

## 〔最終講義〕

# 福祉の時代潮流を振り返って

－福祉国家レジーム・グローバル化・新自由主義・市場化・ローカル・ガバナンス－

山 本 隆

筆者は関西学院大学人間福祉学部の講義「社会福祉計画論」を担当した。高田真治先生がこの分野の草分けである。筆者には恐れ多い科目の担当となったが、個人的には福祉行財政をカップリングさせることで、「社会福祉行財政計画論」との認識で講述した。したがって、本学部では、最大限のマクロの視点に立った研究と講義を担ってきたことになる。以下は3つの構成で「最終講義」をまとめることにした。

## I 学者との出会い ー学恩に浴した幸せー

### 1. 同志社大学文学部英文学科の学生時代

同志社大学文学部英文学科に所属した学生時代には、浜田清夫ゼミのガルブレイス研究に参加した。同志社大学英文科には、アメリカ研究というコースがあり、個人的にはヘミングウェイの切れ味鋭い哀歓を伴った短編小説が大好きであったが、惑わずに浜田ゼミを選択した。

浜田先生自身はアメリカの社会思想家ロバート・ハイルブローナーと親交があり、訳書を2冊出版しておられた。ロバート・ハイルブローナー著（浜田清夫訳）『100万人の経済学』（原書房、1964）および『経済思想の流れ：スミス以前より現代へ』（原書房、1970）である。浜田先生は英語の達人で、流暢な英語とアメリカ経済の専門家でおられた。実は浜田先生とは同郷（滋賀県）で、親しみを持って接して下さった。ご自宅を訪問した際、手料理の鯖ずしでお迎えいただいた。

浜田ゼミで議論したのは、ガルブレイス著『ゆたかな社会』（1958）や『新しい産業国家』（1967）であったが、どちらも興味深い著書でこの分野の研究が今も続いている。原著で読むため、かなりの語彙が必要で、今から思えば良い訓練であった。ガルブレイスはヴェブレンなどの思潮を受け継ぐ制度学派の経済学者である。

### 2. 同志社大学大学院修士の時代

同志社大学大学院文学部修士課程に所属していた頃に、非常勤講師の大前朔朗先生（当時関西学院大学経済学部教授）から大きな感化を受けた。大前先生の授業では、救貧法、ウェップのナショナル・ミニマム論がテーマであった。名著『社会保障とナショナルミニマム』（1975）は私の研究の礎となった。同書は、今もいつもそばに置いている。ある夏に、関西学院大学の研究室にお誘いを受けて、上ヶ原キャンパスを訪れたことが懐かしい。2008年から、私は関西学院大学に赴任することになったが、これも思いもよらぬご縁で、経済学部棟の前を通り過ぎる際、万感の思いに浸った。

大前先生はまた、ピーター・タウンゼンドの *the Poor and the Poorest* を紹介して下さった。この本は、イギリスでの「貧困の再発見」の契機をつくりだした重要な文献で、私の生涯の研究テーマになった。その後タウンゼンドの京都講演があり、意気込んで参加した。講演終了後に、少しお話できる機会を得たが、感無量であった。大前先生の講義では、ビル・ジョーダンの著書 *The Pauper Speenhamland comes back* がしばしば話題になった。私自身、この経緯があり、渡英した際には、ジョーダン先生にお会いすることにした。拙い翻訳書は *The Pauper* ではなく、高野山大学時代に *Invitation to Social Work* を訳出した。邦題は『英国の福祉 ソーシャルワークにおけるジレンマの克服と展望』としたが、欲張った

タイトルをつけたものである。ジョーダン先生とはエクセターのご自宅で語りあい、またクライアント宅にも招待していただいた。その意図は、あるべき最低限度の生活をみてもらうことであつた。お一人暮らしの高齢の女性で、お庭がとても綺麗であつた。ジョーダン先生のお顔は、まさにソーシャルワーカーのそれであつた。

### 3. 岡山時代 坂本忠治先生との出会い

岡山県立大学保健福祉学部へ赴任していた頃に、学部から博士学位取得の機会を与えていただき、岡山大学経済学部教授坂本忠治先生に師事した。坂本先生は地方財政史の専門家で、『日本における地方行財政の展開：大正デモクラシー期地方財政史の研究』（御茶の水書房、1989年）（第16回東京市政調査会「藤田賞」）を著しておられた。

入学試験を受けて、岡山大学経済学部大学院博士課程に入学した。当初博士論文のテーマは、英国の救貧法に関するものを坂本先生から指示されたが、力及ばずで、研究がうまく進まなかつた。その様子を見かねた坂本先生は、代わって中央と地方の政府間関係論というテーマを提示された。学位論文の提出まで時間はなかつたものの、英国の福祉に関する政府間関係について時代区分を設けて、何とかとりまとめた。思えば、岡山県立大学からは研究に専念できる環境を与えられ、何とか学術博士の学位取得にこぎつけた。これも、師匠・職場・学生に恵まれたからこそである。

坂本先生は退官後に関西福祉大学に移られて、社会福祉の調査研究に専念されたが、研究プロジェクトではいつも声をかけてくださり、何冊か成果の著書がある。坂本先生は生涯研究熱心な学者でおられた。まさに研究者の鏡である。

### 4. ノーマン・ジョンソン先生との出会い

ノーマン先生との出会いは、『福祉国家のゆくえ』の翻訳がきっかけである。1993年9月3日、ストーク・オン・トレントの駅で、笑顔でお迎えを受けた。キール大学に案内され、キャンパスで過分なおもてなしを受けた。ノーマン先生は講義がお好きで、研究室で英国の社会政策論を解説していただいた。

キール大学での臨時レクチャーの論点は、次の通りで、今も福祉政策の本質についている。①1980年代の民営化政策は地方自治体の行財政能力を極度に弱めており、サッチャー夫人の「分権化」というレトリックとは裏腹に、保守党政府はむしろ「分権化」政策によって中央のコントロールをさらに強化したことを指摘された。さらに、②「補助金文化」から「契約文化」へと公私関係が変化していることに言及され、民間福祉の側は新たな役割の到来という脈絡で積極的にとらえる向きもあるが、民間が行政の肩代わりをするという意味で「補助金文化」の胎動には疑義を表明されていた。

翻訳の共訳者は、畏友の青木郁夫氏（阪南大学経済学部名誉教授）で、『福祉国家のゆくえ』の後に、『グローバル化と福祉国家の変容』を訳出した。以後、打ち合わせでは、ノーマン先生にいつも最寄り駅でお待ちいただき、お気に入りの日本車で大学やご自宅まで送迎していただいた。2000年の冬から2001年の夏にかけて三度にわたり、私は翻訳の打ち合わせのため渡英したが、その際ジョンソン先生から原書のことや福祉政策論のレクチャーを受ける機会を得た。ご自宅を訪問した際には、いつもルース夫人が会話に参加され、楽しいひと時を過ごすことができた。ご夫妻のおもてなしは心温まるものであつた。

ノーマン先生とは公私ともども長い付き合いをさせていただいた。とても面倒見がよく、無理難題を依頼しても快く受けてくださった。「イギリスの社会的企業」（『社会的企業論 もうひとつの経済』法律文化社所収）および「英国、EUにおける貧困対策プログラム」（『貧困プログラム 行財政計画の視点から』関西学院大学出版会所収）の2本は明快な論理で書かれており、優れた論文である。若手研究者の方には推薦論文である。

## 5. 立命館時代 篠田先生との出会い、若手研究者とのローカル・ガバナンス研究会の立ち上げ

立命館大学産業社会学部に移籍した際に、産業社会学部学部長の篠田武司先生にお会いした。ガバナンス研究で意気投合し、大変お世話になった。また山口定先生をリーダーにした学部横断の「公共性研究会」があり、大きな刺激を受けた。特に印象的なのは、立命館大学産業社会学部設立40周年記念にあわせて、記念講演会の特別演者にランカスター大学ボブ・ジェソップ先生を招聘し、これにあわせて『資本主義国家の未来』御茶ノ水書房を共訳した。講演後、近くの居酒屋で慰労会を開催したが、ジェソップ先生は生真面目かつ庶民派で、翻訳で悩んでいた訳語について質問させていただいた。

また立命館時代の2002年に、ローカル・ガバナンス研究会を若手研究者とともに始めたが、今も20年間続いている。科研を利用して、多くの英国の研究者を招聘できた。ノーマン先生はもちろんであるが、デモンフォート大学のローカル・ガバナンス研究グループのキャサリン・デュロース先生、ヴィヴィアン・ラウンズ先生、ジョナサン・デービス先生を招き、今もしっかりつながっている。また、ノッティンガム・トレント大学のクリス・ダーキン先生、ノーサンプトン大学のウェンディ・パナーマン先生、ジョセフ・ラントリー財団のクリス・グールドデン副所長LSEのキティ・ステュワート先生を関学に招き、親交がある。

## 6. 関西学院大学人間福祉学部の時代

最後に、神野直彦先生との出会いはまことに幸運であった。神野先生の研究室を訪れた際のお言葉が忘れられない。それは、「学生時代には古典を読んでおくことが大切です」とのアドバイスであった。先生の場合、アダム・スミスをはじめとする経済学の巨星の基本書を読破され、しかも重要部分を暗記されていた。また恐縮ながら、『社会福祉行政福祉計画論』『貧困プログラム論』の出版で、ご一緒させていただいた。これも筆者の誇りの一つである。

## II 2000年～2020年の高齢者ケアのレビュー — 準市場 (quasi-market) の視点から —

この部は、筆者の関心のある高齢者ケアの政策で、この20年間の歩みを再確認してみたい。

### 第1章 日本の介護保険制度の20年間の推移

筆者は、2000年施行の介護保険制度のおよそ10年前から、措置制度に基づく高齢者ケアを調査研究していた。本章では、介護保険制度施行20年間の到達点と課題を確認する意味で、2020年時点の現況をまとめてみた。ここで焦点を当てたのは、準市場の視点から、介護市場に参入する事業所と介護職員の処遇である。

#### (1) 介護保険制度における介護費用の問題と人材の不足

介護保険制度では、20年の施行を経て介護サービスの利用が飛躍的に拡大し、大きな成功を収めた。ただし今、3つの深刻な課題がある。すなわち、増え続ける介護費用、介護現場での人手不足、介護離職をめぐる介護の社会化の停滞である。ここでは、介護保険制度の費用が増え続ける中、その負担をどうするかを問うてみたい。

介護保険制度の総費用額は、2000年度に年間約3兆6,000億円だったが、2019年度には約11兆7,000億円へと約3.3倍に膨らんでいる。第一号保険料も上昇しており、標準段階の保険料の全国平均は月5,800円余りと当初の2倍になり、2040年には負担の限界を超えると懸念されている（財務省「医療・介護について」2019）。これまでの財政安定化の試みは、表2が示すように、介護報酬の操作、介護施設の総量規制、要支援者の利用制限、介護予防などであったが、財政規律への確かな道筋は定まっていない。

もう一つの懸念は、要介護認定率の上昇である。最近の研究では、前期高齢者における単身世帯割合と要介護認定率との相関関係が示唆されている。特に都市部では単身高齢者が多く、これらの人たちが要支

表1 主な介護保険改正の推移

| 年度     | 公的関与の内容  |
|--------|--|
| 2005年度 | 軽度者の予防給付への変更、要介護1から要支援2・要介護1への再編、地域包括支援センターの創設、食費居住費の自己負担化と補足給付、地域密着サービスの開始、グループホームや特定施設の総量規制、保険料 5段階から 6段階へ |
| 2011年度 | 地域包括ケアの奨励、24時間訪問介護サービス開始、介護予防・日常生活支援総合事業の創設、第1号保険料上昇を緩和する財政安定化基金一部取り崩し                                       |
| 2014年度 | 要支援者予防給付での訪問介護・通所介護の地域支援事業移行、特養新規入所者の要介護3以上の限定、低所得者保険料の負担軽減措置の拡充、高所得者自己負担率2割へ、一部補足給付の対象外、全市町村の総合事業の義務化       |
| 2019年度 | 地域共生社会の推進、地域包括ケアシステムの推進 - 保険者機能強化、介護医療院、2割負担者のうち所得の高い層は3割へ、介護納付金総報酬割 -                                       |

筆者作成

援・軽度要介護の予備群として増加し、「都市型高齢化」の進展が見込まれている（大阪府高齢者福祉計画 2018）。保険者は認定率の高い都市部における所得と介護ニーズ発生の相関関係を科学的検証していく必要がある。

大阪府や京都府では軽度認定率の高さが全体の認定率を引き上げていると指摘されている（石橋・鈴木 2019）。単身高齢者は、同居家族がいないことにより、社会参加を含む生活機能の低下など生活後退のリスクが比較的高い。パットナムはソーシャルキャピタルの論考で健康にも言及しており、ソーシャルキャピタルが豊かであると、疾病に罹りにくくなると述べている（パットナム 2006）。社会参加と介護予防の関係は重要であり、社会参加の割合が高い地域ほど転倒、認知症、鬱のリスクが低い傾向がみられる。

## (2) 2000年以降の介護事業の経営

高齢者ケアを支えているのは介護の専門家たちである。超高齢社会を迎えて、市場の拡大が期待された介護事業であるが、小規模事業所の倒産が増えている。厳しい競争の結果、市場から退出を余儀なくされる事業所があり、新旧の事業者の入れ替わりは激しい。例えば尼崎市の担当者によれば、年間に事業所の半分は変わるという。

介護保険法が施行された2000年以降の「老人福祉・介護事業」の倒産（負債1,000万円以上）について、東京商工リサーチの調査をみてみたい。その傾向については、統計を開始した2000年の「老人福祉・介護事業」の倒産はわずか3件であった。その後、2008年に46件まで増えたが、中小企業金融円滑化法などの金融支援により減少に転じて、2011年は19件にとどまった。しかし新規参入が相次ぐなか、過小資本の事業所ほど人手不足が深刻さを増しており、倒産は増加傾向にある。2016年に100件台に乗せて、以降4年連続で、100件台で推移している<sup>1)</sup>。

倒産の増加の背景にどのような要因があるのか。まずは、人手不足と人件費の上昇があるが、特にヘルパー不足が影響している。訪問介護事業所の倒産が急増しており、全体の倒産件数を押し上げている。とりわけ業歴が浅く、小規模事業所の倒産が大半を占めている。業種別にみると、2019年度で、訪問介護事業が58件（前年45件）と急増している。次いで通所・短期入所介護事業が32件（同41件）、有料老人ホームが11件（同14件）となっている<sup>2)</sup>。

保険者である市町村は、利用者と事業所の契約に基づき介護サービス利用に必要な費用を上限の範囲内で利用者に支給する。実際には事業所が「介護報酬」として代理受領する。通常のサービス事業の場合、労働力不足が顕著になれば市場原理が作用して賃金の上昇がみられるはずであるが、介護事業の場合には介護報酬が公定価格であるため、労働力不足が生じても賃金は上昇しない。

1) 東京商工リサーチ（2020）「2020年上半期『老人福祉・介護事業』の倒産状況」[https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200707\\_02.html](https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200707_02.html)

2) 東京商工リサーチ（2019）「2019年度『老人福祉・介護事業』の倒産状況」

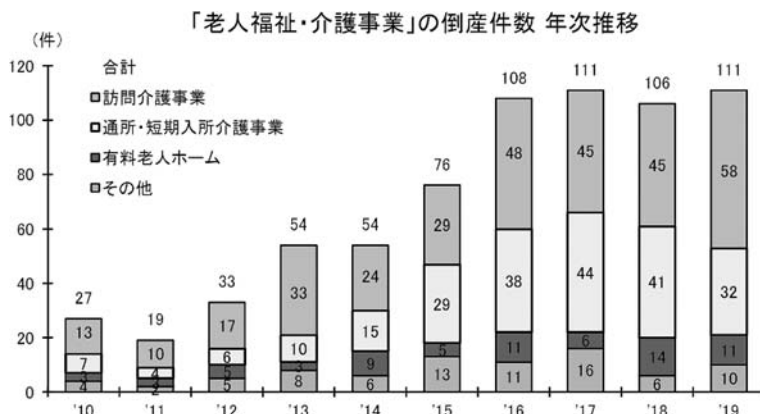


図1 「老人福祉・介護事業」の倒産件数年次推移 (2010-2019)  
 出典 東京商工リサーチ「2020年上半期『老人福祉・介護事業』の倒産状況」

表2 介護報酬改定の推移

| 年度     | 改定率    | 備考                          |
|--------|--------|-----------------------------|
| 2003年度 | -2.3%  |                             |
| 2006年度 | -0.5%  |                             |
| 2009年度 | +3.0%  | 処遇改善交付金(1.5万円) 2012年度に報酬に移行 |
| 2012年度 | +1.2%  | 処遇改善交付金(1.5万円)が移行           |
| 2015年度 | -2.27% |                             |
| 2018年度 | +0.54% | 処遇改善加算の拡充(1万円相当)            |

財務省(2019)「医療・介護について」に基づいて筆者作成

この介護報酬と介護事業経営はまさに直結している。介護報酬が介護事業の収益率を左右するからである。2000年以降、3年ごとに6回の介護報酬の見直しがあったが、介護報酬の切り下げが多かった。これは膨らむ介護財政への公的関与として、過剰なサービスを調整することを目的としていたからである。特に「加算」の仕組みが採用されて、介護保険の収入と支出をバランスさせる政策誘導の手段として利用されているのが注目される。そうであるから、事業所は3年ごとの「加算」の見直しにより経営は影響を受けるようになり、特に小規模事業所は収入の縮減を余儀なくされている。

2019年の介護報酬改訂では、介護人材の確保に向けて、勤続年数が10年以上の介護福祉士は月額平均約8万円の処遇改善が行われた(厚生労働省「2019年度介護報酬改訂について」)。これに伴い公費1,000億円を投じ、リーダー級の介護職員は他産業と遜色ない賃金水準に引き上げられた。しかし、こうした待遇改善への加算は、福利厚生などの条件と絡むことになり、人材を確保できる余裕のある事業所と確保が難しいところとの経営力の格差が広がっている。

倒産件数が増えているもうひとつの要因が、競争の激化である。高齢者人口の増加割合を上回るペースで事業所数が増加している。通所介護の事業所数は2001年には9,726件であったが、2015年には4万3,406件と約4.5倍も増加している。倒産した事業所は、スタッフ5人以下の小規模事業所が6割、設立から5年未満が3割を占めている。特に小規模で設立年数の浅い事業所の倒産が目立っている。

当然であるが、倒産の要因は利益率の低下である。厚生労働省が発表している「介護事業経営実態調査結果(2020年度)」によれば、2019年度における介護事業の利益率は2.4%で下がり続けている。2014年度調査の7.8%に対して、3分の1に減少している。深刻なのは特別養護老人ホームで、利益率が1.6%にまで下落している。通所介護は3.2%と介護事業の中では比較的高い水準であるが、コロナ禍の下で事業経営が危機的になっている。(厚生労働省「令和2年度介護事業経営実態調査結果の概要」)

### (3) 準市場と介護労働の条件悪化

本来介護事業は労働集約型であり、事業支出の多くを人件費が占める。そのため、コスト削減は人件費削減につながりやすく、それは必然的に介護職員の労働条件の悪化をもたらす。

介護職員の処遇については、労働基準法に定められた最低限の基準すら遵守されていない事業所が数多く存在するという。利用者本人の急用、入院などの介護保険契約者の都合による予期せぬ変更が生じて、1日の訪問件数が契約期間中に半減することがある。特に登録型のホームヘルパーは、就労時間が保証されていない。雇用主が必要とする時に、必要な時間のみ就労するという「ゼロ時間契約（zero hour contract）」の状態にあると言われている。「変形労働時間制」であるとされるが、利用者の都合によって勤務日や勤務時間を前日までに変更する場合もあり、勤務予定日を明示することは多くの事業所で実現されていない<sup>3)</sup>。また移動時間の保障がないのも問題である。事業所によっては、実際に移動に要した時間分の賃金が支払われていない。訪問先への実際の移動時間ではなく、計算根拠が不明なままで最低賃金での分給で計算されているという。

公益財団法人介護労働安定センターの「令和元年度介護労働実態調査結果」によれば、介護職員の所定内賃金は月額23万1,000円（2019年）であり、全産業平均の月30万8,000円（2016年厚生労働省調査）を7万円以上も下回っている。ホームヘルパーの場合、月額平均賃金は8万3,000円程度、同じ短時間労働の介護職員である福祉施設の介護員の平均賃金10万8,000円と比較しても約2万5,000円も低い（2018年厚生労働省賃金構造基本統計調査）

処遇改善への対策では、2012年度改定で2009年度から一般財源で実施されていた処遇改善交付金が介護報酬に組み入れられている。ただし、介護事業者・施設が代理受領する給付金システムでは、この交付金は売上げに反映されるが、用途の制限がないことが懸念材料である。介護職員の適正な賃金レベルとするためには介護報酬の引き上げが必要になるが、それは国の財政事情によって決められている。政府は、外国人の介護人材の受け入れや介護ロボット等の活用などの対策を講じているが、介護人材の確保はまさに最優先の課題である。

#### 小括

介護保険制度は利用者の普遍化をもたらしたが、この点は確かに評価される。本章は、準市場の観点から制度のフォローアップをしてきたが、この20年間終始予算不足の問題に直面してきた。豊かな老後を保障する制度に、保険システムを取り入れて、普遍化という試みは成功した。しかしながら、制度設計において、利用者と事業者の契約に基づいて介護サービス利用に必要な費用を利用者に支給する仕組みをとり、社会保険機能が不全に陥っている。介護報酬として事業者が代理受領するという、上限付きの「ダイレクトペイメント」を採用し<sup>4)</sup>、普遍化への突破口としたが、今では足かせになっている。その理由は、介護給付費が介護保険料と直接連動するため、給付費が伸びれば、保険料が上がるメカニズムだからである。保険者である市町村は介護保険事業計画での保険料の決定で最も神経をとがらせている。

介護報酬に基づく事業者への代理受領方式は、介護サービスを提供する側、特に介護職員の働き方に悪い影響を及ぼしている。通常のサービス事業の場合、労働力不足が生じれば、市場原理が作用して賃金の上昇があるが、介護保険制度では、介護報酬が公定価格であるため、労働力不足が生じても賃金は上昇しない。準市場の限界がここにみられる。当然介護報酬の引き上げは望まれるが、介護費用の高騰につながるため、政府は慎重であり、交付税を打つことでこの難局を乗り越えたいとしている。しかしながら、現行の交付税のレベルでは十分ではなく、将来にわたって介護の担い手の不足が続くと言われている。

今、介護現場の疲弊は著しく、一部の介護施設では虐待も起こっている。介護サービスの質の保証は最

3) 参考資料「ホームヘルパー国家賠償訴訟」東京地方裁判所訴状文

4) ダイレクトペイメント（direct payment）とは、英国、スウェーデン、カナダなどで実施されている介助制度で、行政が、介助を必要とする障がい者に直接介助料を支給するシステムをいう。これにより、障がい者は自身で介助者を雇用したり、介助サービス事業者からサービスを買うことができる。

も重要なテーマであり、このような状況で介護財政の持続可能性をいかに図ることができるのか。ひとつは税の拡充による財源確保である。どの税を選択するかは、国民的議論で方向性を導き出すしかない。株式有価証券の売買から生じるキャピタルゲインの課税強化も一つの選択肢と考える。また、介護保険制度の根底にある問題として、先にも触れた通り、都市化・高齢化の下で増加する単身高齢者の生活後退がある。多くは生活困窮、孤立、不健康のリスクを抱えている。そこで必要になるのが、需要の管理である。要介護リスクの発生を遅らせるために、ソーシャルワークの専門性を活かした包摂型のケアが必要になる。プロアクティブな介護予防対策は、膨らみ続ける介護費用への財政効果を持っているはずである。

## 第2章 英国の高齢者ケア

筆者は、2000年前後に英国のコミュニティ改革を現地調査し、準市場の意義と限界を把握しようとした。本章は、2020年の今、英国の福祉改革の到達点と課題を明らかにする目的で現状をまとめてみた。

### (1) 準市場の創造

英国の高齢者ケアは、1990年代に大変革期を迎える。1980年代と1990年前半を通じて、当時の保守党政権は、準市場の創出を通して、行政部門の無駄と非効率をなくし、供給面で競争を奨励して、サービス供給主体の市場化を進めた。準市場は、消費者に選択肢を増やそうとする全体戦略の中心要素であった<sup>5)</sup>。

1980年代のコミュニティケア改革プランは、グリフィス報告（1988年発表）で具体化され、政府白書へと転じていった。その計画は「1990年国民保健サービスおよびコミュニティケア法」として施行された。

同法のエッセンスは、「購入者／供給者分離」である。社会福祉部は引き続き財源を保障する中心機関であったが、ソーシャルケア（social care）の直営体制から大きく後退した。地方自治体はサービスの大部分を民間営利企業から購入することとしたのである。市場調査、契約文化、購入者／供給者の責任分担が重視された。20年後の結果は後で説明する。

準市場改革は、利用者のニーズアセスメント、民間企業等からのケアパッケージの入札と購入など、社会福祉部にとって新たなタスクを伴った。ソーシャルワーク文化の変容が迫られた時期で、筆者はその時の現場の興奮を覚えている。

1997年に英国労働党が政権に就いてからも、保守党前政権が1980年代、1990年代に導入したソーシャルケアの準市場アプローチを継承した。この改革は明らかにイギリスのソーシャルワークの原理と実践に劇的な変化をもたらしたと言える<sup>6)</sup>。

### (2) 高齢者ケアの現在

#### 1) 市場化の完成

英国の人口は高齢化の道をたどっている。65歳以上の人口が約1200万人で、高齢化率は18%と日本よりもかなり低い（Office of National Statistics 2018）。注意を要するのは、高齢者の21%は、アセスメントを受けて自治体サービスを受けている一方で、13%は自費でサービスを購入している点である（Nick Triggall 2018）<sup>7)</sup>。15,600か所の介護施設（care home）があり、40万人の高齢者が介護施設に入所している。介護施設の市場規模は165億ポンド（2019年3月）で、民間の介護企業に費用を支払っている人たちは、金額にして市場の51%、サービス量で45%を占めている。また、地方自治体の純予算の37.8%が成人のソーシャルケアに充当されている（ADASS 2018）<sup>8)</sup>。

5) 準市場とは、公共部門に市場メカニズムを部分的に導入し、競争状態を生むことにより、より効率的で質の高いサービスをつくり出す仕組みを言う。競争原理が働くが、公的関与もあるため、準市場と呼ばれる。

6) 参照：拙著（2003）『イギリスの福祉行財政 政府間関係の視点』法律文化社

7) Nick Triggall, 2018, BBC: health correspondent reporting on the NHS and social care Accessed on 2020-10-10

8) ADASS Budget Survey 2018 <https://www.adass.org.uk/adass-budget-survey-2018> さらに次の文献も参考にした。

市場化はどこまで達成されたのだろうか。「ガーディアン紙」によれば、「民間企業は介護施設のベッドの84%を所有し、運営している。これに対し、ベッドの13%はボランタリーセクター (voluntary sector) によって、3%は地方自治体によって占められている。在宅ケア (domiciliary care) に関しても、状況は非常に似ている。介護機関の85%は民間の介護企業による所有である。14%はボランタリーセクターによって、わずか1%が地方自治体によって提供されている。」と指摘している<sup>9)</sup>

20年後の現在の最大の問題は、ケアホームの質のばらつき (quality variation) である。その要因には、自治体財源の不足、介護職員の低賃金と人材確保の困難さ、施設経営へのサポート体制の弱さである。すべてが日本の事情と似ている。

介護市場の規模は現在160億ポンドであるが、ソーシャルケアでは2019/20年で26億ポンドの予算不足が生じている。このような窮状から、地方自治体協議会 (LGA) から地方自治体が準市場の失敗の原因を突きとめて、その対策に取り組むことを要請している (Independent Age 2017)<sup>10)</sup>。

Independent Age のレポートは以下のように問題点を述べている。

「市場の質を向上させるために、次の推奨事項を示したい。まず政府は、ソーシャルケアに関する次のグリーンペーパーで、ケアホームの質の差異に取り組むよう努めなければならない。質に問題がある地域では、地方自治体はその地域差の要因を理解する必要がある、地域のケア市場を形成するためのケア法の義務を果たすためにさらに多くの対応策を実施しなければならない。ケアの質の管理委員会 (CQC) のデータを活用して、保健省は地域差を助長している要因をよく理解し、ケアホームの質のばらつきに取り組む上でリーダーシップを発揮する必要がある。」と<sup>11)</sup>。

また、公認財政研究所 (CIPFA) は、成人社会サービス部長協議会 (ADASS)、地方自治体協会、ケアプロバイダー・アライアンス、保健省 (DH) が協力して、介護セクターを支えるように求めている。コミッショナー (日本の保険者に相当する) が以下の法律の要請に応えることができるように、以下のように財務ガイダンスを定めている。

コラム1 英国の成人高齢者ケア計画の財務ガイダンス

- ①費用効果であること (Be cost effective) - 公的な費用に見合う価値を提供するサービスを委託する。
- ②コミッショニング計画の策定と費用の設定において、諸種のケアとサポートのコストを意識すること。
- ③プロバイダーのビジネス環境を理解し、プロバイダーと協力して市場の持続可能性を確保すること。これにより、現在および将来の地域のニーズを満たすのに十分な準備が整う。

出典

Independent Age advice guide <https://www.adass.org.uk/getting-the-price-right-for-sustainable-care-and-support---a-practical-guide-for-commissioners> Accessed on 2020-10-10

2) 予算規模と介護単価

現在の成人のソーシャルケアの費用には3つの基本的な要素があると考えられる。すなわち、介護単価 (unit costs of care)、プロセスコスト、需要の管理である。

介護単価は日本の介護報酬に相当するもので、地方自治体はこの単価を決定する役割と責任を持つ。ただし日本とは異なり、自治体単位であるため、大幅な価格差がみられている。たとえばシェフィールド市

↘ AgeUK ageuk\_later\_life\_uk\_factsheet 2019 Accessed on 2020-10-10 file://F:/Age%20UK%20later\_life\_uk\_factsheet%202019.pdf

9) The Guardian: <https://www.theguardian.com/society/2019/sep/19/84-of-care-home-beds-in-england-owned-by-private-firms> Accessed on 2020-10-10

10) ADASS Budget Survey 2018 ibid

11) Independent Age: What's your problem, social care? The eight key areas for reform? - Simon Bottery (2019) <https://www.kingsfund.org.uk/publications/whats-your-problem-social-care> Accessed on 2020-10-10



では、介護施設の1週間の費用は約690ポンドと定めているが、ロンドンのイズリントン区では1週間あたり約1,000ポンドで、その差は大きい。また、日本の介護報酬と介護職員の労働条件でみたように、英国の介護単価もケアワーカーの労働条件に影響を与えている。たとえば一部の施設では、ケアワーカーは5人の入所者にあたることになり、他の施設では、ケアワーカーは9人を担当する。

一方、賃金については、ほとんどの介護施設では、ケアワーカーには1時間あたり8.72ポンドの最低賃金が支払われる。一部の施設はケアワーカーに高い給与を支払っているが、利益を最大化したいという経営者側の思惑があり、高い給与を支払う事業所は限定的である。また、自費で施設ケアを受ける人たちは、公的な制度対象となる人たちよりも、高い週額料金を負担している。そのため、介護施設経営者は、自費グループを優先させたいと気持ちがあるという。

民間施設側は利益を最大化する動機を持つために、コスト削減に走り勝ちで、提供するケアの質について大きな懸念を生んでいる。その結果、ケアの質委員会が実施する検査は、個人や地方自治体に質に関する評価を通知する。評価は4つで、「優秀」「良」「要改善」「不適」であるが、「要改善」の施設を抱える自治体は多くみられる。

在宅介護の事業所も大多数が民間企業で、一部には家業がある。2008年の不況に続いて、多くの介護事業者が破綻している。現在のパンデミックにより、英国の275の介護施設が閉鎖されると推定されている。介護事業者が破綻した場合、入居者が新しい施設に移り、または在宅ケアの継続を保証するために新規の事業者につなぐ責任が地方自治体にある。

ソーシャルワーカーの役割であるが、自分たちが介護市場の保持・発展をコントロールできるとは感じていない。介護需要が拡大し、クライアントの複雑なニーズも増加するのに伴い、ソーシャルワーカーは介護市場の形成といった業務に苦慮している。

## (2) ロンドン・マートン区の自治体ケア計画

ここで、ケース事例として、ロンドンにある特別区マートンの高齢者ケア計画をみておきたい。マートン区の人口は211,787人で、テニスのグランドスラム大会の1つであるウィンブルドン・トーナメントの開催地で有名である。マートン・モデルは高齢者ケア計画の成功事例として評価されており、特にソーシャルワークの専門性を活かしたコミッショナーの役割が優れている。マートンの介護市場の形成では、以下の4つの原則が掲げられている。

### ①「個人をより深く理解すること」(Better understanding of an individual)

個人としての住民をよく理解すること、つまり各人の強みを生かし、コミュニティの強みと結びつけることで、健康と福祉をサポートする。

### ②「自立を最大化する」(Maximise independence)

自治体全体のアプローチを駆使して、人々が可能な限り充実した人生を送る権利を擁護すること、つまり個人的な目標を通じて彼らの自立を支援する。

### ③パートナーシップ(協働体制)の下での働き方(Work in Partnership)

個人、地域社会、パートナーと積極的に協力し、人々が健康に暮らせるように可能な限り最高の結果を実現できるように支援する。

### ④持続可能な働き方(Work Sustainably)

最もサポートを必要とする人々がそれを受け、将来も人々をサポートし続けることができるように、予算の範囲内で提供されるコスト持続可能なサービスを提供する<sup>12)</sup>。

マートン区の会話重視型ソーシャルワークが興味深い。高齢者ケアの提供でソーシャルワークは積極的に活用されている。

ソーシャルワーカーの会話手法を用いたアプローチは、以下の3段階を踏む。

---

12) 資料提供：Claire Migale, Principal Social Worker for Adults, London Borough of Merton

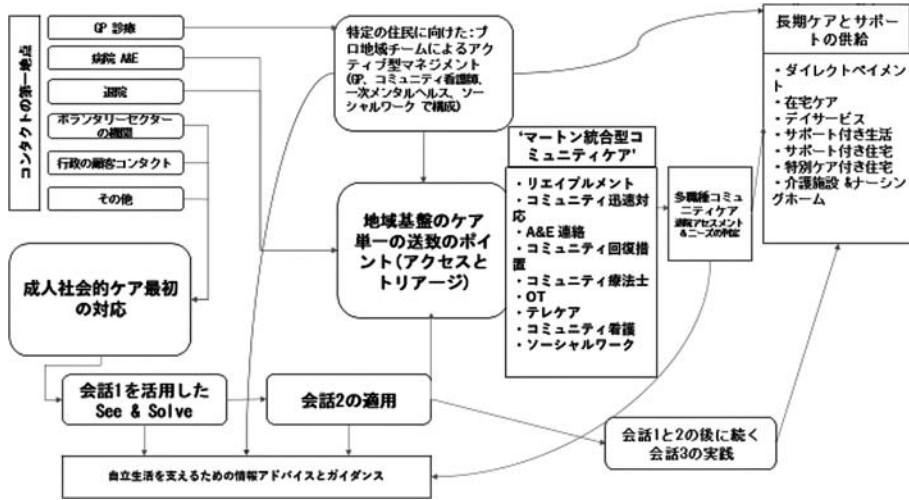


図2 マートン式統合型コミュニティケア

資料提供者：Claire Migale, Principal Social Worker for Adults, London Borough of Merton

○会話1：生活を維持・改善していくために、どうすればあなたと連携できますか？

○会話2：生活リスクを抱える人に適用される。あなたを安全な状態にするために、何を变えていく必要がありますか？

○会話3：生活の資金をどのように確保していますか？<sup>13)</sup>

ここで、マートン区のフォーマリティとインフォーマリティの融合にも注目してみたい。フォーマリティとインフォーマリティの定義は様々であるが、政府の視点では、制度がフォーマリティ、市民社会やコミュニティがインフォーマリティとなるが、実際にはそのような単純な実態はない。高齢者ケア計画とコミュニティのつながりでは、マートン区では、社会的処方 (social prescribing) という実践概念を掲げている。社会的処方とは、クライアントのニーズに基づいてサービスへのアクセスを保証するが、ボランティア・ベースの体操クラス、グループ学習、ガーデニングなどが主である。日本の介護予防プログラムと相通じるものがある<sup>14)</sup>。

### (3) 小括 ソーシャルワークの復権

英国では、コミュニティケア改革以前の介護サービスは行政直営のものが多く、残念ながら利用者は限定されていた。介護施設は救貧施設を活用したものが多く、介護現場の雰囲気は救貧的なイメージを彷彿とさせるものがあつた。コミュニティケア改革後は、民間の介護施設は雰囲気が明るくなり、その意味で市場化は介護現場の雰囲気を一変させた。筆者も民間施設を訪れたことがあるが、華やかなイメージを抱いた。英国でも、日本と同様に、最も深刻な課題は介護財源である。英国の利用者負担では、資産価値も考慮され、場合によっては持ち家の売却が条件となる。いわゆる受益者負担の精神は国民の間で強い。現在は緊縮財政が断行されており、しかも新型コロナの感染状況が続いているため、介護財源はさらに逼迫しており、事態は最悪に近い。

視点を变えると、高齢者ケアを含む成人ソーシャルワーク (adult social work) は過去20年間で前進したと考えられる。第一に、2005年精神疾患患者支援法 (the Mental Capacity Act 2005) の導入は、ソーシ

13) Making the Shift to Affordable and Sustainable Social Care and Support in Merton Our Joint, Local Adult Services Commissioning Strategy 2010-2013 [https://www.merton.gov.uk/assets/Documents/adult\\_services\\_commissioning\\_strategy\\_consultation-2.pdf](https://www.merton.gov.uk/assets/Documents/adult_services_commissioning_strategy_consultation-2.pdf) Accessed on 2020-10-10

14) Mertonのコミュニティケア計画については、Kensington & Chelseaの主任ソーシャルワーカーのDee Kemp氏から追加的な情報を得た。

ャルワーカーが自己決定の能力を欠いている成人に代わって行動し、決定を下すための法的枠組みを提供している。第二に、2014年ケア法（the Care Act 2014）は大きな影響力を持つもので、成人のソーシャルケアの実施体制を充実させている。特に大きな変更点が2つあることに注目したい。一つ目は、介護者のケアをより重視していることである。もう一つは、セクション42の施行で、それは成人が虐待やネグレクトを経験しているか、またはそのリスクがあると考えられる場合、地方自治体に詳細な調査を行うように求めている点である。

ソーシャルワークをめぐるのは、深刻な問題が横たわっている。それは、先にも触れたように、2010年以降の緊縮政策である。緊縮財政により、成人のソーシャルケア全体で予防プログラムの支出が大きく削減された。現在のパンデミックはソーシャルケアの支出に劇的な影響を及ぼしており、自治体財源がますます傷むことになる懸念されている。

本章の後段で紹介したマートン区の実践をまとめてみると、先のケア法の遵守が基本になっており、同法を基礎にして自治体ケア計画が立案されている。計画の基本は介護市場の保持と発展であるが、税制に拠る介護財政システムであることから、NHSとの連携もスムーズで、予防事業とうまくかみ合っている。介護予防を徹底することで、介護リスクの拡大を抑制する計画を策定し、実施している。またソーシャルワーカーが「会話アプローチ」を駆使して、住民の健康管理をサポートしているのは、市場外にある福祉専門家の本領が発揮された証であり、社会福祉のあるべき姿を示している。

### Ⅲ ローカル・ガバナンス研究の整理

最後に、著者のライフワークであるローカル・ガバナンス研究について述べてみたい。福祉政策の分析枠組みでは、国民国家とローカル・ガバナンス（国家、市場、市民社会のアクター間の垂直および水平的な作用）が主軸になると筆者は考えている。福祉政策の目的が国民国家の下での国民の統治手段を目指すからである。

#### 1. ローカル・ガバナンスとは何か

ローカル・ガバナンスとは何か。ガバナンスはわたしたちがどのように統治されるかを問うものであり、政府だけでなく政府以外のアクターも含めて、政策決定やその実行、社会の目標の設定の実装を検証していく必要がある。ガバナンスの基本的な考え方は、マルチスカラーの脈絡において統治形態をどのように解釈するかという見立てである。スケール（規模）は社会的に生み出されるもので（図3参照）、スカラーの持つ権能の均衡を図ることで、その基準を拡大縮小できる。当然マルチスカラーは、様々なスケールに関係する<sup>15)</sup>。

では、ローカル・ガバナンスの視点からは、地方の政治的自律や能力はどの程度認められているのか。それは歳入の自律性、財政の自律性、政治的自律性から問う必要がある。地方政府の政治的自律や能力は、以下の3つのアジェンダで決まってくる。

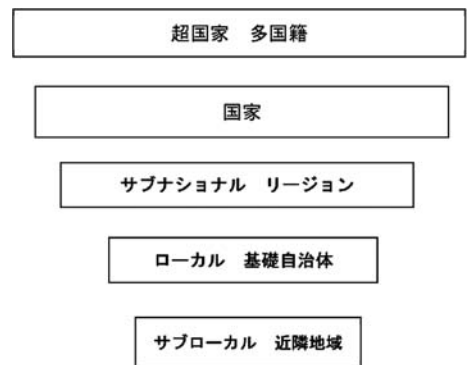


図3 公共ガバナンスのタテの構造  
筆者作成

15) スカラーとは、物理学では大きさの量のことを指す。これを政治学に応用して、政治の世界のパワーの大きさと向きを持つベクトルとに対比する言説になっている。

- ・歳入の自律性 - 財源の移転または地方税を通じた地方財源の比率
- ・財政の自律性 - 自治体の借入と課税の上限
- ・政治的自律性 - 上位政府とは異なる政策目標に向けた資源の動員

## 2. ダウンロードとオフロード

英国の政府間関係でみると、その特徴は「依存の文化」とであると言われる。地方政府は中央政府の創造物 (creature) で、中央政府から権限や責任が移譲されるものの、最終的な権力や権限は中央政府が担保した形であるとされる (Davies and Blanco 2017)。

一方、アメリカでは、地方政府は州 (リージョナル) 政府の創造物であると解釈されるが、多くの州に「自治憲章 (home rule, 自治に関する原則)」の条項があり、多くの地方政府がそれを共有している。ベックによれば、緊縮財政下で、財政の圧力が地方や都市部に局在化されるため、地方政府の能力が制限されている (Peck 2012)。このようにガバナンスには種々のアクターが存在し、そこではシステム、プロセス、価値、政府と社会の関係性などの要素が作用する。政府はすべてを執行できるわけではないため、アクターに権限をある程度分与することで目標を達成させていく。ガバナンス概念の理解が困難であると言われる所以がここにある。

ベックは、アメリカのガバナンスについて、「ダウンロード」および「オフロード」という用語で考察している。この二つの言葉は実に興味深い。

「ダウンロード」とは、中央政府が地方行政に責任を移譲する行為である。ただし中央政府が権限や資源を移譲せずして、責任や役割を押しつけていることが、英米で政治議論となっている。これに対し、「オフロード」は、政府外の民間に委託すること言う。特に福祉ではボランティアなどのセルフヘルプへの期待が高まっており、必要な事務が第三者機関や NPO などの市民社会のアクターに横軸で広がることがあり、さらに地域住民や家族などインフォーマルな組織がフォーマルな事業と協働していく過程が「オフロード」となる。これは日本の地域共生社会構想と類似する。

つまり、「ダウンロード」によって、中央から地方へタテ軸のラインで事務と権限が下ろされ、「オフロード」によって、外部委託という手法で、ヨコ軸のラインで民間の資源を取り込む統治が行われる。こうした「タテ」と「ヨコ」の統治形態をベックは「ダウンロード」および「オフロード」といった言説で表現した。このタテとヨコの過程において、国家は地方自治体や民間および住民に自己責任化 (responsibilising) の埋め込みを図るのである (Peck ibid 2012)。このような事象は日本の地域共生社会構想ともオーバーラップし、さらに分析を進めていく必要がある。

## 3. ローカル・ガバナンスとニューローカリズム

中央集権的な英国では、分権化の動きは国民から歓迎される。ローカリズム法 (2011) は、表面上ローカル (とサブローカル) レベルに与えられる権限を強化した。同法の骨格は以下の通りである。

- ① 公共サービス供給に取り組む
- ② 公共サービス供給を引き継ぐ
- ③ コミュニティの資産を管理する

しかし資源を伴わない責任の下で、地方の権能は矮小化された形とならざるを得ない。その理由は、中央政府が 2010 年以降、地方政府への財政支援を著しく削減しており、しかも地方格差を埋めるためのカウンシル・タックス (地方税) を引き上げる権限に制限をかけているからである。そのような状況下で、地方自治体が管理する成人ソーシャルケアの需要は着実に増加しており、高齢者ケアの資源はいよいよ限界に近づいている。緊縮財政の結果、地方自治体は何とか法定 (statutory) サービスを維持できてはいるものの、法定外 (non-statutory) サービスを削減せざるを得ない。都市計画や開発、住宅サービスの純支出は半減し、幹線道路や交通、文化やレジャーの純支出は 40% 以上の減少となった。

#### 4. 国家主導型の協働ガバナンスの矛盾

ガバナンスは「ヨコ」の連携による協治であるにもかかわらず、公共政策の決定は政府が下すという矛盾が起こる。つまり、ゲームのプレイヤーは市民にもかかわらず、ゲームのルールは国が決定するという複雑構造が垣間見える。例えばかつての地域再生プロジェクト、「地域戦略パートナーシップ (LSP)」は、その枠組みが中央政府の決定事項で、地方のアクターはそこに招かれるという存在であった。

確かに LSP には大規模な政府資金が投入され、補助金が運営基盤を支えた。しかし、その目的は、ネットワークを活用した地域開発における効率性の向上であった。効率性向上は元ブレア首相の政治スローガンであった。市民の声を拾い上げて、社会的公正を実現するという目標が掲げられていたものの<sup>16)</sup>、結果として LSP はネットワークガバナンスの包括的な目標を果たすことはなかった。その理由を問えば、地域再生委員会にそれまでに既得権益を享受してきた常連のアクター (usual suspect) が参加し、委員会を支配したことで、市民参加は形式的なものにとどまったからである。一つの批判として、地域再生プロジェクトで、従来の階級制、排除、不平等は複製されていったという見解もある (Davies 2011)。英米において、マネジャリズム (managerialism 管理統制主義) が定着して久しいが、この慣行が地域再生の管理プロセスで自己完結していたのが大きな要因である。

今の地域再生はどうか。市民参加から民間企業主導の地域再生に様変わりしている。民間企業中心の地域振興策である LEP (地域企業パートナーシップ Local Enterprise Partnership) は、法的拘束が弱いという側面がある。それは LSP が官僚主義の色彩が強かったことへの反省でもある。当初政府の資金援助は少なく、自力で財源を調達する必要があった。活動基盤を整えるまでに時間を要したことから、最近では組織運営費への財政支援が可能になるなど、政府からの LEP への支援が拡充しつつある。このようなステップを経て、民間企業を地域振興のリーダーに据えて、行政・ボランティア・コミュニティセクター (VCS) がコミュニティ開発に乗り出す例が増えている。あえて比較をすれば、1980 年代の保守党政権時代の地域政策のように、物理的資本の増強への回帰がみられている。

#### 5. 市民企業—民主的変革の可能性

英国には、「市民企業 (civic enterprise)」という言葉がある。その組織概念は、市民社会の取組みとして草の根活動と社会的企業の活動がオーバーラップするが、地域に利益を還元する事業の展開が基本である。

市民企業は社会的企業より広義で、草分け的なインフォーマルなコミュニティ活動を含む。ネットワークされた市民が自ら参画し、社会に利益をもたらすのが市民企業である。

ワーゲナーは、以下のように、市民企業の本質を指摘している。

「焦点は特定の状況での特定の活動の実践的な活動にある…社会関係の確立の維持から、代替的なライフスタイルや経済関係に関するラディカルなアイデアに至るまで、目的によって動機づけられる。広い展望を持ち、大きな影響力を生み出そうとする企業家もいる。それは市場活動の普及に挑み、そしてガバナンス活動の実施方法を変えることである (Wagennar 2015 558)。」<sup>17)</sup>

要するに、市民企業は民主的手法で社会財を生産するということである。この実践は後でみるプレストン市の自治体戦略と共通する。市民企業の特徴は非階級制、非営利、デモクラシー、サステイナビリティ、地域と個人のニーズへの迅速な対応といった次代の思想なのである。

市民企業をまとめれば、それは具体的なコミュニティ問題に焦点を当てた「普通の」市民による地域イ

16) 統治パラダイムがシフトし、インフォーマルなプロセス、地域住民や家族、友人がアクターとなり、インフォーマルな政治的要素がどのように地域再生作用するのかも注目された。著者もブレア政権時代にフィールド調査を行ったが、下からの運動に期待を寄せていた。

17) Wagennar, H. et al, (2015) 'the transformative potential of civic enterprise' *Planning Theory and Practice* 16(4) : 557-585  
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14649357.2015.1083153?needAccess=true> Accessed on 2020-2-6

ニシアチブである。政治参加を通して、排除された人たちやグループが生活権を守られるように働きかけるのが信条である。これはニューミュニシパリズムの精神にもつながり、具体的でポジティブな選択肢を保障することで市民権を保障するもので、こうした市民企業の営みは社会起業学科の将来の研究テーマに値しよう。

## 6. ニューミュニシパリズム

ニューミュニシパリズム (New Municipalism) という市政の動向は、基礎自治体レベルでの権力拡張を重視しており、従来型の政党政治を打破する政治姿勢を貫いている。住民の地域参加に基づく、集団的アイデンティティと市民権に関するオルタナティブな形態を追求している。その活動テーマは、以下の通りである。

- ・集会に基盤を置いたデモクラシー、
- ・人間のニーズを充足する基本姿勢、
- ・シェアリングや協調、
- ・相互扶助や連帯の促進、
- ・女性のリーダーシップ

これらのアジェンダは、「コミュニティの富の構築 (Community Wealth Building)」を掲げる英国のプレストン市で実践されている。ここからは、プレストン市の活動をみておきたい。

同市は英国北西部にあり、人口14万人ほどの地方都市である。1970年代頃から英国中に広がった製造業の衰退により地域経済が衰え、1980年の初めには失業者が急激に増えていった。市の貧困率は英国の低位20%に位置し、イングランドの中で自殺率が一位であるという不名誉な記録もあった<sup>18)</sup>。

プレストン市の「コミュニティの富の構築」戦略が始まるのは2013年である。市はアンカー機関(ランカシャー県、病院、地元大学、住宅協会、警察の6機関から構成される)を組織化して、これを拠点にして、徹底した地域経済の浮揚を目指した。

### コラム2 「コミュニティの富の構築」

労働者に生活賃金 (living wage) が支払われるように働きかけ、雇用主が勤労者に技能と訓練に投資し、金融機関は金融投機ではなく生産的経済に投資し、そして経済組織と経済ガバナンスの代替方法を模索することを目指す戦略を言う。経済モデルで、コミュニティが共同で資産や土地を保有することから始まり、地方自治体が地域内の経済圏を再補強する戦略である。理論的には「ローカリスト所有 – 自治体の公有政策」というパラダイムがあるが、「コミュニティの富の構築」も地域の生産的資産(土地と企業)がコミュニティの所有となることを目指している。

Imbroscio, D. (2013) 'From Redistribution to Ownership: Toward an Alternative Urban Policy for America's Cities.'

基本戦略は、自治体予算を地元経済に向けて支出することである。競争入札を地元業者に開放し、地元有利に仕組みを工夫している。例えばランカシャー県が学校給食の食材を大手企業に一括契約を結ぶのではなく、小項目を分けて、それぞれに競争入札にかけた。その結果、地元の農業生産物を扱う企業が契約を獲得したのである。その結果は合計で200万ポンドの資金が地元に残ることになった。また、従来住宅関連の業務は市外の大企業に発注していたが、地元のコミュニティ・ゲートウェイ(住宅協会)が6,500戸を管理することになった。市は地元の協同組合も支援している。全国チェーンの大規模店舗は地方の個人商店を廃業に追い込んでおり、地元経済にダメージを与えている。最初に取り組んだのはアート・コー

18) 参考資料:「地方経済に注力した地方創生成功モデル:海外の最新例(イギリス・プレストン)」<https://globalpea.com/preston>

ブで、2011年に地元アーティスト3人が市の援助でコープを設立し、商業活動を展開することになった。市が所有していた建物をアート・スタジオ用に無償で利用し、過去数年間補助金なしでシアター、音楽、文学などの様々な展示やイベントを行っている。他にもITや食べ物に関する新しい労働者コープを設立している。2017年には地元の労働者所有コープのネットワークをつくる取り組みを始めている。これらは連帯経済の実践そのものである<sup>19)</sup>。

もうひとつ重要なのは、生活賃金の適用キャンペーンである。市は雇用するすべての従業員に生活賃金の適用を奨励している。生活賃金とは最低限の生活の質を維持するために必要な賃金額を雇用主が導入する取り組みである。市は、2018年度では生活賃金8.75ポンドを定めており、生活賃金を適用した企業のリストを公開している。このようにプレストン・モデルは、グローバル化や市場化に抗する、まちの再生に成功した事例として注目されている。地元志向の経済振興が奏功した結果、地域経済は改善し、2010年から2015年にかけて貧困率が改善し、ベストプラクティスの2位に選ばれている<sup>20)</sup>。

## 結語

国家－市民社会関係からみたローカル・ガバナンスは壮大なテーマである。これまで述べてきたように、ガバナンスは国家と社会の関係から成り立ち、わたしたちはそのプロセスと価値を注視する必要がある。「ローカルステート local state」<sup>21)</sup>という住民自治の概念があるが、これこそ国家と社会との関係が相互に構成的、共創的であることを示している。この「ローカルステート」が協働事業の戦略、コレクティブ（集団的）な行動、またときには抗議を含みながら、多様な方法でグローバル化がもたらす変革にどのように適応、対抗するかを探索するのである。

しかし、市民社会の役割について、疑問と警告もある。国家と市場に抵抗する市民社会の力は不可欠で、グラムシの用語では、優位なヘゲモニーを強化または争うものとなる。市民社会のメンバーは、組織の構造（例えば社会的企業）だけではなく、それがどのように行動するか左右されていく。その意味で国家に対する防御（エンパワメントや条件整備）を行う機関は変革の可能性を秘めているとも言える（トクヴィル論者の視点）。それは統合国家（Integral State）の一部として道具化し、または協働もする。今後、わたしたちはこれらの複雑な過程を注意深くみていく必要がある。

## 高齢者ケアに関する参考資料

### 欧文資料

ADASS Budget Survey 2018 <https://www.adass.org.uk/adass-budget-survey-2018> [Accessed on 2020-10-10]

Independent Age: What's your problem, social care? The eight key areas for reform' – Simon Bottery (2019) [Accessed on 2020-10-10]

Making the Shift to Affordable and Sustainable Social Care and Support in Merton

Our Joint, Local Adult Services Commissioning Strategy 2010-2013

[https://www.merton.gov.uk/assets/Documents/adult\\_services\\_commissioning\\_strategy\\_consultation-2.pdf](https://www.merton.gov.uk/assets/Documents/adult_services_commissioning_strategy_consultation-2.pdf) [Accessed on 2020-10-10]

Office of National Statistics 2018

[https://www.google.com/search?xsrf=ALeKk\\_00\\_bcpRxuG-eDqU9gyOoeite\\_RfhIA%3A1605045275734&ei=GwyrX9KILISkmAWL\\_4joAg&q=office+of+national+statistics+2018&oq=Office+of+National+Statistics+2018&gs\\_lcp=CgZwc3ktYWIQARgAMgQIABATMggIABAIEB4QEzIICAAQCBAeEBMyCAgAEAgQHhATMggIABAIEB4QEzII-](https://www.google.com/search?xsrf=ALeKk_00_bcpRxuG-eDqU9gyOoeite_RfhIA%3A1605045275734&ei=GwyrX9KILISkmAWL_4joAg&q=office+of+national+statistics+2018&oq=Office+of+National+Statistics+2018&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQARgAMgQIABATMggIABAIEB4QEzIICAAQCBAeEBMyCAgAEAgQHhATMggIABAIEB4QEzII-)

19) 前掲「地方経済に注力した地方創生成功モデル：海外の最新例（イギリス・プレストン）」

20) Thomas M. Hanna, T. M. Joe Guinan, J. and Joe Bilsborough, J. (2018) 'Local Government, Ownership' The 'Preston Model' and the modern politics of municipal socialism <https://neweconomics.opendemocracy.net/preston-model-modern-politics-municipal-socialism/> Accessed on 2020-10-28

21) ローカルステートの「ステート」とは、地方政府とその機関を指し、地方レベルで生じる国家機能と市民社会の相互作用の状態を指す。

CQAQCBAeEBM6BwgjEOoCECdQ\_StY\_StgxDloAXAAeACAAXCIAXCSAQMwLjGYAQCgAQGgAQKqAQQnd3Mtd2l6sAEKwAEB&scient=psy-ab [Accessed on 2020-10-10]

## 和文資料

公益財団法人介護労働安定センター (2020) 「令和元年度介護労働実態調査結果」

[http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2020r02\\_chousa\\_jigyousho\\_chousahyou.pdf](http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2020r02_chousa_jigyousho_chousahyou.pdf) [検索日 令和2年10月7日]

厚生労働省 (2020) 「令和2年度介護報酬改訂について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000518047.pdf> [検索日 令和2年10月7日]

——— (2020) 「令和2年度介護事業経営実態調査結果の概要」

[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/jittai20/dl/r02\\_gaiyo.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/jittai20/dl/r02_gaiyo.pdf) [検索日 令和2年10月7日]

——— 「賃金構造基本統計調査の職種別賃金額」

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10701000-Daijinkanboutoukeijouhoubu-Kikakuka/shiryoo2-9.pdf>

——— 「令和2年度賃金構造基本統計調査」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2019/dl/05.pdf> [検索日 令和2年10月7日]

<https://helper-saiban.net/archive/pdf/sozyou.pdf>

財務省 (2019) 「医療・介護について」

[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg\\_1/20191114/shiryoo1.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg_1/20191114/shiryoo1.pdf) [検索日 令和2年10月7日]

東京商工リサーチ (2020) 「2020年上半期『老人福祉・介護事業』の倒産状況」

[https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200707\\_02.html](https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200707_02.html) [検索日 令和2年10月7日]

東京地方裁判所訴状文 (2019) 「ホームヘルパー国家賠償訴訟」

## 参考文献

石橋未来・鈴木隼 (2019) 「令和時代の介護、地域差と要介護女性に視線を注げ」大和総研調査季報、Vol.34

伊藤周平 (2008) 『介護保険法と権利保障』法律文化社

大阪府福祉部高齢介護室 (2018) 「大阪府高齢者福祉計画 2018」

小塩隆士 (2013) 『社会保障の経済学』日本評論社

近藤克則 (2018) 『長生きできるまち』角川新書

斎藤雅茂ら (2011) 「保険料段階による在宅介護サービス費用の経時変化」季刊社会保障研究、Vol.47, No.3

佐藤哲彰 (2016) 「要介護状態の発生率は、所得水準によってどう異なるかーロジスティック回帰による分析」千葉商科大学紀要、53(2)

鈴木亘 (2016) 「介護保険施行15年の経験と展望：福祉回帰か、市場原理の徹底か」経済産業研究所

山本隆 (2002) 『福祉行財政論』中央法規

ロバート・パットナム (2006) 柴内康文訳『孤独なボウリング』柏書房

## ローカル・ガバナンスに関する参考文献

Blanco, I. (2015) 'Between democratic network governance and neoliberalism' *Cities* 44

Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory: from networks to hegemony*, Policy Press

Davies, J. S. and Pill, M. C. (2012) 'Hollowing-out Neighbourhood Governance? Re-scaling Revitalization in Baltimore and Bristol'. *Urban Studies* 49(10)

Davies, J. S. and Blanco, I. (2017) 'Austerity urbanism: patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK'. *Environment and Planning: Economy and Space* 49(7)

Imbroscio, D. (2013) 'From redistribution to ownership' *Urban Affairs Review* 49(6)

Le Grand, J. and Bartlett, W. eds (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan

Peck, J. (2012) 'Austerity urbanism: American cities under extreme economy'. *Cities* 16(6)

Stone, C. (2015) 'Reflections on regime politics: from governing coalition to urban political order'. *Urban Affairs Review* 51(1)

Wagenaar, H. et al (2015) 'The transformative potential of civic enterprise' *Planning Theory & Practice* 16(4)

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14649357.2015.1083153?needAccess=true>