

ローカル・ガバナンスの進展と社会福祉改革についての一考察

野田 秀孝

The Study of the developing of Local Governance and Social welfare Reform

Hidetaka NODA

地域社会において、社会福祉のあり方が今問われている。中央政府や行政による一律の社会福祉サービス提供から、地域の独自性に着目した社会福祉サービス提供へと転換しつつある。このことは福祉国家的な大きな政府の統治であるガバメントから、小さな政府による様々な主体による協治であるガバナンスへの変化ととらえることが出来る。更に地域の独自性を発揮するためには地域内の住民やコミュニティとの協治も含めて考える必要があり、このことをローカル・ガバナンスととらえることが出来る。ガバメントからガバナンスへ、更にはローカル・ガバナンスへの進展を、社会福祉の分野で概観し、今後の我が国の社会福祉のあり方を考察する。

キーワード：コミュニティケア改革、ガバナンス、ローカル・ガバナンス、社会福祉基礎構造改革、地域福祉

Key words : Community care policy in Britain, Governance, Local governance, The social welfare substructure reform Community Welfare

はじめに

我が国の社会福祉は、1940年代の生活保護法、身体障害者福祉法、児童福祉法のいわゆる「福祉三法」制定以来、福祉の各分野における各法整備をしてきた。1989年旧厚生労働省の「社会福祉基礎構造改革（中間とりまとめ）」以降、社会福祉各分野における計画化が主流となった。社会福祉分野における行政計画は国が政策の大枠を示し、市区町村は住民に対して国の政策を具体化する計画を立て、都道府県は市区町村を支援する計画を立てるという三層構造で構築されることとなった。

社会福祉分野においては、持続可能な福祉国家への転換を目指して社会福祉改革が行われて模索が続いている。改革の主流は政府機構からの一方的な福祉サービスの供給ではなく、地域を基盤とした政府機構、市場経済、市民社会などの各部門の協働による福祉サービスの供給へというものである。

ガバナンス論は、ヨーロッパ諸国で、中央政府が法制度を決定し、地方政府が実施する現在の法制度の中で、19世紀から20世紀にかけてグローバリゼーションや高度産業化、都市化、少子高齢化などの急速な社会的変化によって、旧来型の大きな政府による統治が

難しくなってきたことと密接な関係がある。住民の生活や価値観が多様化し、ニーズや問題を解決するためには中央政府が準備した社会保障施策や社会福祉施策だけでは困難になってきている。地域に存在する多様なサービス供給主体を利用し、更には地域そのものの力をも利用していかなければ、問題を解決できない。このことから福祉多元化やコミュニティ再編への動きが強まり、行政や民間企業、各種団体、コミュニティとの協働を模索する動きが活発化している。

ガバナンス論の草分け的存在であるジョン・スチュワート (Stewart, J. 2003) や ロッド・ローズ (Rhodes, R.A.W. 1997) が「政府なしのガバナンス」(governance without government) を提唱している。このことは政府とガバナンスは同じではなく、政府は制度・政策をはじめとした公的な権限をもち統治するが、ガバナンスは必ずしも制度・政策に基づくものではなく、上意下達によって決定されるものではない。共有された目標に向かって協働するものであるとしている。ピエールとピーターズ (Pierre, J. and Peters, B. G. 2000) はガバナンスの考え方を整理し、ガバナンスが求められる背景として財政危機があるとして、国家の失敗と指摘している。

このことは社会福祉分野でも顕著であり、福祉国家

から福祉多元主義への転換は、大きな政府から小さな政府への転換であり、財政的問題を背景にし、様々な分野との協働によって新しい公共を生み出していく動きでもある。

1980年代以降の我が国の地方自治体への分権化について、特に社会福祉分野における住民に最も近い市区町村を核とした福祉分野の計画と運営を、中央統治であるガバメントから共同統治であるガバナンスへの変遷ととらえ論考する。

このような流れは、分権社会の到来と共に、政府が中央統治をして集権的で統制的なサービスを提供する体制から、地方分権によって地方自治体が住民に身近な存在として、民間の福祉団体、NPO団体、住民団体と共にサービスを提供する方法への転換と、そのサービス供給と共に負担の仕組みを住民と共に決定していくことへの転換ともいえる。このような、従来の制度の枠組みにとらわれず現代社会の諸問題を組織横断的に対応し、様々な分野のサービスを組み合わせて解決を図る。行政や多様なサービス供給主体が対等な関係で共同していくものを、ここではガバナンスと定義する。

ガバナンス論はイギリスを中心に研究の蓄積があり、定着してきた言葉である。我が国では、地方分権の流れの中で注目されてきている。よって本論文もイギリスにおける政策の推移とガバナンス論の展開をベースに我が国におけるガバナンスの展開を考える。

I ガバナンスと社会福祉政策

ガバナンスとは、行政と市場と市民社会が問題解決のために相互作用することととらえられる。グローバル化の急速な進展と、少子高齢化、都市化といった社会の変化が住民の生活に多様性を進展させ、住民のニーズは複雑で多様になっている。住民ニーズに応えられるサービスは、行政だけでは担えなくなっている。行政は住民ニーズに応えるために幅広い期間との協働が求められ、地域の中で住民やコミュニティも含めて施策を展開していくことが必要とされている。市民やコミュニティのエンパワーメントを強化しつつ市民社会を再構築し、社会的に解決すべき課題や問題を、行政と市民と様々な関係機関が協働して地域的に解決するローカル・ガバナンスへと向かっている。

著名なガバナンス論者であるロッド・ローズ(Rhodes, R.A.W 1997)は、行政が住民ニーズの課題解決に対応しきれないことを、グローバル化

との関係も含めて、「国家の空洞化」とし、国際的な相互依存と、地方的な行政的・政治的な分権が生み出したものとしている。また、イギリスの例として、コミュニティ改革に始まる福祉多元主義を、民営化が推進される一方で公的介入の範囲と形態が限定され、中央及び地方政府機関の機能が失われ、エージェンシーによる実施システムに取って代わられている。EUに対して政府の機能が移管され、NPM (New Public Management) により公務員の裁量が制限され、政治的アカウンタビリティと政治コントロールが重視されると指摘している。

ローカル・ガバナンスについては、リーチとパーシースミス(Leach and Percy-Smith 2001)が論点整理として、伝統的な地方自治の概念である地方政府が意志決定の権限を持っていること否定し、地域の諸問題に対応するには、境界を越えた複数の機関やコミュニティ、住民とのパートナーシップや政策ネットワークが含まれるようになったと指摘している。(2001 *Local Governance in Britain*, Palgrave.)

社会福祉分野では、伝統的な福祉国家から福祉多元主義による市場の参入を経て、ボランティアセクションなどの市場だけではない分野との協働に至ることで、ガバメントからガバナンスへの進展と考えることが出来る。更に、大きな政府による全国一律的な制度運営では、地域の諸問題に対応することが出来ないために、政府は政策の指針を定めて実施は地方に求めるという分権化を進め、行政、社会福祉協議会、住民組織、NPO、ボランティア、民間企業などとの連携を推進し、地域にあった福祉施策を模索する動きが、ローカル・ガバナンスへの進化と考えることが出来る。

我が国におけるガバナンスへの進化は、1980年代から1990年代の社会福祉基礎構造改革を発端に、介護保険制度の導入と共に、社会福祉サービスの利用の仕方が、措置から契約への変更、社会福祉サービスを選択できるものとするために規制緩和を行いサービスの多元化を行った。このことは中央集権的な福祉国家から、社会福祉利用者を中心とする利用制度への変化と共に、社会福祉施策のあり方をガバメントからガバナンスへの大きな変換と考えられる。更に社会福祉法の改正により、法律の目的のひとつに地域における福祉、即ち地域福祉が取り上げられることにより、社会福祉施策はガバナンスからローカル・ガバナンスへ移行すると考えられる。現在はその移行期にあり、地域のコミュニティを核とした財政及び決定権などを持ち分権化された社会福祉施策は少ない。介護保険制度や

地域福祉計画が分権化の試金石と考えられ、法制度の上では徐々にではあるが分権化を推進している。

II コミュニティケア改革とガバナンス

イギリスのガバナンスの進展は、1980年代から1990年代に行われたコミュニティケア改革から急速に進展した。コミュニティケア改革の主な内容は、施設ケア・在宅ケアの財源の地方自治体への一元化、地方自治体の役割をサービス提供ではなく条件整備を主体とすることへの転換とサービス供給の多元化、ニーズ・アセスメントとケアマネジメントの全面实施、各自治体によるコミュニティケア計画の策定、入所施設への監査制度の実施、各自治体における苦情処理手続きの導入などである。地方自治体の役割がサービスの提供主体ではなく条件整備主体への転換は、自治体の提供するサービスより民間セクターの提供するサービスの方が費用や効果の面で優れている場合は自治体が民間セクターと契約を結んでサービスを購入することになった。

社会福祉サービスの提供を福祉国家だけに委ねるのではなく、民間セクターも行えるようにする。民間セクターが公的セクターから財政的な支援を受け運営の安定化を図りながら、公的セクターと民間セクターと一緒に政策決定に参加できるようにすることである。これは分権化を進めるための中心理論であり、福祉多元主義として、家族や近隣の助け合いなどのインフォーマルシステム、市場経済に基づく商業主義的システム、公的セクターである制度的システム、民間の福祉活動などのボランタリーシステムの4つのシステムが、現行では対応しきれない社会的ニーズをより効果的に充足し、市民参加を促進するとされた。

この改革は、市場メカニズムを導入したエージェンシー制度であり、NPM (New Public Management) を中心として推進された。福祉サービスが行政との業績契約と市場原理と顧客の満足度調査などで業績・サービス監視がなされる経営指向である。行政とのパートナーシップの中心は契約とされた。市場メカニズムの契約を中心にガバメントからガバナンスへの転換が図られ始めた。

1990年代には福祉サービスだけではなく社会サービスの面でも改革が図られた。1991年シティーチャレンジ (City Pride) は環境省が最初に導入し、貧困地域の持続的な改善を目指すものとして始められた。地方自治体が策定する計画の優劣を比較し予算を配分

する。資源を最大限に活用し、公私の新たな投資を喚起し、10年以上の都市開発の継続を目指すものであった。このシティーチャレンジは2年間試行的に行われた。1994年統合再生予算 (SRB) とチャレンジ資金がシティーチャレンジをさらに推進する形で設置された。交付期間限定の補助金であり、競争型資金を基盤とし、公募方式で申請を受け付け、提案内容の質を向上させ、戦略的アプローチを奨励するものである。この取り組みは、行政機関と民間機関のパートナーシップだけではなく、産業界とのパートナーシップを進めるものでもあった。

その後、ヨーロッパのソーシャル・インクルージョン理論に影響され、市場メカニズムの契約中心である経済的アプローチから住民参加も含めた社会的アプローチに転換していく。その背景には、グローバリゼーションの下での雇用や生活問題が顕著化し、社会的排除 (Social Exclusion) 問題の深刻化がある。また、保守党政権から労働党政権に政権交代し、労働党は労働党自身の伝統的な政策から新しい政策を掲げて、保守党の政策の一部を継承し、改革を行った。

ブレア政権 (1997年～2007年) により、統合再生予算 (SRB) とチャレンジ資金を修正して、社会的排除ユニット (Social Exclusion Unit) が内閣に設置された。競争経済、社会的結合の再強化、ガバナンスやシチズンシップの再生。近隣地域の再生を通して複合的な貧困問題を解消できうる公共政策の連携・統合化を進めることに主眼が置かれた。特に貧困対策では福祉依存文化からの決別と働くための福祉への転換が行われた。このことは金銭給付主体の社会保障制度から、総合的な社会保障制度への転換であり、手当支給から就労出来る条件整備への政策転換であった。

2000年の地方自治法 (Local Government Act 2000) は、地方自治体に長期的なコミュニティ戦略 (Community Strategy) の策定を義務づけ、地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership) を実施と点検のために設置することになった。各地域での経済格差を問題視し、各地方自治体がコミュニティ戦略を策定し、住民参加型のパートナーシップの構築を不可欠として対策に当たることになった。地域戦略パートナーシップは住民やコミュニティと密接な関係を持ち、地域戦略の決定に重要な役割を果たすものである。このことはガバナンスから更に、ローカル・ガバナンスへの進展を示している。

イギリスの社会福祉分野のガバナンスの進展は、従来のガバメントによる福祉国家から、経済的な市場メ

カニズムへの転換で福祉多元化というガバナンス転換を経て、地域社会の分裂を再統合し、社会的排除されている人々も含めた、新しい意志決定の仕組みを構築していくこと。即ち社会的・総合的なガバナンスへの転換であり、その決定の仕組みに住民やコミュニティとの密接な関係を図っていくローカル・ガバナンスへと発展している。

Ⅲ 社会福祉基礎構造改革とガバナンス

福祉国家体制が大きく変化をしたのは1970年代以降の低経済成長期である。福祉国家を目指していた先進諸国は財政の制約のもとで、従来の福祉国家体制ではなく維持することが可能な改革を進めてきた。我が国の社会福祉体制も、福祉改革を重ね維持することが可能な社会福祉政策を模索してきた。

1980年代後半から1990年代にかけて社会福祉基礎構造改革が議論され、2000年には介護保険制度の開始と社会福祉法の改正がされ、社会福祉基礎構造改革が実質的に始まった。

社会福祉基礎構造改革とともに、我が国の政策の中で注目しなければならないのは、地方分権の動きである。福祉国家体制を見直しの議論の中心は、大きな政府から小さな政府への転換があり、その中で、中央政府から地方への分権を進めることも含まれていた。

社会福祉基礎構造改革の論点は、①将来にわたって増大、多様化する福祉需要や生活の必要に的確に対応し、地域住民の生活の安定を支える地域福祉システムの構築、②これまでの中央集権的な福祉サービス供給体制を地方分権化し、サービスの多元化と住民参加を指向した福祉サービス供給体制への変革、③地域生活自立支援、選択の尊重、④福祉サービス利用者の信頼と納得の得られる質の高いサービスの効率的な運営などであった。福祉国家として中央集権的なガバメントでの福祉政策から、地方分権型で行政と様々な福祉供給主体と住民との協働によるガバナンスによる福祉政策の転換を目指したのである。

社会福祉基礎構造改革の第一歩として、2000年から始まった介護保険制度は、住民に身近な基礎自治体である市町村を保険者として、「措置から契約へ」という、福祉施策の一大転換を図った。社会福祉サービスは規制緩和を行い、これまで行政機関とその委託事業としてしか認められていなかった社会福祉サービスの供給を介護保険サービスとして市場原理により調達することになった。このことは民間セクターに市場を

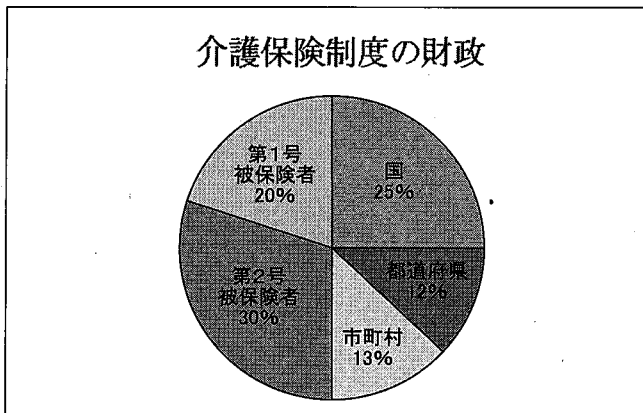
開放し、介護サービスの供給量を増大させた。

介護保険制度の実施は、行政を福祉サービスの供給主体から福祉サービスの供給のための条件整備という役割の転換でもあった。介護保険サービスでは需要と供給という市場原理が給付と負担の關係に影響を与える。その為には、行政の持つ人口推計や住民ニーズ統計などの情報開示が不可欠であった。また、介護保険事業計画を策定し需要予測から保険料を算定する方法であるため、透明性と根拠性が不可欠となっている。

介護保険制度では市場メカニズムを導入している。NPMのような行政がサービスを一括購入する制度はとっていない。中央政府が定める基準に合致していれば基本的には都道府県の認可で介護保健サービスを展開できる。利用者がどの介護保険サービス供給主体からサービスを受けるかを自己決定して、契約により介護サービスを利用するのである。NPMなどにみられる顧客の満足度調査などで業績・サービス監視がなされる制度にはなっていない。介護保険制度では、サービス等についての苦情を処理する仕組みが制度的に位置付けられており、サービス事業者、居宅介護支援事業者、市町村、国保連合会等の各主体が利用者からの苦情への対応を行っている。苦情処理と都道府県などが行う従来型のサービス監査で質の担保を図ることとしている。利用者の満足やサービスの質が直接的に担保される制度設計ではないといえる。この意味では、介護保険制度は市場メカニズムを導入したエージェンシー制度ではない。

介護保険制度は、地方分権的に考えれば必ずしも分権化されているわけではない。様々な介護サービスに関する体系・規則・基準、介護報酬などは中央政府が決定することになっており、地方行政は自由裁量で決められる範囲は狭く、ほとんどは介護保険事業計画の策定と介護保険料の決定、要介護認定の決定という介護保険の事務を行うこととなっている。サービスの供給量の需要予測に基づいた保険料は市町村で決定していくが、決定は中央政府で行い、実行は地方行政であり、中央集権的な制度であることは事実である。従来の福祉国家的なサービス供給と比べて、介護保険事業計画策定の際に地域のニーズに合わせて介護サービスが提供できるようにサービス確保の見込みを盛り込むなど地方の独自性は発揮できる仕組みとなっている。ガバメントからガバナンスへの転換は十分ではないが、民間セクターへの市場開放、契約により利用者が選択することが出来るサービス体系の導入などで、従来の福祉国家的対応からは進化を遂げている。

介護保険制度の財政を概観すると（図－1 介護保険の財政）、介護保険の給付費の50%を、65歳以上の高齢者と40歳から64歳の人口比で按分し、市町村は、その約20%を市町村内に住む65最上の高齢者に個人単位で課した介護保険料により賄う設計になっている。このことは介護保険給付費が増えれば増えるほど、保険料をあげる仕組みであり、住民の納得のいくサービスを確認し給付するためには、負担の問題をどうするかが問題となる。今後高齢化の進展がこれまで以上に進むと推測される中で、介護保険料の負担をどのようにするかが課題であり、住民とのコンセンサスを給付と負担の関係でどのようにするかが問題となる。



図－1 介護保険制度の財政

2006年の介護保険制度の改正は、「介護予防」を取り入れ、それに関するサービスである地域支援事業を新設したことと地域密着型サービス事業者の指定と監督権限を市町村が行えることとした。地域包括支援センターの設置など介護保険事業適正化の徹底により、介護保険事業にかかる費用の増大を抑制する方向で改正されているのも特徴である。

地域支援事業は、介護予防事業、包括的支援事業、任意事業に分けられ、介護予防を行い、出来る限り地域で自立した生活を送ることが出来るように支援するために市町村が主体となって進める事業として創設された。

地域密着型サービスは、当該市区町村内の住民のみが利用可能で、指定権限は市区町村に委ねられ、地域単位での基盤整備が可能となっている。指定の基準も地域の実情に応じた基準を設けることができ、介護報酬も国の定める報酬の上限を超えることは出来ないが、市区町村で設定できる。また市区町村で、指定や指定基準、介護報酬等を設定する地域住民、当事者である高齢者、サービス事業者、保健・医療・福祉の関係者からなる委員会を設置し、公平、公正、透明性を

図る仕組みを作ることになっている。グループホームは介護保険制度創設時から在宅福祉サービスとの位置づけで、グループホーム開設の許認可は都道府県であったが、この改正で地域密着型サービスと位置づけられた。

改正により設置された包括介護支援センターは、地域支援事業を実施するほか、要支援者のケアプランを作成し、ケアマネジメントを行うこととされ、軽度者の介護サービス適正化を市町村が行うこととなった。また、サービス事業者には、利用者の権利擁護、サービスの質の向上等に資する情報提供の環境整備を図るため、介護保険法第115条の35第1項の規定により、介護サービス情報の公表が義務付けられた。

介護保険制度改正では、市町村の権限が強化されている。介護予防事業などを積極的に行うことで、保険料の高騰を抑える仕組みが導入されたといえる。

社会福祉基礎構造改革から介護保険制度に関して、ガバナンスの視点からみると、中央集権的な制度を残しながら、分権化と民間参入を図り、需要と負担を住民とどのように合意していくのかが、制度的な問題として浮かび上がる。ローカル・ガバナンス的には、市町村とサービス事業者と住民が納得のいくコストとサービスのバランスをどのように構築していくのかが問われることとなる。公正さ、公平さ、透明性といったものの上に、市町村とサービス事業者と住民がパートナーシップを構築していく必要があるといえる。

IV 地域福祉計画とローカル・ガバナンス

地域福祉計画は、我が国の行政計画・社会福祉計画の中でも、特殊な計画であると考えられる。地域福祉計画は、行政計画的には策定義務が無く策定は努力義務とされている。社会福祉の高齢者分野、障害者分野、児童分野の総合的な計画と位置づけられ、雇用や教育などの分野にも及ぶ計画である。社会福祉の各分野別の計画と違い具体的な社会福祉サービスの目標量を計画の中に含むものではない。総合的なサービスの確保や地域福祉推進のための調整、福祉サービスの適切な利用の推進、サービスの健全な発達のための基盤整備、住民参加を推進するための基盤整備などを定める計画である。地域福祉計画策定には住民参加が大きく謳われており、策定及び運営に住民との協働が必要とされる。しかし、計画策定と運営に関して財政予算の裏付けが乏しいため、特に町村部での策定率が低く地域間格差が大きくなっている。厚生労働省によると2008

年3月31日現在で2009年度末までに地域福祉計画を策定若しくは策定予定の市区は661で全体の82.0%であるのに対して、町村では策定若しくは策定予定の町村は454で全体の45.0%である（表－Ⅰ 地域福祉計画委の進捗状況）。

表－Ⅰ 地域福祉計画の進捗状況
(2009年3月現在厚生省HPより筆者編集)

	平成21年度末までに策定と策定予定の合計数	策定未定
市区	661	145
	82.0%	18.0%
町村	454	556
	45.0%	55.0%
計	1,115	701
	61.4%	38.6%

一方、道府県の地域福祉支援計画は2008年3月31日現在で2009年度末までに地域福祉支援計画を策定若しくは策定予定の都道府県は39で全体の83.0%で策定未定は8で全体の17.0%である（表－Ⅱ 地域福祉支援計画の進捗状況）。

表－Ⅱ 地域福祉支援計画の進捗状況
(2009年3月現在厚生労働省HPより筆者編集)

平成19年度末に策定済	平成21年度末までに策定と策定予定の合計	策定未定
36	39	8
76.6%	83.0%	17.0%

このような地域福祉計画がガバナンス的にどのような位置づけがされているのかは曖昧である。反面地域福祉計画では市町村と住民の自由な活動を計画に反映できるため、ガバナンスの可能性を秘めているともいえる。

地域福祉計画の法的根拠は2000年に改訂された社会福祉法である。社会福祉法第107条に市町村地域福祉計画が、第108条に都道府県地域福祉支援計画が規定されている。市町村地域福祉計画は市町村において社会福祉の目的の一つとされた地域における社会福祉、いわゆる地域福祉を推進させるための計画として位置づけられている。都道府県地域福祉支援計画は市町村地域福祉計画を支援する目的で位置づけられている。

地域福祉計画の目指すものは、地域における福祉の推進であり、これまで施設整備中心であった福祉施策を地域福祉に転換するものであり、社会福祉基礎構造

改革以降進んできた地域における社会福祉資源を有効に活用すること、社会福祉分野の計画を総合的一体的に推進すること、住民参加のまちづくりを計画策定、実施、評価などの過程において実現すること、これらを可能にする社会福祉分野の地方分権を実現することである。このことは地域のガバナンスを尊重しながら進めなくてはならない。

社会福祉サービスにおいて、従来は社会福祉法人に代表されるいわば特殊な団体にしかサービス提供が許されなかったが、現在においては、基準を満たしていれば、営利企業、NPO団体などの幅広い法人格を持つものがサービス提供できるようになっている。この面では、我が国においてもガバナンスに近くなってきていると考えられる。更に社会福祉の各分野においてその計画を立て、地域においてサービス量を確保し、地域のニーズに応えるところまで進んでいる。各分野においてはサービスの確保と提供を中心としているため、ガバナンスにおける行政、サービス事業者、住民がそれぞれの役割を果たして協働するところまで十分に進展していない。

地域福祉において、ガバナンスを進めるためには、地方分権が不可欠である。社会福祉各分野においては、中央政府が政策の重要部分を決め、地方自治体が行う体制をとっているため十分な地方分権にはなっていない。地域福祉計画においては、計画で策定する大まかな骨子は示しているが、その方法と実行体制は地方自治体に任されている。しかしながら、中央政府において予算措置がされていないため、地方自治体に地域福祉に当てる財源はほとんど無いのが実態であり、予算の伴わない政策は実行不可能に近い。よって、地域福祉計画が理念計画に偏ってしまう弊害がある。実行を伴った計画にするためには予算上の裏付けや地方自治体の自由裁量を増やす必要がある。地域福祉計画に関しては、その財政的裏付けは法的には整備されていない。その為、地域福祉計画の策定から運営、評価にいたって、明確に進めることが困難であるといえる。今日では、地方自治体の財政的事情が非常に厳しく、将来展望ももてないでいる。各分野の福祉サービスにおいては、中央政府の予算の裏付けが明確なのに対して、地域福祉に関しては予算処置が明確にはされていない。この面において、中央から地方へという上下関係がそのまま反映されているのである。

地域福祉推進には、福祉サービス事業者にも意識改革が必要である。現在のように、福祉サービスの報酬が出来高で考えられていると、利用者が利用しなけれ

ば、サービス事業者自体が存続できない。利用者にとって真に必要な場合であっても、その利用者が少数でありコストに見合わなければサービスの廃止も考えられる。また、特に施設系のサービスでは、利用希望者と供給量において、圧倒的に利用希望者数が上回っているため、市場原理に基づいて考えてもサービスの質の低下が心配される。市場原理を導入しつつ住民のニーズに基づいた質の高いサービスを供給するためには、サービス事業者自身の努力が必要であり、それを後押しする制度が必要となってくる。社会福祉法においては利用者のサービス選択に利するために。社会福祉サービス第三者評価制度を都道府県毎に実施することとなっているが、厚生労働省によると2009年度の社会福祉サービス第三者評価の受診率は全国で2.80%であり、低い水準となっている。このことは福祉サービス第三者評価の位置づけが曖昧であることと、費用と時間がかかり、その費用と時間に見合う結果が得られるかも不確かであることがあげられる。現在の福祉サービスは利用者とのニーズにおいて、施設サービスにおいては特に利用者のニーズの方が多いため、供給不足であり、質を考えなくてもサービス利用者がいなくなることはないことも要因と考えられる。

地域福祉推進のためには住民も地方分権の意識を持つと共に、参画するという自覚が必要である。従来の社会福祉サービスは、公が行うものという意識の中で、行政に要求・要望をするのを基本としていた。現在では介護保険制度を例にとれば、サービスが増えれば、コストも上がり、住民の保険料に跳ね返り保険料が上がるのである。自分たちの生活や幸せが、コストの高いサービスで担保されるのか、住み慣れた地域や住宅で担保されるのかを改めて考え、地域に真に必要なサービスとは何か、その負担も含めて考えなくてはならない。その為には自ら積極的に福祉に関心を持ち、参画する福祉を推進する必要がある。

ガバナンスには協働が不可欠であり、それぞれの分野がその自覚を持って参画する必要がある。更にローカル・ガバナンスに進展するためには、財政や意志決定の視点も重要であると考えられる。市民が求めるニーズを地域でどのように準備し、そのコストをどうするかも含めて、コミュニティの再編が不可欠である。我が国においては、地方分権に関する規制緩和や権限・財源の委譲が十分ではないため、社会福祉分野においても分権化は進んでいない。しかし、地域住民と協働するために策定される地域福祉計画は、我が国の新しい社会福祉を実現するために、可能性を示してい

ると考えられる。大きな政府の中央統治であるガバメントから、小さな政府で地域主導の協働型であるガバナンスへ、更には住民やコミュニティが参画するローカル・ガバナンスへの進化に必要な計画と考えることが出来る。

おわりに

現在の我が国の社会福祉は、ローカル・ガバナンスの視点から見ると過渡期であると考えられる。制度・政策的には、中央政府統治型のガバメントから、多様な主体が協働するガバメント的に進展しているが、意志決定や財政の問題で制約が大きく、十分にガバナンスが発揮されているとは言い難い状況である。社会福祉基礎構造改革が介護保険制度を第一歩として始まり、社会福祉サービスの供給を大きく変革してきた。その中心には福祉多元主義による協働の理念があることは事実である。

住民の側にも福祉サービスを利用することにはなっていたが、社会福祉に参画するという状況には至っていないと考えられるため、ガバナンス、更にはローカル・ガバナンス的には過渡期であると考えられる。今後、都市化、地域間格差、少子高齢化、グローバルイゼーションなどは進展していくことが予想され、社会の変容や、生活ニーズ・福祉ニーズは一層多様化していくと考えられる。安心して住み慣れた家や地域で暮らし続けるためには、住民がボランティア、NPOなどの様々な形で多様なサービス供給主体に加わって行くことだけではなく、社会福祉に参画していくことが重要であり、その為にはコミュニティの再構築も含めて考えることが重要である。

我が国の社会福祉基礎構造改革に始まる福祉改革は、財政的な問題を解決するためであることは明白である。しかしその内容的にはガバナンスやローカル・ガバナンスにつながる地方分権への移行がある程度含まれるものである。この改革の方向性が、福祉国家的な中央政府によるガバメントを脱却し、地方行政と民間企業、各種団体、住民やコミュニティによる協働で推進するガバナンスへの進展につながるためには、国の規制緩和や分権化だけではなく、それぞれの分野においても意識改革も含め、並行的で並列的な対等な関係の構築も必要になる。社会福祉実践や地域福祉の実践を通して、対等な関係の構築を目指す必要があるといえる。

参考文献

Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government An Assessment of Labour's Reform Programmed*, Palgrave and Macmillan

Leach and Percy-Smith (2001) *Local Governance in Britain*, Palgrave.

Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance*, Palgrave and Macmillan

Pierre, J. and Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics*

and the State, Macmillan

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press 53-54)

山本 隆 『ローカル・ガバナンス福祉政策と協治の戦略』 ミネルヴァ書房 2009年

宮本 公夫、大守 隆 編 『ソーシャルキャピタル 現代経済社会のガバナンスの基礎』 東洋経済2004年

宮本 公夫、山本 清 編 『行政サービスの多様化』 多賀出版 2009年