

社会福祉行政のパラダイム展開 : PA、NPM、NPG の各段階

畑本 裕介

要 旨

この論文の目的は、公共管理 (PA: public administration)、新公共経営 (NPM: New Public Management)、新公共ガバナンス (NPG: New Public Governance)へと移っていく行政学や行政実践のパラダイムの展開が、社会福祉行政の分野ではどのように反映してきたかを考察することである。そのために、まずは、行政学一般や行政実践一般のパラダイム転換について考察することにする。その後、こうした行政学・行政実践一般のパラダイム展開を、社会福祉行政という特定分野のパラダイム展開に当てはめ、個別分野としてどのような影響を受け、どのようにその様態を変容させていったかを考察する。それぞれのパラダイムの長所と短所を適宜考察することで、今後の社会福祉行政のあり方を考える際に注目すべき論点を探っていききたい。

NPM では行政の効率性や消費者の選択権の確保が追求されたが、参加や公正といった行政において重視されるべき価値については見落とされていた。NPG はこうした価値に再び向き合おうとするものである。

キーワード：新公共経営、ニューパブリックマネジメント、新公共ガバナンス、社会福祉行政

1. はじめに

この論文の目的は、公共管理、新公共経営、新公共ガバナンスへと移っていく行政学や行政実践のパラダイムの展開が、社会福祉行政の分野ではどのように反映してきたかを考察することである。そのために、まずは、行政学一般や行政実践一般のパラダイム転換について考察することにする。公共管理、新公共経営、新公共ガバナンスへと展開していく各パラダイムである。その後、こうした行政学・行政実践一般のパラダイム展開を、社会福祉行政という特定分野のパラダイム展開に当てはめ、個別分野としてどのような影響を受け、どのようにその様態を変容させていったかを考察する。それぞれのパラダイムの長所と短所を適宜考察することで、今後の社会福祉行政のあり方を考える際に注目すべき論点を探っていききたい。

社会福祉行政は、リチャード・ティトマスが社会行政 (Social Administration) という学問分野を開拓したことをはじめとして、イギリスで大きく発展してきた研究分野である。現在でも、イギ

リスでの議論を参照しつつ社会福祉行政のパラダイムについての理論展開を追いかけることは、依然として最新の動向を追うことになる。よって、この論文でも、まずはイギリスの理論展開について検討し、その後、我が国での理論展開や制度改革についても触れるという形式で議論を進めていきたい。

以下に取り上げる公共管理 (PA) の時代には、公共政策の担い手の中心は行政であり、それ以外のボランティアや民間団体等は補助的な性格を持つものにすぎなかった。しかしながら、時代が下るとともに、これらの団体の公共政策における比重が増し、行政機関も再編によって官と民の中間的な団体へと組みかえられる機関が多くなった。そのため、新公共経営 (NPM) の時代以降は、公共政策を語るときに行政機関だけを中心に据えては問題を見逃すことになりかねない。とはいえ、用語の連続性を確保するために、公共政策全般について分析する時にも「行政」という言葉を使い続けることにしたい。そのため、ここでは、行政

(所 属)

1) 山梨県立大学 人間福祉学部 福祉コミュニティ学科 准教授

という言葉には公共的団体や機関の全体が含まれるものとしたい。

2. 公共政策運営パラダイムの三つの段階

ステファン・オズボーンによれば、社会福祉行政もそのなかに含まれる公共政策の運営パラダイムは三つの段階の展開を示してきたという。すなわち、① 19世紀の後期に現代官僚制が出現した後 1970年代後期もしくは1980年代前期まで続く公共管理（PA: public administration）の段階、② 1980年代後期に発展し 21世紀初頭までの新公共経営（NPM: New Public Management）の段階、③ 1990年代後期もしくは 21世紀初頭から現在までの新公共ガバナンス（NPG: New Public Governance）の段階である [Osborne2010]。こうした公共政策の展開は社会福祉行政の展開の背景となるものであるため、以下にはオズボーンの枠組みに従いつつそれぞれの段階の概要をまとめたい。

2.1. 公共管理（PA）の時代

公共管理の時代は、マックス・ウェーバーが肯定的に主張した意味でのいわゆる官僚制が主導した時代である。その起源は戦前期にあるが、戦後期も 1980年代までの先進諸国経済の高度成長と福祉国家の拡大の時期の基本的な公共政策の理念であった。オズボーンはその特徴を次のようにまとめている。すなわち、法の支配・法令やガイドラインの重視、政策の施行における官僚制の中心性、公的組織における政治と官僚制の分離、漸進的予算配分、公的サービス給付における専門職の主導権といったものである [Osborne2010; 2-3]。当時の国家は、福祉国家の建設とケインズ主義経済政策を、党派を超えた基本的な政治路線とした。そのため、政治のリーダーシップが相対的に必要とされず、政府機関の官僚組織が安定した行政の運営を行うことが可能であったことから、こうしたパラダイムが帰結したのであった。

歴史的には、こうした仕組みは「戦後合意」と表現されている [尾上 1999; 10]。この言葉は、イギリス政治の当時の状況を説明するために作ら

れたものではあるが、イギリスの保守党と労働党、アメリカの共和党と民主党の間でのように政権交代があろうと、日本のように自民党が主導し政権交代が皆無である場合であらうと、1980年代までの先進各国での政治の動向と考えると問題ないであろう。資本主義と社会主義のイデオロギー対立は喧伝されていたが、それぞれの国内でどちらの党派が政権を取ろうと実際的な行政運営にはあまり影響しないのが実態であった。もちろん、次の段階である新公共経営（NPM）の時代を主導した 70年代後半以降の保守政権が、かつて存在した党派対立を否定し、新しい段階に突入したことを印象付けるために、敢えて以前の時代を「戦後合意」によって硬直化していたと総括した解釈にすぎないと主張する論者も存在する [尾上 1999; 11]。とはいえ、次の段階と対比すると、どの党派でも内容の似通った政策が選択されていたことは、次にあげるクリストファー・ピアソンをはじめ多くの論者が主張するところである。

ピアソンによれば、こうした戦後合意のもと福祉国家の黄金時代が訪れた。その特徴をまとめると、①市民権思想が確立し福祉国家の拡充・普及へ向けた改革へと急速な取り組みがあった、②制度が拡充され給付額及びその範囲の拡大のための財源の補強が政治公約となった、③自由放任の市場主義ではなく混合経済と社会福祉制度への支持が浸透していた、④経済成長と完全雇用が可能であった、といったものとなる [Pierson 1991=1996; 239-241]。戦後合意は、戦争が終わり先進各国の経済立て直しと新規投資からはじまる高度経済成長のもとで可能であった政治的潮流であり、福祉制度を充実させることを最優先として、行政の効率性が犠牲となったとまでは言いきれないまでも第一の課題とはなりえなかった時代を象徴する表現であると言えるだろう。経済規模が拡大するなかの投資であるから、不足した資金は国債などの債券を発行して賄うことができる。福祉国家・社会福祉行政にとってはまことに幸運な時代であった。効率性よりも公正であることを優先する官僚システムが運営する公共管理（PA）が

受け入れられたのもこうした時代的背景があったのである。

2.2. 新公共経営 (NPM) の時代

しかしながら、1980年代の半ば以降には行政効率化、経費節減が求められるようになった。1973年のオイルショックをきっかけとした世界的な低成長時代への突入は、従来のような福祉国家建設にブレーキをかけることになったことが背景にある。そのための行政運営手法として新公共経営 (NPM) が注目されるようになった。

NPMとは、行政実務の現場から形成された行政運営理論であり、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に適用することで行政部門の効率化・活性化を図ること」[白川 2001; 59]である。大森荘四郎によれば、その特徴として次のものがあげられる。すなわち、①業績／成果による統制、②市場化メカニズムの活用 (民営化、エイジェンシー、内部市場等の手法による)、③住民をサービスの顧客として扱う顧客主義 (消費主義) への転換、④ヒエラルヒーを簡素化し組織統制を容易にすること、である [大森 2010; 13-14]。さらに社会福祉行政においては、こうした課題を達成するために、組織運営の効率化を図る管理主義 (managerism) が徹底されたということも強調しておかなければならないだろう。

NPMの代表的な具体的手法として、独立行政法人 (Next Step Agency) と PFI (Private Finance Initiative) があげられる。独立行政法人は、1998年にイギリスのサッチャー政権下でその原型が作られた。公共サービス提供体制を企画・立案部門と業務執行部門に分割し、後者を行政から分離して相対的に独立した機関とすることで、サービスの効率化と質の向上を図るものである [大森 2002; 157-159]。業務執行部門は大きな裁量を持って業務を運営し、客観的な立場に立った企画・立案部門が、組織内部の調整というよりも業績や成果を中心に評価しやすくなるため、民営化に馴染みにくい部門であっても民間企業のような効率化を図ることが可能になる。さらに発展

して、こうした独立行政法人やその他の民営化された部門、行政の直接執行部門などを、同一のサービス提供に対して競わせ、競争から来る弊害を取り除くための利用者保護措置等を織り込んだ公共サービス提供体制のことを、後述するように準市場 (quasi-market) と呼んでいる。

PFIは、高齢者福祉施設や病院などの公共施設をはじめとした社会資本整備を、資金調達・建設・運営までできる限り民間事業者に任せる手法である。従来は行政機関が全体を統括し、建設や運営の一部を民間事業者に委託することが多かったが、できるかぎり全体にわたって委ねることが目指される。費用は、サービス利用料を徴収してそれに充てる場合もあるし、行政が後から返済する場合もある。日本においても、1999 (平成 11) 年 7 月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法) が成立し、PFIはすでに定着している。こうした手法を用いながら NPM は次第に実績を重ね、現代では公共機関の運営には欠かせないものとなっている。

2.3. 新公共ガバナンス (NPG) の時代

NPMは一般的な行政手法・理念となり、かなりの程度定着した。トニー・ボベールとエルク・ラフラーが指摘するように、1980年代から1990年代にかけての OECD 諸国での財政危機は、行政をはじめとする公共機関が効率性を追求せざるを得ない状況を作り出したため、NPMの普及にとっては追い風となった。しかし、行政外部の要因が大きく変化し、NPMも功を奏してか、財政危機も1990年代の中頃までには切迫した課題ではなくなった [Bovaird & Löffler 2003=2008; 18]。そのため、NPMでは見落としがちであった論点や、NPMの欠点が注目されるようになる見直しの時代に入っていく。

次の段階は、新しい展開であるため現在のところその呼び名が定着しているとは言えないが [Osborne 2010; 6]、公共ガバナンス (NPG) の段階と呼ばれることが多くなった。この段階に移行した理由として、上記の状況及びその他のものとして次のような要因が考えられるだろう。①財政

のひっ迫状況がひと段落した（こういう意味ではNPMにも時代的役割があった）、②マネジメント主義一辺倒の弊害が生まれた（全体最適にはならない）、③参加や公正といった価値が再び見直され重視されるようになった、といったものである。

まず①であるが、1990年代は多くのOECD諸国及び世界経済の景気回復期にあたり、税財源は比較的豊かな時代となった。また、NPMの普及による行政効率の高まりもあり、大きな政府に対する批判も従来に比べるとマイルドなものとなっていた。そのため、行政改革の目標も、新自由主義哲学のもと競争と管理によって官僚制を制限することから、生活の質（QOL）の改善の問題等へと移っていった。

もちろん、1990年から91年にかけていわゆるバブル経済が崩壊し、失われた20年と呼ばれた経済低迷期に突入した日本は、財政再建は成功せず、例外的な状況に置かれた。そのため、日本では、こうした公共哲学・行政学の新展開は、リアリティを持って受け止められていない。また、2008年のいわゆるリーマン・ショック以来、世界経済は低迷期を迎え、OECD各国でも再び財政再建の必要性が叫ばれる状況になっている。

とはいえ、景気回復は一時であったとしても、②や③で示すNPMの抱える固有の問題にこの期に注目が集まったのは確かであるため、かつてのようにNPM一辺倒の状況に逆戻りすることはないであろう。また、NPMがその潮流の一部となる市場原理主義を単純に信奉すれば、格差社会を招く等の新しいリスクを生みだしてしまうことは、日本をはじめとして各国共通の課題となっている。2011年に「我々は99%」と叫んで多くの人々が公共の空間を「占拠」し（occupyが流行語となった）、格差の存在が明確に印象付けられたのは記憶に新しい所である。よって、公共哲学や行政学及び行政の現場において、NPMの反省がなく次の段階に移行しないということは、考えられないことであろう。

次に②である。具体的なNPMの問題点とは、③で扱う価値の問題に加えて、具体的行政手法としても特有の非効率性を抱えることである。すな

わち、次の三点の問題があるとされている。1) 科学的管理法が上手くいかないように、管理主義は固有の限界を抱えているので徹底するのは不可能であることが十分に確認されない傾向にあったこと。2) 行政は全体として一つの組織であり一部の効率化が全体の効率化につながるとは限らないこと。例えば、業績主義的な人事評価は業務の効率化につながるが人材育成機能を阻害してしまう等の事例が考えられるだろう。3) 効率が重視されると、公共的価値を重視し、様々なアクターが参加する大きな政治的プロセスのなかで業務が遂行されるということを見落としてしまうことに繋がったこと、である [Bovaird & Löffler 2003=2008; 57-59]。

とりわけ3)への配慮がなければ、究極的な目標である行政運営の全体最適化は絶望的となるだろう。すなわち、「行政機関はもはや財政運営、人材マネジメント、情報システムや業績管理といった内部のマネジメントシステムにたけているだけでは不十分であり、政策から望ましい成果を得、公共サービスの質の高さを達成するためには、最も重要な外部の関係主体との関係をうまくマネジメントすることが必須」 [Bovaird & Löffler 2003=2008; 128-129] となる。過度に競争的になり一部の効率化が達成できたとしても、十分な連携のもとで全体としての協力関係を築くことができなければ、それは本来の意味での効率化ではないだろう。このことは、次の論点にも繋がっている。

最後に③の論点である。「多くの公共サービスの効果は、サービス供給者の業績だけでなく、サービス利用者や彼らの住んでいる地域社会の反応によっても左右される」 [Bovaird & Löffler 2003=2008; 170]。行政の本来の目的とは、国民や住民の生活の質（QOL）を高めることである。そのためには、行政プロセスに利用者や国民・住民が参加し、自らの生活の管理が可能となり責任を持つ権限が与えられることが必須となるのは言うまでもない。また、効率の重視は、労働者の低賃金化を招き、住民でもある彼らの生活の質を低下させるだけではなく、女性やマイノリティが多

い低賃金労働者の生活を圧迫する結果、多様性への配慮が大きく後退することは懸念すべきことである [Bovaird & Löffler 2003=2008; 186]。

さらには、行政は連携・協働という新しい時代の価値観への要請に応える必要がある。福祉国家がある程度以上の規模となり、人口高齢化や人びとの移動性の高まりのために従来の地域社会の関係性ネットワーク・社会関係資本を期待した諸機関・団体の統合が難しくなった時代である。こうした時代には、地域の問題を解決するために行政機関は、多くのアクター（市民、企業、非営利セクター、メディアなど）との協働が求められる。また、そこでは調停、仲裁などの活動がクローズアップされる。そのため、公共ガバナンス（NPG）では、NPMのように「市場構造のみを重視するだけではなく、官僚機構のような階層制や協調型ネットワークも、それがふさわしい環境にあれば調整機能をもつ構造になりうる」[Bovaird & Löffler 2003=2008; 132]と考えられているのである。

以上では、PA、NPM、NPGへと展開する、公共政策の運営方針に関するそれぞれの時代のパラダイムがどのようなものであるか検討した。表1は、それぞれの特徴をオズボーンがまとめたものである。

3. 社会福祉行政の展開の三つの段階

前節で解説した公共政策運営パラダイムの三つの段階に対応して、その下位分野となる社会福祉

行政の展開も三つの段階に分類することができる。この節では、それぞれの段階について見ていくことにしたい。

3.1. 社会福祉行政における公共管理（PA）

社会福祉行政におけるPAの段階では、行政の効率化が求められなかった訳ではないが、むしろニーズに基づいたサービス提供の拡大が重視された。社会福祉分野におけるPAの代表的理論家であるリチャード・ティトマスがより大きな再配分のための「大きな政府」を求めると言っていたように [Titmuss 1974=1981; 63]、この分野では特にこの傾向が強かったと言えるだろう。

先に記した「戦後合意」のもと福祉国家が拡大すると、普遍主義的な社会保障制度の給付が拡大するようになるのが趨勢であった。日本においても、社会保障制度審議会のいわゆる95年勧告（「社会保障体制の再構築—安心して暮らせる21世紀の社会をめざして」）に次のように記されている。すなわち、選別主義的な社会保障が求められた「貧困の予防と救済から国民全体の生活保障へと変容してきた社会保障は、全国民を対象とする普遍的な制度として広く受け入れられるようになっていく」とのことである。この勧告は、NPMの時代に打ち出されたものだったが、以前のPAの時代に定着した趨勢を総括したものだと言えるだろう。むしろ、普遍主義化の傾向は大きな政府を生み出すため、その抑制の論理としてNPMが要

表1 オズボーンによる各公共政策パラダイムのまとめ

	理論的根拠	国家の性質	パラダイムの焦点	重点項目	資源配分メカニズム	サービスシステムの性質	価値基盤
公共管理	政治学と公共政策学	中央集権	政治システム	政策形成と実施	ヒエラルキー	閉鎖的	公的セクターのエートス
新公共経営	合理的・公共選択理論と経営学	規制	組織	組織的資源とパフォーマンスの管理	市場と古典派及び新古典派的な契約	合理的な基準のもと開放的	競争の効率性と市場
新公共ガバナンス	制度学派とネットワーク理論	多元的であり多元主義的	環境のなかでの組織	価値、意味、関係の調整	ネットワークと関係性のなかでの契約	開放的であり閉鎖的	分散型で競争的

[Osborne2010; 10]

請されたとも言える。

社会保障制度のうち社会福祉の領域にも普遍主義化は起きた。1970年代の後半から、社会福祉は選別主義的な所得保障給付から一般世帯にもニーズを認める普遍主義的傾向の強い対人サービス給付が分化し、次第に規模を拡大した。三浦文夫は、これを貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへ社会的ニーズが移行したと表現した〔三浦 1987; 160〕。

ますます多くのニーズへ対応する必要から次々に充実していく社会福祉関係法令が整備され、以上のようにサービス提供が拡大する状況では、PAの手法が重視されるのは言うまでもないことであろう。

3.2. 社会福祉行政における新公共経営 (NPM)

先の節で検討したように、80年代後期の不況に対応してPAの後を引き継ぎ台頭したNPMが、社会福祉行政に及ぼした影響を見ていきたい。公共政策及び公共哲学・行政学全体に市場的競争と民間企業の管理手法を導入したことは社会福祉行政をどのように変化させたのだろうか。

まずは、「消費者主義」(consumerism)の導入である。NPMは、行政運営手法のパラダイムであるため、社会福祉サービスを含みこむ公共サービスの内容にまで直接踏み込む概念ではないが、社会福祉サービスの提供に市場競争の要素を組み込むことで、社会福祉サービスを大きく変容させる側面があった。官民競争入札や民営化等の手法は、直接的に民間セクターを社会福祉サービスの提供主体とするものである。こうした民間セクター参入の延長に、社会福祉サービスの利用者がそれらのうちの提供主体を利用するかを決める選択権を持てるような制度が導入されるようになった。社会福祉サービスの利用者を、まさに消費者のように見立てて公共政策を設計し直すことであるため、こうした傾向は消費者主義(consumerism)と呼ばれている〔Harris 2009; 67-68〕〔Ferguson 2008=2012; 127-130〕など。

これは、NPM導入への先鞭をつけたイギリス・保守党のマーガレット・サッチャーの政治哲学で

もあり、個人の選択を道徳的に重視し、社会福祉等の政策においても個人への権限移譲という形式を制度化したものであった〔小堀 2005; 52-53〕。そもそも、福祉国家の諸制度は、平等主義的民主的政治システムと格差を生み出す経済システムの間に生じる軋轢を調停するものとみなされてきたのであり、市場から脱落する階層を救済するものであった〔Harris 2003; 12〕。こうした理念の伝統からすると、社会福祉サービスの利用者を市場の消費者とみなすのは、社会福祉行政における理念の大転換である¹。

日本においても、消費者主義論は高まりを見せた。児童福祉分野での1997(平成9年)年からの保育所の契約方式への移行、高齢者福祉分野での2000(平成12)年からの介護保険制度導入、障害者福祉分野での2003(平成15)年からの支援費制度、その後を引き継いだ2006(平成18)年からの障害者自立支援法(さらに障害者総合支援法)でのサービス提供体制の確立などは、利用者がサービス提供事業者を選択し契約をしてサービスを利用する制度である。これは、社会福祉行政の運営体制を変更し、サービス提供体制に消費者主義を導入したものと考えてよいだろう。八代尚宏は、介護保険での介護サービスを取り上げ、「政府が画一的な給付を提供する公的福祉の形態から、介護サービスを個人の選択範囲の広い『消費』として位置付けることである」〔八代 2000; 177〕と述べている。

消費者主義に加えて、NPMが社会福祉行政に及ぼした影響のうち注目すべきは、「管理主義」(managerism)化である。この概念には、市場もしくは準市場メカニズムの活用や消費者主義の重視が含まれるため〔Harris & Unwin 2009; 11〕、先の消費者主義の導入も包含する概念であるとも考えられるが、ここで話題としている組織運営論に特に注目した議論であるために区分して取り上げたい。

管理主義は、ジョン・ハリスによると次のような特徴を持つ。①運営の改善は経済的生産性を通して達成・評価される、②生産性向上は組織論的技術を含む技術の適用によってもたらされる、③

(研修等により) 訓練された労働力を必要とする、④管理とは明確な解答を持つ機能と考えられる、といったものである [Harris 2003; 47]。これらは、社会福祉行政の目標を生産性と位置づけ、生産性の向上の評価は、インプットと途中過程よりもアウトプットと成果を重視するような発想の転換を行うことによりもたらされると考えられていると言えよう [Harris & Unwin 2009; 11]。

こうした管理主義の手法の特徴は、管理職の権限を再構築し強化することであり、ソーシャルワーカーなどの「専門職の裁量を制限し、サービス遂行への官僚主義・専門家支配的アプローチを変容させる中心的手段」 [Harris & Unwin 2009; 11] とみなされたことである。また、サービス水準と手続きを標準化してプロセスが管理されることになった。サッチャー政権を引き継いだメージャー政権下に導入された市民憲章 (Citizen's Charter) は、社会福祉も含めた様々な行政領域での目標をできる限り数値化して明示するものである。この憲章で示された目標の達成のために新たに整備された「詳細なサービス水準と手続きによって、社会 [福祉] サービスの消費者がサービスの質の改善のためにサービス提供者に圧力をかけることができるようになり」 [Butcher 2002; 181]、サービス提供体制への管理が徹底されることになった。

3. 2. 社会福祉行政における新公共ガバナンス

社会福祉行政における NPM の成果である消費者主義と管理主義は、その前の時代の PA の抱える課題とされた非効率性の改善のためには成果があった。また、社会福祉サービスの利用者の権利性の確立など、一定の質的な転換をもたらすことにも成功した。しかしながら、NPM にも特有の問題点が存在する。さらに、行政一般のモデルを検討したところで確認したように、時代環境の変化も考慮しなければならないだろう。端的にいえば、公共性と参加の概念が拡大し、共同・連携の概念が重視されなければならなくなったということである。こうした新たな展開に対応して、社会福祉行政においても NPG の時代へと移行してい

くのである。

もちろん、時代が NPM から NPG へ移行するといっても相対的なものであり、NPM の要素は残り続け、新たな社会福祉行政パラダイムの前提として活用され続けるのは言うまでもない。例えば、イギリスにおいて、1997 年に労働党が政権をとってからも保守党政権の 18 年間に確立された管理主義的文化は否定されることはなかった。むしろ、ベスト・バリュースと銘打った目標設定のもと、社会福祉行政はいっそうパフォーマンス重視の文化を強めていった [Harris & Unwin 2009; 13]。しかしながら、「新しい労働党」とのキャッチコピーを掲げたトニー・ブレアの政権は、左派の公正さと右派の効率追求の良い所をそれぞれ取り入れる第三の道を目指す政権であった [Giddens 1998=1999]。そのため、社会福祉行政での NPM における市場的価値観一辺倒のあり方にも修正が施された。これは、効率重視の市場主義に対して公正を重視する民主的政治システムからの揺り戻しと考えられるだろう²。

NPM を NPG に適合的なものにするために進化させたものとして、ジュリアン・ルグランの「準市場」(quasi-market) 論をあげることができるだろう。これは、市場の消費者となる人びとのうち、低所得者や社会的基盤が弱い弱者などへ配慮がなされる仕組みである。この議論では、複数のサービス提供事業者が、消費者の選択をめぐって競争するという意味では市場的要素が残される。しかし、国家の資源再配分機能を再び見直し、利用者の選択権を残しつつ、サービスへの支払いは国家が関与する部分が大きくなるような制度を考案することである [Le Grand 2007=2010; 38]。

こうした NPG への転換には、上記第 2 節第 3 項で示した論点②や③のように、参加や公正という価値を共有し地域の各アクターの連携・協働を可能とすることで (③)、全体最適を達成して持続可能な公共政策・社会福祉行政を可能とする (②) 必要性が背景にある。地域での「公的、私的、非営利といった多様な各アクター間の持続的なネットワーク関係の特徴づけるのが、社会福祉行政の「新公共」ガバナンス・モデルの特徴であ

表2 社会福祉行政のモデル

	参加者	実践	プロセス
官僚的制度 (公共管理)	政府機関	現場の職員が手続きとルールを適用する。	国民国家が中心的役割にとどまる。
新公共経営	民間法人と契約パートナーとしてのNGO	現場の職員がパフォーマンス目標に向かって職務を遂行。	国民国家には調整と統制の役割が与えられる。
[新公共] ガバナンス	政府、民間法人、NGO、その他の主体のネットワーク	現場の職員が多様な利害関係を前提に職務を遂行。	超国家的及び地方レベルの団体と同時進行。

[Henman & Fenger 2006; 263]

る」[Henman & Fenger 2006; 263]。社会福祉行政におけるPA、NPM、NPGそれぞれの特徴を、ヘンマンとフェンガーは表2のようにまとめている。

3.3. NPM への社会福祉行政研究・実践からの批判

NPMは効率を追求する手法であるため、社会福祉行政のそもそもの理念とは矛盾する面も多く、従来から学者や現場からの批判が多かった。よって、NPMの問題点を乗り越えるNPGを検討する際には、こうした社会福祉分野特有の批判的な論点を取り上げておく必要があるだろう。以下に、①消費者主義への批判、②社会福祉行政における裁量の再評価、といった論点について取り上げていきたい。

まずは、①の消費者主義への批判である。もちろん、消費者主義は、個々人の事情に合わせて社会福祉サービスの「個別化」(personalization)を行い、サービス利用者の選択権を保障し、サービス利用の設計と方法に利用者が積極的に参加できるように配慮ができる可能性を持つというプラスの面もある[Leadbeater 2004; 19-22]。社会福祉サービスにケアマネジメントの手法を導入し、サービスの組み合わせ(ケア・パッケージなどによる)を利用者が自由に選択して購入することは、社会福祉サービス提供体制における成果であろう。社会福祉行政において措置によるサービス提供が中心であった時代には、その担当職員(イギリスではこうした職員は当初よりソーシャルワーカーであった)は、アセスメントとカウンセリング

グによって人々を国策の資源として利用できるかどうか選別する国家による社会統制の手段とみなされてきた側面もある[Ferguson 2008=2012; 33]³。人々を国家の無用な統制から解放したという意味では、NPMによる消費者主義の導入は評価すべきものである。また、サービスが措置によってあてがわれるのではなく、権利として購入できるということはサービス利用のハードルを下げ、社会福祉サービスの普遍化を進めたことも評価すべきである⁴。

とはいえ、消費者主義を強調すれば、社会福祉のそもそもの目的である生活基盤が脆弱な層への支援という理念が後退することも現実である。イアン・ファーガスンが言うように、1)「貧困と複合的な差別、あらゆる意味での資源の欠乏、そして身体的又は精神的な機能障害といったことなど」[Ferguson 2008=2012; 144]が複雑に関連しあうことが現実として残る状況では、サービスの選択以前の問題こそが未だ課題である。こうした人々は、2)「保健、教育、所得保障、社会的ケア、移動、住宅などのあらゆるタイプの公的に提供されたサービスに、しばしばより多く依存」[Ferguson 2008=2012; 144]している。すなわち、社会福祉行政による介入的な支援が問題解決に求められる状況があるのも現実なのである。よって、市場や準市場でのサービスの選択によるライフスタイルの転換の可能性を求めるところか、国家主導によるより多くの支援と資源の再分配にこそ目を向けるべきであるとの主張も妥当性を失ったわけではない。ファーガスンは、支援対象者が国家や他の人々へ「依存」するのは、実際には非難の

対象の言葉とは言えないと述べている [Ferguson 2008=2012; 145]。

また、社会福祉サービス供給へ市場的原理を導入すれば、利益を確保できなかった事業者がサービスの提供から撤退する可能性が生まれる。社会福祉サービスにとって中心的な要素の一つであるサービスの継続性・ケアの継続性の確保が困難になることも消費者主義の問題点として確認しておく必要があるだろう [Ferguson 2008=2012; 106-107]⁵。

次に、②の社会福祉行政における裁量の再評価である。先に言及したハリスによれば、NPM が推進した管理主義が展開するよりも以前の時代では、社会福祉行政における管理は異なった意味合いを持つ概念だった。従来の管理職は、NPM で強調される達成目標に対する成果の管理よりも現場の実践家としての力量をどう伸ばすのかということが重視され管理の本質とされていた。管理業務といっても、現場の専門家として、地域の支援対象者の個々の事情に合わせて率直に向き合うソーシャルワーカーとしての職能を中心に業務が組み立てられていたのである。そのため、「問題の所在とどこに力点を置くかを取り決めるかなりの裁量と、仕事のやり方と時間をどう割り当て仕事のペースをどうするかにということに関する選択権がソーシャルワーカーに与えられていた」 [Harris 2003; 23]。支援対象者と人間的な関係を築くにはこうした裁量は不可欠であった。

しかし、NPM における管理主義の導入は、ソーシャルワークの現場を業務執行部門として分離し、企画・立案部門の掲げる数値目標の管理に比重を置くように組織改編がなされることになった。そのため、「ソーシャルワーカーは専門職に準ずるものから公務の書類作成人へと変容させられた」 [Harris 2003; 75] とされる。イギリスで導入されたケアマネジメントは、ソーシャルワーカーでもある担当者が裁量でもってサービスを割り当ててのではなく、「予算を管理し、関係機関との調整を行い、マネジメント情報システムの理解」をもって、サービス提供の管理を行う職員へと変化させた [Harris 2003; 67-68]。

とはいえ、社会福祉の原点である専門職としての職能が現代において否定されるものではなく、その再評価の機運も盛り上がっている。例えば、スコットランド自治政府は、『生活を変える (Changing Life)』というレポートを発表し、「管理主義的コントロールではないソーシャルワークガバナンスモデル」 [Scottish Executive 2006; 52] の必要を説いた。これは、ソーシャルワーカーである行政現場職員の業務に、ソーシャルワーク本来の価値観、もしくは社会福祉行政職員の専門性を復権させようとするものである⁶。そのため、管理職も、「信頼のおけるソーシャルワークの専門家であり、健全な専門職としてのリーダーシップがとれ、どのようなレベルの情報にでも触れたり実践に携わったりすることもできる」 [Scottish Executive 2006; 54] 人物像が求められており、行政のライン部門における管理主義的リーダーシップとは異にすると述べられる。これは、地域社会からの社会福祉行政への期待に応えるために、行政には過度の管理文化が発達し、現場職員が能力を自立的に発揮することが妨げられるようになったという [Scottish Executive 2006; 14]、NPM における管理主義の弊害が認識されたことが背景となっている。

4. これからの社会福祉行政 (NPG の展開)

ポベールとラフラーが指摘したように、一般的にこれからの行政運営では、全体最適を求めてマネジメント主義の弊害を乗り越え、多様な主体の参加を確保していくことが課題となるだろう。これは社会福祉行政においても同じである。マネジメント主義の弊害は、過度な消費者主義・管理の徹底がもたらすものであるため、次の時代にはその相対化が必要となってくる。また、多様な主体の参加のために、行政プロセスの中に地域の住民参加や市民参加を確保したり、地域の専門職との連携を整備したりすることに更なる関心を払う必要があるだろう。

とりわけ、参加概念を精緻化していくことが求められるだろう。求められるのは、社会福祉サービスの利用にあたって、利用者が消費者として選

択することで事業者の提供する個々のサービス提供プロセスに影響力を発揮するという意味での参加だけではない。市民として地域のサービス提供プロセス全体に発言権を確保し、地域のサービス提供体制全体へと影響力を発揮するという意味での参加こそが重要となる。我が国においても、2000（平成12）年の社会福祉法制定の際に法制化された地域福祉計画は、行政計画の中に地域の住民の声を反映させた上で総合調整を行うことを目指すことが大きな目的の一つであり、多様な参加を確保するというNPGへの潮流を反映させた新制度であるといっていよう。

また、社会福祉サービス提供や運営体制の整備を行う供給側に参加する主体に対する認識も変更していく必要があるだろう。これまで述べてきたように、NPGの時代には、行政課題や地域の問題を行政機関単独で解決するのは難しい。そのため、多くのアクターとの協働が求められるが、NPMの時代のようにパートナーが民間営利企業だけであるという訳にはいかない。供給側に参加するとしても、経済的生産性の改善という意味での効率化を求めることだけが重視されるべきではないからである。宮本太郎は、ガバナンスのパートナーとして社会的企業の存在をクローズアップするが、それは「当事者ごとに多様化し複合化したニーズに対応するため」[宮本 2009; 196]である。そのため、財源も公的な財源を基礎とすべきであるとしており、企業のような効率性の追求が必ずしも主たる目的ではないとされる。

そもそも、大森が述べるように、NPMには3つの潮流があると考えられていた [大森 2002; 84-85]。それぞれ、①契約モデル（業績／成果による統治）、②顧客選択モデル（市場による統治）、③市民主導型モデル（市民社会による統治）である。従来は、営利企業の参加を求める①や②のモデルが注目されてきたのであるが、③の潮流こそが後のNPGにつながっていったと考えてよいだろう⁷。パートナーの範囲を拡大し、市民社会の拡充、社会関係資本の強化につながるような公共政策をさらに追及する必要があるだろう。NPGの時代とはいえ、効率性の追求をやめる訳にはい

かないが、それは公正や正義といった価値の追求に伴うものであって、その逆ではないことは言うまでもないことである。

【参考文献】

- 畑本裕介, 2011, 「正しいパターンリズムと不正なパターンリズム」『山梨県立大学人間福祉学部紀要』（第6号）；1-13
- , 2012, 「社会福祉行政の今後の展開」『山梨県立大学人間福祉学部紀要』（第7号）；17-29
- 金田耕一, 2000, 『現代福祉国家と自由 ポスト・リベラリズムの展望』新評論
- 菊池馨実, 2000, 「介護保険制度と利用者の権利擁護」『季刊・社会保障研究』（Vol.36 No.2 Autumn '00）；235-245
- 小堀眞裕, 2005, 『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- 三浦文夫, 1987, 『増補社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会
- 宮本太郎, 2009, 『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書 1216
- 大森荘四郎, 2002, 『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社
- , 2010, 『行政マネジメント』ミネルヴァ書房
- 尾上正人, 1999, 「コレクティヴィズムは醸成されたか——英国戦時体制研究の新動向」『大原社会問題研究所雑誌』No.487(1999.6); 1-20
- 佐橋克彦, 2008, 「『準市場』の介護・障害者福祉サービスへの適用」『季刊・社会保障研究』No.44 No.1; 30-40
- 白川一郎（編著）, 2001, 『NPMによる自治体改革 ～日本型ニューパブリックマネジメントの展開～』経済産業調査会
- 八代尚宏, 2000, 「公的介護保険と社会福祉事業改革の課題」『季刊・社会保障研究』No.36 No.2; 176-186
- Bovaird, T. & E. Löffler(ed.), 2003, *Public Management and Governance*, Routledge= みえガバナンス研究会訳『公共経営入門 公共領域のマネジメントとガバナンス』公人の友社、2008年
- Butcher, T., 2002, *Delivering Welfare 2nd edition*, Open University Press
- Fenger, M., 2006, "Shifts in welfare governance: the state, private and non-profit sector in four European countries" in Henman, P. & M. Fenger (eds.), *Administering Welfare Reform*, The Polity Press; 73-92
- Ferguson, I., 2008, *Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*, Sage Publication = 石倉康次・市井吉興監訳『ソーシャルワー

クの復権 新自由主義への挑戦と社会正義の確立』クリエイティブかもがわ、2012年

Giddens, A., 1998, *The Third Way*, Polity Press = 佐和隆光訳『第3の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社、1999年

Harris, J., 2003, *The Social Work Business*, Routledge
——, 2009, “Customer-citizenship in modernised social work” in Harris, J. & V. White (eds.), *Modernising Social Work*, The Polity Press; 67-88

Harris, J. & P. Unwin, 2009, “Performance management in modernized social work” in Harris, J. & V. White (eds.), *Modernising Social Work*, The Polity Press; 9-30

Henman, P. & M. Fenger, 2006, “Reforming welfare governance: reflections” in Henman, P. & M. Fenger (eds.), *Administering Welfare Reform*, The Polity Press; 257-278

Leadbeater, C. 2004, *Personalization through participation: A new script for public services*, DEMOS

Le Grand, J., 2007, *The Other Invisible Hand*, Princeton University Press = 後房雄訳『準市場 もう一つの見えざる手 選択と競争による公共サービス』法律文化社、2010年

Osborne P., O., 2010, “Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?” in Osborne P. O. (eds), *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge; 1-16

Pierson, C., 1991, *Beyond The Welfare State?*, Basil Blackwell Limited = 田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家——福祉の新政治経済学』未来社、1996年

Ramia, G. 2006, “Administering global welfare: public management, governance and the new role of INGOs” in Henman, P. & M. Fenger (eds.), *Administering Welfare Reform*, The Polity Press; 185-211

Scottish Executive, 2006, *Changing Lives: Report of the 21st Century Social Work Review*, Edinburgh, Scottish Executive.

Titmuss, R. M., 1968, *Commitment to Welfare*, George Allen & Unwin Ltd. = 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』東京大学出版会、1971年

——, 1974, *Social Policy: An Introduction*, George Allen & Unwin = 三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣、1981年

運営にも影響を及ぼした。そのため、本来利潤動機を相対的に重視しないはずの組織（NPO）であるはずのこれらの組織と利潤を追求する企業との境界線を曖昧なものとしてしまった [Ramia 2006; 195]

2 もちろん、メンノ・フェンガーが言うように、イギリスは各国と比較するとNPMの影響をより多く残す国である。ドイツやスウェーデンのようなコーポラティズムの伝統のある国は、各主体の連携を求める新公共ガバナンスがスムーズに定着しやすい経路依存性（path dependency）を持っているため、こうした国と比べるとイギリスは管理主義による効率性の追求一辺倒であるとの印象を免れないであろう [Fenger 2006; 86]。

3 社会福祉行政における人々への介入は、パターンナリストティックな手法により人々の自立性を奪うものであるとの批判もある。こうした議論については [畑本 2011] を参照のこと。日本においても、こうした社会福祉行政のパターンナリストティックな介入についての批判がある。例えば、金田は、「手厚い保護や援助は、受給者の専門家にたいする依存性を高め、受給者自身が自身の責任においてみずからの生活を選択する機会を奪う」 [金田 2000; 113] から、パターンナリストティックであり、新しい隷属の形態なのだ指摘している。

4 日本においても、介護保険の導入時には、措置から契約へと社会福祉基礎構造が移行することで、社会福祉サービスを利用するハードルが下がると盛んに喧伝されていたのは記憶に新しい [菊池 2000]。

5 日本でも、いわゆる 2007（平成 19）年のいわゆるコムスン事件があったように、競争に敗れた事業者が撤退しサービスの継続性を確保することが難しいことをはじめとして、「質の高い福祉サービスの提供を利潤追求と並行させるのは難しい」 [佐橋 2008; 34] 面があるとの指摘がある。 [畑本 2012] でもこの点について触れている。

6 ここでは、「現場職員が専門職として自立し説明責任を果たすために、安全で効果的な実践が可能ないように組織的な下支えを行う」 [Scottish Executive 2006; 52] ために、専門性を高める健全な根拠に基づいた（based on sound evidence）意思決定、改善の継続、業務遂行の不備の管理、グッド・プラクティスとミスからの学習などが推奨される。

7 とりわけ③の型の潮流を強調するために、NPMにおけるPFIと区別してPPP（Private Public Partnership）という概念が使われることが多くなったのではなかろうか。しかしながら、PPPに関する解説書のなかには（具体例はあえて差し控えたい）民間営利企業とのパートナーシップのみを強調しており、その真意をつかみとっていないものが多い。まことに残念な状況である。

1 ゲイビー・ラムアによると、こうした市場システムの導入は行政機関以外の組織、すなわちNGOの組織

The Paradigms Development of Social Welfare Administration: PA, NPM and NPG

HATAMOTO Yusuke

Abstract

The purpose of this paper is to consider how the development of public administration studies and administrative practices paradigms have been reflected in the area of social welfare administration, which will move on to public administration (PA), New Public Management (NPM), and New Public Governance (NPG).

First, we discuss the paradigm shifts of general administrative practices and general public administration studies. Then we apply these shifts to paradigm shifts of specific areas of social welfare administration, and consider what effect as a separate field, social welfare administration has been received and how it has been transformed.

With due consideration of the advantages and disadvantages of each paradigm, I would like to explore what issues should be noted when considering the future state of social welfare administration.

The right of consumers' choices and efficiency of public administration were pursued in NPM, but the values of justice and participation was overlooked, which is pivotal in the public administration. These values will be given attention to in NPG.

Key words : New Public Management, New Public Governance, Social Welfare Administration