その事業展開の方法は、ニーズの発見とモデル事業の実施、事業展開のための組織化の支援、そして全国展開を行うというものであった。また、NCSS は政府や地方行政機関と結びつき、加盟する民間非営利団体への情報提供や調査活動を行ったほか、全国高齢者福祉協議会（National Old People's Committee）など同種の民間営利団体により構成される代表機関の組織化を支援した。

一方、直接的に住民の組織化や住民団体の支援、地域の民間非営利団体の連絡調整機能を担ったのが、NCSS の下位組織である地方社会福祉協議会（Council of Social Service）や農村地域協議会（Rural Community Council）であった。NCSS の支援をうけて全国各地に設置された地方社会福祉協議会や農村地域協議会は、住民の組織化や組織間同士の協同、地域ニーズの発掘と既存資源との調整、財政支援などを行った。

NCSS は両大戦間期に事業を拡大させた。COS やセツルメント運動は都市部を中心に広がったもので、しかも、対象となるのは主として貧困地域であった。それに対し、NCSS の活動は、特に第二次大戦以降は貧困地域に限定されず、全国の地方都市から農村部まで様々な地域に及んだ。一方で、NCSS は都市部の貧困地域に顕在化しやすい失業問題や公営住宅団地における生活問題などにも取り組んだ。たとえば、公営住宅団地に設立されたコミュニティセンターを拠点に展開されたコミュニティアソシエーション運動に対して、NCSS は他団体と連携し、全国的な運動へと展開させた。

コミュニティワークの実施機関は NCSS だけに限らないが、本章は NCSS に焦

点を絞り、第一に社会福祉協議会の発足経緯と事業内容について、NCSS、地方社会福祉協議会、農村地域協議会の順に整理し、そこで展開されたコミュニティワークの分析を、第二に地域再生政策として公営住宅団地におけるコミュニティワークの展開を整理したうえで、コミュニティセンターやコミュニティアソシエーション運動に対する NCSS の関わりについて、事実関係の整理と分析を目的とする。

第 1 節 時代背景

ビクトリア時代末期の英国経済は工業、農業ともに加速する国際競争にさらされ、産業基盤のみならず、社会構造も大きく変化した。政府内では自由放任主義の国家のあり方を見直し、市民の福祉に関する恒久的な役割をとるべきだと議論がなされた (Thane 1996)。ボーア戦争がきっかけとなり、政府は労働者向けの社会保障改革を迫られたことは第 1 章で述べた。20 世紀初頭に始まった二つの世界大戦もやはり、公的社会サービスの拡大を促したのである。

1914 年に勃発した第一次世界大戦は、バルカン半島での紛争をきっかけに拡大し、英国はドイツによるベルギーへの侵攻を理由に参戦した。この戦争は国内の軍需産業の拡大、国内の労働者不足による半・未熟練労働者の賃金上昇、女性の就労率の上昇をもたらした。加えて、政府は税制改革の一環として、高額所得者への特別付加税の課税などを実施したことから、国民生活全体の所得の平準化が進んだ¹。

第一次世界大戦は 1918 年に終結し、復員兵とその家族の生活保障を約束していた連立内閣は、貧困撲滅を政策目標としたが、世界的な恐慌に見舞われたことや、石炭、製鉄、製鋼、造船、繊維といった 19 世紀の主要産業が斜陽となったこともあり、英国内の失業率は悪化するばかりだった。労働者が困窮しているにもかかわらず、1931 年に誕生した挙国一致内閣は、財政難から緊縮財政を敷き、失業給付を 10% 減額したほか、長期失業者への資力調査を課した。このような対応への不満は募り、デモ行進²も相次いだことから、政府は 1934 年に失業保険給付額の見直し、職業訓練制度の導入など、対策を拡大したものの、長期化する失業による労働者の意欲の低下も伴い、失業問題は長期化した。

両大戦間期の社会福祉政策のうち、所得保障と保健福祉領域では、大きく分け

て3つのサービス体系を基軸に展開された（P.E.P. 1937）。第一は、拠出年金や国民健康保険サービスなど保険原理が貫徹された、いわゆる社会保険サービスと総称されるサービスである。1919年には国民保険法から分離した国民健康保険が創設され、1925年には寡婦・遺児・老齢年金法が制定された。第二は、無拠出老齢年金、失業保険、地方自治体の公的扶助などから構成される社会扶助サービスである。社会扶助サービスは他の2つのサービスとは異なり、扶助の種類によって違いがあるものの、ニーズ調査を伴うサービスである。第三はコンストラクティブコミュニティサービス(constructive community service)³である。このサービスは、教育、公衆衛生、医療サービス、盲人福祉サービス、精神衛生、労働省(Ministry of Labor)の職業紹介所事業や職業訓練所などの具体的なサービス援助から構成されている。特に、教師、医師を媒介として、国や地方自治体から提供される専門的サービスを指し、「国民の大多数の個別的な一般水準および社会福祉を維持し、かつ向上することにおいて重要な役割を持つ」（P.E.P. 1937 : 93）サービス体系と位置づけられた。いずれの社会サービスも地方自治体がサービス提供に責任をもっていたが、長期支援を要する個別ニーズに対しては民間の非営利団体が支援に携わった。また、公的サービスが拡大するにつれ、民間非営利団体同士の連絡調整や、政府および地方自治体と民間非営利団体との連絡調整の必要性が生じた。

1939年に第二次世界大戦が始まると、国民生活は一変した。第一次世界大戦が「国王と国のための戦い」として、もっぱら国民の愛国心に訴えた戦争であったのに対し、第二次世界大戦はドイツ、イタリア、日本という国内の民主主義はおろか、対外的にあからさまな侵略行動に走る、三国に対する「反ファシズム戦争」としての性格を持っており、その大義が人々の戦争への協力姿勢を支えることになった（木畑 2004）。政府は、開戦直後に学童疎開を実施したほか、学童への医療扶助、寡婦および高齢者に対する補助年金制度を発足させるなど、これまでとは違い、普遍的に国民の生活を支えなければならなかった。

戦時下の社会サービスは制度、財源、内容に変更が多く、一貫性のないものであった。そこで政府は社会サービスの体系化を課題とし、1941年にベバリッジ(Beveridge)を委員長とする社会サービスに関する省間委員会(Inter-Departmental Committee on Social Services)を立ち上げた。ベバリッ

ジは、各省庁の社会保険に精通した委員を集め、調査を実施し、翌年、報告書『社会保険および関連サービス（ベバリッジ報告）』に結果をまとめた。同報告書は、克服すべきは、貧困（want）不健康（disease）、無知（ignorance）、不法占拠（squalor）、怠惰（idleness）の5つの巨人悪（five giant's evils）であり、そのためには、それまで別々の行政機関が管轄していた健康保険、失業保険、年金保険などを統合した社会保障制度を創設し、全国民に受益させるべきである、と提言した。ベバリッジ報告は、「戦争の傷と苦しかった30年代を癒すことができる、新しくより平等な英国へ向かう青写真」（Jones 1994: 130）として、国民に熱狂的に受け入れられた。戦後の社会政策は、同報告書に提言された構想に沿って進められた。

以上のように、本章で取り上げる時代は二つの世界大戦を挟み、社会福祉の普遍化が進展した時代であった。このような時代において、コミュニティケア政策と地域再生政策においてコミュニティワークはどのような社会的ニーズに着目し、どのような組織が、どのような方法で展開していったのかをみていきたい。

第2節 社会福祉政策の動向とコミュニティワーク

第1項 社会福祉政策の概要

第1節で述べたように、20世紀初頭には所得保障をはじめとする社会サービスが確実に増えた。しかし、年金制度や失業保険は被雇用者を対象とした社会保障が中心で、障害者や高齢者など、被雇用者以外の経済・医療および福祉ニーズへの対応は、地方自治体が責任を担っていたものの、施設の不足、訓練されたマンパワーの不足、社会資源の地域格差、非効率な支出など、地理的にも機能的にもサービス提供に偏りがあった（Walsh et.al. 2000）。

両大戦間期の社会福祉については、コンストラクティブコミュニティサービス（constructive community service）⁴と呼ばれ、社会政策の一つの大きな柱であった。社会福祉サービスは地方自治体や政府の機関によって提供されたが、公的機関だけでは個別ニーズに対応しきれないことから、民間非営利団体も行政の補助金を受け、独自のサービスを提供していた。マーガレットホールセツルメント（Lady Margaret Hall Settlement）が記録したランベス（Lambeth）自治体の事例をみると、たとえば、失業者へのサービスは失業支援委員会（Unemployment

Assistance Board) と公的支援協議会 (Public Assistance Committee) が法的な支援機関として位置づけられており、失業給付やその他の社会扶助の給付を行っていた。しかし、複数の問題を抱える家族などについては、それらの公的機関では対応が難しいため、COS や教区救済委員会 (Parochial Relief Committee)、セツルメントなどの民間非営利団体がサービスを提供した。COS と教区救済委員会は伝統的にケースワークを提供する機関であり、セツルメントでは、障害をもった子どものための委員会 (Invalid Children's Aid Association for North Lambeth) や子どもための農村遊学基金 (Children's Country Holiday Found)、レクリエーションクラブなどを運営するなど、コミュニティワークを実施した。両大戦間は経済の悪化が都市部だけでなく、農村部においても深刻になっていたことから、地域経済の衰退に伴うコミュニティの崩壊と失業問題への対応がコミュニティワークの中心課題となった。

第二次世界大戦が始まると、学童疎開をはじめ、寡婦や家族を失った高齢者の生活問題が顕在化し、社会福祉を要する人々の範囲がこれまでより拡大された。政府は、民間非営利団体との結び付きをいっそう強め、社会福祉サービスを提供した。たとえば、内務省の主導により設置されたウイメンズボランタリーサービス (Women's Voluntary Service) は、高齢者の疎開への協力、ホームヘルプサービス、配食サービスの提供を行った (WRVS 2004 a, b)。また、看護活動を中心としていた英国赤十字は、全国に支部を設置し、高齢者への配食、ホームヘルプ、施設運営を行った⁵。そして、NCSS は民間非営利団体同士の連絡調整やサービス開発を行ったほか、ケア付き住宅の運営、高齢者向けの相談業務などを展開した (Means and Smith 1985)。その他、一般市民向けの相談機関として市民相談所 (Citizens' Advice Bureaux) が設置されるなど、戦争という非常事態において、社会福祉サービスは貧困や障害という限定されたニーズに対応するのみならず、一般市民をも対象とする普遍的なものに拡大していった。

第二次世界大戦以降、コミュニティケア政策における社会福祉サービスの展開の一つの特徴として、高齢者のホームヘルパーなど、普遍的なニーズに対する社会サービスが全国規模で展開していった点が挙げられる。この社会サービスの普遍化には NCSS が深くかかわっている。

第 2 項 全国社会福祉協議会の誕生

拡大する社会福祉サービスや新しく建設されたニュータウンの問題はこれまでの貧困地域を中心とするコミュニティワークでは対応できるものではなく、新しい組織が必要とされていた。このような社会状況下において、NCSS は全国の民間非営利団体間および行政との連携や連絡調整を通して、地域の福祉の向上や生活環境の改善を図ることを目的に設立された。現在は、名称を全国ボランティア協議会 (National Council of Voluntary Organizations、以下 NCVO と略す) と改められている。NCSS 設立の直接的なきっかけをつくったのが、1905 年に結成された救貧法及び貧困救済王立委員会 (Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress) の委員の一人でもあったトマス・ナン(Thomas Nunn)の提言であった。ナンは同委員会の多数派に所属していたが、民間非営利団体の役割に関する平行棒理論には同意せず、「公的扶助当局と公的扶助委員会の構成と機能についての覚え書き」および「ハムステッド社会福祉協議会の協力連携組織についての覚え書き」を多数派報告書に付した。ナンは、公的機関と民間非営利団体の活動は決して交わることはないが、地域社会が必要としているのは、地域全体の生活水準の向上であり、そのためには、公的機関と民間非営利団体が協働・連携の体制を築くことが必要であり、全国の社会福祉協議会と地域を単位とした社会福祉協議会を設置すべきであると提言した (Brasnett 1969)。

NCSS の構想は、おおよそ 3 つの源流を辿ることができる (Brasnett 1969)。第一は 1904 年に北部工業都市ブラッドフォードに結成されたギルド・オブ・ヘルプ (Guild of Help) である。ブラッドフォードは織物工業を中心に発展した工業都市で、19 世紀末から始まった経済不況により、激しい労働運動が展開された。同都市は、労働党発祥の地であるにもかかわらず、生活困窮者の救済については、救貧法による院内救済と慈善団体や宗教団体による慈善活動といった、昔ながらの救貧活動が実施されていた。これらの状況を変えたのがドイツ商人ヤコブ・モーゼルをはじめとする慈善活動家 10 人であった。彼らはドイツのエルバーフェルト市における方面委員制度や、アメリカのボストン慈善団体連合会の友愛訪問活動を参考に協議を重ね、ギルド・オブ・ヘルプという団体を発足させた。活動の中心は個人の救済であった。ギルド・オブ・ヘルプは市内を区域に分け、ボランティアから成る地区委員会を組織化し、個別の相談と援助のほか、連絡調整、

必要な資源への送致など、ケースワークを行った。同団体の活動の特徴は、ボランティアの多数が労働者自身であったこと、対等な援助関係、関連団体の協力・連携の重視であった。同形態の活動は、まもなくニューキャッスル（Newcastle-upon-Tyne）、スカボロ（Scarborough）、マンチェスター（Manchester）、リバプール（Liverpool）など北部工業都市に広がり、エドワード・バーチャル（Edward Vivian Birchall）⁶の指導的役割のもと、1911年には全国ギルド・オブ・ヘルプ連合会（National Association of Guilds of Help）が組織化された。

第二の源流はギルド・オブ・ヘルプと同時期に、バーミンガムに発足したシビックエイドソサエティ（Civic Aid Society）である。進歩的な工場経営者が自分たちの工場労働者の健康や住宅に関心をもち、救済活動委員会を立ち上げ、救済を実施した。1906年に、COSと各地区の救済活動委員会が合併し、バーミンガムシビックエイドソサエティ（Birmingham Civic Aid Society）が結成され、市内の300を超える団体が登録した。

第三の源流は、トマス・ナン（Thomas Nunn）によるハムステッド社会福祉協議会（Council of Social Welfare in Hampstead）の活動である。彼は、ケンブリッジ大学時代からトインビー・ホールの熱心な活動家であった。1894年、ハムステッドに移ったナンは、そこで救貧委員会と区議会議員に選出され、居住区の貧困問題解決に責任のある立場となった。彼は様々な民間非営利団体に関わった経験や、勉強会、余暇活動の調査を通し、それぞれの団体がお互いの連携を必要としていることを確認し、1902年に地域で活動する団体の連合会（Associated Agencies）を結成した。連合会の当初の目標は、援助ケースの登録と調整であったが、援助活動が偏在していたため、地区援助委員会を組織化し、地区間の調整を図ろうとした。

研究会や協議会が重なるにつれ、団体間の相互理解は促進されたが、ケースの調整のためには、婦人団体、労働団体、教育機関、保健・医療機関、救貧委員会など、公的機関など、他の機関の協力も必要であると認識した。その後ナンは、ロンドン自治区内で、次々と社会福祉協議会を結成させ、その上部組織として、ロンドン社会福祉協議会（1910年）を設立した。ロンドン社会福祉協議会の活動は、ギルド・オブ・ヘルプやバーミンガム・シビック・エイド・ソサエティの活動と比べ、比較的小規模であったが、NCSSの設立へ向けた影響力のある動向で

あったと捉えられている。

NCSS 設立の直接的なきっかけとなったのは、第一次世界大戦時に生活困窮者への全国援護基金 (National Relief Fund) の配分方法に関する議論であった。1915 年 6 月 10 日から 3 日間、ウエストミンスター (Westminster) のカクストンホール (Caxton Hall) で民間団体の代表者会議が開かれ、全国ギルド・オブ・ヘルプ連合会、慈善組織協会 (COS)、社会福祉協議会 (Councils of Social Welfare)、地方代表委員会 (Local Representative Committees)、軍人船員相互組合 (Soldiers' and Sailors' Help Society)、軍人船員家族協会 (Soldiers' and Sailors' Families Association)、全国女性労働者協会 (National Association of Women Workers) を含む 600 人近くの代表者たちが集まった (Brasnett 1969)。会議の中では、全国援護基金の配分に関しては、民間非営利団体の全国レベルの調整機関が必要であることが確認された。会議の後、1919 年から準備委員会は協議を重ね、1924 年に NCSS を発足させた。

NCSS の特徴は、第二次世界大戦中の全国高齢者福祉協議会の設立・活動経緯にみることができる。高齢者の社会的ニーズは戦争により顕在化したことから、民間非営利団体がサービス提供を行った。しかし、民間機関同士の連絡調整やニーズ調整がうまく機能していなかったことや、まだまだ高齢者福祉を多方面から支援する必要を見出したことから、NCSS は、1940 年に全国高齢者社会福祉協議会 (National Old People's Welfare Committee) を設置した。同協議会は、公的機関、民間非営利団体、各種専門団体を集め、年次総会の開催、老人福祉の調査、虚弱老人に対する支援へのキャンペーン、ケア付き住宅の供給、老人ホームに関する相談会の開催など、積極的に活動を展開した (Roberts 1970)。また、継続的に高齢者への直接的なサービスおよび環境改善サービスを目的に、全国に、高齢者福祉委員会 (Committee for the Welfare of the Aged) を設置した (Means and Smith 1985) ⁷。

NCSS はコミュニティケア政策の促進には、民間非営利団体間の連絡調整機能の強化が不可欠であると考えた。具体的なひとつの方法はニーズ調査を実施し、それらの情報を民間非営利団体へ情報提供すると同時に、行政機関からの情報提供であった。同時に、同じような問題に取り組む民間非営利団体を組織化し、全国レベルのサービスの向上に努めたのである。つまり、NCSS の役割はそれぞれの

地域で民間非営利団体が様々なサービスを展開することができるような枠組み作りであったといえよう。そして、NCSS の行ったコミュニティワークは、民間非営利団体の代表を組織化し、意見の集約をもって政府や世論を動かすというものであった。地域住民に直接的にかかわるコミュニティワークについては、地方社会福祉協議会（Local Council of Social Service）を設置することで実現されることになる。

第3項 全国社会福祉協議会によるコミュニティワークの展開

（1）地方社会福祉協議会（Local Council of Social Service）の設置

全国社会福祉協議会の設立以降、協議会組織として全国各地に地方社会福祉協議会が設立された。当初は地方自治体を単位とし、主要な地方都市に設置された。地方社会福祉協議会の目的や業務は以下のとおりである（Brasnett 1969）。地方社会福祉協議会に求められたことは、民間団体と公的機関の活動の調整、ソーシャルワークの団体とボランティアの名簿作成、被援助者の登録と活動協力の促進、ソーシャルワーカーの組織化と教育訓練の実施、地方独自のニーズ調査と、それに関する会議の招集、情報発信と情報交換を行うこと、地方の社会福祉のための財源の管理、個別のケースへの対応、NCSS との連携が主な仕事であった。特に、地方社会福祉協議会は、民間非営利団体や民間団体のための協同および連絡調整機関であるだけでなく、法制化されている機関と民間機関が一つになってコミュニティワークを行うことに特徴があった（Leaper 1968）。

地方社会福祉協議会は、多くの場合、議決機関として評議員会と、執行機関として常任委員会あるいは問題別委員会が設置された。活動内容は、地域の実情を反映した多様なものであったが、共通していたのは結核患者の予後ケアの促進、性病撲滅キャンペーンの補助、乳児・児童福祉、「盲人」・精神疾患患者の福祉など、大都市における戦争によってもたらされた生活問題への対応であった。

また、NCSS は、地方社会福祉協議会に対して、助言や指導、補助金の交付事務などの支援、機関誌の発行、全国会議の開催などの活動を行った。特に、NCSS による機関誌の発行や、社会福祉に関する法改正、制度改正など、最新情報の提供は地方社会福祉協議会にとって有益な情報源となった。

なお、地方社会福祉協議会の設置により、都市部では民間非営利団体が連携し

で地域の問題に取り組める体制ができた。しかし、農村部については社会福祉協議会が設置できておらず、NCSSは農村における社会福祉協議会の組織化を次の課題として取り組んだ。

(2) 農村地域協議会 (Rural Community Council) の設置

地方社会福祉協議会の設置に続き、1920年以降、農村地域協議会が設置された。当時、英国の農業経済は安価な輸入穀物・肉類の影響を受け、低迷していた。農村部の自治機関であった教区議会も機能しておらず、経済的な停滞に加え、住民の余暇活動や教育文化活動もみられなかった。NCSSが農村地域協議会の設立支援を開始するきっかけとなったのは、オックスフォードシャーにおけるキリスト教青年会 (Young Men's Christian Association) の活動であった。キリスト教青年会のメンバーは、村民を集めて巡回図書館、各種教養講座、音楽会、演劇、映画会、ダンス会の開催など教育文化活動を中心に取り組んでいた。これを地域全体に普及させていこうと考えたのがNCSSであった(市ノ瀬 2004)。

農村地域協議会の支援課題は資金であった。農村部では、団体や個人の共同出資による福祉の充実というNCSSの方法に対して理解が乏しかったので、発足当初は資金調達が困難であった。NCSSはカーネギー財団の補助金を得て、農村地域協議会の運営費と村落会館の設立費に充てた。農村地域協議会の主たる活動は教育文化活動、保健衛生活動、農業手工芸の振興、青少年クラブの育成、村落社会協議会の結成と村落会館の設置支援などで、地方都市の協議会とは異なり、福祉活動だけでなく、経済活動も含む内容であった。

1920年代末頃までには、全国の各都市の農村部に地域協議会が設立され、全国的なネットワークが形成された。規模が大きくなるにつれそれまで未加入の団体が加入するようになった。各方面の後援を得て、翌年に独立事務所を構えることができるまでになった(Brasnett 1969)。農村地域協議会は、地方社会福祉協議会と同様に、各地域の事情に即したサービス開発および連絡調整を実施したが、さらに、経済的な問題も対象としたことが特徴であった。

以上のようにNCSSは地域住民への直接的なコミュニティワークの実践機関として全国各地に地方社会福祉協議会や農村地域協議会を設置した。地方社会福祉協議会や農村地域協議会の役割は主に、地域の実情に即したニーズを拾い上げ、

それらのニーズを充足できるサービス提供団体の組織化、地域の団体間の連絡調整であった。そして、NCSSの役割は、各地域での活動の資金援助、情報提供、広報活動を支援することであった。

(3) 失業問題への取組み

次に、NCSSのコミュニティワークの展開を失業問題に対してとった方法についてみてみる。第二次世界大戦がはじまるまで、失業問題は継続して社会問題で、それに積極的に関わったのがセツルメントやNCSSであった。NCSSは失業対策についてコミュニティサービスクラブ運動（Community Service Club）を展開させた。NCSSによるこれらの一連の取組みについて整理したい⁸。

第一次世界大戦後に深刻となった失業問題は、すぐにおさまると思われていたが、1930年代になっても、失業者は増加するばかりで、6世帯に1世帯は生計の手段を失うという事態に陥った。通常、失業対策においてコミュニティワークを実施する場合に考えられるものは、金銭や物資の提供や政府に対するアクションであるが、NCSSは、全国の民間非営利団体の代表であったため、政治的な中立を貫かねばならず、反政府的なソーシャルアクションを起こすわけにはいかなかった。そこで、打出されたのがコミュニティサービスクラブ運動の展開である。NCSSは1932年1月27日、ロンドンはアルバートホールにて全国集会を開催し、失業者救済活動であるコミュニティサービスクラブ運動を決定した。コミュニティサービスクラブ運動とは、地域単位で失業者が主体的に余暇活動をはじめ生活環境改善を目標とする運動で、失業者の精神的苦痛の救済に焦点を当てたものであった。失業者の多い地域では、すでにいくつかの団体が失業者を対象とする活動が実施されていた。たとえば、セツルメントのうち、教育を中心的な活動とするセツルメント（educational settlement）は、失業者のためのコミュニティ教育を実施し、余暇活動や文化活動を行った。その他、労働者教育協会（Worker's Educational Association）は、労働者のためのクラブ活動やワークショップなどを行っていたが、これらの取り組みは規模が小さく、各種活動の相互の連絡調整機能が欠けていた。その点で、NCSSは全国のコミュニティを介入の対象としていたことや多様な組織や団体と連携していたことから、連絡調整が行いやすかったということ、財政や情報、人材などの側面で資源が提供しやすかったことが有

利に働いたのであろう。

労働組合などは、コミュニティサービスクラブ運動が雇用に直接結びつく活動ではないことから、不適切な活動ではないかと批判したが、NCSSは、方針を転換することなくコミュニティサービスクラブの推進計画を実施した。NCSSは全国を19地区に分け、地区ごとに協議会を結成し、きめ細かい調整と支援体制を整備した。その結果、1936年には全国で1,450ものクラブが結成された。またNCSSは、コミュニティサービスクラブ運動の普及啓発活動において、失業者に対しては国営放送に協力を仰ぎ、「失業者の質問の時間」(Question time for unemployment)という番組を放送すると同時に、大量のパンフレットを失業者向けに配布するなど、周知徹底を行い、一般市民に対しては広報の徹底やチラシの配布などにより、多方面の協力を仰いだ。

この運動は、失業中の男性だけでなく、女性の間にも広がった。たとえば、1926年の炭鉱ストライキの後、失業中の夫を持つ女性たちを対象に、友愛協会(Society of Friends)は裁縫グループを発足させた。女性たちはこの活動を通して料理やミシンの使い方など、実生活に役立つ知識や技術を身につけただけでなく、新しい文化との出会いや、貧しさによる孤立を防ぐことができた。

コミュニティサービスクラブは基本的に失業者自身による自主運営であり、コミュニティセンターなど公施設での活動であった。運動の資金については、NCSSは募金や裕福な自治体との姉妹都市提携による資金援助、そして労働者や特定地域援助基金からの補助金を配分した。また、人材育成については、当初YMCAやセツルメントにリーダー養成の協力を仰いだが、養成できる人数に限りがあったことから、1933年にスタッフォードシャー(Staffordshire)をはじめ3か所に独自のコミュニティクラブリーダー養成コースを開設し、当初2年間で1000人近い人が学んだ。このコースは6週間50人定員で、クラブ運営と活動の展開方法及び、工芸、修理、織物、鋳造、室内装飾、音楽、演劇などが開講された。

1930年代半ばになると失業率は改善されたが、それとともに、コミュニティサービスクラブの活動の役割は少しずつ変化していった。NCSSによる報告書『逆境を超えて』(Out of Adversity、1937年)では、失業者が減少したことでコミュニティサービスクラブのメンバー構成は高齢化や低賃金・不安定労働者中心と

なってしまったことと、この活動が単なる余暇活動とみなされるようになってしまい運営資金の確保困難に陥ったことが問題点として指摘されている。このような理由で、NCSS は 1937 年以降、一部の失業率の高い地域を残し、コミュニティサービスクラブを縮小した。

第 3 節 コミュニティセンターとコミュニティアソシエーション運動

第 1 項 住宅政策とスラムクリアランス

この時代の地域再生政策は住宅政策を中心に展開された。英国政府が住宅問題に介入を始めたのは、深刻な住宅不足に見舞われた第一次世界大戦の少し前のことであった。第一次世界大戦中には住宅建設に統制が敷かれたうえ、軍需工場のある地域に人口が集中したことから、都市部の住宅不足はますます深刻化し、家賃の高騰と低水準の住宅の増加を招いた。グラスゴーで起こったレントストライキ（1915 年）をきっかけに、政府は住宅問題への介入の必要性を認識した。第一次大戦後の 1919 年に制定された住宅・都市計画法（House and Planning Act）は、公営住宅への補助金の制約緩和と、地方自治体による適切な住宅の建設計画の策定を義務づけた。さらに、1924 年の住宅法（Wheatley Act）は、地方自治体が公営住宅を建設する権限を与え、補助金を給付したことから、法律制定以降、公営住宅の戸数は飛躍的に伸びた。1929 年には公営住宅への補助金は廃止されたが、1924 年住宅法の下で建設された公営住宅は約 28 万戸にのぼった。

労働者向けの良質な住宅の建設を急ぐ一方、スラムと総称される都市部の貧困地域の諸問題は残されていた。1920 年代に建設された公営住宅は、比較的生活水準の高い労働者向けの住宅が中心で、住宅建設基準も極めて高いものであった⁹。しかし、1930 年代になると、持家志向が高まりと生活水準の向上により、労働者の公営住宅離れが進んだ。やがて、スラムから公営住宅に移り住んでくる人口が増えるにつれ、公営住宅の水準の低下がみられた（Walsh et. al. 2000）。たとえば、1930 年代のランベス（Lambeth）¹⁰の住宅状況についてみると¹¹、1930 年、ランベス保健局（Medical Officer of Health of Lambeth Borough Council）は約 1500 戸が修復を必要とする住宅であると認定し、修復を実施した。ただし、その数はまだ修復を必要とする住宅の一部に過ぎず、1938 年の調査では 5,600 世帯が地下に居住していることが明らかになっている。また、ランベスの住宅事

情はロンドンの他の地域よりもましだったが、それでも 1931 年の調査では、2 部屋以上の家に住む人は全人口（29,452 人）の約 10%で、45.8%が多世帯で住宅を共有していることがわかった。

1933 年までには公営住宅への補助金は廃止されたが、政府は 1930 年に住宅法（グリーンウッド法）を制定し、地方自治体によるスラムクリアランスとその住宅改良のための補助金の支払いや、都市部の地方自治体に住宅の状況と 5 年計画の提出を義務づけるなど、スラムの問題に積極的に取組んだ（Mckay and Cox 1979）。その結果、1939 年までには公営住宅は 50 万戸に達し、前述したランベスにおいても数多くの大規模アパートを中心に住宅が建設された。それらの住宅では、新たなコミュニティづくりが必要とされ、特に大規模な集合住宅において、ソーシャルワーカーたちは新しい問題に直面した。

第 2 項 ニュータウンにおけるコミュニティワーク

（1）公営住宅における生活問題

公営住宅での生活は、部屋の広さや衛生面など、基本的な生活を送るには快適なものとなったが、いくつかの問題点も明らかになった。1938 年のランベス自治体の社会サービス局の報告書をみると、主として近隣関係と余暇の問題が指摘されている（Lady Margaret Hall Settlement 1939）。まず、生活問題であるが、大規模な住宅団地では隣近所との付き合いが希薄で、共通の関心事項を持ち合わせていない住民が多く、緊急時にも助け合う様子もなかった。また、衛生状況や部屋の広さなどは満足している住民が圧倒的であったものの、家賃が高く、子どもがいる家庭の中では、子どもの栄養状態が悪いケースもみられた。余暇を過ごすにも問題があった。新しい住宅には子どもも大人も余暇を過ごす場所が少なく、生活音の問題もあり、日曜大工をすることも、ペットを飼うこともできなかった。また、これらの住宅の立地は公共施設から遠く、映画や遊興など余暇を楽しむ場所もなく、教会や商業施設も未整備だったことから、住民は孤独感を深めていった。

(2) コミュニティセンターの設置とコミュニティアソシエーション運動の展開

公営住宅に限らず、両大戦間期に建設された新興住宅地では、時間が経過すると家庭菜園を持つ人々の連絡会、フラワーショウの開催、カードゲーム大会、コンサートの開催、サイクリング、スポーツ、育児サークルなど、住民たちの自発的な文化活動が行われるようになった。あるいは、公営住宅などの住民たちは借家人協会 (Tenants' Associations) を結成し、住宅の管理や修繕について自治体と交渉を行うなどの活動を行った。住宅団地では共通の関心をもとに集まったグループ活動が数多く誕生し、さらに同じようなグループ活動の繋がりが形成されていった (National Federation of Community Association 1950)。このように、第一次世界大戦以降に建設された住宅団地において、住民グループの活動の繋がりを創設していく過程がコミュニティアソシエーション運動と呼ばれている。スミス (Smith 2002) によると、最初にアソシエーションと認識されたのは、東ロンドンのダーゲンハム (Dagenham) にて 1929 年に結成されたペティスファームアソシエーション (Pettis Farm Association) であった。東ロンドンには 9 万人を超える住民が住んでいたが、社会サービスや余暇資源がほとんどなかったことから、このアソシエーションの設立の目的は社会的な接触を促進させること、教育的な目標をもってグループを発展させること、地域のサービスの調整と拡大に努力することであった。また、結成された各アソシエーションは地方自治体に対して、近隣地域の代表として意見を表明するなど、コミュニティアソシエーションは、「既存の組織や個人の集まりからなる自然発生的なコミュニティを形成する地理的な地域において住民が民主的に組織化した自発的なアソシエーションで、住民自身や彼らのコミュニティのために、住民が必要とするサービスを提供することを目的としている」 (Mess and King 1947: 73) と定義できる。

やがてコミュニティアソシエーションの設立はひとつの運動となって全国各地に広がり、NCSS もこの動向に関心を持った。NCSS は、1925 年までには団地のコミュニティ活動におけるニーズ把握、活動場所の確保、コミュニティアソシエーションの運営が課題であると認識し、コミュニティセンターの設置とアソシエーションの設立および運営の支援を行った。たとえば、ランベスでは、ブリクストン (Brixton) の近くにあるコーレイ (Cowley) 団地にあるコミュニティアソ

シエーションの主導や、ロンドン社会サービス局（London Council Social Service）の協力もあり、1937年にコミュニティアソシエーションが誕生した¹²。

今日においても地域活動は場所の確保が重要課題となるが、コミュニティアソシエーション運動が始まった初期のころは、それぞれ独自で活動拠点を開拓していた（Hall 1969）。コミュニティセンターの設立にむけ、NCSSは1920年に設立された居住型セツルメント連合会（Federation of Residential Settlements）¹³、同年に設立された教育セツルメント協会（Educational Settlements Association）を得てニューエステイト委員会（New Estate Committee）¹⁴を発足させた。同委員会はカーネギー財団からの補助金から新しい住宅地における社会福祉事業推進のための資金調達を行ったほか、全国の各地域にもコミュニティセンターの設立を働きかけ、コミュニティアソシエーションの全国連合会を援助した（National Federation of Community Associations 1950）。

実質的にコミュニティセンターが住民活動の身近な拠点となるのは第二次世界大戦以降のことであるが、それでも住宅法改正（1936年）によって住宅局が公営住宅団地内にコミュニティセンターを設立することが規定され、体育・レクリエーション法（Physical Training and Recreation Act、1937年）によって地方自治体と民間非営利団体がコミュニティセンターを設立する場合には政府の補助金が支給されることが規定された。これらの法改正により、1930年代になるとコミュニティセンターの数は増加した。

以上のように、郊外に建てられた住宅地においてコミュニティアソシエーション活動とコミュニティセンターの設立は表裏一体のものとして推進された。とりわけ、コミュニティセンターは地域に住む個人や家族が、価値を共有し、隣近所やコミュニティセンターへの忠誠心を養い、地理的な地域でしかなかった地域を共同社会に変えるような帰属意識をつくりだそうとする道具となった（Hall 1969）。

第4節 小括

NCSS、地方社会福祉協議会、農村地域協議会はコミュニティケア政策においても地域再生政策においてもコミュニティワークの実施機関として重要な役割を果たした。これらの社会福祉協議会の目的は、民間非営利団体間の連絡調整機関

という COS の設立目的を引継ぐものであった。NCSS、地方社会福祉協議会、農村地域協議会のいずれの社会福祉協議会にも共通するのは、営利・非営利を含む民間団体や住民グループ、そして行政機関といった、地域の社会サービスに関わるすべて機関の連絡調整および協議機関として機能した点であった。その背景には、第一次世界大戦中の生活援護金の配分問題や両大戦間期の失業問題、第二次世界大戦中の疎開児童、寡婦、高齢者問題など、社会福祉サービスを必要とする人々の増加やサービスの普遍化がみられる。

NCSS、地方社会福祉協議会、農村地域協議会のそれぞれの役割は異なる。NCSS は調査活動や地方社会福祉協議会や農村地域協議会を支援するための資金調達、人材育成や、高齢者や児童など特定の分野における全国レベルでのサービス向上を目的とする各種協議会の設立支援など、地方社会福祉協議会や農村地域協議会が行うコミュニティワークを側面から支えた。一方、地域社会福祉協議会や農村地域協議会は地域の大小の民間非営利団体、国や地方の行政機関などの代表者から組織され、地域の団体間の連絡調整機能やボランティアの育成、活動資金の調達などを担った。特に、農村地域協議会は地域の産業振興をも目的に含む、地域の協議機関として連絡調整のみならず、社会サービスの開発なども目的とし、コミュニティワークを展開した。

地域再生政策におけるコミュニティワークの特徴は、公営住宅団地の建設に伴い、コミュニティセンターとコミュニティアソシエーション運動にみられる。NCSS もこの運動に注目し、居住型セトルメント連合会や教育セトルメント協会とともに、ニューエステイト委員会を結成し、コミュニティセンターの設置促進やコミュニティアソシエーション運動の支援を行った。具体的には、地域のニーズ把握、コミュニティセンターの設置、コミュニティアソシエーションの運営支援であった。

このように、NCSS の実践は間接的なコミュニティワークにあたる。COS の時代から進展した点は、COS が目指していた連絡調整機能が NCSS の戦略により、全国的な広がっていったこと、失業者問題への対応にもみられるように、直接的なサービス提供も含めたサービスの提供を利用しながらコミュニティワークを進めるといった、セトルメントの手法に近いアプローチも取り入れていったことが挙げられる。NCSS が諸問題に関わるプロセスや方法は、本研究のコミュニティ

ワークの定義である、地域社会における生活に影響を与える問題に関与し、人々が集団的な活動をもって問題を解決しようとするのを援助するプロセスである、という概念とほぼ合致している。また、このような活動が全国的に広がっていったことを考え合わせると、この時代は今日的なコミュニティワークの萌芽期と位置づけることができるのではないだろうか。ただし、コミュニティワークの概念や理論およびモデルなど方法論の研究については次の時代を待たなければならなかった。

《注》

¹ 1911年には年収5000ポンド以上の高額所得層の個人総所得に占める割合は8%であったのに対し、1924年には5.5%へ減少した。なお、一連の記述は木畑洋一(2004)のp.335-341を参考にした。

² 1936年に行われた「ジャロウ十字軍」は有名であった。ダーラムのジャロウは造船所の閉鎖により、男子の4分の3が失業者となった地域であった。1939年にはジャロウに新しい工場が進出してきたことから、失業問題は解消したが、この行進は不況時代のシンボルとなった(Cootes 1966:113-116)。

³ P.E.P.による『英国における社会サービスに関する報告(Report on British Social Services)』(1937)では、「コンストラクティブ」コミュニティサービスと社会扶助(social assistance service)を区別するためにコンストラクティブコミュニティサービスという用語を使っている。

⁴ P.E.P.による『英国における社会サービスに関する報告(Report on British Social Services)』(1937)では、「コンストラクティブ」コミュニティサービスと社会扶助(social assistance service)を区別するためにコンストラクティブコミュニティサービスという用語を使っている。

⁵ 英国赤十字の活動はホームページ(<http://www.redcross.org.uk/standard.asp?id=1052009> 年1月4日アクセス)に詳しいが、戦時下における活動の記録としては1949年に出版されたP. G. Cambray and G.G. B. Briggs 著『赤十字とセント・ジョン戦争の歴史(Red Cross and St John War History 1939-1947)』がある。

⁶ バーチャルは、若くして社会事業に貢献し、バーミンガムのシビックエイドソサエティの名誉理事(honorary secretary)であった。

⁷ これらの団体は、今なお英国の主要なボランティア団体であり続けている。WVSは1966年に王室から称号が与えられたことによりウィメン・ロイヤル・ボランタリー・サービス(Women's Royal Voluntary Service)と名称が変更された(WRVS2004)。また、全国高齢者福祉協議会はその後何度か名称や組織の変更があり、現在はエイジ・コンサーン(Age Concern)として高齢者福祉に関して

影響力を持つ団体に発展した。

⁸ 失業問題への取組み過程についても、ブラスネット (Brasnett 1969) の pp.67-92 を参考にした。

⁹ たとえばレスター (Leicester) にあるサフロン・レーン・エステイト (Saffron Lane Estate) は、1920 年代末に第一次世界大戦で活躍した英雄たちのために建設された 2000 世帯からなる住宅団地であった (Lady Margaret Hall Settlement 1939)。

¹⁰ ロンドン特別自治区のひとつ。

¹¹ ランベスの事例については、マーガレットホールセツルメント (Lady Margaret Hall Settlement 1939) の pp. 65-74 を参考にした。

¹² 同年、マーガレットホールセツルメントはロンドン市社会サービス局とロンドン教区基金から補助金をもらい、住宅団地の一室にソーシャルワーカーを配属した (Lady Margaret Hall Settlement 1939)。

¹³ 居住型セツルメント連合会は 1920 年、トインビー・ホールの管理人 (Warden) であったジェームス・ジョセフ・マロン (James Joseph Mallon) が積極的な役割を担った (IFS 2006)。1967 年に British Association of Settlements と改称された。現在は 1978 年に改称し、英国セツルメント・ソーシャルアクションセンター (British Association of Settlement & Social Action Centres、BASSAC) と呼ばれている。この連合会はセツルメント活動から導き出された社会問題に関し、政府の政策へ提言することもその設立目的のひとつとされている。

¹⁴ その後、ニューエステイト委員会は 1937 年にコミュニティセンターおよびアソシエーション委員会 (Community Centres and Associations Committee) と組織を改編し、第二次世界大戦後には、これらの機関が統合し、全国コミュニティアソシエーション連盟 (National Federation of Community Associations) に発展していくことになる (National Federation of Community Associations 1950)。

第3章 コミュニティワークの理論形成期

(1940年代中葉～1960年代初頭)

はじめに

NCSSの発足以来、コミュニティワークの実践が全国各地で蓄積されていったが、それらを理論化しようとする動きがみられたのは1950年代になってからのことであった。ウッドルーフ(Woodroffe 1962)は、英国のソーシャルワークにおいてコミュニティワークの理論研究が遅れた理由について、国内のソーシャルワーカーの人数は少なく、ケースワークの実践と教育を優先せねばならなかった。そのかわりに、コミュニティワークの領域で活動していた教育や社会学出身の者たちが、方法論の構築を試みたのだと述べている。しかし、ソーシャルワークにおいてコミュニティワークの概念や理論の研究がまったくみられなかったわけではない。第二次世界大戦後、大戦中の精神や児童ソーシャルワーカーの活躍が認められ、地方自治体においてソーシャルワーカーが雇用されるようになった。それに伴い、ヤングハズバンド(Younghusband)は米国のソーシャルワークの概念を導入し、ソーシャルワークの一方法としてコミュニティワークを位置づけた。

一方、植民地におけるコミュニティディベロップメントの取り組みも英国のコミュニティワークに影響を与えた形跡がある。そこにかかわったのは主として教育分野の専門家であった。彼らは植民地の経験をもとにコミュニティディベロップメントの実践研究をもとに理論を形成した。また、戦後建設されたコミュニティセンターの根拠法が教育法であったことや青少年教育においてコミュニティワークに期待が寄せられるなど、教育分野でコミュニティワークが展開された。

本章は、戦後の福祉国家形成過程において、第一に地方自治体においてコミュニティワークがどのように展開されたのか、第二に戦後の都市政策においてコミュニティワークがどのように展開されたのか、第三にソーシャルワークや教育の分野において理論がどのように形成されていったのかを述べ、コミュニティワークの実践と概念や理論化の形成過程の考察することを目的とする。

第 1 節 時代背景

第二次世界大戦中、政府は徴兵、増税、貿易の制限、通貨規制など、経済制裁やコントロールを強めたかわりに社会サービス全般を拡大することによって国民の士気を保ち、平和を取り戻さなければならなかった (Sleeman 1973)。第二次世界大戦により莫大な借金を抱えた政府は、米国に借款を申し込み、なんとか急場をしのいだ。1949 年頃になると米国の経済不況の影響は英国内にも波及した。食用油や砂糖など生活物資の不足は深刻で、政府は国民に窮乏生活を耐え抜くよう呼び掛ける一方、国民に将来の見通しを示すため、都市計画、国民保健サービス (National Health Service、以下 NHS と略す。) への提案、教育法の制定、完全雇用に関する白書など、様々なビジョンを示した。戦後の社会保障の骨子は、戦時中ベバリッジを議長とする委員会が発表したに『社会保障と社会サービス』 (Social Insurance and Allied Services、Beveridge Report、1942 年) ¹ に沿って進められた。同報告書には、貧困、病気、教育の欠如、住宅、雇用を守るための社会保障体系の再構築を提言し、均一給付、均一保険料、行政責任の一元化、起こりうる事故すべてへの対応とすべての国民への対応、適当な給付額、ニーズに応じる (個別ニーズではなく、類型化されたニーズ) という 6 つの原則が示されていた (伊部 1964)。

改革の一例をあげると、1946 年に成立した国民保険法は、労働者の強制加入を義務付け、失業給付、傷病手当に加え、出産給付、年金給付と包括的な給付が可能となった。また、家族手当法 (The Family Allowance Act, 1945 年) は、児童のいる家庭へ支給される無拋出の社会手当を定めたものであった。そして、長年議論されてきた救貧法は、国民扶助法 (National Assistance Act, 1948 年) となり、公的扶助の個人単位の給付が可能となった。

1950 年代になると、朝鮮戦争の勃発により政府は、多額の軍事費を計上した。加えて、国内の経済状況、国際収支の悪化、国民の労働党離れという状況もあり、政府は総選挙を余儀なくされた。1951 年に発足したチャーチル保守党政権は、厳しい経済状況を乗り切ろうと、食糧配給制や資材統制の廃止、鉄鋼会社の民営化

の実施など景気刺激策を行う一方、社会サービスを拡大させた。1950年代から60年代にかけ、国民所得は確実に上昇し²、耐久消費財の需要を喚起したばかりでなく、文化的な側面にも影響を及ぼした。ラウントリーの調査³においても、貧困状態にある世帯の割合は30%から3%以下に減少したことが発表された。1956年から1963年まで首相に就任していたマクミランは「こんなよい時代はなかった」と自賛したほど、この時代は内実ともに国民の生活水準が向上したのである。

コミュニティワークの発展は、第二次大戦後の公的福祉サービスの拡充と密接に関係がある。以下、まずはコミュニティワークと特に密接に関係のある、行政機関における福祉サービスにおけるコミュニティワークと、都市政策におけるコミュニティワークについて概観する。

第2節 公的福祉サービスの拡大とコミュニティワーク

第1項 福祉国家成立期の社会福祉政策

コミュニティケアの概念が政策に登場するのはもう少し後のことであるが、コミュニティケアという用語が政策用語として登場するのは、第二次世界大戦後のことであった。最初は児童福祉に取入れられた概念で、小田（1993）によると、カーティス委員会（Curtis Committee）が、1946年の報告書において、児童福祉施設の計画におけるコミュニティケアの導入を提言し、1948年の児童福祉法（1948年）に反映されたことが発端で、それが高齢者サービスや精神保健サービスに取り入れられていった。その後、1962年病院計画において病院の役割が明確化され、コミュニティケアが強調されたり、これを受けて1963年「保健と福祉ーコミュニティケア推進計画」が発表されたりと、コミュニティケアが保健医療福祉分野における政策課題として認識されるようになった（Walker 1982）。福祉分野において明確にコミュニティケアが政策目標として掲げられるのは1968年に発表された『地方自治体と対人社会サービス』（通称シーボーム報告）が発表されて以降のことであった。しかし、福祉国家成立過程では、確実にコミュニティ

ケアの基盤となる普遍的な医療保健福祉サービスが拡充されたのであった。

英国では、1946年に成立した国民健康保健法（National Health Service Act）により、国民の健康に関する国家の責任が定められ、医療の無料化が実現した。同法により、これまでの公立病院、ボランティアで運営されていた病院・診療所など、ほとんどすべての医療機関が政府組織であるナショナルヘルスサービス（National Health Service、以下 NHS と略す）の管轄下に置かれることになった。

一方、社会福祉サービスは地方自治体に責任があり、施設サービスや在宅福祉サービスを直接・間接的に提供していた。ただし、NHS と地方自治体の役割分担は明確ではなかったが、国民健康保険法により、地方自治体は、ホームヘルプサービスを含む地域保健のサービスを提供することが決められた（Lowe 1993）。

社会福祉サービスは、地方自治体が直営で提供したサービスもあったが、多くはこれまでと同様に民間非営利団体によるものであった。ベバリッジの福祉国家の構想は公的福祉の充実を主軸としたが、これまで地域社会を支え続けてきた民間非営利団体から構成されるボランティアセクターの役割を軽視していたわけではなかった。ベバリッジ（Beveridge 1948）は民間非営利団体の重要性を認識し、著書『ボランティア活動—社会進歩の諸方法に関する一報告』（Voluntary Action: a report on methods of social advance）のなかで、英国において、過去の民間非営利団体活動は相互扶助と博愛という動機をもち、自分自身や仲間の生活をよりよくするために活発に活動してきた。今後も、社会的な進歩や新しいやり方を求めるため、民間非営利団体が活動できるための余地を残し、機会を与え、かつ、奨励されなければならないと述べている（Beveridge 1949）。同報告書にみられるように、多くの政治家は、政府の役割の拡大と同時に、民間非営利団体は民主的に政府と協力し、サービスの開拓に務めるべきであると考えていた（Kendall et. al. 1996）。

ケンダルら（Kendall et. al. 1996）は、民間非営利団体の方向性のパターンを次のような類型があると述べている。第一に病院など国の事業として引き継がれ

ていった団体、第二に大学など、これまでと同じように補助金を受けて運営を継続している団体、第三に社会福祉サービスのように政府の政策の関心外活動であったが、そのまま同じ活動を継続した団体、第四には情報提供のニーズの高まりに乗じて活動を開始した団体、第五には王立全国ライフボート協会（Royal National Lifeboat Institute）⁴、ナショナルトラスト（National Trust）⁵など、独自財源を持ち、国の政策には左右されない団体である。社会福祉サービスについては、ケンダルのカテゴリーの第三と第四の団体にあてはまると考えられ、戦後の福祉国家体制下において福祉サービスを提供する他の民間非営利団体と同様に、政府からの補助金を受け、公的サービスと共存する形で活動が継続された。また、市民相談所（Citizen's Advice Bureaux）は戦後も引き続き、ボランティアのソーシャルワーカーらによる相談機関として重要な機関であった。ただし、財政面では、政府の補助金が廃止になり、かわって、ジョセフ・ラウンTREE財団（The Joseph Rowntree Trust）など民間財団から多額の資金援助を受けた（Hall 1969）。そして、市民相談所の運営にあたっては、NCSSが資金調達や人材育成を支援している。同様に、全国高齢者福祉協議会（National Old People's Welfare Committee）⁶も高齢者を対象に、一般的な病気から、経済的困難まで、公的サービスの補完ともいえるべきサービスを提供した（Beveridge and Wells 1949）。

1940年代から50年代にかけての保健福祉サービスはまだ未整備で、障害者や高齢者については施設や病院中心の処遇であり、民間非営利団体のサービスに頼るところが大きかった。コミュニティケア政策における地方自治体の役割は、官民のサービス提供システムを構築することであるが、サービス提供にあたっては、ソーシャルワークの概念も導入された。振り返って、ソーシャルワーカーが地方自治体に採用されたのは、第二次世界大戦中である。疎開先の宿泊施設（hostel）に入居した児童のうち、知的・精神的な障害を持った児童に対応するため、政府は、ソーシャルワーカーを雇用するなど、戦時中には、ソーシャルワーカーが社会福祉サービスのコーディネーターとして活躍した（Titmuss 1950）⁷。戦時中の

活躍を評価されたソーシャルワーカーたちは、戦後、地方自治体に採用され、福祉サービスの提供に携わった⁸。

さらに、ソーシャルワークが地方自治体に認証されるきっかけをつくったのが、1945年に発覚した里親による児童虐待事件（デニス・オニール事件）であった。この事件を調査したカーツ委員会は、このような虐待事件に責任を持つ行政機関がないことに問題があると指摘し、児童福祉については、地方自治体の責任で対処すべきだと提言した。その後、1948年の児童法（Children Act、1948年）が成立し、地方自治体の児童福祉部が設置された。児童福祉部は養子縁組や里親、養護施設、家族ケースワークなど、児童福祉全般と虐待防止について責任を持つことになり、ソーシャルワーク業務が強化された。

なお、地方自治体におけるソーシャルワーク業務は、児童福祉部にかぎらず、他の部署にも拡大された。行政機関にソーシャルワーカーが雇用されるということは、ソーシャルワーカーへの権限付与と社会的承認を意味する（伊藤 1996）といえるが、それは同時にしかるべき専門性が要求されることを意味した。

第2項 地方自治体におけるソーシャルワーカーの雇用とコミュニティワーク

戦後、地方自治体においてソーシャルワークの専門性が強調された理由について、パリーら（Parry and Parry 1979）は次のように述べている。第一に国民扶助法は、救貧法につきものだったスティグマを廃止し、権利としての扶助システムを意識して創設されたが、実務においては、救貧法の業務に携わっていた職員がそのまま地方自治体の当局に異動しただけで、専門的なソーシャルワーク教育を受けた職員ではなかった。そういった点で、職員に専門的教育・訓練を受けさせる必要があった。第二に、戦時中には、エリートのソーシャルワーカーたちが、カーティス委員会の調査委員会のメンバーだったことから、児童に対する包括的支援を行うために、訓練されたソーシャルワーカーの雇用を強調したことである。

なお、ソーシャルワークの教育・訓練については、ヤングハズバンドの功績が大きい。ヤングハズバンドは米国のソーシャルワークの定義を積極的に導入し、

ソーシャルワークの方法論の一つとしてコミュニティワークを位置づけた。それはすなわち、英国にもソーシャルワーク分野にコミュニティワークという概念が構築され始めたことを意味する。ただし、残念ながら、社会サービス部門におけるコミュニティワーク実践の証拠はみあたらない（Poppo 1995）。一方で、民間非営利団体はニュータウンを中心に設置されたコミュニティセンターを中心に、そこで活動する住民の余暇活動や自助団体の連携を促進するアソシエーション運動や、貧困地域における自助グループや余暇活動の実施などを中心とするコミュニティワークを積極的に展開した。

第3節 戦後の都市政策とコミュニティワーク

第1項 第二次世界大戦後の都市政策

両大戦間期に計画的に増設された住宅は、第二次世界大戦によって多くが焼失・破壊され、再び国民は住宅難に直面した。第二次世界大戦直後の社会保障の主要な柱の一つは住宅問題の解消であり、都市計画と連動した住宅政策が展開された。

都市政策は、1940年に発表された工業都市の人口分散に関するバロー（Barlow）報告書⁹、土地利用に関する政府のコントロールを提言したアスワット委員会報告書（Uthwatt Report, 1942年）¹⁰、田園の土地利用の在り方を提言したスコット委員会報告書（Scott Report, 1942年）¹¹、住宅・都市・国土の無秩序と不衛生を指摘したベバリッジ報告（1942年）をもとに構想が練られ、1947年の農村都市計画法、1945年の工業分散法、1946年のニュータウン法、1945年の国立公園および田園部へのアクセス法によって推進された。なお政府の計画的なまちづくりとして、特に実行力のあったのが1947年の農村都市計画法（Town and Country Planning Act）であった。都市計画は、同法によって初めて「個別利益を追及する私的開発を、公益の立場から政府がコントロール・誘導していく行為」と位置づけられ、政府主導の都市開発が確立されたのである（西山ら 2008）。

戦災地区の復興は、住宅建設によって推し進められた。都市部における戦災地区の再建手法は、総合的開発制度と呼ばれ、計画プロセスの一環性、空間利用計画の総合性が目指されたが、社会経済複合体としての都市という視点に欠けていた（西山ら 2008）。一方、郊外部ではニュータウン法に基づき、ニュータウンの建設が進められた。ニュータウン法は、ロンドンの過密状態を解消するために策定された大ロンドン計画という都市計画を推進するために法制化されたものである。大ロンドン計画は、既成市街地の 20 キロから 30 キロに設けられたグリーンベルト内においては新たな都市開発を厳しく制限するとともに、その外側にある衛生都市には重点的に開発投資を行うというもので、グリーンベルト外側に職・住・レクリエーションの 3 つの機能を果たす都市を建設することを定めた。両大戦間も住宅開発が活発で、住民が郊外へ移住したことによる新たなコミュニティづくりが目標となったが、ニュータウンにおいても同様のことに取り組まなければならなかった。また、都市部の公営住宅は開発が遅れ、住宅設備の老朽化やニュータウンに移住する資力・体力をもちあわせていなかった住民への対応は引き続きコミュニティワークの課題となった。

第 2 項 ニュータウンにおけるコミュニティワーク

郊外に建設されたニュータウンでは、社会関係や余暇活動プログラムを提供することが課題となった。そのために、都市開発の責任者たちは、コミュニティワーカーの増員を指示した（Leaper 1968）。ニュータウンにおける生活上の問題点はおおよそ次のようなものであった（Smith 1961）。

第一はショッピングセンターやカフェ、郵便局、若者向けの娯楽施設など、日常生活に必要な設備が揃っていないことである。たいていの場合、数年で解決することになるが、高齢者の場合、公衆電話や郵便局が遠いと、生活に支障をきたした。第二は雇用への不安と仕事場までの交通機関であった。都心まで通勤する者にとって、バスを待つ長い列や、長時間の通勤は不満のもととなった。公共交通機関への不満は、交通局へ直接問題を訴えない限り解決しないことが多かった。

また、女性の場合、地域で仕事場を探した。新しい生活を始め、家賃の支払い、住宅や家具の購入、教育費など生活費がかさむために働く必要があった。第三は社会福祉サービスの未整備である。ニュータウンは2から3の自治体の境界線をまたがって建設されることが少なくなかったことから、どちらの自治体のサービスを受けられるのか混乱が生じた。情報は市民相談所や親切な住宅管理人によって提供された。第四は孤独、孤立の問題である。多くの住民がかつて住んでいた労働者のみを対象とした住宅においては、近所づきあいが活発であった。しかし、1947年の住宅法では、公営住宅の入居者に制限が設けられなかったことから、あらゆる階層の住民が居住することになった。つまり、ニュータウンでは様々な階層が混在し、親戚や友人が見つからないという問題も生じ、孤独を感じる者も多かった。コミュニティワークの課題はこれらの生活問題の解決であった。

コミュニティワークの実践機関は主として地方自治体、地方社会福祉協議会、セトルメント、そして住宅管理組合など両大戦間期からコミュニティワークに取り組んだ機関であった。たとえば地方社会福祉協議会は、コミュニティセンターの設置やアソシエーションの設立、市民相談所の設置を推進する一方、ボランティア活動の支援と市民相談所の相談員の養成など人材育成にも力を入れた (Taylor 1961)。特に、コミュニティセンターの数は1944年の教育法以降、1947年の300箇所から1960年には929ヶ所と急速に増加した (Broady et al. 1990)。この現象は1944年教育法により、地方自治体教育局が責任をもって義務教育修了後の継続教育の場の保障をし、コミュニティセンターの創設、維持、管理をしなければならないと規定されたためである。「コミュニティセンターは正常 (normal) な環境において通常 of 地域生活の基本的な施設であると考えべきである。余暇を合理的で楽しく過ごすための公共施設の提供は国家の教育システムにおいて必要である。そして、教育省は、ボランティアの努力がなければ、社会的なニーズと余暇施設を出合わせることはできない。」 (Smith 2002) と表明した。

社会福祉の視点からみると、戦後に建設されたコミュニティセンターは教育法を根拠法としているためか、福祉的な機能が次第に減少していった。コミュニテ

イセンターのコミュニティワーカーは、地域社会の福祉増進から、青少年の教育を主たる目的とする傾向がみられた。また、教育法による法制化により、コミュニティセンターは運営面において地方自治体への依存度を強めていったことや、活動のイニシアチブをとらねばならない立場にあるコミュニティアソシエーション連盟の役割や関心が、次第に施設の改修をはじめとする設備の運営管理に移っていった（Broady et al. 1990）と指摘されている。

こうして、コミュニティケア政策においてはソーシャルワーカーが専門職として誕生し、地域再生政策では教育分野でコミュニティワークの実践がみられた。また、各分野においてコミュニティワークの理論の構築が試みられたのであった。

第4節 コミュニティワークの概念と理論の形成

第1項 ソーシャルワーク分野での取り組み

英国でコミュニティワークがソーシャルワークの一方法と定義されたのは1947年にヤングハズバンドを委員長とするグループが発表した『ソーシャルワーカーの雇用と研修に関する報告（Report on the Employment and Training of Social Workers）』においてであった（Popple 1995）。当時、英国では、ソーシャルワーカーの共通資格が存在せず、アルモナー協会（Institute of Almoners）などが独自の養成過程を運営していたにすぎなかった。地方自治体にソーシャルワーカーが雇用されたが、ソーシャルワーカーの資格、現任訓練、研修制度のどれも基準が設定されていなかった。社会サービス局におけるソーシャルワークの質の向上と、専門職としての認知を得るためには、その専門性を明らかにする必要があった。同時期にいくつかの報告書が発表されたが、1947年のヤングハズバンドらによる報告書は、ソーシャルワークを包括的かつ明確に定義した内容だったことから注目された。同報告書は、ソーシャルワーカーを、公私の社会福祉の多様な制度の中で、サービスの運営管理に関する業務を行う者であると定義した。また、ソーシャルワークの機能を他と明確に区別することは難しいが、ケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーションを、主たる機能として

いると述べ、体系的な教育・訓練の必要性和ジェネリックな資格や学位のコースを設置すべきだと提言した (Younghusband 1947)。ヤングハズバンドがジェネリックなソーシャルワークにこだわったのは、精神分析に偏ったソーシャルワーク教育を彼女自身が受け入れていなかったこと、発達心理学、家族関係論、コミュニケーション理論、行動や学習についての理論など幅広い知識を身につける必要があると考えていたからであったと指摘されている (津崎 1986)。

1940年代中葉から1950年代初頭にかけて、コミュニティセンターの管理人や住宅団地に雇用されたコミュニティワーカー、社会福祉協議会の職員など、コミュニティワークの職種は存在した。しかし、コミュニティワークの概念や理論・方法論が登場したのは1950年代中葉以降のことであった。特に米国から入ってきたロス (1955) の著書『コミュニティオーガニゼーション』は、近隣地域を基盤とする活動や機関間連絡調整を主たる業務としていた社会福祉協議会の職員や多くのボランティア団体にとって、基礎理論を提供してくれるものであった (Thomas 1983)。

ロスの理論はコミュニティワークをソーシャルワークの一方法として位置づけおり、ヤングハズバンドもこの考えに同調した。当時、少なくとも行政機関における保健福祉サービス提供において、コミュニティワークの実態はなく、むしろ、教育や住宅部門でコミュニティワークが展開された。しかし、理論研究や教育および訓練の面ではソーシャルワークにおいて展開していった (Thomas 1983)。コミュニティオーガニゼーションの理論そのものは、クエンストラー (Kuenstler) によって概念が普及した (Popple 1995)。

クエンストラー (Kuestler 1961) は、コミュニティディベロップメントを経済計画のもとに実施される、農業、教育、健康、水利などを含む包括的な目標を達成するひとつの方法論で、物質的ニーズの充足も含む概念であるが、コミュニティオーガニゼーションは、社会的ニーズを取扱う方法論であり、先進国ではコミュニティオーガニゼーションを検討する方が適切ではないかと述べている。また、クエンストラーの見解も踏まえ、リーパー (Leaper 1968) は、英国において

コミュニティオーガニゼーションはコミュニティワーカーを雇用している組織や機関において幅広く実施されているもので、社会資源の調整を通して、生活問題の発生を予防したり、ニーズに対応したりする過程であり、既存のグループの相互作用や協力できる場や方法を提供するもので、それらの過程を通し、地域における団体がお互いをよく知り、地域のニーズも発見するようになっていくものであると述べている。また英国では社会福祉協議会がコミュニティオーガニゼーションを実施してきた代表的な機関であると指摘している。

ソーシャルワーク領域におけるコミュニティオーガニゼーション理論の導入を含め、精神分析に偏らない包括的な教育の必要性に関するヤングハズバンドの提言は受け入れられ、1954年にはロンドン大学政経学部（London School of Economics）にジェネリック教育研修コースが開設された¹²。1959年までに、大学における専門職ソーシャルワークコースは24の社会科学部のうち6箇所で開催されている。しかし、コミュニティワークを専門的に教えるコースの数・質とも課題が残った。これを補ったのが1961年にソーシャルワークの総合的な教育研究機関として設立された国立ソーシャルワーク研究所（National Institute for Social Work、以下NISWと略す。）におけるコミュニティワークコースであった。

ソーシャルワークの教育・訓練に携わった研究者のうち、ジョーンズ（Jones, D.）、リーパー（Leaper, B.）、ライト（Wright, R.）らは、中央ソーシャルワーク教育研修協議会（Central Council for Education and Training in Social Work、以下CCETSWと略す。¹³）がコミュニティワークを支援していくことに積極的であった（Thomas1983）。特にジョーンズは1958年のヤングハズバンド報告書以降、コミュニティワークをソーシャルワークの一方法として手を加えていった（Henderson and Thomas 1979）。

NISWでは他機関からの協力要請など多様なコミュニティワークのニーズに対応したが、大学やカレッジでのコースがほとんどなかったため、講師は米国からロスマン（Rothman, J.）らコミュニティワークの専門家を招き、1年コース、1

日のワークショップ、短期コースといった複数のコースを設置した。また、NISWではコミュニティワークの教育・訓練や調査研究なども行われた。

コミュニティワークの出版物に関しては CCETSW のほか、NCSS も 1961 年から 1965 年の間にコミュニティワークに関するセミナーの実施やコミュニティオーガニゼーションに関する本を出版するなど (Thomas 1983)¹⁴、コミュニティワークの概念の普及に取り組んだ。

第 2 項 教育分野での取り組み

それでは、教育分野においてコミュニティワークはどのように位置づけられていったのだろうか。コミュニティオーガニゼーションとほぼ同じ概念であるが、主として発展途上国における開発モデル、あるいはアプローチとして位置づけられているのがコミュニティディベロップメントである。コミュニティディベロップメントとはそもそも、植民地の運営管理者が基礎教育と社会福祉の発展の試みから作り出した用語である (Mayo 1975)。コミュニティディベロップメントへの関心は、特に、独立運動の機運が高まった第二次世界大戦後、欧米先進国の植民地において高まったのであるが、英国の地域再生でも応用できるモデルではないかと試みられた。また、英国では教育分野の専門家によってコミュニティディベロップメント理論が形成され、実践へと結びついていった。これらの経緯について、少し詳しく述べたい。

植民地における社会福祉サービスは、もともと宣教師組織や移住者、教育を受けた地元住民らによって提供されてきたが、第二次大戦前に都市化がすすみ、従来の社会福祉サービスでは対応できない社会問題が次々と発生した。少年非行、物乞い、ホームレスなどの社会問題は、やがて植民地政府の関心事となり、公的機関による対応の必要性が認められた。英国政府は、1930 年後半、植民地におけるソーシャルワークの必要性に関する調査団を組織し、第二次大戦中に植民地福祉局を設置した。福祉局は、矯正院や児童施設、高齢者施設、障害者施設を開設し、本国からソーシャルワーカーを派遣したほか、植民地においてソーシャルワ

一カー育成を始めた。しかし、植民地政府は、福祉局による個別支援だけでは限界があると捉え、地域を対象とする予防的なプログラムを模索した。このような状況下において、たとえば、西アフリカでは青少年の逸脱行為予防を目的とした建設業、農作業、団体でのレクリエーション活動を中心とする余暇活動が導入された。また、多くの福祉局では、母子保健や栄養、調理・裁縫のプログラムを実施し、なかには、大衆教育と称した識字教育を実施したりするところもあった。植民地政府は、特に、大衆教育（mass education）に注目し、大々的に実施された。もともと英国植民地政府は、成人の識字教育に関心を持ち、人々が日常生活と関連づけて学べるような試みを必要とした。当初、植民地教育局が大衆教育を管轄したが、福祉局に移管されたのをきっかけに、大衆教育を含めた開発型アプローチを農村部まで広げることができた。第二次世界大戦終結までには、「大衆教育」という呼び方に代わり、「コミュニティディベロップメント」が定着した用語となった（Midgley 1995）¹⁵。

英国のような都市化・工業化された都市では、コミュニティディベロップメントは発展途上の地域において実施されるものであると考えられていたが、1967年に出版された NCSS が出版したハンドブック『社会福祉協議会（Council of Social Service）』や、1959年にブリストル（Bristol）にて開催された国連セミナーにおいて、都市部の地域においても有効であるとの見解が示された（Leaper 1968）。英国内におけるコミュニティディベロップメントのその後の展開は、バッテンが直接的な影響を与えた（Baldock 1980, Craig 1989）。16年間にわたって植民地の中等教育機関に携わったバッテンは植民地からの独立は、単なる独立ではなく、自立した政府をつくるということであり、自立した政府というのは、一部の少数民族が特権を獲得するような政府ではなく、真に民主的な政府であるとの見解を示し、その現実的な手段として初等教育、中等教育、高等教育、社会教育といった教育に着目し、教育によって民主的な考え方を身につけさせ、人々の自立心を芽生えさせることが必要であると主張した（Batten 1948）。1943年に彼は東アフリカにあるマケレレ（Makerere）単科大学の副校長に就任後、社会

学部を設立、1949年にはロンドン大学教育学部（Institute of Education, University of London）に迎え入れられ、コミュニティディベロップメント研究のリーダーとして活躍した。1957年に出版した著書『コミュニティとその発展』（Communities and their Development—An Introductory Study with Special Reference to the Tropics）は、多くのソーシャルワークの訓練コースでテキストとして使用された。また、1967年に出版した著書『グループワーク、コミュニティワークにおける非指示的アプローチ』は、コミュニティワークの教科書としてより広範囲で使われるようになった。1949年から1972年までに開催された内外のセミナーでバッテンはコミュニティワークの教育・訓練に携わった。海外で実践されたコミュニティディベロップメントはすべて政府の保護下においてであり、英国内のコミュニティアクションには対応できなかったという限界があったが、それでもバッテンによる非指示的理論は初期コミュニティワーカーや植民地から戻り、英国内で活動したコミュニティワーカーに対しては影響力があった（Craig 1989）。

1960年代までの英国内におけるコミュニティディベロップメントの実践事例は、コミュニティセンター内の活動やコミュニティアソシエーション運動にみられるが、明らかにコミュニティディベロップメント理論に沿った計画に基づいて実施された取組みとしては、ブッカー（Ilys Booker）¹⁶による北ケジントン家族研究事業（North Kensington Family Study Project）があげられる。リーパー（Leaper 1968）によると、この研究事業の目的は、実践においてコミュニティディベロップメントの手法をつかうこと、人々が問題を特定するのを支援すること、生活の質を改善させるために資源と技術に関する知識を提供することとし、ワーカーや地域が使った方法を研究することであった。ブッカーはまず、就学前児童対象の二つの遊びを目的とするグループを作り、1965年から1966年の夏に遊びのプログラムや外出の計画を立て、実施した。運営は母親たちから構成される委員会に任せられ、委員会が毎週月曜日の夜に会議を行い、資金集めからグループの運営までを協議した。この研究が注目されたのは、北ケジントンがノッティ

ングヒルの暴動（1958年）¹⁷をはじめ、トラブルが続いた後に開始され、多くの投資を必要とすることなく無気力な住民を活気づけられるかどうか、試すものであったことによる。ブッカーは、決して直接的な指示をすることなく、考えさせるための質問を投げかけるなど、教育的な役割を担った。また、彼女は住民が社会資源に気づき、それを活用できるよう示唆する役割を担った。そして、これらの取組みを教育者として、または解説者として他の専門職に伝えるのも彼女の役割であった。

ソーシャルワーク分野での取り組みと比べると、実践面では教育分野におけるコミュニティワークの展開が際立っていた。その要因をトーマス（Thomas 1983）は、第一に植民地におけるコミュニティディベロップメントは、明確な結果ではなく、学びや参加の機会の提供が重視され、コミュニティ教育が主な介入方法であったこと、第二にバッテンやグリフィス（Griffiths）、サトイ（Sautoy）ら、教育分野出身の植民地のコミュニティディベロップメントに従事した人材がコミュニティディベロップメントの教育に影響を及ぼし、なおかつ、コミュニティディベロップメントジャーナル（Community Development Journal, 1966年）出版やバッテンの著書が国連やユネスコを通じて世界に普及するなどの展開がみられたこと、第三にコミュニティセンターなどコミュニティワークの中心となった施設が教育法によって推進されるなど、教育省の管轄する分野において実践が展開されたことであると述べている。

しかし、教育分野におけるコミュニティワークのその後の発展はみられなかった。その理由についてもトーマス（Thomas 1983）は、第一に教育はすでにソーシャルワークより確立されたサービスであり、構造や方針により階層が存在したこと、第二にコミュニティワークの開かれた価値観や参加の価値観を受け入れかねたこと、第三に社会教育よりもむしろ正規の学校教育に関心が向いていたことなどが挙げられると述べている。

教育分野でのコミュニティワークは、今日では、青少年の社会教育におけるユース・コミュニティワークへと発展していく。ユース・コミュニティワークに関

心が集まったのは、1958年結成されたアルバマール委員会（Albermarle Committee）による報告書が発表されて以降であった（Hall 1969）。同委員会が発表した報告書（1960年）は、ユースワークの危機的状況を明らかにし、ユース・コミュニティワークのリーダー養成を提言した。さらに、1969年にはミルソフェアバアン報告書（Milson-Fairbairn report）において、コミュニティを基盤としたユースサービスの推進が提唱されたことで、コミュニティ政策においてもユースサービスに注目があつまり、1970年代にはユース・コミュニティワークとして高等教育機関などに専門コースが設けられるなど、独自の発展をみせた（Thomas 1983）。

第5節 小括

戦後、公的機関の社会福祉サービス提供における責任範囲が明確になるにつれ、ソーシャルワークの専門性の確立が求められた。そのことと、コミュニティワークの発展は無関係ではなく、しかも、ヤングハズバンドのソーシャルワークの概念が政府に受け入れられたことがソーシャルワーク分野でのコミュニティワークの発展に影響を及ぼしたといえる。地方自治体における福祉サービスの提供において、コミュニティワークの実践はほとんどみられなかったが、ヤングハズバンドが推進したジェネリックソーシャルワークの枠組みにおいては、コミュニティワークがソーシャルワークの一つの方法論として位置付けられており、ソーシャルワーク教育においてコミュニティオーガニゼーション理論の導入がみられた。また、NISWがコミュニティワークの教育・訓練コースを開設し、高等教育機関におけるコミュニティワーク教育の不足を補ったり、クエンスラーやNCSSがソーシャルワークの一方法としてコミュニティオーガニゼーション論を出版したりと、コミュニティワークの理論研究や教育・訓練など、学術的には1960年代の半ばにはソーシャルワークと結びついていった（Thomas 1983）。

一方、地域再生政策におけるコミュニティワークの実践は、ニュータウンにおいて、地方社会福祉協議会やコミュニティセンターなどが中心になって展開され

た。コミュニティワークの方法自体は住民の自助グループやニーズのある人々のグループ、コミュニティアソシエーションの組織化、ボランティアの育成などで、両大戦間期とさほど違いはなかったが、コミュニティセンターが1944年の教育法により法制化されたことなど、実践面では教育分野とのかかわりを深めていった。また、理論面でもバッテンら教育分野出身で、植民地のコミュニティディベロップメントに携わった人々が、コミュニティディベロップメントを理論化したことにより、英国内でもコミュニティディベロップメント理論がコミュニティワークの基礎理論となった。しかし、教育分野での理論的發展はこれ以上みられず、1970年以降はユース・コミュニティワークとして青少年のコミュニティ教育の領域に収斂されていった。

英国におけるコミュニティオーガニゼーションやコミュニティディベロップメントの理論形成の背景や過程をたどると、コミュニティワークは1950年代から1960年代中葉にかけて、その概念が形成されつつあったといえる。しかし、研究や教育・訓練には統一した見解がなく、ソーシャルワークと教育のそれぞれの分野で行われていたことから、コミュニティワークの共通概念が定着するのは次の時代を待たなければならなかった。しかし、ソーシャルワークや教育分野でそれぞれ展開していったことが次の時代で統合され、コミュニティワークの概念が認知されていくことから、この時代は今日のコミュニティワークが学術的な理論や教育・訓練の基礎を形成していく段階であったと位置づけることができるのではないだろうか。

《注》

¹ 正式名称と発行は HMSO(1942) *Social Insurance and Allied Services*, Cmnd 6404. である。

² 国民総所得 (GNP) は、1950年には11,636ポンド、1955年には16,784ポンド、1961年には24,391ポンドと確実に増加した (Sleeman 1973)。

³ 1950年、ヨークに戻ったラウントリーは社会調査を実施した。彼は翌年発表された『貧困と福祉国家』(1951年)の中でこの数字を示した (Rowntree 1951)。

-
- 4 海の安全に関するサービスを提供する団体である。
 - 5 自然保護、歴史的建造物などの保護を目的に設立された民間非営利団体である。
 - 6 エイジコンサーン (Age Concern) の前身である。
 - 7 第二次世界大戦中の社会福祉については、ティトマス (Titmuss 1950) を参照した。
 - 8 ヤングハズバンド報告 (Younghusband 1947) の調査によると、ロンドン・カウンティ議会において、教育主事部 (Education Officer's Dept.) にアフターケア訪問員 12 名、児童ケアオーガナイザー 67 名・里親委託訪問員 12 名、公衆衛生部 (Public Health Dept.) に精神障害者の監督とアフターケア担当ワーカー 36 名・精神病院担当および退院者のアフターケアと地域ケア担当精神ソーシャルワーカー 21 名・医療オーガナイザー 90 名、そして社会福祉部 (Social Welfare Dept.) に医療ソーシャルワーカー 81 名、と様々な部署にソーシャルワーカーが雇用・配属されている。
 - 9 1940 年に発表された工業都市の人口分散に関するバロー報告書 (Barlow 報告書) 1930 年代から 40 年代にかけてイングランドとウェールズ地方住宅は不足しており、両地域に建設された 270 万戸の住宅は、全国で建設された住宅全体の 3 分の 1 にのぼった。都市部の人口は過密状態になり、特にロンドンはそうであった。バロー報告書は、北イングランドと南ウェールズの人口格差や地域間の失業率に開きがあることを問題とし、工業都市の分散を提言した (Cullingworth and Vincent 2002)。
 - 10 アスワット委員会による『社会正義の都市計画』は、第一に土地利用の決定は、現状利用への追従ではなく、地方自治体が公益上最もふさわしい土地利用を選び、強制買収する権限を全面的に持つべきだと提言した。第二に、土地買収のためには、政府の決定に伴い、地価の下落した住宅に住んでいる人々に対する補償と、地価の上昇した人々に対して、負担が増した税金を政府が負担してあげることが必要だと提言した。この委員会報告は、土地利用とそのコントロール、およびそれに伴う地価変動の補償吸収問題を分かち難い一つの課題として捉え、技術的解決を示した。また、これが労働党の中央集権型土地政策の出発点になった (Cullingworth and Vincent 2002)。
 - 11 これは、田園部の土地利用の在り方を検討したものである。
 - 12 CCETSW の研究会においては、すべてのコミュニティワークがソーシャルワークと見なすことはできないが、ソーシャルワーカーがコミュニティワークを実践している事実があることから、ソーシャルワークの一方法と見なすべきだと述べている (CCETSW 1975)。
 - 13 1971 年に既存の訓練機構を統合し、中央ソーシャルワーク教育研修協議会 (Central Council for Education and Training in Social Work: CCETSW) が設立された。CQSW と CSS の認定機関であった。なお、CCETSW は 2001 年に解体され、すべての社会福祉に関わる職種を対象とする社会的ケア総合審議会 (General Social Care Council) に統合された。

14 NCSS は 1961 年に『コミュニティオーガニゼーション (Community Organisation: Work in Progress)』を出版した。

15 「コミュニティディベロップメント」という用語が国際的に用いられるようになったのは、1947 年に開かれたアフリカに関する行政問題の討議を行った、ケンブリッジ会議以降のことであると言われている。この会議においては、コミュニティディベロップメント、あるいは大衆教育とは、「コミュニティの積極的参加と可能な場合にはそのイニシアチブによって、コミュニティ全体のよりよい生活を増進することを意図した活動である。しかし、そのイニシアチブが発揮されない場合には、コミュニティの積極的な反応を得られるように、特別な技術によって刺激し、イニシアチブが高められるようにするべきである。」と定義された (園田 1978)。

16 ブッカーはカナダの教育分野出身で、コミュニティワーカーとして働いた後、英国に移り、1964 年に北ケンジントン家族研究事業にコミュニティワーカーとして参加、この体験をもとに教科書を出版した (Baldock 1980)。

17 北ケンジントン地区には西インド諸島からの移民が多数定住していた。この暴動は、経済停滞に伴い、たび重なる移民への襲撃の末に起こったものであった。

第4章 コミュニティワークの発展期

(1960年代中葉～1970年代)

はじめに

コミュニティワーカーという職業が誕生したのは1960年代中葉以降のことである。第3章で述べたように、1950年代から60年代初めにかけては、教育と福祉のそれぞれの分野において、コミュニティワークの実践や理論構築が試みられたが、コミュニティワークをひとつの専門職としての認識には欠けていた。そのような状況において、専門分野にとらわれず、コミュニティワークの幅広い実践を調査し、共通概念を示したのが1968年のヤングハズバンドを委員長とする研究グループが発表した報告書『コミュニティワークと社会変革 (Community Work and Social Change)』であった。その後、コミュニティワーカーはどのような経緯を背景に専門職として認識されるようになったのだろうか。

考えられることは、まず、シーボーム報告など、社会福祉、教育、都市政策などの分野において地域を基盤とするサービスが強調されるようになった点である。特に、コミュニティケア改革、地域再生事業の実施により社会福祉関連の事業でコミュニティワークに期待がかかった。次に、急進主義・社会主義コミュニティワーク論が登場したことである。1960年代から70年代にかけては、急進主義や社会主義思想の影響を受けたコミュニティワーカーが新しい理論に基づく研究を多数発表した。この理論はコミュニティワークにイデオロギーの視点を持ち込んだ。そして、1970年代の教育・訓練プログラムの拡大も見逃せない事項である。高等教育機関や専門職養成機関、そして草の根レベルにおいてもコミュニティワークの教育・訓練が実施された。

本章は、コミュニティケア政策と地域再生政策において展開されたコミュニティワーク、理論研究や教育・訓練に関する動向を整理し、それぞれがコミュニティワークの発展にどのような貢献があったかを考察する。

第1節 時代背景

1960年代になると、政府は経済政策、外交政策など様々な面において苦戦した。マクミラン内閣は相次ぐスキャンダル¹に見舞われ、1963年には首相が辞任に追

い込まれるに至り、ヒュームが後任となったものの、1964年の総選挙において保守党は敗北した。10年以上ぶりに政権を奪還した労働党は、ウィルソンを党首とし、物価上昇と賃金上昇の悪循環を断ち切るため、公共支出の削減や増税を行うなど、内需抑制政策を実施した。第2章で述べたように、第二次世界大戦後から1950年代にかけては、社会保障を中心とする社会サービスが拡大され、労働者の生活は向上し、貧困線以下にある者が減少したと発表された。それにもかかわらず、1960年代になると、豊かな社会の中の貧困問題が指摘されるようになったのであった。社会政策の立場から、貧困問題を提起したのは社会政策学者のタウンゼント(Townsend)とエーベル＝スミス(Abel-Smith)らである。彼らは自らの著書『貧困者と極貧者(The Poor and Poorest)』(1965年)において、国民扶助水準以下で生活している世帯は、1953年の7.3%から1960年の14.2%と、増加していることを明らかにした。その要因は高齢化、大家族、低賃金であると分析され(Abel-Smith and Townsend 1965)、福祉国家にあっても、貧困は依然として存在することが論証され、社会保障政策の再検討が促された。

社会政策についてみると、新たな貧困問題が提起されたことにより、主として低所得者層の所得保障の改革が進められた。1960年代後半から1970年代にかけて、政府が実施した社会保障改革の主たるものは、まず、国民扶助を廃止し、補足給付(Supplement Benefit)を発足させたことであった²。失業者は、従来の失業保険に加え、6ヶ月間の補足手当金を受け取ることができた。しかし、この制度は、扶養家族の人数や状況に応じて給付額が決定される給付で、家族が多い場合、低所得の勤労世帯よりも失業者手当支給額が上回る現象が起こった。そこで、政府は低所得労働者の状況改善を目的に、家族所得補足(Family Income Supplement, 1977年)を導入することになる。家族所得補足に加え、1975年には児童給付が導入されるなど、世帯を単位の所得保障が実施された。その他の社会サービスについても公的サービスは拡大され、たとえば1972年の家賃のリベイト制度の導入による家賃補助など、低所得者向けの住宅政策が導入された³。

低所得者層以外の所得階層に対しても社会サービスが拡大された。1975年に導入された所得比例年金制度(State Earnings Related Pension Schemes- SERPS)⁴は、賦課方式で運営され、職域年金制度への適用除外⁵が可能になった。また、無拠出疾病年金、付添手当、援助手当、障害者ケア手当など、障害者と彼らの介

護者に対する給付が導入され、社会サービスの種類や対象は拡大された。

ウィルソン政権が行った厳しい経済政策の効果が表れたのは 1960 年代末になってからのことであったが、1970 年の総選挙では保守党が勝利し、ヒース内閣が誕生した。ヒース内閣の経済政策も決して順調であるとはいえず、内閣発足後、ウィルソン政権下の抑制から解放された労働組合は、相次いで賃上げストを実施した。このことが賃金の上昇と物価の上昇をもたらした結果、生産や投資は鈍化し、失業率はさらに上昇した。そこで政府は 1971 年に法案を議会に提出し、ストの規制を求めたが、これに抗議した労働組合は相次いでストを打った。しかし、景気は回復するどころか、1973 年の石油ショックは、物価上昇に追い打ちをかけた。深刻な状況追い込まれた政府は、ストを規制する法律を成立させたが、労働組合はそれを無視し、賃上げ要求と時間外労働拒否闘争へ突き進んでいった。政府は 1974 年の石炭労働組合によるストを取めることができず、総選挙に至ったのである。

政権の存続を左右したのは労働者組合によるストライキであったが、同時に 1960 年代から 70 年代にかけては、その他の社会運動もさかんに行われた。その発端となったのが 1960 年代に起こった、米国の公民権運動、フランスの労働争議、ベトナム戦争に対する反戦運動であった。若者を中心に、世界中で社会的権利や自由・平等を求める運動が広がったが、英国内の社会サービスに関連した運動についてみると、児童貧困アクショングループ (Child Poverty Action Group)⁶ やヘルプ・ジ・エイジド (Help the Aged)⁷、シェルター (Shelter)⁸ などの団体が権利要求運動を展開し、影響力を持った。

1974 年に再び政権を奪回した労働党はインフレ対策を行い、1976 年からのキャラハン内閣は公共支出の削減や産業の活性化を試みた。しかし、一向に経済回復の兆しはみえず、1978 年にはいると労働組合は次々とストを決行した。特に 1978 年暮れから 1979 年 1 月にかけての運輸、地方自治体、病院などの労組のストは社会不安を巻き起こし、労働党離れが進んだことから、同年 5 月の総選挙では保守党が勝利した。振返れば、オルショック以降の労働争議は、労働党が標榜していた社会主義や福祉国家の理想の矛盾を厳しく追及するものとなった (Rosen 2003)。

ところで、1960 年代後半から 70 年代にかけては社会計画による社会政策の展

開が主流になっていった。社会計画はこの時代から始まったわけではないが、1950年代から1960年代は中央政府レベルの計画に留まった。とりわけ1968年以降は公共事業の計画化は、中央各省が大蔵省に資源要求をする場合に、施策の需要と費用の中期予測や優先順位の決定を要請したことから広がった。1970年代になると、中央各省は同様の方法で地方政府、地方自治体、地方の保健当局、国営企業に対する支出するようになった。要するに、社会計画は、中央政府と各地方当局を結ぶシステム作りの必要性や、サービス相互間や機関間の協力・調整の必要性、そして地域間に資源を配分するためのニード調査の必要性が生じたことが理由で推進されたのである（Glennerster 1981）。福祉サービスも例外でなく、政府や自治体など行政機関における社会福祉計画に基づいて実施された。計画策定においては、住民参加の視点が重視された。それは、福祉国家の行詰りの打開策の一つであり、コミュニティケア政策についても、地域再生政策においても、住民参加の促進がコミュニティワークの目標となった。

第2節 コミュニティケア政策とコミュニティワーク

第1項 コミュニティケア政策の展開

コミュニティケアという用語が公的な文書に登場したのは、1954年の精神病患者および知的障害者に関する王立委員会（Royal Commission on Mental Illness and Mental Deficiency）による報告書（1957年）である（炭谷 1998）⁹。1959年の精神保健法（Mental Health Act）は、精神障害者の入所施設や、ナーシングホームなどを定めるとともに、地方自治体の業務として、精神病患者の予防活動、予後のケア、在宅サービスを定めた。しかし、このような保健福祉サービスの法整備は、精神保健分野のみで行われたもので、社会サービス全体の一貫した政策というわけではなかった。

コミュニティケアを政策に反映させたのは、1962年当時の保健省大臣のエノック・パウエル（Enock Powell）である。保健省は保健医療計画『イングランドとウェールズにおける病院計画』（1962）（A Hospital Plan for England and Wales）を策定した際に、精神科病床の半減を目標に据え、補足的出版物として出版された『保健と福祉—コミュニティケアの発展』（1963）（Health and Welfare: the Development of Community Care）において、全体の病床数の削減と、入院にか

わる地域社会での生活に必要な保健福祉サービスの整備の必要性を提言した。同時期に、大規模な居住型施設の閉鎖も検討された。コミュニティーケア計画の推進にあたって、保健省は 1963 年にグリーンペーパー『保健と福祉：コミュニティーケアの展開』を発表し、これをもとに「地域保健と福祉の 10 年計画 (The Ten-Years Health and Welfare Plans)」を策定した。しかし、計画を実施に移す段階で障害となるのは、コミュニティーケアに必要な社会サービスの実施責任が多様な部局にまたがっていることであった。このような状況に対し、地方自治体における社会福祉担当部局の再編と各種サービスの統合および包括的なサービス提供体制を提言したのがシーボーム委員会報告であった。

1965 年に召集されたシーボーム委員会は、イングランドおよびウェールズにおける、第一に地方自治体の対人社会サービス (personal social service) の組織と責任のあり方を再検討すること、第二に家族に対する福祉を効果的に実施するための保障として、何らかの望ましい改革案を考察することを目的に結成された (HMSO 1968)。同委員会の問題意識は、1959 年の精神衛生法と 1963 年の児童青少年法によって、重要な責任と権限が地方自治体に委譲されてから、各種の諮問委員会は社会福祉のサービスの在り方について多方面から検討してきたものの、組織についての検討は十分されてこなかった、という点にある。1968 年に発表された『地方自治体シーボーム報告』は、地方自治体における社会福祉担当部署の組織改革に関する提言、包括的な事業によるニーズへの対応についての提言、サービスを効果的に提供する基盤づくりへの提言、専門職教育、具体的な組織とサービスに関する提案という構成となっている。

同報告書 (HMSO 1968) が指摘している現状の問題点は以下のとおりである。第一にサービスの量の不足と地域格差である¹⁰。デイケアや入所施設の待機者の存在や配食サービスに对应されていないことなど、サービス量の不足は明らかであることを問題とした。第二にサービスの提供範囲が不適切であることで¹¹、サービスの打ち切りやアルコール依存症患者など、サービス提供機関の責任外のものだと考えられている、と指摘した。第三にサービスの質の問題である¹²。職員の不足、訓練の不足がサービスの質に影響を与えていると指摘している。第四は社会福祉サービスを提供する機関の内部と、関係機関との連絡調整・協働に関する問題である¹³。現状では連絡調整や協働が十分に実施されておらず、個人や家

族が不利益を受けるだけでなく、少ない資源が有効に利用されないことが指摘された。第五に社会福祉サービスがニーズに十分対応できていないことである。包括的なアセスメントが十分でなく、予測できるニーズに対応しきれていないことが問題点であると指摘している¹⁴。

これらの問題点は地方自治体におけるマンパワー、人材育成、事務所の広さや備品など、提供者側の人的・物理的資源の不足に起因すると同時に、調査・情報収集不足による知識の欠落とサービス提供に関する諸部門の責任の不明確さも問題の要因と捉えた¹⁵。そして、包括的ニーズに対応できるよう、地方自治体の組織の再編を課題とし、児童、社会福祉部局の機能に教育、保健、住宅部局の社会サービスの要素を包括的に提供できる新しい部局として、社会サービス局 (social service department) の設置が提言された。また、そこにはしかるべきスタッフの配置、スタッフの教育訓練の必要が提言された。特にソーシャルワーカーを各方面に配属し、クライアントの包括的ニーズに対応すべきだとするジェネリックソーシャルワークが支持された¹⁶。

コミュニティワークが対人社会サービスに導入されたのは、シーボーム報告が対人社会サービスを効果に実施する基盤のひとつとして「地域社会 (コミュニティ)」を強調した¹⁷からである。同報告書は、地域社会を地縁と村落の規範で結ばれたかつての地域社会の復活を願っているのではなく、相互扶助の恩恵を受けた者は福祉を実感することができ、帰属意識を高めることにより、「コミュニティ」内部で社会的行動を導く規範を形成し、社会統制の基盤を生みだすことを期待し、共通の利益で結ばれた「コミュニティ」も形成することが必要性であると論じている。そして、「コミュニティ」を形成する方法として、コミュニティディベロップメント、住民参加、民間非営利団体による活動の促進とボランティアの育成、社会サービス部におけるコミュニティワークの取り組みが必要である¹⁸と提言したのである。

このような、地域社会と社会福祉サービスの繋がりを必要とするという提言は、シーボーム報告に相前後してソーシャルワークの分野のみならず、教育の分野でも行われてきた (Younghusband 1978)。たとえば、『ブラウデン報告書』(Plowden Report, 1967年) では、初等教育における子ども個々人の違いを尊重した個別学習の重要性を説くと同時に、学校と家庭、そして地域の関係を強化していく必要

性を指摘した。また、『ファービアン・ミルソン報告書』（Youth and Community Work in the 1970s, Farbian Milson Report, 1969年）は、学校と地域の青少年活動とが連携をとる必要性を指摘した。つまり、1960年代後半には、社会福祉に限らず、教育の分野でも社会サービスを効果的に提供するには、個人や特定の集団に対する働きかけのみならず、家族や地域社会といった環境の改善が重要で、社会福祉サービスと地域住民および地域の組織・団体が繋がっていくことが必要であるという認識が、共通のものになっていた。

シーボーム報告は、地域を基盤としたサービスを提供するための地方自治体の役割として、以下のような提言をしている（HMSO 1968）。第一に人事に関して、社会サービス局内にコミュニティワークについてスタッフの相談にあたる部長や副部長といった中心的地位を持つ者を置く必要性があること¹⁹、第二に地域チームは現行のサービスと地域との関係を見直すべきであること²⁰、第三に地域の予防的課題に取り組むことが必要で、その際、学校を社会資源のひとつとして活用すべきであること²¹、第四に市民参加の方法として、地域住民の代表者や専門家からなる新しい形式の組織を創設すること²²である。

政府は、シーボーム報告の提言を受け、地方自治体社会サービス法（Local Authority Social Service Act 1970）と地方政府法（Local Authority Social Services Act 1971）を成立させ、地方自治体に社会サービス局を設置した。再編の特徴は、第一に行政地区再編にともなう機能を拡大したこと、第二にサービス給付行政の各領域においてコミュニティケアが強調されたこと、第三に保健、福祉、児童の三局体制から統合廃止により社会サービス局が設置されたこと、第四に社会福祉局長及び社会福祉委員会が設置されたこと（右田 1975）であった。

第2項 社会サービス局の体制とコミュニティワーク

第二次世界大戦後、地方自治体の児童福祉や社会福祉の各部局でソーシャルワーカーが雇用されたが、1973年に設置された社会サービス局においても、引続きソーシャルワーカーが配置され、住民への直接的なサービス提供を担った。シーボーム報告は社会サービス局に専門職の雇用を提言し、その教育訓練の必要性を提言した。ソーシャルワーカーの専門職教育については、ヤングハズバンド委員会による答申である『地方行政の行う保健福祉事業に従事するソーシャルワーカー

一』(Younghusband 1959) に具体的に示されている。ヤングハズバンドはジェネリックソーシャルワークを支持し、コミュニティワークをソーシャルワークの一方法と位置づけた。それが、実効性のある形になったのは社会サービス局の設置と包括的なソーシャルワークの展開が開始されてからといえよう。

まず、コミュニティワークが展開した組織体制について述べたい。地方自治体の組織は一様ではないが、まず、例としてケント州の社会サービス局の組織図(図4.1.参照)を提示する。

図からは、社会サービス局が幅広いサービスの実施責任を負うことが理解できる。具体的には、施設・デイケア課(residential and day care)、フィールドサービス課(field service)、在宅サービス課(domiciliary service)の3課に分かれ、施設・デイケアサービス課は施設ケア提供の責任を負った。施設にもソーシャルワーカーが配置されているが、大半のソーシャルワーカーはフィールドサービス課に配属された(Smith 1978)。フィールドサービス課では、クライアントと家族が抱えている社会的、心理的、経済的な問題を支援し、ケースワーク業務を実施した。一方、在宅サービス課は高齢者への配食サービスなど、予防的なサービスを提供する課であるが、ここではソーシャルワーカーは配属されておらず、ほとんどの場合、ホームヘルプサービスを提供する民間非営利団体がその役割を担った(Smith 1978)。行政に雇用されているコミュニティワーカーは民間非営利団体への情報提供や助言などの役割を担った(Parker 1978)ということから、ケント州社会サービス局のコミュニティワーカーは在宅サービス課の運営支援か、専門家の組織に所属し、業務を行っていたと考えられる。

また、他の形態として地域を基盤とする社会サービスの提供を意識したものとしてパッチシステムを導入した自治体があった。パッチシステムとは、人口1万人から2万人規模のコミュニティを基盤するサービス供給体制である。この体制は地域を基盤とし、その地域の福祉ニーズに、包括的に対応していこうとするものであり、ソーシャルワーカーら専門職がひとつのチームとして組織化された。従来のクライアント中心とコミュニティ中心のシステムの違いは、表4.1.に示されるとおりである。一般的な形態に比較し、パッチシステムは対象とする地域の人口が少ないことやコミュニティワーカーもチームの一員として位置づけられている点が特徴である。ハドレーとハッチ(Hadley and Hatch 1981)はコミュニ

ティを中心においたパッチシステムは、第一に住民との強い結びつきがニーズの早期発見につながり、ひいては予防的なサービスが提供できること、第二にパッチチームに自律性を付与すればニーズに柔軟に対応できること、第三に小地域のフォーマルとインフォーマルなケアネットワークの構築が可能となること、第四に様々な専門職が一つのチームとなってニーズに対応できるといった長所を強調した。

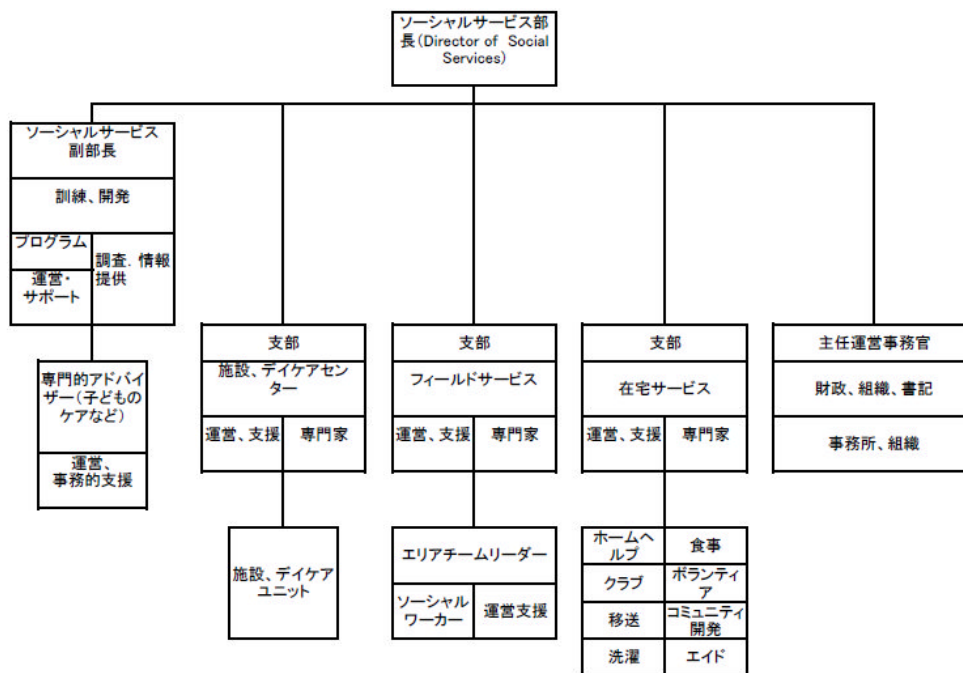
ウェイクフィールド（Wakefield District）のノーマントン（Normanton）の事例をみると、1976年より人口5千人から8千人の地区を担当する3つのパッチチームが設けられ、それぞれ有資格者のソーシャルワーカー1名、パッチワーカー2名（無資格のソーシャルワーカー助手やケアワーカー）、ホームヘルパー、ワーカー（集合住宅や施設の管理人）の中からメンバーが構成された。パッチワーカーには地域住民が採用され、ニーズアセスメントやケースへの実際の対応、連絡調整などを業務とした。

社会サービス局における具体的なコミュニティワークの進め方は、第一に民間非営利団体などの代表者らで構成される委員会の組織化をサービスの提供決定のプロセスに参加させること、第二に開発・発展すべきサービスについて、利用者とボランティアとで話し合い、サービス開発をすすめることであった（Munday 1980）。しかし、社会サービス局のコミュニティワーカーは生活問題の解決に住民が主体的に関わることには消極的であった。その理由としてマンデイ（Munday 1980）は、まず、行政職員の住民参加への不信感があると指摘している。つまり、住民参加の組織化は時間がかかり、効率的でないこと、そして、住民がリーダーシップを発揮することによって自分たちの専門職性が脅かされる可能性があると感じていた。また、地域の議員たちは、圧力団体に対して懐疑的で、住民参加は争いごとを作り出すプロセスのようなものであると考えていた。

コミュニティワーカーは、社会サービス局内のチームにおいて個別ケースに共通する問題を探し、当事者の組織化などの業務にあたっていたが、いくつかの壁にぶつかっていた。たとえば、コミュニティワーカーが考えるような活動を展開しようとしても、社会サービス局の規制が邪魔をし、実現しなかったり、社会サービス局によってはコミュニティワーカーに単純な仕事しか与えなかったりした（Munday 1980）。マンデイの考察には多少の偏りがあることは否めないが、少

なくとも、地方自治体におけるコミュニティワークは、住民がニーズに気づき、課題を決定し、それに取り組むという、ロスに代表されるコミュニティワークの合意モデルに基づいて展開されていたこと、社会サービス局という公的機関におけるコミュニティワークの限界を感じる者もあらわれたことが読み取れる。

図 4.1. ケント州社会サービス局組織図



出典：Hall, W. and Keynes, M. (1978) Block Two The Organizational and Legal Context, Open University Press, p.16.を引用^{2 3}

表 4.1.組織上の主な特徴（クライアント中心チームとコミュニティ中心チーム）

	クライアント中心	コミュニティ中心
原理	オフィスに送られてきたクライアントに対して専門知識により対処する	インフォーマルケア，民間の組織化，直接的な援助を必要とする人のニーズの早期発見による予防と処遇
基準単位	エリア（人口 2 万 5000 人から 50000 人）	パッチ（人口 5000 人から 10000 人）
対応する拠点	オフィス	パッチとオフィス
インフォーマルに扱われる対象者数	低い	高い
仕事の分担	担当職員と上級ソーシャルワーカー	パッチリーダー（ソーシャルワーカー）とパッチワーカー（無資格で有給の補助職員）
ソーシャルワーカーの役割	ケースへの直接的関与	パッチワーカーのスーパービジョンを含めたパッチチームの運営と専門性を必要とする少数のケースへの直接的責任
補助職員の割合	ソーシャルワーカー，サービス提供の補助	専門職ワーカーから実質的インプットを必要としないすべてのケースに対する第一線のワーカー．その他のケースは，協力者，補助ワーカー
在宅サービスワーカー，コミュニティワーカー，ボランティアの役割	フィールドソーシャルワーカーの組織から切り離されている	パッチ組織の一部
他の地方行政機関との関係	ヒエラルキーを経由し，エリアオフィスをとおす	パッチワーカーとパッチリーダーに直接関係をもつ
行政手続の重視	強い	弱い
グレードの違うスタッフ間の相互作用の水準	低い	高い
運営スタイル	専門性と官僚制の混合．公式の規制への固執	経営的，参加的，相当程度のパッチの自律性．役割の自由な解釈

出典：Hadley, R. and Hatch, S.(1981) Social welfare and the failure of the state, George Allen & Unwin, 152-153.

第3節 地方自治体におけるコミュニティワークの課題

1960年代後半は、地域社会と社会サービスの繋がりが注目された時代であり、地方自治体では社会サービス局の他にも、住宅部局、教育部局などにおいてコミュニティワーカーが雇用された。ボイル委員会²⁴の調査によると、1971年8月末時点で公募されているコミュニティワーカーポストの約60%が地方自治体におけるコミュニティワーカーのポストであった。採用は、教育、社会サービス、計画、住宅の部局にまたがっており、関連領域では、ニュータウン協同組合（new town corporation）、コミュニティリレーションズ委員会（Community Relations Commission）²⁵が公募していた。コミュニティワークの具体例をあげると、教育局では、地域のニーズの特定と社会資源の動員、地域再生政策のプロジェクトにおける地域と学校との連携強化、青少年活動の促進などであった。また、社会サービス局では社会計画の策定、地域のニーズ調査、アセスメント、社会資源の開拓、住宅局では居住形態の分析と生活状況の変化に関する調査、住環境の改善にむけた情報提供や市民参加の促進を業務としていた²⁶。

地方自治体の社会サービス局におけるコミュニティワークの問題は、たとえば、パッチシステムの課題として、第一に官僚機構の中で現場の責任者がニーズに柔軟に対応できない場面があること、第二にソーシャルワーカーのコミュニティへの支援方法が習得されていないこと、第三に組合の業務規定の中で有給の職員の融通がきかないこと（Hadley and Hatch 1981）などが挙げられている。第一の問題についてであるが、そもそも1970年代における社会サービス局におけるソーシャルワークは政府や地方自治体の方針の枠組みの中で展開することを想定するものであった。小田（1993：153）は「シーボーム再編成は対人福祉サービスにおける直接的なコミュニティ統制を意図してはいない。社会福祉そのものは中央政府、地方自治体の政策決定によって履行されるし、その政策の範囲で社会資源、マンパワー、ニーズの査定、サービスの全般的目標などが方向付けられる。したがって、社会サービス部の運営管理やソーシャルワーカーの実践は、中央政府および地方自治体の政策方針の枠内において展開されることになる」と考察している。ソーシャルワークもコミュニティワークも官僚機構における限られた権限の中で活動を展開するのは、住民のニーズと機関の制限の中で板挟みになることも多かったであろう。だからこそ、コミュニティワークの成否は民間非営利団

体の働きに大きくかかわってくる。実際のコミュニティワークは公的機関のみならず、地域の社会サービス協議会やセツルメントなど伝統的なコミュニティワークの民間非営利団体はその推進機関であり続けた。彼らは、社会サービス局や、次に検証する地域再生政策において雇用されたコミュニティワーカーたちに貢献した。特に地域再生政策においては、行政のみならず、民間営利・非営利団体機関など多数の機関が政策の実施にかかわった。第3節では地域再生政策のけるコミュニティワークについて考察する。

第3節 地域再生政策とコミュニティワーク

第1項 地域再生政策の背景

1920年代から1930年代にかけて、政府や地方自治体はスラムクリアランスを実施し、公営住宅の建設を進めた。1950年代には、高度経済成長が都市開発を加速させ、新しいオフィスビルや高速道路が次々と建設された。その結果、郊外都市への産業移転や人口の流出が相次いだため、都市部の貧困地域（以下、インナーシティとする。）では新たな生活問題が生まれた。1960年代から70年代にかけても、インナーシティの問題は解決せず、荒れ果てた住環境は改善されなかった。特に、リバプールやグラスゴーなど旧工業都市における荒廃は深刻で、たとえば、リバプールは、19世紀半ばに人口40万人、20世紀初頭には70万人にも達したが、工場の海外移転や英国内での移転に伴い、港湾産業をはじめとする地域の基幹産業が衰退し、1939年には失業率が17%に達した。この数字は全国平均の2倍の数字であり、第二次世界大戦以降は多少改善されたが、地区によって失業率は30%に達した（Boaden 1978）。第二次世界大戦後、インナーシティ問題への対策として、特別な資金が幾度となく投入されたが、補助金による雇用と補助金の打ち切りによる失業が繰り返されるばかりであった（Boaden 1978）。地方自治体は、郊外への産業誘致と公営住宅の建設を実施し、問題解決を図ろうとしたが、労働者の郊外への人口移動がインナーシティの人口構成をいびつにさせ、様々な生活問題を誘発した。たとえば、リバプールでは1961年から1966年の間に、約9万5千人の住民が、同じマージーサイド州（Merseyside）内ではあるが、リバプール以外の市や新しい住宅団地に移り住んだ。インナーシティの人口減少により、学校をはじめとする公共施設の運営補助金の削減、商店の閉鎖、住環境の

整備の遅れ、公害問題の悪化、公共物の破壊、犯罪率の上昇など、多くの問題が発生した。しかも、残された人々の多くは、高齢や障害、あるいは片親で子どもの数が多い家庭やマイノリティで、年金や社会手当・扶助に依存せざるを得ず、様々な生活問題を抱えていた（Boaden 1978）。

インナーシティを抱える地方自治体は、人口が減少すれば税収も減り、同様に政府の地方自治体への交付金の人口減少に連動して削減されたこともあり、深刻な財源の問題を抱えていた。一方、コミュニティの荒廃と選挙における低い投票率の関係から、インナーシティの住民の抱える政治への無関心が指摘された。政府は、インナーシティ対策には広範で長期的な取組みの必要性を認識するとともに、民主主義の失敗をインナーシティが荒廃した要因にあげ、対策を講じようとした（Boaden 1978）。政府は地方自治体の再編も視野に入れつつも、政策への参加や地域活動への参加の促進を目指した地域再生政策を打出した。

地域再生政策における諸事業は、もうひとつ英国の移民政策とも関係がある。1962年に導入された英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Acts）は、英国における移民政策の転換点であった。同法は新連邦国からの移民を入国審査の対象とし、労働許可証の取得を義務付けた。また、1968年には、両親ないし祖父母のうち1人がイギリス国内で出生していない者を規制の対象とするなど、移民規制は一層厳しいものとなった（労働政策研究所 2006）。このような状況から、英国内では人種間における雇用、差別、移民の生活環境など、これまで封印されてきた問題が議論された。政府は1965年に公共的施設における人種差別を禁止する人種関係法（Race Relations Act）の制定と苦情処理機関である人種関係委員会（Race Relation Board）の設置を行った。また、1968年には人種関係法が改正され、雇用、住宅、教育分野における差別禁止、人種関係委員会の権限の拡大、地域関係委員会（Community Relations Commission）が設置された（HMSO1969）。政府が移民を規制した一方で、国内の人権擁護派は移民の受け入れを擁護する動きもあったことで与党首脳陣の方針が乱れた（Poppo1995）。政府は国内で暴動が起こることを警戒し、適切な政策の実施を検討した。

以上のような状況を踏まえ、1960年代後半から取り組まれた主な政策が、アーバンプログラム（Urban Program、以下UPと略す）、教育優先地域事業（Educational Priority Area、以下EPAと略す）、コミュニティディベロップメントプロジェクト

ト（Community Development Project、以下 CDP と略す）などであった。いずれも対象地域を貧困地域に絞った事業であったが、UP は補助金型の事業であるのに対し、教育優先地域と CDP はアクションリサーチ型の事業であるため、事業の進め方が異なっている。ただし、いずれの事業もコミュニティワーカーの雇用の財源としては重要なものとなった。以下、UP の概要と EPA および CDP において展開したコミュニティワークについて整理し、当時の地域再生政策の中でコミュニティワークがどのように展開していったかを検証する。

第 2 項 アーバンプログラムの意義

UP は特別なニードのある地域に対する諸政策の総称で、ウィルソン労働党政権下の 1969 年、地方自治体補助金（社会的ニーズ）法（Local Government Grants (Social Need) Act 1969）に基づき創設された事業で、申請された事業全体の経費のうち 75% が補助金として提供されるものであった（地方自治体国際化協会 2004）。UP の目的は、住環境が劣悪で、慢性的に失業率が高く、ケアの必要な子どもがいる率が高いなど複合的な問題を抱える「特別な社会的ニーズのある地域」への介入である（Boaden 1978）。

UP の対象地域や対象者については、人種問題に関連する事業に絞る意向があったが、移民だけを優遇する政策であると非難されることを避けるため、プログラム開始初期には、対象地域を特別に狭くすることはなかった（Loney 1983）。その結果、英国国内の多くの地方自治体と民間非営利団体が UP へ応募した。たとえば、1974 年のリバプールにおける UP の対象事業をみると、ボランティア部門では相談事業（Advice Project）、プレイグラウンド、プレイグループ、ホームレス、ソーシャルワーク関係事業、コミュニティセンター、高齢者福祉、青少年事業（Youth Project）など（Boaden 1978）、となっており、多様なプログラムを対象としていた。UP は 1969 年から 1992 年まで継続され、困窮度が低い地域の活動や福祉団体の申請が容易に受理されたのは初期の頃だけであった。1977 年には所轄官庁、年間予算の変更、雇用対策から経済対策への目的の変更、補助対象地域の階層区分化が行われた（地方自治体国際化協会 2004）。

ただし、長期的にみると、UP からの補助金は民間活動を支える主要な財源となり、UP から支援をうける機関・団体は 1987 年の時点で少なくとも 4000 団体

を数えた (Taylor et. al. 1987)。つまり、結果的に、UP は長期的にコミュニティワークを支える財源となったのであった。

第 3 項 教育優先地域事業におけるコミュニティワーク

UP がはじまる少し前に実施されたのが、EPA あった。EPA はプラウデン報告 (Prowden Report, Children and their Primary School、1967 年) が提唱した教育における「積極的な区別 (Positive Discrimination)」を理念に実施された事業で、1968 年に導入された。管轄省庁は教育科学省 (Department of Education and Science) と社会科学調査委員会 (Social Science Research Council) で、目的は、第一に子どもへの教育効果を上げること、第二に教師のモラルを上げること、第三に子どもの教育に親の関心を向けさせること、第四にそれぞれが居住する地域社会への責任感を感じさせることであった (Halsey 1972)。つまり、失業や社会環境の劣悪さは教育の欠落と関連しており、人生のスタート地点から適切な教育の機会を提供することが必要であるという仮説を前提にした事業であった。また、事業はアクションリサーチとして実施され、親を巻き込むことやコミュニティスクールと就学前教育の提供を行うことを目標とした。たとえばリバプールでは、コミュニティスクールの設立を目標とし、「学校でのモーニングコーヒー」や「校庭の庭造り」など、親や親戚の参加を促すような事業が実施された (Midwinter 1972)。

EPA の諸事業は、就学前教育事業や家庭と学校の協働事業など、教育現場に対して実践的な方法論を示せたことで、現行制度や実施体制の改善に働きかけたのではないかと、高く評価されている (Boaden 1978)。

第 4 項 コミュニティディベロップメントプロジェクトにおけるコミュニティワーク

(1) コミュニティディベロップメントプロジェクトの概要

CDP は、EPA と同様にアクションリサーチの形で実施された事業で、1968 年に開始が決定された。同事業は内務省の管轄で、事業によっては終了時期が早められることもあったが、基本的に実施期間は 5 年間とされた。そもそも、CDP は、教育科学省の児童部門担当の次官で、プラウデン報告書の作成にもかかわったモ

レル (Morrell) の発想に基づくものであった。インナーシティのうち、特に荒廃した人口 1 万から 2 万人規模の小地域が選定され、その後は内務省から地方自治体にプロジェクト進行の権限が委譲された。事業については、研究チームと実践チームの共同で取り組まれた。全国で 12 の地域が選定され、プロジェクトチームによる事業が展開されたが、プロジェクトチームの権限で地域に適合した方法を選択できた (Boaden 1978)。そのため、地域によっては、地域の病理とソーシャルワークの方法論に焦点を置き、サービスのコーディネートと子どもや、高齢者を中心とするセルフヘルプグループの組織化を中心に行ったチーム、権限を使って政治的な問題と関連させ、民主的な方法論を持ち込んだチーム、複合的な問題を心理的な問題の捉え方ではなく構造的な問題として取り組んだチーム、と多様なチームがあった (Boaden 1978)。つまり、プロジェクトチームによっては地方自治体と調和を保ちながら事業を実施する場合と、そうでなく、ストライキやコミュニティアクションを起こすチームも存在していた。

CDP は 1976 年で終了となったが、政府が補助金を出したコミュニティプログラムのなかで最も規模の大きいものであり、多くのコミュニティワーカーがこのプロジェクトに雇用された (Poppo 1995)。次に、地域再生事業において展開されたコミュニティワークについて、整理するが、CDP において実施されたコミュニティワークの事例を通して考察する。

(2) コミュニティワークの戦略

地域再生政策においてコミュニティワークは、地域の社会資源の開発及び関係機関や住民との連絡調整や住民参加を促すものとして期待された。そもそも、住民参加は 1960 年代に福祉国家の行き詰まりと矛盾に対する市民の不満への処方箋として重視された背景がある (Baldock 1979)。従って、住民参加は 1960 年代に発表されたスケフィンントン報告 (People and Planning: The Report of the Committee on Public Participation in Planning : Skeffington Report)、シーボーム報告、プラウデン報告 (Plowden Report) など、複数の報告書において政策課題と位置づけられている。CDP も例外でなく、プロジェクトチームはコミュニティワーカーを雇用し、コミュニティワーカーは主として近隣地域レベルの活動を支援した。

CDPにおけるコミュニティワークは先に述べたとおり、全国一律の方法で実施するのではなく、各地域に適応するモデルを選択するものだった。しかし、CDP開始初期の仮説は、対象地域が総じて低所得、高失業率、公的給付への依存、住宅の老朽化といった、重複した問題を抱えており、その問題は地域住民がうまく社会資源を利用することができないからであり、ニーズとサービスの不適合を解消すれば、地域の生活水準は向上するという仮説に基づいて実施された（CDP Information Unit 1974）。つまり、コミュニティワーカーの役割は、人々が福祉サービスを効率的に使えるように支援し、かつコミュニティへも働きかけながら、サービスに依存する人々を減らすことであった（Mayo 1980）。

CDPのプロジェクトチームは、地域の事情に応じ、いくつかのコミュニティワークモデルを示した（表4.2参照）。第一は合意仮説に基づくコミュニティワークである。このモデルは、社会的問題はコミュニケーションと連絡調整によって解決可能であるとするもので、初期のCDPのほとんどがこのモデルの仮説に基づきコミュニティワークを展開した。第二は、多元主義モデルである。このモデルは、社会的問題は主として政治的決定への市民参加の失敗や、そのことによる利害の不均衡によって起きることから、選挙や政策立案者との交渉など、意思決定機関に参加していくことが問題解決につながるとする。従って、国や地方レベルではロビー活動が、近隣地域レベルではコミュニティオーガニゼーションがそれぞれ展開されるというものである。第三は構造改革モデルである。このモデルは、地域社会に起きている問題は権力の不平等な分配にあり、変革は集団行動による闘争により解決するという仮説である。このモデルは国や地方レベルでは政府や地方自治体に圧力をかける、近隣地域レベルではコミュニティアクションを展開した。（Community Development Project Working Group 1974）。

次項では、実際の事例を通してCDPのコミュニティワークの展開についてみていきたい。

表 4.2. 社会改革モデルと可能な戦略

	合意形成モデル	多元主義モデル	構造改革モデル
国	ソーシャルプランニング	国の政策へのロビー活動	国への圧力
地域	組織化とサービス提供	地方自治体へのロビー活動	地方自治体への圧力
近隣地域	伝統的なコミュニティデ イベロップメント	コミュニティオーガニゼ ーション	コミュニティアクション

出典：Community Development Project Working Group(1974), The British National Community Development Project 1969-1974, Community Development Journal Vol.9, No.3, 162-86.

(3) コミュニティワークの展開

ここでは、リバプールの事例を通して、CDPにおけるコミュニティワークをみていきたい。リバプールでは、人口約7,000人のボクソール（Vauxhall）という市街地北部に位置する地域がCDPの対象地域に指定され、1970年から75年の計画でCDPが実施された。プロジェクトチームは、失業問題や住宅問題といった社会の構造的な問題を認識していたが、CDPの目的を機関間ワーキング委員会（inter-departmental Working Party）や適切なサービス提供に焦点を当てた。プロジェクトチームは、まずコミュニティワークの拠点としてマルチサービスセンター（Multi-Services Centre）を設置した²⁷。同センターは「接近しやすさ（accessibility）」「調整（coordination）」「責任（responsibility）」を理念に整備され、複数の社会サービス関係機関の事務所が設置された。具体的には、ボクソールプロジェクトチームの他、地方自治体の社会サービスチーム（Sub-district Social Services Team）、地域保護観察チーム（Area Probation Team）、地域産業チーム（Community Industry Team）²⁸、環境保健官（Environmental Health Officer）、ボランティア機関のコーディネーター（Voluntary Agencies Coordinator）、教育福祉官（Education Welfare Officer）、部門別計画官（Divisional Planning Officer）、保健社会保障省の役人（DHSS Officer）、警察官（Police Community Relations Officer）がそれぞれ出先機関などをマルチサービスセンターに設置し、業務にあたった²⁹。いうまでもなく、複数の機関が同じ建物内に拠点をすることにより、機関間の連絡調整が容易に進むよう設計されていたのである。一方、このマルチサービスセンターは、他都市にある同種のセンターと比較し、地域社会や地域住民との繋がりを重視した。

コミュニティワークの展開であるが、まず、プロジェクトチームは、機関間同

士の繋がりを強化する事業として、センター内の職員が集う月例会議、センター外の関係者と繋がりをつくるためのランチクラブを開催した。月例会議は討議や情報交換、人間関係の形成、そして、コーディネーターの行動指針を創るために開催された。ランチクラブは、地域の学校教員に CDP の地域活動に関心を持ってもらうことを目的とした。学校教員の参加は思ったほど得られなかったが、センターの外で働く教育、住宅、保健、DHSS、産業のスタッフとの意見交換の場となった。

次に、主要な事業は、犯罪被害者支援 (Liverpool Victims Support Scheme)³⁰、ユースセンターとの協働プロジェクト (The Arches Youth Centre Project)³¹、エプソムプレイセンターの再建 (Epsom Street Play Centre)³²、雇用促進事業 (Job Creation Projects)³³、保健センターの設置運動 (Health Centre campaign) などがあげられる。なお、犯罪被害者支援や保健センターの設置運動については、CDP が終了した 1975 年以降に取組まれたが、CDP のプロジェクトチームによる取組みの流れをくむものであった。これらの事業を展開するうえで、様々な問題が提起された。

なかでも、エプソムプレイセンターの事業については、地域住民の雇用について多くの問題を投げかけた事業であった。問題の発端は、このプレイセンターの住民管理委員会内のプレイリーダーとユースワーカー³⁴の人間関係がこじれたことであった。プレイセンターを管轄している教育局の職員が関係修復に介入していなかったという側面もあったが、訓練を受けていない未経験の住民を雇用する是非について問題が明らかになった。ボクソール CDP では、コミュニティワーカー、プレイリーダー、受付、ケアワーカー、社会サービス局のアシスタントなどのポストに地域住民が雇用され、そのうち準専門職のポストで問題が発生しがちだった。雇用された地域住民に対しては実地訓練が行われたが、決して十分な訓練ではなく、高度な技術が求められるにも関わらず、高等教育を受けていない者にとって、計画を練ったり、報告書を書いたりする作業は困難が伴った。また、コミュニティワーカーのポストに雇用された地域住民は、地元に住んでいるがゆえ、時間を問わず職業上の役割が期待されたばかりか、時には一部の住民から、官僚に買収された人物とみなされ、敵意を持たれることがあった。すべての地元から雇用された職員に当てはまるわけではないが、エプソムプレイセンター

の再建事業を通して、このような仕事に不慣れな職員に対しては、十分なスーパービジョンと明確な指示が必要であることが明らかになった³⁵。

構造改革モデルの例は、ボクソールプロジェクトチームにおける保健センター設置キャンペーンにみることができる。CDPのプロジェクトチームは保健センター設置を支持する関係者を組織化し、コミュニティアクションに向けて計画を策定した。ボクソール地域の医療機関は設備が老朽化しており、住民、社会サービス局職員、保健当局職員らは包括的な保健センターの建設を望んでいたが、なかなか医師の同意が得られず、保健センターの建設に至らなかった。そこで、コミュニティワーカーは保健当局や社会サービス局などの関係機関と共に、地域保健センター協議会(Community Health Councils)の設置や消費者運動に精通した者の雇用など、草の根の運動を展開できるよう準備した。その後、保健センター建設運動のためのアクショングループが形成され、このグループが中心となってこの問題に関する住民への情報提供、医師への説得などを行った結果、地域保健センターの設置が決まった³⁶。

一連のプロジェクトチームの事業を総体的にみると、ボクソールにおけるCDPは、近隣地域レベルでは成功したが、いくつかの課題が浮かび上がってきたと指摘されている³⁷。第一は機関間調整に関することである。マルチサービスセンターには複数の主要な社会サービス関係機関が場所を同じくし、住民の生活問題の解決に取り組んだが、多くの問題があった。実践現場レベルでは、関係機関同士調整が容易であったが、それでも、各機関の考え方や組織の違いは様々なトラブルを招いた。その要因のひとつは、各機関の関心事の違いである。たとえば、教育福祉の担当者は、自分たちの仕事は学齢期の子どもたちを対象にしていると強調する傾向にあり、自分の仕事に関係のある分野以外のサービスには関心が薄かった。また、各機関が対象とする地域の違いがあげられる。たとえば、ボクソールの住宅問題については、北部住宅局の職員(North City Housing Department Office)が管轄しており、CDPの対象領域と北部住宅局の管轄する地域とは完全に重なっておらず、協同が困難な場合もあった。そして、現場の担当者に与えられている権限の違いも機関間調整がうまくいかないひとつの要因となった。たとえば、警察や保健社会保障省の担当者は中央政府の管理およびトップダウンの指令システムの組織であるため、個人の自由裁量は限られた。

第二は一貫性や継続性を持つ事業展開に関することである。CDP は事業展開における助言役に、住民助言グループ (Residents Advisory Group)、サービス調整グループ (Service Co-ordinating Group) など複数のコンサルタントチームを設置した。コンサルタントチームは専門家やフィールドワーカー、そして地域活動に積極的に参加している地域住民から構成されており、事業の広報を行ったり、住民が特定の問題に取り組む支援をしたり、効力を発揮する場面も多かった。しかし、コンサルタントチームは、うまくいった方法を、少なくともマルチサービスセンターに入っている機関に共通する方法として普遍化させるまではできなかった。

事例から理解できるように、CDP のプロジェクトチームが実施した事業の多くは研究と調査が入り、地方自治体や中央政府からの助成金も与えられ、コンサルテーションの活用、住民グループとの話し合いも実施された。その結果、コミュニティワーカーをはじめとする実践者の認識の高まりがみられた (Younghusband 1978)。CDP は 1970 年代半ばに順次終了したが、全国コミュニティ開発推進機構 (National CDP Forward Plan) は、貧困は英国の政治、経済システムの不平等の結果であり、社会福祉の連絡・調整の改善だけではほんの周辺的な影響を受けるにすぎず、貧困や失業など、社会構造の欠陥を伴った問題を解決できないと結論づけた (Younghusband 1978)。

内務省は 1975 年に、これまでより広域の地域をカバーし、広域の関係機関を包括する、包含的コミュニティプロジェクトを開始した。前述のリバプールにおけるボクソールプロジェクトチームの事業はボクソール近隣地域協議会 (Vaxhall Neighbourhood Council) やボクソール法律センター (Vaxhall Law Centre) などに引継がれた。プロジェクトチームの職員の中にはプロジェクトチームの解散後、近隣地域協議会に残った者もいた。業務に関しては、経済減退に伴う地方自治体の財政縮小の影響でケース数が増加したため、コーディネート機能に支障をきたし、人間関係に亀裂が入るようなことも目立った³⁸。

CDP をはじめ、次々と政府が打出した地域再生政策によって、1970 年代には、多くのコミュニティワーカーが地域再生事業に直接・間接的に雇用された。特に、CDP において雇用されたコミュニティワーカーの中には、急進主義的なコミュニティアクションを扇動する者もあらわれた。特に住宅団地をめぐるコミュニティ

アクションはよく知られている³⁹。

1960年代後半から1970年代にかけては、ソーシャルワーク分野においては、コミュニティワークの教育訓練の開始など、ソーシャルワークにおけるコミュニティワークの位置づけを固めていったが、ソーシャルワークとは別に、コミュニティワークそのものを専門職化しようとする動きが強まった。また、急進主義的なコミュニティワークに関する実践と研究がコミュニティワークに新たな視点をもたらした。

第4節 コミュニティワークの専門性の発展と課題

第1項 急進主義・社会主義コミュニティワークの発展

1960年代から1970年代にかけて、コミュニティワークの実践や研究が拡大し、様々な発展がみられた。コミュニティケアや地域再生政策におけるコミュニティワークの広がりはいままで述べたとおりであるが、評価は別に譲るとして、CDPにおけるコミュニティワークにおいて出現した、急進主義・社会主義的な思想に基づいた実践は、コミュニティワークに新たな理論、モデルやアプローチを示した。

急進主義・社会主義コミュニティワークが英国に登場したのは経済的な行き詰まりが見え始めた1960年代の終りであった。急進主義の社会理論は、伝統的に政治的や社会経済システムの中で広範囲な、抜本的な変化を支持し、急進主義者は原理や要因を探求し、目的のために社会経済的構造の問題に目を向け、その問題や政党を攻撃するのである(Popple 1995)。この理論が生産手段の社会的共有を通して平等な社会の実現を図ろうとする社会主義の思想と結びつき、コミュニティアクションとして実践現場に持ち込まれたのである。ボイル委員会報告(正式名称『コミュニティワークの今日の問題(Current Issues in Community Work)』1973年)において、コミュニティアクションは、政治の機能不全により無力な状態に陥っている地域やグループを組織化し、集団行動によってそれらの問題を表出し、改善に働きかける活動であり、その形態には多様性があるとしながらも、社会保障受給者組合(Claimants' union)や福祉の権利運動、住宅運動、不法占拠、学生運動があると定義している(Calouste Gulbenkian Foundation 1973)。1960年代末から1970年代にかけて、コミュニティワーカーが先導した

コミュニティアクションは、公営住宅団地の借家人協会などの活動で頻発した。その背景には住宅問題が再度、社会問題化したことがある。1974年の住宅法の制定までは比較的小規模な抗議行動であったが、新しい住宅法では、住宅再建方式の改正と住宅事業地域（Housing Action Area）の制度導入を柱に、地方自治体による住宅建設計画の策定が規定されたことにより、住宅計画策定における住民参加が基本となったことから、コミュニティワーカーが組織的な抗議行動を展開する際に、有利に働いた（Short 1982）。英国のコミュニティワーカーは、社会サービス局や CDP など、行政に雇用されているにもかかわらず急進主義・社会主義的なコミュニティアクションにかかわったことが特徴である。なお、すべてのコミュニティワーカーが急進主義・社会主義なコミュニティアクションを主導したわけではない。Vass（1979）は 1976 年と 1977 年の間に実施した調査から、コミュニティアクションにかかわっているのはわずか 2%に満たず、英国のコミュニティワークに急進的な潮流を強調する証拠はみられないと述べている。さらに、急進主義コミュニティワークが支持された理由は、第一に新しいものへの関心であり、第二にコミュニティワークは急進主義的なものであるという信条や憧れをもつ、若く経験の浅いコミュニティワーカーにより支持されたからではないか。

一方、急進主義・社会主義コミュニティワーク理論の発展は、コミュニティワークに新しい視点をもたらした。この理論の登場はコミュニティワークのイデオロギー的、理論的空白を埋めることができたと評価されている（Henderson 1983, Waddington 1983）。トーマス（Thomas 1983）は、急進主義・社会主義コミュニティワークは、近隣地域レベルのコミュニティワークを低く見ていると批判しているが、理論的なレベルでは急進主義・社会主義コミュニティワークは近隣地域を基盤とした伝統的なコミュニティワークでは現実的に対応できず、労働者の問題や人権の問題へのアプローチとして、コミュニティワークの発展に寄与したこと功績は高く評価できよう。実際、社会政策や地域や政府にもインパクトを与え、急進主義・社会主義コミュニティワーク理論の登場は、これまで見逃されていたフェミニストや人種問題の視点を刺激し、フェミニストコミュニティワークや反人種差別のコミュニティワークといった新しい視点の発展を促すきっかけをつくった（Poppo 1995）。ただし、実践の拡大や理論研究の発展がみられたからとい

ってコミュニティワークが一貫性を持つ専門的な領域の実践として認められたわけではない。コミュニティワーカーが共通のアイデンティティを持ち、共通する知識やスキルを獲得するためには体系的な教育・訓練、調査、情報提供、相談機能が必要であるが、この点に関しては課題が残った。

第2項 専門職領域を形成するための課題

コミュニティワーカーという職種は1960年代になって認識されるようになったことはこれまでも述べたが、転機となったのはヤングハズバンドを委員長とする研究グループにより発表された『コミュニティワークと社会変動』であった。同報告書は、教育、都市開発、社会福祉と多分野で活動するコミュニティワーカーの業務をコミュニティワークとして概念化し、一つの専門的方法として位置付け、体系的な教育訓練の必要性を提言した。また、同報告書は、コミュニティワーカーの機能は専門職の実践の一部として認識されるべきで、教師やソーシャルワーカー、聖職者、保健師、建築家、政策立案者、管理職など専門職とみなされる者が、常勤の専門職の仕事として取り組むことが必要である(Calouste Gulbenkian Foundation 1968)と述べたが、実際にコミュニティワーカーの背景は多岐にわたり、専門職から市民活動家まで多様な背景を持つ者から構成された。

1960年代から1970年代にかけて、英国のコミュニティワークはおおよそ、計画的(Programmatic)、部門別(Departmental)事業(Project)におけるコミュニティワークに分類することができる(Thomas 1983)。以下、それぞれ「計画タイプ」「部門別タイプ」「事業タイプ」とし、各タイプはどのような特徴がみられたか、トーマス(Thomas 1983)の記述をもとに述べる。

まず、計画タイプとは第3節で述べた地域再生政策などで展開されたコミュニティワークのことを指し、ここでのコミュニティワークは独自の世界観を持った実践が許容されるような規模と組織構造の中で展開されていた。特徴はCDPにみられたように、コミュニティワーカーは仲間の同職種と連携して活動するのではなく、労働運動と結びついていた点であった。組織内の事業は一貫性があり、国家プロジェクトであることから、大局的な視点も内包された事業計画、豊富な資金、調査環境などがコミュニティワークを支えた。

次に、部門別タイプというのは第2節に述べたようなコミュニケアなど公

的なサービスやそれと関連する民間非営利団体によるサービスにおける部門別 (Departmental) のコミュニティワークを指す。計画タイプのコミュニティワークとは対照的に、仕事の範囲は極めて部分的で狭い範囲を対象としたものであった。さらにコミュニティワーカーは組織内の権限や同僚の支援もなく、孤立することも多かった。ただし、この分野のコミュニティワークは長期的な資金が保障されていたことや、コミュニティワーカーの雇用に関しても保障されていた。

そして、本章では詳述しなかったが、事業タイプとは、雇用対策の政府機関であるマンパワーサービス委員会 (Manpower Service Commission) など、大小の様々な機関や組織が提供する資金によって実施されたコミュニティワークを指す。これらの資金によって展開されたコミュニティワークは多様性があり、しかも、コミュニティワーカーの経歴もソーシャルワーカー、都市計画の専門家、教師、市民、芸術家、社会学者など多様な属性であった。また、補助される事業はたいがい3年間という期限付きであり、資金も乏しく、訓練や支援もほとんど得られない、身体的にも精神的にも消耗の激しい展開になることがこのタイプのコミュニティワークの特徴であった。

これら3つのタイプのコミュニティワークが職業としての一貫性を持たない理由は実践内容、考え方、方針の展開過程が異なるからで、特に、計画タイプは政治的な価値を重視したのに対し、部門別タイプはそうでなかった。したがって、理論的関心も計画タイプでは政治経済的な理論への関心を示す一方、部門別は実践理論に関心を示し、コミュニティワークのマネジメントやスーパービジョンに関する文献も発表した。その後、CDPが打ち切られ、計画的な文脈で働いていたコミュニティワーカーらが失業していくと、これらの対立も意味をなさなくなったが、それでも、コミュニティワークが共通する専門知識や技術を持つ専門領域として形成される主だった動きはみられなかった (Thomas 1983)。

以上のようにコミュニティワークの実践タイプの違いがコミュニティワークの教育・訓練、調査、情報提供、相談機能など、専門職領域の要件の整備に一貫性の欠如をもたらした。また、もう一つの要因として、全国規模の専門職団体が育たなかったことも影響している。

コミュニティワークの主要な職業団体としては、まず、コミュニティワーカー協会 (Association of Community Worker、以下 ACW と略す。) が挙げられる。

ACW は全国ソーシャルワーカー協会(British Association of Social Workers)のような専門職団体を目指し、1968年に設立された団体である。設立メンバーや会員は計画タイプや事業タイプで活動するコミュニティワーカーが主流となっていた。初期の頃、ACW はコミュニティワークの独自の資格を導入しようと、入会要件に、社会科学の学位を持つ2年以上の実務経験者、あるいは6年から9年のコミュニティワークの実務経験者、といった入会要件を設けた。この基準は、ACW の代表委員会により独自に設定されたが、代表委員会は、古いタイプの牧師やコミュニティセンターの職員や急進主義的な政治思想を持ったコミュニティワーカーの入会も拒否した (Popplestone1971)。会員の構成をみると、1970年代のコミュニティワーカー協会の構成員の61%を社会サービス協議会や民間非営利団体の運営管理者が占めていた。近隣地域で活動する草の根レベルのワーカーの入会は12%に過ぎなかった (Cox and Derricourt 1975)。結局、会員数が伸び悩んだため、ACW は1973年に厳しすぎる入会要件を撤廃し、1973年の会員の構成は、40%が運営管理者、30%が草の根レベルのワーカーと実践現場のコミュニティワーカーの加入がみられた。しかし、資格要件の緩和も直接的な会員数の増加にはつながらず、ACW はそれまでの目的と戦略を見直さざるを得なくなった。

ACW はメンバーの数、配置、組織化のいずれをとっても、全国のコミュニティワーカーを代表する専門職団体であるとはいえなかった。また、ACW は政府や支援団体へ何も貢献できておらず、社会福祉、保健、雇用などの関連領域が関心を示すような議論もほとんどしていなかった。さらに、ACW の既存の権力および中央集権とその構造に対する疑念を持った態度は、関係する職種や政府に偏見を抱かせた。一方、会員も孤立した職場で奮闘する者が多く、自分の活動領域以外のことに関心を示す余裕がなかった (Thomas 1983)。ACW にはコミュニティワークの教育・訓練を担うことが期待されたが、これについては、若干の出版物を出したにすぎず、その役割はもっぱら CCETSW が担っていた (Thomas 1983)。

その他、ウェールズコミュニティワーク情報センター (Community Work Information Centre for Wales) や北アイルランドで始まったコミュニティ情報サービス (Community Information Service) などが設立されたが、どれも限られた地域や期間の事業であった。加えて、1978年に設立されたコミュニティワー

クトレーニング連盟 (Federation of Community Work Training Group、以下、FCWTG と略す。)にも全国区の専門機関としての役割を期待されたが、そもそも草の根で活動する人々も含めたコミュニティワーカーを対象とした教育・訓練を目的に設立された団体であったことから、全国を代表する専門職団体になることはなかった。

第3項 教育・訓練の展開

次に、専門職育成にあたっては要となるコミュニティワークの教育・訓練の展開についてみていきたい。1968年のガルベンキアン報告では、高等教育機関でのコースは、社会学の副専攻として設置している学校が多く、授業内容のほとんどはケースワークを中心としたコミュニティワークで、内容はディスカッションや見学程度に留まっていることを指摘し、第一に既存のフルタイムのコミュニティワーカーやコミュニティワークの要素を持つ仕事を行う人々に対する職場内訓練の拡大、第二に教育訓練コースの開発と既存のコースの実施、第三に教育訓練コースのスタッフの拡充と記録や教材の収集と開発や教育内容や学生のアセスメントを目的とする会議の開催、第四にスーパービジョン付の1年間の見習い期間の創設、第五にコミュニティワークの基準の調整や承認のための独立した政府組織の設置を提言した。

1970年代にはソーシャルワーク、ユース・コミュニティワーク、成人教育(adult education)の専門職教育のなかでコミュニティワークのカリキュラムが組まれた。ソーシャルワークの専門職教育過程においては、ソーシャルワークの資格取得コース (Certification of Qualification in Social Work、以下 CQSW と略す。)であるスワンジー大学 (University College, Swansea)、ゴールドスミスカレッジ (Goldsmiths College)、ウエストヒルカレッジ (Westhill College)、バーミンガムポリテクニク (Birmingham Polytechnic) に全日制のコースが設けられた。また、資格取得後のコースは、ブラッドフォード大学 (Bradford University) や NISW など、複数の教育機関に設置された (Thomas 1983)。NISW は 1960 年代にコミュニティワークの教育・訓練を担っていたが、高等教育機関のコースが充実していたことから、1年コースの内容の変更し、1日のワークショップや短期コースを提供した。なかでも短期コースは各地で設けられ、複数の職員を受講させ

られるため歓迎された。これらのコースは 1979 年に ACW の提供していた教育・訓練コースに統合されたが、短期コースはマネジメント、スーパービジョン、組織論などテーマ別に研修を実施し、コミュニティワークの教育、訓練の発展に重要な役割を果たした。(Henderson and Thomas 1979)。

ユース・コミュニティワークの専門職養成過程においては、ユースワーカーとコミュニティセンター管理人のための合同協議会 (Joint Negotiating Committee for Youth Workers and Community Centre Wardens、以下 JNC と略す。) が認証したユース・コミュニティワークの全日制コースが設置された。また、成人教育のコースはマンチェスター大学 (University of Manchester) などに設けられた (Thomas 1983)。

しかし、教育内容については決して十分なものではなく、ゲストスピーカーの話、ビデオ、見学、事例の紹介にとどまっている授業も散見された。トーマス (Thomas 1983) は、高等教育機関におけるコミュニティワークの課題として、第一にコミュニティワークという仕事に対する教員間の共通認識の構築、第二に時間割と内容の改革、第三にコミュニティ志向のソーシャルワークとコミュニティワークを混同した認識の解消、第四に近隣地域を基盤とするコミュニティワークからコミュニティオーガニゼーション、社会計画まで、一連の複雑な技術の必要性への理解が挙げられると述べている。

一方、実践現場を基盤とする教育・訓練は 1970 年代半ばから始まった。これは高等教育機関におけるコミュニティワーク教育・訓練内容を補足・強化すること、労働者階級の人々 (大半はボランティアとして活発に活動している人々) に対する教育・訓練、人材育成というような目的があった。なかでも、地元の労働者階級をコミュニティワーカーとして育成しようとする目的は、第一に意欲のある人材を、資格を持ったコミュニティワーカーに育てること、第二に諸技術の訓練によってコミュニティの活動家がより影響力を持って実践できるようにすること、第三にコミュニティに影響する問題に関し、成人教育の機会を提供すること、第四に地域住民に個人のキャリアになるスキルを獲得してもらうことにより、彼ら自身の地域において「先生」となれる自信と能力を養えることであると指摘されている (Thomas 1983)。実践を基盤とする教育・訓練の主たる提供機関である FCWTG は、各地で年間 1000 人単位の訓練を行い、住民による様々な活動を生

み出したことから、住民を巻き込む実践を基盤とした教育・訓練は一つのコミュニティワークのモデルであると見なすこともできる。

もうひとつのタイプとして徒弟制度(apprenticeship scheme)がある。コミュニティワーカーはボランティア団体やプロジェクトにスーパービジョンを受けることを要件に雇用され、学術面では高等教育機関の資源が活用された。見習い期間は2年から3年で、修了すれば資格が与えられる。徒弟制度による資格は複数の認定機関が存在したが、コミュニティワークの分野ではロンドンのターニングポイント (Turning Point) が確立されており、ゴールドスミスカレッジ (Goldsmiths College) との協働で、ユース・コミュニティワークの資格を与えた (Sinclair 1987)。徒弟制度の問題点は、第一に限られた機関、限られた人材、狭い対象地域で見習い期間を送ることにより、身に着ける方法論が偏る恐れがあること、第二に理論や実践哲学を重視した高等教育機関での学習内容とは違い、徒弟制度は技術の習得に偏る傾向にあることである (Thomas 1983)。

1970年代にはソーシャルワークやユース・コミュニティワークなどの専門職教育を対象とする教育・訓練コース、そして主として地域住民を対象にした実践現場を基盤とした教育・訓練プログラムの数は増加した。しかし、いずれの養成教育も教育の内容に相互の一貫性はみられず、しかも、知識や技術の到達点が定められていないため、獲得できる内容に偏りがみられる。また、教育・訓練プログラム修了後に与えられるコミュニティワークの資格に統一性がないことから、コミュニティワークの資格に関する統合は課題である。ソーシャルワークとユース・コミュニティワークの認定機関である CCETSW と JNC、教育・訓練機関として ACW や FCWTG が十分に教育内容を摺合せ、教育内容と資格に整合性を持たせることの必要性が指摘された。

コミュニティワークの専門性を担保する構成要件である資格、教育・訓練、情報提供、調査研究は1960年代から始まったが、1970年代はそれぞれの取り組みの拡大期であったといえよう。どの要素をとっても一貫性がなく、全国的に統一した基準設定には至らなかったが、コミュニティワークを専門職として形成していく第一歩を踏み出した時代であったと位置づけられる。

第5節 小括

本章で取り上げた1960年代後半から1970年代にかけては、コミュニティワークの黄金期といわれる。これまで述べたことからその理由を整理すると、次のとおりである。第一にコミュニティワークの実践現場の拡大が挙げられる。経済情勢の悪化と福祉国家の限界、貧困の再発見といった問題があった。政府はこれまでの施設中心、縦割りの福祉政策を見直し、コミュニティケア政策を打出したが、同様に、保健・福祉サービス領域に限らず、教育や住宅など他の社会サービス政策においても地域が重視され、地域を基盤とする様々なサービスが実施された。1960年代から1970年代にかけて地方自治体の社会サービス局など行政機関にコミュニティワーカーが設置されたこと、地域再生の諸事業のなかでもCDPでコミュニティワーカーが採用された。英国のソーシャルワークに関する研究において、行政部門での雇用は、ソーシャルワーカーの公的権限の付与と社会的承認を意味する（伊藤1996）と述べられているが、コミュニティワークについても同様のことがいえよう。

第二に理論的な発展がみられた点である。1950年代半ばから1960年代にかけて、ソーシャルワークおよび教育の専門分野においてコミュニティオーガニゼーション、コミュニティディベロップメントといった理論およびモデルやアプローチが研究されたと述べたが、1970年代には主として地域再生の文脈において活動したコミュニティワーカーらが社会主義のイデオロギーをコミュニティワークにも持ち込み、急進主義・社会主義コミュニティワーク理論を示した。この理論がもたらした影響の是非はともかく、フェミニストコミュニティワークや反人種差別主義のコミュニティワークの研究にもつながり、コミュニティワークの理論的研究が深まったと評価できよう。

第三にコミュニティワークの教育・訓練の体系化である。1970年代には、高等教育機関における教育・訓練コース、実践を基盤とした教育・訓練コースが数多く設置された。それぞれ、ソーシャルワークとユース・コミュニティワークの専門職教育の課程および実践者を対象とした教育・訓練課程と、教育内容のばらつきや、資格に整合性がみられないなど、問題は山積していた。しかし、これらの取り組みはコミュニティワークを一つの専門職として確立しようとする動きであったといえる。

しかし、コミュニティワークの黄金時代は、そう長くは続かなかった。ワディントン (Waddington 1983) は、1960年代から1970年代にかけて実施された一連の社会政策は、コミュニティワークを大いに刺激したが、ワーカー自身に明確な思想がないまま新左翼 (New Left) 思想に支配され、コミュニティワーカーがもともと持っていた活動の視点を失い、そのことが、1980年代の政策下における行動指針を喪失させたと述べている。コミュニティワークが実際どのように展開したかは次章で検証することとするが、1979年以降の新保守主義の政策は、これまでの福祉国家体制からの脱却と発想の転換を求めるものであった。

《注》

1 1962年秋から1963年にかけて、ヴァッセル海軍省事務次官のスパイ事件やプロヒューモ事件 (陸相プロヒューモが個人的に親密であったキーラー嬢を通して軍事機密情報を漏洩した) など相次いでスキャンダルが起こった。これにより、1956年から首相を務めたマクミランは辞任に追い込まれ、ヒュームが後任となった (梅津 2004)。

2 これにより、国民扶助庁は廃止され、補足給付委員会が発足した。

3 家賃のリベイト制の導入とは、資力調査を行い、家賃補助を受ける資格のある世帯を認定したうえで、資金が地方自治体に投入された。1960年代中葉から1970年代の社会保障、住宅制度改革については、檜原 (2001) を参考にした。

4 現在、英国の年金制度は被用者・自営業者共通の基礎年金と、被用者を対象とする国家第二年金 (S2P:State Second Pension、2002年より) から成り立っている。1975年に創設されたのは、この二階建て部分で、当時は所得比例年金 (SERPS) と呼んでいた。

5 被用者は所得比例年金に加入しなければならないが、国家および地方公務員年金や企業年金など職域年金と呼ばれる年金に加入していれば、所得比例年金の加入は除外される。

6 児童とその家族の貧困撲滅を要求する団体として1965年に発足した。現在でも活動を継続している。ホームページは <http://www.cpag.org.uk/>。

7 1961年に設立された高齢者の権利擁護団体。2009年にエイジ・コンサーンに統合された。

8 ホームレスの住居確保と生活支援を目的とするチャイティ団体。1966年に発足した。現在も活動している。ホームページは <http://england.shelter.org.uk/home>。

-
- 9 コミュニティケアの歴史的経緯については炭谷茂(1998)、ワルシュら (Walsh et al. 2000) の文献を参考にした。
- 10 シーボーム報告 (HMSO 1968)、74 項-75 項
- 11 シーボーム報告 (HMSO 1968)、75 項
- 12 シーボーム報告 (HMSO 1968)、78 項
- 13 シーボーム報告 (HMSO 1968)、79 項から 81 項
- 14 シーボーム報告 (HMSO 1968)、86 項
- 15 シーボーム報告 (HMSO 1968)、96 項から 100 項
- 16 シーボーム報告 (HMSO 1968)、516 項
- 17 シーボーム報告 (HMSO 1968)、474 項から 507 項
- 18 シーボーム報告 (HMSO 1968)、480 項から 485 項
- 19 シーボーム報告 (HMSO 1968)、503 項
- 20 シーボーム報告 (HMSO 1968)、504 項
- 21 シーボーム報告 (HMSO 1968)、505 項
- 22 シーボーム報告 (HMSO 1968)、506 項
- 23 著者がコーガンとテリー (Kogan and Terry 1971 : 43) を引用した資料である。
- 24 ガルベンキアン財団の支援により、コミュニティワーカーに関する第 2 回目の調査が実施され、1973 年に発表された。コミュニティワーカーを募集している複数の新聞雑誌広告を調査した (Calouste Gulbenkian Foundation 1973: 80-81)。
- 25 人種差別を取り扱う機関。
- 26 具体例については、ボイル委員会報告 (Current Issues in Community Work, Calouste Gulbenkian Foundation 1973) の p.83-84 を抜粋・要約した。
- 27 マルチサービスセンターにおけるコミュニティワークの体制については、レティ (Reti 1978) の文献を参照した。
- 28 レティ (Reti 1978)によれば、地域産業チームは、リバプールコミュニティ産業計画 (Liverpool Community Industry Scheme) に沿って設置されたもので、この計画自体は学校中退者のうち、社会的な問題を持つ失業中の者の支援を目的とした。

29 この部分についても、レティ (Reti 1978) を参照した。

30 レティ (Reti 1978)によれば、犯罪被害者を支援する計画で、1974年にブリストルで始めた事業をまねたもので、リバプールでは1976年から始まった。この事業は犯罪被害者の個別支援のみならず、犯罪防止を目的に、専門家と地域住民の協同を積極的に推進した。警察による犯罪被害者支援の取り組みにより、次第に警察への不信感は緩和された。

31 レティ (Reti 1978)によれば、プロジェクトチームが協力したユースセンターは、ボクソールの他の地域とは鉄道や運河、交通量の多い道路で分断された場所に位置し、人口約1700人の地域であった。自治が確立していた地域で、犯罪や公共物破壊などの問題は発生していなかった。ユースセンターも自己資金で運営されていたが、場所や経済的な問題もあり、若者たちの遊び場が確保できていなかった。そこで、コミュニティワーカーとコミュニティセンター委員会は多方面へ働きかけを行い、鉄道高架下を遊び場に活用できるよう関係団体と交渉し、資金を調達した。

32 エプソムのプレイセンター内の組織を再建する試み。

33 レティ (Reti 1978)によれば、この事業は1975年以降に形成されたボクソール近隣地域委員会 (Neighbourhood Council) のプログラムである。社会サービス局の職員とボランティア組織とが協同して取組んだ。たとえば、ボランティア経験のある年金生活者をスーパーバイザーとして雇用し、8人の若者が交代で、一戸一戸を訪問し、ニーズを把握した。訓練されたスタッフが支援にあたったが、スーパーバイザーに十分な訓練ができなかったり、高齢者や障害者の中には家事のために若者を家に入れるのを拒否したりした。

34 青少年を対象に教育的なコミュニティワークを展開していく役割を持つ

35 エプソムプレイセンターの再建を巡る問題についてもレティ (Reti 1978)を参照した。

36 レティ (Reti 1978)を参照した。なお、この運動は、CDPの終了後に実施された。

37 ボクソール CDP の課題については、レティ (Reti 1978 : 14-15) によって指摘されたものである。

38 レティ (Reti 1978)によると、CDP終了後、地域再生事業は諸機関に引継がれ、コーディネート機能は非公式には維持されたが、仕事量が増えるにつれ、限界が見えた。コーディネーターはボランティアで機関間の会議やランチクラブなどを実施し、風通しをよくしようとした。

39 公営住宅団地における借家人協会のコミュニティアクションについては、ヘンダーソンら (Henderson et.al. 1982) に詳しい。

第5章 コミュニティワークの転換期

(1980年代～1990年中葉)

はじめに

1980年代から1990年代前半にかけての保守党政権は、準市場原理を社会福祉サービスに持込み、公的サービス中心から民間サービスの活用へとサービスの中心を移行することによって、社会福祉の原理を変革しようとした。また、地域再生政策では地域の福祉活動よりも経済および雇用事業を重視する政策への転換を図った。このような新自由主義の政策は、地方自治体の福祉サービスの供給体制を変革し、地方自治体におけるコミュニティワークの視点に変化がみられた。また、経済優先の地域再生政策では、急進主義・社会主義コミュニティワークの活動する余地を狭めていった。

本章では、まず、コミュニティケア政策や地域再生政策の政策転換の中で、社会福祉サービス体制がどのように転換し、どのような影響をコミュニティワークの実践に与えたのかを整理する。

第1節 時代背景

1970年代半ば以降の労働政権は、経済回復への有効な施策が示せず、公共支出の削減も続いたため、国民の不満は蓄積されるだけだった。1978年に入ると労働組合は次々にストを決行し、1978年末から翌年1月にわたる運輸、地方自治体、病院労働組合によるストは、社会不安を巻き起こすまでに至った（梅津 2004）。1979年のサッチャー保守党政権はこのような状況下において誕生した。新政権は小さな政府を志向し、市場の規制緩和、国営企業の民営化、私的保険の推進、私立の病院の認可、私立学校の奨励など、これまで国営で提供してきたサービスをできるだけ民間営利団体、民間非営利団体に任せる方針を打ち出した。社会福祉や教育など、これまで効率が問われることがなかった分野においても市場原理が持込まれ、社会サービスにおける公的負担の軽減を図ろうとした。サッチャー首相のこのような新自由主義政策は、国民間に生じる経済格差を容認し、貧困に対する自己責任と勤勉であることを奨励した。ウォーカー（Walker et. al. 1987）はサッチャーの政策方針に貫かれる理念は、すでに1968年のブラックプールに

おける保守党年次大会の演説にみられると指摘し、福祉国家に対する懐疑論、すなわち自立、勤勉、個人責任といった望ましい社会的価値を歪めるような社会政策に懐疑的であることを表明し、政府に生活問題の解決を期待すべきではないという見解を示している。社会やコミュニティの機能・役割に関しては、基礎単位となるのは個人であり、個人がしっかりしていれば犯罪や若年者の妊娠など多くの問題が解決され、たとえ都市化が進もうとも、個人が自立できれば社会的介入の必要はなく、貧困層で特徴的な問題を社会全体の問題として混同し、介入することこそ危険であるという考えが根底にあった（小堀 2005）という指摘がある。

ところが、サッチャー首相の目指していた社会サービス関係費の削減はなかなか達成できなかつた。第一の要因は失業率の悪化である。1975 年は 3.6 %であった失業率が、1981 年には 10.9%に増加しており（Gallacher et. al. 1983）、政権交代後も年々深刻なものとなった。その背景には、経済のグローバル化に伴う流通構造の変化、企業の海外移転、国内の雇用の喪失、技術革新による技能の要求水準の高度化・複雑化といった負の循環がみられ、これが失業を長期化させる要因となった（Taylor 1983）。第二の要因は高齢化の進展であった。英国の高齢化のスピードは日本と比べればゆっくりとしたスピードで進展しているのだが、それでも 1980 年代になると高齢化が進んだ。特に、後期高齢者が増加し、医療や福祉における社会サービスのニーズが増えていった（Audit Commission 1986）。これらの要因により、政府が社会サービス支出を削減しようとしたにもかかわらず、1980 年代の社会保障支出は、医療保険および社会福祉の分野において、1970 年代に比べ増加した（Hills 1987）。

コミュニティワークに関しては、シーボーム改革以降、コミュニティケア政策や地域再生政策の領域において注目され、1970 年代以降、コミュニティワーカーの数は増え続けた。1983 年に実施されたコミュニティワーカーの全国調査（Francis et. al. 1984）¹によると、推定される全国のコミュニティワーカーは約 5,300 人、そのうち行政部門に雇用されるコミュニティワーカーは 2,201 人（42%）を占めた（表 5.1 参照）。民間部門で雇用されているコミュニティワーカーはアーバンプログラム（Urban Program、以下 UP と略す）やマンパワーサービス協会（Manpower Service Commission、以下 MSC と略す）²からの補助金といった地域再生政策の一環として給付される財源で雇用された。しかし、コ

コミュニティワークを取巻く環境は少しずつ変化していった。コミュニティケア政策では、ケアマネジメントが導入されたことにより、地域の様々な機関や他職種との協働が重視されることとなった。また、地域再生政策では、失業問題への対応が重視されたことや失業問題から派生した人種差別の問題など、荒廃する地域の問題への対応は継続してコミュニティワークの課題となった。ただし、コミュニティワーカーは政治的に中立であるよう求められ、自らの仕事の中で、権利要求の運動に関わるのを避けるよう指導されたのである(Smith 1989)。

第2節 コミュニティケア政策の転換とコミュニティワーク

第1項 コミュニティケア政策の転換

1970年代に展開したコミュニティケア政策は1980年代半ばになると抜本的な見直しが図られた。サッチャー政権は、1981年の白書『グローイング・オールド(er) (Growing Older)』において「公共支出がいかなる水準まで支出可能になっても、そしてそれがどのように分配されるとしてもサポートとケアの源泉はインフォーマル及びボランティアなものである。それは親族、友人、近隣といった個人的な結びつきから生じるものである。そうしたケアを維持し、必要に応じて促す。公共機関の役割はそのようなサポートとケアを支持し、必要ならば開発することであって、決してそれらと置きかわるわけではない。コミュニティにおけるケア (care in the community) は、ますますコミュニティによるケア (care by the community) を意味せねばならない」(DHSS 1981: 3)³という考えを提示し、従来のコミュニティケア概念からの転換を図ろうとした。ところが、実際には在宅ケアよりも施設ケア量が拡大するという、従来の政策目標とは違う結果が生じてしまった。

その要因は、1983年に設けられた低所得者向けの補足給付制度であった。在宅福祉サービスを中心としたケアを想定していたにも関わらず、実際は高齢化の進展により施設ニーズが減少することはなかった。それに反して、政府の想定した社会サービスの水準と地方自治体が運営する公立施設や国民健康サービス (National Health Service、以下 NHS とする) が提供するベッド数は1970年代から1980年代にかけて、横ばいか若干減少傾向にあり、そのニーズを補填したのが民間施設であった。政府は公的扶助における補足給付として、民間施設に

入所する低所得者に対し、給食・住居費を支払った。在宅福祉サービスは地方自治体の責任で提供されることになっていたが、在宅福祉サービスの費用は全額地方自治体の負担であったのに対し、施設入所の補足給付は国庫負担であった。このシステムは、地方自治体による在宅福祉サービスの整備意欲の低下を招き、施設入所者の増大の要因のひとつとなった⁴。

コミュニティケア改革は行詰りをみせ、政府は危機からの脱却を図ろうと、様々な研究調査を実施した。総括的な報告として発表されたのが、1985年の下院により提出された知的障害者のコミュニティケアに関する特別委員会報告と、イングランドウェールズにおける地方自治体の監査委員会による報告書である。監査委員会が1986年に提出した報告書「コミュニティケアの実現 (Making a Reality of Community Care)」(Audit Commission 1986)においては、コミュニティケア政策の妥当性をみとめながらも、脱施設化が進む一方で地域の受け皿が不足していると指摘している。社会資源については地域格差がみられるが、その要因として、第一にNHSと地方自治体への交付金、合同財政の資源の配分が施設からコミュニティへという政策に合致していないこと、第二に施設ケアからコミュニティケアへ移行するための短期的、橋渡しの財政支援がないこと、第三に施設ケアを受けている人の方が手厚い保障となっており、コミュニティケアの推進に逆インセンティブとなって働いていること、第四にコミュニティケア推進のための組織が中央政府レベルでさえ、権限や責任の所在が分散しており、連絡調整がうまくいかないこと、第五にスタッフの教育訓練が不足していることである、と指摘した (Audit Commission 1986)。

この報告を受け、社会サービス担当大臣ファウラー (Fowler) は、ロイ・グリフィス卿 (Griffiths) に対して政府のコミュニティケア政策の諮問を行った。1988年に提出された『コミュニティケア：行動のための指針 (Community Care: Agenda for Action)』(通称グリフィス報告) は、入所施設の費用に関する共通のアプローチを構築する必要性と、コミュニティケア政策に責任を負う大臣の選任および地方自治体におけるコミュニティケア実施の責任付与を提言した (Griffiths 1988)。さらに、グリフィス報告とほぼ同時に発刊されたワグナーレポート (Wagner Report) においても、在宅ケアを含む多様なケアを地方自治体がサービス提供すべきであることが提言された。

グリフィス報告については、賛否両論あったが、最終的には基本指針が受け入れられ、政府は 1989 年にコミュニティケアに関する政府白書『国民のケア：今後 10 年およびそれ以降のコミュニティケア (Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond)』を発表した。白書は、第一に可能な限り在宅で生活できるようにホームヘルプサービス、デイサービス、レスパイトサービスを開発すること、第二に介護者ケアを目的とするサービスを提供すること、第三にニーズの適切なアセスメントと優れたケアマネジメントを実施すること、第四に営利企業や民間非営利団体など、多様な供給主体を活用することと、利用者の選択肢を拡大すること、第五にサービス提供機関の責務を明確にすること、第六に施設でのケアに偏らない新しい社会的ケア制度を導入することを想定したコミュニティケアサービス提供の枠組みを示した (HMSO 1989)。同年 11 月にはコミュニティケア法案が提出され、修正を経て 1990 年に国民保健サービスおよびコミュニティケア法 (National Health Service and Community Care Act) が成立した。

コミュニティケア改革の要点は、第一に目標とニーズの見込みや援助計画、サービスの保障、購入者としての組織の再編計画化など、組織内の体制を大幅に変えることなくシステムの変更を求めたこと、第二に自治体によるケアマネジメント体制の実施責任を求めたこと、第三にサービス購入者としての自治体の責任の規定とサービス契約関係を規定したこと、第四に利用者の権利保障の制度として、サービス提供施設の監査と不服申し立ての手続きを明確にしたことである (市川 1994)。

コミュニティとの関係については、グリフィス報告では、社会サービス局はインフォーマルな介護者、ボランティア、民間組織を支援することによって、インフォーマルおよび民間のコミュニティケアの資源を維持発展させていくことを提言している (HMSO 1988)。コミュニティの崩壊や横断的・包括的なサービスを志向し、コミュニティの醸成を目的としたコミュニティディベロップメントやボランティアの育成などを提言したシーボーム報告とは異なり、グリフィス報告はあくまでも公的福祉サービスの多元的供給体制により、経済的かつ効率的な福祉が提供できるという考え方を提案したことに特徴がある。

第2項 コミュニティソーシャルワーク論争

1990年の国民保健サービスおよびコミュニケア法の成立に向けて検討が始まったことにより、1980年代後半になって、社会サービス局の組織体制の見直しが図られた。ケント大学社会サービス研究所は、1983年の地方自治体社会福祉部組織構造の変化に関する全国規模調査から、コミュニケアサービスの供給体制の見直しの背景を以下の3点に整理している（津崎 2003）。第一に高齢化の進展や一人親家庭の増加、失業率、犯罪率の増加など対応すべきニーズが増大し、職員の対応、資質、教育訓練、管理体制が問われたこと、第二にコミュニケア政策の実施により、ソーシャルワーカーの負担が増えたことやサービスの実施規模が拡大したこと、また、その有資格者が増員されたため、管理職の負担が増えたことや諸関係機関同士の役割境界線が不明瞭になったこと、第三にサービス評価制度の導入や効率重視の政策が実施されたことである。再編に関する重要な論点は、「パッチ方式か特殊専門的方式か（patch-based mode or specialist mode?）」（津崎 2003: 157）という点にあった。この議論については、バークレイ報告書において具体的内容を知ることができる。

1982年に発行された報告書『ソーシャルワーカー—その役割と任務』（バークレイ報告）は、主として財政再建の中で社会サービス局におけるソーシャルワーカーの機能の問い直すことを目的としていた。同報告書で多数派は、コミュニティを血縁関係、共通利害関係、地理的接近、友情、職業、あるいはサービスの交換、またはこれらの種々の結びつきによって互いに結合する非公式のネットワークであるとし、ソーシャルワーカーの役割は、この崩れやすく脆弱なネットワークの支援および地域活動の強化を図るためのパートナーシップの推進であるとの考えを示した。そして、今後のソーシャルワーカーは個別ニーズに対する「カウンセリング」の業務から、諸資源との連絡調整までを包括的に推進する役割を担う「コミュニティソーシャルワーク」の必要性を打ち出した(Barclay 1982)⁵。多数派報告に見られるコミュニティソーシャルワークの構想は1968年のシーボーム報告の基本的指針を受けついでのもので、コミュニケアを推進するために、フォーマルおよびインフォーマルなサービスを繋ぐ役割としてソーシャルワークを位置づけた。

これに対して少数派報告のひとつはハドレイらパッチシステムを推進するグル

ープの報告であった。彼らは、コミュニティソーシャルワークそのものの否定はしなかったが、あくまでも近隣地域を単位とするコミュニティ志向のソーシャルワークチームの体制とそのチームの自律性を強調した。また、少数派第二の意見としてピンカー教授は、ジェネリック志向のソーシャルワークについて、専門性が低下する危惧があることに加え、コミュニティへの過度の期待について辛辣に批判した。平岡（2003）はパッチシステムを分権的多元主義の立場とみなし、ピンカーの批判を中心に3つの論点に整理している。第一は分権的多元主義の立場に立つ者がコミュニティに対して現実性のない過大な期待を寄せていることである。インフォーマルな活動は地域社会の資源の多寡や住民の熱意の変化に影響を受けやすいため、コミュニティに期待するのは幻想に過ぎないというのである。第二は、分権的多元主義の理論は社会サービスの法制度や行財政機構についての分析が欠けている点である。具体的にはサービスの公平性の維持や事故の際の責任の所在などが問題となる点である。第三には専門性の低下である。

バークレイ報告が地方自治体の社会サービス局の再編に直接的な影響を与えた事実は確認できないが、ソーシャルワークの立場からみると、多数派の報告はシーボームで強調されながらも根付かなかったコミュニティの視点を再びソーシャルワークに位置付けたものといえよう。結果として、国民保健サービスおよびコミュニティケア法の成立以降は、社会サービス局がサービスの購入者として位置づけられ、かつケアマネジメントが導入された。地方自治体によってそのシステムは多少とも異なるのだが、たとえばケント州においては、各地区にサービスの総合的計画と契約を行うサービス開発部門、成人部門へのケアマネジャーの配置、児童部門、地域情報システム部門、財政部門、人事および訓練部門とサービス提供部門が設置された（市川 1994）。また、ロンドン特別自治区のひとつ、イズリントンでは⁶、近隣地域サービス局（Neighbourhood Service Department）が財政とサービスの質を管理する部門、児童・家庭部門、公営住宅部門、民間住宅部門、成人へのサービス提供部門、情報提供やスタッフの訓練などを支援するサポートサービス部門を統括し、住民に対する直接サービス機関として24か所の事務所が設置された。近隣センターにはそれぞれ運営管理に責任を持つ職員が配属されており、公営の住宅や社会福祉サービスに関する管理から、個別のケアマネジメント業務、ボランティアグループの支援まで、広範囲のサービスが提供され

た。これらの業務体制をみると、1980年代末からのコミュニティケア改革において、ジェネリックソーシャルワークやコミュニティワークの視点について、特別に議論されることはなかったが、ケアマネジメントの概念にはその視点が詰め込まれており、実際の支援体制をみてもジェネリックソーシャルワークが強調する包括的なものとなっている。

第3項 コミュニティケア改革におけるコミュニティワーク

ここではまず、1990年の国民保健サービスおよびコミュニティケア法に基づくコミュニティケアサービスの計画・実施におけるコミュニティワークの展開について述べる。スミスら（Smith et. al. 1993）は、いくつかのコミュニティケア政策のプロジェクトのコンサルテーションを通し、良質のコミュニティケア、エンパワメント、機会の平等（equal opportunity）が課題となると同時に、効果的なコミュニティケアを行うには、様々な組織間の調整（coordination）と協働（collaboration）の重要性が見えてきたと指摘し、コミュニティの強みとネットワークのアセスメント、利用者、介護者、潜在的な利用者のエンパワメント、地域の支援を得ること、地元の情報提供や訓練を通して公的セクターの職員を育てることなど、コミュニティディベロップメントの視点や方法がコミュニティケアのすべての次元の運営管理において調整・協働のヒントとなると述べている。コミュニティケアの実践現場では、少なくとも政策レベルのコミュニティケア計画の策定、近隣地域レベルでの地域資源との繋がりやボランティアの育成・活用、共通の関心でつながるコミュニティ（つまりアソシエーション）レベルにおける調整・協働において、コミュニティワークの視点が求められるであろう。

まず、コミュニティケア計画についてであるが、1990年法では地方自治体とNHSにコミュニティケア計画の策定が義務付けられた。その方法は地域によって様々であったが、たとえば、イングランドのミッドタウンにあるウルバーハンプトン（Wolverhampton）では、保健当局と地方自治体およびボランティアセクターが協働で、コミュニティケア総合計画を策定することになった。ウルバーハンプトンでは、1990年以前の計画策定過程において、保健当局と地方自治体の政治・政策的な考え方に相違がみられ、対立が起きることが珍しくなかった。しかし、プランの策定過程では、ウルバーハンプトンボランティアセクター協議会

(Wolverhampton Voluntary Sector Council) が設置したウルバーハンプトンコミュニティケアフォーラム (Wolverhampton Community Care Forum) がコンサルテーションを行う体制がとられ、公的セクターと民間非営利セクターをはじめ、マイノリティも計画に意見を反映しやすい構造が形成された。ただし、ウルバーハンプトンは人口に有色人種の占める割合が高い地域であったが、これまで彼らの意見が反映されにくいことが指摘され、民間団体間の調整には問題があった。そのため、ウルバーハンプトンボランティアセクター協議会は、マイノリティの団体の主たる団体であるウルバーハンプトンアフロカリビアン開発機関 (Wolverhampton Afro-Caribbean Development Agency) との調整に橋渡し役を雇用した (Martin and Gaster 1993)。このように、計画策定においては、計画を取りまとめる公的セクターの担当職員、民間非営利セクターの意見を取りまとめる団体の担当職員、団体間の調整を行うコーディネーターなどがコミュニティワークを実施した。

近隣地域におけるコミュニティワークの方法は、第 2 章や第 3 章で述べたコミュニティセンターのように、地域の様々な団体が活用できる施設の運営管理を担う組織が中心となり、地域の社会資源を調整・協働させながら、コミュニティケアの資源の開発や情報発信などを中心とするというものであった。たとえば、リバプールの 2 か所の近隣地域センター (Thirlmere と Leeson) ⁷ の事例では、2 つのセンターとも、センターの運営に関わる民間非営利団体の有給職員とボランティアが地域のボランティア育成や住民の活動を支援した。両センターは地域のコミュニティケア計画策定からサービス提供まで、広範な業務において社会サービス局や保健局との情報交換を行う一方、教会や警察、市民相談所 (citizen's advice bureau) など地域の関係機関とも実務レベルでつながりをつくった。近隣地域センターの取組みから、利用者やボランティアが運営に参加することによって、このセンターが両者のエンパワメントの場となったこと、人種問題やジェンダーの問題を意識したプログラムに取り組むことや、有色人種のスタッフも加わることにより、平等の意識を高めることが確認された (Gaster 1993)。

また、利用者の意見をサービスに反映させるためのコミュニティワークもみられた。たとえば、ニューキャッスルの精神保健サービス消費者グループ (Mental Health Service Consumer Group、以下 MHSCG と略す。) は、1990 年の国民保

健サービスおよびコミュニティケア法の成立を受け、精神保健サービス消費者の交流の他、サービスの検討、地方自治体が設置する精神保健トラスト（Mental Health Trust）委員会への参加などを通し、当事者の意見を政策およびサービスへ反映させることを目的に設立された。ニューキャッスルの MHSCG は、利用者の支援者として、ファシリテーターを数人雇用し、彼らにグループの運営管理、活動計画の策定、組織作り、政策の策定過程への参加調整など、MHSCG の活動を側面から支援する役割にあたらせた（Harrison1993）。精神保健トラストの取組みの場合、コミュニティワーカーという用語は使っていないが、このファシリテーターがコミュニティワークの役割を担っているといえる。

以上のように、1990 年法以降、コミュニティケア政策においては、コミュニティケアの総合計画策定が求められ、それに沿ったコミュニティワークが実施された。総合計画の策定過程では、官民それぞれのサービスの境が同列に扱われるなか、これまでのサービス内容の検証が行われた。また、同法は、サービスの利用者がクライアントという立場から、消費者という立場への転換を図ったこともあり、近隣地域を基盤とするコミュニティワークによるエンパワメントの効果は、コミュニティケア計画への参加を促し、クライアントに消費者としての権利を主張するスキルを習得させたといえる。

第 3 節 地域再生政策の見直しとコミュニティワーク

第 1 項 地域再生政策の転換

地域再生政策もまた転換点を迎えた。1960 年代になると、都市部の空洞化による都市の荒廃が問題となり、ウィルソン労働政権は地域再生を政策課題とし、1969 年アーバンプログラム（Urban Program、以下 UP と略す。）、1968 年コミュニティ・ディベロップメントプロジェクト（Community Development Project、以下 CDP と略す。）、その他教育優先地域（Education Priority Area）など各省庁が地域再生に関わる事業を実施し、教育、保健、福祉の向上に取り組んだことは第 4 章ですでに述べた。1970 年代の後半以降は、悪化する失業率やひっ迫する財政への対応策に追われており、地域再生政策の見直しが重ねられた。たとえば、1977 年発表された「インナーシティのための政策（Policy for the Inner Cities）」⁸（以下 1977 年政府報告とする。）は、これまでの事業分析と衰退する都市の課

題および対応策を提言し、地域再生政策の方向転換の必要性を示唆するものであった。つまり、政府はこれまでの地域再生事業について、インナーシティの荒廃の要因を生活の機能不全に求め、社会福祉の充実や雇用対策（少数民族に対する職業訓練など）の比重が大きかったが、実施状況を分析すると、福祉事業と雇用対策だけでは失業率の悪化と人口の減少は食い止められず、地域再生の鍵を握るのは経済的再生であると結論づけたのである(Imrie and Thomas 1999)。

1980年代における保守党の地域再生政策指針は『アクション・フォー・シティ (Action for Cities)』に記されており、第一に起業を促進し既存の事業を強くするように支援すること、第二に人々の仕事の質を上げ、動機付けをすること、第三にホームレスの問題への取り組みや建物の再生、住宅の整備など都市部の荒廃した地域における問題に取り組むこと、第四に安心して住み、働けるよう犯罪を減らすこと (Moore 1992) であったように、経済の立て直しと就労促進を中心としていた。

地域再生政策における1970年代終わりから80年代にかけての政策転換については、UPの経過をみるとよくあらわれている⁹。UPは、1977年に事業の大幅な見直しが行われた。主たる改革点は、第一に管轄省庁が内務省 (Home Office) から環境省 (Department of Environment) に移管され、年間予算額も3,000万ポンドから1億2500万ポンドに増額されたこと、第二に予算の増額と関係するが社会福祉や雇用対策中心であった補助金対象事業が、経済開発、環境およびレクリエーション事業にまで拡大したこと、第三に補助対象となる地方自治体の基準が明確化され、荒廃の程度によって階層化されたことであった (自治体国際化協会 2004)¹⁰。そして、優先順位の高い地方自治体には政府、地方自治体、保健医療当局、警察、民間非営利団体で構成される「パートナーシップ」という考え方が提案された。「パートナーシップ」は、政府閣外担当大臣を委員長とする委員会 (Committee) により運営された。大半のパートナーシップではインナーシティ担当室 (Inner City Unit) を設置し、委員会運営に関する一般業務およびパートナーシップ計画策定に責任を持った (自治体国際化協会 2004)。

サッチャー政権は発足後もUPは継続されたが、1980年の時点での大幅な改正・修正はみられなかった。理由は第一に、社会福祉、環境および経済開発事業に対する補助金交付というUPの政策枠組みに政策論争を引き起こす余地が少な

かったこと、第二に「パートナーシップ」制度の創設により、地域の問題に対し政府が関与し、介入することが容易となったこと、第三に 1977 年の改正からわずか 2 年しか経っておらず、政策評価が行われてこなかったこと（自治体国際化協会 2004）であると分析されている。

ところで、サッチャー政権のもとで実施された地域再生政策のうち、都市政策においては、これまでとは違い、都市開発公社（Urban Development Corporation、以下 UDC と略す。）¹¹と非住宅系企業誘致を目的とするエンタープライズゾーンの導入が特徴である（小玉 2010）。たとえば、UDC は 1988 年までに 11 都市で設立され、リバプールやマンチェスターなど旧工業都市のうち衰退の著しい地域において開発が進められた。たとえば、1981 年に設立されたロンドンドックランド開発公社（London Dockland Development Corporation）は、民間資本による商業地域の開発と住宅建設を目指した¹²。一方、UDC の政策に象徴されるように、政府が積極的に民間企業を開発に誘致する反面、地方自治体の地域再生事業における権限は弱められていった。UP の予算をみても同様の傾向がある。UP の予算は 1977-78 年には 2,900 万ポンドから 1985-85 年には 36,100 万ポンドに増加したが、これは他の地方自治体に交付される補助金を削減した分を回しただけにすぎなかったのである（Imrie and Thomas 1999）。つまり、1980 年代のサッチャー政権下におけるパートナーシップの仕組みは、民間の諸組織の参加という民主主義の促進を意味するだけでなく、地方自治体の影響力を低下させ、中央政府の意向を反映させやすくする仕組みでもあった。

第 2 項 コミュニティワークの展開

コミュニティワークはこれらの分野で幅広く活用されたが、1980 年代は、特に雇用政策関連の事業での展開が特徴であった。たとえば、1984 年に発表された、コミュニティワーカーの実態調査をみると、表 5.1.のように、コミュニティワーカーの雇用財源の構成割合は、自主財源が 31%、UP20%、MSC16%、地方自治体 13%といった順になっている。MSC は雇用対策を担う機関であることから、多くのコミュニティワーカーが失業者の福利厚生に携わっていたことがわかる。当時、英国の失業率は 1982 年から 1987 年にかけて、10%を超え、深刻な状況であった。失業率が改善しない要因のひとつは、技術革新の時代において高度な技

術を持つ人材不足であると指摘されていた。政府の行った雇用対策事業には、若年層職業訓練制度（Youth Training Scheme）、コミュニティプログラム（Community Program）¹³、などがあり、MSCが事業の推進を担当した。コミュニティワークはそこに取り込まれ、コミュニティワーカーが雇用されたのである（Dominelli 2004）。また、1981年にはコミュニティエンタープライズプログラ（Community Enterprise Program）が導入され、民間非営利団体や地方自治体などによる雇用の創出や自営業が促された。民間非営利団体のコミュニティワーカーらは、この事業を利用し、短期雇用の事業を創り出した（Townsend 1983）。他方、地方自治体による雇用促進への取組みも行われ、特にスコットランドとウェールズで熱心で、女性やマイノリティへの職業訓練事業などが強化された（Taylor 1995）。

ところが、1980年代後半になると少しずつ、コミュニティワークに充てられる雇用対策の財源が縮小しはじめた。1988年の社会保障法と雇用法の改正では、失業給付や所得補助支給¹⁴の規則が改定され、失業者に雇用・職業訓練プログラムへの参加が義務付けられることになった。同時に、MSCは解体され、全国職業訓練タスク・フォース（National Training Task Force）¹⁵が発足すると、雇用関係事業における地域活動への補助金が打ち切られたのである。さらに、1990年代は、訓練と雇用に関する委員会が地域に設立され、職業訓練や雇用斡旋の方針はこの委員会によって決められるシステムとなったが、委員会運営は大企業の社員によって行われ、教育関係者や組合、地方自治体が関与する余地は限られてしまった（Popple 1995）。

表 5.1. コミュニティワーカーの活動を支える財源

財源	%
自主財源	31
アーバンプログラム (UP)	20
マンパワーサービス協会 (MSC)	16
地方自治体の補助金	13
ウェールズ, スコットランド, 北アイルランド政府	3
開発公社	2
人種平等委員会	2
開発委員会	2
健康局・社会保障局	2
他の政府部局	2
ボランティアサービスユニット	1
地方自治体協会	3
全国ボランティア協会	2
財団	2
その他	1
合計	102

n=3921

出典 : Francis, D., Henderson, P. and Thomas, D. (1984) A Survey of Community Workers in the United Kingdom. National Institute for Social Work. p.6 より作成

1980年代の地域再生政策におけるコミュニティワークは、そのアプローチにも多少の変化がみられた。これまであまり目を向けられてこなかったフェミニストやマイノリティの視点がコミュニティワークに持ち込まれたのである。フェミニストコミュニティワークの視点は第二次フェミニスト運動の中から芽生えていったが、それでも1970年代は労働者と階級闘争を主眼とする急進主義・社会主義コミュニティワークの視点が主流であった。しかし、地方自治体の予算が削減される中、社会サービスの縮小に対する市民の不満を受け止めることが必要であり、そのために社会サービスへの市民参加の促進を図ったり、住民団体に活動資金を提供したりするなど、地方自治体レベルのコミュニティワークを促進した。また、特に労働党が政権を担っている地方自治体においては、機会の平等の政策を充実させ、失業者やマイノリティに対する支援を強化する (Taylor1995) など、フェミニストやマイノリティの視点をコミュニティワークに持込みやすかったという背景があった。

フェミニストコミュニティワークは、これまでのコミュニティワークは政治経済的な分析、労働組合と一致団結した活動ばかりが強調され、主として女性が活躍していた近隣地域を基盤としたコミュニティワークが軽視される傾向にあったと分析した (Hanmer and Rose1980)。また、地域活動においては、男性がリーダーシップをとり、女性がサポートするという構図が定着しており、普段の地域生活は女性の占める割合が高いのにもかかわらず、組織やコミュニティワークに関しては女性が脇に追いやられている (Dominelli1990) とも指摘された¹⁶。

マイノリティの問題に関する対応策として、政府や地方自治体は 1960 年代から、各種委員会を設立し、社会問題の調整にあたった。全国コミュニティ関係委員会 (National Community Relation Commission) と人種関係委員会 (Race Relations Board) 及びコミュニティ関係委員会 (Community Relation Councils) は 1960 年代に設立された代表的な団体である。特に、コミュニティ関係委員会は、地域別に設置され、英国で暮らすマイノリティの人々の学校教育、社会サービス提供に関するケースワークの他、住民の組織化や福祉教育、地方自体や関係機関との連絡調整などのコミュニティワークが実践された (Baldock1980)。マイノリティ団体は、英国における白人社会は有色人種を抑圧することにより利益を得ており、西欧の資本主義は奴隷制度や帝国主義的なイデオロギーのもとに搾取の構造をつくり、英国では移民政策と移民に関する法律が抑圧的なものとなって有色人種に働きかけてきた (Coleman1987) と主張した。なお、マイノリティの理論をコミュニティワークに関連づけようとする動きも多少みられたが¹⁷、理論としては、フェミニストコミュニティワークほどの突き詰められた理論ではなかった。

フェミニストコミュニティワークやマイノリティの視点からのコミュニティワークの台頭的一方、1990 年代に入って、これまで主流であった急進主義・社会主義アプローチは衰退した。その背景には、第一にサッチャリズムのもと、コミュニティワーカーが意識的に「社会主義者」のゴールを達成するための機会はまったくなくなっていくこと、第二に旧体制における男性と労働組合による支配といった、社会主義体制に対するフェミニストの批判に呼応したように声を挙げた団体、少数民族、障害者などがいたこと、第三に多くの社会主義者が、伝統的で、教条的な社会主義者を批判しはじめたこと、第四に労働党が市場原理を支持する

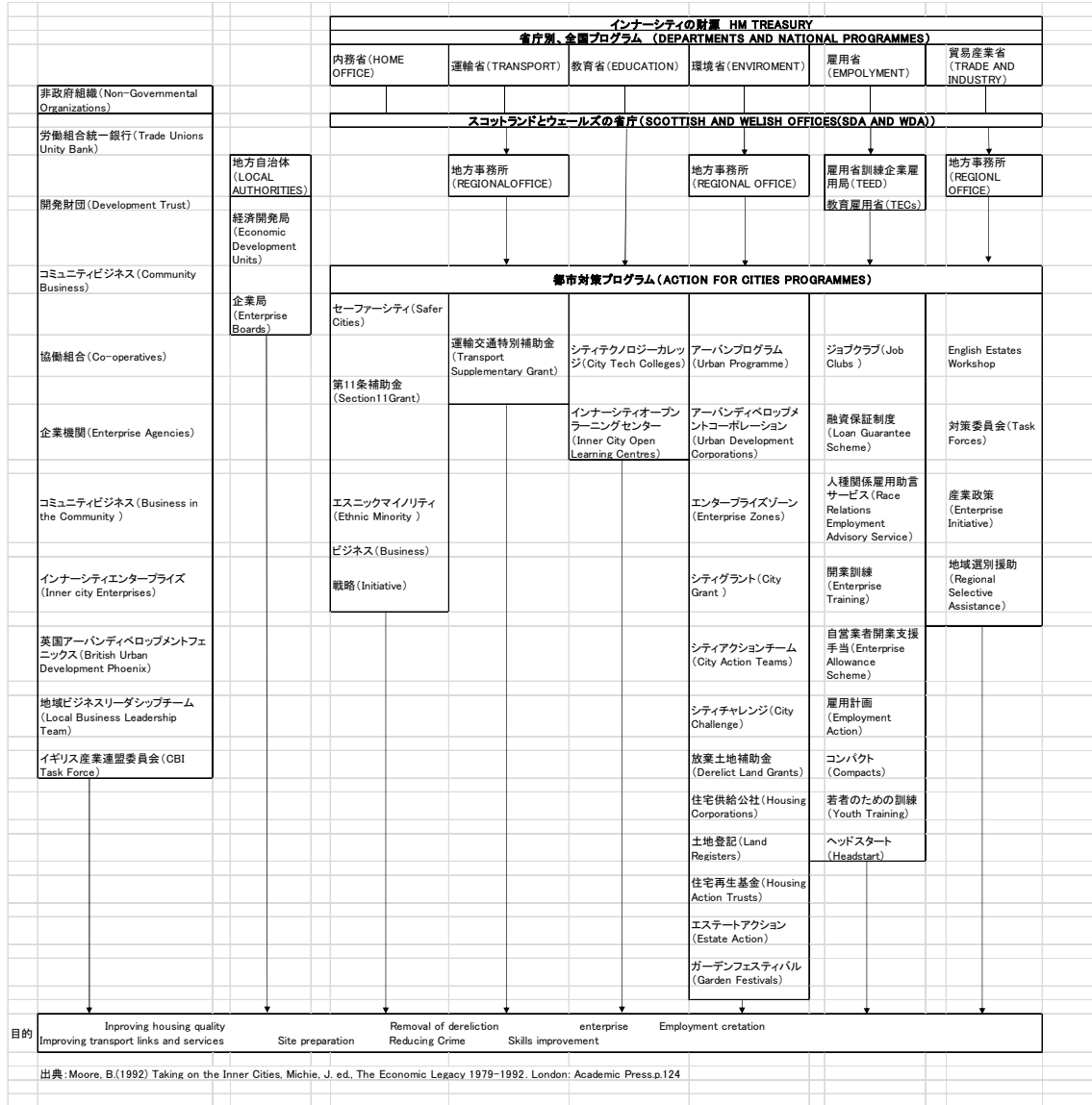
ようになっていったこと、第五に新たな平等への関心が高まり、高齢者、同性愛者、障害者への抑圧が重要な課題となっていったこと（Twelvetrees 2008）であると指摘されている。特に、コミュニティケア改革との関連でいえば、サービス提供において準市場原理を導入したことが直接的な理由になろう。つまり、行政が直接的なサービスに責任を持たなくなり、当事者が消費者として位置付けられることによって、福祉サービスは個人と行政との関係から個人と市場の契約関係に移行した（Taylor1995）といえるが、これが、急進主義・社会主義コミュニティワークの目的と合致しなくなったのである。

第 3 項 地域再生政策の原理の転換

1990 年初頭には、図 5.1.のように、6 つの省庁とその他の非政府組織による地域再生事業が実施された。環境省によるアーバンプログラム、シティチャレンジ、住宅再生基金はいずれも、教育、福祉、住宅、犯罪防止、スポーツ、余暇・レジャー、演劇、保健といった幅広い分野を包含する事業を支援するもので、コミュニティワークの主要な財源であった（Whitting et al.1986）。1993 年には UP が終了するなど、地域活動に向けられてきた財源が変化するにつれ、コミュニティワークの進め方も変化を求められるようになった。なかでも、地域再生事業の原理の転換を図ったシティチャレンジ補助金（City Challenge）の創設は次の時代を象徴するものであった。この補助金は環境省によって 1991 年に創設され、地方自治体から提出された都市部復活の案を選出し、補助金を交付する仕組みをとった。特徴は、第一に、補助金の受給にあたり、地方自治体、民間営利団体、民間非営利団体などにより構成されたパートナーシップの設置が義務付けられたほか、事業実施についてもパートナーシップ理事会の役割を重視したこと、第二に、補助金交付に際し、競争原理を導入した点であった（自治体国際化協会 2004）。従って、民間非営利団体にとってこの事業は、理事会で自分たちの実績を報告でき、地方自治体や民間営利団体をまきこんだ再生プログラムを提案しやすい仕組みとなった（Taylor 1995）。シティチャレンジ補助金は、5 年間の補助金で、1997 年にすべての事業が終了した。シティチャレンジ補助金は 1994 年には単一新興予算（Single Regeneration Budget）と単一振興予算チャレンジファンド（Challenge Fund）¹⁸に吸収されていったが、この原理は、次の時代に引継が

れていくことになる。

図 5.1.



第4節 小括

本章では、1980年代から1990年代中葉までを転換期と位置付けたが、結論からいえば、内実ともにコミュニティワークの転換期となったのは、1980年代中葉から1990年代初頭にかけてのことであった。

コミュニティケア政策では、1980年代中葉までの失敗から、政府は市場原理の導入を念頭に入れたコミュニティケア改革に乗り出した。1990年に国民保健サービスおよびコミュニティケア法が成立したが、その内容はコミュニティによるケアを推進するというよりも、サービス提供のあり方とスタッフの役割についての改革であった（Poppo 1995）。自治体ソーシャルワーカーの役割は、ケアマネジャーとして、サービスの需給調整、経費の管理、ケア計画の作成など、仕事の領域がかなり制限され、1970年代のように、近隣地域を基盤とするコミュニティワークに関する議論は出てこなかった。しかし、コミュニティケア計画の策定義務や地方自治体による地域活動などへの支援内容をみると、コミュニティケア改革により、地方自治体や地方の保健当局がコミュニティケアを進めるうえで、機関間の調整や当事者や住民組織化など、コミュニティワークの視点とスキルがより明確に求められるようになったといえる。

地域再生政策では、1980年代中葉まで雇用対策にコミュニティワークが組み込まれていったが、それ以降は政府機関内では排除される方向にあった。しかし、政府の地域活動やコミュニティワークへの期待が低下したわけではなく、荒廃した地域においては、貧困、犯罪、教育、雇用、住宅など相互に関連する要因の総合的な対策の必要性は認識されており、コミュニティワークへの補助金事業は継続された。ただ、経済政策優先の視点と、競争という市場原理が持ち込まれたことによる地域再生事業の進め方には1970年代と比較し、大きな隔たりがあった。これまではどちらかというと地方自治体による、トップダウンの事業展開であったが、1991年のシティチャレンジ補助金では、パートナーシップのあり方が明確に規定され、民間非営利団体も同等の立場で事業の提案が行えるようになったことは、大変な進歩と捉えることができる。

コミュニティケアや地域再生政策におけるコミュニティワークは、イデオロギーとして、急進主義・社会主義コミュニティワークの入り込む隙が狭められたが、システムとしては、地域からのボトムアップが可能なものとなり、コミュニティ

ワークの役割や意義が見えやすくなったと評価できる。しかし、全体として、コミュニティワークの財源が縮小されたことは、この時代の社会福祉に対する評価の低さを表しているといえる。特に地方自治体からの補助金削減が影響した。1990年に導入されたコミュニティチャージ（Community Charge、人頭税とも呼ばれる。）は、地方自治体の社会サービスの運営に大きな影響を及ぼした。国民の大反対にあったコミュニティチャージであるが、人頭税の不払いが増えるにつれ、自治体の財政が圧迫されたのである。地方自治体は、政府が定めた範囲内での予算で、社会サービスを提供せねばならず、コミュニティワークの予算も含め、全体的なサービス削減を行うこともあった（Taylor 1992）。前項に示したコミュニティワークの全国調査（Francis et.al. 1984）において、民間非営利団体の自主財源は主要なコミュニティワークの財源であったが、自主財源といえども、地方自治体や政府からの補助金が多くなってきている場合が多く、地方自治体の経費削減は民間非営利団体の運営にも影響を与えた（Poppo 1995）。

また、財源問題はコミュニティワーカーの雇用を左右した。1980年代に入っても、コミュニティワーカーを増やした、財政難も伴い、政府による補助金は短期間の補助事業であったことから、その身分は非常勤職員であった。つまり、コミュニティワーカーは社会的な保障がない、きわめて高い転職率の高い職種であった（McConnell 1992）。

1990年代中葉になると、経済優先の地域開発による、インナーシティの貧困問題やコミュニティの崩壊が生み出す社会的排除の問題など、新自由主義政策のひずみが次第に明らかになってきた。これらの課題への対応は、次の政権へと引継がれていった。

《注》

1 同報告書の調査は1983年、5365人を対象に実施された最初の全国調査で、3940人分の分析結果をまとめた報告書である。調査対象者にボランティアは含まれていない。

2 マンパワーサービス委員会は1973年に創設された雇用対策のための委員会である。10人の委員が設置され、委員は地方自治体・産業・教育のそれぞれの分野からの代表者で構成された。委員会の事務局として40人が配置され、雇用と訓練の計画および予算配分を行う機関であった。なお、マンパワーサービス委員会は1988年に廃止され、訓練と雇用委員会 Training and Employment

Councils(TECs)に再編された (Evans1992)。

3 DHSS (1981) Growing older, London, H.M.S.O. 1.9 を筆者訳。

4 英国のコミュニティケア政策に関する文献は多数あるが、ここでは平岡 (2003: 63-88) を参考にした。

5 Barclay, P. M. (1982: 144-192) を要約した。バークレイ報告については、発表された年に、嶋田啓一郎により、1983年、「社会福祉の進展とバークレイ報告 (上、中、下)」とし、月刊福祉1月～3月号に連載された。

6 イズリントンの近隣センターの体制については、イズリントンから発行されたパンフレットからの引用である (Islington Council 1993)。

7 近隣地域センター (Neighbourhood Centre) は地方自治体とリバプールパーソナルサービス協会 (Liverpool Personal Service Society)、その他市域を基盤とするボランティア団体との協同で運営されていた。サルマーセンターはテラスハウスを中心とした住宅がある地域で、10%の土地が自治体所有である。失業率は約 20%、年金生活者が約 25%であった。1979年には借家人協会 (housing association) がリバプールパーソナルサービス協会と共に住民活動の建物を要求した末に獲得したものであった。完成後はUPの資金で増築するなど、子ども、高齢者、女性など多分野のグループが近隣地域センターを中心に活動した。それぞれの活動は別々であったが、近隣地域センターを通じて社会サービス局や保健局に報告された。一方、リーソンセンターは比較的広範囲の地域をカバーする近隣地域センターで、1973年に設立された精神保健分野の団体クレセント 73 (Crescent 73) が中心となって運営していた。建物は、マンパワーサービス協会ボランティアプログラムプロジェクト (Manpower Service Commission Voluntary Program Project) の資金で空き店舗を改築したもので、生活スキル習得プログラム、成人教育、地域の遊びの場などとして場所が提供された (Gaster1993)。

8 本報告書 DoE(1977)は、環境省から発表された。

9 地域再生政策のプロジェクトとしては一番長く継続的に実施された

10 自治体国際化協会 (2004)『英国の地域再生政策』は、1980年代から今日までの中央政府による地域再生政策について詳しい。

11 UDC は 1980年の地方政府・計画・土地法に依拠しており、「土地・建物の効果的な利用を地域再生に活用することを保障するものとし、企業の誘致と魅力的な環境づくり、人々がそこで就労し、暮らすための住宅と社会的設備を行うこと」がその役割であった。UDCは、土地の買収と計画的規制について権限を持ち、中央政府がインナーシティを衰退させた要因の一つと考えていた地方自治体を避け、権限を行使することができた (Imrie and Thomas 1999)。

12 ロンドンドッグランド開発公社においては、民間活力による道路敷設や住宅建設が進んだ一方、低所得者向けの住宅建設は需要に届かず、折しも、公営住

宅の予算は年々削減されていたことから公営住宅の建設も思うように進まなかったため、都市部の貧困地域の問題は取り残され、貧富の差はより拡大される結果となった (Mayo and Robertson 2003)。成功事例といわれるマンチェスター開発公社 (Central Manchester Development Corporation, 1988-96) の事例をみても同じような問題は残った。マンチェスターは雇用という面で、他の旧工業都市と比べ、サービス業における雇用が少なく、男性の失業率が 1991 年には 23.5%~29.3%と高くなっていた。マンチェスターの労働党政権は、マンチェスター都市開発公社の協力を得て、①都市部に人口を取り戻すこと、②都市スポーツ活動に投資、③都市の消費を拡大する、④ハイテクの基盤の向上、⑤国際的な企業投資の促進を目的とする空港隣接のビジネスパークの開発、を目標とした。その結果、都市部に人口が回帰し、ミドルクラスの人口を取り戻すことができた (小玉 2010: 91-97)。つまり、都市部の活性化と都市部へのミドルクラスの住民層の回帰に成功したが、貧困地域の問題解決には至らなかったのである。

1³ 若年層職業訓練プログラムとは、18歳未満の若年失業者を対象に、最低13週間の職業教育・訓練を含む1年の訓練や就労実地訓練のサービスを提供した。1985年以降は毎年約36万人を企業に派遣し、実地訓練を受けさせた(毛利1988)。

1⁴ 1988年の社会保障法の改正により、18歳未満の若年失業者は、若年者訓練制度に参加すると所得保障と同程度の手当が給付されることになった。

1⁵ MSCの代わりに、政府レベルでの職業訓練の計画・運用を担う機関として設立された。

1⁶ このようなフェミニスト理論も、ブラックフェミニストの論者からは批判が出た。ブラックフェミニストの主張は、有色人種は人種差別と性差別の二重の差別を受けている。白人と中産階級の理論であるフェミニスト理論は、有色人種が置かれている人種差別と性差別の二重の差別の枠組みを無視した白人および中産階級の理論であると批判した (Bryan et al.1985)。

1⁷ たとえば、オリラ (Ohri et.al.1982) の論文があげられる。

1⁸ 単一振興予算とは、環境省、内務省、教育省、貿易・産業省および雇用省の5省庁に計上されていた地域再生政策関連事業の簡素化と効率化を目的として設立されたもので、20の補助金を統合し、事務管理を環境省に統合した補助金事業である。また、単一振興予算チャレンジファンドとは、単一振興予算による事業のうち、終期を迎えた補助金は、新たな補助金の財源として充当された。これが1995年から運用が始まった単一振興予算チャレンジファンドであった。シティチャレンジと同様に、パートナーシップ事業の応募から選ばれた事業に補助金が支給された。単一振興予算チャンレジファンドの特徴は、対象地域や事業の性格に指定がなく、荒廃の進んだ地域でなくとも補助金を申請できた点や、事業期間も1年から7年と比較的幅のある柔軟な制度を持つ事業であったことが挙げられる。なお、詳しくは、自治体国際化協会による報告を参照のこと (自治体国際化協会2004)。

第6章 コミュニティワークの拡充期

(1990年中葉～2000年代中葉)

はじめに

1997年にブレア政権の提示した社会的包摂政策は、それまでの保守党の社会政策の枠組みを踏襲しながらも、根底の理念を大きく転換させるものであった。政府は、コミュニティの役割を重視し、「アクティブな市民社会」「アクティブなコミュニティ」を目標に、様々な政策における住民参加の促進や行政と住民との協働を実現しようとした。

コミュニティケア政策においては、これまでよりいっそう当事者の主体性を重んじるサービス供給システムが構築され、行政機関におけるコミュニティワークの役割に変化がみられた。また、地域再生政策ではパートナーシップという形の協働事業が発展し、福祉サービスだけでなく、教育、治安などまちづくりに必要な複数の分野が、行政および民間団体と一緒に取組む体制が作られた。なかでもコミュニティワークは地域再生におけるまちづくりの方法論として注目され、ボランティアから専門職まで、地域活動に携わる者を対象とした研修事業が推進された。コミュニティワークの専門職教育・訓練と資格については、1990年代初頭から課題とされ、全職種の職業資格制度の進展にあわせ、コミュニティワークの職業資格も検討されるようになった。

本章は、このような時代における、コミュニティケアおよび地域再生政策におけるコミュニティワークの動向と課題、コミュニティワークの教育・訓練および資格制度の現状と課題について考察することを目的とする。

第1節 時代背景

コミュニティチャージの導入により国民人気が凋落したサッチャー首相は、党内での対立もあり、1990年の党首選において破れ、新たにメジャーが選出された。メジャー政権は、懸案事項であった人頭税の廃止やマーストリヒト条約の締結など、脱サッチャー路線を貫く構えをみせたにもかかわらず、国民の支持を集めることができなかった。左派か右派か、政策の方向性を明確に示さなかったこと、党内のスキャンダル、北アイルランドのテロ、狂牛病問題などが相次いだ

ことなどにより、国民の保守党内閣への不信感は高まっていったのである（梅津 2004）。18年間続いた保守党政権は 1997 年の総選挙で敗れ、かわって労働党政権が発足した。ブレア首相率いる労働党は自らを新労働党と称し、これまでとは違う、新しい時代に適合を目指した政策理念を打出した。ブレアの政策の立案に関与したのは社会学者ギデنز（Giddens）、ジャーナリストのハットン（Hutton）、そしてブラウン（Brown）¹であるとされる（小堀 2005）。なかでも、ギデنزの古典的社会民主主義と新自由主義の中道を行く「第三の道」の思想がブレアの政策に影響を及ぼしたことは広く知られている²。

政府は前政権が行った保健福祉、教育への歳出制限、公的なサービス提供機関の解体、民間営利企業の権限拡大、予算の使途も含めたサービス運営管理に対する保健福祉専門職の権限の縮小などの政策を振返り、市場原理という社会の主流に乗り遅れ、機会の平等を奪われた一部の人々は、社会的に排除され、福祉への依存度を高めていくという悪循環が国民の格差を拡大したと評価した（Jones 1994）。そして、保守党の政策の失敗を踏まえた政策を打出した。その特徴をウォルシュ（Walsh et.al. 2000）は「誰が払い、誰が利益を享受するか」という再配分、「どのように福祉が配分されるべきか」という社会サービスの提供体制、「福祉は何をすべきか」という社会福祉の目標、の 3 点で整理している。第一は再配分の問題である。政府は福祉国家の基本であった普遍的な分配を再考すべきであるという考え方に立ち、福祉国家における普遍的な配分方針の下では教育や医療・保健のほとんどが中流階級に配分されていたが、社会福祉に限っては普遍的な配分をやめ、弱者へ配分されるようにするべきである。しかも、教育・訓練とともに就労の機会を提供するなど、単なるサービス提供に留まらず、社会的責任として、個人の能力を最大限に活かすような支援が必要である。この考え方が社会的包摂（social inclusion）であり、新政権は社会的包摂の理念を福祉政策の一つの柱に置いた。

第二はサービスの提供体制の検討である。政府は社会的ニーズの多様性に対応できるアプローチが重要であるとし、前政権が推進してきた多元的供給体制の方針を受け継いだ。重要課題としたのは、ケアの質、サービス水準、評価である。つまり、自己責任、自立、個人の選択を重視するだけではなく、同時に国の責任としてケアの質の担保、サービスの水準の明確化と達成すべき水準の設定、費用

対効果の評価について明確にしなければならないとした。また、サービスを提供する公的、民間営利、非営利、といった各セクター間の協働や保健医療福祉という分野を超えた協働の推進も重要な方針とされた。

第三は福祉の役割に関する議論である。これまで社会福祉は、資本主義の弊害を埋め合わせ、平等を促進するものとして機能してきたが、社会保障は個人の自立と選択を促すためのものであると位置づけ、その一部である社会福祉は、個人の自信と潜在能力を伸ばすために機能するべきであるとした。具体的には、失業中や社会的不利な状況にある者が社会福祉によって養われるのではなく、彼らを雇用に結び付ける支援が目的であることが確認された。

新政権による社会サービスの改革点は、地方自治体の近代化に対する取り組みと、社会福祉サービスの改革が要となった。改革の方向性については、所得保障と社会福祉サービス改革に関するグリーンペーパー『国民の福祉についての新しい契約』(New Ambitions for our Country: A New Contract for Welfare, Cm3805. 1998.3.)に詳しい。同報告書は、現状の社会保障・社会福祉の問題を第一に児童の問題や年金生活者、失業者に対し、公的支出の増大にもかかわらず、不平等や社会的排除・貧困が増大している事実、第二に社会福祉の諸給付に受給者は気づかぬうちに束縛されており、それが就労への障壁となっていること、第三に社会福祉サービスが真に必要な人に活かされていない点であると述べている。これを踏まえ、同報告書は、第一にすべての改革は仕事ができる人には仕事を与え、仕事ができない状態の人には生活保障を与えることを基本原則とすること、第二に公的セクターと民間非営利、民間営利セクターがパートナーシップを組み、予見できるリスクを回避し、適切な支援を保障すべきであること、第三に障害者は尊厳のある生活に必要なニーズを保障すること、第四にシステムや基準が明確であり、質の良いサービスであること、第五に、柔軟で使いやすいサービス、公正で開かれた社会システムを重視し、サービス受給過程の透明性と確実性を重視すること、を提案しているのである。

これらの基本原則は2つの白書、『近代的地方自治体への改革』(Modern Local Government-In Touch with the People. Cm4014. July 1998.)および『社会サービスの近代化』(Modernising Social Services, Cm4169. November 1998.)に反映され、コミュニティアケア政策については白書の指針に基づいて見直しが行われた。

コミュニティワークに引きつけてみると、新政権はコミュニティに関する考え方を明確に打出した点がサッチャー保守党内閣と異なる点である。ギデンス

(Gidens 1998) は著書の中でアクティブな市民社会を育てることは、政治的な課題であるとし、旧左派が貧困問題を経済的な要因にのみ求めようとしたことも、右派が個人の問題に求めようとしたことも間違いであると述べ、市民社会の再生を政治課題とすべきだと主張し、ブレア (Blair 1996 : 218) ³もまたこの考えに賛同し、自らの著書の中で「コミュニティという用語は様々な違う意味あい使われているが、自分にとってコミュニティが意味するのは、狭い自己利益の考え方の上に位置する利益と義務の相互性をあらわしている。それはより見識のある、現実的な自己利益となり、合理的な考え方を可能にする。そして、社会から個人が離脱するのではなく、社会の中に個人を置くことにより、人々は競争よりも協働することの必要性を認識することが可能になる」と独自の見解を提示した。

こうして政府は、「アクティブな市民社会」「アクティブなコミュニティ」を最終的な目標に定め、その構成要素として、第一に公的サービスに関する市民への責任、透明性、説明義務の設定、第二に参加型民主主義機構の拡大、第三に社会経済的平等と社会公正に向けた社会的包摂と機会平等の促進、第四に市民社会において、社会資本を提供する民間非営利団体および市民団体の強化、第五に文化的な多元化と多様性への理解の促進、第六に学びの社会を実現するためのインフラ整備を定め、各種プログラムを実施した (Butcher 2003)。表 6.1.は、政策、目的、具体的なプログラムの関連性を整理したものである。

1997年以降の社会福祉サービスは、これまでの多元主義を踏襲しつつ、国の責任として利用者主体の促進とサービスの質の担保の制度を創設していったことが新しい取り組みであった。従って、コミュニティケア政策においては、これらの改革が全面的に打出された。また、地域再生政策では、コミュニティや社会連帯の意義も重視し、貧困対策については個々人の能力を最大限に引き出すような仕組みづくりやプログラムの開発と安心・安全に暮らせるまちづくりを中心としたことから、これまで以上に、官民双方による総合的な取り組みが精査された。

表 6.1. 政策別の事業の一例

政策	目標	事業
コミュニティのためのニューディール (New Deal for Communities)	社会正義 (Social justice)	Health Action Zones New Deal for Communities partnership New Futures Found(Scotland)
地域再生のための国家戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal)	市民社会の強化 (Strong civil society)	Community capacity building Community development trusts Broad-based community organizing Council for Voluntary Services programme Grant aid for self-help groups
成功への学び (Learning to succeed)	学習社会 (Learning Society)	Adult Community Learning Fund Education Action Zones Information Technology Learning Centres Community workshops
ベストバリュー (Best Value)	公的サービスへの責任 (Responsive public services)	Neighbourhood management Civic entrepreneurship(企業) Community planning Service user forums Planning for real
政府の近代化 (Modernising government)	民主主義の刷新 (Democratic renewal)	Neighbourhood governance Public participation Area forum Deliberative opinion polling Public consultation

出典：Butcher, H. (2003) Organisationl management for community practice, Banks, S. Butcher, H., Henderson ,P. and Robertson, J. , Managing Community Practice. The Policy Press. 57-82. p.62.

第 2 節 コミュニティケア政策とコミュニティワーク

第 1 項 コミュニティケアの動向

コミュニティケア政策は、1990 年代半ばになると、入所ケアの増大による財政の圧迫やサービス受給要件の厳格化による批判など、行き詰まりを見せており、ブレア政権においても優先的に改革すべき課題であった。

新政権のコミュニティケアに関する基本指針を示した 1998 年の白書『社会サービスの近代化(Modernising Social Services)』(Secretary of State for Health 1998) は、前政権は利用者の利益の前に教条を優先し、ケアの市場化を進めすぎたあまり、重要なサービスがバラバラになってしまった⁴ことを指摘し、第一に自立支援と利用者の尊厳の尊重、第二に包括的な個別ニーズへの対応と利用者の発言権の保障、第三にケアサービスの組織、アクセス、提供、財源における全国的な公平性、公開制、整合性の整備、第四に児童が確かな人生のスタートを切るための機会の保障、第五に虐待、放置、不適切な世話からの保護、第六にケア

提供者について専門的人材の確保、第七に明確な基準に基づくサービスの提供⁵が基本方針であるとした。これまでの社会福祉サービスについては、成人向けサービスに一定の成果が見られたものの、大部分はシステムの改革だけに集中しており⁶、サービス提供基準の不明瞭さ、過度に厳格な利用要件、サービス重視型のケア計画、情報提供における問題などを改善課題とした⁷。

政府のコミュニティケア政策に影響を与えたもう一つの報告書は、1999年に出された「長期ケアに関する王立委員会」(Royal Commission on Long Term Care)⁸である。同報告書の主要な提言は、第一に長期ケアにかかる費用のうち、生活費、住宅費、介護の費用を区別し、アセスメントの結果に基づいて提供される介護(パーソナルケアコスト)については無料とし、その財源は地方自治体が引き受けること、第二に長期ケアの動向、モニター、システムの透明性とアカウントビリティの確保、消費者の利益の代表、および全国的なベンチマークの設定の役割を担う「全国ケア基準委員会(National Care Standards Commission)」を設置すべきである、という2点であった。

1997年以降のコミュニティケアの主要な改革点は、高齢者福祉に絞ってみると、ダイレクトペイメント(直接現金給付方式 Direct Payment)の拡大、ケアの費用負担、医療と福祉の連携とパートナーシップの強化、ケアの質の保障であった(所 2008)。ダイレクトペイメントとは、利用者が地方自治体を介さず、直接サービスを購入できる制度であるが、すでに1996年から65歳未満の者を対象に導入されており、2000年には65歳以上の者も対象に含まれることとなり、さらに2003年には全国の地方自治体に対して、要件を満たす場合にダイレクトペイメントを実施することが義務付けられた。実際の利用者数は増えていないが、ダイレクトペイメントの制度自体は、利用者主体を尊重するものとして支持されている。また、2005年の12月に一部の地域では、ニーズに応じて割り当てられた金額から自らサービスを購入する「個人別バジェット方式(individual budgets)」が導入されたが、利用者の情報へのアクセス、個人間の所得格差、社会資源の格差などの課題が残されている。

ケアの費用負担に関しては、1999年の「長期ケアに関する王立委員会報告(Royal Commission on Long Term Care)」において、介護費用(パーソナルケアコスト)の無料化が提言されたことはすでに述べたとおりであるが⁹、イング

ランドでは有料化を継続するなど、地方政府により対応が異なっており、高齢者の入所費用は高い負担となっている。

医療と福祉の連携は、長年の課題であった。郡司（2006）は、両者の連携においての問題点を以下のように整理している。

第一は行政機構の問題である。医療は国営で福祉は地方自治体の所管であるため、連携が難しい。政府は、まず、医療と福祉の統合のための体制として、1998年に医療と福祉の統合を促進するための課（The Joint Unit）を設立し、1999年には保健ケア法（Health Care Act: Partnership Arrangements）を成立させ、管理組織の統合、責任事項の計画化、共通の予算の準備を実施した。一方、社会福祉は、王立委員会の長期ケアについての報告書の取り扱いが問題になったが、政府は最終的にこれを拒否し、ケアコストの支払いは、医療と福祉を総合的に提供する民間機関であるプライマリケアグループやケアトラスト（Primary Care Group/ Trust）¹⁰に期待することになった。

第二は財源の問題である。医療と福祉の財源の一体化は進んだが、利用者負担という点では、医療は無料で福祉は有料という構造は変化していない。そのため、経済的な理由による入院の長期化が問題になっている。基準以上の入院による料金は福祉財源に請求するという改正に取り組んでいるが、課題も多い。

第三は人口集団の問題である。医療と福祉では地理的な圏域が一致しないことが問題になっていた。医療と福祉の圏域を一致させる努力の末、2004年現在で8つのケアトラストが組織された。

第四は専門家の壁である。専門医や一般医（General Practitioner）の権力が大きく、コメディカルや社会福祉の職員との連携において問題があった。プライマリケアグループやケアトラストなど新しい組織では、管理組織は一般医の他、社会福祉職、看護師、地域住民の代表で構成されることとなった。他職種の者が管理に参加することにより、連携の可能性が高くなった。

以上のように、1997年以降のコミュニティケア改革は、これまでの制度の枠組みを大幅に変えることはなかったが、行政・市民・専門家がそれぞれにとってより効率よく、質の良い、利用しやすいサービスの提供を実現できる制度が、これまで以上に具体化されたところに進展がみられる。

第2項 ケアマネジメント体制

ケアマネジメントというと、これまで社会サービス局のケアマネジャーによって行われるものを指すことが多かったが、近年の改革により、ケアトラストやプライマリケアグループあるいはトラストが設立されたことによって、医療を中心としたケアマネジメントがケアプログラムアプローチ¹¹によって提供されるようになった。つまり、ケアトラストなど医療サービスの提供機関におけるケアマネジメントの実施により、これまで機関ごとの重複するアセスメントを避けられるようになったのである。

たとえば、認知症の高齢者がサービスを利用するプロセスをみると、まず、サービスを利用する際は、地方自治体の社会サービス局に相談する。社会サービス局の窓口は、高齢者、障害者、子どもなどに分かれているため、それぞれのニーズに応じた窓口で相談する。そして、サービス利用にあたっては、アセスメントに基づき、必要なサービス提供が行われる。なお、ケアマネジメントは地方自治体の社会サービス局の責任において実施されるため、ケアマネジャーも社会サービス局の職員となる。また、社会サービス局におけるケアマネジャーの資格要件は様々であるが（門田 2005）、プライマリーケアトラストやケアトラストにおけるケアコーディネーター（ケアマネジャーと同じ役割）は臨床心理士、看護師、作業療法士、ソーシャルワーカーの認定4資格に限定されている（野中 2006）。

ケアマネジャーは、アセスメントの後、詳細なケアパッケージを記したケアプランをまとめ、在宅サービスの場合、ケアマネジャーのアセスメントによってサービスが提供されるが、長期的に施設サービスを使う場合は医師の判断が必要となる。なお、ケアマネジメントは一見合理的・効率的に見えるが、その反面、ソーシャルワーカーたちは、これまでより厳しい予算配分と社会資源の不足といった状況に加え、情報提供や評価事業の導入により、仕事量が増加に直面することになった。

1997年以降のコミュニティケア改革の中心は、サービスの財政の確保、基準設定、評価方法の開発であり、ケアマネジメント自体は社会資源の需給調整に目的があり、ケアマネジメントの担当職員は、サービスの開発などコミュニティワークを行えるような余裕はないようである。しかし、2002年に実施されたコミュニティワーカーの調査（Glen et.al. 2004）において、教育、住宅、保健分野など、

地方自治体に雇用されているコミュニティワーカーは分析対象者の約 35%にのぼる。この数字を見る限り、コミュニティケアにおいて、地方自治体は直接的にコミュニティワークを展開しているようである。しかし、一方で、1990年初頭のコミュニティケア改革以降、コミュニティケアにおいて、民間営利・非営利団体が社会資源の開発・提供において、重要な役割を担ってきたことは、ブレア政権以降も同様であった。近隣地域を基盤としたコミュニティワークの実践は、地方自治体においてよりも、民間非営利団体によるコミュニティワークにこそみられるようになったと考えることができる。

第 3 項 民間非営利団体・組織によるコミュニティワークの促進

英国における民間非営利団体による社会福祉サービスの歴史は長く、戦後の福祉国家成立前には、社会福祉サービスは公的サービスよりもむしろ民間非営利団体によるサービスが中心だった。現在では、コミュニティケア改革によって一層民間非営利団体の役割が重要になってきている。政府も自助グループの組織化など、近隣を基盤とするボランティア活動の重要性は認識しており、首相戦略部 (Prime minister Strategy Unit) は 2002 年に『個人的な活動と公的利益』 (Private action, Public benefit) を発表し、ボランティア活動を推奨した。さらに、翌年には内務省のアクティブコミュニティ部 (active community unit) が再編され、アクティブコミュニティ理事会 (active community directorate) のほか、アクティブコミュニティ部 (active community unit)、チャリティ部 (charities unit)、市民社会再生部 (Civil renewal unit) と 3 つの部¹²が設置された。このような機能別の部署の設置は、多様なボランティア活動に対応できる体制整備を目的としていた。その結果、コミュニティケアに携わる民間機関において、コミュニティワーカーの雇用は確実に増えている (McMinn and O'Meara 2002)。

コミュニティケアを支えるサービスのうち、民間非営利団体による活動は不可欠である。たとえば、認知症高齢者の在宅生活を支えるサービスとしては、英国アルツハイマー協会 (Alzheimer Society) による認知症ヘルプラインがある。ここでは、訓練を受けたスタッフとボランティアが認知症に関する 24 時間の電話相談活動を行っている。また、エイジコンサーン (Age Concern) は全国に支部を持つ団体であるが、各支部組織が地域の実情に合わせ、デイケアや住宅修繕サ

ービスなど、きめ細やかな在宅福祉サービスを提供している¹³。英国では、行政機関の専門職サービスは業務が厳密に決められることが多く、柔軟なサービスの開発や提供は民間非営利団体が担っているのが現状である(野中 2006)。つまり、地域の未充足ニーズの発見と充足といった近隣地域を基盤とするコミュニティワークの役割は、民間非営利団体に期待されているといえる。

1997年以降のコミュニティケア政策におけるコミュニティワークの変化は、次の2点に整理できる。第一はこれまでよりNHSと協働のコミュニティケア計画の策定が義務付けられたことである。計画策定にあたっては、地方自治体におけるコミュニティケアの策定委員会は、まず地域の医療福祉に関わるすべてのニーズのアセスメントを行い、優先順位を決めてコミュニティケア計画を策定する。これは地方自治体が行うコミュニティワークにおける社会計画策定であるとも捉えられる。第二はケアマネジメントがサービスの受給管理業務を中心とするようになったことから、地方自治体の社会福祉に従事する職員が直接サービスを提供することはなくなったことである。コミュニティケアサービスの開発は継続して民間非営利団体において活発であるが、地方自治体は様々な組織の支援を行う役割を担うようになり、これまでよりコミュニティケアの枠組み作りの質の向上、利用者の権利擁護の実施に取り組むこととなったといえる。

それでは次に、ブレア政権による地域再生政策におけるコミュニティワークについて考えてみたい。

第3節 地域再生政策とコミュニティワーク

第1項 地域再生政策の概要

サッチャリズムによる地域再生政策は、一部の地域の環境改善や経済開発には貢献したが、ロンドンドッグランド開発に代表されるように、貧困層の生活改善には結びつかず、貧富の差が開く結果となった。ブレア政権の地域再生政策は1990年からのメージャー政権では、軌道修正の方向を引継ぐものとなったが、政策の理念や方向性はメージャー政権のそれより明確になり、複雑ではあるが、大半は経済開発だけでない、包括的な事業を想定するものであった。

政府の地域再生政策の目標は社会的包摂 (social inclusion) とされた。社会的包摂の概念は、社会的排除に由来するもので、貧困、教育の機会の剥奪、基本的

能力の欠如、差別による社会参加の欠如などにより、社会の周辺部に個人が追いやられてしまう状態及びその過程を意味する(Oppenheim 1998)。この理論は、やはり 1980 年代以降の新自由主義政策に伴う構造変化が顕在化したフランスにおいて発展した理論であるとされている(Bhalla and Lapeyre 2004)。英国においても、1990 年代になって「不安定な仕事と長期失業、家族や家族外の社会的ネットワークの弱体化、社会的地位の喪失」(Bhalla and Lapeyre 2004: 4)といった社会的排除に基づく貧困が社会問題として取り上げられるようになった。1997 年に打出された地域再生の戦略は、それまでの地域再生政策の反省を踏まえ、雇用、生活環境、安全、福祉、教育などを包括する仕組みを目指し、補助金を伴う多様なプロジェクトを示し、連携と協働のアプローチを強化するものであった。

地域再生政策における社会的排除への取り組みは、国レベルでの管理運営機関として社会的排除対策室(Social Exclusion Unit)が内閣府(Cabinet Office)に設立された。同対策室が 1998 年に発表した『英国の建設—近隣再生政策の国家戦略 (Building Britain Together : A National Strategy for Neighbourhood Renewal)』によると、これまでの地域再政策は、過去 20 年間取り組んできたインナーシティの地域再生に莫大な資金を投入してきたにもかかわらず、問題は解決せず、地域格差は拡大する一方であったうえ、予防的対策に関心が払われてこなかった。地域の諸問題は一つの問題に起因するのではなく、複合的な問題が貧困の悪循環をつくるものであるという前提に立たなければならない。政府はこれまで個々の問題に省庁別、分野別に取り組んできたこと、また、取り組みが短期的であった点を改め、単一の戦略的アプローチを実行することが必要であると提言した。具体的な目的は、経済状況の向上、子どもの貧困の解決、機会の平等、荒廃した地域への支援、10 代の妊娠、ホームレス問題など、最も深刻な課題の解決に取り組むことであった (SEU 1998)。社会的排除対策室が実施した主要な事業は、教育実践地域 (Education Action Zones)、健康アクションゾーン (Health Action Zones)、単一再生素算 (Single Regeneration Budget)、コミュニティのためのニューディール (New Deal for Communities)、シュア・スタート (Sure Start) などであるが、その概要は表 6.2.に示したとおりである。各事業に共通する特徴は、事業数の増加、分野横断的、包括的な取り組み、リーダーの教育・訓練、地方レベルでのサービスの連携、長期的な取り組み (特にコミュニティのた

めのニューディールにおいて)であった(Lupton and Power 2005)。また、地方
政府レベルでは実施責任組織が設置されたこと、地方自治体レベルでは、地方
自治体は政府と地域協定(Local Area Agreement)や地域連携協定(Multi Area
Agreement)¹⁴を締結することにより、地方自治体、民間営利セクター、民間非
営利セクター、地域活動団体など多様なセクターや分野横断的な団体から構成さ
れるパートナーシップを設置し、問題に取り組めるようになった。1998年には、問
題の詳細な分析やコンサルテーションの実施を目的とし、18の政策実施チーム
(Policy Action Team)が設置された。

ブレア政権の第二期目に入ると、地域再生政策の強化を目的とし、2001年に「近
隣地域の再生に関する新たな誓約：国家戦略行動計画」(National Strategy for
Neighbourhood Renewal、以下、NSNRとする。)が発表された。この政策では
第一に地域再生事業の対象となる荒廃した地域(deprived area)の失業率、犯罪
率、健康、住宅、物理的環境など、経済的、社会的状況を向上させること、第二
に最も荒廃した地域とその他の地域の間にみられるギャップを縮小する、相対的
な向上をめざすこと、という2つの長期目標が設定された。

二期目の体制に大幅な改正はなかったが、社会的排除対策室は2002年5月に
副首相府(Office Deputy Prime Minister)に移管され、新しく設置された近隣地域
再生対策室(Neighbourhood Renewal Unit)やホームレスと住宅支援委員会
(Homelessness and Housing Support Directorate)など関連部署と共に社会的
排除の問題に取り組むことになった¹⁵。

地域再生政策は、イングランド、ウェールズ、スコットランドがそれぞれの地
域の実情に応じて計画し実施されるもので、「近隣地域の再生に関する新たな誓
約：国家戦略行動計画」などはイングランドのものである。ウェールズの「ピー
プル・イン・コミュニティ(People in Communities)」が、スコットランドの「コ
ミュニティの強化に向けた活動と学びーコミュニティラーニングとディベロッ
プメントガイダンスの草稿(Working and Learning Together to Build Stronger
Communities-Working draft Community Learning and Development
Guidance)」が、それに相当する。

表 6.2. ブレア労働党政権発足当時の地域を基盤とした主な事業

事業	開始年	対象地域数	地域の範囲	概要
単一再生予算 (Single Regeneration Budget) 第 5 期と 6 期	1997	65 地区 (district, 18%)	地区 (District) 全体、テーマ別あるいは、小地域	物理的な再生、雇用、訓練、社会福祉の事業を含む。
教育アクション地域 (Education Action Zones)	1998	73	学校単位	教育の水準を上げる。学校、LEAs、企業、コミュニティのパートナーシップ。
健康アクション地域 (Health Action Zones)	1998	73 地区 (district)のうち 26 箇所	保健当局 (health authorities)	公的保健機関とリンクし、健康状態の不平等の解消を目的に、保健ニーズとサービスを一新した失業、教育、住宅、反貧困事業の展開。
地域のためのニューディール (New Deal for Communities: NDC)	1998	39	1000-4000 世帯の近隣地域	失業、貧困、健康、犯罪、教育水準の低さ、住宅と環境の改善に取り組む再生事業。
シュア・スタート (Sure Start)	1998	520	400-800 世帯の近隣地域で 0 歳から 4 歳を対象	子供の健康と社会的、情緒的発達および家族やコミュニティの強化を目的とした事業。
エクセレンス・イン・シティ (Excellence in Cities)	1999	58 の LEAs	地区と地区の構成地域 (Districts and District clusters)	11 歳から 16 歳の子供の教育レベルを引き上げる事業、IT and City Learning Centre などが才能のある子どもに機械を与える。
雇用地域 (Employment Zones)	2000	15	地区と地区の構成地域 (Districts and District cluster) 4800 人まで	長期失業者のための支援。きめこまやかな就労支援と就職後の支援を行う事業。

出典：Lupton, R. and Power, A. (2005) Disadvantaged by where you live? New Labour and neighbourhood renewal. Hill, J. and Stewart, K. eds. A More Equal Society? p. 121.

第 2 項 近隣地域再生事業におけるコミュニティワーク

近隣地域再生事業 (Neighbourhood Renewal) は、ブレア政権の第二期目以降に導入された地域再生事業として、全国 88 か所の地域を対象に実施された。この事業は、第一に失業、犯罪、不健康、技能、住環境の改善、第二に地域格差の縮小を目的とし、10 年から 20 年の長期的な取組みを想定している点が特徴である。実施主体については、国レベルでは近隣地域対策室が省庁間の調整を担い、地方政府レベルでは近隣地域再生チーム (Neighbourhood Renewal Team in the

Regions)が地方自治体と政府の調整役を担った。また、地方自治体レベルでは¹⁶、行政、民間営利・非営利団体から構成される地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership) と小規模な事業に取り組むための近隣地域マネジメント (Neighbourhood Management) が設立され、事業実施の責任機関となった (SEU 2001)。具体的な事業実施過程や内容については、イズリントンの事例を通して整理してみたい。

イズリントン (Islington) は人口約 14 万人のロンドンの北部に位置する行政区で、65 歳以上人口は約 9% (全国平均は 16%) と、比較的若い世代が多く暮らす地域である。人種は多様であり、住民の約 30% は英国以外の出身である (NHS Islington 2009)。政府は、この地区を 354 あるイングランドの行政区の中で生活困難 (deprivation) の程度が高い 8 つの行政区のひとつとして指定した (NHS Islington 2009)。たとえば、親が失業者である世帯で暮らす子どもの割合は 45.2% で、稼働世帯も全国平均と比べて低いうえ、教育ないしは訓練を受けていない失業者 (Not in Education, Employment, or Training) の平均は 2009 年で 7.7% と、ロンドン中央の 6.6% と比べて高くなっている (NHS Islington 2009)。1997 年以降、イズリントンは地域再生政策の対象地域であったが、計画年度内での問題の解消には至らず、2003 年から近隣地域再生事業 (Neighbourhood Renewal) の 88 対象地域の一つに指定された。イズリントン戦略パートナーシップ (Islington Strategy Partnership、以下 ISP とする。) の分析によると、イズリントンの地域経済は決して低迷しているわけではなく、サービス業が 91% を占め、小売店、ホテル、レストランなど求人は多い。しかし、人口移動が激しい地域で、経済的な余裕ができると質の高い生活を求め、他の行政区への移動が多い。地方自治体や住宅協会が所有する公営住宅は、イズリントンの場合、市内の住宅の 48.9% を占める。反対に、転居しない層は、公営住宅に入居し、十分な教育を受けていない、十分に英語が話せない、健康を害している、などの問題を抱えている傾向にあった (Islington Strategic Partnership 2007)。

イズリントンにおける地域再生事業は、イズリントンのコミュニティと地域再生戦略 (Community & Neighbourhood Strategy) に沿って実施された。この戦略は、コミュニティ計画 (Community Plan) と近隣地域再生中間監査報告 (The Neighbourhood Renewal Interim Audit Report, January 2002) と構造戦略

(Framework Strategy, March 2002) ¹⁷という個別に計画された2つの計画を統合したものである。実施主体としてISPが創設され、ISP委員会 (ISP Board) とISP代表者委員会 (ISP Executive) が設置された。また、実際の取組みは分野別に設けられたパートナーシップによって展開された。

同戦略は、安心安全のまちづくり、良質な教育と生涯学習の充実、健康の増進、質の高い住居の提供、就業・起業の促進、緑のある都市の促進、コミュニティのエンパワメント、ニーズに対応したサービス提供をテーマに掲げ、第一に困窮度の高い地域の近隣地域再生の促進、第二にアクティブな市民、コミュニティのエンパワメントの促進、主流のサービスの持続可能な改善の促進を目的に置いた (Islington 2003)。そして、たとえば、緑のある町にするという目標に対してイズリントン環境局 (Islington Council Environment and Conservation Department) からロンドンメトロポリタン大学 (London Metropolitan University) まで7つの団体からなるパートナーシップを結成し、問題に取り組むなど、各問題別にパートナーシップが結成され、そこがそれぞれ計画を策定し、問題に取り組んだ。どの取組みに対してもコミュニティワークの視点が必要となったが、特に社会福祉に関連する問題についてみれば、健康の増進という目標に対しては、健康問題を抱える人々や障害者を支援することによって健康的な生活習慣を持てるようにし、問題となる要因を減少させること、余暇活動の機会をすること、子どもや青少年がよりよい人生のスタートをきれるように支援するなどの、自助グループの組織化を必要とする目標が設定された。また、コミュニティエンパワメントに関しては、近隣地域再生事業の優先順位が高いグループを巻き込み、支援するプログラム作り、社会的孤立にある個人やグループを地域社会に参加させることができるよう、様々な障壁を取除く、子どもや青少年の参加を促進すること、教育等を通して、すべてのコミュニティをエンパワメントできるような環境を醸成するという目標が設定された。

2010年に発表された、近隣地域再生のための国家戦略の最終評価報告書は近隣地域再生事業を次のように評価している (Department for Community and Local Government 2010) ¹⁸。まず、目標別に結論を述べると、健康を除く目標については、ある程度のよい影響はみられた。特に、暴力犯罪を除く犯罪と環境改善、教育・失業にはある程度の改善がみられた。このように、一様に近隣地域再生の

ための国家戦略の効果がみられた要因には、公共サービスの増加、近隣地域のインフラへの民間投資の増加、いくつかの地域にみられるコミュニティの絆の強化などがあげられる。また、多機関が有機的に連携し、問題が解決できたことも結果に良い影響を与えたといえる。今後は、雇用と訓練サービスについては住民の関心が高く、継続して支援が必要である。また、住宅、交通、暴力などについては課題が残っている。

近隣地域再生政策においては、パートナーシップが主体となり、様々な分野の事業に分野横断的に関与できたことが評価された。しかし、実践の場である地域レベルでのパートナーシップ（近隣地域マネジメントなど）が発足 8 年目まで創設されなかった地方自治体もあるなど、改善点がみられた。さらに、民間非営利セクターの活用が、近隣地域再生国家戦略の目的に集中するあまり、十分に参加してもらえなかった側面もあった。

しかし、近隣地域マネジメントは住民の参加促進に大きな役割を果たした。全体的にみれば、様々な事業が増えたので、住民がそれらのプログラムに参加できる機会が格段に増えたが、十分に住民参加がうまくいっているとは限らなかった。それでも、近隣地域マネジメントは住民とサービス提供者の間の仲介的機能を果たした。

貧困地域の問題に取り組む中で、好景気で全体の失業率が低下しても、公営住宅に入居する人々の生活困難は改善しないことが明らかになった。その要因は世代間の貧困連鎖や住宅事情の悪化があげられるが、公営住宅の建設が全国的に減少傾向にあることや、製造業の縮小など未熟練労働者の就職が困難という要因も影響している。加えて、新しく来たばかりの移民も生活困難な状態を強いられていることが明確になった。

メイヨーら (Mayo and Robertson 2003) は地域再生政策の推進課題について、第一は地域経済、犯罪、反社会的行為、貧しい公的サービスに対して調整機能を果たすことコミュニティを巻き込むこと、第二はリーダーシップと協働の欠如という、厳しい状況をどのように乗り越えていくのかということ、第三は社会的排除対策室と地方自治体及び住民の目標やターゲットがかみ合うことが重要なため、目標をどこに定めるかを定めること、第四は「政策立案者と専門家」「サービス利用者とサービスを利用するコミュニティ」のどちらが優先的なターゲットなのか

どの部分のパートナーシップを促進するのかを決めなければならないこと、であると指摘している。近隣地域再生事業の結論に照らし合わせてみれば、第一、第三の課題は組織の壁を超えた関係を築くことができれば、ある程度は達成可能であろう。また、第二のリーダーシップ育成については、コミュニティ教育や専門職教育の継続により引上げていくことが求められている。

第3項 地域再生政策におけるコミュニティワークの課題

1997年以降、近隣地域再生事業を始め、多くの地域活動への助成金が政府や地方自治体からパートナーシップや民間非営利団体に交付された。2003年に発表された全国コミュニティワーカーの実態調査によると（Glen et. al. 2004）、次のような傾向が明確になった。まず、コミュニティワーカーの雇用領域をみると、国連などヨーロッパ及び中央政府直轄の政策に関わっているという回答が16%、近隣地域再生政策は12%、保健関連政策が9%で、政策には関わっていないと回答したのは28%となっている。これらの回答から、実に64%のコミュニティワーカーが、国の地域再生政策に何らかの関わりを持つ業務に就いているということがわかる。さらに分野別にみると、人種問題など社会的排除は67%、都市部のインナーシティ問題は56%、教育・訓練分野は54%である。また、民間営利セクターに雇用される者が微増傾向にあること、パートナーシップに雇用されているコミュニティワーカーの増加が顕著であり、その割合は約8%を占める。これらの数字から、パートナーシップの拡大と、様々な組織の地域再生政策への参加が現実のものとなっていることがわかる。

地域再生政策においては、パートナーシップ内での協働、事業ごとの実施計画の策定、近隣地域での組織化や組織間調整など、地域再生のどのプロセスにおいてもコミュニティワークの視点が必要である。特に近隣地域レベルでのコミュニティワークにおいて、コミュニティワーカーの役割が住民参加の促進の鍵となることは、先に述べた近隣地域再生事業の評価からも理解できよう。それでは、地域再生政策におけるコミュニティワークの課題は何か。トゥェルブトリーズ

（Twelvetrees 2008）は、地域再生政策の目標を達成するには、次のような取り組みが課題となると指摘している。

まず、近隣地域レベルのコミュニティワークについてであるが、第一に事業の

継続である。いわゆる貧困地域とみなされている地域は、通常貧困な状況が永続するものである。事業の実施期間を設定し、そこで介入を終了してしまうと、すべての努力が無に帰すことも多い。まずはお金のかからない事業の導入と基金をつくるための事業への発展など、工夫が必要である。第二にアウトリーチである。まずは住民に地域活動への参加を促すことが重要であるが、住民に働きかけ、住民にも地域の活動に寄与してもらうことが重要である。第三にパートナーシップの運営である。パートナーシップは必ずだれかが調整役を担うことが必要となり、その調整役がコミュニティワーカーであると見なすことができる。コミュニティワーカーは、団体間を公平無私、無党派な態度、高度な技術が必要となる。第四に主流化である。社会的排除の状態にある人々の組織は継続的な支援が必要となる。たとえば、リーダーへの教育・訓練の機会の提供、活動資金の継続的支援など、住民および活動を社会的認知度の高いものへと主流化に導く支援が必要となる。

次に、地域再生政策の運営に関しては、権力構造の変革、パートナーシップの運営が課題であると述べる。権力構造の変革とは、いわゆるコミュニティワークでいうところのリレーションシップゴールにあたるが、トゥエルブトリーズは、地域再生政策において、地域住民を組織化すれば地域社会を変えられるとみなしていることが単純な仮説にすぎないのではないかと、という見解を示している。もし、仮に、基本方針どおりに進めば、確実に共同生活体としてのコミュニティは変化するが、実際に多くの場合、コミュニティ内の組織、あるいは住民団体同士に葛藤があり、葛藤の調整に地域活動のリーダーやコミュニティワーカーが燃え尽きてしまうというのである。特に、財源をめぐる問題があると、コミュニティ内部の権力構造を変えることは容易ではないという。

パートナーシップの運営については、行政の特性を認識しておく必要がある。公務員はどのような改革が行われようとも、過去に実績がある業務に関しては得意であり、実績のない業務に関しては慎重である。また、中間管理職の場合は、実施されたことを評価し、財政管理が求められるため、公正な手続きや統制、確定、信頼、継続など伝統的な行政の役割を強調する。しかし、近隣地域で結成されるパートナーシップは結果、主導、創造、リスクを負うこと、多様性を持つことが期待されるのであって、官僚に求められてきたものとは違いがあることを認

識すべきだと指摘している。

これらの課題を踏まえ、さらにトウェルブトリーズ (Twelvetrees 2008)は、地域再生政策におけるコミュニティワークを効果的に進める条件として、第一に特に資金面において永続的活動ができるような支援体制、第二にアウトリーチの力量を強化、第三に公的機関、民間非営利団体、民間営利団体などあらゆる機関を包摂するネットワークの構築、第四にパートナーシップ内に技術をもったスタッフを配置することであると述べている。

ブレア政権発足後から始まった新しい地域再生政策は、好景気に押され、かなりの資金を地域活動に投入した。なかでも、近隣地域再生事業のような、長期的な支援を前提にした事業の導入は、コミュニティワークの課題と照らし合わせても意義があるといえる。なにより 1997 年以降、コミュニティワークの技術に政策的な注目が集まったことはコミュニティワークの発展過程において重要な意味を持った。そこで、次節では、コミュニティワークの専門性がどのような取組みによって高められようとしていたのかを整理する。

第 4 節 コミュニティワークの専門性の拡充

第 1 項 専門性に関する現状

地域活動を継続するためには、地域活動の住民リーダーらの教育・訓練機会の提供やその他の支援が欠かせないが、地域によっては、十分にそのような機会が提供されていない現状があった。また、地域再生事業に携わる有給職員であっても、社会的排除の対象地域への専門的な介入方法を習得していない者や地域の実情を知らない行政職員の存在も指摘された。その他、起業精神、進取の気性に富んだ人材の不足なども問題とされた (NRU 2002)。

1997 年以降の政策により、地域の活性化に向けた一つの技術としてコミュニティワークが着目されたことは専門性の向上に向かう新たな展開であった。しかも、ボランティアから有給職員まで、地域再生事業に関わるすべての人々がコミュニティワークの教育・訓練を受けるべき対象とされ、事業計画に盛り込まれた。たとえばイングランドでは、2001 年から近隣地域再生事業において、コミュニティワークに関する人材育成のための事業として、ウェブサイトを活用した情報提供 (www. Renewal. net)、基金の設置、近隣地域再生アドバイザー

(Neighbourhood Renewal Advisers) の設置、住民コンサルタント (residents consultancy)、学習プログラム (Regional and local learning program) などが提案された (NRU 2002)。さらに「ラーニング・カーブ (Learning Curve)」戦略の発表により、スキルと知識のプログラム (Skills and Knowledge Program) が導入されるなど¹⁹、コミュニティワークに関わる人材育成事業が強化されている (NRU 2005)。また、実際のプログラムの提供は全国ボランタリー協議会 (National Council for Voluntary Organisation、前身は NCSS) などの中間支援組織や教育・訓練を主要な活動とする組織によって提供されている。

それでは、現場におけるコミュニティワークの専門性の実態はどうか。1968年のガルベンキアン報告では、コミュニティワークはソーシャルワーカーや教師、牧師、都市計画者など専門職が使う方法論であると定義されたこともあり、まずはソーシャルワークや教育の専門職課程においてカリキュラムが組まれた。1970年代半ばには草の根のボランティアや市民活動家たちへの教育・訓練も始まり、実践を基盤とする訓練プログラムや徒弟制度による資格取得コースも創設されたが、地域再生政策の中では特にコミュニティワークの教育・訓練に関するプログラムは実施されなかったことから、コミュニティワーカーはソーシャルワーカーや教師の占める割合は高かった。

1984年に報告された全国調査 (Francis et.al.1984) と、2004年に発表された全国調査 (Glen et.al.:31) を比較すると、2004年の調査報告でコミュニティワーカーは、40%を超える者が高等教育レベル以上の資格を保持しているが、専門職資格については、教育が4%、ユース・コミュニティワークが2%、ソーシャルワークが2%、健康が1%、マネジメントが1%である。一方、1984年の全国調査は、全体の51%が学位かそれに相当する資格があり、専門職資格としてユース・コミュニティワークが17%、ソーシャルワーカー認定資格 (Certified Qualification of Social Worker) などソーシャルワーカー関連資格が10%、他のコミュニティワーク資格が9%、コミュニティワークに関連する資格 (例えば教師やプランニングの資格) が15%、コミュニティワークとは関連しない資格が22%、無資格が28% (n=3638) である。これらの数字を単純に比べることはできないが、近年では、明らかにソーシャルワークやユース・コミュニティワークなど、伝統的にコミュニティワークを実践してきた専門職資格を保有する者の割

合が低くなってきた。これはコミュニティワーク独自の専門資格が整備されてきたことを意味するとも解釈できるが、2004年の調査報告によると、実際にコミュニティワークの雇用に際して問われる資格要件は、コミュニティワークの経験が68%、資格は20.3%、訓練14.7%、要件無し25.1%という結果であった(Glen et.al. 2004)。この数字は、実際の採用にあたっては、どれだけ教育を受けたかというよりも、経験が重視される実態を浮彫りにするものである。

これらの事実は、政府の目標とするコミュニティワークにおける専門性の向上についての理想と現実と捉えるべきか断言できないが、1990年代以降、職業資格整備の文脈において、コミュニティワークの職業資格が整備されてきたことは確かである。次項では、コミュニティワークの職業資格が登場した背景と概要について整理してみたい。

第2項 職業資格の整備

1960年代から70年代にかけ、コミュニティワークはソーシャルワークやユース・コミュニティワークの専門職養成機関において教育・訓練制度を発展させてきた。しかし、1990年代に入り、高等教育機関のソーシャルワークやユース・コミュニティワークコースにおいて、コミュニティワークの位置付けが弱くなり(FCWTG 1992)、特に、ソーシャルワークコースにおいてはコミュニティワークがカリキュラムから外される傾向にあった。ドミネリ(Dominelli 2004)はその理由として、一つにコミュニティワークと認識される仕事が減ったこと、二つに学術的なソーシャルワークの原理の中でコミュニティワークのイデオロギーの位置付けが問題になったこと、そして1980年代後半からCCETSWがコミュニティワークの教育・訓練を拒否したことを挙げている。CCETSWは1991年にコミュニティワーク部門を解散させ、コミュニティワークの教育・訓練から撤退した(Clark 1996)。

一方、1980年代後半以降、職業訓練制度の変更により、全職業について資格および資格水準が整備されたことが、コミュニティワークの資格や教育・訓練制度を大きく変えた。英国では19世紀以降、各種専門職団体が独自の資格制度を設け、知識や技術を開発し、人材を育成してきた歴史がある。しかし、1980年代になると、一貫性を欠く資格システムのあり方が社会的な発展の阻害要因として理

解されるようになり、政府主導で資格の共通基準を適応しようと試みられた（小山 2009）政府は 1987 年に全国職業資格委員会（National Council for Vocational Qualification）を設置し、整合性のある資格の開発を進め、1987 年以降、全国職業資格（National Vocational Qualification、以下 NVQ と略す。）および NVQ の基盤となる全国職業水準（National Occupational Standard、以下 NOS と略す。）が開発、認証された。

NVQ の特徴は、職業資格の基準が明瞭に示され、資格取得のために必要な職業訓練のプロセスが示されている点で、NVQ の各資格は「ユニット」から構成され、資格ユニットは学習ユニットとしても成立しており、資格ユニットひとつ一つの評価判定に合格すれば、最終的に NVQ 資格を取得することができるというものである（谷口 2010）。また、NVQ は「セクター（分野）」と「レベル（等級）」ごとに設定され、「レベル」は基礎的なレベル 1 から高度な技術などが求められるレベル 5 まで 5 段階に区分されている²⁰。一方、「セクター」とは、産業と職業を加味した区分で、NOS や NVQ の策定が開始された当初は 11 の産業分野で 72 の全国訓練組織（National Training Organisation）が開発に携わったが、小規模の訓練組織の形骸化の問題が生じ、最終的に分野別スキル協議会（Sector Skills Council）に再編され、現在 25 組織が認可されている（谷口 2010）。分野別スキル協議会の役割は、資格基準の開発と基準が産業・職業実態と乖離しないように修正を行うことである。

NVQ は 1990 年代以降、英国の職業資格の中心となっていったものの、職業資格と一般の教育資格との関係は未整備で、課題となった。NVQ の発展とともに職業資格と教育資格との整合性を持たし、全国的水準を提示しようとする動きがおこった。実際には職業資格と教育資格の統一的資格枠組みの確立を指摘したデアリング（Sir Ron Dearing）報告書『16 歳～19 歳を対象とした資格の見直し（Review of Qualifications for 16-19 Years Old）』が 1996 年に発表されたことや、ブレア政権が掲げた広い社会階層への教育機会の拡大といった政策課題が背景となり、全国資格枠組み（National Qualification Framework）の考え方が登場した。全国職業資格枠組みは、新たに設置された資格・カリキュラム局（Qualification and Curriculum Authority）が開発にあたり、2004 年には職業資格の入門レベルからレベル 8 までの全体で 9 段階の資格枠組み（表 6.3.参照）

が示された（谷口 2010）。

表 6.3. 職業資格の枠組み

水準段階	対応する学歴・学位・資格		
レベル 8	博士 (doctoral)	NVQ レベル 5 など	
レベル 7	修士 (masters)		
レベル 6	学士 (優等) (honors)	NVQ レベル 4、「キー・スキル」レベル 4 など	
レベル 5	高等教育 (標準複数年履修) レベル (intermediate)		HND、基礎学位など (foundation degree) など
レベル 4	短期高等教育 (標準 1 年履修) レベル (certificate)		HNC など
レベル 3	後期中等教育修了レベル = A レベル、AS レベル	NVQ レベル 3、「キー・スキル」レベル 3、「技術証書」レベル 3、BTEC National など	
レベル 2	義務教育 (標準 16 歳) 修了レベル 成績上位 = GCSE 評定 A~C	NVQ レベル 2、「キー・スキル」レベル 2、「技術証書」レベル 2、BTEC First など、	
レベル 1	義務教育 (標準 16 歳) 修了レベル 成績上位 = GCSE 評定 D~G	NVQ レベル 1、「キー・スキル」レベル 1、「技術証書」レベル 1、BTEC Introductory など	
入門レベル	(学習にかなり遅れが見られる者を主に対象とする) 基礎的技能に関する証書など		

出典：柳田雅明・新井吾朗（2007）「イギリスの徒弟制度」平沼高・佐々木英一・田中萬年『熟練工養成の国際比較』ミネルヴァ書房、p.79

コミュニティワークに関して述べると、コミュニティワークの職業資格は 1990 年代初めに着手された。それまでコミュニティワークは主として CCETSW のほか、1978 年に設立されたコミュニティワーク訓練連盟（Federation of Community Work Training Group、以下 FCWTG と略す。）が教育・訓練を実施していたが、体系的な資格制度化するには至ってなかった。また、コミュニティワークを資格化しようとする議論は FCWTG の設立当初に議論されたが、地域のリーダーやボランティアなどにも開かれているはずのコミュニティワークが閉鎖的なものになっていくことが懸念され、具体的な資格制度は進められていなかった。先に述べたように、政府主導による全職業の資格化の推進政策もあり、1989 年に FCWTG はコミュニティワークにおける全国職業資格の取得の設定に合意した。さらに、1991 年の雇用省の研究事業においては、コミュニティワークの職業資格適合者は 90 万人に達することが確認され、資格基準開発プロジェクトの推進が認められた（谷口 2002）。

資格基準の設定は全国レベルの主要な機関・組織の代表者からなるグループと

FCWTG の共同で進められ、草稿の校正を繰り返した後、1995年にコミュニティワークの NOS と NVQ はケアセクター協会（Care Sector Consortium）により認証された後、2002年にはコミュニティワークを管轄する全国訓練組織（National Training Organisation）であるパウロ（Paulo）²¹とパウロ内で組織されたコミュニティワーク関係者から構成された委員会であるコミュニティワークフォーラム（Community Work Forum）によって改定された。2002年に改訂された NOS ではコミュニティディベロップメントワーク（Community Development work）という名称がつかわれており、コミュニティディベロップメントワークの主たる目的は「コミュニティと一緒に取り組むことにより、集団的に社会変革と公正をもたらすことである。そのためには、コミュニティのニーズ、権利、責任を定め、計画化、組織化、実施、効果測定を行う。すべての面で抑圧と不平等に取り組むものである」（PAULO 2002：1）と定義した。また、核となる価値・原則は社会正義、自己決定、共同の活動と学び、持続可能なコミュニティ、参加、熟考する実践であるとした（PAULO 2002）。

コミュニティワークの中心的な役割として A から F の 6 領域に分類され、それぞれの領域において求められる役割を数項目にわたり提示するとともに、NVQ レベル 2 からレベル 4 が設定された。詳細は資料「を参照していただきたいが、中心的な役割 A はコミュニティと組織の関係を活動面で発展させること、役割 B は協働と共に学ぶように促すこと、役割 C はコミュニティの中で変革に向けて計画や集団行動がとれるよう、人々と共に活動すること、役割 D は評価のための枠組みを開発および活用するために、人々と共に活動すること、役割 E はコミュニティオーガニゼーションを促進すること、役割 F は自分の実践と役割を省察し、発展させることである。また、NVQ のレベルについては、レベル 2 は共通の関心を持つコミュニティや地理的なコミュニティのどちらかにもかかわらず、地域の中で積極的に活動してきた人々で、有給・無給でコミュニティを支援する役割を持ち、活動している人々、レベル 3 はコミュニティディベロップメントの経験がある程度ある人で、自分の活動に責任がある人、他の人の支援を行っている人、レベル 4 は長年のコミュニティディベロップメントの経験があり、何かのプロジェクトにかかわっている人や、地方自治体やその他の国際的な団体での経験があり、他グループやプロジェクトの支援、政策的なプロジェクトの評価に責任を持つ人

に相当する水準が提示された。そして、この NVQ の各レベルの具体的な要件が役割 A から F の組み合わせさった要素で示されている。

コミュニティワークの NOS は政府や地方自治体の政策目標を形成する基盤を提供し、地域社会を変革する道具としての機能を提供してきた (FCDL 2004a)。コミュニティワークの 1960 年代以降の教育・訓練や資格制度の展開から振り返ると、ソーシャルワークやユース・コミュニティワークの専門資格や専門教育課程から独立し、コミュニティワークの NOS および NVQ が提示されたこと自体が大きな進展である。しかも、様々な専門職資格が統合され、スキルアップのルートが示されたことや、達成すべき目標や学習内容が詳細に規定された点などは評価できる。

コミュニティワークが専門職として認知されるようになり、雇用の場も増えたが、前項で述べたように、コミュニティワーカーが専門職として安定した地位を得るには問題も多い。まず、コミュニティワーカーは高度な技術を要するにもかかわらず、雇用面では極めて不安定である。全国調査 (Glen et. al. 2004) によると、コミュニティワーカーの雇用された時期は、50.7% が 2002 年の調査時点で 2 年未満、1990 年代に今のポストに就いた者が 40.2%、それ以前は 5.2% にとどまっている。40 年以上同じポストに就いていると回答した者は 2 人だけであった。雇用契約に関する詳細な調査では、53% が長期雇用、39% が短期雇用、3% が臨時の雇用、2% が自営であると回答している。1984 年の全国調査 (Francis et. al. 1984) では長期雇用が 63% を占めるなど、以前より期限付きのポストが増加傾向にあるといえる。技術の蓄積という点で、短期雇用には問題も残る。

また、教育・訓練に関する課題として、まず、高等教育機関が提供する教育・訓練のコースに関して述べると、コミュニティワークの教育・訓練の全体から見ると一部を構成しているものにすぎないが、高いレベルの資格、学位を授与しているのはカレッジや大学など高等教育機関である。現場経験者など、一般の学術資格を持っていなくとも、経験や通信教育での単位が認められれば高等教育を始めることができるシステムを有しており、今日徐々に整備されつつある。しかし、この多様性が問題になる場合があり、コミュニティワークの教育・訓練にアクセスする際、実習の有無など、要件に不平等が認められる点や、高等教育機関の特異な分野への偏りなど教育内容に不足が起きていること、そして、職歴など前歴

の評価の方法に不平等がみられるなどの課題を残している（FCDL 2004a）。

実践を基盤とするルートであるが、これに関しては様々なルートからの資格取得が可能になったが、資格取得に向けた研修の受講には課題がある。たとえば、2004年の調査（Glen.et.al. 2004）では、コミュニティワーカーが研修を受けている割合は低いことが明らかにされている。有給のコミュニティワーカーの、過去1年間のコミュニティワーク関連の研修参加率は51%で、47%はどこにも参加していないと回答した。理由は予算不足45%、業務多忙37%、研修場所の問題35%、個人的な問題31%の順であった。同報告書の面接調査結果をみると、研修の問題点として、交通の不便な地方都市に住むワーカーのための研修、難聴などの障害を持っているワーカーへの対応、少数言語による研修の少なさ、情報格差などが研修参加の障壁にあげられている。一方、無給のコミュニティワーカーに関しては、受講料の問題、高等教育への抵抗感など、希望はあるが参加できない事情を持つ者が多いと報告されている。これらの結果を見る限り、有給のワーカーの教育・訓練は業務体制、予算の執行などの見直しによって改善されることが見込まれるが、ボランティアなど無給の場合は、金銭的な負担の多い研修の受講は望みにくいと考えられる。

その他、現在のところ教育・訓練及び資格取得ルートの一貫性とわかりやすさに課題を残していること、既存の確立した資格と実践基盤の資格を同等の価値の整合性、実習教育の基準の明確化、教育機関と連携した理論的な教育、指導者や評価者の資格、学習を支援してくれるメンターの不足などの課題がある（FCDL 2004b）。さらに、NOSの目的や本質的な問題として、コミュニティワークの職業領域から承認が得られる内容なのか、有用な資格システムに創設していくためにはどうしたらいいのか、ユースワークなどの関係領域との承認する内容の整合性はどのようにつけていくのか、教育資格との整合性をどのようにつけていくのか、承認過程にかかる財源確保はどうすべきかなど問題も残された

（Community Development Routs and Routes 2010）。なお、NOSは2004年から再び改訂されることになり、改めて、実践の方向性や機能および役割を再規定すること、実践に活用していくこと、学びと資格の枠組みを精査していくこと、戦略的に計画を進めていくこと、ヨーロッパの他国との整合性をつけていくことが目指された（Community Development Roots and Routes Conference 2004）。

コミュニティワークの職業資格制度の整備により、コミュニティワーカーの育成において重要な課題であった、高等教育機関間および高等教育機関とそれ以外の教育機関間における教育内容の基準化や質の向上、資格制度の一本化については改善された。しかし、コミュニティワークが本当に専門性の高い職業として認められるためには、資格取得の障壁をできるだけ取り除き、資力に関係なく教育・訓練が受けられる制度や長期・安定雇用へ向けた環境整備が必要であろう。

第 5 節 小括

本章で取上げた 1990 年代中葉から 2000 年代中葉にかけては、第 4 章で述べた 1970 年代に匹敵するほどコミュニティワークの黄金時代であったといえよう。労働党の政策内容はまったく目新しいものではなく、前政権の焼き直しともみなすことができるが、「市民社会の再生」や「アクティブなコミュニティ」が目標に掲げられ、数々の地域事業の展開があった。

コミュニティケア政策において地方自治体は、これまでより福祉サービスの運営管理の機能を重視し、直接的なコミュニティワークは縮小された。一方で民間営利・非営利の団体によるサービスの開発など、直接的なコミュニティワークの実践への支援は増強された。また、地域再生政策においてはパートナーシップと呼ばれる、分野およびセクターの横断的な協働体制が強化され、地域の問題に取り組むことが奨励された。地域再生政策に関しては、たとえば、近隣地域再生政策において対象範囲を 1,000 人から 10,000 人と小さく限定しすぎ、経済対策や雇用対策の効果に課題も残った。

しかし、コミュニティワークに限れば、地域再生の事業において、方法論と取り上げられ、専門資格、有給・無給を問わず、コミュニティワークの習得が奨励されたことから、拡充期であったといえる。特に、全職業資格の見直しの一環として取り組まれたコミュニティワークの職業資格制度の内容は、1970 年代から 1990 年代初頭におけるコミュニティワークの教育・訓練の状況と比べると格段に整理された。

最近ではコミュニティディベロップメントやコミュニティワークという用語よりも、住民参加、コミュニティケアサービスの提供、地域保健、治安維持など広い範囲も含む概念であるコミュニティプラクティス (community practice) を使

うべきだ (Banks 2003) との見解にみられるように、イデオロギーや中央集権的な考え方にとらわれない、より広い領域に適用できる方法論としてコミュニティワークが活用されようとしている。学術的には、ネットワーク研究 などの実践理論やモデル・アプローチが多数発表されており、ソーシャルワークやユース・コミュニティワークでもなく、どちらかという社会開発の領域においてコミュニティワークが議論される傾向にある。今後、コミュニティワークの専門性がどこまで実態と結びつき、活用されていくのか、また、専門職領域としていかに精査されていくのかを注視していきたい。

《注》

1 ブレア在任時は財務大臣を務め、退任後は首相を務めた。

2 ギデنزは、ケインズ経済を基調とする古典的社会民主主義を第一の道と呼び、小さな政府と市場原理を重視したサッチャー保守党政権の政策を第二の道、その中道を行く政策が第三の道であるとした (Giddens 1998)

3 筆者訳

4 Secretary of State for Health (1998)の pp.1-7 を要約

5 同上 1-8 項を要約

6 同上 2-2 を要約

7 同上 2-3 項を要約

8 Royal Commission on Long Term Care (1999) With Respect to Old Age: Long term care-Rights and Responsibilities. The Stationery Office.

9 英国では、施設に入所した場合は、原則自己負担としており、保有する資産の額が一定額以下の場合のみ、収入に応じて自治体が負担する。ただし、要介護高齢者や障害者の場合、一定条件を満たしておれば、各種手当が支給される仕組みとなっている。詳しくは平岡公一 (2003) 『イギリスの社会福祉と政策研究』ミネルヴァ書房. p.113, p.130 を参照のこと。

10 ケアトラストとは、保健と社会福祉サービスを一体的な組織によって供給する体制をつくる構想であった。2000年のNHS計画では、プライマリ・ケア・トラスト(Primary Care Trust)と、新ケアトラスト(New Care Trust)が構想された。プライマリー・ケア・トラストやケア・トラストの設立は英国保健局

(Department of Health)によると、2000年のNHSの計画に発表され、機関が設置された。英国保健局のホームページ

<http://www.doh.gov.uk/about/newnhs.htm>、<http://www.doh.gov.uk/caretrusts>

に詳しい。また、田端光美（2003）の著書に解説されている。pp. 278-279 を参照

¹¹ 門田（2005）によれば、精神障害者の分野は精神保健トラストにおいてサービス提供が行われており、そこでのケアマネジメントはケアプログラムアプローチと呼ばれると述べている。

¹² 新コミュニティ課はボランティア施策を続行し、先に財務省が出した民間非営利セクターをもっと活用するという勧告などを実施し、チャリティ課はチャリティ法の改正に取り組む、市民社会復興課は政府の市民権（citizenship）に関する各種計画を実行する部署である。

¹³ エイジコンサーンは、第二次世界大戦中から活動する団体で、高齢者福祉に関する協議会である。在宅福祉サービスに関わらず、民間保険の販売、余暇・旅行など様々な情報やサービスを提供する団体である。エイジコンサーンのホームページは <http://www.ageuk.org.uk/>。

¹⁴ これらの協定により、地方自治体では、ディストリクトやカウンティ、行政分野を超えたパートナーシップが組織できるようになった。自治体国際化協会（2010）『英国の地方自治 2009 年改定版』（<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j32.pdf>, 2010 年 12 月 10 日アクセス）を参照のこと。

¹⁵ 2006 年 6 月には社会的排除対策室のかわりに、社会的排除タスクフォース（Social Exclusion Task Force）が設立された。

¹⁶ 日本では、地方自治体は全国一律の二層制（都道府県と市町村）であるが、英国の地方自治体は一様ではない。イングランドは一層制と二層制が混在しており、ウェールズ、北アイルランド、スコットランドは一層制に統一されている。

二層制は、ディストリクト（district）とカウンティ（county）に分かれており、ディストリクトは日本でいう市町村に相当し、カウンティは県に相当する。大都市圏は、一層制のディストリクト（Metropolitan District Council）と、非大都市圏のユニタリー（Unitary Council）がある。一層制の自治体は、県と市の両方の機能を併せ持つ自治体である。ロンドンではグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority）と、32 のロンドン区（London Borough Council）およびシティ（City of London Cooperation）から構成される。ウェールズ、スコットランドの一層制自治体はユニタリー、北アイルランドではディストリクトと呼ばれている。なお、この記述は自治体国際化協会（2010）『英国の地方自治 2009 年改定版』（<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j32.pdf>, 2010 年 12 月 10 日アクセス） p.16 の記述を引用した。

¹⁷ Community Plan は、2002 年の初頭に導入され、全体の行政区のなかでの優先順位を設定した。一方、近隣地域再生中間監査報告と構造的戦略（Neighbourhood Renewal Interim Audit Report and Framework Strategy）は、社会保障に依存する地域に焦点をあてた戦略で、監査報告は、基本的な情報を基盤とする幅広い文脈の中で理解することが必要であると報告された。Islington Community & Neighbourhood Renewal Strategy(2003)を参照した。

18 この部分については、コミュニティと地方政府局（Department for Community and Local Government 2010） pp. 109-117 を要約した。

19 スキルと知識のプログラム（Skills and Knowledge Program）とは 2001 年に発表された事業で、政府直轄のチームが取組んだ。政府は地域再生政策におもったほど効果が上がらないのは、地域活動のリーダーや専門家、地域再生政策に携わる公務員らがコミュニティを支援するためのスキルを十分身につけていないこと、地域社会や住民組織に関する知識の欠如があると指摘した（NRU 2003）。

20 NVQ の 5 つのレベルの能力要件の目安は以下のとおりである（谷口 2010）。NVQ レベル 5 = 予測困難な事態に対応でき、人材・資材の配置について高度な責任が求められる。計画、設計、実行、評価、分析、判定の確実な能力が求められる。NVQ レベル 4 = 複雑で技術的・専門的な作業ができ、仕事に対して相当高い責任と自主性が求められる。他の作業員の仕事に対する責任や人材・資材の配置についての責任もかなり求められる。

NVQ レベル 3 = 非定形で複雑な作業に対応でき、仕事に対してもかなりの責任と自主性が求められる。作業指導など監督的な能力もしばしば求められる。

NVQ レベル 2 = ルーチンワークのほか、ある程度変化のある作業もできる。仕事に対する責任と自主性も多少求められる。

NVQ レベル 1 = 主に予測できる決まった作業（ルーチンワーク）ができる。

21 パウロ（PAULO）はコミュニティディベロップメントの全国訓練組織（NTO）であるが、他にもユースワーク（Youth Work）、コミュニティを基盤とする成人教育（Community based Adult Learning）の教育・訓練の開発を行っていた組織である。

終章 要約と結論

第 1 節 各章の要約

分析の枠組はコミュニティケア政策と地域再生政策の二つの政策軸を縦軸に、6 期の時代区分を横軸に設定し、政策とコミュニティワークの事実関係の整理を行い、コミュニティワークの実践と専門性がどのように進展していったか分析した。

時代区分は次のとおりである。第 1 期（第 1 章）は「コミュニティワークの源流」とし、19 世紀末まで、第 2 期（第 2 章）は「コミュニティワークの萌芽期」とし、1900 年代初頭から 1940 年代中葉まで、第 3 期（第 3 章）は「コミュニティワークの理論形成期」とし、1940 年代中葉 1960 年代初頭まで、第 4 期（第 4 章）は「コミュニティワークの発展期」とし、1960 年代中葉から 1970 年代まで、第 5 期（第 5 章）は「コミュニティワークの転換期」とし、1980 年代から 1990 年代初頭まで、第 6 期（第 6 章）を「コミュニティワークの拡大期」とし、1990 年代中葉から 2000 年中葉までと区分した。

第 1 期は 19 期末の時代背景を踏まえ、コミュニティワークの源流といわれる慈善組織協会（以下、COS と略す）とセツルメント運動について検討した。

19 世紀末の社会は、貧富の差が激しく、労働者階級の生活は極めて貧しかった。炭鉱や工場労働者の賃金は低く、住環境も劣悪で、感染症による死亡率の高さが際立っていた。児童の未就学問題も絡み、労働者が貧困から抜け出すのは困難なことであった。しかし、19 世紀末、ラウントリーやシーボームの調査により、都市部の貧困の実態が明らかにされると、政府も貧困対策を講じざるを得ず、公衆衛生・住宅建設などの施策が実施された。一方、当時は福音主義の影響もあり、民間非営利団体による慈善活動が活発であった。このような時代に誕生したのが COS とセツルメント運動であった。

COS の主たる目的は、第一に濫給や漏給を防ぐために、民間非営利団体間の連絡調整を行うこと、第二に貧困状態にある低賃金労働者たちへの効率的・効果的な支援方法を確立することであった。登録する団体数や活動地域に偏りがあったため、COS の目的は十分に達成されなかった。また、COS の中央評議会は障害児や児童の問題への制度改正に取り組んだ。COS のコミュニティワークは間接的

なものであった。

一方、セツルメントの活動内容は各館ごとに違っていたが、セツルメント運動は、博愛、人間の価値と尊厳の尊重、対話の必要性、平等と公正、社会連帯に価値を置き、コミュニティ教育を通じて住民にそれを伝えていくことであった。セツルメントの活動は総じて、自助グループの組織化、コミュニティ教育、コミュニティアクションなど、直接的なコミュニティワークアプローチにつながっていた。

第2期は20世紀初頭から第二次世界大戦中の時代背景を踏まえ、NCSSの活動を中心にコミュニティワークを検討した。

20世紀初頭、石炭、鉄鋼、造船、繊維といった英国の伝統産業が斜陽になり、失業者が増大すると、政府は労働者の社会保障制度を拡充した。第二次世界大戦では、戦争という特殊な環境も手伝い、児童や高齢者を中心に、社会福祉のニーズが拡大したことから、政府は民間非営利団体と協力し、社会福祉サービスを提供した。また、19世紀末から問題となっていた都市部の貧困地域の問題に対応する地域再生政策においては、郊外に住宅団地が建設された一方、新しい住宅団地に移れない人々への対応も課題となった。

NCSSはCOSの達成できなかった、民間非営利団体同士の連絡調整機関として1924年に発足した団体である。NCSSは地方社会福祉協議会および農村地域協議会を設立し、調査活動、地方社会福祉協議会や農村地域協議会の支援、人材育成、高齢者や児童など各種協議会の設立支援、コミュニティセンターの設置とコミュニティアソシエーション運動の普及など、間接的なコミュニティワークを実施した。

コミュニティオーガニゼーションやコミュニティディベロップメントの概念の登場は次の時代を待たなければならないが、NCSSが諸問題に関わるプロセスや方法は、本研究のコミュニティワークの定義とほぼ合致していることから、この時代は今日的なコミュニティワークの萌芽期であったといえる。

第3期は1940年代中葉から1960年代初期の時代背景を踏まえ、コミュニティケア政策および地域再生政策におけるコミュニティワークを整理するなかで、理論形成につながる時期であったと位置づけた。

第二次大戦後は、ベバリッジ報告の指針に沿い、公的福祉サービスが拡大され

た。終戦直後に発覚した児童虐待事件は、行政の社会福祉部門におけるソーシャルワークの必要性を喚起し、ソーシャルワーカーが雇用された。ソーシャルワークの専門性の提示が要請され、ヤングハズバンドは、1947年の報告書において、ソーシャルワークの概念と専門性の向上に向けた体系的な教育・訓練と資格制度の創設の必要性を提言した。コミュニティワークは1947年の報告書において初めてソーシャルワークの一方法と位置づけられ、学術的にソーシャルワークにおいて研究が進んだ。

一方、英国では、植民地の独立に際し、教育関係者によってコミュニティディベロップメントが行われ、実践研究が始まった。国連により、コミュニティディベロップメントのインナーシティ問題への適用が提案されたこともあり、英国においてもコミュニティディベロップメントが導入された。指導者は植民地での活動経験者で、彼らは自らの体験を理論化し、英国のコミュニティワーク教育に持ち込んだ。

コミュニティワークの概念はこの時代に形成されつつあったが、ソーシャルワークと教育のそれぞれの分野において、理論構築および教育・訓練が行われていたことから、コミュニティワークの概念が統合され、コミュニティワークの共通概念が定着するのは次の時代を待たなければならなかった。

第4期は1960年代中葉から1970年代の時代背景を踏まえ、コミュニティワークを整理するなかで、地方自治体のコミュニティケアの実践においてコミュニティワークが行われたこと、地域再生政策において独自のコミュニティワークが展開されたこと、そして教育・訓練の取り組みが進展したことが認められたことから、コミュニティワークの発展期と位置づけた。

シーボームの勧告（1968年）に従い、地方自治体の社会福祉の提供体制は再編された。新しく設置された社会サービス局では、コミュニティワーカーが採用され、近隣地域を基盤としたコミュニティワークが展開された。コミュニティワーカーの業務は、概ね、自助・相互扶助グループの組織化、資源の動員や調整、コミュニティと学校との連携促進、住居に関する分析、活動への住民参加の促進であった。

一方、地域再生政策では、1960年代末に、政府主導の地域再生事業が発表され、コミュニティワーカーが採用された。なかには急進主義・社会主義をイデオロギ

一とするコミュニティアクションを実践する者も現れた。このような急進主義・社会主義の実践および理論はコミュニティワークに新たな視点をもたらした

コミュニティワークの教育・訓練に関しては進展がみられた。1968年に発表されたガルベンキアン報告においては、教育・訓練の必要性が提言され、主としてソーシャルワークの専門教育課程においてコミュニティワークの教育・訓練コースが設置された。また、1970年代中葉には実践を基盤とする教育・訓練も実施され、コミュニティワークを一つの専門職領域を確立しようとする動きがみられた。

第5期は1980年代から1990年代初頭の時代背景を踏まえ、コミュニティワークを整理する中で、コミュニティケア改革や地域再生政策におけるコミュニティワークの位置づけなどから、コミュニティワークの転換期となった。

まず、1990年の国民保健およびコミュニティケア法の制定により地方自治体は様々な社会資源を総合的に計画化し、マネジメントしなけらなくなかった。コミュニティケアサービスの開発にかかわるといった直接的なコミュニティワークのかわりに、当事者団体や住民団体の計画策定への参加促進や組織間の調整など、これまでより高度なコミュニティワークの技術が求められるようになった。

一方、地域再生政策においては、景気の悪化や失業者の増加に伴い、福祉サービスへの補助金打ち切りが続いたため、1990年代には地域再生事業の補助金を受けてきた民間非営利団体の財政が厳しく、コミュニティワークの展開に支障をきたした。

保守党政権下において、急進主義・社会主義コミュニティワークが縮小されていった。背景には社会福祉サービスの準市場化など、新自由主義体制下で、社会主義イデオロギーを実現できる場所が狭められなかったことが一つの理由となった。保守党政権が福祉にも市場原理を持ち込んだことが、結果的にコミュニティワークの目的の一つである社会変革という側面を弱めていった。

第6期は1990年代中葉から2000年代中葉の時代背景を踏まえ、コミュニティケアおよび地域再生政策におけるコミュニティワークの展開とコミュニティワークの資格をめぐる動向の整理を通したところ、実践面や専門性向上への取り組みをみてもコミュニティワークが拡充されてきたことがわかった。

コミュニティケアの改革点は、ダイレクトペイメントの拡大、ケアの費用負担問題の議論、保健医療の連携とその強化の3点であった。ケアマネジメントは、

よりシステム化され、厳格化されていった。そして、もう一方で、政府は「アクティブな市民社会をつくる (Active Citizen Ship)」を政策課題として掲げ、ボランティアの振興、民間非営利団体の支援を積極的に行った。

地域再生政策において政府は、社会的排除の問題を雇用、生活環境、安全、福祉、教育の複合的な問題ととらえ、包括的に支援していく方針を打ち出した。コミュニティワークの主な活動内容は、1980年代と同様に、雇用対策、人種差別、などへの対応であったが、異なる点は、単に仕事や教育を与えるだけでなく、本人の潜在能力 (capacity) に着目したこと、自立の促進を基本的な理念としたことである。また、多様なセクターが分野横断的に事業に取り組める体制を整備した。コミュニティワークにも関心を示し、市民から専門職までを対象とする教育・訓練事業が実施された。

コミュニティワーカーの全国職業水準 (NOS) と全国職業資格 (NVQ) は 1995年に誕生し、義務教育修了レベルの知識・技術が必要とされる NVQ2 レベルから高等教育レベルの知識・技術を必要とされる NVQ4 レベルまでの資格が制定された。その後、2002年と2004年の改訂を経て、実践を基盤とする資格取得ルートと学術資格との関連性が明確にされ、学習する内容も細かに決められた。NOS、NVQの開発により、コミュニティワークはソーシャルワークやユース・コミュニティワークという領域とは別の新たな職業領域に形成されつつある。

第2節 結論

ここまで、本研究は19世紀末以降、コミュニティワークがコミュニティケア政策と地域再生政策においていかに展開してきたか、概観した。コミュニティワークは主としてコミュニティケアおよび地域再生政策の政府や地方自治体が打ち出す指針、それに伴う事業予算、事業主体となる団体・組織の指針、雇用されるコミュニティワーカーの価値や知識及び技術、コミュニティワーカーの教育・訓練が相互に影響を与えながら展開していくものであるといえよう。

さて、序章では、本研究の目的を英国のコミュニティケアと地域再生の両政策におけるコミュニティワークの実践の歴史を政策との関連を整理することにより、第一にコミュニティワークの目的や視点の変遷を明らかにすること、第二にコミュニティワークの理論やモデルおよびアプローチ形成の背景や過程を明らかにす

ること、第三に先行するコミュニティワークの取り組みのなかでも、特に地域再生におけるコミュニティワークの問題や実践課題から示唆を得ること、第四にコミュニティワークの専門性の向上への取り組みと教育・訓練の体系化の過程と今後の課題を明らかにすることであると述べた。ここでは、これらの目的に沿って考察を行い、それを結論としたい。

まず、コミュニティワークの目的や視点の変遷であるが、これについて理論やモデルおよびアプローチの形成過程と重ねあわせてみると、分岐点は第二次世界大戦前後であったといえる。第二次世界大戦以前におけるコミュニティワークの目的および視点は、主として貧困地域の生活改善を目的とし、人々の生活環境を外部から整えつつ、住民に教育的プログラムを提供することにより、生活水準の向上を図ることであった。COS やセツルメント運動、そして NCSS の活動はコミュニティワークの実践であったといえるが、そこにはコミュニティワークの概念を形成しようとする動きはまだみられなかった。

一方、第二次世界大戦以降のコミュニティワークは公的サービスに組み込まれることにより、貧困地域以外にも、コミュニティケア政策の中で、社会福祉、教育、都市計画など、普遍的な地域における生活問題の改善を目的に展開されるようになった。このことに加え、コミュニティワークの概念および実践理論がソーシャルワーク、教育の領域で研究されることにより、コミュニティワーカーという新しい職業が誕生した。特に第4期はコミュニティワークの実践や理論研究が進展した時代であった。

第4期以降のコミュニティワークの目的や視点を振り返ると、それぞれ時代の政策やイデオロギーが反映されている。第4期は急進主義・社会主義のイデオロギーの登場により、社会構造や権力の改革や権利の回復を目的がコミュニティワークに加わった。また、第5期になると社会福祉にも市場原理が持ち込まれ、急進主義・社会主義の活躍の場が失われていった。かわりに、1990年の国民保健およびコミュニティケア法の成立以降、地方自治体単位の計画的なサービス提供が求められた。そして第6期になると、新たな市民社会の構築と社会的包摂が政策目標に掲げられ、社会開発（ディベロップメント）の視点が強調されるようになった。また、これまでより一層、ネットワーキングや行政と民間団体とのパートナーシップと呼ばれる協働のモデルやアプローチが模索されるようになった。政

策やイデオロギーがすべてのコミュニティワークを刺激するわけではないが、一部の活動が影響を受け、新しいモデルやアプローチの開発に貢献してきたといえる。日本と英国の政策動向は異なるが、英国の変革のスピードは速く、日本の先を行っているように思われる。介護保険や自立支援法など、日本におけるコミュニティケアやまちづくりの諸課題を考えると、英国の取り組みから学ぶことは多い。

次に、地域再生政策におけるコミュニティワークについては、第4期の1970年代以降の地域再生政策におけるコミュニティワークの実践が示唆に富む。まず、一連の取り組みを振り返ると、実施された事業は、1970年代は福祉サービスを中心とし、1980年代は失業者対策を重点化されていた。しかし、失敗を踏まえ、第6期の事業はまちづくりの視点に立ち、福祉、失業者対策、治安、保健など分野横断的な取り組みが行われた。対象とする地域を狭くしすぎると、経済面での改善に結びつかないことが実証されており、そこは工夫が必要であるが、総合的な取り組みという視点は日本でも求められている。

また、地域再生政策におけるコミュニティワークの課題について、トウェルブトリーズ (Twelvetrees 2008)は、地域再生政策におけるコミュニティワークを効果的に進める条件として、第一に特に資金面において永続的活動ができるような支援体制、第二にアウトリーチの力量の強化、第三に公的機関、民間非営利団体、民間営利団体などあらゆる機関を包摂するネットワークの構築、第四にパートナーシップ内に技術をもったスタッフの配置であると述べているが、日本におけるまちづくりにおいても、このような指摘は参考になる。

最後に、英国におけるコミュニティワークの教育・訓練および資格制度から学ぶべき点は多い。英国においてコミュニティワークの体系的な教育・訓練の必要性が議論されたのは1960年代にさかのぼる。これはヤングハズバンドの功績に負うところが大きい。高等教育機関ではソーシャルワークとユース・コミュニティワークコースでコミュニティワークコースが始まった。1970年代半ばには通信教育や徒弟制度など様々な形の教育・訓練が提供されるようになったが、教育内容や目標とする到達レベル、修了後の資格が統合されていないことが問題とされていた。転機となったのは1995年代のコミュニティワークのNOSおよびNVQの設置である。さらに第6期になると、NOSおよびNVQの見直しがあり、高等

教育の学位や実践を基盤とするコースを受講して得られる NVQ のレベルとの整合性がつけられ、コミュニティワークという職業領域を確立しつつある。実態調査を見る限り、資格取得者の割合が高くなったとはいえないが、コミュニティワークの NOS および NVQ の創設により、コミュニティワークが等しく市民やボランティアにも開かれたものとなった。日本においてもコミュニティワークの教育・訓練は、地域活動に携わるすべての人々に活用されるべきものであると思われるが、この点について十分に検討されていないことから、英国のシステムに学ぶことは多い。

第 3 節 残された課題

英国のコミュニティワークは多岐にわたる。したがって、本研究で取り上げたコミュニティケアや地域再生政策におけるコミュニティワークだけですべてが語られるものではない。特に、住宅や社会教育の政策において展開されたコミュニティワークの歴史をたどると、本研究で述べたコミュニティワークの理解がより深まると思われる。

また、コミュニティワークの実施機関として、地方自治体や全国ボランティア協議会 (National Council of Voluntary Organization、改名前は NCSS) を取り上げたが、この団体だけがコミュニティワークの展開に寄与したわけではなく、高齢者問題の全国組織であるエイジコンサーン (Age Concern)、地域活動および調査研究の支援をしているラウントリー財団 (Joseph Rowntree Foundation)、コミュニティディベロップメントエクスチェンジ (Community Development Exchange) など、財力、組織力を備えた民間団体の貢献も無視することはできない。主たる団体の設立経緯や活動の展開についても今後の研究課題としたい。

最後に、英国におけるコミュニティワークの概念は、ソーシャルワーク領域を超え、地域活動に関わる多くの分野に応用できる概念や方法論であると捉えられている点は示唆に富む。日本においてもコミュニティワークがソーシャルワーク以外にも普及することが望まれる。また、NOS および NVQ の改訂、1997 年以降の教育・訓練関連事業の評価の発表、などコミュニティワークの教育・訓練および資格制度はさらに使いやすく、わかりやすいものに変化しつつある。これらの動向については今後の課題としたい。

≪文献≫

- Abel-Smith, B. and Townsend, P. (1965) The poor and the poorest : a new analysis of the Ministry of Labour's Family expenditure surveys of 1953-54 and 1960. G. Bell
- Abrams, M. (2007) The Population of Great Britain, Read Books.
- 秋田茂 (2004) 「繁栄の時代－1851年～73年」村岡健次・木畑洋一編『イギリス史 3－近代－』山川出版, 119-168.
- Audit Commission (1986) Making a Reality of Community Care. HMSO.
- Baldock, P. (1974) Community Work and Social Work, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Baldock, P. (1979) An Historical Review of Community Work 1968-78, Community Develop Journal, Vol.14 No.3, 172-181.
- Baldock, P. (1980) The Origin of Community Work in the United Kingdom, Henderson, P. and Jones, D. and Thomas, D. eds. (1980) The Boundaries of change in community work , G. Allen & Unwin. 25 - 48.
- Banks, S. (2003) The Concept of 'Community Practice', Banks, S., Butcher, H., Henderson, P. and Robertson, J., Managing Community Work, Policy Press. 9-22.
- Barclay, P. M. (1982) Social Workers: Their Role and Tasks (The Barclay Report), Bedford Square Press. (=1984、小田兼三訳『ソーシャル・ワーカー『役割と任務』全国社会福祉協議会.
- Barr, A. (1991) Practising Community Development. Experience in Strathclyde, Community Development Foundation.
- Batten, T. R. (1948) Problems of African Development, Oxford University Press.
- Batten, T. R. (1957) Communities and Their Development: An Introductory Study with Special Reference to the Tropics, Oxford University Press.
- Batten, T. R. (1967) The Non-Directive Approach in Group and Community Work, Oxford university press.
- Beveridge, W. (1948) Voluntary Action: a report on methods of social advance, Allen and Unwin.
- Beveridge, W. and Wells, A. F.(1949) The Evidence for Voluntary Action: Being Memoranda by Organisations and Individuals and other Material relevant to Voluntary Action, George Allen and Unwin LTD.
- Bhalla, A.S. and Lapeyre, F.(2004) Poverty and Exclusion in a Global World, 2nd ed. Palgrave Macmillan. (=2007、福原宏幸・中村健吾訳『グローバル化と社会的排除－貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂.)
- Blair, T. (1996) New Britain: My Vision of a Young Country, Fourth Estate.
- Blakemore, K. (2003) Social Policy an introduction second edition, Open University Press.
- Boaden, N. (1978) Unit 16 Community Work in Liverpool: an Overview, Hall, W. and

- Keynes, M. eds., Block five Community work in practice1, Open University Press.
- Bosanquet, H. (1914) Social work in London 1869 to 1912: A History of the Charity Organization Society, J. Murray .
- Brasnett, M. (1969) Voluntary Social Action: a History of the National Council of Social Service 1919 -1969, National Council of Social Services.
- Briggs, A. and Macartney, A. (1984) Toynbee Hall, the First Hundred Years, Routledge and Kegan Paul.
- Broady, M., Clark, R., Marks, H., Hills, R., Sims, E., Smith, M. and White, L. eds. (1990) Enterprising Neighbours. The development of the community association in Britain, National Federation of Community Organisations.
- Bryan, B., Dadzie, S. and Scafe, S. (1985) The Heart of the Race: Black Women's Lives in Britain, Virago.
- Butcher, H., Glen, A., Henderson, P. and Smith, J. eds. (1993) Community and Public Policy, Pluto Press.
- Bucher, H. (2003) Organisational Management for Community Practice, Banks, S., Butcher, H., Henderson, P. and Robertson, J. eds. Managing Community Practice: Principles, Policies and Programmes, Policy Press, 83-102.
- Calouste Gulbenkian Foundation (1968) Community Work and Social Change, A report on training, Longman.
- Calouste Gulbenkian Foundation (1973) Current Issue in Community Work, Routledge & Kegan Paul.
- CeVe Scotland (1990) Preservice Training for Community Education Work, Scottish Community Education Council.
- CCETSW Community Work Study Group (1975) Social Work Curriculum study: the Teaching of Community Work: a Study Group Discussion Paper, CCETSW.
- CDP Information Unit (1974) National CDP Interproject Report, CES.
- Clarke, P. (1996) Hope and Glory: Britain 1900-1990, Penguin Books Ltd. (=2004, 西沢保他訳『イギリス現代史 1900-2000』名古屋大学出版会.)
- Clark, S.(1996) Social Work as Community Development: A Management Model for Social Change, Ashgate.
- Coleman, D. A.(1987) UK Statistics on Immigration: Development and Limitations, Immigration Migration Review, 21, Winter, 1137-52.
- Community Development Project Working Group (1974) The British National Community Development Project 1969-1974, Community Development Journal, 19(3), 162-86.
- Community Development Roots and Routes Conference (2004) Towards a coherent learning and qualifications framework for community development work.

- Community Development Roots and Routes (2010) Briefing Paper 4, Endorsement of CD Learning and Qualifications Programs.
- Cootes, R. J. (1966) The Making of Welfare State, Longman Group Limited. (=1977、星野政明訳 (1977) 『イギリス社会福祉発達史－福祉国家の形成』風媒社.)
- Cox, D. J. and Derricourt, N. J. (1975) The de-professionalisation of Community Work, Jones, D. and Mayo, M. eds. Community Work Two, Routledge & Kegan Paul Ltd, 75-89.
- Craig, G. (1989) Community Work and the State, Community Development journal, 24(1) 3-18.
- Crocker, R. H. (1992) Social Work and Social Order: The Settlement Movement in Two Industrial Cities, 1889-1930, University of Illinois Press.
- Cullingworth, B. and Vincent, N. (2002) Town & Country Planning in the UK, 13th edition, Routledge.
- Curno, P. (ed.) (1978) Political Issues and Community Work, Community Work 4, Routledge and Kegan Paul.
- Department for Community and Local Government (2010) Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal Final Report.
- DHSS (1981) Growing older, London, H.M.S.O
- DoE (1977) Policy for the Inner Cities. HMSO Cmnd.6845.
- Dominelli, L.(1990) Women and Community Action, Venture Press.
- Dominelli, L. (2004) Social Work- Theory and practice for a changing profession, Policy Press.
- Evans, B. (1992) The Politics of the Training Market : From Manpower Service Commission to training and Enterprise Councils, Routledge.
- FCWTG(1992) Community Work Forum of Interest Proposal for Community Work Training and Qualifications Update, April 1992: Sheffield: Federation of Community Work Training Groups.
- FCDL (2006) Learning<http://www.fcdl.org.uk/about/definition.htm>, 2006年11月27日アクセス
- FCDL (2004a) Community Development Roots and Routes: Briefing Paper 5－An Overview of Community Development Qualification Provision Within the Higher Education Sector, Federation of Community Development Learning.
- FCDL (2004b) Towards a coherent learning and qualifications framework for community development work: From the Community Development Roots and Routes Conference.
- Francis et al. (1984) A Survey of Community Workers in the United Kingdom, NISW.
- 藤井博 (2010) 「第 8 章ソーシャルワークの方法Ⅱ」岩間伸之・白澤政和・福山和女編著

- 『ソーシャルワークの理論と方法 I』 ミネルヴァ書房,245-272.
- Gallacher, J., Ohri A. and Roverts, L. (1983) Unemployment and Community Action, Community Development Journal, (18) 2 - 9.
- Gaster, R. (1993) Neighbourhood Centres and Community Care in Liverpool, Gaster, L., Harrison, L., Martin, L., Means, R., Thistlethwaite, P., Working Together for Better Community Care, SAUS, 179-203.
- Giddens, A. (1998) The Third Way, Policy Press. (=1999, 佐藤隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社.)
- Glen, A., Henderson, P., Humm, J., Meszaros, H. and Gaffney, M. (2004) Survey of Community Development Workers in the UK, Community Development Foundation.
- Glennerster, H. (1981) From Containment to Conflict ?; social Planning In Seventies, Journal of Social Policy, 10(1) (=坂田周一訳「七十年代イギリスにおける社会計画の明暗」)
- Green, J. R. (1867) Stray Studies, Library of Congress Cataloging in Publication in Data. reprinted 1903, 1972.
- Griffiths, R. (1988) A Report to the Secretary of State for Social Services, Community Care: Agenda for Action, HMSO. (=1989, 小田兼三訳『コミュニティケア：行動のための指針』海声社.)
- 郡司篤晃 (2006) 「イギリスにおける医療と介護の機能分担と連携」『海外社会保障研究』156, 19-31.
- Hadley, R. and Hatch, S. (1981) Social Welfare and the Failure of the State, George Allen & Unwin.
- Hall, P. (1969) The Social in Modern England, Anthony Forder (=1975, 柴田善守訳『イギリスにおける社会保障と社会福祉 (下巻)』岩崎学術出版社.)
- Hall, W. and Keynes, M. (1978) Block Two The Organizational and Legal Context, Open University Press.
- Halsey, A.H. (1972) Educational Priority,1, HMSO.
- Hanmer, J. and Rose, H. (1980) Making sense of theory, Henderson, P., Jones, P. and Thomas, D. N. eds., The Boundaries of Change in Community Work, Allen & Unwin, 69 - 88.
- Harrison, L. (1993) Newcastle's Mental Health Services Consumer Group A Case Study of Users Involvement, Smith, R., Gaster, L., Harrison, L., Martin, L., Means, R., Thistlethwaite, P. Working Together for Better Community Care, SAUS, 138-178.
- Henderson, P. and Thomas, D. N. (1979) Community Work Training at The National Institute for Social Work in the United Kingdom, Community Development Journal, 14(2), 115-121.
- Henderson, P. and Thomas, D. N. eds. (1981) Reading in Community Work, George

Allen and Unwin.

Henderson, P., Wright, A., Wyncoll, K. and Association of Community Workers in the U.K. eds. (1982) Successes and Struggles on Council Estates: Tenant Action and Community Work, Association of Community Workers in the U.K.

Henderson, P. (1983) The Contribution of CDP to the Development of Community Work, Thomas, D. N. ed., Community Work in the Eighties, The National Institute for Social Work, 7-10.

Hills, J. (1987) What Happened to spending on the welfare state? Walker, A. and Walker, C. eds., The Growing Divide, Child Poverty Action Group. 88 - 100.

平岡公一 (2003) 『イギリスの社会福祉と政策研究－イギリスモデルの持続と変化』 ミネルヴァ書房.

HMSO (1968) Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services. (=1989, 小田兼三『地方自治体と対人福祉サービス』相川書房.)

HMSO (1969) Report of Community Relations Commission for 1968/69.

HMSO (1988) Community Care: Agenda for Action. (=1989, 小田兼三訳『コミュニティ・ケア：行動のための指針－グリフィス報告』海声社.)

HMSO(1989) Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond (=1991, 小田兼三監訳『英国コミュニティケア白書』中央法規.)

伊部英男 (1964) 『社会計画』至誠社.

市川一宏 (1994) 「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革の展開」『ソーシャルワーク研究』19(4). 259 - 166.

市ノ瀬幸平 (2004) 『イギリス社会福祉運動史』川島書店.

IFS (2006) The Foundation of the First Settlements, British Association of Residential Settlements.

Imrie, R. and Thomas, H. (1999) British Urban Policy: and Evaluation of the urban development corporations, 2nd edition, SAGE.

Islington (2003) Islington Community and Neighbourhood Renewal Strategy.

Islington Council (1993) Welcome to Neighbourhood Services.

Islington Strategic Partnership (2007) Islington's Local Area Agreement 2006 - 2009.

伊藤淑子 (1996) 『社会福祉職発達研究－米英日三カ国による検討』ドメス出版

Jas, P., Wainwright, W. S., Passey A. and Hems, L. (2002) The UK Voluntary Sector Almanac 2002, NCVO Publications.

Jeffer, T. (2001) 'Something to give and much to learn' : Settlements and youth work, Gilchrist, R. and Feffer, T. eds. Settlements, Social Change & Community Action, Jessica Kingsley Publishers, 152 - 172.

自治体国際化協会 (2004) 「英国の地域再生性政策」『Clair Report』 253.

- http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/253-1.pdf、2006年7月8日。
- Jones, D. (1977) *Community Work in the UK*, Specht, H. and Vickery, A. eds. Integrating Social Work Methods, George Allen and Unwin.
- Jones, K. (1994) The Making of Social Policy in Britain 1830-1990, The Athlone Press, London.
- Johnson, C. (2001) *Strength in Community - Historical development of Settlements internationally*, Gilchrist, R. and Jeffs, J. eds. Settlements, Social Change and Community Action, Jessica Kingsley Publishers, 69-91.
- Joseph Rowntree Foundation (1995) Unleashing the Potential: Bringing residents to the centre of regeneration.
- Johnson, C. (2001) *Strength in Community - Historical development of Settlements internationally*, Gilchrist, R. and Jeffs, J. eds. Settlements, Social Change and Community Action, Jessica Kingsley Publishers, 69-91.
- 門田直美 (2005) 『イギリスにおける認知症高齢者ケアマネジメント』障害保健福祉研究情報システム (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/kadota/index.html>, 2009年5月1日アクセス)。
- 加納恵子 (1983) 「英国のコミュニティ・ワーク序説 (II) - コミュニティ・ワーカーたちの苦悩 -」『地域福祉研究』12, 71-76.
- 加納恵子 (1989) 「イギリスでの歴史」高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘『コミュニティ・ワーク』海声社, 23-33.
- Kendall, J. and Knapp, Martin (1996) The Voluntary sector in the UK, Manchester University Press.
- 小山路男 (1978) 『西洋社会事業史論』光生館.
- 小山善彦 (2009) 『イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—』公人の友社.
- 小堀眞裕 (2005) 『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房.
- 小玉徹 (2010) 『福祉レジームの変容と都市再生—雇用と住宅の再構築を目指して—』ミネルヴァ書房.
- Kogan and Terry (1971) The Organization of a Social Service department: a Blueprint, Book Stall Publication.
- 木畑洋一 (2004) 「第二次世界大戦」村岡健次・小畑洋一編『イギリス史 3』山川出版社, 319-344.
- 近藤正 (1970) 「ユース・サービスの発展と今後の方向—1970年代のユース・コミュニティワーク」『社会教育』25 (7), 30-32.
- 厚生省中央福祉審議会 (1971) 『コミュニティ形成と社会福祉』.
- Kuenstler, P. (1961) Community Organization in Great Britain, Faber and Faber.
- 京極高宣監修・編集、小田兼三・桑原洋子・谷勝英・高山忠雄編 (1993) 『現代福祉学レキ

シコン』雄山閣出版.

- Lampard, E. E. (1999) The Urbanizing World, Dyos, H. J., Wolff, M. eds., The Victorian City, 1, Routledge, 3-58.
- Lady Margaret Hall Settlement(1939) Social Services in North Lambeth and Kennington, Oxford University Press.
- Leaper, R.A.B(1968) Community Work, NCSS.
- Lifelong Learning(2009) National Occupational Standard for Community Development Work.
- Lock, C. S. (1910) Charity and Social Life, A Short History of Religious and Social Thought in Relation to Charitable Methods and Institutions, reprinted by Geikie Press in 2008.
- Loney, M. (1983) Community against Government, The British Community Development Project 1968-78, British Library in Publication Data.
- Lowe, R. (1993) The Welfare State in Britain since 1945, Macmillan Press LTD.
- Lupton, R. and Power, A. (2005) Disadvantaged by where you live? New Labour and Neighborhood Renewal, Hill, J. and Stewart, K. eds., A More Equal Society?, 119-142.
- 前田大作 (1961) 「コミュニティ・オーガニゼーション講座 コミュニティ・オーガニゼーションの理念はどう発展してきたか」 『月刊福祉』 44(11), 32-39.
- 牧賢一 (1966) 『コミュニティ・オーガニゼーション概論：社会福祉協議会の理論と実際』 全国社会福祉協議会.
- Marshall, T. H. (1970) Social Policy, Hutchinson University Library: London. (=1985, 岡田藤太郎訳『社会政策－20世紀英国における－』相川書房.
- Martin, L. and Gaster, L. (1993) Community Care Planning in Wolverhampton: Involving the Voluntary Sector and Black and Minority Ethnic Groups, Smith, R. S., Gaster, L. Harrison, L., Martin L., Means, R., and Thistlethwaite, P., Working Together for Better Community Care, SAUS, 15-52.
- 松山廉「ユースワークに向けた分析と評価について」 『月刊社会教育』 50 (2) , 24-29.
- Mayo, M. (1975) Community development: a radical alternative? Bailey, R. and Brake, M. eds. Radical Social Work, Edward Arnold, 129-143.
- Mayo, M. (1980) Beyond CDP: Reaction and community action, Bailey, R. and Brake, M. eds. Radical Social Work and Practice, Edward Arnold, 182-196.
- Mayo, M. (1998) Community Work, Adams, R., Dominelli, L., Payne, M. eds., Social Work, Themes, Issues, and Critical Debates, Macmillan Press LTD, 160-172.
- Mayo, M. and Robertson, J. (2003) The Historical and Policy Context: Setting the Scene for Current Debates, Banks, S., Bucher, H. Henderson, Robertson, P.J. eds. Making Community Practice, Policy Press. 23-34.
- Mays, N. (1991) Community Care, Scambler, G. ed., Sociology as Applied to medicine,

- Bailliere Tindall.
- McConell, C. (1992) Promoting Community Development in Europe, Community Development Foundation.
- Mckay, D.H. and Cox, A.W. (1979) The Politics of Urban Change, Croom Helm Ltd.
- McMinn, K. and O'Meara, L. (2002) A Profile of Community Development Posts 1995-2002: Report of the Findings of the CWETN Database of Community Development Posts, Community Work Education and Training Network.
- Meacham, S. (1987) Toynbee Hall and Social Reform 1880-1914. The search for community, New Haven: Yale University Press.
- Means, R. and Smith, R. (1985) The Development of Welfare Services fo Elderly People, Croom Helm.
- Mess, H. A. and King, H. (1947) Community Centres and Community Associations, Mess, H. A. (ed.) Voluntary Social Service since1918, London: Kegan Paul, Trench, Trubner and Co.
- Midgley, J. (1995) Social Development - The Developmental Perspective in Social Welfare, Sage Publications Ltd. (=2003, 萩原康生訳『社会開発の福祉学—社会福祉の新たな挑戦』旬報社.)
- Midwinter, E. (1972) Priority Education: an account of the Liverpool Project Harmondsworth, Penguin.
- Moore, B. (1992) Taking on the Inner Cities, Michie, J. ed., The Economic Legacy 1979-1992, Academic Press, 115-139.
- Morrell, C. (1996) Octavia Hill and women' s networks in housing, Digby, A. & Stewart, J.(1996) Gender, Health & Welfare, Routledge.
- Morris, H. (1924) The Village College—Being a Memorandum on the Provision of Educational and Social Facilities for the Country side, with Special Reference to Cambridgeshire.
- 毛利健三 (1988) 「サッチャリズムと社会保障—ニュー・ライト下のイギリス福祉国家とファウラー改革」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家 (上)』東京大学出版会.
- Munday, B. (1980) The Permeation of Community work into Other discipline, D. and Thomas, D., The Boundaries of Change in Community Work, George Allen and Unwin, 176-196.
- 永田幹夫 (1988) 『地域福祉論』全国社会福祉協議会.
- National Federation of Community Associations (1950) Our Neighbourhood, National Council of Social Service.
- NHS Islington(2009) Islington Joint Strategic Needs Assessment 2009/2010, Islington

Council.

日本生涯学習学会編集（1990）『生涯学習事典』東京書房.

西山康雄・西山八重子（2008）『イギリスのガバナンス型まちづくり』学芸出版社.

野中猛（2006）「英国の精神保健を支える各職種の実情－教育体系と臨床機能－」『日本福祉大学社会福祉論集』115, 日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所, 157-169.

NRU (2002) Factsheet No.13: Skills and Knowledge for Neighbourhood Renewal.

NRU (2005) NRU and GO Strategies and Delivery- Skills and Knowledge Programme Evaluation.

小田兼三（1993）『現代イギリス社会福祉研究』川島書店.

Ohri, A., Manning, B. and Curno, P. eds. (1982) Community Work and Racism: Community Work Seven. Routledge & Kegan Paul in association with the Association of Community Workers.

岡村重夫（1970）『地域福祉研究』

Oppenheim, C (1998) Poverty and Social Exclusion: an Overview, Oppenheim. C. ed. An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty, IPPR.

大橋謙策・野川とも江・田中英樹（1999）『介護保険と地域福祉実践』東洋堂企画出版社.

大橋謙策・手島陸久・千葉和夫・辻浩（2000）『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎.

大橋謙策・原田正樹（2001）『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎.

Owen, D. (1965) English Philanthropy, 1660-1960, Cambridge, Mass : Belknap Press.

Parker, H.(1978) Unit6 Social Work, Social Control and the Law, Hall, W. Keynes, M. Block Two The Organizational and Legal Context, Open University Press, 56-102.

Parry, N. and Parry, J. (1979) Social Work, Professionalism and the State, Parr, N., Rustin, M. and Satyamurti C. eds., Social Work, Welfare and the State, Edward Arnold. 21-47.

PAULO (2002) National Occupational Standard in Community Development Work.

Pimlott, J. A.R. (1935) Toynbee Hall. Fifty years of social progress 1884-1934, Dent.

P. E. P. (1937) Report on The British Social Services A survey of the existing Public Social Services in Great Britain with proposals for future development, PEP: London.

Pople, K. (1995) Analyzing community work its theory and practice, Open University Press.

Popplestone, G. (1971) The Ideology of Professional Community Workers, The British Journal of Social Work, 1(1), 85-104.

Ree, H.(1973) Educator Extraordinary: The Life and Achievements of Henry Morris, Longman.

Reid, K. E. (1981) From Character Building To Social Treatment-The History of the Use

- of Group Work, Westport. (=1992、大利一雄訳『グループワークの歴史—人格形成から社会的処遇へ』頸草書房.)
- Reti, T. (1978) Units17-19 part1 the Vauxhall Multi-Service Centre, Hall, W. and Keynes, M. eds. Community Work in Practice2, the Open University Press, 6-28.
- Roberts, N. (1970) Our Future Selves, Allen and Unwin.
- Rose, M. (2001) The secular faith of the social settlements ‘If Christ came to Chicago’, Gilchrist, R. and Jeffs, T. eds., Settlements, Social Change and Community Action, Jessica Kingsley Publishers, 54-68.
- Rosen, A. (2003) The Transformation of British Life, 1950-2000, Manchester University Press. (=川北稔訳 (2005) 『現代イギリス社会史』岩波書店.)
- Ross, M. (1955) Community Organization: Theory, Principals, and Practice, Harper & Row. (=岡村重夫訳 (1968) 『コミュニティ・オーガニゼーション—理論・原則と実際—』全国社会福祉協議会)
- Rowntree, B. S. and Lavers, G. R. (1951) Poverty and the welfare state, a third social survey of York dealing only with economic questions, Longmans Green.
- Royal Commission on Long Term Care (1999) With Respect to Old Age: Long term care-Rights and Responsibilities, The Stationery Office.
- 定藤丈弘 (1977) 「コミュニティ・オーガニゼーション」 仲村優一・三浦文夫・阿部志郎 『地域福祉教室』有斐閣. 125-134.
- Secretary of State for Health (1998) Modernising Social Service: Promoting independence Improving protection Raising standards, Stationery office.
- Seed, P. (1973) The Expansion of Social Work in Great Britain, Routledge & Kegan Paul.
- SEU (1998) Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal, London. Cm 4045.
- SEU (2001) A New Commitment for Neighbourhood Renewal: National Strategy for Action Plan.
- 重田信一 (1962) 「コミュニティ・オーガニゼーションの技術とはなにか」『月刊福祉』 45(8), 42-45.
- Short, J. R. (1982) Housing in Britain, Methuen & Con. Lid.
- 社会福祉士養成講座編集委員会編 (1989) 『社会福祉援助技術各論Ⅱ』中央法規.
- 社会福祉士養成講座編集委員会編 (2009) 『地域福祉の理論と方法』中央法規.
- Sinclair, T. (1987) Apprenticeship Training, Youth and Policy (21).
- Sleeman, J. F. (1973) The Welfare State its aims benefits and costs, George Allen & Unwin Ltd.
- Smith, G. (1978) Unit5 the Social Work Agency, Hall, W. Keynes, M. eds., Block Two The Organizational and Legal Context, Open University Press, 8-52.

- Smith, I. (1989) *Community Work and Recession: A Practitioner's Perspective*, Langan, M. and Lee, P. eds., Radical Social Work Today, Unwin Hyman, 258-278.
- Smith, J. (2001) *Settlements and adult education*, Gilchrist, R. and Jeffs, T. eds. *Settlements*, Social Change and Community Action, Jessica Kingsley Publishers. 123-151.
- Smith, M. (1961) *New Estates*, Kuenstler, M.A. ed., Community Organization, Faber and Faber LTD. 43-58.
- Smith, M. K. (2002) Community Centres and Associations, The encyclopedia of informal education, www.infed.org/association/b-comcen.htm. 2008年5月5日アクセス.
- Smith, R. S., Gaster, L. Harrison, L., Martin L., Means, R., and Thistlethwaite, P. (1993) Working Together for Better Community Care, SAUS.
- 園田恭一 (1978) 『現代コミュニティ論』東京大学出版.
- Speck, A.W. (1993) A Concise History of Britain 1707-1975, Cambridge University Press. (=2004、月森左知・水戸尚子訳、『イギリスの歴史』創土社.)
- 住谷馨・右田紀久恵 (1973) 『現代の地域福祉』法律文化社.
- 炭谷茂(1998) 「コミュニティ・ケアの確立をめざして」社団法人生活福祉研究機構 『イギリスの実践にみるコミュニティ・ケアとケアマネジメント』中央法規.
- 田端光美 (2003) 『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣.
- 田端光美 (1988) 「コミュニティワークの展開と日本の課題」『ソーシャルワーク研究』14 (3) 4-9.
- 高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘 (1989) 『コミュニティ・ワーク』海声社.
- 高野史郎 (1985) 『イギリス近代社会事業の形成過程ーロンドン慈善組織協会の活動を中心として』勁草書房.
- 竹内愛二 (1955) 「近代的大都市の問題とコミュニティ・オーガニゼーション」『都市問題研究』7 (10) , 65-78.
- 田中治彦「英国のユースワーク（青少年の指導と援助）の方法に関する研究」『日本教育学会大会研究発表要綱』39, 15-20.
- 谷口政隆 (2002) 「マクロ的方法・技術の課題と展望」仲村優一・窪田暁子・岡本民夫・太田義弘『戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望』ドメス出版, 299 - 321.
- 谷口政隆・在原理恵 (2005) 「コミュニティワークの再構築に向かうイギリスー全国職業資格の設定と活動実態ー」『社会福祉研究』93. 96-101.
- 谷口雄治 (2010) 「英国の NVQ から QCF への経過と背景について」『職業能力開発研究』28.1-14.
- Taylor, M. (1995) *Community Work and the State- The Changing Context of UK Practice*, Craig, G. and Mayo, M. eds., Community Empowerment, Zed Book Ltd. 99-111.
- Taylor, M. (1992) Singposts to Community Development, Community Development

- Foundation and National Coalition of Neighbourhoods.
- Taylor, G. B. (1961) Social Problems of New Towns, Kuenstler, M.A. ed., Community Organization, Faber and Faber LTD.61-94.
- Taylor, M. (1983) Shifting Emphases in Community Work, Thoms, D. N. ed., Community Work in the Eighties, National Institute for Social Work, 21-26.
- Taylor, M., Presley, F. and Chanan, G. (1987) Community Work in the UK1982-6, Library Association Publishing in association with Gabouste Gulbenkian Foudation.
- Thane, P. (1996) Foundations of the Welfare State, Longman. (=2004, 深澤和子・深澤敦訳『イギリス福祉国家の社会史 経済・社会・政治・文化的背景』MINERVA 福祉ライブラリー.)
- Thomas, D.N. (1983) The Making of Community Work, George Allen & UNWIN.
- Titmuss, R. M. (1950) Historiy of the Second World War, Problems of Social Policy, HMSO.
- 所めぐみ(2005)「英国のコミュニティワークの動向」『地域福祉研究』33. 16-31.
- 所道彦 (2008) 「イギリスのコミュニティケア政策と高齢者住宅」『海外社会保障研究』164, 17-25.
- Townsend, A. R. (1983) The Impact of Recession, Croom Helm Ltd.
- 津崎哲雄 (2003) 『ソーシャルワークと社会福祉』明石書店.
- 津崎哲雄 (1986) 「アイリン・ヤングハズバンドの生涯」本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史-1950-1975 (下)』誠信書房, 365-400.
- 東京都社会福祉審議会 (1969)『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について』.
- Twelvetrees, A. (2002) Community Work 3rd edition, Palgrave Macmillan. (=2006, 杉本敏夫訳『コミュニティワーク』久美株式会社) .
- Twelvetrees, A. (2008) Community Work 5th edition, Palgrave Macmillan.
- 右田紀久恵 (1975) 「シーボーム報告以降の英国地方自治体福祉行財政」『社会問題研究』25(1・2・3・4), 11-36.
- 右田紀久恵 (1993) 『自治型地域福祉の展開』法律文化社.
- 梅津實 (2004) 「政治的不安定の時代」『イギリス史 3』389-441.
- Vass, A. A. (1979) The Myth of a Radical Trend in British Community Work: A Comparison of Statutory and Voluntary Projects, Community Development Journal, 14(1) 3-12.
- Waddington, P. (1983) Looking Ahead- Community Work into the 1980' s , Thomas, D.N. ed. Community Work in the Eighties, National Institute for Social Work, 41-46.
- Walker, A. and Walker, C. eds. (1987) The Growing Divide, Child Poverty Action Group.
- Walker, A. ed. (1982) Community Care: The Family, the State and Social Policy, Basil Blackwell & Robertson.
- Walsh, M., Stephens, P. and Moore, S. (2000) Social Policy & Welfare, Stanley Thornes.

- Webb, S. and Webb, B. (1909) The Break-up of the Poor Law, The Public Organization of the Labour Market, Augustusm, Kelly Publishers.
- Whitting, G. Burton, P., Means, R. and Stewart, M. (1986) The Urban Programme and the Young Unemployed, Inner Cities Research Programme, Department of the Environment.
- Woodroffe, K. (1962) From charity to social work in England and the United States, Routledge & Kegan Paul.
- Willmott, P. (1989) Community Initiatives. Patterns and prospects, Policy Studies Institute.
- WRVS (2004 a) The War Years 1938-1945, Fact Sheet.
<http://www.wrvs.org.uk/about-us/our-history/fact-sheets>, 2006年8月11日アクセス.
- WRVS (2004 b) Our Work during the War, Fact Sheet.
<http://www.wrvs.org.uk/about-us/our-history/fact-sheets>, 2006年8月11日アクセス.
- 山口稔 (2010) 『コミュニティ・オーガニゼーション統合化説』 関東学院大学出版.
- 山本隆 (2009) 「ネイバーフッドガバナンスとソーシャルインクルージョン」 日本社会福祉学会
- 柳田雅明・新井吾朗 (2007) 「イギリスの徒弟制度」 平沼高・佐々木英一・田中萬年『熟練工養成の国際比較』 ミネルヴァ書房.
- 横山定雄 (1957) 「コミュニティ・オーガニゼーションー日本社会事業の海外の影響とその消化」 『社会事業』 40 (8) , 73-80.
- Youngusband, E. L. (1947) 1st Carnegie Report, Report on the Employment and Training of Social Workers, Dunfermline: Carnegie United Kingdom Trust.
- Youngusband, E. L. (1959) Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services, HMSO.
- Youngusband, E. (1978) Social Work in Britain 1950-1975, George Allen and Unwin, Ltd. (=1986年本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史-1950-1975(上)』 誠信書房
- Youngusband, E. (1978) Social Work in Britain 1950-1975, George Allen and Unwin, Ltd. (=1986、本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史-1950-1975 (下)』 誠信書房.

資料

コミュニティワークの全国職業水準について

National Occupational Standards in Community Development Workers

はじめに

1990年代初頭より検討されてきたコミュニティワークの職業水準および職業資格は、1995年に提出され、2002年に改訂版が発表された。ここで取り上げるのは、2002年の改訂版である。全容については PAULO (2002) National Occupational Standard in Community Development Work.を参照していただきたい。

1. コミュニティワークのレベル

コミュニティワークのNVQのレベルはレベル2からレベル4まで3段階のレベルが設定されている。

レベル2	共通の関心を持つコミュニティや地理的地域コミュニティのどちらにもかかわらず、地域の中で積極的に活動してきた人々に適合した資格である。コミュニティを発展させるために、有給、無給で援助や支援の役割を持ち、活動している。
レベル3	かなり幅広いコミュニティディベロップメントワークの経験がある人々のためにある。コミュニティやグループを彼らは近隣地域、あるいは問題意識のあるグループやネットワークにおいて活動してきた人である。自分の活動の方向性を決める責任があるほか、他の有給、無給のワーカーに対してガイダンスを行ったり、支援を行ったりする。
レベル4	コミュニティ活動の長い経験がある人に与えられる資格である。グループワーカーボランティアを含むチームやプロジェクトを発展させている。彼らは地方自治体や準市場において働いている。あるいはもっと広範囲や国際的に働いている人かもしれない。彼らの仕事は他のグループやプロジェクトにアドバイスや支援を行うことに焦点を定めている。彼らは政策の発展と実施のモニタリングや評価に責任を持つことになると思われる。

2. 主な役割と内容

全国職業水準はまたコミュニティワーカーに期待される主な役割をAからFまでに分類した。

役割A：コミュニティと組織の活動関係を発展させる。

A1 地域内での人間関係の構築	地域内での密な連絡
	地域内の職場での人間関係の向上支援
A2 地域社会や組織内の一員としての関係確立	地域社会での人間関係の構築
	地域開発の目的と根拠の協議
	地域社会で、共同作業のできる関係作りに着手
A3 地域社会、組織、並びにパートナーシップ内での効果的な関係の構築	人々、組織、グループ間、並びにパートナーシップ内で、共同で作業できる関係作りの着手
	人々を、パートナーシップの仕事に引き付け、それを奨励する方法の確立
	パートナーシップの発展による社会的一体性の保証

役割B：一緒に働き、お互い学べるよう人々を促す

B1 地域グループ／ネットワークの発展への寄与	地域グループ／ネットワークの長所・短所を認識する手助け
	地域グループ／ネットワーク独自の実践を向上させる手助け
	地域グループが、包括的な権限を持って働けるよう、推進。
B2 地域グループ／ネットワーク育成のサポート	地域グループ／ネットワークが長所と短所をつきとめて検討できるようサポート
	地域グループ／ネットワークが独自の実習を進めることができるようサポート
	地域内で包括的に権限をもって働けるよう推進
B3 協力し合って活動するための手助け	共通の課題へ人々を円滑に誘導
	地域グループ／ネットワークの組織化に対する様々な方法の確認
	主要人物、組織、ネットワークや地域内で連携して働く事の奨励
B4 実践と体験による学習の促進・支援	実践と体験から、学問の価値を増進
	実践と体験から学べるようサポート
B5 実習・体験から学ぶ機会作り	実習・体験から学ぶ機会の促進
	実習・体験から学ぶ機会の円滑化
B6 個人、地域グループ、地域社会の軋轢に対するサポート	グループと地域社会が、軋轢の原因を特定し、対処するためのサポート
	軋轢状態内での役割と責任の認識と、適切な行動の支援
B7 軋轢に対処するための、個人、地域グループ、地域社会が取るべき行動	軋轢の因果関係を特定・分析するためにグループもしくは地域社会で対処
	軋轢に対処するために、個人、グループ及び地域社会で対処
	軋轢が起こった状況下で、自分の役割を認識し、適切に行動

役割C：コミュニティの中で変革のための計画や集団行動がとれるためにコミュニティの人々と一緒に活動する。

C1 オプションを選択し、集団行動計画を立てるために地域社会で働くこと	意思決定を助ける情報収集を助力
	集団行動に関するオプションの評価、選択を助力
	人々の参加を促すことができる、集団行動案の策定を助力
C2 地域内の集団行動への助力	集団行動への参加の働きかけ
	地域グループが、合意案を実行に移す手助け
C3 地域社会での集団行動の計画、実行をサポート	集団行動の究極の目的の追求をサポート
	集団行動計画を掘り下げるためのサポート
	合意計画を実行に移すためのサポート
C4 集団行動を計画・実行する際の、住民の参加を保証	集団行動の重要な目的を取り決める際、地域社会やパートナーシップの参加の確保
	地域住民が効果的に発言できるように集団行動の計画準備を推進
	計画中の集団行動を実行に移す際、地域住民に重要な役割を保証
C5 地域内における必要性、機会、権利、責任の見直しの提言	グループの必要性や機会の特定、優先順位付けを提言
	グループの権利や責任の特定、優先順位付けを提言
C6 ニーズ、機会、権利、責任が特定できるよう地域との連携	グループ/ネットワークの必要性、機会の特定をできるようサポート
	グループ/ネットワークが権利、責任の特定をできるようサポート
	地域のニーズ、機会、権利、責任の優先順位を設定

役割D：評価のための枠組みを開発し、利用するためにコミュニティにおいて人々と一緒に活動する。

D1 地域社会の変化に対する影響のモニタリング・調査をサポート	モニタリングの目的、基準、焦点の特定をサポート
	変化に対する影響の包括的モニタリングの交渉
	変化に対する影響のモニタリングをサポート
D2 評価の枠組み作成の促進	地域社会内で変化をもたらす行動に対する評価基準の設定を円滑化
	変化をもたらす行動に対する、包括的な評価方法の作成を促進
	変化をもたらす行動について、地域社会が評価できるようにすること
	地域社会が、評価結果に対応できるようにすること

役割E：コミュニティオーガニゼーションを発展させる

マネジメントに関するNOSから採用した部分

E1 財源を有効利用するためのフォロー	情報資源の利用計画への助言
	情報資源の利用のモニタリングの実践
E2 資金・財源の検討と構築	地域グループ／ネットワークの流動資金・財源調査のサポート
	必要な資金、財源の特定と確保のための地域グループ／ネットワークとの連携
	地域グループ／ネットワークの資金、財源利用の監視サポート
E3 財政的支援／資金調達法の構築と評価	地域社会内での財政的支援／資金調達の必要性の認識
	財源的支援／資金についての戦略的な提言
	財源的支援／資金調達法の有効性の評価

E4 地域グループ／ネットワーク内の人々の技術・役割の向上	地域グループ／ネットワークの流動資金、財源の精査のサポート
	地域グループ／ネットワークのボランティア・スタッフの支援
	地域グループ／ネットワークと共に目的を精査するための活動
E5 人々が地域社会で学習したことについて成果を上げる手助け	人事のニーズを明確にするために、地域社会で働くこと
	人材の条件に合うよう、地域社会で働くこと
	パートナーシップで学ぶ機会を特定し、その機会を作るために組織間で働くこと
E6 地域に基づく組織構成の作成と精査	グループ／ネットワークの目的に適った組織構成の確認
	組織開発を実現させるための役割と責務の設定
	組織の効果的な実務遂行をサポート
	組織開発・実務の監視と精査
E7 地域密着型主導権を得るための組織的枠組みの構築と維持	地域密着型主導権を得る目標、目的、意図を維持するための組織的枠組みを構築
	地域密着型主導権を維持し、発展させるための働き方の構築
	地域密着型主導権と、その実習の有効性と脆弱性を見極め、整備／変更点を提言
マネジメントのための全国職業水準から導入したユニット	
E8 プロジェクトの計画と準備	プロジェクトの範囲と定義を明確化
	プロジェクトの目標を達成するためのプランの提供
	プロジェクトの準備
E9 プロジェクト運営の調整	プロジェクトチームのサポート
	活動、資金、計画の調整
	全ての利害関係者にプロジェクトの進捗状況を情報開示
E10 プロジェクトの終了	プロジェクト活動の完結
	プロジェクトの計画と実施に対する評価

役割 F：自分の実践と役割を省察し、発展させる

F1 自分の実践、知識、重要性の認識と省察	地域社会での自分の役割の認識と省察
	自分の実践の良い点と改善を必要とする点の特定
F2 実践、知識、評価の反省点	自分の実践を評価
	自分の評価、行動指針、演習での起こりうる矛盾点の特定
	作業計画の作成と、作業が与える影響力の検討
F3 自分の実践のモニター・復習・評価	地域開発事業の意義や実習理念に対する進捗状況を、モニター及び評価することによる実践の展開
	価値観や慣例に潜む矛盾の評価、吟味
	十分な復習と、社会事業実習で得た最新情報の利用
F4 自分の学習内容や、努力が必要な箇所に対処するための確認と対応	自分の学習内容や、努力が必要な箇所に対処するための確認と対応
	自分の支援の必要性に合わせるための確認と対応
F5 自分の学習事項や努力が必要な箇所の見直し・対処	自分の学習、指導、支援の必要性を特定、評価
	自己管理・支援ネットワークの展開を含め、自己学習に必要なものを満たすための活動

3. 職業資格レベルと取得すべき役割の項目の関係

職業資格は NVQ2 から NVQ4 まで設定されており、各役割 A から F で示したユニット内の項目で示した項目に沿い、教育・研修の内容が組み立てられていく。以下、組み合わせを示しておく。

レベル	基礎ユニット	選択ユニット
NVQ2	A1, B1, C1, C2, F1	C5, E1, F4
NVQ3	A2, B2, B4, C3, C6, D1, F2	グループ 1 (1 項目選択) E2, E4, E6 グループ 2 (1 項目選択+グループ 1 から 1 項目選択) B3, B6, F5
NVQ4	A3, B5, B7, C4, C2, D2, E3, F3	(2 項目選択)E5, E7, E8, E9, E10

謝辞

本研究の過程は、私にとって本当に長い道のりでした。それは博士課程に入学したときに指導してくださった前田大作先生、そして前田先生の退官後に指導してくださった市川一宏先生も同じような感想を持たれるのではないかと思います。

英国のコミュニティワークを研究テーマに選んだのは、前田先生のご提案でした。私が修士課程の時に取組んだのが小地域におけるコミュニティワークであったことから、継続性や博士論文の独自性という観点から、英国のコミュニティワークの研究を勧めてくださいました。興味深いテーマでしたし、発見も多くありましたが、研究を進めれば進めるほど、自分が英国の政策や制度についての知識のなさを思い知らされました。

本研究は長く複雑な英国のコミュニティワークの歴史の一部に過ぎませんが、思考錯誤の末、英国のコミュニティケア政策や地域再生政策におけるコミュニティワークについて、なんとか論文にまとめることができました。指導教授の市川先生には論文の内容について、多数の助言をいただきました。特に、市川先生からは英国の社会政策について詳しくご教授いただけただけのことを考えると、本当に恵まれた環境にあったのだと思います。様々な叱咤激励も含め、心より感謝申し上げます。また、副査の福山和女先生には、研究の枠組みや論文の構成について、多くの助言をいただきました。本当にありがとうございました。そして、前田先生には退官後であるにもかかわらず、原稿を何度も添削していただきました。本当にありがとうございました。審査していただいた先生方にも貴重なご助言をいただきました。

最後に、市川ゼミの仲間である松本すみ子さん、古寺久仁子さんには執筆最中の挫折しそうになる気持ちを支えていただいただけでなく、内容についても、多くの助言をいただきました。深く感謝いたします。

この論文が私にとって研究の始まりだということを自覚し、今後の糧にしていきたいと思います。

2011年11月

西田ちゆき