

# 地方分権改革のインパクト

——連合王国（UK）の事例を中心に——

永 戸 力

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 地方分権改革がもたらす歳出面におけるインパクト
- 3 地方分権改革と新自由主義的改革との相互作用
- 4 地方分権改革がもたらす政策面におけるインパクト
- 5 おわりに

## 1 はじめに

地方分権改革は、地方政府<sup>(1)</sup>の政策や公共サービスの内容や支出にどのような影響を与えるのであろうか。本稿は、様々な研究に抛りながら、この問いにどのような答えがあり得るのか検証する。

まず、地方分権改革が実施された様々な地域や国を対象に、分権改革が地方政府の教育政策の支出面にどのような影響を及ぼしたのかを、ハンナ・

---

(1) 地方政府とは、一般に広域レベルの単位と基礎自治体のレベルの政府の双方が含まれるが、本稿では、主として広域レベルの地方政府を論じる。例外的に、基礎自治体に特化した意味で地方政府の語を用いる場合は、その旨明記する。

クレイダーたちの研究<sup>(2)</sup>に拠りながら、検証する。次に、連合王国 (United Kingdom: UK)<sup>(3)</sup>を事例として、スーザン・モファットたちの研究<sup>(4)</sup>と、アラン・トレンチの研究<sup>(5)</sup>に拠りながら、連合王国の各地域 (イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランド) の公共サービスととりわけ、教育政策と社会福祉政策—に与えたインパクトを検証する。最後に地方分権改革と福祉国家の関係に係る理論的な諸論点について、スコット・グレアの研究<sup>(6)</sup>に拠りながら検討を加える。

## 2 地方分権改革がもたらす歳出面におけるインパクト

日本において、公共支出全体に占める地方政府支出の比率が高いのはよく知られているが、世界的にも各国で地政府支出の比率は上がってきており、2010年代後半にはその比率は約4割となっている<sup>(7)</sup>。地方政府は今や、地域経済における重要な雇用者、投資者、教育や医療など市民にとって必要不可欠な公共サービスの担い手といった様々な役割をこなしているが、各国の個々の地方政府がこれらの役割を実際にどこまで果たせるかは、個々の地方政府の財政力に依存しており、個々の地方政府の財政力は、各地域の経済力の格差を反映している。個々の地方政府のこうした財政力格差は、中央政府によって行われる政府間財政移転 (intergovernmental

---

(2) Kleider et al. (2018)

(3) 連合王国とは、国家としてはイギリスを指しているが、本文中では、適宜、連合王国、その略称たる UK を併用する。

(4) Moffatt et al. (2012)

(5) Trench (2019)

(6) Greer (2019)

(7) Kleider et al. (2018) p. 779.

fiscal transfers) が埋めてきたと通説的には理解されてきた<sup>(8)</sup>。

しかしながら、個々の地方政府の財政格差の是正は、個々の地方政府が必要とする財源が機械的に配分されるのではなく、政治的文脈が果たす役割が大きいと考えられる。例えば、中央政府の与党政治家たちは、支持基盤を固めるために、同じ与党が支配する地方政府により多くの財源を配分しようとする強い誘因を持っており、野党が支配する地方政府の支出を増やすことにはあまり関心を示さないとされる。クレイダーたちの研究は、このような中央政府と地方政府の連動 (alignment)<sup>(9)</sup> と地方政府の教育政策支出との関係について、1990年から2010年までの20年間に渡るOECD14か国、266地域の地方政府の教育政策支出データを分析することにより明らかにしようとする<sup>(10)</sup>。クレイダーたちは、地方政府が教育政策に対する大きな権限を与えられたものの、それに見合った十分な財政資源を有していないという文脈において、連動効果が特に大きくなると想定している<sup>(11)</sup>。

初期の財政連邦主義 (fiscal federalism) 論は、政府間財政移転が、各地域の財政力如何に関わらず、基幹的公共サービスへの支出をより均等化する方向で配分されていたと論じたが、こうした見解には近年、疑問が呈されるようになってきている。近年の研究は、諸資源の配分は政治的な真空 (political vacuum) でなされるものではないことを示すものが増えている。

---

(8) *ibid.*, p. 780.

(9) Alignment の訳語としては他にも、連合や一致といった語が候補として考えられるが、クレイダーたちがここで問題にしているのは、中央政府レベルの与党の党派ないしイデオロギーが、地方政府のそれとどれほど連動しているのかという点にあるため、連動の語を選択した。

(10) *ibid.*, p. 785. クレイダーたちの研究が扱う地方政府とは、広域 (regional) レベルの政府を指している。

(11) *ibid.*, p. 781.

典型的には、そこに、諸資源を配分する中央政府の与党政治家たちの再選動機<sup>(12)</sup>が介在している。つまり、中央政府与党の政治家たちは、党派的に連動した (partisan-aligned) 地方政府に多くの財政資源を配分するよう裁量を行使することで、与党の再選可能性を高めようとする。この推論が正しければ、結果的に、中央政府の与党と同じ党派が支配する地方政府の公共支出額は、野党が支配する地方政府のそれよりも大きくなるはずであるが、アルゼンチンを事例した研究では、アルゼンチンの州政府は、中央政府の経済調整諸施策 (economic adjustment policies) を支援するべく、支出水準を低くする傾向にあるという逆の知見を示すものもあるという<sup>(13)</sup>。

連動効果を計測する上で、地方政府の教育政策を選択する理由は、それが他の政策分野よりも地方政府の裁量で操作しやすいからである。元来、地方政府の裁量が少なく、全国画一的な性格が強い政策分野を選んでも、連動効果は検証しにくい<sup>(14)</sup>。また、ソフトな予算制約という議論も説得的である。具体的には、中央政府の与党と同じ党派が支配する地方政府は、過大な支出を行っても選挙上の考慮から中央政府が救済してくれると信じ、支出を増大させるであろう<sup>(15)</sup>。これらの議論から次の仮説が導かれる。

仮説 1：中央政府との連動度が高い地方政府において、その地方政府

---

(12) クレイダーたちは、政治家の再選動機といっても、選挙制度の違いによって、その働きが違ってくことに注意を促している。すなわち、単純小選挙区の国では、中央から地元に必要な財源を持ってこられるかどうかは与党政治家の当落に直結するが、比例代表制の国では、政党レベルで議員候補者が決まるため、個々の政治家の当落に政府間移転が与える効果は見えにくい (*ibid.*, p. 783.)。

(13) *ibid.*, p. 782.

(14) *ibid.*, p. 783.

(15) *ibid.*, p. 784.

の教育政策支出は増えるであろう<sup>(16)</sup>。

次に、制度的な文脈要因への注意も必要である。特に着目すべきは、垂直的財政不均衡（vertical fiscal imbalance）である。垂直的財政不均衡とは、地方政府の政策的権限は大きい<sup>(17)</sup>が、税金を得る能力が低いという状況を指す<sup>(17)</sup>。この点については、以下の仮説が導かれる。

仮説2：地方政府の教育政策の権限は大きい<sup>(17)</sup>が、財政的な自律性は低いという垂直的不均衡の状況では、地方の教育政策支出に与える連動効果は高くなる<sup>(18)</sup>。

従属変数は、当該地域の一人当たり教育支出額である。主たる独立変数は、地方政府と中央政府との連動の度合いである。地方政府が中央政府と党派的に連動している状態とは、最大与党が中央レベルと地方レベルで一致していることを意味する<sup>(19)</sup>。この意味での党派的連動は、当然、多党制で連立政権が常態化した国だと観察しにくくなる。したがって、多党制の国々を分析対象に含めようとすれば、中央政府と地方政府のイデオロギー的近接性（ideological proximity）を測る必要がある。したがって、第二の独立変数は、イデオロギー的連動度（ideological alignment）となる。イデオロギー距離を多国間および多層間比較ができるレベルで計測するためには、国家-市場イデオロギー軸（the state-market ideological dimension）における政党の位置を測ればよい。具体的には、政党のマニフェストのデー

---

(16) *ibid.*

(17) *ibid.*

(18) *ibid.*, p. 785.

(19) *ibid.*

タが使える<sup>(20)</sup>。

続いて、垂直的財政不均衡を操作化するためには、地方政府の教育政策に対する権限と税収を得る能力を計測する必要がある。地方政府の政策的権限は、幅（scope）と深さ（depth）を区別して考えなくてはならない。権限の幅とは、地方政府が統制できる教育部局・部門の数を指し、権限の深さとは、地方政府の決定が中央政府の拒否権（veto）に従属する程度を意味する。地方政府の財政的自律性についても、段階的評価が可能である<sup>(21)</sup>。これらをまとめると、表1のようになる。統制変数としては、地方

表1 垂直的財政不均衡

コーディング 財政的自律性 (0-4), 政策的自律性 (0-4)	事例
不均衡なし (0) 地方政府の財政的自律性が非常に高い場合 (=4) あるいは、地方政府の教育政策権限が非常に低い (=1) 場合	①アメリカ, スイス, スペイン (ナバラ州およびバスク州), カナダ [財政的自律性=4 政策的自律性=4] ②日本, ノルウェー, スウェーデン, イタリア, デンマーク [財政的自律性=3 政策的自律性=1] ③オーストリア [財政的自律性=2 政策的自律性=1]
不均衡度低 (1) 地方政府が主要財源の少なくとも1つは税率設定の権限を有し (=3), かつ, 実質的な教育政策権限を行使している (=3 or 4) 場合	スペイン (ナバラ州とバスク州以外), ベルギー [財政的自律性=3 政策的自律性=3]
不均衡度高 (2) 地方政府がいかなる主要財源に対しても税率設定の権限を持たず (<3), かつ, 教育政策権限を有する (2, 3, or 4) 場合	①オーストラリア [財政的自律性=2 政策的自律性=2] ②ドイツ [財政的自律性=2 政策的自律性=4] ③イングランド, ウェールズ, スコットランド [財政的自律性=0 政策的自律性=4] ④北アイルランド [財政的自律性=1 政策的自律性=4]

出典：Kleider et al. (2018) p. 788. Table 1 を一部簡略化

(20) *ibid.*, p. 786.

(21) *ibid.*, p. 787.

政府の経済的な意味での左右イデオロギー軸、15歳以下人口の比率、人口密度、一人当たりGDPの水準および変化率、失業率、中山間地域といった指標が挙げられる<sup>(22)</sup>。

クレイダーたちは、以上の諸変数を設定して重回帰分析を行っているのだが、統計的に有意な推定結果を得たのは、5つのモデルのうち、モデル1とモデル3である。モデル1は、地域を固定したときの諸説明変数の係数および標準誤差をOLS（一般化最小二乗法）によって推定したものであり、モデル3は、地域間を比較した場合の財政的分権および政治的分権の効果を分析したものである。こうした分析から得られた知見をまとめると、第一に、モデル1から、イデオロギー的連動度が一人当たり教育政策支出に有意かつ正の効果を与えており（有意確率0.05）、イデオロギー的連動における1単位の変化が約63ドルの教育政策支出額増につながっていることが判明した。このことは、仮説1を支持しているといえる。第二に、モデル3から、イデオロギー的連動度と高垂直的財政不均衡度との交互作用が一人当たり教育政策支出に有意かつ正の効果を与えている（有意確率0.001）ことが分かった。これは、仮説2を強く支持するといえる。換言すると、中央政府からの垂直的財政移転に依存した諸地域において、イデオロギー的連動は教育支出を増やしている。この点は同時に、実質的な政策権限を有していても、自らの歳入を生み出す能力がほとんどないという地方政府の制度的文脈において、地方政府の中央政府とのイデオロギー的連動度が地方の教育政策支出に強い効果を及ぼしていることを意味する<sup>(23)</sup>。

クレイダーたちは、仮説1および仮説2を成り立たせている因果メカニズムとして、中央政府による政府間移転（intergovernmental transfers）、

---

(22) *ibid.*, p. 790.

(23) *ibid.*, p. 791 Table 2 and p. 792.

中央政府による救済 (bailout), 中央政府との政策責任の共有 (shared responsibilities with the central government), 不透明な財政ルール (opaque funding rules) の4つを挙げている。第一の政府間移転の典型例は、オーストラリアの特定目的支出金 (specific purpose payments: SPP) である。オーストラリアのSPPは政治的操作に従属しており、中央政府レベルと州政府レベルの与党が同一である場合に、その州へのSPPの配分が増える傾向にあるという<sup>(24)</sup>。第二の救済の典型例は、オーストリアの事例である。オーストリアの州政府は、人事計画に規定された以上の教員加配を行うなどして教育予算を膨張させる傾向にあるが、中央政府によって財政的に救済される<sup>(25)</sup>。第三に、中央政府との責任共有の典型例は、オーストラリアの私立学校への助成金である。オーストラリアでは、私立学校への助成は連邦政府が行っており、私立学校が多い州ほど連邦政府から受け取る助成金は増える。連邦政府が右派政権である場合は、連邦政府が左派政権である場合と比較して、右派の州政府を支援すべく連邦政府は私立学校への助成金を急速に増やしてきた。第四に、不透明な財政ルールの典型例は、連合王国のバーネット算定式 (Barnet formula) である。連合王国では、広域自治政府に対する財政移転額はバーネット算定式によって機械的に決まるといのが建前であるが、バーネット算定式の現実の運用は客観的に精査されず、政治的な交渉過程に左右される要素が大きい<sup>(26)</sup>。

クレイダーたちの研究が示す重要な含意は、2つある。第一に、十分な移譲財源の裏付けのない形での、政策権限の委譲に偏った分権改革は、政治的なご都合主義の温床になる。第二に、政策選好が中央政府と隔たりの

---

(24) *ibid.*, p. 794.

(25) *ibid.*, pp. 794-795.

(26) *ibid.*, p. 795.



ある地方政府は、構造的な不利を被りやすい。すなわち、そのような地域に住む子どもたちの教育機会の不平等はますます広がり、固定化されるといふ負のスパイラルに陥る危険が大きい<sup>(27)</sup>。

クレイダーたちの研究は、中央政府と地方政府のイデオロギー的な一致度を独立変数として、標本数 2968 という大量のデータ<sup>(28)</sup>を用いて、地方政府の教育政策支出を説明しようとする計量分析であり、分権改革と政策結果との間にどのようなメカニズムが働いているのか、その細部が理解しにくいという側面が拭えない。したがって、以下の 2 つの章では、連合王国というひとつの事例を掘り下げて分析した事例研究に拠りながら、分権改革と政策結果との関係に焦点を当てていきたい。

### 3 地方分権改革と新自由主義的改革との相互作用

モファットたちの研究は、福祉レジームとしての連合王国において、公共サービスにおける選択 (choice) と消費者主義 (consumerism) の台頭と、福祉サービス供給の担い手として地方政府を前面に押し出す地域主義 (regionalism) と権限移譲 (devolution) の動きを、近年の二大潮流として捉え、これらがスコットランド、ウェールズ、イングランドに住まう退職者世代の高齢者に与えるインパクトを検証しようというものである。高齢者たちは、かつては、医療および社会保障の普遍主義的アプローチ (universalist approach) の受益者であったが、近年では、選択と消費者主義の言説が台頭し、それが高齢者向け福祉サービスの供給に与える影響は、どの福祉国家においても無視できないものとなってきた。また、連合王国における権限移譲改革のインパクトとして、連合王国の各地域にお

---

<sup>(27)</sup> *ibid.*

<sup>(28)</sup> *ibid.*, p. 791 Table 2

る政策展開がいかに収斂ないし分岐してきたのかを検証するため、モファットたちは比較政策分析 (comparative policy analysis) の手法を用いるという<sup>(29)</sup>。

まず、高齢者と公共サービスにおける選択アジェンダとの関係を理論的に検討する。公共サービス供給における選択と競争という理論モデルは、新自由主義的な福祉改革によって強調される一方、選択という言葉は、福祉国家が利用者のニーズに効果的かつ責任を持って対応できなかったことへの反動として、利用者に力を与えるユーザー・エンパワメント (user empowerment) の主張にも根源を有している。モファットたちは、ここで、カール・マンハイムの世代 (generation) という概念と、ピエール・ブルデューのハビトゥス (habitus) という概念を導入する。ハビトゥスとは、特定の社会的現実を反映し、またそれを構築するライフコース (lifecourse) に対して個人が獲得した諸性向のシステムである。この兩者をつなぎ合わせ、世代的ハビトゥスとすることによって、特定の世代において発生し、かつ働く諸力によって特徴づけられる個人の実践を構造化する諸性向を捉えることができるという<sup>(30)</sup>。

世代的ハビトゥスの概念に福祉サービスの要素を加えると、世代的福祉ハビトゥスとなる。世代的福祉ハビトゥスは、人生を通じて蓄積される個人の実践と福祉サービスとの関係を構造化し、また、人々が老年期向けの福祉システムと相互に作用するあり方に影響を与える。モファットたちがいう福祉ハビトゥスは、ニュー・レイバーが唱える「第三の道 (Third Way)」の基調となっている個人主義や契約主義よりも、社会保障や市民権と親和的な諸経験や文化理解を反映したものである。ベビーブーム世代 (1945年から1960年) 以前に生まれた人々は、その人々の多くが受け入

---

(29) Moffatt et al. (2012) pp726-727.

(30) *ibid.*, p. 728.

れる準備ができていない選択と消費者主義という新しい分野に直面させられている<sup>(31)</sup>。

次に、スコットランド、ウェールズ、イングランドにおける権限移譲と政策分岐について検討する。福祉システムは、連合王国に限らず多くの国々で分権改革の対象になりやすい政策分野である。高齢者向け福祉サービスを分権改革の対象とする狙いは、コストの抑制 (cost containment) と、経路依存にとらわれない地方政府間の政策移転 (policy transfer) や組織的学習 (organizational learning) の2点である。スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会への政治的分権 (political devolution) は1999年に実現した<sup>(32)</sup>が、分権の内容は各地域で画一的であったわけではない。政治権力の移転は、ウェールズや北アイルランドよりもスコットランドに対してより多くなされた。このように地域によって分権の内容に差はあったものの、各地域の住民は自らの政府を持ち、イングランドのものとは異なる独自の医療、ソーシャル・ケア (social care)<sup>(33)</sup>、教育政策を追求することができるようになった<sup>(34)</sup>。

もちろん、1998年以前に、医療・福祉サービスが各地域において全く同一であったわけではないが、分権改革のインパクトも大きいといわねばならない。分権改革後に、イングランドでは、患者個々人の選択を奨励し、私的部門の役割を拡大するNHS (National Health Service) の急進的な改革が行われたが、同様の改革は、スコットランドやウェールズでは行われなかった。分権改革後のスコットランドにおけるNHSのあり方は、スコッ

---

(31) *ibid.*, p. 729.

(32) イングランド地域には、広域自治政府は設置されていない。イングランド地域を統治するのは、UK議会とUK中央政府である。

(33) ソーシャル・ケアとは、日本でいうところの介護サービスに相当する。学術的には、対人社会サービスとも呼ばれる。

(34) *ibid.*, p. 730.

トランド独自のコミュニタリアン的な価値観 (communitarian values) を反映しているとの見方もある。ただし、分権改革から十数年という比較的短い期間において、各地方政府に分権された権限に係る政策の目標そのものはイングランドのそれと似たり寄ったりであるし、各地域独自の新規政策の数が目立って多いということもない。各地域の政策上のバリエーションは、政策内容というよりは、政策実施について大きいのかも知れない<sup>(35)</sup>。

分権改革後の独自政策として、スコットランド議会が導入した高齢者向けパーソナル・ケア (personal care)<sup>(36)</sup>の無料化がよく取り上げられる。近年の歳出削減策によって、その存続が危ぶまれているものの、高齢者向けパーソナル・ケアの無料化は、女性や低所得者の衡平 (equity) 実現に役立ってきたとの分析がある。他方で、分権改革によって、大衆、政治家、サービス利用者にとって分かりにくい複雑な仕組みが作られてしまう危険も指摘されている。これは、ソーシャル・ケアに対する管轄権が地方政府にある一方、ケアニーズを評価して支払額を定めることを含む社会保障システムがUK 議会の統制下に留保されていることに起因する<sup>(37)</sup>。

個人の選択の幅を拡大し、私的部門を拡大する改革についていえば、個々人のニーズに合わせて個々人に対して直接支払いがなされる個人予算制度 (personal budget) がイングランドにおいてはすんなり導入された。スコットランドでは、ケアの個人化に対する政治家、ケア労働者、ケア事業者たちの強烈的な抵抗が起こった。こうした地域差を認めつつも、モファットたちは、現段階で、分権改革は、社会的市民権の実質における地域間の根本

---

(35) *ibid.*, pp. 731-732.

(36) パーソナル・ケアも、介護サービスの範疇に含まれる。

(37) *ibid.*, p. 732.

的な差異を生み出すには至っていないとみている<sup>(38)</sup>。

第三に、モファットたちは、公共サービスにおける選択と消費者主義について分析している。選択は、医療や住宅供給、ソーシャル・ケアサービス分野への疑似市場の仕組みの導入を後押しし、より効果的で効率的で責任ある公共サービスの供給実現に資するもの、それ自体よいものとして、新自由主義運動によって唱道されてきた概念である。その意味では、上から押し付けられる改革運動の指導理念といえる。他方で、選択には、パターンリズムやお役人仕事の画一性、諸種のボランティアによってバラバラに供給されるサービスの非効率性を拒否し、利用者目線での責任あるサービスを求める利用者の需要を背景とした、ボトムアップ的な要素もある。つまり、選択というレトリックは、各地域の患者、サービス利用者に異議申し立て（voice）の手立てを与えるという側面がある<sup>(39)</sup>。

ケインズ主義的福祉国家は時代遅れとなり、今や、消費者主導でより市場化された福祉システムの時代がやってきたといっても、では、具体的に、諸種の公共サービスの消費者とは誰を指すのか、消費者主義がきちんと機能する仕組みをどのように構築すべきかという疑問に答えるのは簡単ではない。古典派経済学は、効用最大化を目指すアクターとして消費者を捉えたが、こうした思考枠組みが有効なのは、消費者が様々なサービスについて十分な選択肢と情報を有しており、消費者の退出（exit）によって、質の悪いサービスを提供する事業者が淘汰されるという前提を満たす限りにおいてである。古典派経済学的な意味での市場なり消費者が、医療やソーシャル・ケア、教育分野などの公共サービスにおいて十全に機能するかどうかは疑問であるが、消費者という概念には別の側面もある。市民として、活動家として、異議申し立て人（rebel）としての消費者である。この意

---

(38) *ibid.*, pp. 733-734.

(39) *ibid.*, p. 734.

味における消費者概念は、代表性 (representativeness) という論点を浮上させる。すなわち、真に声を上げたい者には発言権が与えられていないのではないかという問題がある。医療を始めとする多くの公共サービスは高度に専門化されており、大多数の人々が声など簡単に上げられないという状況において、選択を導入してもごく一部の強者を利するだけである<sup>(40)</sup>。

高齢者にとって、消費者主義がもたらす問題は2つある。1つは、消費者社会そのものの問題性である。高齢者は、なかには富裕層もいるが、老いれば老いるほど貧困に陥ったり、社会的に排除されたりして、消費者としての力を失う場合が少なくない。もうひとつの問題は、消費者主義が公共サービスに適用された場合に、高齢者がそれにどう向き合うかである。高齢者は医療サービスや各種福祉サービスを利用するので、消費者主義が適用されれば、当然に大きな影響を受ける。もっとも、実際に公共サービスにおける消費者主義がどのように機能し、いかなる結果を生むかは経験的に検証されねばならない問題である<sup>(41)</sup>。

公共サービスにおける消費者主義は、分権改革によって促進されるのか、それとも抑止されるのか。この問題を考察するにあたっては、具体的な事例を検証する必要がある。医療サービス分野を例に挙げる。イングランドやウェールズでは、NSF (National Service Framework) という高齢者のための一連の医療サービス基準が設定され、実際に施行された。スコットランドでは、NSFに相当する医療サービス基準は施行されなかった。したがって、不十分であるとの指摘があるとはいえ、イングランドやウェールズでは、高齢者が高齢者団体やケアラーの団体を通じ、NSFに沿って消費者としての声を上げることができるのに対し、スコットランドの高齢

---

(40) *ibid.*, p. 735.

(41) *ibid.*, pp. 735-736.

者にはそれができない<sup>(42)</sup>。

先にも触れた、直接支払いの個人予算制度は、障害者団体において好評を博したため、2000年にイングランドで、2004年にスコットランドで、2005年にウェールズで、高齢者に対して拡大適用された。この制度の適用拡大当初の高齢者の利用率は、イングランドで1%以下、スコットランドで0.07%、ウェールズで0.55%とどの地域でも非常に低いものだった。ところが、しばらくすると、イングランドでの利用率が3%（利用者数661000人）まで急上昇し、利用率の地域差が顕在化した。とはいえ、全国的に利用率が低いことには変わりなく、その原因としては、地方行政当局の側の事務的な煩瑣を嫌う傾向と、高齢者の側の現状維持を望む傾向の双方が作用している。高齢者がなぜ従来型の公共サービスを望むかという点、個人予算制度の管理・運営の負担が高齢者自身に降りかかるからであり、高齢者はこうした追加的リスクを背負ってまで個人予算制度を持つとは考えないからである。これらの事例の検証からは、スコットランドやウェールズにおける分権改革が一定程度、消費者主義的な選択メカニズムの導入を遅らせたり、妨げたりする効果があったといえるが、別の見方をすれば、分権改革以前に存在したイデオロギーや政策の地域差を分権改革が増幅させただけともいえる<sup>(43)</sup>。

モファットたちの結論は、分権改革の結果として、イングランド、スコットランド、ウェールズの各地域に住む高齢者市民たちの人生経験の帰結（outcomes）に顕著な差が生まれたとはいえないというものである<sup>(44)</sup>。分権改革が生み出すのは、各地方政府独自の多様な政策手段（instruments）である。このような政策の幅によって、高齢者は、今日の福祉サービス供

---

(42) *ibid.*, pp. 736-737.

(43) *ibid.*, pp. 738-739.

(44) *ibid.*, p. 739.

給を国際的文脈においても特徴づけている消費者主義のヘゲモニーに抵抗する機会を得て、それが高齢者の利益につながる可能性がある<sup>(45)</sup>。

モファットたちの研究は、スコットランド独立を問う 2014 年の住民投票や連合王国の EU 離脱を問う 2016 年の国民投票といった、連合王国の国制のあり方や存立基盤を大きく揺り動かす出来事が発生する以前の 2012 年時点のものであり、分権改革の政策的諸帰結がみえにくかった時期を扱っているため、分権改革が何をもたらしたかについて明確かつ断定的な結論を得られなかったともいえる。そこで、次章では、比較的最近の研究に抛りながら、検証を進めていきたい。

#### 4 地方分権改革がもたらす政策面におけるインパクト

本章では、アラン・トレンチの連合王国における分権改革研究を検討する。

トレンチは、UK の分権が非対称的 (asymmetric) なものであることを指摘する。具体的には、権限移譲改革が実施されたのは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドという UK の辺境に位置する 3 地域のみであり、それらの地域に住まう住民は 1000 万人程度である。UK の人口の 85% はイングランドに住んでおり、イングランド地域は、UK 議会と UK 中央政府が統治している<sup>(46)</sup>。

UK は、その名が示す通り、イングランドと他の 3 地域が連合してできたものであり、イングランドと各地域が連合した歴史的な経緯や時期は、地域ごとに異なっている。このため、権限移譲改革以前の時代においても、濃淡の差はあれ、イングランドとは異なる各地域の民族特性 (national

---

(45) *ibid.*, p. 741.

(46) Trench (2019) p. 123.



identity) は根強く残っていた。1960年代には、スコットランド、ウェールズ両地域の政治的ナショナリズムの運動は、UK議会で議席を得るまでに高揚した。北アイルランドは特殊な経緯をたどり、1922年のアイルランド自由国（後のアイルランド共和国）の独立と同時に、アイルランド北部の6つのカウンティはUKに残留する道を選択し、多数派のプロテスタント系住民が少数派のカトリック系住民を支配し、抑圧するという構図が定着した。このことが民族間の激しい武力衝突を度々引き起こすことにつながり、1960年代後半からは、北アイルランドはロンドンの中央政府による直接統治を受けてきた。しかし、冷戦崩壊後の1998年にグットフライデー・ベルファスト合意（Good Friday/Belfast Agreement）が成立し、スコットランド、ウェールズに加え、北アイルランドでも権限移譲改革が実施された<sup>(47)</sup>。

実に多くの政策分野が権限移譲の対象となった。保健・医療、教育、対人社会サービス（personal social services）といった福祉関連分野ばかりではなく、環境政策、地域計画、文化政策、言語政策、警察、司法といった非福祉関連分野の権限の対象となったが、各地方政府の支出面での重要性でみると、保健と教育分野の比重はきわめて大きい。2012-2013会計年度でいえば、保健、教育分野の支出割合は、スコットランド政府で66%、ウェールズ政府で71%、北アイルランド政府で63%に上っていた。つまり、各地域自治政府は、財政的な意味では、保健と教育に金をかける政府という性格が強いのである<sup>(48)</sup>。

公的部門が中心になって社会保障や教育サービスを供給する福祉国家体制は、1909年の人民予算、ベヴァレッジ報告に基づく国家福祉を大々的に展開した1945年の労働党政府以来の長い歴史を持っている。全国民が

---

(47) *ibid.*, p. 124.

(48) *ibid.*, p. 125.

自由に無料でアクセスできる NHS, 5歳から15歳までの全児童を対象とした公的な義務教育, 低所得者や失業者向けの公的扶助といった諸政策が展開され, 年金や失業保険も大幅に拡充された。これらの大規模な国家福祉は労働党だけでなく, 保守党にも支持され, その根幹は, 景気の好不況の波に関係なく維持された。エスピン・アンデルセンの有名な福祉レジーム論では, 連合王国は, 他のアングロ・サクソン諸国とともに自由主義的 (liberal) 福祉国家とされたが, エスピン・アンデルセンが依拠したのは1980年時点のデータであった。連合王国では, 老齢年金と失業手当の給付は, 保険料拠出と連動していたが, 他の公共サービスは一般歳入によって財源が手当される非拠出制のものであった。公共住宅にせよ, 医療にせよ, こうした非拠出制の公共サービスは, サービスの受け手のニーズの査定に基づいて供給された。中央政府が権限を有するこれらの公共サービスは, 権限移譲改革以前の段階では, スコットランド省, ウェールズ省, 北アイルランド省に対して, 行政的に分権されていた<sup>(49)</sup>。

スコットランドの自律性を強く支持する福祉ナショナリスト (welfare nationalist) と呼ばれる学派は, 1980年代および1990年代に主として中央の保守党政府が福祉縮減を推進したために, 元来, 寛大な社会民主主義的福祉国家を支持していたスコットランド地域の人々は, 連合 (Union) への支持を弱め, 分権改革後は独自の福祉供給, 独自のナショナリズムを支持する方向に傾斜していったのだと論じた。こうした主張に対し, 多くの社会政策学者は, UK全体で共有される社会的市民権 (social citizenship) は, 全国一律の福祉によって担保されるものであり, 分権改革によって各広域自治政府が独自の政策を展開していけば, 中長期的には社会的市民権のあり方が変化を余儀なくされるのではないかと心配してい

---

(49) *ibid.*, pp. 125-126.

る<sup>(50)</sup>。

分権後の各広域自治政府が何をしようにも、まず先立つものは財源である。各広域自治政府への財源配分は、中央政府の一般歳入を原資とする包括補助金 (block grant) によって行われる。包括補助金の額は、第2章でも触れたバーネット算定式によって計算される。バーネット算定式は、1976年、連合王国がIMF (国際通貨基金) から資金供給を受ける条件として大幅に縮小するよう圧力をかけられ、改訂を余儀なくされたが、現在でも存続している。バーネット算定式は、分権改革以前は、スコットランド省、ウェールズ省、北アイルランド省への財源配分において、様々な論議が起こるのを最小限に食い止めてきた<sup>(51)</sup>。

分権改革後になると、各広域自治政府は、中央政府のイングランドに対する責任と同等の諸機能 (comparative functions) への支出割合を受け取れるように算定式の機能に変化した。もっとも、イングランドにおける教育なり保健分野の支出額の変動と各広域自治政府が受け取る財源額が単純かつ機械的に連動しているわけではない。各広域自治政府に配分される額は、各地域のイングランドに対する人口比率と、中央政府の政策権限と比較してどの程度分権されているかという2点を考慮し、補正されて算出される。補正がなされるといっても、やはり、イングランドの中央政府が大きな政策変更を行った場合、他の各広域自治政府に与える影響が甚大であることには変わりない。バーネット算定式に対しては、各広域自治政府が受け取る配分額の全体ではなく、前年比増減額 (incremental adjustment) に対してのみ適用されるので、各地域間の衡平 (territorial equity) の実現には役に立たないであるとか、イングランド以外の各地域は、UK全国平均の1割から2割増の財源配分を受けており、イングランド地域の住民

---

(50) *ibid.*, pp. 126-127.

(51) *ibid.*, pp. 127-128.

にとっては不当な仕組みであるといった指摘も出ている。ただし、中央政府財務省によるバーネット算定式の運用が適正であるかどうかを客観的に検証するのは、至難の業である。なぜなら、1979年を最後として、財務省がバーネット算定式の運用に係る各地域の政策ニーズを評価した公式文書は刊行されていないからである。加えて、「バーネット算定式の中身やその運用実態は不透明で不公平だから、もっと透明で公平な仕組みを導入しろ」という主張が政治的に力を得た場合、困るのはイングランド以外の各広域自治政府である。とりわけ、スコットランドの全政党、全政治家はこのことをよく認識しており、スコットランドにとって寛大な財源配分をもたらすバーネット算定式の擁護を、長年、主要な政策目標に掲げて努力してきた。イングランドの中央政府もバーネット算定式に下手に手をつけると、スコットランド住民の怒りの火に油を注ぎ、2014年の独立住民投票のような騒ぎに発展しかねないため、政治的に神経質になっている<sup>(52)</sup>。

バーネット算定式のもうひとつの欠点は、各広域自治政府の財政的自律性を事実上奪っているという点にある。現実には、各広域自治政府は、ほとんどすべての財源を中央政府と全国的な一般税収に依存している。分権改革のなかで、財政的自律性を付与する改革が皆無であったわけではない。ひとつは、地方税（民間企業から徴収する非居住者レイトと住民から徴収するカウンシル・タックス）の税率決定権の付与であった。各広域自治政府は、中央からの財政移転を減らし、地方税率を上げるという選択も理論上可能であったが、これを実行に移した広域自治政府はない。もうひとつは、スコットランド政府にのみ付与されたもので、個人所得税の標準税率を、3%を上限として引き上げる権限であった。スコットランド政府は、この権限を行使しなかった。行使しても見込める税収増が少ないわりに、

---

<sup>(52)</sup> *ibid.*, pp. 127-130.

行使することの政治的リスクが高かったからである<sup>(53)</sup>。

にもかかわらず、2007年以降、各地方政府、とりわけスコットランド政府の財政的自律性は高まっていった。個人所得税の裁量的引き上げ幅は10%まで拡大され、土地課税についても小規模で、相応の包括補助金の削減とセットではあったが、移譲された。これらの権限と、地方税制を間接的に統制する権限を合わせ、スコットランド政府の自律的な財源は、支出全体の2割程度にまで上がった。先述の2014年の住民投票を経て、個人所得税全体の税率決定権と消費税（VAT）の半分を中央政府からスコットランド政府に移譲するという提案が浮上しており、実現すれば、スコットランド政府の自律的な財源は、支出全体の5割にまで高まる見込みである。ウェールズでも、スコットランドと同様の、個人所得税の裁量的引上げ幅10%の権限と土地課税の移譲がすでに決まっている。北アイルランドでは、会社の利益に課税する会社税の移譲が決まった<sup>(54)</sup>。

各広域自治政府における財政的自律性の高まりは注目を引くところであるが、この動きは逆説的に、中央政府財務省の地位を強化することにつながった。というのは、第一に、所得税にせよ、消費税にせよ、会社税にせよ、税の内容の詳細を決め、現場で徴収に当たるのは、中央政府財務省傘下の内国歳入庁（HMRC）だからである。第二に、バーネット算定式が各地方政府への財源移転を大きく左右する仕組みであることには変わりない。各地方政府への財源移譲がなされれば、それに見合う分の包括補助金をいくら減らすかという問題に直結する。繰り返しになるが、その包括補助金を算出するバーネット算定式の運用は、中央政府財務省の権限となっている。つまり、中央政府財務省の匙加減次第で、各地方政府の財政基盤

---

<sup>(53)</sup> *ibid.*, p. 130.

<sup>(54)</sup> *ibid.*, pp. 130–131.

は大きく揺らぐのである<sup>(55)</sup>。

トレンチは続いて、福祉、教育政策に対する分権改革のインパクトを分析している。順にみていく。

まずは、保健・医療分野である。3章でも触れたが、イギリスの公的医療サービスの根幹は、NHSである。NHSは1948年に、その財政の全額を一般財源によって手当され、利用料は無料とする原則が確立された。NHSに対するUK国民の支持は、もはや宗教的崇拜の域に達しているとまでいわれる。NHSは、プライマリー・ケアとその他のケアを厳密に分ける。患者はまず、プライマリー・ケアを提供する家庭医（General Practitioners: GP）の診察を受ける。患者が大病院の専門医による診察を受けたければ、かかりつけのGPに紹介状（referral）を書いてもらわないといけない。GPは、いわばゲートキーパーの役割を果たしている。したがって、NHSは歴史的に、地域密着型のプライマリー・ケアを統制する地方当局と、病院診療を管轄する広域ないし戦略的組織の二層から形成されてきた<sup>(56)</sup>。

分権改革は、NHSの画一性、普遍性、無料という縛りを、少なくとも法的な制約というレベルでは取っ払った。イングランドでは、専門医の診療内容やどの専門医に診てもらうかを患者の選択と契約に委ねる市場主義（market-style）の仕組みが導入された。加えて、自由診療や、自由診療を担う民間企業が運営する医療施設も積極的に奨励された。自由診療といながらも、導入されたのはあくまで疑似市場であるので、民間の私立病院は、診療費を適切なレベルに抑えないと多くの患者に選んでもらえず、倒産の危機に直面する。こうした矛盾を抱えながらも、市場主義的な改革はさらに進む。2010年には、GPたちを統括していた基礎自治体レベルの

---

(55) *ibid.*, p. 132.

(56) *ibid.*, pp. 133–134.

理事会 (local-level commissioning organizations) が廃止され、全病院が単体の自律的な事業体である医療トラストとなった<sup>(57)</sup>。

ウェールズでは、2003年の改革によって、ウェールズ地域にある22の基礎自治体それぞれに地方医療理事会(local health boards)が設置された。地方医療理事会の大多数の理事について、基礎自治体の議会が指名権を有することとされ、医療サービスに対する民主的統制が強化された。これでは、単一の地方医療理事会が管轄する医療サービスの範囲が狭すぎて機能しないという批判を受け、2009年には、主要な諸病院を網羅する7つの医療理事会に組織再編された。スコットランドと北アイルランドでは、大規模な医療組織の変革はみられなかった。分権改革以後、地域によって住民の健康状態に重大な差異をもたらしたとする証拠はないという<sup>(58)</sup>。

第二に、19歳以下の教育を取り上げる。UKの義務教育は、5歳から始まり、初等教育6年間、中等教育5年間の計11年間の課程で構成されている。子どもたちは、中等教育最終年度の16学年には、GCESsと呼ばれる中等教育終了一般資格試験(外部試験)を受けることになる。大学に進学しようとする者は、この試験で最高のAランクの成績を獲得し、シックスファームその他のカレッジで18歳まで教育を受ける必要がある。中学校には、無選抜のコンプリヘンシブ・スクールの他にも、選抜制に基づいて、よりアカデミックな教育が受けられるグラマー・スクールやモダン・スクールがある。これらの学校は、中央政府が任命するが、中央政府から独立して監査を行う教育水準局(Office for Standards in Education)の統制に服してきた。イングランドでは、全国カリキュラム(National Curriculum)は年々内容が詳細となり、規範性を増してきて、それに応じて、GCESsの試験内容も変わっているが、ウェールズ政府と北アイル

---

<sup>(57)</sup> *ibid.*, pp. 134-135.

<sup>(58)</sup> *ibid.*, p. 135.

ランド政府は、イングランドと同様の変化を受け入れず、独自のカリキュラム、独自の試験を実施するに至っている。イングランドでは、地方教育行政当局の統制に服さないアカデミー・チェーン (academy chain) やフリー・スクール (free school) といった自律的に運営される新しい形態の学校も増えてきており、学校が多すぎる学校過密地域と学校が少なすぎる学校過疎地域が生まれるなどの混乱も広がっている<sup>(59)</sup>。

地方教育行政当局を攻撃するというアイディアは、イングランド以外では広がっていない。スコットランド政府は、初等中等教育レベルでは、イングランドで利用されている学校番付表 (league tables) の利用を拒否していることが目立つ程度であるが、高等教育には金と労力をつぎこんでおり、スコットランド住民の学生たちがスコットランドの諸大学に通う際は、授業料 (tuition fees) を無料にしている。ウェールズでも学校番付表の利用をやめ、16歳以上の教育カリキュラムの再編成に際して、ウェールズ版バカロレア (Welsh baccalaureate) なる制度を新設した<sup>(60)</sup>。

分権改革後の各地域の子どもたちの学力は、どのように変化したのか。OECDの生徒学習到達度評価 (PISA) のデータに依拠して2006年と2015年の科学、数学、読解の3科目の成績をみると、学力的に最も高い成果を挙げているのは、弱肉強食の競争原理が導入され、教育システムが混乱しているはずのイングランドである。次いで成果を挙げているのは北アイルランドであり、よりヒューマニスティックなアプローチを採用し、教員を大切にしてきたスコットランドとウェールズにおいて、学力低下の傾向が鮮明になっている<sup>(61)</sup>。

---

(59) *ibid.*, pp. 136–137. なお、UKの教育制度を構成する個々の用語の日本語訳については、下条編著 (2007) 第9章に依拠している。

(60) Trench (2019) pp. 137–138.

(61) *ibid.*, p. 135. Table 1



第三に、年金と福祉諸手当を取り上げる。

年金や福祉諸手当は分権改革以後も、その権限が中央政府に留保されたが、北アイルランドでは、福祉諸手当に関する権限はグットフライデー・ベルファスト合意によって、北アイルランド政府に移譲された。2010年から2015年にかけて、中央政府が福祉縮減策に乗り出してくと雲行きは怪しくなった。イングランドでは、医療、教育、老齢年金に係る支出には、政治的に容易には手が出せない以上、それ以外の福祉諸手当の削減は厳しく行われた。勤労世代向けの手当、とりわけ勤労世帯の租税控除（tax credit）は大幅にカットされた。病気で働けない者や障害者向けの手当も削減され、給付基準がより厳しくなった。既存の諸種の手当を統合するという名目で、ユニバーサル・クレジット（universal credit）なる制度が導入されたが、データ管理の欠陥など問題を多々抱えており、先行きは見通せない<sup>(62)</sup>。

北アイルランドでは、福祉削減の執行をシン・フェイン党が拒否し、中央政府財務省は報復として福祉政策への補助金を削減する挙に出たが、これは、グットフライデー・ベルファスト合意に含まれる均等待遇要請（福祉手当の受給に関し、北アイルランド住民は連合王国の他地域と同等の恩恵が受けられるべきであるという要請）に反するとの疑念が広がった。スコットランドでは、福祉削減が2014年の独立住民投票をめぐる論議に火をつけた。このように、分権後の各地域での様々な福祉政策の展開は、ゆっくりとしたペースであるが、地域間の統制不能多様性を生んでいる。分権改革は一般に、地方政府による政策実験を多数生み出すとされているが、UKの分権改革では、イングランドがリスクな市場主義的諸改革に傾斜しがちであり、そうした傾向にブレーキをかけようとするスコットランド政府、ウェールズ政府、北アイルランド政府による政策保守主義（policy

---

(62) *ibid.*, pp. 139-140.

conservatism) の実験室を多数生み出しつつある<sup>(63)</sup>。

最後に検証すべきは、2016年に決まり、2019年に実行に移されたUKのEU離脱の影響である。第一に、UKのEU離脱をめぐる国民投票で顕著となったのは、深刻な社会的亀裂の存在である。イングランドやウェールズでは、経済的な後進地域に住む高齢者が離脱に賛成したのに対し、若者、都市部居住者、富裕層は残留を支持した。EU離脱派の勝利は、経済グローバル化の敗者が、同じく経済グローバル化の勝者に勝ったともみなし得るが、前者に対して各種社会保障給付という形で再分配する原資を生み出しているのは、後者である。UKがEUを離脱するということは、後者がEUによってもたらされるグローバル化の恩恵を受けられなくなることを意味するが、それではUK全体の地盤沈下を招き、最終的な勝者も敗者もいなくなるという話になりかねない<sup>(64)</sup>。

第二に、ブレグジットは、公共サービスの存続可能性を直撃するだろう。ソーシャル・ケアやNHSの運営はEU諸国からの移民労働者に大きく依存しているが、UKのEU離脱によってEU諸国からの移民を制限すれば、ソーシャル・ケアやNHSを現場で支える移民労働者がいなくなり、ソーシャル・ケアやNHSを制度として維持するのが難しくなることも想定される。第三に、ブレグジットはUKの領域政治 (territorial politics) に大きな影響を与えるだろう。EU離脱を問う国民投票において、スコットランドでは投票者の62%が、北アイルランドでは投票者の56%がEU残留を支持した。この結果を受け、スコットランド国民党 (Scottish National Party) は虎視眈々と、再度のスコットランド独立住民投票を実施する機会をうかがっている。北アイルランドでは、EU加盟国のアイルランド共和国との間にいかなる国境を設けるべきかをめぐって紛争が激化する可能

---

(63) *ibid.*, pp. 140-141.

(64) *ibid.*, p. 142.

性がある<sup>(65)</sup>。

以上のトレンチの分析において際立っているのは、分権改革が教育分野に与える帰結を実証的に示している点である。日本では、地方自治が憲法の明文上保障されており、都道府県や市町村といった自治体の存在感は、政治的にも行政的にも財政的にも大きいものがあることは自明であるが、UKの文脈は日本のそれとは相当異なる。UKは不文法の国であり、中央政府の議会がほぼ万能の権力を有し、基本的に一層制の基礎自治体しか存在してこなかった状況において、分権改革によって、いきなり広域レベルの政府が設置されたのである。日本的に言えば、都道府県のない国で、都道府県が新設されたのと意味合いがある。歴史的な経緯も日本とUKの隔たりは大きく、UKの場合は、スコットランドやウェールズには、そもそもイングランドとは別個の王国が成立しており、北アイルランドでは、民族的、宗教的な亀裂はさらに複雑かつ深刻である。

UKのイングランド以外の3つの地域では、各ネーションが、分権改革がもたらした広域レベルの政府の設立によって、ある意味で宿願を果たしたといえるが、トレンチの分析によれば、各ネーションが広域レベルの政府を通じて、イングランドよりも優れた政策的成果を挙げられたかどうかは別問題である。PISAの点数が教育の成果のすべてではない、PISAの点数を教育の成果指標とみなす考え方自体に市場主義イデオロギーのバイアスがかかっているといった反論が想定されるが、こうした反論は、PISAの点数とは別の指標を用いて観察可能な含意を提示しないかぎり、不毛な水掛け論に終わるだろう。

---

(65) *ibid.*, pp. 141-142.

## 5 おわりに

本稿の締めくくりとして、分権改革と政策的帰結との関係を理論的に考察したスコット・グレアの研究を追う。

グレアはまず、多くの研究によって、分権改革が福祉国家的支出の低減と強固な相関関係にあることを確認した上で、自己支配 (self-rule) と支配の共有 (shared-rule) を概念的に峻別すべきであると主張する。自己支配とは地方政府の自己決定能力を指し、支配の共有とは地方政府が中央政府に影響を与える能力を指す。グレアは、このように前置きした上で、様々な理論を検証している<sup>(66)</sup>。

第一の理論は、地域福祉国家 (Regional Welfare States) 論である。この理論によれば、広域レベルの政府は、当該地域に住まう住民の間での再分配を行い、独自の社会政策を実施して、当該地域の住民を不運から守るとされる。様々な地域福祉国家が福祉ナショナリズムに支えられて、住民福祉の充実を競うと主張するのである。この理論の問題は、まず、国家なき民族 (stateless nations) が自決権を取り戻すというサクセスストーリーに合致した少数の事例—具体的には、スコットランド (UK)、カタロニア (スペイン)、ケベック (カナダ) —のみに焦点を当てていて、一般化できるものではないという点にある。第二の問題は、この種の地域ナショナリストの政治家たち (regional politicians) にとって、この理論が格好の宣伝材料となってしまうことである。第三の問題点は、独自の地域福祉国家の形成を判別する客観的基準がないことである。こうした基準がないと、様々な地域、地方を比較して独自性 (distinctiveness) を検出することが

---

<sup>(66)</sup> Greer (2019) p. 3.

できない<sup>(67)</sup>。

第二の理論は、地方政府の市場理論（Market for Government）である。この理論は、住民が各地方政府の税負担とサービス供給のバランスを評価し、自己の選好に合致する地方政府に移動を繰り返して、結果として、地方政府による最適価格に基づく公共サービス供給が実現するというアメリカの経済学者チャールズ・ティボー（Charles Tiebout）の発想を下敷きにしている<sup>(68)</sup>。この理論の前提には、住民の移動コストが非常に低いという条件が含まれている。住民の移動性の高さを前提条件としても差し支えないアメリカのような国が例外であって、多くの国では、住民の移動を阻害する何らかの要因が働いており、住民は移動コストの高さからアメリカほど気軽に移動できるわけではない。裏を返せば、この理論はアメリカの現実に適用しやすいということでもあり、実際に、ポール・ピーターソン（Paul Peterson）はそのような研究を行って、州や基礎自治体は地域経済の発展に資する政策に注力しがちであり、再分配施策を担うには適さないというテーゼを提示した<sup>(69)</sup>。このテーゼは、日本でも、福祉磁石（Welfare Magnets）論としてよく知られている。ピーターソンによれば、アメリカの州政府は、再分配政策を充実させるとそれを目当てに低所得者が集まり、他方で、富裕層や民間企業は、充実した再分配施策を財政的に支える高い税負担を嫌って逃げてしまう。これが福祉磁石と呼ばれる現象で、地方政府はいったんこの現象のループに嵌まると、財政破綻に至るまで悪循環が続く。換言すると、地方政府は、自らが福祉磁石になることだけは何とし

---

(67) *ibid.*, pp. 4-5.

(68) この理論は、広域レベルと基礎自治体レベル双方の地方政府を包括して視野に入れている。

(69) *ibid.*, pp. 6-7.

ても避けなければならないと必死になる<sup>(70)</sup>。

地方政府の市場理論が画期的なのは、多くの地方政府による市場競争が機能すれば、地方の有力者や地方の利害のしがらみによって地方政府が喰い物にされることを防ぐのだと主張している点にある。日本の地方交付税のような地方政府間の財源調整制度の存在や、地方政府による公債発行の濫発を認めたりすることは、市場規律を歪め、利益誘導を狙う政治勢力がつけ入る隙を与え、結果的に、税金の無駄遣いの横行を招く。このようなロジックは、一定の説得力を有するが、弱点もある。先に述べたように、この理論は抽象度が高すぎて、多くの国々の様々な制度や政治のあり方を考慮に入れていないので、多くの国の政府間関係を説明する理論モデルとしては適用可能性が低いという欠点がある。第二に、この理論は、多くの地方政府が市場規律に基づいて競争するのはよいことであるという規範的バイアス (normative biases) を含み込んでしまっている。第三に、寡占市場が成立しないほど、地方政府を細分化し、より小さな政府として市場競争に駆り立てることが、住民に対する民主的な説明責任や透明性を高めるとは必ずしも断言できない。もしかしたら、小さすぎる地方政府は、無責任で閉鎖的な代物になってしまうかもしれない<sup>(71)</sup>。

第三の理論は、拒否点としての連邦制論 (Federalism as a Veto Point) である。この理論によれば、連邦制国家における州のように、高度に自律的な制度が多数ある国ほど、少数派の利益が拒否権を行使しやすく、現状

---

(70) Peterson and Rom (1990).

(71) Greer (2019) pp. 7-8. ピーターソンの議論に限って言えば、市場万能主義の規範的判断を理論上あらかじめ組み込んでしまっているという評価は、やや的外れである。ピーターソンの議論を仔細に読み込むと、彼は、アメリカの州政府や地方政府が再分配政策を積極的に展開しようにもできない構造的制約の側面を強く押し出しており、結論的には、連邦政府が地方財政を下支えすることや福祉サービス供給の最低基準を連邦政府が担保することを推奨しているからである (Peterson 1981)。

維持に傾きやすいという。この意味で、拒否点となり得る制度は、連邦制における州に限定されているわけではなく、国会の二院制や、制度化された国民投票、住民投票なども含まれる。この理論は、拒否点を操作化する分断化変数（Fragmentation variable）を導入して、拒否点制度を数量的に把握可能なものにしようとしているが、州や二院制、レファレンダムはそれぞれ性格が大きく異なる制度であり、それらを一緒くたにして一元的に計測するのは無理がある。また、この理論は、連邦制を、支配の共有という側面からのみ把握し、自己支配の側面を見落としてしまっている点も問題である<sup>(72)</sup>。

グレアが、自己支配と支配の共有という2つの側面から多国間の分権化の度合いを比較分析する指標として利用している地域自律性指標（Regional Authority Index: RAI）<sup>(73)</sup>の検証については、今後の研究課題としたい。

謝辞：本研究は、公益財団法人日東学術財団の助成を受けた成果である。また、本稿の執筆に際し、城戸英樹立命館大学教授、加藤雅俊立命館大学教授から有益な示唆を受けた。両教授に御礼申し上げる。

---

(72) Greer (2019) pp. 8-11. 他にも、グレアは、ソフトな予算制約が地方政府による過剰な支出や公債の増発を招くとするジョナサン・ロッドン（Jonathan Rodden）らの議論などを取り上げているが、これらの議論は、政治学的には、合理的選択新制度論の文脈で捉えることができ、その意味では、拒否点理論と類似したものと考えて差し支えないように思われる。他方で、これらの理論が市場規律の重要性を強調している点からすれば、市場理論の延長線上でも理解できるものと考えられる（*ibid.*, pp. 11-14.）。

(73) Greer (2019) p. 21. Table 1

## 参考文献

- 下条美知彦編著 (2007) 『イギリスの行政とガバナンス』 成文堂
- Scott L. Greer (2019) 'Introduction: Comparative Federalism, Public Policy and Money' in Scott L. Greer and Heather Elliot (eds), *Federalism and Social Policy: Pattern of Redistribution in 11 Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hanna Kleider, Leonce Röth and Julian L. Garritzmann (2018) 'Ideological Alignment and the Distribution of Public Expenditures' *West European Politics*, Vol. 41, No. 3, 779–802.
- Suzanne Moffatt, Paul Higgs Kistein Rummery and Ian Rees Jones (2012) 'Choice, Consumerism and Devolution: Growing Old in the Welfare State(s) of Scotland, Wales and England' *Ageing and Society*, Vol. 32, 725–746.
- Paul E. Peterson (1981) *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Paul E. Peterson and Mark C. Rom (1990) *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*. Washington, D.C.: Brooking Institution.
- Alan Trench (2019) 'The United Kingdom: Territorial Tension' in Scott L. Greer and Heather Elliot (eds), *Federalism and Social Policy: Pattern of Redistribution in 11 Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.