

ブレア政権下のイギリス福祉行財政 地方ガバナンスの可能性を求めて

山本 隆*

コミュニティケア改革は施行10年を経て大きな変化をもたらした。ブレア福祉改革の重要なポイントは、福祉サービスの民営化の基軸であるコミショニングおよび社会ケアにおける準市場のメカニズムである。特に中央政府は、規制を通して、利用者保護とサービスの拡充を企図している。注目すべきは、ブレア政権がパートナーシップといった混合経済を強調しており、業績の改善とサービス提供主体を統合することによって、社会的目標を達成しようとしていることである。その枠組みでは、国家のめざす目標が設定され、そこから業績指標が打ち出されて、地方の業績が監視されている。ここからわかるのは、現在の政府間関係の特徴が形式上は分権であるものの、内実は強力な集権型という表層と深層の二層形態をとっていることである。また福祉現場において重要な問題は、コミュニティケア改革の下で福祉労働における自己決定が必ずしも保証されていないことである。地方自治体の財源に制約があるために、クライアントの生活を総合的に把握し、包括的なサービス提供を行うことに困難が生じているのである。市場原理のもとでも、官僚制のもとでも、コミュニティケアの有効性は発揮できない。今後、実施主体である地方自治体は、ニーズ把握のプロセスを民間にすべてを任せるのではなく、常に直接的に地域住民の生活問題を把握し、そして地域基盤型、住民参加型の地方ガバナンスを実現していかなばならない。その前提条件として、中央から地方へ税源を移譲し、住民の発意が反映される地方財政システムを構築していくことが重要である。

キーワード：^{ニューレイバー}新労働党政府、社会ケア市場、分権と集権、地方ガバナンス、地方所得税

目次	4. 地方ガバナンスの展開
はじめに	(1) ガバメントからガバナンスへ
1. ブレア政権の福祉政策	(2) 自治体内分権化の取り組み
(1) ^{ニューレイバー} 新労働党政府の福祉政策	(3) 地方ガバナンスの事例
(2) ブレア政権の福祉財源対策	シュアスタートプログラム
2. 新しい集権型の福祉政策	5. 地方財政の自立を求めて
(1) 分権と集権の二層形態	(1) レイフィールド提案の再考
(2) ロッド・ローズのニューガバナンス論	(2) 地方所得税の検討
3. 福祉労働の脱専門職化をめぐる問題	おわりに

* 立命館大学産業社会学部教授

はじめに

本稿では、1990年代後半以降のイギリス社会福祉における政府間行財政関係を検証する。イギリス社会福祉における政府間行財政関係について年代別の特質を述べれば、1960年代の特質は、社会福祉が拡大する中で、中央政府が地方レベルで実施されている政策に関心を向け始めたことである。1970年代では、財政緊縮という経済事情の中で、中央政府が政策実施や事業評価により強い関心をもった。1980年代は転換期を迎え、その特徴は地方自治の空洞化を生んだことである。とりわけこの時期の地方財政決定の集権化、行政機能の再編、立法による法的統制は、地方の意思決定から地方政府を排除した。1990年代に入ると、中央と地方の対立的な関係は表面的には緩和されることとなり、精緻化された統制策を通して、中央政府は地方政府の機能の縮小を図り、民営化を定着させた。総括すれば、1960年代からの中央地方関係は1980年代を絶頂期として絶えず上からの支配的な関係が貫徹しており、自治体の自主性は抑制されてきた。

政府間関係を分析の軸として、本稿では、ブレア政権の福祉政策、新しい集権型の福祉政策、ソーシャルワークの脱専門職化、地方ガバナンスの展開、自治体ない分権化、シュアスタートプログラム、最後に地方財源としての地方所得税について考察する。

今後、地方政府はより民主的な形で意思決定を行い、自主性を回復すべきである。地方自治（local government）から地方ガバナンス（local governance）への移行が求められているが、そのためには地方アカウンタビリティ（local accountability）と市民参加のチャンネ

ルが再構築されなければならない。その前提条件として、中央 - 地方間の資源配分の見直しは不可欠であり、自主財源の拡充に向けた地方財政改革の方向性を結論として示したい。

1. ブレア政権の福祉政策

（1）^{ニューレバー}新労働党政府の福祉政策

まず、1990年代後半における福祉行財政の動向をみておきたい。コミュニティケア改革は施行後数年を経て大きな変化をもたらしている。この時期における中央政府の課題は利用者の自立性、選択権、良質のケアを促進することであり、社会ケア市場（social care market）をさらに発展させようとした。

保守党政府の時期においては、中央政府はインディペンデント部門の供給を拡大させ、同時に保健当局と福祉部との合同コミッショニングを促進し、連携のとれた総合的なサービス供給を図ろうとした。しかし、地方のサービス供給には格差がみられ、保健局との協働事業は遅々として進まなかった。そのため中央政府は業績重視の政策を打ち出し、中央の規制を強化したのである。1996年から、監査委員会と社会サービス査察室（SSI）は社会福祉部に対して合同レビュー（Joint Review）を行わせている。なお、1997年のSSIの報告は、サービス開発、戦略的運営、行政効率における自治体間格差を明らかにしている。これらの問題は、社会福祉部内での予算配分の不適切さ、情報システムへの低い投資から生じていると考えられた¹⁾。この指摘を受けて、中央政府は民間サービスの拡大をさらに進める一方で、自治体の供給を縮小する提案をしている²⁾。

一方、地方自治体はどのような反応を示した

のだろうか。コミュニティケア改革法施行当初、多くの自治体は市場化の導入には反対ないし消極的であった。しかし実施後、自治体や福祉諸団体は次第に現実的に対応し始めたのである。当時、インディペンデント部門による供給は地域的に不均衡な形で開発され、施設ケアに集中していた。また、利用者のニーズ、潜在的なサービス事業者、情報提供技術のインフラに関するデータが不足していた。このような状況を打破するために、社会福祉部は地方における社会ケア市場を形成することを求められ、国からの補助金を活用していったのである。特別移行補助金（STG）の交付は自治体にとって魅力的であり、市場化に反対する自治体も民営化を推進せざるを得なくなった。こうして自治体が民営化への姿勢を軟化させるにいたった背景には、補助金誘導による福祉財源獲得という事情があり、自治体財政の弱さと関連していると思われる。

1997年5月に政権の座についたブレア労働党政府は、サービスの質と種類、管理面における自治体間格差の是正を重要課題とした。また多くの自治体は、歳入援助交付金（RSG）が抑制される中で、サービス財源、保健当局や住宅当局との協働態勢の確立という問題に直面していた。そのため労働党のマニフェストは、精神保健の見直し、長期ケア財源に関する王立委員会、コミュニティケア憲章を設けるという公約を示し、改革案を打ち出したのである。

白書『社会サービスの現代化（Modernising Social Services）』は、監査委員会、社会福祉部、他の機関から構成される合同レビューのデータを重視し、福祉サービスが個々のニーズ、特に高齢者のニーズに応答的ではない実態を指摘している。特に監査委員会は利用者本位のシステムを進めるためにコミッションング業務の

改善を提案している点は重要である。また優先事項は、予防とリハビリテーションの優先、サービスの法的規制の強化と拡大であり、内容別には、児童ケア、規制と検査、医療サービスとの協働関係の改善、サービス提供と効率性の向上等が挙げられている。留意すべきは、供給形態として、行政と民間部門とパートナーシップを強調していることである。社会福祉部はサービスを認定し、調整する責任をもつが、監視、レビューのためのフレームワークが設けられており、業績評価体制（PAF）と合同レビューを推進することになっている。ベストバリュー政策はその中心である。そのため地方自治体は、利用者が費用効果的な質の良いサービスを受けていることを証明しなければならない³。

では、保守党と労働党の政策にはどのような違いがみられるのだろうか。全体的にみて、民間重視の福祉ミックスは共通した政策である。ブレア政権の基本政策では福祉サービスは選別的であるべきとして、「社会的に最も弱い者」を支援すべきことを表明しているが、ある意味でこの路線は前保守党政権と同じである⁴。その政策の相違をあえて指摘すれば、保守党政府が市場原理に基づくサービス提供、行政とインディペンデント部門との競争を強調したのに対し、労働党政府はボランティア部門を評価しながら公私の組織をともに参画させるパートナーシップを提唱していることである。

何よりもブレア福祉改革の重要なポイントは、福祉サービスの民営化の基軸であるコミッションングおよび社会ケアにおける準市場のメカニズムといえる。地方自治体に大きな影響を及ぼした政策理念は、最も効果的なサービス事業者に投資する「ベスト・バリュー（best value）」と「情報型コミッションング（intel-

ligent commissioning)」である点に注目したい。保守党政府が業績評価とコスト低減を追求したのと違い、労働党政府はサービスの質とアカウントビリティの改善を求めている。特に中央政府は、規制を通して、利用者保護と質の高いサービスを確保しようとしており、厳しい質の管理は合同レビューの実施、「社会ケア訓練協議会（General Social Care Council）」の設立、登録制と規制手続きの強化、SSIへの権限の強化から成り立っている。

（2）ブレア政権の福祉財源対策

また、財源については、白書『社会サービスの現代化』によれば、1999 / 00年から2001 / 02年の3年間の予算増額は、インフレ率を超える3.1%を見込んで約30億ポンドとなっている。さらに、新たな財源として現代化資金（Social Services Modernisation Fund）が設けられており、総額は13億ポンド超である（表1参照）。ただし、この財源はあくまでもサービス改善のためのものであり、国の条件や目標値とリンクしている点に注意を要する。

過去10年間、地方自治体は福祉サービスの購入を行ってきたが、それに伴い自治体の財

政も拡大してきた。表2をみると、1994 / 95年から1999 / 00年における対人社会サービスの支出額は着実に増加しており、1.44という大幅な伸びを示している。同じ期間の管理支出総額の増加率が1.16であることと比較すると、その大幅な伸びがわかる。コミュニティケア改革のもとで社会ケアは比較的優遇されているといえよう。

さらに、地方自治体支出のレベルでも、表3が示すように、1999 / 00年では約98億3900万ポンドに伸びている。1994 / 95年の地方自治体支出総額と比べると、約1.45倍の伸びとなっている。なお、社会福祉部の平均的な予算額は6000万ポンド超である。

財源の確保に加えて、保健局との協働という積年の課題については、ここにおいても中央政府が業績重視の形で進めている。中央政府はNHSと社会福祉の優先策を設けており、多くの目標を掲げている⁵⁾。総合支出レビュー（Comprehensive Spending Review）とプール資金制度（a pooled-funding arrangements）が示すように、社会福祉部の財政は保健当局との連携における効果が評価される。とりわけ目を引くのは、地方自治体の諸活動に対し全国

表1 社会サービス現代化資金

（百万ポンド）

	999 / 00	2000 / 01	2001 / 02	総額
自立促進：パートナーシップ補助金	253	216	178	647
自立促進：予防補助金	20	30	50	100
児童サービス補助金	75	120	180	375
精神保健補助金	46.4	59.4	79.4	185.2
訓練支援補助金	3.6	7.1	9	19.7
現代化資金総額	398	432.5	496.4	1,326.9

出所 Modernising Social Services Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards, Cm 4169, Department of Health, p.11.

表2 機能別管理支出総額 1994 / 95 1999 / 2000年

(単位：百万ポンド)

	1994 / 95	1995 / 96	1996 / 97	1997 / 98	1998 / 99	1999 / 00
	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	推計額
教 育	34,692	35,573	36,121	37,190	38,435	41,071
保 健	37,492	39,200	40,619	42,454	44,617	48,945
対人社会サービス	8,497	9,428	10,110	10,680	11,335	12,208
運 輸	12,095	11,487	10,036	9,143	8,588	8,758
住 宅	5,313	5,065	4,595	3,735	3,677	3,613
他の環境サービス	8,138	8,501	8,166	8,419	8,475	9,241
法と秩序保護サービス	15,358	15,745	16,216	16,871	17,415	19,147
国 防	22,402	21,631	21,287	20,911	22,627	23,007
海外開発援助,他の海外サービス	3,173	3,295	2,950	2,863	3,221	3,433
貿易,産業,エネルギー,雇用,訓練	9,568	9,202	8,877	8,679	8,972	9,956
農業,漁業,食品,林業	3,712	4,171	6,134	5,228	5,083	4,984
文化,メディアスポーツ	3,282	3,473	3,694	4,201	4,937	5,257
社会保障	88,794	92,811	96,503	97,430	99,485	103,573
中央行政と関連支出	7,494	9,946	8,323	8,502	10,238	9,751
諸サービスの支出総額	262,149	272,002	276,071	278,945	290,066	306,000
管理支出総額	296,654	309,100	315,963	322,735	331,001	345,200

出所：Public Expenditure, Statistical Analyses 2000-01, Cm 4601, 2000.

表3 地方自治体支出

(単位：百万ポンド)

主な自治体支出	1994 / 95	1995 / 96	1996 / 97	1997 / 98	1998 / 99	1999 / 00
	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	推計額
経常支出						
対人社会サービス	6,618	7,327	7,943	8,454	9,058	9,692
港湾保健	4		4		4	4
経常支出総額	6,622	7,331	7,947	8,458	9,058	9,692
資本支出						
対人社会サービス	156	160	136	107	95	147
純資本支出総額	156	160	136	107	95	147
地方自治体支出総額	6,778	7,491	8,083	8,565	9,153	9,839

出所 The Government's Expenditure Plans 2000-2001, Department of Health, Departmental Report, Cm 4603.

基準を課していることである。それは、改善を着実に進める自治体に安定した財源を保障する一方で、改善を怠る自治体にはペナルティを用意するという仕組みをとっている。また業績基準では、サービス利用者のQOL、費用負担、ニーズと効果測定を盛りこんでいる。ただし福祉サービスの効果測定には難しさがあり、業績とその評価の枠組みは中間的な指標（throughput）、たとえばケアの質、環境やスタッフの特徴といった指標を採用することになる。

このような政策誘導を通して、ケアバランスの転換が行なわれているのも重要な点であろう。2000年8月に発行されたNHS計画（NHS Plan）は中間ケアに財源を配分しており、プール資金（a pooled-funding）を含めた保健および社会サービスの合同作業を行っている。もちろんこの事業は検査を受けることになっている。その政策の狙いは不必要な入所を減らし、介護施設への入所よりもむしろ自宅復帰にある。そのため地方自治体は、重度の要介護者のみ資源を当てるよりも、むしろできる限り自立支援を進めることにより、軽度の要介護者への介入を行なうように要請している⁶⁾。

2. 新しい集権型の福祉政策

(1) 分権と集権の二層形態

ブレア労働党政権のもとで、サービスの直接供給は存続しているが、それはジョイント・ベンチャーやパートナーシップといった混合経済を強調したものである。現政権の新規事業は、地域で協働できるパートナーを幅広く求めている。その主なねらいは、業績の改善とサービス提供を統合することによって、財源を拡大せずに社会的目標を達成できるというものである。

その枠組みでは、まず国家のめざす目標が設定され、そこから業績指標が打ち出され、地方の業績が監視されている。ここからわかるのは、現在の政府間関係の特徴が形式上は分権であるものの、内実は強力な集権型という表層と深層の二層形態をとっていることである。

ブレア政権は地方組織を細かくコントロールするのではなく、中央が誘因を与え、目標とした成果を地方が達成するように誘導している。根底にある新集権主義モデルは、一定の基準の達成に向けて、優れたサービス供給システムを構築することを念頭においている。これは、従来の地方支出コントロールという次元を超えて、地方でより優れた成果を達成させる手法と考えられている。そこでは地方自治体がもはや代理機関ではなくなり、フランチャイズと位置づけられている。したがって、中央は支出や財政的抑制よりはむしろ、社会的機会（life chance）や公正性（justice）を重視している⁷⁾。

また中央の意思決定システムは保健省や教育雇用省のような中央省庁に大きな負荷を課すために、前章でみたように、対人社会サービス、教育等の地方サービスに対する責任はフランチャイズ方式や契約方式を活用している。したがって地方自治体は資源の管理、監査、サービス規制に対する責任をもつ主要機関となるのである。このように新集権主義モデルは地方色の強いサービスにおいてさえ、中央補助金を温存し、地方の自由度を制限させるものとなっている。

地方財政の側面では、レイフィールド報告以降、時代の変化がみられた。政府間財政関係をめぐる事態はさらに複雑になっている。その変化は、第一には伝統的な地方政府の時代からガバナンス（governance）という幅広い枠組み

へと移っていることである。政府の役割は、サービスを調達し、その質を規制することとともに、混合経済を形成することが求められている。第二の変化は国家標準の設定であり、国の役割が再評価されている。ナショナルカリキュラムの導入にみられるように、教育の領域はその典型的な例である。また1999年の社会情勢調査によれば、ホームヘルプサービスの提供基準が地方と中央のどちらの決定事項に属するかについては、国民の意見が二分されている⁸⁾。

地方政府が効果的な活動を展開するためには、透明なアカウンタビリティ、財源の公正な配分、柔軟性、的確な予算編成の能力が必要となる。もちろん、地域の間には利害の対立は存在する。公平性についてイギリスでは特に重視されており、地方アカウンタビリティと地域的公平性の間にはトレードオフの関係がある。新集権主義モデルと新地方主義モデルの2つの選択肢が、総合的(holistic)あるいは一貫した公的サービス供給という点で対立をみせている。新地方主義モデルでは、ガバナンスという点で、より効果的となる。というのは、地方自治体は地域ニーズに直面し、サービスに関する地方支出レベルを自由に決定すべきだからである。福祉ミックスに基づく合同サービス供給へのインセンティブもあり、自治体だけでなく、他の公私の供給主体も参画することになる。

(2) ロッド・ローズのニューガバナンス論

1979年以降、政策ネットワークは変化を遂げてきた。政策ネットワークは民間企業やボランティア部門のアクターを含めて拡張しており、その多元化が特徴となっている。中央は直接的なコントロールに代わって間接的な形態を用いているため、もはやネットワークの支柱で

はなくなり、サービスの財源を与えることで支配権を保持している。要するに、中央のコントロールは財源においては強化されているが、サービス提供では弱まっているのである。

ローズは、ニューガバナンス(New Governance)を提唱する中で、中央政府が財政コントロールを強化してきたにもかかわらず、「国家の空洞化(hollowing out of the state)」という事態を注視している。1980年代以降、政府部門はより縮小ないし断片化し、その結果生じた「国家の空洞化」はさまざまな問題を生起している。この背景には、エージェンシー、外部委託、準市場等を含む新しいサービス提供システムが中央および地方の行政制度を分化させており、断片化は政策実施のコントロールを抑えているという状況がある。例えばコミュニティケアの場合、中央省庁、地方自治体、保健当局、エージェンシー、民間企業、ボランティア団体を含む複雑な組織ネットワークによってサービスが提供されている⁹⁾。

中央政府は主要な福祉国家サービスを提供するさまざまな組織ネットワークを拡大してきたが、その手法であるNPMにも抵抗が生じている。地方自治体社会福祉部と民間部門との契約関係においてさまざまな問題が生じている。そこでは規制が行き過ぎ、事業者との信頼関係が損なわれるという状況が生まれている¹⁰⁾。

このことは言葉を変えれば、中央政府が「財源と供給の分離」を通して財源コントロールを強化し、実質的な支配権の弱体化を補ってきたのである。しかし、地方に分散されたサービス提供は中央の財政コントロールによって運営されているが、このような間接的コントロールはネットワークを機能させる中央にとって困難な課題になっている。まさしく空洞化は調整およ

び計画を行う中央の能力を弱体化させ、アカウントビリティを弱めているのである。というのは、過去20年間ガバナンスは統治構造として市場と張りあってきたからである。ネットワーク自体は拡大していくために、中央の操縦能力には限界がみえ始めている。

本来イギリスの政策形成は、分野ごとに自立性が高く差異化されたシステムといわれている。ローズ論のポイントは、各ネットワークに参加するメンバーがもつ資源への相互依存で結びついており、したがって中央政府と自治体も相互依存関係にあるという点にある。彼の理想的モデルは政府間相互マネジメント（Intergovernmental Management, IGM）である。彼は、NPMは官僚制度に適合しても、組織間のネットワークをとりまとめることには不適合であると述べている。競争的ではない相互関係や相互依存がネットワークの関係の特徴であり、IGMの本質は相互の調整にあるという。計画、規制、競争は促進、順応、交渉を必要とし、効果的なネットワークマネジメントが鍵となると述べている¹¹⁾。

3. 福祉労働の脱専門職化をめぐる問題

福祉行財政を充実させる上で、福祉労働における自己決定は重要な要素である。社会福祉の援助過程は、クライアント（または利用者）の生活状況の把握、クライアントとの円滑なコミュニケーションと状態観察、援助計画の作成、援助活動と並行したモニタリングの実施、クライアントの生活問題が改善できない場合での、職歴的なスタッフによる会議の開催、多職種連携、といった一連の流れから構成される。この一連の援助過程が社会福祉の労働過程の主要な部分となるのである。社会福祉の

アクターは、自らの労働において構想から実施および終結のすべてにかかわり、福祉労働における自己決定が可能である¹²⁾。

しかし、福祉労働における自己決定は必ずしも保証されていない。コミュニティケア改革では、自治体の財源に制約があるために、クライアントの生活を総合的に把握し、包括的なサービス提供を行うことに無理が生じている。福祉専門職者は、単に金銭的な管理を行なうのではなく、専門職の特性である技術・価値に基づいた公共の利益を図らねばならない。ここでは、労働過程の変容の過程について述べておきたい。

イギリスでは、戦後失業・貧困あるいは階級構造により生ずる疎外等、社会病理を含めた社会問題から社会福祉が要請され、ナショナルミニマムの保障が強力に求められてきた。この時期には、国民経済の活性化の見地から、民営化政策が推進され、補助金の整理も強力に行われ、その結果地方自治体の歳出削減とそれに対応する社会福祉行政の合理化が行われてきた。福祉、教育、医療サービスを例に取れば、そこでは財力に応じてサービスを定めるというシステムが公然と認められようとした。

本格的な高齢社会の到来を迎えて、人口の高齢化、財政問題を前にして、資源の拡大ではなく、既存資源の抑制という認識の下で、政策が進められた。そこでは国家の役割を制限しようとする政策が実行され、市場原理の導入、そのシミュレーションが行われてきた。

1990年の施行に伴う「購入者と供給者の分離」は、職員の再配置を促したことは看過できない。多くの社会福祉部では上級職を含めて職務の再配置を余儀なくされ、削減されたポストの数を求めて競争が生じ、また早期退職が募られたのである。コミュニティケア改革のもとで、

社会福祉部の責任は広がり、管理のトップダウン制度が残る一方で、職員の業務量は増加している。上級マネジャーは財政面では厳しい管理を行い、中間マネジャーは実務的な仕事をこなしたものの、私企業でみられる責任性を伴った分権システムを導入するには至っていない。

問題は企業の経営環境でのソーシャルワーク業務である。1990年国民保健サービスおよびコミュニティケア法はソーシャルワーカーの自律性をなくすよう意図され、専門職的なソーシャルワーカーは上級、中級、ケアマネジメントへと広がりをみせていった。ケアマネジメントは資源と需要の管理に関して伝統的なソーシャルワーク技術よりも広範囲な職務内容を有している。ニーズ本位のアセスメントとターゲティング（重点化）によって、多くの要援護ニーズをもつクライアントを対象としている。

管理部門とケアワーカーは、インディペンデント事業者との競争によって技術や雇用条件に変化がもたらされたように、行政改革の渦に巻き込まれることとなった。自治体マネジャーは交渉権限を強め、外部事業者に柔軟な勤務表を導入させ、伝統的な時間外賃金を削減させ、短期の契約を利用するようになっていく。また民間機関、臨時、パートタイムの職員を大いに活用している。その結果、社会福祉部は低賃金かつ女性が占める介護労働力をますます利用するようになっていくのである。1995年には、イングランドの社会福祉部で働く57%の職員がパートタイム職員といわれている。こうして社会福祉部が直営のサービスを縮小し、アウトソーシングを進めるのに伴い、職員の身分は不安定になっており、平等機会プログラムと職業訓練が重視されない状況が生まれている。職員には短期の研修期間があるのみで、また二次研修も

少数の自治体が監査やマンパワー計画を企画する程度でごく限られたものである。現行の職員開発はマネジャーや専門職のスタッフに準備されているにすぎず、無資格の労働力への依存を強めている¹³⁾。

先に述べたように、中央ソーシャルワーク教育養成協議会はバークレイ多数派報告を支持したが、その意見を採用し実行することはなかった。その後、保守党政府が1990年法の施行に伴い、自治体ソーシャルワーカーを民間サービスの購入を主な職務とするケアマネジャーに転換したが、同委員会がこのような準市場の形成を予期していたわけではなかった。少数派のロバート・ピンカー（Pinker, R.）は、結果として、同委員会の社会ケアマネジメントのモデルが1990年法に適する方向性を導いたことを指摘している¹⁴⁾。

以上、ソーシャルワークの脱専門職化についてみてきたが、行政に求められている新たな役割はあくまでも住民の生活を保障する「調整者」である。それは、最終的に地域住民の生活を保障する「調整」であることを強調しておきたい。何よりも経済的に弱い住民を支え、同時に民間事業者に対しては厳正に規制を行っていかねばならない。市場原理のもとでも、官僚制のもとでも、コミュニティケアの有効性は発揮できない。今後、実施主体である地方自治体は、ニーズ把握のプロセスを民間に丸投げするのではなく、常に直接的に地域住民の生活問題を把握し、そして地域基盤型、住民参加型の地方ガバナンスを実現していかなければならないのである。その前提条件として、中央から地方へ税源を移譲し、住民の発意が反映される地方財政システムを構築していくことが重要である。この課題については、次節で述べることにする。

4. 地方ガバナンスの展開

(1) ガバメントからガバナンスへ

時代の流れは、「ガバメント」(国家中心の統治形態)から「ガバナンス」(協治)である。ガバナンスとは、ラテン語で帆船の舵とりを意味する *gubernantia* から派生してつくられた言葉で、統治、支配、管理、統制、統治法、管理方式などを意味する。現在では、これらの意味をこえて、ガバナンスは社会科学諸理論のキーワードとしてさまざまな意味を示し、広い範囲で使われている。ガバナンスの意義は、社会に対して統一的な方向性を与えるいくつかのメカニズムを与えることにあり、経済、社会において意味をなす諸活動が政府を通して舵とりを行うものである。

最近NPOなどの市民活動が台頭し、地方自治体という制度の枠を越えたネットワーク活動がさまざまな社会問題に立ち向かっている。地域福祉を例にとれば、グローバリゼーションと連動して課せられた「小さな政府」という制約のもとで、地方自治体が福祉・介護サービスを提供している。並行して、営利部門は事業の採算性を判断しながらサービスを提供している。その結果、規制のサービス体系から排除される社会層が出ている。そのような対象者に市民的な専門性を有するサービス供給組織が生まれている。

福祉ミックスの枠組みの中で、行政組織、ボランティア組織等が協働、連携、妥協、対立を繰り返しながら、新たな社会ネットワークを出現させている。こうしたネットワークが福祉、医療等の多様なニーズを把握し、それを政策形成へとつなげていく可能性に期待が寄せられている。住民に身近な領域が中央地方の枠組みを相対化しながら、分権化と自治の新たな可能性

を育てているのである。このようにして中央政府主導の集権的・統制的なガバメントが見直される機運が生まれている。この動きがガバナンスとして捉えられているのである。ガバナンスが注目されるのは、さまざまな組織の間でみられる非統制的で相互関連的な連携と調整の様式が重視されているからである。

ガバナンスをより広い脈絡から捉えれば、現代資本主義社会をめぐるガバメントからガバナンスへの移行の動きに密接に関連している。その意味は、1970年代末に先進国ではフォードイズム型蓄積体制の行き詰まりを契機に、いわゆる「福祉国家の危機」という状態を生み出した。このような国家型「統治」にかかわって登場したのが、多元的なアクターによる社会・経済的調整のあり方を示すガバナンスである。1970年代以降、あらためて市民社会やそれを構成する中間団体としての市民諸組織のもつ経済・社会の調整能力、いいかえればガバナンス能力に注目が集まっているのである。

同時に、1990年代以降、市民社会の再生やガバナンスへの移行などが議論される中で、ボランティア・アソシエーションにも熱い関心が寄せられている。社会のある特定のシステムと要素に一律に還元されないガバナンスの様式は、国家による集権的・統制的なトップダウン、ボトムアップ式の支配形態であるガバメントとは異質なものである。国家によるガバナンスを、むしろこれらボランティア・アソシエーションに補完させ、担わせることで、社会的・経済的諸問題の円滑な解決を図るとともに、そのことがまた新たな民主主義のあり方として求められているのである¹⁵⁾。

イギリスでは、過去20年間多くの公共サービスが委託され、またあるものは集権化され、

新しい特殊法人が設けられた。その結果、地方自治体はさまざまな機関のネットワークの一つのアクターに過ぎなくなった。今、市民は政府（ガバメント）とは異なるものを望んでいる。つまり、単に行政機構における高い効率性を望むだけではなく、透明性や開放性、新しいテクノロジーを駆使したリスク管理能力、そして市民社会の再生を望んでいるのである。

「地方ガバナンス」とは、これら諸機関の地方レベルにおける相互作用の態様である。地方ガバナンスは、フォーマル、インフォーマルな活動を問わず、なによりもまず政治にかかわるものであり、地方レベルでの集团的意志決定の新しい形態といえよう。それは、単に公共機関間の関係だけではなく、市民と公共機関とのさまざまな関係と結びつけるものである。今、西欧諸国で認識されているのは、さまざまな社会問題に対処できる中央政府の能力は限られているということである。統治システムの能力を拡充するには、地方ガバナンスを強化し、中央政府は自らの処理可能な課題に重点化しなければならない。

（２）自治体内分権化の取り組み

ジョン・スチュワートは、地方ガバナンスを「コミュニティ政府（community government）」という概念で捉えている。彼によれば、地方自治体は、自らを統治するコミュニティとして、コミュニティが求める諸活動を実行する権利をもつとしている。この権限は地方ガバナンスの概念から発露するものである。自治体は、自らを統治するコミュニティであって、コミュニティが直面するいかなる問題にもかかわるのである。したがって、自治体は単に直接供給するサービスに関与するだけではない。自治体のアイデンティティは、供給

するサービスにあるのではなく、コミュニティそのものに由来するのである¹⁶⁾。

イギリスの地方自治体の職務は多くの法令によって権限が与えられており、義務が課されている。多くの法令は概括的につくられ、大きな裁量権が与えられている。しかしこのことがイギリス地方自治の弱点を隠蔽してきた。確かに地方自治体は、立法によって要請されるサービス提供の第一線機関とみなされてきたが、これまで焦点が向けられたのは地方ガバナンスではなく、サービスの供給に対してであった。

この点について、他の西欧諸国の状況に目を転ずると、地方自治体に対して課される義務は必ずしもその役割を拘束してはいないことに気づくのである。自治体には包括的権能（general competence）が付与されており、特に禁じられていなければ、コミュニティのためにいかなる行動をも起こすことができる。それが意味するのは、単に権限や義務を明記するのではなく、多岐にわたる権限を全国レベルの水準に上乗せできるということである。包括的権能の権限もっている重要性は地方ガバナンスの考え方にある。そうであるから住民のニーズに応答的な自治体は、単に本庁だけではなく、出先の事務所、利用者組織、住民グループ等とともに職務を遂行できるのである。また自治体内分権化を行い、地域に広くネットワークを張り出すことができよう。

スチュワートは、コミュニティ政府を確立するためには、自治体に包括的権能という権限を与えることが必要である指摘している。このような権限は、1982年地方政府法の第137条項を拡大することで可能になるという。また自治体はコミュニティのために一定の制限内で支出を負担する権限を与えられているが、この上限を

撤廃し、コミュニティが支出を負担する包括的な権限を認めることは可能だとも述べている。これは、ウルトラヴァイレス（ultra vires）の原理の範囲内で、包括的権能の権限を達成するものである¹⁷⁾。

自治体の準立法的な役割を拡大し、規制やペナルティを設けるといふ、より広範な権限を重視する意見もある。自治体がこのような権限を得るには、条例ないし個別立法が必要であるが、このような権限の利用は統一性の確保という想定によって制限を受ける。

北欧諸国の場合、サービス改善を妨げるような中央の介入をなくさせる「フリー・コミューン」（free commune）の実験が行われている。ここでは文字通り地方自治体が中央政府のコントロールの排除を進めている。スウェーデンの場合、フリー・コミューンの実験は1984年から91年にかけて行なわれた。当時、地域の実情に応じた独自の行政を展開するには国の法制や慣行が障害になっていたため、法律やその他の規則により認められない組織や事務等を特別に実施できる特例を認めるというフリー・コミューンの実験が行なわれることとなった。フリー・コミューンの実験は、法規免除と行政決定組織の自由化という二つの柱からなっている¹⁸⁾。

フリー・コミューンの実験の例として、オーレブロ（Örebro）市がモデル・コミューンとなっている。同市はコミューン全域にわたって区域委員会を設けている。1983年には、社会福祉、初等教育、余暇、文化の機能をもった15の区域委員会が設置され、予算および人事に関する責任をもっている。また各委員会は、コミューン議会における議席比率に基づき、それに一定の補正を加えて、議会によって選出された9人の委員と7人の委員代理を抱える¹⁹⁾。

区域委員会は独自の予算権限をもち、多くのコミューンは区域における職員の人事権を区域委員会に移譲している。区域委員会を設置しているコミューンは大きなコミューンであり、区域委員会は1万5000人から3万人の住民を抱え、地理的にみても大きな面積をカバーしている。また区域委員会を設けるコミューンにおいては、区域事務局長のいる区域事務所が設置されている。

委員会組織の自由化は望ましい成果をあげ、また法的免除措置は内容が多岐にわたるためにその評価はなされていないが、将来の法改正の参考となるといわれている²⁰⁾。

では、「コミュニティ政府」の構築には何が自治体に求められるのであろうか。強い自治体が正当化されるのは、強い地方アカウンタビリティである。また、アカウンタビリティには地方ガバナンスの役割の一部であるシティズンシップの保障が必要である。そこには、自治体当局と市民との持続的な協力関係がなくてはならない。

また、地方ガバナンスにおける地方とは、何を意味するのだろうか。このことは自治体の規模とも関連する。表4が示すように、イギリスは他の西欧諸国よりも自治体の規模が比較的大きい。他国の自治体が小規模なのは、サービスの供給範囲ではなく、それが統治するコミュニティによって規定されているからである²¹⁾。

イギリスにおいては、自治体行政の規模に関する問題は、19世紀の行政の近代化とともに生じ、19世紀末に一定の解決が図られたが、それが1970年代に大規模な再編成が行われることとなった。それが1990年代において一層制の追及という形で行われている。地方ガバナンスの役割は単にローカルレベルで機能することばかりでなく、他のレベルのガバナンスと

表4 ヨーロッパ単一国家における地方制度比較

国名	人口 (単位：千人)	中間レベル	地域レベル	
			府県担当	市町村担当
イギリス	57561	47カウンティ	9リージョン	484ディスリクトバラ
フランス	57456	22レジオン	96デパルトマン	36551 コミューン
イタリア	57104	20リージョン	95プロビンスコミューン	8074
スペイン	39952	17オートノマスコミュニティ		8027
オランダ	15129		12プロビンス	811
ベルギー	10022	9リージョン	プロビンス	596

出所：下條美智彦『イギリスの行政』早稲田大学出版会，1995年年，21頁。

関係を交渉することでもある。したがって、ガバナンスは、ヨーロッパ、中央、リージョン、ローカル、近隣住区（neighborhood）という順で統治範囲をみていくことができる。特に近隣住区の出現を注目されている。それは、地方レベルの選挙区が意志決定には小さすぎ、自治体全体での契約には大きすぎるといった現実の反映である。そこで、地方ガバナンスの境界として、リージョナル（広域自治体）と近隣住区との関係性について検討する必要が出てくる。

地方ガバナンスはリージョナルやサブリージョナルなレベルでも生じており、リージョンの政府事務所や開発機関は明らかにガバナンスを実践している。またガバナンスの事例は、近隣住区レベルでも、例えばコミュニティ開発トラストや借家人管理組織やコミュニティグループによって実践されている。近隣住区は、ガバナンスの核として、地方都市やバラの中で出現しつつある。社会的排除対策室（Social Exclusion Unit）は内閣に設置されているが、近隣住区再生についての国家戦略を打ち出し、特に貧窮した公営住宅エリアにおいて展開している²²⁾。

（3）地方ガバナンスの事例

シュアスタートプログラム

ここでは、地方ガバナンスの発展を考察する事例として、社会的排除プログラムの一つである「シュアスタート（Sure Start）」をみておきたい。2000年に、中央政府は社会的排除対策の一環として「シュアスタート」を全国規模で実施している。このプログラムの目的は、もっとも貧困な地域に住み、4歳以下の児童を抱える貧困家庭を援助し、家族とコミュニティの機能を強化しようとするものである。また、スティグマを与えないように対象地域全体にサービスが提供されるように配慮されている²³⁾。

対象地域にはシュアスタート委員会が設立され、地方自治体、ボランティア組織、親の代表で運営されている。具体的な目標は文書で明記されており、2004年の達成を目指している。その内容は、児童保護登録（the child protection register）に1年以内に再登録される0歳から3歳児の比率を20%引き下げ、保健面では妊娠中に喫煙する母親を10%引き下げ、言語・表現の問題をもつ児童を5%引き下げ、そして生計維持者のいない家庭の0歳から3歳児を少なくとも12%引き下げること目標としている。

これらのプログラムにおいて、親たちはシュアスタートの支出項目の優先順位を決めることができる。これまで150以上のプログラムが決定されており、言葉の教室、母親支援グループ、トドラー（1歳から2歳児）グループ、おもちゃ図書館、ドロップイン（立ち寄り）センターなどが新設されている。シュアスタート・チームは、保健職員、ソーシャルワーカー、教員、親、祖父母、他の専門職者から構成されている。

シュアスタートは2002年には完全実施されることになり、350以上の地域プログラムが貧困家庭の4歳以下の児童の約3分の1をカバーすることになる。その財源は年額5億ポンドである。シュアスタートのさまざまなプログラムは、その効果について定期的に監査・評価を受けることになっている。

以上から、中央、リージョン、ローカル、近隣住区はガバナンスを実行する上での地理的範囲であるが、重要な点は地方計画ではリージョナルな資源の配分に依存するという点である。次に、地方財源としての地方所得税について考察を進めてみたい。

5. 地方財政の自立を求めて

(1) レイフィールド提案の再考

今後、地方ガバナンスが核となり、市民参加のチャンネルが再構築されなければならない。その前提条件として、中央地方間の税源配分の見直しは避けることができず、自主財源の拡充に向けた地方財政改革がなされなければならない。

この点で、地方財政に関する議論を提起したレイフィールド委員会（The Layfield Committee, 1976）は1976年に報告書を出している。同委員会は、地方財源の3分の2が中央の補助金によ

って占められており、地方財政における依存度の高さが地方アカウンタビリティ（local accountability）を弱めている現状を指摘した²⁴。

レイフィールド報告によって引き起こされた論争は、地方の自主財源、特に地方所得税（local income tax）の導入をめぐる問題であった。同報告が出された1976年以降の数年間、地方税による経常支出の割合は変化し、当時の約34%から1989/90年には約55%にまで上昇している。しかしこの割合はコミュニティチャージの導入と撤廃に伴って再び約20%にまで低下した。その後2001/02年には、約25%にまで回復している。地方財源をめぐっては、むしろレイト（および支出）キャッピングが、自治体の自由度を抑制する上で大きな影響を及ぼしてきた。そうであるから、単に地方収入が1980年代後半に比較的多く確保されたという理由で、70年代中ごろよりも80年代後半の方が地方自治体の自律度が高かったとはいえない²⁵。

地方財政の自律性を支持する地方主義モデルでは、次の論理を展開している。つまり、すべての住民に対して財政的選択に関する情報は与えられなければならない、このことを踏まえて選挙民が形成されるという考え方である。この発想は、地方民主主義および参加型民主主義の伝統的な主張である。レイフィールド委員会の指摘によれば、「異なった政治信条やさまざまな背景をもつ人々によって決定が下される場合、数多くの特質を示す行為によって、政府の決定に固有な画一性に対して拮抗力として作用する」のである。地方政府間で供給が異なることは、積極的な評価をすれば選択肢の幅を広げることになり、地方の自律性は供給の代替性あるいは革新性を生み出すことにつながるのである²⁶。

地方政府のあるべき姿とはどのようなもので

あろうか。それはまず、地域住民の不満や苦情を受け入れなければならない。地方アカウントビリティには大きな収入源が必要であり、支出や収入を調節する自由度が認められなければならない。これは、地方主義に立つレイフィールド委員会の主張である。同委員会は中央政府のコントロールや補助金構造の複雑さが責任の所在を曖昧にさせていると述べ、「分かりやすさ (comprehensibility)」こそが、民主的で責任あるサービス行政のために必要な特性と結論づけたのである。以下は、レイフィールド委員会からの引用である。

「制度が時として複雑になり、かつ専門的な知識を必要とする側面が生じてくるのは避けられない。しかしシステムの主な特徴は、専門家ではない国会議員や地方議員や、熱心な研究者や関心を抱く住民に分かりやすいものでなければならない。もし有権者に責任を負う者が決定を下したことで返答できないとすれば、アカウントビリティの要件は満たされたことにはならない。」²⁷⁾

では、地方間の格差はどのように対処すべきなのか。この問題について、地域住民のニーズ、サービス目標、効果的な達成方法は、地方間で異なってくるのは当然であろう。それらは全国的に決定され得るものではない。つまり、地域住民に最も身近で敏感に反応する基礎的自治体の政治システムや管理システムが、地域住民の多様な選好とサービス提供とを合致させるのである。経済的な側面では、支出が個人の選好に近いほど、その成果はより効果的となる。要するに、支出と住民の選択を調整する地域が小規模になるほど効率的になるのである。ただし、課税レベルの決定に関して、地方政府の判断能力が求められるのは当然であるし、財政的に豊かでない地域や深刻な社会問題を抱えている地域では

中央政府からの財政的支援が不可欠となる。

(2) 地方所得税の検討

この点で他の西欧諸国の状況と比較すると、北欧諸国は地方所得税を実施しており、高いレベルの地方自治体の自律性を保っている。スウェーデンを例にとると、充実した社会福祉を支えているのは強固な地方自治と所得税である。スウェーデンの基礎的自治体はコミューンであり、現在289のコミューンが設けられている。一方、広域自治体として21のランスタイングがあり、すべての地方自治体はスウェーデン地方自治体連合 (Swedish Association of Local Authorities) に加盟している。スウェーデンの地方自治が強いのは、このような自治体の組織化によるといわれている。

重要な点は、スウェーデンの地方所得税が中央政府との対立や競争という形ではなく、税率の決定における地方団体の自主性を認め、地方団体連合との合意によって行われていることである。このことは、地方団体の課税権に自主性、独自性を与え、地方の連合体が中央政府と協議しながら総合的な配慮に基づいて課税を実施していることを示している。

スウェーデンにおいても、中央政府が財政調整にかかわるのはいうまでもない。1991年から94年までの間、国の議会は地方所得税を凍結している。1995年から96年には、この措置は緩和され、その結果多くのコミューンが地方税率を引き上げた。そして1997年、98年、99年には、所得税率を引き上げたコミューンやランスタイングは、国からの補助金の減少により、地方税率の引き上げによって調達する予定であった財源の半分を失っている。

1999年現在、コミューンとランスタイング

の税額を合算して最も税率の高いところは課税所得の32.8%であり、最低のところは26.2%で約5ポイントの差異がある。平均すると、30.29%となる。加えて、教会税は1.19%である。なお、国からの補助金について、コミューンとランスティングは中央政府から一括で補助金を受けている。これは、人口比例部分と年齢比例部分から構成されている²⁸⁾。

イギリスの新地方主義モデルでは、北欧諸国の動きを参考にしながら、地方自治体の課税権の拡充を通じた地方財政の拡大策を模索している。ここでは、現行のフランチャイズモデルを拒否している。なぜなら、地方のニーズに対応する上で、多くのサービス分野において中央集権モデルが非現実的だからである。必要なのは、地方自治体の実践を支援し、他の公的機関やボランティア部門とのパートナーシップを構築できる財政のシステムである。

全国的な視野から公正な行政処遇を行なうことは、必然的に平衡交付金システムに大きな負荷を与える。地方財源が拡充されれば、地方自治体がサービス供給を決定する際の柔軟性は大きくなる。ただし、その財源は透明性をもち、住民から幅広く理解されることが不可欠である。例えば新たな税源として、渋滞料金、旅行税、環境税等が提唱されているが、その是非について住民投票を行うことが可能である²⁹⁾。

地方主義モデルを実行する際、地方自治体の一人当たりの担税力に大きな格差があることに留意する必要がある。いくつかのカウンシル、特に中央ロンドンのバラは比較的低い地方税率で高いレベルの支出を支えることができる。これに対し、その他、特にイングランド北部の自治体では低い支出と高い税率という状況になっている。したがって、地域的公平性を損ねるこ

とを理由とした集権主義論に対しては、簡略化された平衡交付金システムで応えることが必要となる。

今後、中央政府または地方自治体のいずれが税や支出の決定に責任をもつかについて、国民が理解できる仕組みをとらなければならない。先にも述べたように、地方ガバナンスを実行可能なものとする地方財政を構築する上での第一のポイントは、支出決定、税の調達における透明性が重要となる。第二のポイントは、財源配分における公正性である。財源配分の平等化は、ニーズが高い地域や低い課税ベースをもつ地域に対して慎重に配慮しなければならない。レイフィールド報告後、ニーズと財源配分を両立させる動きはますます顕著となった。その背景には、レイフィールドによる地方アカウンタビリティに対する取り組みが、さまざまな地域のサービス提供と地方税負担における地域的不公正(territorial injustice)を容認するという事情がある。第三のポイントは、地方税における浮揚性と柔軟性である。税に浮揚性と柔軟性があれば、比較的政府の信頼のレベルは増し、効果的に政府活動が可能となると考えられるのである。第四のポイントは地方団体の広域化の必要性である³⁰⁾。

今、地方ガバナンスを構成するさまざまなアクターへの財政支援に対して、総合的アプローチをとっていく必要がある。なぜなら複雑な社会問題に取り組むためには、さまざまな機関が協働していく必要があり、これらの機関が共同で予算計画を立案し、共同財源をつくるのが鍵となるからである。

例えば高齢者サービスの場合、公的機関にサービス提供を共同で行なわせることは困難であり、地方自治体と他の機関が共同の形でサービスの財

源をつける誘因を与えることにより、総合的で継続的なサービス供給を行なうことができる。また、政府の最近の報告書“A New Commitment to Neighbourhood Renewal”では、多くの貧困地域における公的供給への改善策を提案している³¹⁾。

社会福祉ではきめ細かなサービス提供体制が必要となるために、基本的に狭域を基本とする。そのため自治体の規模は小さなものとなる。その反面、財源の安定性を考慮すれば、一定の人口規模が必要となる。このように考えれば、地方所得税の導入における最大の課題は地方自治体の広域化である。地方自治体は支出計画を考案する中心的な役割を与えられ、複数のカウンシルや他の機関との予算の一本化を行なうことが必要となる。例えばカウンシルは、青少年非行のためのサービス改善を含む共同支出事業を提案することができよう。地方支出におけるパートナーシップは、国ないしリージョナル（広域）部門の監督を受けることになるが、広域組織をより緊密にすることができる。

従来イングランドとウェールズでは、非大都市圏のカウンティカウンシル連合（Association for county councils, ACC）、大都市圏自治体連合（Association for metropolitan authorities, AMA）、ディストリクトカウンシル連合（Association for district councils, ADC）の三つの自治体連合が存在したが、1997年にそれらは地方自治体連合（Local Government Association, LGA）として統合され、中央政府に対する地方財政等に関する交渉力を強化させている。地方自治体連合の目的は、自治体の役割や影響力を高め、地方事務に関してより支配力を求め、中央政府との望ましい関係を築くことである。現在、地方自治体連合は労働党政府と良好な関係を築いており、中央政府の自治体改革を支持しており、1998

年には地方自治体連合のリーダーが内閣委員会のメンバーになっている。しかし、地方自治体連合では労働党、保守党、自由民主党、独立党という四つの党派が存在しているため、その結束は相対化されている。地方自治体連合の課題は、中央政府に対抗できる結束と交渉力である³²⁾。

おわりに

本稿の結論を述べてみたい。池上淳はG.D.H.コールのリージョン構想とかかわらせて、地方所得税が「広域自治体」の形で実施される方向性を示唆している。つまり、G.D.H.コールは、『地方政府の将来』（1921）の中で、都市と農村の広域的結合を前提とした「広域自治体」を構想し、「広域自治体所得税（regional income tax）」を検討した点に着目しているのである³³⁾。

地方アカウンタビリティを満たすためには、意思決定はサブ・ナショナルのレベルで行われ、簡素なシステムが必要となる。それを支える地方収入の望ましい補完的財源は地方所得税であろう。レイフィールド委員会は、地方所得税が地方収入を拡充する上で最も実現可能かつ平等な形態と考えた。現状では、所得税は担税能力に直接的に関わり、また所得税制度全体の手直しも必要となるため、一定の準備過程を要する。それでもイギリスで地方所得税構想は消失したわけではなく、長期的には実現可能であると考えられる。

注

- 1) Margaret May and Edward Brunson, Sylvia Hornton and David Farnham (eds) *Public Management in Britain*, Macmillan, 1999, p.242.

- 2) Ibid., p.242.
- 3) *Modernising Social Services Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards*, Department of Health, Cm 4169, p.11.
- 4) Margaret May and Edward Brunsdon, op. cit., pp.243.
- 5) Ibid., p.244.
- 6) Ibid., p.238.
- 7) Gerry Stoker and Tony Travers, *A New Account? choices in local government finance*, Joseph Rowntree Foundation, 2001, p.312.
- 8) Ibid., p.244.
- 9) Rhodes, R., A., W., *Understanding Governance Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.54.
- 10) Ibid., p.55
- 11) Ibid., pp.56-57.
- 12) 山本隆 『福祉行財政論』中央法規出版, 2002年, 261頁。
- 13) Margaret May and Edward Brunsdon, op. cit., pp.239
- 14) Robert Pinker, *The Changing Roles and Tasks of Social Work in Britain*, September 25, 2002, Heian Jogakuin (St. Agnes') University, p.6
- 15) 福祉とアソシエーション論については, 次の文献を参照されたい。Hirst, P., *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, 1994. 福地潮人「現代ガヴァナンスとアソシエーション: アソシエティブ・デモクラシーの議論を中心に」『立命館産業社会論集』第35巻第3号, 1999年。同「ポール・ハーストの経済および社会福祉ガバナンス・モデルに関する一考察: アソシエティブ・デモクラシーの可能性を求めて」『立命館産業社会論集』第37巻第2号, 2001年。同「古典アソシエーションリズムの現代的再生 P.Q.ハーストのG.D.H.コール解釈をめぐって」『立命館産業社会論集』第37巻第4号, 2002年。
- 16) Stewart, J. and Stoker, G.(eds), *Local Government in the 1990s*, Macmillan, 1995, p.261.
- 17) Ibid., p.258
- 18) 福本歌子「フリーコミュニケーションの実験」藤岡純一編著『スウェーデンの生活者社会 地方自治と生活の権利』青木書店, 1993年, 60頁。
- 19) アグネ・グスタフソン著(岡澤憲実監修, 穴見明訳)『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部, 2000年, 245 - 246頁。
- 20) 同上, 247頁
- 21) Stewart, J., p.252.
- 22) Social Exclusion Unit, Cabinet Office 2001.また, イギリスの地域再生政策については次の文献を参考とした。辻悟一「90年代イギリスの地域再生政策」『経済学雑誌』第101巻第3号, 2000年。高見沢実「地区のまちづくりと地域ガバナンス イギリスにおける1990年代の変化を題材に」『都市問題研究』第54巻第7号, 2002年。
- 23) Robert Pinker, *Social Work, Poverty and Social Exclusion*, September 27, 2002, Heian Jogakuin (St. Agnes') University, pp.12-13.
- 24) Gerry Stoker and Tony Travers, op., cit., p.127.
- 25) Ibid., p.238.
- 26) The Layfield Committee(1976), *Local Government Finance*, Cmnd 6453, London : HMSO, para. 11, p.52.
- 27) Ibid., p.312.
- 28) ファクトシート: スウェーデン スウェーデン文化交流協会, 1999年。
- 29) Gerry Stoker and Tony Travers, op., cit., 127.
- 30) Ibid., p.127.
- 31) Social Exclusion Unit, 2001.
- 32) Tony Byrne, *Local Government in Britain*, 7th edition, Penguin 2000, pp.469-470.
- 33) 池上淳『財政思想史』有斐閣, 1999年, 290 - 292頁。

A Study on the British Social Administration under the Blair Administration — Focusing on the Search for the Potentials of Local Governance —

YAMAMOTO Takashi *

Abstract: This paper examines social care under the Blair administration in terms of the inter-governmental relations.

The 1990s saw major changes in social care. Specifically, there was a large scale of funding transfer from the central to local governments, with the responsibility to coordinate care purchasing. At the same time, we saw unprecedented growth rates of independent sector provision, reversal of the upward growth in residential care to the community care provision, and devolved decision-making including care management. Thus, there was rapid development of the social care market, and the change in local authority attitudes to a quasi-market approach.

The challenges for both the central and local governments have been to develop the social care market environment for practices and providers that encourages independents, extends the user choice and promotes the quality of care. The Labour government is now introducing regulatory frameworks to set national quality standards, and local governments are continuing to refine their service specifications and contractual arrangements.

The textbook market may achieve efficiency under certain conditions. Some conditions for market-led efficiencies relate to competitiveness. Local authorities are still developing the skills required to manage a mixed economy, but there remains a “capability gap” in respect of the commissioning role. The vital question is whether it is worth incurring the associated transaction costs. More seriously, the term “social worker” itself is being replaced by “care manager,” and the social care market can induce deprofessionalization of social work. Therefore, we need to check what is happening in this sort of market. Also we need to keep a close watch on the competition in the market

This paper clarifies such points as follows: changes in inter-governmental relations, the transformation of service delivery function in local authority, some developments of local governance, and comments on local income tax.

* Professor of the Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University