

社会福祉におけるガバナンス

今里 佳奈子

はじめに

戦後60年を経、我が国の社会経済状況は大きく変化した。高度経済成長時代から、低経済成長・安定経済成長時代へ、そして高齢化、少子高齢化の時代を経て、21世紀初頭の現在、我々の社会は人口減少社会への突入を目の前にしている。

一方、貧困と混乱の中から出発した戦後社会福祉は、社会福祉事業法が制定された1951年頃には措置・措置委託制度や社会福祉法人制度を核としてほぼその骨格を固め、その後長い間その根幹部分は大きな変化を受けることはなかった。

しかし、1986年に福祉関係事務が団体事務化された頃から、社会福祉は制度改革の時代を迎えることになる。1990年には社会福祉関連の8法が改正され、市町村中心主義、在宅福祉への転換が明確にされた。また、戦後社会福祉の中核的存在だった措置制度も見直されることとなり、高齢者福祉については2000年から介護保険制度が、障害者福祉については2003年から支援費制度がスタート、2005年には障害者自立支援法が成立した。

1980年代後半以降、特に1990年代後半以降一気に進んだこれらの社会福祉制度改革は、ある意味では、制度疲労を起こしていた福祉のシステムを刷新し、時代に適応した新しいガバナンスのあり方を模索する動きの中で生まれたものだったと言って良い。

そこで、本稿では、このようなガバナンスの現時点での到達点と課題について検討していきたい。

I ガバナンスの変化

1 戦後社会福祉のガバナンス

前述のように、措置、措置委託制度、機関委任事務による実施体制、社会福祉法人制度など、戦後社会福祉の骨格を構成する諸々の制度は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、社会福祉事業法が相次いで制定された1950年代前半にはほぼ固まり、その後1980年代半ばまで大きく変わることはなかった。時には「1951年体制」とも揶揄されるその制度の骨格は、次の3点にまとめることができよう。

まず第1に、社会福祉における「公的責任」の発現形態として、社会福祉のサービスの給付決定等が行政処分としての「措置」とされた。児童福祉法(1947年)、身体障害者福祉法(1949年)、精神薄弱者福祉法(1960年)、老人福祉法(1963年)、母子及び寡婦福祉法(1964年)にはそれぞれ「福祉の措置」の一章が設けられ、「老人ホームへの収容等」(老人福祉法)や「診査更生相談」(身体障害者福祉法)など社会福祉の中心的施策は「福祉の措置」としてこれら五法に書き込まれることとなった。

第2に、「措置」は、ナショナル・ミニマムを確保する国家責任の見地から、事務の権限を国が持つ一方で、実施責任は国の機関としての地方公共団体の長が負う機関委任事務とされた。1946年の旧生活保護法では保護の責任者を市町村長とする方式が採用されたが、1947年の地方自治法で機関委任事務の制度が明文化されたことを受け、

児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法においても同様に実施機関を地方公共団体の長とする機関委任事務制度が採り入れられた。

さらに、1946年の「社会救済」(SCAPIN 775)による公私分離原則や日本国憲法第89条を受け、「公の支配」下にある民間施設に事業を委託する措置委託制度が導入された。1951年に制定された社会福祉事業法では、措置委託の制度を明文で認めるとともに、様々な公的コントロールを受ける社会福祉法人を制度化し、施設経営など第1種社会福祉事業については、民間の経営主体を社会福祉法人に限定した。このような体制は、時には、「集権的パラダイム」とも呼ばれる(新藤 1996)きわめて集権的な体制であったといえるが、ガバナンスという観点からはどのような特徴を指摘することができるだろうか。

まず、第1の特徴は、国家責任を起点とする機関委任事務制度と措置委託制度の採用が、国、地方自治体、社会福祉法人の間に政策決定・サービス供給に関する緊密な相互依存的組織間関係を生み出したということである。この相互依存関係にある組織間関係の集合体は、「資源の依存により相互に結びつけられ、資源依存構造の断絶によって他の群・複合体とは区別される組織の群・複合体」をネットワークとする呼び方(Rhodes and Marsh 1992 p.182)にならえば、社会福祉に関する政策ネットワークと呼ぶことができるだろう。

しかし、このネットワークは、その呼び名から通常イメージされる対等で柔軟な組織間の関係ではなかった。このネットワークが、非対称的なパワー関係にある限定的なアクターによる高度に「制度化」されたネットワークであった点が、第2の特徴である。

すなわちまず、措置委託制度と機関委任事務制度を採用したことにより、施設福祉を中心に展開してきた社会福祉においては、登場アクターは国、地方自治体、社会福祉法人にほぼ限られ、相互依存関係もこの三者の組織間関係を中心に構成されることとなった。

また、施設の設置・運営や措置の実施体制など

が法令、通知、要綱等によって細かく規定されたため、このネットワークは、アクター達の役割、可能な行動の範囲などが予め細かく決定されている高度に「制度化」されたものとなった。

そして、これらのネットワーク内のアクター間のパワー関係は、非対称的なものとなった。一般にネットワーク内のアクター間の資源依存度が非対称である場合、そこにパワー関係が生じる(参照、たとえば、Pfeffer and Salancik 1978 p.41, 寺本 1990 p.29など)。ある組織がもっている資源が別な組織にとって重要で、非代替的である場合(他から手に入れることができない場合)、後者の前者に対する資源依存度は高くなる。一方の組織の資源依存度が、他方の組織の依存度より高い場合、後者は前者に対してより優越的なパワーを有することになるのである。

戦後福祉のネットワークにおいては、機関委任事務体制と高率の補助金体制の下で法的資源や金銭的資源など重要資源を集中的に保有していた国が、圧倒的に強い立場に立ち、国と地方自治体の関係は、組織間関係というよりは組織内関係に近いものとなった(参照、西尾 1990 p.434)¹⁾。また、同様に、サービス提供主体となった社会福祉法人もそれぞれ活動を厳しく制限されており、自ら非代替的で重要な資源を開発することが困難な状況におかれたため、国・地方自治体から提供される措置費や補助金に全面的に依存せざるを得ない状況に置かれ、そのため、社会福祉法人と行政機関の関係は、「異なる機関が同一組織のように変容する典型的な例」となった(武智, 1996 p.62)。社会福祉法人制度は、本来は、民間社会福祉事業として独自の特性や役割があることを前提に、その公共的信頼を高め、事業の自主性を確保し、全体としての社会福祉を増進していく趣旨の下にもうけられた制度であったとされる(参照、小笠原 2002 p.29, 古川 2002 p.10)。しかし、現実には、「社会福祉法人はその許可に関する権限と措置委託費制度によって福祉行政に撻め取られてしまい、第2福祉行政団体」ともいうべき存在に転換してしまったのである(古川 2002 p.10)。

第3に、ネットワーク内を構成する組織間の相互依存関係が主として、タテ型相互依存関係であった点に特徴がある。ある組織の資源のアウトプットが他の組織のインプットになるような相互依存関係をここではタテ型相互依存的関係と呼ぶが²⁾、このネットワークでは、金銭的資源(補助金)、法的資源(基準設定、認可・指導監査等の権限)、組織資源(具体的サービスの提供)が、国から都道府県、市町村、社会福祉法人へと形を変えながらアウトプット-インプットの形で移転され、最終的には具体的なサービス提供という形で利用者に到達するタテ型相互依存関係が中心だったといえる。相互依存関係には、同一の資源や顧客をめぐる競争する競争的な相互依存関係や複数の組織が第三者(たとえば利用者)に対して補完的な機能を果たす(たとえば相互補完的にサービスを提供する)補完型相互依存関係も存在するが、これらの相互依存関係は概して少なかった。すなわち、サービス供給主体が制限されるとともに、施設設置認可や予算を通じて供給量がコントロールされ、さらに、措置により具体的なサービス提供が決定されていたため、多数のサービス供給者から利用者が「選択」する行為によって活発化する競争の関係は発展しなかった。また、長い間、郊外の施設で総合的サービスを一体的に供給する施設福祉が中心となってきたため、複数のサービス提供者が一人の利用者に様々なサービスを提供するというような補完型相互依存的関係も概して進展しなかった。

2 制度改革と社会福祉のガバナンス

このような状況の中で、1980年代後半以降、一気に社会福祉制度改革が進んだ。1983年の第二臨調最終答申を受け1986年には高率補助金の一括削減が実施され、これと連動する形で、いわゆる第二次機関委任事務整理合理化法(「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」)により、社会福祉施設への入所事務などが団体事務化された。以後、社会福祉制度全体の見直しが進む中で、1989年には市町村の役割重視や在宅福祉の充実、民間福

祉サービスの健全育成などを内容とする福祉関係三審議会合同企画分科会の「今後の社会福祉のあり方について(意見具申)」が意見具申され、同じ年、ホームヘルパー数や特別養護老人ホームなどにつき具体的な目標値を掲げるゴールドプランも発表された。さらに、これらの実現のために、1990年には社会福祉関連8法が改正された。そこでは在宅福祉三本柱が法律で規定され、施設入所事務も町村へ権限移譲されるとともに、市町村が老人保健福祉計画を策定するものとされることになり、市町村中心へ、施設から在宅へという流れが法的にも明確にされた。

また、このような中で、戦後福祉実施体制の柱となってきた措置制度も見直されることとなり、1995年の社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築(勧告)」では措置制度の見直しが明言された。1997年には、児童福祉法改正により保育所入所の方法が改められ、2000年には介護保険法施行に伴い介護サービスの提供が措置から契約方式へと転換した。また、社会福祉基礎構造改革の議論を受け、2000年には身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等が改正され、障害者福祉についても支援費制度(契約方式)がスタートし、知的障害者等に関する事務も市町村へ移譲されることとなった(2003年より施行)。社会福祉事業法も大幅に改正され(「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律」)、社会福祉法となり、そこでは、地域福祉の視点が明確に柱に据えられた。

以上のように、社会福祉制度改革の中で、社会福祉は、分権化、多元化、契約化、市場化志向を明確にしなが、在宅福祉や地域福祉を重視し、利用者の選択を強調するものへと大きく舵を切り替えたといえる。その結果、ガバナンスの形も劇的に変わる事となった。

すなわち、まず第1に、分権化に伴う政策ネットワークの増加と重層化である。市町村中心主義が明確に打ち出され、入所措置の団体事務化や権限の町村委譲に加え、老人福祉法など社会福祉各法に計画主体としての市町村が登場したことは、政策を作る主体としての市町村、政策空間として

の市町村の存在を強くアピールすることとなった。これらの結果、国を中心とした階層的な単一組織にも似た政策ネットワークは、都道府県や市町村等を範域とする政策空間に数千のネットワークが重層的に連なる構造へと大きく転換したといえる。

第2に、在宅福祉重視、多元化、市場化に伴う政策ネットワークの外延の拡大とネットワーク内のアクターの種類と数の増加である。日本においては、福祉サービスの全般的な不足を背景に既に1980年代にはいわゆる住民参加型在宅福祉サービスが都市部を中心に次々と展開していった。また、同時期には、シルバー産業振興指導室の設置(1985年)や社団法人シルバーサービス振興会の設立などシルバー産業の振興にも力が入れられ、営利事業者にも在宅福祉サービス受託の道が開かれていった。このような在宅福祉サービスを中心とするサービス供給主体の多元化は、介護保険制度や支援費制度の開始と共にさらに加速し、その結果介護分野には数多くの営利・非営利の事業者が参入することとなった。

第3に、それに伴い、アクター間の相互依存関係の形にも変化が見られるようになってきた。多元化と市場化は、同じ資源や顧客を求め競争する競争的アクターの参入を導くこととなり、その結果、ネットワーク内のアクター間関係には、従来のタテ型相互依存に加え競争的側面が目立つようになる。

さらに、在宅福祉重視や地域化に伴い、地域でその人らしく生活できることが重視され始めると、一人一人の多様な生活を総合的に支えるために、それぞれの地域で多様なサービスが様々な供給者により利用者に総合的に提供されることが求められるようになってくる。そこでは、異なる組織が相互補完的に協力関係を持つ場面が多く見られるようになってくるのであり、介護保険制度におけるケアマネジメントにみられるように組織の相互補完的な機能を調整する公的仕組みも整備された。これらの異なる行動論理で動く営利・非営利・大小のサービス供給アクターの参入は、ネットワーク内の動態をさらに複雑化しているといえる。

第4に、ネットワーク内のパワー関係の変化も

重要である。長い間、社会福祉サービスは、ニーズのある人達に対して、事前に国が定めた要件を満たした場合に、国が設定した基準を充たす「標準化された」サービスを提供するというやり方で提供されてきた。その基準を設定するという法的資源、金銭的資源を国が有する以上、国が圧倒的に優位に立つパワー関係は明らかである。一方、分権化と市場化は差異化されたサービスをもつサービス供給者や、優れたパフォーマンスを示すガバナンス能力に長けた先進的自治体の登場を促す。サービス供給主体や自治体といったアクター達が、それぞれ非代替的で重要な資源を獲得することによって、アクター達の自律度は相対的に高まり、ネットワークはより水平的なものへと移行していく。

以上のような変化の結果、一元的で階層的な管理から、複雑で重層的なネットワーク内、ネットワーク間の相互作用へとガバナンスの形は大きく転換した。そして、その際、この複雑な相互作用を自動的に調整する基本的メカニズムとして組み込まれたのが、利用者が自ら選択してサービスを購入するという市場(疑似市場)のメカニズムである。そこでは、利用者の選択を通じて、サービスの質の向上や適度な負担を通じた適正な消費行動が期待されている。

II ガバナンスの課題

1 21世紀社会福祉の理念

ところで、前述のように1980年代後半から続いた制度改革のラッシュは、2000年の社会福祉事業法改正を以てほぼ完了したといえるが、このような制度改革の結果生まれた新たな「社会福祉制度」は何を目指すものなのだろうか。社会福祉基礎構造改革の議論の中で次第に明確化されたその理念³⁾は、まず第1に、これからの社会福祉の目的が、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、社会連帯の考え方に立って自立を支援するものであること、第2に、その支援が個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかか

ならず、その人らしい安心のある生活が送れるようにするものであるという考え方である。2005年現在、この理念を具体化し実現していくためにまだまだ多くの課題が残っている。そこで、次に残された課題をガヴァナンスの視点から明らかにしてみることとしたい。

2 社会福祉におけるガヴァナンス

ここでガヴァナンスのあり方について検討する場合、2つの次元のガヴァナンスを区別することが便利だろう。一つは、ガヴァナンスの構造や制度を選択設計する次元のガヴァナンスであり、もう一つは、その構造・制度の下で、円滑にガヴァナンスが行われるよう条件を整え、実際にガヴァナンスを行っていくという次元のガヴァナンスである(後者を以下、ガヴァナンスという)。このうち前者はいわばガヴァナンスのガヴァナンスともいうべきものであり、ここではそれをメタ・ガヴァナンスと呼び、後者(ガヴァナンス)と区別することにする⁹⁾。

ここでは、このようなメタ・ガヴァナンスと、その下でのガヴァナンスについて、現状での課題を、「どこで」「誰が」「どのような方法で」「何を基準に」ガヴァナンスするべきなのかの4点につき明らかにしてみたい。

(1) 「どこでガヴァナンスするのか」

このうち「どこでガヴァナンスするのか」については、ガヴァナンスの3つの機能—①公的資源をどのように再配分していくのかに関するルールを決定する機能(ルール決定機能)、②必要な資源を調達し、求められている形に変換する機能(資源管理機能)、③ルールに基づき具体的に分配していく機能(資源分配機能)—を、一体どの政策空間で充足していくのか、その機能を十分に果たさせるためにはどうすればよいのか検討することが必要である⁹⁾。

この点で、まず第1に、社会福祉制度改革の結果、殆どの分野で①～③のいずれの機能についても「どこで？」に対しては、「市町村で」という答えが用意されていることを確認しておこう。2000年施行の改正地方自治法は、市町村が、基

礎的な地方公共団体として、広く地域の事柄を処理することを明記している。また、老人福祉・保健法、障害者基本法、社会福祉法、介護保険法など社会福祉各法も、市町村の計画を法定し、①②③のいずれも市町村が主体となって行うことを予定している。

一方、「市町村」が、①②③の機能を果たしていくためには、受け身の姿勢ではなく、政策空間を主体的に管理していくガヴァナンスの視点が必要となる点を指摘したい。市町村の中には、人口が1000人台のものから100万人を超えるまであり、規模や能力も様々で、上の3つの機能を同じやり方でまた同じ程度で果たすことは考えられない。また、①決定②資源管理③サービスの提供のパフォーマンスは、それぞれ別の基準—民主性、実効性・効率性、利便性—で測られるものであり、ある基準で測った場合に最高のパフォーマンスを示す市町村が、他の基準で測った場合に必ずしも最高になるとは限らない。そのため政策空間の管理、すなわち、上の3つの機能を果たすためにどのような範囲に政策空間を設定すればよいのかを市町村が主体的に選択するガヴァナンスが重要となるのである。たとえば、介護保険施行前夜に急増した広域連合は、主として資源管理の観点から進められた自治体連携の手法による政策空間の広域化であったといえる。また、その後合併特例法失効を目前に大量に生じた市町村合併もこれらの課題に応えるために自治体の区域を広域化したものだったといえよう。一方、このように資源管理の面から区域を大きくすれば、民主性、利便性といった点では不十分な面もでてくる。そこで、そのような場合には、更に狭域—たとえば、校区レベル—の政策空間を再度設定し、そこでコミュニティ・レベルの計画をたてたりサービスを提供していく工夫などが求められているのである。政令指定都市を全市、区、小学校区という三層に分け、それぞれに適切だと考えられる機能を持たせた北九州市方式の例(参照、今里 2003 p.197)は、数あるこのような試みの一つである。

第2に、「市町村主義」が明確にされる一方で、特に上の①の機能についてナショナル・レベルで

の制度設計が依然重要であり、国が中核的制度的基本設計を行い市町村がそれを踏まえて政策を作成するというメタ・ガバナンスの構造が変わらない点を指摘する必要がある。福祉国家に共通に見られるいわば集権と分権とが混在するこの現象は、地方分権改革の中で国の関与が整理・縮減されたとはいえ、ナショナル・ミニマムを確保するという必要性から依然優越的な現象である。

しかし、一方で、前述のように社会福祉の政策空間は数千のネットワークが重層的に連なる構造へと転換しており、政策は、【国→地方】という一方向ではなく、【地方→国】、【地方→国→地方】、【地方→地方】というように多方向に影響し合い波及・普及するようになってきている。インターネットなど情報流通経路が飛躍的に増加した現在では、従来型の法令や金で自治体を拘束する【国(基本制度設計)→地方(地域の総合設計)】型のガバナンスから、【地方→地方】、【地方→国→地方】と政策情報が行き交う中での自発的政策選択による政策発展へと重心が移っていくことになる。そこで、このような政策情報の交換を通じた政策空間間の相互作用の活性化がガバナンスの重要な要素となってくるのである。

(2) 「誰がガバナンスするのか」

次に、「誰がガバナンスするのか」については、特に政府にどのような位置づけを与えるべきなのかを明確にすることが必要となる。

「ガバナンス」は、様々な社会問題の解決に政府以外の多くの社会的アクターが関わる現在の政策過程を理解し説明する概念として近年頻繁に使われるようになったものであり、その前提には、伝統的な政府の役割が大きく変わったという共通の認識がある。そのためガバナンス論の中には、政府の役割をあまり認めないものもある(参照, Rhodes 1997, chap. 3)。

しかし、社会福祉のガバナンスにおいては、依然、政府が中核的なアクターである点をまず確認する必要があるだろう。今般の福祉制度改革において基本的なガバナンスの構造として組み込まれたのは、利用者が自ら選択してサービスを購入するという市場のメカニズムであった。そこで

は、利用者の選択を通じたサービスの質の向上や適度な負担を通じた適正な消費行動が期待されている。しかしここで注意しなければならないのは、それが市場に全てを委ねるものではないということである。

市場の失敗を回避し、社会福祉の理念を実現するために導入されたのは、公的保険や支援費制度などの利用者補助、要介護認定のような第三者によるニーズの判定、第三者によるサービスの質の評価、利用者への相談援助などのいわゆる「疑似市場」であって、そこでは市場メカニズムを機能させる前提として、政府が介在することが当然とされている⁶⁾。政府の役割は依然重要だ。

また、サービスの性質上、市場化になじまないと考えられるものについては、「措置」によるサービス提供や互酬的な活動倫理を持つ団体の活動に依ることも予定されているのであって、そこでは、ある分野にどのようなガバナンス構造を適用していくのかを決める政府のメタ・ガバナンスが重要となる。

その上で、ナショナル・レベルにおいては、ネットワークの形が階層的なものから水平的なものへと変化するのに伴い政府以外のアクターの影響力が増している点を指摘しておこう。厚生労働省は依然中心的アクターであるが、地方六団体や医療・福祉サービス提供団体、経営団体、労働組合などのアクターなども資源依存構造の変化に伴い発言力を強めている。たとえば介護保険法案の作成過程では、厚生省官僚がアジェンダセッティングに大きな役割を果たした一方で、全国市長会・町村会・国保連合会・健保連・連合、自治労、日本医師会などが審議の行方に大きな影響を与えた(衛藤 1998, p. 81)。

一方、ローカル・レベルにおいてもローカル・ガバナンスに市町村政府が大きな役割を果たすことが期待されている。そしてその役割は「どのようにガバナンスするのか」ということと密接に関係がある。

(3) 「どのようにガバナンスするのか」

ローカル・ガバナンスにおいては最も適したガバナンスの構造を選択し、3つの機能—①ル

ール設定機能, ②資源管理機能, ③資源分配機能一を十分に果たしていくことが重要となる。

ピーターズら (Pierre and Peters 2000 p. 14) は, ガヴァナンスを「階統制としてのガヴァナンス」「市場としてのガヴァナンス」「ネットワークとしてのガヴァナンス」「コミュニティとしてのガヴァナンス」の4つに類型化しているが, これに従えば, いわゆる1951年体制のもとでの社会福祉のガヴァナンスは, 限りなく「階統制としてのガヴァナンス」に近いものであった。一方, 改革の中では, 前述のように利用者が自ら選択してサービスを購入するという「市場としてのガヴァナンス」が基本的なガヴァナンス構造として選択されたといえる。ただし, それを機能させるための手法として採用されたのは, 「疑似市場」であって, そこでは前述のように利用者補助, 第三者によるニーズの判定, サービスの質の評価, 地域権利擁護事業などが制度化されている。また, 生活保護や児童養護施設への入所など, サービスの性質上, 市場化になじまないと考えられたものについては, 従来の方式が継続することになり, ここでは「階統制としてのガヴァナンス」が形を変えながらも残存することとなった。

これらナショナル・レベルでの決定を踏まえて, ローカル・レベルにおいては, それぞれの市町村に最も適したガヴァナンス構造を選択し, ガヴァナンスしていくことが求められている。具体的には, 市町村が自ら実施の主体となる「階統的ガヴァナンス」, 市場の基盤を整備する「市場的ガヴァナンス」, NPOなどと協働する「ネットワークガヴァナンス」, コミュニティをエンパワメントする「コミュニティガヴァナンス」という4つのガヴァナンスの最適な組み合わせから成るローカル・ガヴァナンスの創造と運営が求められているということである。

その際, それぞれのガヴァナンス構造が選択される条件や原理, その中で市町村政府の役割を簡単に示せば, 表1のようになろう。すなわち, まず, 多様なニーズが存在し, それに対応するサービスの供給が見込まれ, それらのサービスが多くの人にとって必要かつ重要であり, これらの利

用をサービスの受け手自らが選択することが満足度と福祉を高めることが期待でき, さらに利用者側にある程度の対価の支払いを期待できるときには, 「市場的ガヴァナンス」が適している。このとき政府は売り手と買い手の自らの利益を極大化する行動が最適状態, つまり社会福祉の理念の実現状態を生み出すように, 市場の基盤整備をする役割を負う。具体的には, 多様な供給主体の参入を促進し, 情報の非対称を解消するなど市場の失敗を回避し, 利用者の適切な選択を可能にするための支援をするとともに, 誰もが必要なときにそのサービスを購入できるような公的負担の仕組みを作ることが必要だ。

一方, サービスの潜在的受け手の数が少なくその範囲も狭い一方で, 対価支払いの可能性が低く多様なサービスが十分に供給されることが見込めず, さらに利用者による選択が不可能であったり必ずしも適当とはいえないのにサービス自体は必要かつ重要であるような場合には, 「階統的ガヴァナンス」が適しているといえよう。そこでは政府は自らサービスを生産・提供するか, もしくはコントロール下にある別組織にサービスの生産・提供を委託するなどの手段で確実なサービス供給を確保することとなる。

これに対し, 互酬的行動倫理をもつNPOやボランティア団体などの組織が複数存在し, ある程度の量と種類のサービスを供給できる見込みがある場合には, 市場が成立しにくい領域を中心に「ネットワークガヴァナンス」が構築されることが望まれる。そこでは政府はこれらの組織間の協働が可能となるような基盤作りをするとともに, 自ら協働のパートナーとして, これらの組織と関係を結ぶこととなる。パートナーシップは, 「共通の目的・課題」をもった, 基本的に「対等」で「独立な」組織間の協力・協調行動の上に成り立つものであるが, 組織間の「協力」に不可欠な「制度化」と, 「対等・独立」に不可欠な「多元化」「競争」の間にはある種の緊張関係が存在する。そこでネットワークのこの2つの側面の微妙なバランスの上に「協働」の条件を整えていく力量が市町村政府には求められるのである。

表1 ガバナンスメカニズムと政府の役割

ガバナンスメカニズム	選択の基準	行動原理	政府の役割
市場的ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ●供給量の見込みあり ●多様なニーズ ●利用者による選択可能性あり ●対価支払いのインセンティブあり 	●利益の極大化	●市場の基盤整備 (多様な供給主体, 多様な商品の創造, 利用者補助などの公的負担, 情報提供など情報の非対称の解消・質の評価, 相談援助など利用者の選択支援)
階層的ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ●限定的な利用者 ●必要性大 ●利用者による選択困難・不可能・不適切 ●供給見込なし ●対価支払いのインセンティブ小 	●パートナーリズム	●確実なサービスの提供 (サービスを直接提供, コントロール下にある組織にサービスを委託)
ネットワーク的ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ●NPOなどの社会的セクターの存在 ●市民意識 ●供給量の見込みあり ●補完的相互依存関係の組織あり 	●互酬	●協働の基盤整備・協働のパートナー (NPOなどへの支援, 事業助成, ネットワーク化への支援, 事業委託など)
コミュニティガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ●コミュニティの存在 ●コミュニティベースのニーズあり ●コミュニティベースのサービス供給の見込みあり 	●互酬	●コミュニティのエンパワメント (コミュニティへの分権, コミュニティへのアドヴォカシー, コミュニティ・プランニングの支援, コミュニティ単位の事業への助成など)

さらに、コミュニティレベルでのニーズがあり、コミュニティベースでの上のような互酬の行動倫理をもつNPOやボランティア団体などの組織が複数存在し、ある程度の量と種類のサービスを供給できる見込みがある場合には、コミュニティ自らが福祉のあり方を決定し、実現していくコミュニティレベルでのガバナンスが望まれる。ここでは、政府は自らの権限をコミュニティに委譲することも含めて、コミュニティのガバナンス能力を高める様々な支援を行いコミュニティのエンパワメントをはかる役割（サービス創出への支援、当事者団体への参加促進、市民参加の促進、住民の組織化支援）を果たすと共に、場合によっては協働のパートナーとしての役割を果たすこととなる。

(4) 「何を基準にガバナンスするのか」

ところでこのようなナショナル及びローカル・ガバナンスによって目指す社会福祉の理念、すなわち、「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるように自立を支援していくこと」とは具体的にはどういうこ

となのだろうか。「その人らしい安心のある生活が送れる」とはどのような状態をいうのか、それを実現するために「自立を支援する」とは具体的に何をどの程度することなのか、また、それは何故なのか。

社会福祉は、本来的には私的財であるサービスを公共的に提供するものである。受益者と負担者が異なることから必要以上に要求が増幅するモラル・ハザードが起こりがちである一方で、最終的には政治的に決定されるその内容や基準が、社会福祉の理念からすれば不適切なものになる危険性も存在する。そこで、良きガバナンスのためには未だ自明のものとはいえないこれらの内容や基準、その考え方を明らかにしておく必要があるのである。

この点に関し、近年では、福祉の目的をリスクの対応にとどまらない積極的なものに捉え直す動きが盛んである（たとえば参照、ギデンズ 1999 p. 213）。また、給付についても、当座のニーズを満たす「カネ」や「モノ」の提供にとどまらず、その人の福祉を実現するための機能やそれを自分の意思で達成する機会（潜在能力）の観点から検

討されるべきだと考えられるようになってきている(参照, セン 1999)。たとえば, 塩野谷(2002 p. 248)も, 社会保障は, リスクへの対応にとどまらない「自己実現」という積極的目的をもち, 「基礎的ニーズ」の充足をバネにして, 個々人の自律を助け, 能力を開発し, 社会的文脈の中での自己実現の機会を保障するような, いわばスプリングボードを用意する」ものであるとする。そしてそこで重要な概念となってくる「基礎的ニーズ」は, 「人間という「存在」が人間としての諸機能を発揮する上での基本的な要求」であり, 単なる衣食住や介護といった具体的な財, サービスへの欲求にとどまらない「人間としての身体的・精神的・情操的能力を正常に維持すること」であるとするのである。

このような考え方によれば, 次に「基礎的ニーズ」の内容や基準を, ナショナルおよびローカル・レベルで画定していくガヴァナンスが必要となるが, ここでは特に市民的自由権の尊重に留意する必要があることを指摘しておこう。

一般に, 「社会保障」は, 「市民的権利」と「政治的権利」の保障を基礎にして, 「社会的権利」を充足するための諸資源および諸制度を公共的に提供することによって, あらゆる人々を社会の完全な成員として位置づけようとするものである。」(塩野谷 2002 p. 248)などとされるように, 市民的権利と政治的権利を前提に社会的権利を充足するものと考えられている。しかし, 実際には, 社会福祉の世界では, 「生活自助」の義務が市民生活上の義務として強調され続け, いったん「福祉行政当局」により生活自助の能力を喪失していると判断され, 福祉サービスを受けるようになると, 生活自助原則の権利としての側面—自己決定権, 市民権的自由権的諸権利—は自ら放棄したものとみなされてきたともいわれる(古川 1997 p. 161)。社会的権利と市民的自由権はトレード・オフの関係に立つことも多かったのである。またそれらの自由権はあくまで政府の干渉を排除する権利と捉えられ, 実際にその自由を個人が行使できるかどうかにはあまり目が向けられてこなかった。しかし, 個人の尊厳に立脚する自己実現のために

は, これらの自由を現実に行使できることが重要となる。

一方, この自由の実質的保障が政府の不干渉にとどまらず, 公的負担を伴う能動的な行為を要求するため, どの程度までそれを充足すべきなのか問題となる。重い障害を持つ子供達の普通学級での教育, 24時間介護を必要とする障害者の地域での生活などこれに関連した課題は多い。その判断は, 最終的には政治的決定に委ねられることになるが, 全国的基準となるナショナル・ミニマムに加え, ローカル・レベルのシビル・ミニマム, ローカル・オブティマムという複数の基準の設定とそれを実現するガヴァナンスの構造の決定は, 基準の適用を受けることになる市民, 特に当事者の主体的な参加による討議を十分に尽くすことによりはじめて正統なものと認知されることになろう。

おわりに

以上, 戦後60年にわたるガヴァナンスにおける変化と現在の課題について見てきた。分権化, 多元化, 市場化, 契約化が進み, 政策をつくり実施する過程がいよいよ複雑になる中で, 時にはどこに着目することがガヴァナンスの改善につながるのかが見えにくくなることもある。本稿では, ガヴァナンスを, メタ・ガヴァナンスとその下でのガヴァナンスの2つの次元に分けると共に, 良きガヴァナンスの観点から考慮が必要と考えられる4点につき課題をあげ, 基本的な考え方について示した。もちろん, 課題はそれにはとどまらない。特に, 政策ネットワーク, ネットワークガヴァナンスの議論には, それが公衆を遠ざけ, 既得権益にとって都合の良い私的政府を促すという主張が根強い一方で, 市民が政府へのコントロールを回復する新しい行政モデルを提示しているという主張もあり(Rhodes 1997 p. 58), この点について市民の主体的な参加の必要性と課題, その可能性について, 今以上に多くの議論と検討が必要となる。また本稿で明らかにしたように住民に最終的に届くサービスが, 複雑な多数の政策ネット

ワーク内、ネットワーク間の相互作用の所産となることは、アカウントビリティを負うのは一体だれなのかという重大な疑問を呼ぶ。これらの点についても先行業績を踏まえた上での詳細な検討と議論が今後必要となろう。

注

- 1) 地方自治体も特に1970年代からは自らの政策課題として福祉の充実をあげ、独自の政策を展開していったし、また国・地方自治体の関係も相互依存的関係である以上、完全に一方的なものではなかったが、概してこのような傾向が見られたといえる。
- 2) 相互依存関係の3類型は、Pennings, (1981, p. 434)による。対応する原語は、vertical interdependence (タテ型相互依存), horizontal interdependence (競争的相互依存), symbiotic interdependence (補完的相互依存)。
- 3) 参照, 社会福祉事業等の在り方に関する検討会の「社会福祉の基礎構造改革について」(主要な論点), 中央社会福祉審議会「構造改革分科会」の「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」(1998年6月)。
- 4) メタ・ガバナンスの用語は、Jessop (2000 p. 23)による。メタ・ガバナンスについて論じたものとして、新川(2004)。
- 5) 前者の問題は、メタガバナンス、後者はガバナンスの問題と整理できよう。
- 6) 疑似市場については、参照, 駒村(2004), 平岡(2000, 2004)など。

参考文献

- アマルティア・セン(1999)『不平等の再検討 潜在能力と自由』, 岩波書店 (Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, 1992)。
- アンソニー・ギデンズ(1999)『第三の道 効率と公正の新たな同盟』, 日本経済新聞社 (Giddens, Anthony, *The Third Way The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998)。
- 今里佳奈子(2003)「分権型福祉社会における自治体の連携・合併」武智秀之編『福祉国家のガバナンス』, ミネルヴァ書房。
- 衛藤幹子(1998)「連立政権における日本型福祉の転回—介護保険制度創設の政策過程」, レヴアイアサン, 臨時増刊, 1998年夏。
- 小笠原祐次(2002)「社会福祉法人の改革と施設運営の課題—存在理由と公的責任を問う—」社会福祉研究第85号。

- 駒村康平(2004)「疑似市場論—社会福祉基礎構造改革と介護保険に与えた影響—」渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる眼 資本主義メカニズムとの整合性』, ミネルヴァ書房。
- 塩野谷祐一(2002)『経済と倫理 福祉国家の哲学』, 東京大学出版会。
- 新川達郎(2004)「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会『ガバナンス論と行政学』。
- 新藤宗幸(1996)『福祉行政と官僚制』, ミネルヴァ書房。
- 武智秀之(1996)『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』, 中央大学出版部。
- 寺本義也(1990)『ネットワークパワー』, NTT出版。
- 西尾 勝(1990)『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
- 平岡公一(2000)「社会サービスの多元化と市場化—その理論と政策をめぐる一考察」大山 博・炭谷 茂・武川正吾・平岡公一編著『福祉国家への視座 揺らぎから再構築へ』, ミネルヴァ書房。
- (2004)「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点」渋谷博史, 平岡公一編『福祉の市場化をみる眼 資本主義メカニズムとの整合性』, ミネルヴァ書房。
- 古川孝順(1997)『社会福祉のパラダイム転換—政策と理論』, 有斐閣。
- (2002)『社会福祉学』, 誠信書房。
- Jessop, Bob (2000), “Governance failure” in Gerry Stoker, *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan Press LTD.
- Pennings, Johannes M. (1981) “Strategically interdependent organizations”, in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck, ed., *Adapting organizations to their environments*, Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row Publisher.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press.
- and David Marsh (1992) “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, No. 21.
- (いまさと・かなこ 熊本県立大学助教授)