

イギリスの地域福祉と計画 ——費用負担の視点から——

山本 隆*

現在わが国では、多くの地方自治体が地域福祉計画の策定に着手している。しかしその計画策定において、財政との関係に言及する市町村は皆無に等しい。一方、地域福祉計画で先進的な実践を積み重ねているイギリスでは、介護サービスの基盤整備や、ソーシャルインクルージョンを含む地域再生という明確な目標を定めて、地域福祉計画を実行している。計画行政で中心となるのは、やはり費用負担の問題である。イギリスのコミュニティアーク計画では補助金によるインセンティブ、地域再生では競争入札制が採用されている。特に地域振興を財政的に支える「単一地域再生予算」は、住民が立てたプランに行政が予算をつけるという画期的な仕組みとなっている。ただし、全体として十分な財源が保障されているとはいえない。また、実施形態として公私のパートナーシップを形成することが補助金交付の条件であり、国主導の集権型となっている。近年では、イギリスのコミュニティアークは「コミュニティにおけるケア」ではなく「コミュニティによるケア」と政府によって解されており、要介護者のほとんどが家族介護に依拠している。この点をわが国の状況に当てはめれば、地域福祉計画のほとんどが事業予算を明示しておらず、予算を抑制したうえで「コミュニティによるケア」を指向することが懸念される。今次の地域福祉計画の策定を契機にして、財政議論が高まることを期待したい。

キーワード：コミュニティアーク、ベッドブロッキング、コミュニティディベロップメント、
地域開発エージェンシー、単一地域再生予算、バリッシュ

目次

はじめに

- 1 イギリスの地域福祉
 - 2 コミュニティアーク計画の財政
 - 3 地域開発計画の財政
 - 4 自治体評価の時代を迎えて
——強いられた自治体間の競争——
- おわりに

はじめに

現在、わが国では、多くの地方自治体が地域福祉計画の策定に着手している。しかし奇妙なことに、地域福祉計画において財政との関係に言及する地方自治体は皆無に等しい。その理由は、財政局とのすり合わせが十分でなく、かつ地方自治体の財政事情がきわめて厳しく、財政に関して楽観的な将来展望がもてないからであらう。それに加えて、今次の地域福祉計画策定では、3計画（老人保健福祉計画、障害者計

* 立命館大学産業社会学部教授

画，児童育成計画）とは別に位置づけられており，その整合性が曖昧である。したがって，行政機構には名称としての地域福祉課が存在しても，実質的に地域福祉事業を行えるような体制にはない。まして地域福祉行政のための予算づけはなされていない。

地域福祉計画は，行政が地域福祉に関与するものであるが，財政議論を抜きにした計画化は公的責任の後退を正当化することもあり得る。例えばホームレス対策や，介護保険や支援費の財源不足，児童虐待防止ためのネットワーク化などの問題が山積する中で，行政のセイフティネットはどうなるのだろうか。あるいは，「パートナーシップ」の強化のために，予算が社会福祉協議会（以下，社協と略す）やNPOに流れるのだろうか。地域福祉計画は公私のパートナーシップを重視すると表明しても，やはり公的財源のあり方が重要となる。

地域福祉は公助・共助・自助から成立するものではあるが，それが形式的な役割分担論になれば，わが国の地域福祉計画はイメージを膨らませただけの内容となる。財政視点の弱い国の指針を踏襲すれば，ボランティア推進が突出した計画となる可能性がある。

本稿では，イギリスが先進的な地域福祉実践の事例をもつことから，イギリスの地域計画を財政の視点から検証し，そこからわが国の地域福祉計画に関する諸問題を明らかにしたいと考える。以下が，分析を行ううえでの骨子である。

第一には，コミュニティケア計画における医療と福祉の費用負担を考察する。第二には，地域再生計画における予算機能を取りあげて，住民が立てた計画に予算をつけるという「単一地域再生予算」を検討する。そして第三には，公

私の地域福祉推進主体がどのように連携を取りあうかという，パートナーシップの形成について考えてみたい。

なお，考察を進めるうえで2003年9月8日から11日に行なったグロスターシャー（Gloucestershire）調査の資料を使い，ローカルガバナンスに関する諸課題を解明してみたい。

1 イギリスの地域福祉

そもそも地域福祉とは何であろうか。地域福祉計画を策定するに当たり，問題となるのが地域福祉の概念である。

わが国の場合では，経済学や社会政策で扱う地域福祉と，社会福祉学が扱うそれとはその範囲が異なっている。地域福祉計画の概念についても，狭義・広義・最広義のものが提示されている。まず，狭義の概念は，個別施策および地域特性に基づく福祉課題に対応した施策等により構成された計画と定義されている。広義の概念は，上記の内容に加え，老人保健福祉計画，障害者計画，児童育成計画の3計画をはじめとする福祉分野の計画を含んだ社会福祉の総合計画である。また最広義の概念は，福祉のまちづくりやその他関連領域の施策も含めた市民生活の総合福祉計画を示している。

イギリスに目を向けると，コミュニティケアとコミュニティディベロプメントの二つが地域福祉を意味することがある。

まず，コミュニティケア（community care）について簡単な説明をしておきたい。イギリスでは，コミュニティケアは「コミュニティにおけるケア care in the community」を意味する時代があった。それは，1950年代を通じて施設からコミュニティへのケアバランスの転換が話題

となり始めていた時期である。当時は施設ケアに対する新たな理念として規定されていた。

周知の通り、施設ケアからコミュニティケアへの転換が叫ばれた背景には、1950年代後半から1960年代における実証研究において、施設における非人間的な生活が指摘されたという事情がある。施設ケアへの批判は、ゴフマン（Goffman, E.）による研究が知られている。ただし、コミュニティケアの推進論は単に施設の否定的な側面だけに依拠するものではなく、コミュニティにおける生活がもつ利点を積極的に評価する議論でもあった¹⁾。

1960年代には、この議論は広がりを見せ始めた。コミュニティケアが単に医療サービスや対人社会サービスの提供と一般にみなされていたのに対し、住宅や社会保障の重要性も高く評価されるようになった。

ところが、1970年代に入ると、コミュニティケアの概念が大きく変化し始める。政策的に、「コミュニティにおけるケア」から、「コミュニティによるケア care by the community」へと転換がなされたのである。その背景には、福祉多元主義（Welfare Pluralism）の台頭がある。

「福祉多元主義」という用語は1978年の『ウルフェンデン報告』が出された後にイギリスで一般的に使われるようになった。福祉多元主義とは、福祉サービスを供給するのは政府だけではなく、民間の非営利団体や営利企業によって、さらには家族や親族、近隣の「インフォーマル」な組織によっても福祉サービスが供給されることを促し、福祉サービスをさまざまな組織によって進めていこうというものである。欧米諸国の福祉制度において、1970年代半ば以降、国の果たす役割は縮小され、代わってさまざまな民間組織が提供するサービスが拡充して

いた。

福祉多元主義は、経済・財政危機を契機にして顕著になっている。国によってはその形態に相違はあるが、国の予算の規模を抑え、規制緩和や民営化を進めることと並行して、多元的な福祉のネットワークがつくられてきた。

「コミュニティによるケア」は家族、友達、近隣者によるケアを意味する。この政策転換は1981年の保健社会保障省の政策文書で述べられており、また同年のEC委員会の社会発展に関するレポートでも言及されている²⁾。

コミュニティケアの定義の変更は、公的支出を抑え、国の役割を縮小させる意図をもつ。

特に新自由主義を掲げる保守党政権下において、政府は「コミュニティによるケア」という定義を好み、政策化に踏み切っていたのである。なお、障害をもつ人たちは施設入所よりもコミュニティでの生活を望んでいると指摘する政策文書がある一方で、高齢者の施設ケアの要望は依然として大きいといわれている。

地域福祉は公助・共助・自助から成立するものではあるが、それが形式的な役割分担論になれば、わが国の地域福祉計画においても「コミュニティにおけるケア」から「コミュニティによるケア」となることが懸念される。

2 コミュニティケア計画の財政

（１）コミュニティケア計画と費用負担

地域福祉計画は財源の保障なくしては円滑な実施は期待できない。本節では、1990年代以降のコミュニティケア計画に絞って、特にその費用負担を取り上げることにしたい。

1993年から施行された「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」は、着実にコミュニティケア・サービスを拡充してきた。そのことはコミュニティケア関係の予算やサービス量の増大に示されている。ただし依然として、要介護者のほとんどは家族によって世話されており、しかも女性にその負担がしわ寄せされている。

特に実施主体の地方自治体は財政問題に直面している。集権的な税財政構造の中で、コミュニティケア計画には必ずしも十分な財源が保障されていないのである。当然のことながらニーズ充足に見合う財源が付与されなければ、主要な計画は実現される見込みはない。介護ニーズの増大にもかかわらず中央政府が財政援助の削減を行っている、地方自治体は強く抗議している³⁾。

社会サービスの財政規模については、1998年の支出総額をみると、社会保障が1,330億ポンド、医療サービスが460億ポンド、教育が380億ポンド、対人社会サービスが100億ポンドである。このように社会サービス予算全体では、対人社会サービスが占めるウェイトは大きくない。対人社会サービスの内訳では、1997/98年で全体の50%弱の費用が高齢者サービスに充当されている。次いで児童サービスが23%であり、これら2つをあわせると全体の費用のほぼ4分の3になる。他には、学習障害者が13%、成人が9%、精神障害者が5%と続いている。

実は、対人社会サービスの財源に関して、保健省と地方自治体の代表者の間で意見対立が生じてきた。国の主張によれば、1997/98年の予算総額（実質価値）は1986/87年のそれよりも94%も高い。他方、1998年7月発表の地方政府協議会（Local Government Association,

LGA）および社会福祉部長協議会（Association of Department of Social Services, ADSS）による調査では、実質額で政府資金が1.2%増加しているにもかかわらず、社会福祉部は支出計画に関して平均3.4%の不足に直面している。このように国と地方の主張は食い違っているのである⁴⁾。

1998年の白書「社会サービスの現代化 Modernising Social Services, MSS」によれば、3年間にわたり3億ポンドが追加的に交付され、13億ポンドが社会サービス現代化基金の設立のために投入されることになっていた。この基金は5つの項目からなり、2つの補助金——パートナーシップ補助金と予防補助金——は自立支援を促進するためのものである。また、児童サービス補助金、精神保健補助金、訓練支援プログラムのための追加的な財源も用意されていた⁵⁾。

こうして地方自治体は2001/02年に社会サービス予算を増額させたが、それはわが国の基準財政需要額に相当する「標準歳出評価額 Standard Spending Assessment, SSA」の1.6%増になっている。しかし児童サービスを例にとると、SSAと予算とのギャップは実に9%にも達している⁶⁾。

財源不足に直面する地方の福祉サービスの内訳をみると、児童サービス費の急増が財源逼迫の主要な要因になっていることが分かる。予算額を超える支出の69%は児童サービスに充当されており、高齢者サービスが12%、学習障害者サービスが19%を占めている。また児童サービスの中では、施設ケアが52%を占め、次いで養子縁組が40%となっている。この背景には、薬物乱用、非行、未成年者の妊娠等の児童問題が深刻化しているという事情がある。

児童ソーシャルワーカーや家族支援サービスへの支出は、有資格のソーシャルワーカーの急激な不足や欠員対策に充てられている。行政の保護措置を受ける児童の数は激増しており、2001/02年には地方自治体の48%がその増加を示している⁷⁾。

では、このような財政逼迫の状況で、地方自治体はどのような対策を講じているのだろうか。その答えは、サービス・アクセスの制限である。地方自治体の68%は、過去2年間の需要を抑制するために、サービスの受給資格（eligibility criteria）を引き締めている。受給資格の変更数は、前年度と比較すると2001/02年には実に2倍であり、2002/03年にはさらに2倍になっている。2001/02年には、地方自治体の33%しか成人および高齢者の増加数に対応できなかった。要するに、現状では最も急迫したニーズをもつ人だけがサービスが受けられる状況となっているのである⁸⁾。

今後の財政見通しはきわめて厳しい。2002/03年および2003/04年にかけては、2002/03年の社会サービス供給の増加率は4.9%であり、5.3%というSSAの全体的な増加よりも低い。また、2002/03年の社会サービス決算額では特定補助金が2倍以上になり、その結果社会サービス供給の17%以上が特定補助金で賄われている。このことはサービス需要の増加に対応する際に地方自治体の柔軟性が制約されていることを意味する。なお、2002/03年に医療サービスと合同で支出できる2億ポンドの追加は、地方自治体にとって貴重な財源となっている。しかし、2002/03年以降は追加財源の発表はなされていない⁹⁾。

（2）コミュニティケア計画と社会的入院

一方、コミュニティケア計画は、ベッドブロッキング（bedblocking）という問題に取り組まなければならない。これは社会的入院をめぐる医療と福祉の費用負担の問題である。ベッドブロッキングは、病院での治療を本当に必要とする人々が入院できないという「社会的入院」のことである。監査委員会は、2001年度において病院の3分の2のベッドは65歳以上の者に占有されており、退院が遅れているのはコミュニティケアの不十分さからきていると指摘している¹⁰⁾。

要介護者を受け入れるサービスが不足しているのは、地方自治体の社会福祉部の購入額が少なすぎるために、民間の介護施設が経営困難に陥っているからである。その背景には、「2000年ケア基準法 Care Standard Act 2000」が規制の制度を根本的に変えていることも重要である。2000年ケア基準法により、社会的ケア、ボランティア（非営利）、営利の保健医療の新たな第三者規制機関である全国ケア基準委員会が創設されている。この組織は、すべての施設ケアや在宅ケアに対して規制を行い、標準を設定し、査察を実施する責任を負っている。また、良好なイギリス経済の下にあって、介護職員を確保することが困難になるという事情もあり、地方自治体のサービス購入能力が縮小している。

地方自治体は施設ケアを民間施設から購入するが、介護施設は年間10億ポンドもの不足に直面している。このような大きな財源不足はいくつかの介護施設を閉鎖に追い込んでいる。その結果、病院から退院しようとする高齢者は、受け皿となる施設を見つけられずにいる。

実は、施設ケアの経費は年々増加している。

ラウンダリー財団の調査によれば、要介護高齢者が入居する営利型のナーシングホームの1床分の費用（週）は、平均額である385ポンドから459ポンドへと引き上げなければ採算がとれない。同様に、虚弱高齢者が入居する営利型レジデンシャルホームの1床分の費用（週）は、平均額である268ポンドから353ポンドへ引き上げる必要がある¹¹⁾。

緊縮財政の下にある地方自治体には、経費の増額を賄う特別財源はない。営利型の民間施設のなかには、地方自治体が照会する入居者を断るところがすでに出ている。他の介護施設においても、すでに施設を閉鎖しているか、閉鎖を検討し始めている。毎年約800にのぼる民間のナーシングホームとレジデンシャルホームが、地方自治体からの補助金や購入費が少ないために、施設閉鎖に追い込まれている。

なお、2001年4月現在、高齢者および身体障害者の介護関連施設の市場におけるサービス費用は91億ポンドと見込まれている。そのうち民間セクターが提供するサービス費用は72億ポンドと推計されている¹²⁾。

このようにベッドブロッキングの問題を抱え、福祉サービスの購入費用の不足に直面する地方自治体のために、政府は2002年度から2004年度までで合計24億ポンドの補助金を用意している。さらに政府は、2002年4月に、追加補助金策を提案しており、今後数年間ベッドブロッキング対策費として地方自治体に交付されることになっている。これらの予算措置により、社会福祉関連の補助金は実質6%の予算増につながる見込みである。

このように予算は増額されているが、それはインセンティブ方式を採用している。

つまり、政府は病院から退院する高齢者を受け入れる通過施設を準備できない地方自治体にはペナルティを課しており、退院後の受け入れ施設を用意できない場合、地方自治体はその患者の病院での経費を負担しなければならないのである。これに対し、ベッドブロッキングを解決できた地方自治体には、社会福祉の補助金を増額することになっている¹³⁾。

政府は医療費の削減を急務としており、コミュニティケアを受け持つ地方自治体は財政的誘

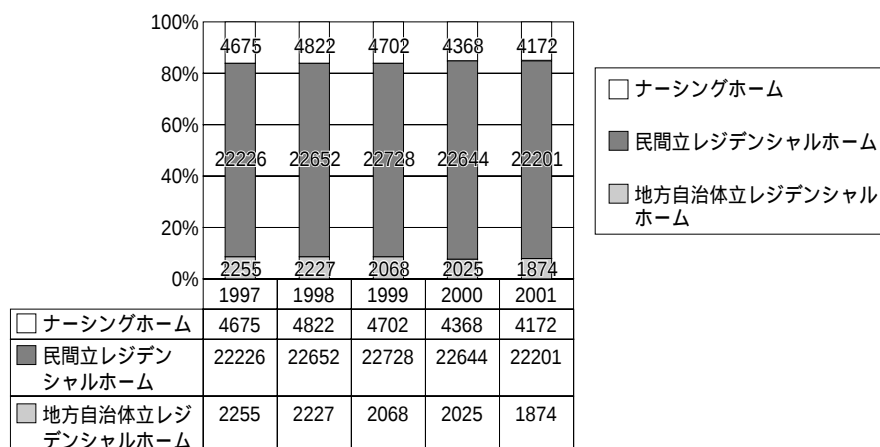


図1 イギリスにおける成人施設数の推移

出所 「英国の地方自治」自治体国際化協会、2003年1月、より作成。

導によりその受け皿づくりを迫られており，そこにはもはや余裕はない。

3 地域開発計画の財政

（１）コミュニティディベロプメントと費用負担 地域再生計画と単一地域再生予算

次に，経済，雇用，教育，環境等の広範な対象課題をもつコミュニティディベロプメント（community development）の視点から，地域

福祉計画とその費用負担について考察してみたい。コミュニティディベロプメントは，公的な資金や技術および住民の主体的な参加を通して，地域住民の生活問題に対応しようとする公私協働型の地域政策といわれている。公的機関の主な役割は財政的・技術的な支援を提供することである。そこには，先のコミュニティケアとは異なった実施主体，構成要素，方法があることに留意する必要がある。

地域開発を推進する機関は，地域開発エージェンシー

表１ 地域開発エージェンシー別歳出予算

単位：ポンド

地域開発エージェンシー名	1999 - 00（確定値）	2000 - 01（暫定値）	2001 - 02（計画値）
One North East	92,280	107,478	149,615
North West Development Agency	141,337	148,629	257,467
Yorkshire Forward	121,298	150,976	211,583
East Midlands Development Agency	66,660	58,538	81,571
Advantage West Midlands	103,773	113,086	149,294
East of England Development Agency	29,734	37,316	56,762
London Development Agency	N/A	260,154	278,172
South East England Development Agency	63,718	71,685	94,721
South West of England Development Agency	42,916	55,933	66,591
合 計	661,716	1,003,795	1,345,776

出所 「イングランドにおける権限委譲に向けた動き」自治体国際化協会

表２ 地域開発エージェンシーが管理する地域再生関連予算（全体分）

単位：ポンド

区 分	1998 - 00（暫定値）	1999 - 00（暫定値）	2000 - 01（計画値）	2001 - 02（計画値）
土地不動産予算	0	57,700	6,900	135,700
田園開発事業	—	19,100	22,100	19,100
統合再生予算（SRB）	0	497,700	575,500	650,000
管理コスト	12,200	56,500	62,000	53,200
技術開発基金	0	28,500	37,100	37,100
競争力開発基金	0	2,000	3,500	3,500
内陸投資	0	10,100	9,900	9,900
DTIやDfEEからの拠出	—	-40,600	-50,500	-50,500
他の受領	—	-38,000	-38,000	-38,000
合計	12,200	593,000	628,500	820,000
ロンドン開発エージェンシー	—	—	241,800	228,500

出所 表１に同じ。

表3 地域開発エージェンシーの8つの指針

競争力
地域産業とライバル企業との競争力の格差を埋めること。
持続可能なコミュニティと社会参加
住民をこの戦略の中心に位置づけ、エンパワメントを行うこと。社会的排除を受けている住民をメインストリームに帰すこと。
環境に関する目的
大規模な環境投資や天然資源の厳格な管理に寄与すること。
機会と需要
機会の創出と地域ごとの需要を効果的に結びつけること。
情報および通信技術
地域住民と企業は、将来にわたって利益を確保できるように課題を回避しないこと。
生涯学習文化の創出
すべての住民が変化し続ける雇用のニーズに柔軟に対応できること。すべての住民が学習することを奨励されている。
権限委譲および協働
最も影響を受ける人々を参画させ、最も効果的に実践できるように協働すること。
資源の有効活用
統合と一貫性を重視することによりベスト・バリューを確保し、資金間の無駄で不必要な障壁を取り除くこと。

出所 前掲「イングランドにおける権限委譲に向けた動き」より作成。

表4 欧州構造基金の特徴

区 分	特 徴
Objective 1	地域のGDPについて、EUの平均GDPの75%に満たない地域がこの資格を有する。これは最も高いレベルの、地域関連のEU助成金を獲得できる資格であり、開発という点で最も出遅れた、加盟国内の地域において、開発および構造の調整を促進することを目的としている。今期については、イギリス全体として、総額36億ポンドのObjective 1からの助成金を受けることになっている。Objective 1のほとんどの事業計画は、1999年10月に提出されており、2000年7月には委員会の承認を得ている。
Objective 2	構造的な問題を抱える地域において、経済的・社会的転換を支援する。これは前期におけるObjective 2と5bとが統合され、新しいObjective 2となったもので、Objective 1に続いて、二番目に高いレベルの、地域関連のEU補助金を獲得できる資格である。各地域は工業、農村、都市、漁業という4つの類型に基づきObjective 2の資格を得る。イギリスでは1300万を超える人々がこの資格とかがわってくる。またObjective 1と同様、前期においてObjective 2および5bの資格を有し、今期にその資格を喪失した地域には移行措置がある。この移行措置を含めると、1900万を超える人々がObjective 2とかがわっている。イギリス全体としては、2000 - 2006年の間にObjective 2とその移行措置で31億ポンド超の補助金を引き出すことができる。
Objective 3	この資格は欧州社会基金（ESF）のみに関連しており、Objective 1以外の地域で実施される。その目的は、労働市場および人的資源を発展させ、加えて企業と従業員がグローバル化する労働市場において新たな労働条件に適応できるように、またより効果的に競争できるように支援することである。Objective 3は長期失業者や、障害・人種・性別の理由など特別な事情により満足のできる雇用を見つけることができない人々を対象としている。イギリスでは2000 - 2006年の間に30億ポンド弱の助成額を受けることができる。

出所 表1に同じ。

エンシー（Local Development Agency, LDA）である。地域開発エージェンシーの歳出予算は、2001年度では約13億5000万ポンド、2003年度には17億ポンドに増額されている。現在、財源の規模は約20億ポンドに達しており、その内訳は包括補助金および単一地域再生予算、欧州基金、農村開発事業資金等である。特に、「単一地域再生予算Single Regeneration Budget, SRB」が地域開発にとって重要な資金となっている点に注目する必要がある。それは住民が立てた計画に予算をつけるという画期的な仕組みとなっている¹⁴⁾。

単一地域再生予算は、1994年に保守党政権が5つの省庁ごとに計上していた20の地域再生関連の補助金を一括して新たな補助金制度としたものである。それが、地域開発エージェンシーの設立とともに、地域の政府事務所から移管された。単一地域再生予算は、イングランドの各地域における経済格差を是正することにより、住民の生活水準を向上させることを目指している。補助金の要件として、地域においてさまざまな住民グループや事業者とのパートナーシップを形成することが義務づけられている¹⁵⁾。

単一地域再生予算では、第1ラウンドから第6ラウンドまでを通じて約900件を超える事業計画が承認され、総計56億ポンド超の予算が配分されることになっている。申請は第6ラウンドまでで募集が打ち切られており、それ以降の新規の事業承認は行われていない。これは、2002年度から地域開発エージェンシーが所管の事業費をさらに統合し、同エージェンシーの裁量を拡大する「単一予算 Single Budget」の導入を計画しているためである。単一予算の導入により、地域開発エージェンシーは地域の優先事項に応じた予算配分が可能となり、経済開

発、地域再生における一層の効率化が期待されている。

対策項目としては、(1) 地域住民の雇用を促進し、教育・技能が改善されること、(2) 社会的排除（social exclusion）に対処し、社会的弱者の機会平等を確保すること、(3) 持続的な地域再生を促進し、環境を保護し、住宅を含む社会資本を整備すること、(4) 地元の経済組織や企業の成長を支援・促進すること、(5) 犯罪および薬物乱用を減少させ、コミュニティの治安を改善させることが掲げられている¹⁶⁾。

ここでは、特に(2)の対策に注目し、事例研究として、グロスターシャーの青少年プロジェクト（Youth Project）を取り上げてみたい。田園カウンティのグロスターシャーはイングランド南西部の北端に位置し、県都はグロスター、最大の都市がチェルトナムである。面積は1025平方マイルで、(日本人観光客に人気のある) コツウォルズ、フォレスト・オブ・ディーン、セバーン・ベイルの3つの地域からなる。人口は56万5000人（2001年現在）である。

実はグロスターシャーの公共交通は劣悪であり、若者は学校以外で新しい経験をする機会を制約されている。そのため、未成年者の妊娠、ホームレス、パンダリズム（反社会的行為）等の問題が生じている。グロスターシャーのフォレスト・オブ・ディーン（Forest of Dean）という町では、経済プロジェクトではなく若者のための福祉プロジェクトが、単一地域再生予算第6ラウンドの採択を得ている。当地の若者支援スキーム（Young People's Support Scheme）への5年間分の補助額は100万ポンドである。なお、同プロジェクトは他の組織からの補助金も受けており、財源を拡充させている。このような単一地域再生予算以外の追加資金は借入資

本となり、個々の青少年プロジェクトにとって重要な財源となっている。また補助金の要件として、当該事業がどの程度地元経済の活性化やその再生につながったのかも評価される¹⁷⁾。

同プロジェクトに対してこれまでに単一地域再生予算52万4087ポンドが支出されたが、さらに105万9988ポンドの追加資金を獲得している。このようにフォレスト・オブ・ディーンではユニークなアイデアと補助金獲得の工夫により、2003/04年度の単一地域再生予算第6ラウンド資金38万8000ポンドに加えて、次年度においても49万6925ポンドを受ける予定である¹⁸⁾。

グロスターシャーカウンシル（行政）はフォレスト・オブ・ディーンの45の小規模なプロジェクトに資金を与えており、地元の若者のためのさまざまなプログラムが実施されている。そのうちの一つに「青少年フォーラム」がある。この事業は、青少年にどのような活動を望むかについて調査し、その結果音楽活動を中心にしたプログラムを実施している。その内容は、若者が施設に立ち寄り、音楽演奏を楽しんでいる。申請は若者自身が行なった。また「コミュニティの安全」プログラムでは、青少年がボランティアとして活躍している。他に「サーカスの技術継承プロジェクト」というユニークな事業や両親教室などもある。このように当事者である若者が工夫を凝らして事業を考案し、行政機関から補助金を獲得することにより、モチベーションを高めて手作りのプロジェクトを実践している¹⁹⁾。

これまで述べてきたように、地域開発エージェンシーは地域再生の中で重要な役割を担っている。ただし、保守党時代と現労働党政権下では力点の置き方に違いがあり、前者が経済指向型、後者が社会指向型となっている。次に、地

域再生事業の推移をみていくことにする。

集権型地域再生からローカルガバナンスへの移行

保守党時代の地域再生計画

まず、保守党時代の地域再生策の特徴をみておきたい。政府とボランタリーセクターとのパートナーシップは、1990年代の保守党政権の時代に構築されようとしていた。この時期の地域再生事業の特徴は、公私のパートナーシップ（Public—Private Partnership, PPP）における集権性である。特に、再生プログラムでは、補助金とパートナーシップが連動している点に留意する必要がある。つまり、田園地域での単一地域再生予算およびECのプライオリティ5b)プログラムにみられるように、地方自治体やビジネス業界とボランタリーセクターがパートナーシップを形成することが求められていたのである。

概して1979年から97年にわたる保守党政府の時代では、地域再生に関するアプローチは「ニューパブリックマネジメント（新公共経営管理）」として位置づけられよう。当初、市場メカニズムを導入したうえで、公的な組織を中心にパートナーシップを構築しようとする動きがあった。パートナーシップの中心には「契約」があり、ガバナンスの中核となっていた。特に1980年代に促進されてきた地域再生のトップダウンモデルは、当初経済再生に焦点が当てられており、例えば資産と施設の再生が重視されていたのである²⁰⁾。

ところが、1990年代に入ると、例えばシティチャレンジ（City Challenge）や単一地域再生予算にみられるように、コミュニティ・エンパワメント（community empowerment）が強調

されるようになった。それは、コミュニティの事業との中で主要なアクターとしてのNPO組織によって、さらに強調されるようになったのである。ただし、このような新たな動きがみられたにもかかわらず、計画の内部にある政府の権限は維持されていた。

単一地域再生予算のチャレンジ基金の第1ラウンドにおいては、ボランティア・コミュニティセクターの入札レベルは低く、これに対し、営利民間と公的セクターとのパートナーシップは高い入札レベルを示していた。単一地域再生予算の特徴である競争入札（competitive bidding）は、競争を勝ち抜くために、とりわけ資金を獲得する目的で制度化されたものである。

このように保守党のリーダーシップの下では、イギリスの地域再生は本質的に集権的アプローチで行われていた。それは市場原理の導入を企図しており、また競争的な資金を掲げることにより、再生政策の財源不足から注意をそらしていたという批判もある。要するに、上からの「パートナーシップ」の要請により、地域再生の問題は政治問題から離れ、地域の諸問題を批判抜きで対策に取り組むという機運が生み出されたのである²¹⁾。

ブレア政権下での地域再生策

1997年に誕生するブレア労働党政府では、パートナーシップに変化が生じる。同政府は白書「繁栄のためのパートナーシップの構築」を発表し、イングランド内の各地域に地域開発エージェンシーを設立するという構想を打ち出している。そこでは、各地域での経済的格差を問題視し、その克服に当たっては地域戦略および住民参加型のパートナーシップの構築を不可欠と

したのである。地域問題の克服のために、新たに地域開発エージェンシーを設立し、地域戦略の実施主体および地域内のコーディネーターとしての役割を担わせることとした。

さらには、「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership」などの広範なパートナーシップを推進している。地域戦略パートナーシップは、公的セクター、コミュニティセクター、ボランティアセクター、企業等から構成される組織であり、地域と密接な関係をもちながら、地域の戦略的な意思決定を行う。これに関連して、2000年地方自治法は地方自治体に長期的な「コミュニティ戦略 Community Strategy」の策定を義務づけたが、地域戦略の実施とその点検のために、地域戦略パートナーシップの確立を求めている。このほか、「地方公共サービス協定 Local Public Service Agreement」や「近隣住区再生事業 Neighbourhood Renewal」も、このようなパートナーシップ体制の下で進められている。なお、地方公共サービス協定に関する財源は約20億ポンドと見込まれており、その内訳は包括補助金と単一振興予算、欧州基金、農村開発事業資金である。この協定では予算を地域レベルで精査し、地域住民のニーズを優先的に反映させるようになっている。また財務面においては透明性、公平性が保たなければならない²²⁾。

このような動きの中で、1990年代においては、地域再生は主に経済的な政策からコミュニティの全体を視野に入れたホリスティックなアプローチへと変化している。そこでは、政策実施やソーシャルインクルージョン（social inclusion）を促進する手段として、さらに公私のパートナーシップの重要性を認めている。

地域開発エージェンシーについて付言してお

きたい。その役割は、コミュニティにおいてボランティアアクションやコミュニティアクションを支援育成することであり、ボランティアセクターと政府と連携しながら機能している。

地域開発エージェンシーの機能はジェネリックであり、田園地域協議会（Rural Community Council）のような地域のボランティアグループやコミュニティグループに広範なサービスを提供している。それはボランティア・ビューローのように機能的である。

そのミッションは、地域での役割を達成する際のボランティアセクターとコミュニティセクターの支援、地方自治体との連携の促進である。また、コミュニティ、地方自治体、地域ボランティアセクターとコミュニティセクターの境界に地域開発エージェンシーを位置づけることである。

先に述べたように、1980年代初頭の地域再生の特徴は経済的アプローチの指向が強かった。しかし、それ以降の開発プログラムでは社会的アプローチが強調されている。この志向性の変化は、ヨーロッパのソーシャルインクルージョンという考えに影響されており、また「政府の統合化 joined—up government」を構築するための労働党政府の中心的な要素となっている。このように現在では、再生戦略に向けた広範なパートナーシップが強調されており、ボランティアセクターとコミュニティセクターのパートナーシップが注目されている。また、地域のボランティアグループやコミュニティグループにとって、パートナーシップは資金調達、特に経常コストを提示することができる機会を与えている²³⁾。

なお、地域開発エージェンシーは非公選機関である「クワンゴ quasi—autonomous, non-

government organisation, Quango」であるが、このような準政府組織はいわゆる「断片化された政府」の一部をなしており批判も多い。クワンゴについては、任命制などが論議される際、概してイギリス人は民主主義的ではない組織という認識をもっている。ただしこの用語には明確な定義はなく、どの組織がそれに当てはまるのかという共通理解もないようである。ポール・ハースト（Hirst, P.）は、クワンゴに関して以下のようにコメントしている。

イギリスの組織の混迷において、公的、準公的、民間（中央政府機関、TEC、HAT、UDAおよびOFTELやITCのようなクワンゴ、NHSトラスト、民営化された地方サービス、公的な機能を果たす企業、民間企業などの多様なものがみられる。誰が何をどのように統治するかについて、市民は当惑しており、協議への呼びかけはほとんどなく、聴聞されることもない。大部分の市民は、自分たちを参加から排除する階層的に管理された組織から挑戦を受けているのである。ただし、そのような組織は市民のためにあるいはその名を借りてサービス提供していると主張している。・・・ある人は、それを民主的なアカウンタビリティを持つ機関というよりも、官僚主義によって構成された非市民社会と呼ぶかもしれない²⁴⁾。

このように非公選組織が行政や市民に責任を負わず、企業経営的な効率性を追求する組織であると、ハーストは手厳しい判断を下している。

最後に、地域開発エージェンシーを中心とするパートナーシップが抱える課題をひろい上げ

てみたい。ボランティアセクターとコミュニティセクターがきわめて多様なアクターを抱えるために、パートナーシップの一体性を保持できずにいるという問題がある。また政府エージェンシーについては、地域であまり理解されておらず、ボランティアセクターやコミュニティセクターの活動を弱めているという実態がある。

このような課題を乗り越えるには、地域開発エージェンシーが地方行政の要請を重視するよりも、コミュニティの課題そのものに取り組む必要がある。一方で、地域グループでは少数の有能な活動家に頼っているという実態がある。要するに、地域開発エージェンシーは、地域グループにインフラをより多く提供することによって、ボランティア活動やコミュニティ活動への支援をさらに強化しなければならない。

（３）パリッシュ機能の評価

——小さな自治の実践——

イギリスにおいて、末端の行政組織はパリッシュ（parish）である。パリッシュは仔細に住民の意向を取り入れる機能をもっている。さらには、パリッシュが末端の行政機構にあって、予算を扱えるところに意義をもつ。

イングランドでは約１万のパリッシュがあり、そのうち約8000がパリッシュ・カウンスル（parish council）として存在している。パリッシュ議員（parishioner）は住民の直接選挙によって選任され、その数は約7万人である。それはまた、主要な地方自治体の全議員数の約3倍に相当する。このように議員数が多いために、住民の意向をよりよく反映できる。ただし、パリッシュ議員は名誉職であるため、財政を圧迫することはない²⁵⁾。

パリッシュの機能については、公園、オーブ

ンスペース、庭園、清掃、コモン（囲いのない荒地、牧草地）等の維持管理、予算の編成（パリッシュの存在するディストリクトに委託して、住民からカウンスル税を徴収する権限を含む）がある。

住民の利益に合致する場合には、成人1人当たり3.5ポンドに相当する金額を限度として、経費を支出することが認められている。さらに、1972年法によって、ディストリクトが建築許可や開発許可をする場合には、その申請が出た段階でパリッシュに協議しなければならないと定められている。そのため、開発よりも環境を重視する傾向をもつパリッシュが、地域開発などに関して影響力をもっている²⁶⁾。

パリッシュ計画も策定されることになっている。パリッシュ計画は、社会問題、経済問題、環境問題等を包括的に扱っており、コミュニティの将来を展望して、地域の諸問題に取り組むのに必要な行動案を明らかにしている。それはまた、若者が使う施設から交通問題を含む生活問題や雇用問題に至るあらゆる事項を検討している。いわゆる広義の地域福祉を扱っているのである。

ここで、グロスターシャーのパリッシュ計画を紹介したい。パリッシュでの協議は、小地域であるコミュニティ単位で自らの課題に取り組み、独自の施策を検討する場となっている。パリッシュ計画で重要なのは、地域住民にパリッシュの将来を決定させるという自己決定原則、メンバーが地域の見解を代表できるようにするパリッシュ・カウンスルの信頼性、地域の諸組織、コミュニティグループ、地方自治体との調整作業、ディストリクトやカウンティ等の行政の政策に組み込まれるような働きかけである。なお、参加メンバーは、グロスター

シャー田園地域協議会，地方エージェンシー，地方自治体，ディストリクト議員，ボランティア組織，パリッシュ・コミュニティグループ，近隣パリッシュ&タウンカウンスル，グロスターシャー・パリッシュ&タウンカウンスル協会，他の組織の代表となっている²⁷⁾。

また，パリッシュ計画が達成しなければならない重要な要素は，ビジョンの設定（展望を示すこと），レビューの作業（主要な問題，ニーズ，機会をレビューすること），行動計画の策定（行動計画をたてること，例えば何をするのか？いつするのか？誰がするのか？どのくらい費用がかかるのか？どのくらい重要なのか？），合意の形成等である。このようにパリッシュ計画は，地域のガバナンスを尊重しながら，施策の企画，実施，評価などあらゆる過

程において住民参加を促進し，その成果を地域住民に還元している²⁸⁾。

わが国において，2003年11月に地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方」が出されて地域自治組織設置の構想が検討されており，2004年3月には地方自治法改正案が提出されて地域自治区および地域協議会の設置が提案されている。地域福祉計画の策定に当たって問われるのが小地域での自治であるが，イギリスのパリッシュの機能が参考になる。

4 自治体評価の時代を迎えて

——強いられた自治体間の競争——

これまでイギリスの地域福祉計画を考察してきたが，最後に地域福祉推進の中核を担ってい

表5 パリッシュ計画がめざすもの

- | |
|---|
| <p>1．支援の獲得と意識の高揚</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公的な会議を準備し，パリッシュ計画への支持があるかを確認すること。 ・運営グループを設けること。 ・「活力のある村づくり」バックを田園エージェンシーから入手し，「運営管理方針」の用紙を提出すること。事業計画にかかる費用の5000ポンドまで充当される。 ・実施項目を定め，予算書をつくること。 ・プロジェクトに関して地方自治体に知らせ，自治体からの支援を得ること。またその連絡体制を確立すること。 ・田園エージェンシーに主な申請用紙を提出すること。 <p>2．情報の収集</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティにとって重要な問題を明らかにすること。 ・地域の生活問題に関連するさまざまな地域情報を集めること。また，他のエージェンシーや自治体がどのような提案をもっているのかを知ること。 ・コミュニティとの協議方法を選択すること。 ・協議を実施すること。 <p>3．結果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・結果と優先事項を分析すること。 ・未達成の課題を明らかにし，協議の対象とならなかった特定の利益団体の見解を得る方法を検討すること。 ・報告書を作成し，草稿計画として結論を示すこと。 ・住民に知らせ，草稿に関するコメントを求めること。 ・パリッシュ計画を作成し，広範に配布すること。 |
|---|

る地方自治体と国との関係を取りあげてみたい。

前保守党政権の後半期において、自治体業務に影響を与えたのが資金調達に関する競争入札であった。資金の競争入札制が採用されたのは、パートナーシップ型に基づいたシティチャレンジが最初であった。その後、保守党政権はこの形態を住宅金融などの他分野に拡大していった。競争入札の手続きでは、中央政府が地方自治体から入札を募り、その業務遂行の能力を判断することになっている。

この資金の競争入札制に伴い、政府がパートナーシップを要請している。地方財政諮問協議会（Consultative Council on Local Government Finance）が廃止された後に、中央—地方のパートナーシップが強調されるようになり、ここに大きな権限をもたせている。

現在の労働党政権の基本姿勢は、ガバナンスの推進に向けて地方自治体を重視することであり、ヨーロッパ地方自治憲章（European Charter of Local Self Government）に調印することにより新たな中央—地方関係に踏み込んでいる。その具体策として、政府は、白書「現代的な地方政府—住民と連携して Modern Local Government—In Touch with the People（DETR 1998）」を発表し、地方自治体の現代化プログラムを打ち出している。そのプログラムの多くは立法化されている。そこでは自治体行財政のあり方を検討しており、コミュニティ・リーダーシップ、民主的改革、ベスト・バリューという3つの要素を掲げている。同時に、政府は自治体の現代化プログラムによって地方の職務責任（responsibility）とアカウンタビリティ（財政責任）を求めている^{29）}。

その一つであるコミュニティ・リーダーシッ

プについては、2000年地方政府法（The Local Government Act 2000）が社会、経済、環境の各方面におけるウエルビーイングを促進させる権限を地方自治体に付与している。同時に、コミュニティレベルにおいて行政が住民と連携していくという「コミュニティ戦略」を実施する義務も課している。このように同法は、地方自治体に新しい権限と役割を与えており、コミュニティ・リーダーシップという項目の下に、地方自治体にパートナーシップの運営を託している。

現在の自治体改革で目立つのが中央政府の介入的姿勢であろう。その一つの表れがベストバリューの達成である。政府はベストバリューを実現するように地方自治体に強く求めている。具体的には、地方自治体は5年間ですべての自治体サービスを見直し、サービス目標を設定する地方業績計画（local performance plan）を策定しなければならない。そして地方自治体がベストバリューを実行する際、地方業績計画において会計監査を受けなければならない。監査委員会（the Audit Commission）によって任命されたベストバリュー査察官（Best Value inspectorate）が緻密な査察を行うことになっている。こうして中央—地方の間に、監査と査察という新たな行政文化が生まれている。

地方自治体がベストバリューを達成できなかったとすれば、どのような処置がなされるのだろうか。その場合には、政府が地方自治体のサービス運用への介入や個々の地方自治体への介入を行うのである。このような集権的な姿勢は保守党政権の路線を継承したものとなっている。この点について、ロンドン大学政経学部名誉教授ロバートピンカー氏に尋ねたが、労働党政権が総選挙で大勝したことにより政府に大き

な権限が委ねられたとの答えであった。いずれにしても新たな中央—地方関係は、ローカルガバナンスを発展させる上で、イノベーションを生み出すための行動指針とみなされている。その戦略は「条件整備国家 enabling state」という政府形態と合致するのではない。

条件整備国家とは何を意味するのか。これを理解するには、2001年の白書「強い地方のリーダーシップ——質の高い公共サービス Strong Local Leadership—Quality Public Services」を説明する必要がある。この白書は選択的適応（selectivity）の原則を明らかにしており、地方自治体は政府の評価により峻別されることになっている。つまり、政府は、包括的な業績評価に基づいて、高い実績を残す自治体、実績の改善に積極的な自治体、実績改善に消極的な自治体、低い実績に甘んじている自治体というランクづけを行うのである。このような評価システムの下で、「優秀な」自治体は、地方公共サービス協定の下で、より大きな自由度と財源を獲得することができる。一方、実績の上がない自治体は補助金や自由な運営を託されずに、逆にペナルティ（名指しでの批判と制裁）を課され、中央政府による介入を受けることとなる。近隣住区再生資金（Neighborhood Renewal Fund）、模範的自治体として待遇（Beacon Status）、地方公共サービス協定等は、新労働党が地方自治体に与える褒章である。他方、低くランクづけされた地方自治体は新聞等のメディアで名指しされる³⁰⁾。

最近になり、政府は一部の地方自治体と地方公共サービス協定を結んでいる。地方公共サービス協定は、特定のサービスに関して、追加補助金が受けられるような業績や、中央政府と地方自治体によって定められた目標を規定してい

る。このように自治体サービスの改善と創意工夫を生み出すように、自治体間の競争が組み込まれている。

このように政府は、サービスの供給、住民参加を拡充できるような幅広いプログラムを押し進めている。失業者やシングルマザー、他に社会的排除を受けている人びとなどの特定の対象集団を視野に入れた社会的プログラムの着実な実施も特徴となっている。この社会的アプローチの採用とその実施は大いに評価できる点である。ただし、社会福祉査察官と監査委員会によって、社会福祉部の合同査察が精力的に行われていることも忘れてはならない。

また、政府の社会的排除対策室（Social Exclusion Unit）は近隣住区レベルを対象としたコミュニティ再生戦略に優先順位を与えているが、地方カOUNシルにはリーダーシップの役割は与えずに戦略的パートナーシップを議論している。このように地方自治体を回避して国が民間主体と連携していく形は、シュアスタート・プログラムでも同じである。これに対し、環境運輸地域省（DETR）は地方自治体によって展開されるコミュニティ・リーダーシップやコミュニティ戦略を奨励している。さらには大蔵省が、近隣組織やボランティア組織への支援、地域開発エージェンシーを通じた地域振興、地方公共サービス協定を結ぶ地方自治体に対して「分割統治」という戦略を用いている。大蔵省の影響の及ぶ範囲に新規事業を認め、資金を提供しているといわれている。このように省益を見込んだ駆け引きが省庁間で展開されている。いずれにせよ、地方自治体が政府のジュニアパートナーとしての地位に甘んじている印象を禁じ得ない³¹⁾。

地方自治体は業績を上げるためにはパートナ

ーシップを形成しなければならず、また多くの補助金プログラムはさまざまなコミュニティやあらゆる公私のセクターを巻き込んだ結果「断片化（fragmentation）」を起こしている。地方自治体で形成される競争的で横断的なネットワークは複雑なものとなっており、新規の事業において「ゾーン zone」とか「イニシアティブ initiative」という言葉が溢れており、それらは必ずしも統合された状態にはない。

強いられた自治体間競争の中で、地方自治体は政府資金を獲得するめに、パートナーシップの組織形態をつくり上げ、自治体戦略を政府に提示している。その結果、監査や査察業務は増大し、査察官も増員されている。要するに、パートナーシップという名の下で、新たな入札文化が生まれているのである。このインセンティブ方式は地方自治体のモチベーションを高めるには効果的ではあるが、政府や地方自治体において評価業務に伴う取引コストは高い。

現在の中央—地方関係をどのように評価すればよいのだろうか。マンチェスター大学教授、ジェリー・ストーカー（Gerry Stoker）は批判的である。彼の言葉を引用すれば、「新労働党の対応は、くじ引き（lottery）の原理に基づいた戦略に似ている」という。今日の状況は中央—地方関係の権力依存モデル（power dependence model）を想起させており、政府は地方自治体に対して大きな影響力を行使する立場にあるとストーカーは指摘している^{32）}。

今後、「ガバメント」から「ガバナンス」へと移行し、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—地方政府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必要である。地方アカウンタビリティには

大きな収入源が必要であり、独自の施策を講ずる自由度が認められなければならない。

自由民主党（Liberal Democratic Party）のような新地方主義者は、北欧諸国の動きを注視しており、地方自治体の課税権を拡充しながら地方財政を拡大する方向を意識している。地方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は非現実的である。必要なのは、補助金による誘導策ではなく、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パートナーシップを構築できる財政のシステムである。

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なければならない。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り、その実現が期待される^{33）}。

おわりに

本稿の結論は以下の通りである。

第一に、行政計画は明確かつ具体的な目的をもつものである。イギリスの地域福祉計画では介護サービスの基盤整備、ソーシャルインクルージョンを含む地域再生という明確な目標を定めている。これに対し、わが国の地域福祉計画が掲げる福祉コミュニティの創造という目標は抽象的な目標であり、レトリックの次元にとどまっている。

第二に、地域福祉計画では、費用負担の問題が中心とならざるを得ない。コミュニティケア計画では補助金によるインセンティブ、地域再生では競争入札制が採用されている。ただし、イギリスの地方自治体は財政問題に直面しており、十分な財源が保障されていない。一方、わ

が国では、従来の補助金先行型の思考法を脱して、起業先行型の思考法に立脚すべきとされているが、これは行政の財政責任を回避させる可能性がある。

第三に、イギリスの「単一地域再生予算」は、住民が立てたプランに行政が予算をつけるというユニークな仕組みである。ただし、地域福祉におけるパートナーシップは国主導となっており、入札形式の補助金交付が財源保障として適切かどうかは疑問である。

第四に、イギリスのコミュニティケアは「コミュニティにおけるケア」ではなく「コミュニティによるケア」と政府によって解されており、依然として要介護者のほとんどが家族介護に依拠している。この点で、わが国の地域福祉計画においても「コミュニティによるケア」を指向することが懸念される。なぜなら、地域福祉計画のほとんどが事業予算の明示を避けているからである。今次の地域福祉計画を契機として、地域福祉概念の再考、民間育成への公的支援等を含めた地域福祉行政機構の再編、地域福祉の公的財源の充実を望みたい。

* 本稿を執筆するに当たり、2003年度産業社会学会研究助成費および文部科学省科学研究費基盤研究(C)(一般)から助成を得ることができた。記して謝意を表したい。

注

- 1) ノーマン・ジョンソン著(青木郁夫・山本隆監訳)『グローバリゼーションと福祉国家の変容』法律文化社、2002年、228頁。Johnson, N., *Mixed Economies of Welfare*, Prentice Hall, 1999.
- 2) 同上、230 - 231頁。
- 3) Norman Johnson, *The Personal Social Services*, in Stephen P. Savage and Rob Atkinson (eds.), *Public Policy Under Blair*, Palgrave, 2001, pp.178-179.
- 4) Local Authority Social Services Budget Survey, Local Government Association, Association of Directors of Social Services, Society of County Treasurers/Society of municipal Treasurers, Local Government Association Publications, February 2002.
- 5) Modernising Social Services Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards, Department of Health, Cm. 4169, p.11.
- 6) Local Authority Social Services Budget Survey, Op., Cit.
- 7) Ibid.
- 8) Ibid.
- 9) Ibid.
- 10) 『英国の地方自治』自治体国際化協会、2003年1月、252 - 253頁。
- 11) Robert Pinker, *Social Work, Poverty and Social Exclusion*, September 27, 2002, Heian Jogakuin (St. Agnes') University, p.8.
- 12) 前掲『英国の地方自治』、253頁。
- 13) 同上、253頁。
- 14) 『イングランドにおける権限委譲に向けた動き』自治体国際化協会、ii - iii頁。
- 15) <http://www.des.gov.uk/readwriteplus/SRB>
- 16) 前掲『イングランドにおける権限委譲に向けた動き』、29頁。
- 17) Improving Prospects SRB6 Forest of Dean Young People's Support Scheme 2002 - 2003 Report, The Countryside Agency.
- 18) Ibid.
- 19) 2003年9月10日にフォレスト・オブ・ディーンを訪問し、SRB青少年事業担当のジェーン・ジャーマン(Jane Jarman)さんから事業概要の説明を受けた。
- 20) Osborne, S. P. and Ross, K., *Regeneration: The Role and Impact of Local Development Agencies*, in Harris, M. and Rochester, C. (eds.) *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*, Palgrave, 2001, pp. 83-84.
- 21) Ibid., p.84.

- 22) 数字については、次の文献を参考とした。前
 傾『イングランドにおける権限委譲に向けた動
 き』27 - 28頁。Local Strategic Partnerships
 Lessons from New Commitment to Regeneration,
 Hilary Russell, the Polity Press, 2001.
- 23) Regeneration : The Role and Impact of Local
 Development Agencies, Op., Cit., pp. 84-85.
- 24) Hirst, P., Democracy and Governance, in
 Pierre, J. (ed.), Debating Governance Authority,
 Steering and Democracy, Oxford University
 Press, 2000, pp.20-21.
- 25) 竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子
 『イギリスの政治行政システム サッチャー、メ
 ジャー、ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい、
 2003年、108頁。
- 26) 同上、109頁。
- 27) Talk About・・・Parish Plans, GRCC Leaflets,
 January 2003.
- 28) Ibid.
- 29) Modern Local Government In Touch with the
 People, Department of the Environment,
 Transport and the Regions, Cm.4014, 1998.
- 30) Jones, G. and Stewart, J., Central—Local
 Relations Since the Layfield Report, in Local
 Government Studies, Vol. 28 Autumn 2002 No. 3,
 pp.23-24.
- 31) Stoker, G., Life Is A Lottery : New Labour 's
 Strategy for the Reform of Devolved Governance,
 in Public Administration Vol. 80 No.3, 2002, p.428.
- 32) Ibid., p.426.
- 33) イギリスの地方税改革については、次の文献
 を参照されたい。山本隆『イギリスの福祉行財
 政 政府間関係の視点』法律文化社、2003年。

Community Welfare and Planning in England ——Who bears the financial burden?——

YAMAMOTO Takashi *

Abstract: Now the Japanese government positively encourages local social services authorities to prepare plans for their community care arrangements. Yet most of them remain underdeveloped. Quite curiously, they do not refer to the resources in their plans.

This paper identifies lessons for good practice, drawing on the experiences of the community care reform and the regeneration schemes in England. As for the former, the National Health and Community Care Act 1990 placed major responsibilities on local authorities in respect to community care. As for the latter, the Single Regeneration Budget (SRB) aims to enhance the quality of life of local people in areas of need. The SRB provides resources to support regeneration initiatives carried out by local regeneration partnerships. In both cases, the resources are vital for building a sustainable community.

This paper also raises some criticisms of the approach to community welfare adopted in England. One of the issues is a shift in the meaning of community care, which began to emerge in the 1970s; a shift from care in the community to care by the community. In spite of the developments in community care services, most of the care for vulnerable people is provided by families and still predominantly by women. Another point is that grand plans have no chance of being realized unless they are adequately resourced. Local authorities claim that the government has reduced its financial support.

Amplified by the English schemes and case study examples, this paper demonstrates what works in effective community welfare building. Hopefully, the ongoing community welfare plan undertaken by Japanese local authorities will give us the opportunity for deliberations on the resources.

Keywords: community care, bedblocking, community development, Local Development Agency, the Single Regeneration Budget, parish

* Professor of the Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University