

# 領域政治と福祉国家

永 戸 力

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 領域政治と福祉国家の関係—理論的検討
- 3 社会的権利は国境を超えるか？
- 4 イングランドにおける NHS をめぐる住民の選択
- 5 おわりに—地方政府における退出と異議申し立てのオプションは実効的なのか？

## 1 はじめに

本稿では、領域政治と福祉国家の関係について考察する。領域政治とは、各地域の政治的ダイナミズムを意味する。福祉国家は、第一章で述べるように、各国において歴史的な背景が異なり、発展のあり方も国によって異なる。しかしながら、現代の国家は、市民生活の多くの局面において、多様な政策手段を駆使している点において共通している。

そこで、まず、領域政治と福祉国家の関係について、様々な論点を綿密に検討したルイス・モレノたちの研究<sup>(1)</sup>を検証する。次いで、国民国家と

---

(1) Moreno and McEwen (2005). 本稿の第一章と第二章では、EU の諸制度に関わる独

しての福祉国家が近年動揺し、福祉国家が、地域、国家、EU（ヨーロッパ連合）から成る多層的な（multi-layered）形態に変化しつつあると主張するマウリツィオ・フェレラの研究を取り上げる<sup>(2)</sup>。さらに、視点を転じて、各地域の公共サービスと住民の関係を検討する。理論的な視角としては、アルバート・ハーシュマンのE（Exit: 退出）V（Voice: 異議申し立て）L（Loyalty: 忠誠）モデル<sup>(3)</sup>を利用する。EVLモデルを用い、イングランドのNHS（国民医療サービス）に対する住民の選択を分析したキース・ドーディングたちの研究<sup>(4)</sup>と、同じくEVLモデルを用い、ノルウェーとスウェーデンにおける各地方政府の各種公共サービスに対する住民の選択を分析したヨン・ピエールたちの研究<sup>(5)</sup>を検討し、福祉国家の変容を明らかにする。

## 2 領域政治と福祉国家の関係—理論的検討

モレロたちは、先行研究では、現代国家の形成（国家や国民の形成、民主化の過程）、国家の諸領域における政府間関係、国民国家に係る政治的諸制度の正統性の危機、脱産業社会におけるグローバル化のインパクトを総合的に研究する視点が弱かったと述べる。現代福祉国家の分析の中心は従来、市民に社会保障を供給するために、国家が自律的に介入する行為の

---

特の用語が頻出するが、それらの用語の日本語訳については、池本ら（2005）を参考にした。

(2) Ferrera (2015).

(3) 本稿の第四章と第五章では、ハーシュマンの理論モデルについての説明が頻出するが、本稿のハーシュマン理解については、ハーシュマン（2005）に大きく依拠している。

(4) Dowding and John (2021).

(5) Pierre and Roseland (2016).

局面に偏ってきた。他方で、領域政治研究 (territorial politics literature) は、社会・福祉政策の次元を無視し、国民国家を所与のものとして扱う傾向が強かった<sup>(6)</sup>。

国家 (政治体) という概念は、ギリシャ語の *politeia* (英語に訳すと polity) に由来する。ヨーロッパにおいて、初期の近代国民国家が形成されたのは 1485 年から 1789 年までの時期であった。その後、19 世紀のヨーロッパでは、産業革命に伴う諸種の経済的・制度的進歩がみられ、それとともに選挙権が徐々に一般大衆に拡大された。このことが、20 世紀の福祉国家として結実する諸々の社会・福祉システムの構築に貢献した。実際、社会福祉の包括的システムの形成は、国家中央政府による規制の増大、標準化、再分配政策を必要とし、結果的に、国家と社会の境界は曖昧になった<sup>(7)</sup>。

国民国家の形成は、政治体の領域的な境界が国民の境界を示しているという考え方をもたらした。人民は共通のアイデンティティと一連の市民道徳を共有しているという理念は、民主的な政治過程への市民参加を促進し、公共政策を展開する中央政府の行動を正当化する言説の支えとなった。国家の範囲は、国民の名において正当化される中央政府の行動によって拡大し、強化されてきた。他方で、そのようにして強化された国家装置は、政治的共同体の国民的性格と、国民的政治共同体によって象徴される (と信じられている) 国民性 (nationhood) の双方を強化した。しかしながら、現代の国民国家は、グローバル化と地域統合がもたらす上からの圧力、自律性の強化を求め、国家からの脱退をちらつかせる領域的マイノリティ (territorial minorities) の挑戦、市場の深化や社会関係の個人化による挑

---

(6) Moreno and McEwen (2005) p. 1.

(7) *ibid.*, p. 2.

戦という3つの方向から、その支配的地位を脅かされている<sup>(8)</sup>。

福祉国家は標準的には、以下の3つの点から理解される。第一に、市民の労働や富に対する市場価値に関係なく、福祉国家が市民に最低限の収入 (minimum income) を保障すること。第二に、病気や失業、老齢といった一定の社会的リスクに直面した個人や家族を支援すること。第三に、市民の地位や階級に関係なく、平等に権原を与えられた全ての市民に対して、福祉国家が一定の同意を得た諸々のサービス (an agreed range of services) を提供すること。つまりは、福祉国家の中心的特徴は脱商品化 (decommodification) である。さらに、階層化 (stratification) のシステムをみておくことも欠かせない<sup>(9)</sup>。

この脱商品化と階層化という2つの指標から、3つの福祉レジームが析出される (表1)。

エスピン-アンデルセン (Esping-Andersen) が定式化した福祉レジームは、以下の三類型である。第一は、コーポラティスト・大陸の福祉レジームであり、職業的カテゴリーを基盤としている。その設立理念は、「特定の職業的カテゴリーの保護と結びついた社会保険」である。このレジームは、不平等を削減するよりも地位を維持することに重点を置いて設計されている。第二は、自由主義的アングロ・サクソンレジームであり、このレジームは貧困削減に重点を置いている。その設立理念は、「市場の優先性および貧困に対する戦いと結びついた残余的給付」である。このレジームは一般財源によって財源が調達されるが、資力調査を伴う残余的な一律給付を特徴としている。社会民主主義的北欧レジームは、経済成長と完全雇用を伴う連帯理念と家族に対する依存の最小化との組み合わせの上に成り立っている。その設立理念は、「平等を求める普遍的給付」である。他に

---

(8) *ibid.*, p. 3.

(9) *ibid.*, p. 4.

表 1 ヨーロッパ福祉レジームの諸特徴

	アングロ・サクソン諸国	ヨーロッパ大陸諸国	北欧諸国	地中海諸国
給付	一律（低水準）	現金（高水準）	一律（高水準）	現金（低水準）
財源調達	一般財源	拠出	一般財源	一般財源と拠出の混合
ジェンダー	女性間の分極化	女性労働の非正規化	職業労働に特化	家族主義的雰囲気
目標	個人の選択	所得維持	ネットワーク化された諸種の公共サービス	資源最適化
イデオロギー	シティズンシップ	ネオ・コーポラティズム	平等主義	社会正義
労働市場	規制緩和	内部市場／外部市場	大規模な公共雇用	巨大なインフォーマル経済
貧困	依存文化	挿入文化	国家主義	援助文化
サービス	残余的・公共的	社会的パートナー	包括的・公共的	家族による援助

出典：Moreno and McEwen (2005) p. 6. Table1.1.

も第四のレジームとして、家族主義的な南欧諸国を含める考え方もある<sup>(10)</sup>。

福祉国家の歴史は、1880年代に、ドイツが強制加入の社会保険を導入したことに始まる。T. マーシャル (T. Marshall) が指摘するように、社会的シティズンシップに属する諸権利は、明らかに社会構造を変え、社会的平等を達成しようとするものと考えられた。包括的な福祉国家は、階級の境界線のみならず、領域の境界線をも横断して社会的連帯を醸成し、地域的特性・民族的特性を有する諸集団の結束を維持しようとし、それを可能とする正統化機能 (legitimation function) を有していた。この点に関していえば、領域政治の観点からすれば、政治的正統性が欠如すれば、領域的自律性の要求へとつながり、究極的には、領域の政治的独立すなわち

(10) *ibid.*, p. 5.

国家の統合力が脅かされるに至るかもしれない<sup>(11)</sup>。

福祉施策の充実は、とりわけ、国家レベルにおいて国民的同一性を強制することに重要な役割を果たしたとされる。福祉の諸制度は、国民共通の遺産であり、国民で分かち合うリスクや国民相互の絆のシンボルであり、将来への国民共通のプロジェクトの表現である、というわけである。国家の守備範囲を市民の日常生活の眼が届くところまで拡張することによって、福祉システムの発展は、市民にとってますます可視的となり、政治的論議や政治的意思決定の重要性を高めた。他方で、そのことは、国家制度の枠組みの内部で活動する国政レベルの政党や政治指導者の求心力の強化につながり、国家制度の統制のあり方が政治的闘争の目標となった。医療、所得補償、公共住宅、教育サービスの供給ないし約束は、市民たちを国家へと縛りつける紐帯を強化することに貢献し得る<sup>(12)</sup>。また、複数民族国家(pluri-national state)の文脈では、下位国家(sub-state: 地方政府)の領域的アイデンティティを既存の国家構造に包摂し、国家全体の領域的統合力に対する潜在的脅威を最小化する領域経営の装置としても機能してきたことに留意すべきである<sup>(13)</sup>。

福祉供給の国家化、官僚制化、司法制度化(judicialization)が進むほど、政治制度のみならず政策形成や公的規制の集権化を招くものと考えられる。第一に、国家性(stateness)と一口にいても、様々な意味がある。民主的なりベラリズムの国家は、市場の諸力によって国家介入が制約されるとするレッセ・フェールの立場をとるのに対し、功利主義的りベラリズムは、J. ベンサム(J. Bentham)が主張したように、最低限の社会扶助を供給するために国家性の強化を求めてきた。マルクス主義や社会民主主義

---

(11) *ibid.*, p. 7.

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

(13) *ibid.*, p. 9.

における国家性は、より機能的な概念となり、国家は、市場の失敗を矯正したり、資本主義的な生産様式を社会主義的な生産様式に転換するものとして把握された。第二に、国家性は、教会その他の中間結社のような非国家的制度を排除し、福祉の分野に公的諸制度を浸透させるものとみなされた。第三に、国家性は、政策形成や公共政策・公的規制の執行における国家官僚の自律性を意味するものとされた<sup>(14)</sup>。

国家と市民社会の相互作用のパターンやその帰結は、経済的な構造化という観点だけでなく、現代の国家アリーナにおけるアイデア・利益・制度・アクターという視角からも検討されねばならない。そうした事例として地方分権が挙げられる。地方分権の推進はかつて、下位国家が補完性と民主的な説明責任を要求したことへの応答とみなされがちであった。しかしながら、現在では、広域的アクター (regional actors) が、ボトムアップ的なグローバル化とトップダウン的な権限移譲の相互作用の結果、最適な福祉供給主体とみなされることが増えてきている。大多数の事例では、現代国家が多様な言語・歴史・伝統を有する領域的共同体や領域的集団と妥協している<sup>(15)</sup>。

地方分権は、広義には、国家の領域を分割した結果として諸地域に新たな制度が設けられることを意味するが、それは、政治的分権化と行政的分権化の二種類に分かれる。前者は、下位国家政府による自律的な政策決定権の行使を含むが、後者は、中央政府によって任命された非省庁的な政府組織の下位国家レベルにおける決定の執行にとどまる。フランスのように、福祉行政の日常的な責任を中央から地方に移し、政府の効率性を高めるトップダウン的に行われる地方分権があり、他方で、地方のニーズや市民の期待に応じて社会福祉諸施策をよりよく調整し、利用可能な情報を最大

---

(14) *ibid.*, p. 10.

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

化する主体として、地方および広域レベルの政府の関与を強く求める議論もある。また、カナダのサスカチュワン州のように、下位国家単位が政策実験の拠点として機能し、国家レベルの変化をもたらしたという事例がある<sup>(16)</sup>。

福祉立法に対する下位国家の自律性は、単一国家の内部に多様な福祉レジームを生み出す可能性がある。同じ国家なのに、市民たちが同じサービスへのアクセスを拒否されたり、同じ福祉サービスへの権原を認められなかったりすれば、こうした政策の多様性は、一国内の領域間連帯（inter-regional solidarity）を破壊する恐れがある。逆に、スペインのバスク自治州政府のように、福祉国家の分権化は、国家と民族の連帯を阻害する諸要因を最小化する「デモンストレーション効果（demonstration effect）」をもたらし、政策的イノベーションを促進することもあり得る<sup>(17)</sup>。

福祉国家が民族形成に成功する度合いは、福祉国家が発達させる国制のあり方に依存する（表2）。

表2 民族および国家構造の諸類型

	連合国家	単一集権国家	分権国家 / 連邦国家
単一民族国家		デンマーク フィンランド フランス ノルウェー スウェーデン	ドイツ（1949年以降）
複数民族国家	スペイン（1485年） UK <sup>(18)</sup> （1707年）	ベルギー（1831年） イタリア（1870年）	カナダ ベルギー（1994年以降） イタリア（1948年以降） スペイン（1978年以降） UK（1999年以降）

出典：Moreno and McEwen (2005) p. 13. Table1.2.

(16) *ibid.*, p. 12.

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

(18) UK とは、イギリス（連合王国）を指す。



各類型について簡単に説明していこう。まず、単一民族・集権構造国家である。典型的には、1789年のフランス革命時のジャコバン派が理想としたフランス国民国家が例として挙げられる。次は、単一民族分権化／連邦構造国家である。典型例は、「協調的連邦制 (co-operative federalism)」と呼ばれてきたドイツである。ドイツ連邦参議院は、各州の代表者たちから構成されており、福祉分野を含む広範な立法について拒否権を有する。第三は、複数民族・集権構造国家である。事例としては、ベルギー（1831年）とイタリア（1870年）が挙げられるが、いずれも国民国家形成の初期に高度に集権的な形態を採用した国家である。第四は、複数民族・連合国家である。事例としては、イギリスと合邦したスコットランド、スペインに吸収されたカタルーニャがある。連合国家においては、地域の独自性や、それを非政治的な形で表現する経路を維持しつつも、国家の統合性を支持する全国政党がしばしば存在している。第五は、複数民族・分権化／連邦構造国家である。分権化した構造を有する国家では、通常、権力は中央から広域レベルの政府に移譲される。反対に、連邦構造の国では、連邦を構成する各单位が自己の領域においては主権的存在であって、国家の各レベルの間で主権が明確に分割されているという特徴がある。典型例としては、カナダのケベック州が挙げられる。福祉国家の国民形成機能は、多層的政府 (multi-level government) という形で国家の複数民族的性格を反映させるべくするが、かといって、福祉国家の拡大過程において、中央政府と下位国家政府との根源的な紛争 (inherent conflict) が生ずるわけではない<sup>(19)</sup>。

福祉資本主義の黄金期（1945年～1975年）において、西側諸国は完全雇用と家庭における女性の無償労働を前提条件として、社会的保護 (social protection) のシステムを発達させてきた。ところが、二度のオイルショック

---

(19) *ibid.*, pp. 14-16.

クによって、豊かで安定した男性雇用を中核とする繁栄のシナリオが狂い、1980年代および1990年代は、ネオリベラリイデオロギーがかつての福祉国家が拠って立っていた理念や正統性を激しく攻撃した。他方で、人口の高齢化に伴う財政危機や労働市場への女性の参加が進み、西側諸国は福祉国家の見直しを迫られた。多くの国々において福祉縮減（welfare retrenchment）や公共支出の削減が実施され、ヨーロッパ全体で福祉国家の後退が叫ばれるようになった<sup>(20)</sup>。

福祉縮減の諸原因を細かく検討しておこう。第一の要因は、人口的要因すなわち、失業と高齢者の増大である。第二の要因は、市民はもはや、福祉支出を賄えるほど高い税金や高い社会保険料を払おうとはしないだろうという考えが各国政府に浸透したことである。第三の要因は、ネオリベリズムの興隆がケインズ主義的福祉国家を直撃したことである。新自由主義者たちは、ケインズ主義的福祉国家が貧困層に貧困から脱する機会を与えるのではなく、貧困層をして国家に依存させていると論じた。P.ピアソン（P. Pierson）のように、大規模な社会保障施策は、組織化された既得権と広範な大衆的支持を生み出すため、福祉縮減を現実に行うのは政治的に困難であるとの見方もあるが、その点を割り引いたとしても、福祉縮減を唱える新自由主義者たちの影響力は無視できないほど大きい。第四の要因として、経済と金融のグローバル化である。資本移動が自由化されたことにより、各国政府は「市場矯正的（market-correcting）」諸施策の実行が不可能になったことが挙げられる<sup>(21)</sup>。

福祉レジームの変容は、国家の領域的統合力を揺るがし、より強い自治を求める下位国家の領域的アイデンティティを政治問題化させる一方、国家がそうした要求に応える能力は低下するであろう。中央政府や中央政府

---

(20) *ibid.*, pp. 17-18.

(21) *ibid.*, pp. 18-19.

が保有する諸資源にアクセスすることはそれほど重要ではなくなるが他方で、全国政党は、下位国家の民族的アイデンティティや広域的自治の要求に対応するのが困難となる。広域自治を叫ぶ民族主義政党が選挙で勝てば、全国政党は通常、政策上の譲歩ないし自律性を与える約束によって、そのような民族主義政党を取り込もうとする。国家が福祉供給から退場したところでは、下位国家の政治アクターが、国家より規模の小さい広域自治の正統性を高唱してきた。しかしながら、下位国家レベルの政府が福祉を充実させていくには2つの壁が立ちほだかる。第一に、下位国家レベルの政府は、高い柔軟性、低い租税、公共支出の抑制を望む経済界からの圧力に敏感にならざるを得ない。第二に、下位国家レベルの政府は、資本投資や産業の再配置にとってより寛大な諸条件を提供することで、激化する国際的競争のアリーナに参加しようとする誘因を持つ<sup>(22)</sup>。

政治家たちは、寛大な福祉給付が他地域からその恩恵を受けようとする者たちを惹きつけるという福祉磁石論を信じがちであるが、こうした主張を長期的に裏付ける経験的な証拠はほとんどなく、地方分権が再分配を制約するかどうかという論点は、いまだに決着をみていない。再分配はさらに、国家の民族構成によって影響を受けるとも考えられるが、K.バンティング (K. Banting) と W. キムリッカ (W. Kymlicka) によれば、福祉縮減と民族的多様性を寛容に受け入れる公共政策との関連性は経験的な証拠に照らして支持できないという<sup>(23)</sup>。

それでは、超国家的なEU化の影響はどうであろうか。EU化のプロセス自体、ヨーロッパ諸国が長年かけて築いてきた平等主義的な民主主義や人権理念の伝統を背景にしているので、複数民族国家において、政治的分権化がヨーロッパ化と並行して勢いを得ているのは驚くに値しない。EU

---

(22) *ibid.*, pp. 20-22.

(23) *ibid.*, pp. 23-24.

はマーストリヒト条約において補完性の原則を規定しており、この原則は、政策決定権を市民になるだけ近いところに分権化すべきことを意味しているからである。さらに、ヨーロッパ型のコスモポリタン・ローカリズムを示す兆候も数多く観察されている。このようなコスモポリタン・ローカリズムは、中規模の「メゾレベルの共同体 (meso-communities)」であり、国家の枠組みの内外に存在している。デンマーク、アイルランド、ルクセンブルグといった小国、バスク州、ワロン地域、ウェールズといった国家を持たない少数民族、ブリュッセル、ラングドック、ロンバルディアといった領域、ベルリン、ロンドン、マドリッドといった大都市圏など多数の事例がある<sup>(24)</sup>。欧州委員会 (European Commission) や EU 構造基金もまた、広域自治や地方分権によって権限を与えられた民族を支援している。EU 自身も社会政策を推進しており、例えば、労働時間指令 (Working Time Directive) を出して、EU 市民の週当たりの労働時間の上限を設けている。EU レベルでは、OMC (Open Methods of Coordination: 開かれた調整法) と呼ばれる仕組みが 2000 年に導入されている。OMC は、EU 加盟諸国の利害関係者や政策関係者たちが関わる共通のガイドライン・評価・政策提案を確立するよう求めるもので、EU、国家中央政府、下位国家レベルの政府から構成される多層的政体 (multi-tiered polity) の運営を支える三者契約の基盤になり得よう<sup>(25)</sup>。加えて、欧州司法裁判所 (European Court of Justice) がその権威を、EU 域内における EU 市民の社会保障に対する権原を保障するために用いている<sup>(26)</sup>。

上記のような多面的検討により、モレノたちは、個人化を福祉供給の特徴的理念とするアメリカモデルに対抗して、「ヨーロッパ社会モデル

---

(24) *ibid.*, pp. 24–26.

(25) *ibid.*, pp. 28–29.

(26) *ibid.*, p. 29.

(European social model)」が EU 加盟諸国に集合的統一性と集合的アイデンティティを提供するのだという信念が広がっていると結論づけている<sup>(27)</sup>。

### 3 社会的権利は国境を超えるか？

フェレラによれば、ヨーロッパの福祉国家史における真の制度的なブレイクスルーは、社会保険であった。社会保険の中核的特徴は、その強制的性格にあった。国家の広範な人口によって共有されるリスクが義務的加入によってカバーされる利点は、3つある。第一に、被保険者一人当たりには保護を与えるコストが少なく済むこと、第二に、社会保険料の（一定比率ないし比例比率の）拠出を求めればよいこと、第三に、不利な立場のメンバーたちを特別扱いにできることが挙げられる。強制加入の保険制度が最初に導入されたのはドイツで、1883年に疾病に対して、1884年に労務傷害に対して、1889年に老齢に対してそれぞれ導入された。19世紀中には、オーストリア・ハンガリー、デンマーク（資力調査を伴う国民年金）、フィンランド、イタリアと導入する国が相次いだ。それ以外の国は補足的な任意保険しかなかったが、20世紀初めの20年間において強制保険へと転換していった。例外はベルギーのみで、同国に強制年金保険制度が導入されたのは1924年のことであった<sup>(28)</sup>。

社会保険制度の適用は、各国民国家の領域内部でも拡大していった。まず適用対象になったのは、一定額の賃金を稼ぐ工業従事者たちであった。適用対象は工場従事者から農業従事者、自営業者へと拡大し、最終的には周縁労働者にまで及んだ。第一次世界大戦の後、適用対象者が急激に拡大

---

<sup>(27)</sup> *ibid.*, p. 30.

<sup>(28)</sup> Ferrera (2015) p. 226.

した。この時期の制度が、職業的に分断された形であっても、国家規模でリスクをプールし、国家規模でルールが標準化されていた点は特筆に値する。第二次大戦後の30年間は、国民福祉国家の絶頂期であり、国民国家の諸制度に特化した社会的シティズンシップが満開となった時期でもあった。この時期に、現役労働者が支払う拠出金によって退職者に支払う給付金を賄う賦課方式の年金財政制度が採用されたことは、世代間の再分配範囲を拡大するという意味において、とりわけ重要であった。非拠出型の一般的な社会扶助プログラムが新設されると同時に、広範な医療サービスを提供するヘルスケア制度の構築もますます進んだ。ヘルスケア制度は、その重点を現金給付から現物給付に移していった。その結果、サービス供給者たる医療専門職が福祉国家の複雑な制度形成にとって、重大な利害を持つアクターとして浮上した。他方で、国民たちにとって、退出というオプションは徐々に閉ざされ、福祉政策をめぐる国内の異議申し立て活動は増大した。しかしながら、福祉諸施策の拡大は、市民の国民福祉国家に対する忠誠強化に大きく貢献した<sup>(29)</sup>。

絶頂期を迎えた国民福祉国家に対して風穴を開ける動きが上下から発生した。上から起こったのは、ヨーロッパ統合の動きである。1958年に設立された共同市場（Common Market）によって、国民福祉国家の対外的境界線を弱体化し始めていた。さらに、1971年EC（当時は、欧州共同体：European Communities）理事会規制1408は、EC加盟諸国の全国民に対する平等な取り扱い、保険期間の加算、給付の移動可能性、単一立法の適用可能性という4つの原則を定めた。これらの原則に基づいてEC競争法が厳格化されると、社会的諸権利と国民領域（national territory）の密接な連動という領域性（territoriality）の原則が次第に侵害されていった。下から起こったのは、公的社会保険の閉鎖性を内側から掘り崩す動きであ

---

(29) *ibid.*, pp. 227-228.

る。1960年代以降、選ばれた職域に属する人々に対してのみ、二階部分の補足的給付その他の付加的給付が提供され始めた。この二階部分の給付は、賦課方式ではなく、積み立て方式によって財源が調達された。加えて、個人の選択と市場原理に基づく三階部分の給付制度も発達した。こうして、社会保険から強制的性格と連帯的性格が剥ぎ取られていった。つまりは、強制的社会保険からの退出オプションが徐々に拡大していったのである<sup>(30)</sup>。

実際問題として、自由移動と競争に関するEU法の段階的拡大は、ヨーロッパの国民福祉国家がかつて保有していた①福祉受給者を国民に限定する権力、②消費を国内空間に限定する権力、③国内領域を管轄する排他的権力（および給付供給者の地位へのアクセスを統制する権力）、④事例を評価する行政的権力（control over administrative case adjudication）という四種類の権力を段階的に浸食した。需要側からみれば、EU域内の労働者やその家族たちが国内のシステムから退出するというオプションが拡大し、供給側からみれば、国内の給付供給者が他の加盟国に参入する（enter）ことが可能となる<sup>(31)</sup>。

以上の検討から、EUにおける社会的シティズンシップの新たな空間構造は図1のようになる。

横軸は、地理的移動が発生する物理的境界を示し、何がそのような境界を通過してよいのかを規定している。縦軸は、社会的共有の階層的移動が発生する制度的境界を示し、誰がいかなる給付を受ける資格があるのか、誰がそのような給付を供給する資格があるのかを規定している。空間Aには、国民福祉の基礎的階層を構成する強制加入の公的社会保険が含まれる。空間Bには、とりわけ年金分野では重要となる二階建て部分の新しい

(30) *ibid.*, pp. 229-230.

(31) *ibid.*, pp. 230-231.

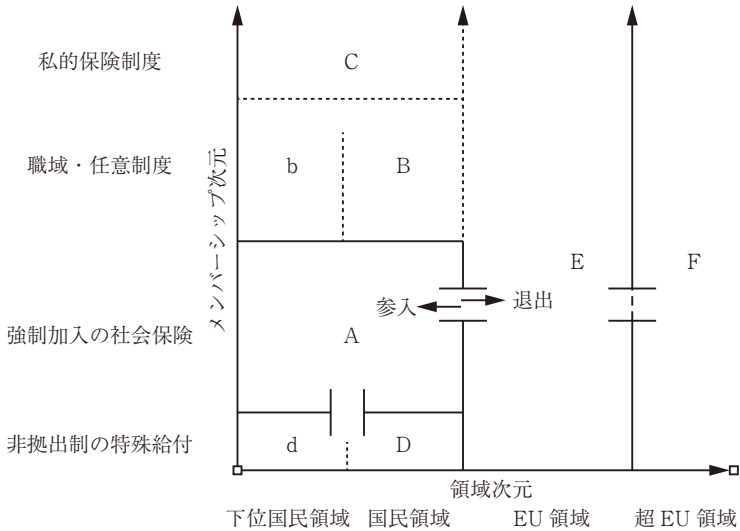


図 1 EU における社会的シティズンシップの新たな空間構造

出典：Ferrera (2015) p. 232. Figure 11.1.

いエリアである。1998 年 EU 理事会指令 49 は、このような補足的年金に対する権利が保護される基本的基準を確立した。2003 年 EU 理事会指令 41 はさらに踏み込んで、職域退職年金制度 (IOP) を監視し、その活動の全てを規制している。この指令は、EU 全体の約 25% の労働力をカバーし、EU 全体の GDP の 29% 近い 2 兆 5000 億ユーロに相当する資産を運営する制度に影響を及ぼしている<sup>(32)</sup>。

空間 C は、私的な任意保険を提供する三階建て部分を指している。空間 D は、資力調査を伴う諸々の給付やサービスの空間である。空間 D や空間 B は、それぞれの内部に下位空間 d や下位空間 b を抱え込んでいる。この状況下で地方分権が進めば、新たな形の分断を招き、国民的に限界づけられた (nationally bounded) 社会的諸権利の維持にとって内部的な脅

(32) *ibid.*, pp. 232-234.



威となるかもしれない。空間 E は、労働者やサービスの自由移動の権利あるいは持ち運び可能 (portability) ルールによって参入や退出が正当化された EU 領域である。EU 領域の形成は一義的には国民的連帯を妨害する源とみなされてきたが、EU は今では新たな連帯形成の役割を果たしつつある。すなわち、EU が自らをシティズンシップの境界線を定義し、これを保護する正統な権威として肯定しつつある超 EU 空間 F が特定される。具体的には、自国でも EU 加盟の他国でもない第三国の国民たち (third-country nationals) を対象として、社会的諸権利の諸根拠について差別しないという原則が 2003 年に、1971 年規制 1408 の修正という形で導入された。むろん、第三国の国民たちに対して無条件に EU 加盟国の国民が有するものと同等の諸権利を与えるのではなく、合法的に居住する第三国の国民に限って与えられる。EU 加盟各国は、自国の領域に合法的に居住するルールを統制する完全な権力を保持しているため、EU 市民権の超 EU 領域化は現実には道半ばである<sup>(33)</sup>。

EU は時代の歩みとともに独自の社会政策を展開してきたとはいえ、その内実は EU 域内において最低基準や共通原則を制定するという規制的な性格を帯びている。フェレラは、2000 年に欧州評議会が採択した根本的諸権利に関する憲章 (Charter of Fundamental Rights) や、前章でも言及した OMC がどの程度実効性を発揮し、社会政策分野における多層的ガバナンスの新たな装置として機能するかが今後の焦点になるだろうと予測している<sup>(34)</sup>。

---

(33) *ibid.*, pp. 234-237.

(34) *ibid.*, pp. 239-241.

#### 4 イングランドにおける NHS をめぐる住民の選択

本章では、イングランドにおける NHS をめぐる住民の選択を分析したドーディングたちの研究を検討する。

近年の分権改革に焦点を当てた研究は、一方で新公共管理（new public management: NPM）改革に、他方で市民の政治参加やエンパワメントに関心を寄せてきた。UK のなかでもイングランドは、公的医療サービスにおける市民の選択拡大の先頭を走ってきたといっても過言ではない。A. ハーシュマン（A. Hirschman）は数十年も昔に、選択—ハーシュマンの用語では退出一の増大は、サービス改善のための公的行為あるいは異議申し立てその他の諸手段を顕著に締め出すと示唆していた。ドーディングたちは、イングランドにおける医療サービスの選択拡大が、ハーシュマンの予測通りに異議申し立てを締め出すかどうかについて検証しようとする<sup>(35)</sup>。

選択と異議申し立ては、もしかすると、単純なトレード・オフの関係にはないのかもしれない。選択の減少は、改善を求める異議申し立ての圧力減少につながり、結果的にサービスが劣化してしまう可能性がある。そこで第一に、個人的異議申し立て（individual voice: IV）と集合的異議申し立て（collective voice: CV）を区別する。IV は劣等なサービスに対して個人的な不満を抱いているだけであるが、CV は集合行為問題をクリアしないといけないので、CV の実行には一定のコストがかかる。CV には多種多様なものがあり、圧力団体を組織して物申すといった大きなコストがかかるものもあれば、単に請願書に署名するといった低コストの集合行為もある。第二に、退出についても区別する必要がある。医療サービスの利

---

(35) Dowding and John (2021) pp. 1403-1404.

用を完全に止めてしまう完全な退出 (complete exit: CE), 公共部門の内部で、ある供給者から別の供給者に乗り換える内部的退出 (internal exit: IE), 公共部門から私的部門へと退出する私的退出 (private exit: PE) という三種類の退出が考えられるが、利用できるデータの制約から、ドーティンクたちは PE の分析に集中する<sup>(36)</sup>。

最も異議申し立てをしそうな人が同時に最も退出しそうな人である場合、退出の増大は、サービス供給主体からサービスの質に対する最も効果的なチェックを奪う。このような「ハーシユマンが機敏な人 (alert people) とみなしている一人々こそ、より豊かで教育水準も高い可能性が高い。この場合、退出が容易となれば、公共サービスの品質改善にとっては二重の打撃となろう。また、私的な医療サービスを購入できなくて国家システムにロックインされた人々は、公共サービスに頼らざるを得ず、公共サービスの質は悪化するであろう<sup>(37)</sup>。

イギリス人の NHS に対する支持は、非常に強固なことで知られている。UK の全ての住民はまず、一般かかりつけ医 (general practitioner: GP) に診てもらう権原を有する。専門医や病院での処置を必要とする場合は、GP に紹介状を書いてもらわないといけない。NHS の改革努力は、患者の選択肢を増やすことよりも優先して、患者の待ち時間を減らすことに費やされた。患者の待ち時間が減少したのは、私設公営の医療サービスに多大な金をつぎ込んだことが部分的に貢献している。かくして、公費で運営される私的医療部門は拡大し、そこでは、同じ公費から給料をもらう一般かかりつけ医が頻繁にパートタイムで働いている<sup>(38)</sup>。

---

(36) *ibid.*, p. 1404. ちなみにドーティンクたちは議論の便宜上、忠誠については取り上げないとしている (*ibid.*)。

(37) *ibid.*, p. 1405.

(38) *ibid.*, p. 1406.

ドーディングたちは、ユーガフ (YouGov) がインターネットユーザーに対して行った5年間 (2005年から2009年まで) のパネル調査データを利用して<sup>(39)</sup>。

数値をみるかぎり、私費で医療サービスを受けたいと希望している人の割合は全体的に少ない (6.9%) が、適時に診療を受けられる確信がない人々のなかでは、やや高めの数値 (12.1%) が出ている<sup>(40)</sup>。また、適時に診療を受けられる確信がない人々のうち、不平を言い、かつ私費で医療サービスを受けたい人の割合は13.3%と比較的多かった。個人的に不平を言う人は、適時に診療を受けられると確信している場合でも私費で医療サービスを受けたいと希望する人の割合が10.1%とやや高かった<sup>(41)</sup>。

ハーシュマンが想定したロックイン効果について検証する。適時に診療を受けられないと思っている人のうち、NHSにロックインされていると感じている人の割合は41.4%であり、適時に診療を受けられると思っている人のうち、NHSにロックインされていると感じている人の割合 (15.4%) を大幅に上回った<sup>(42)</sup>。NHSにロックインされていると感じている人のうち、NHSに個人的に不平を言う人の割合は9.9%であり、NHSにロックインされていないと感じる人のうち、NHSに個人的に不平を言う人の割合 (6.7%) をやや上回っていた<sup>(43)</sup>。

ドーディングたちは、結論的には、NHSの現状を所与とすると、退出オプションが公私のいずれかの部門が供給者として優っているかを判断するシグナルに結びついておらず、異議申し立ての選択肢は、IVでもCV

---

(39) *ibid.*

(40) *ibid.*, p. 1409. Table 3.

(41) *ibid.*, p. 1409. Table 4.

(42) *ibid.*, p. 1411. Table 6.

(43) *ibid.*, p. 1411. Table 7.

でも NHS の質を改善する上で重要であると主張している<sup>(44)</sup>。

## 5 おわりに—地方政府における退出と 異議申し立てのオプションは実効的なのか？

本稿の締めくくりとして、市民を公共サービスの顧客と位置づけ、顧客の選択肢を増やすことで公共サービスの効率性を高めようとする市場主義的な公共経営改革（public management reform）の影響を地方政府レベルで検証したピエールたちの研究を追う。

ハーシュマンは元々、退出を市場と真っ先に結びつくものとして捉え、不満の表出は政治社会において典型的な戦略とみなしていた。昨今の行政経営改革は「選択革命（choice revolution）」と呼ぶべきもので、退出を政治分野においても異議申し立てに代わる現実的な選択肢として浮上させた。こうした改革は同時に、異議申し立てを実行する前提条件の再定義につながった。NPM 改革の重要性はそればかりではない。NPM 改革は、政治家と公務員の役割を部分的に変化させ、政治家は今や長期目標を定義し、公務員はそのような長期目標を追求する上で高い自律性を与えられることになった。スウェーデンは、ノルウェーよりも早期かつ熱心に NPM 改革に取り組んだ。こうした両国の違いを踏まえれば、両国を比較分析の事例とする意義は大きい<sup>(45)</sup>。

M. フリードマン（M. Friedman）は 1955 年の時点で、学齢期の子どもを持つ親にバウチャーを与え、子どもが通う学校を親に選ばせる制度を考案した。時代がフリードマンの構想に追いついてきたともいえる。ハーシュ

---

(44) *ibid.*, p. 1415.

(45) Pierre and Roseland (2016) pp. 738-740. ピエールらの研究でも、忠誠には特に触れていない。

マンの研究が世に出たのは1970年のことであるが、ハーシュマンが目指していたのは、経済理論に異議申し立ての概念を導入することであった。すなわち、彼は、失望した顧客の退出が意味するところの重要な情報は不完全な商品の生産者には決して届かず、退出という選択肢は長期的にも、退出を実行するアクターに莫大な取引費用（transaction costs）を課すものだと理解したのである。ハーシュマンの理論を継承したドーディングたちにとって、退出は本質的に反応の二択モデル—留まるか出ていくか—であった。似たような理論は、ハーシュマン以前にも、C. ティボー（C. Tiebout）によって「公共支出の純粋理論（pure theory of public expenditure）」と銘打って提唱されていた。この理論は、政治分野において異議申し立ての選択を無視し、もっぱら退出オプションに頼ろうとする点に特徴があった。近年では、J. ワレン（J. Warren）が、選択オプションを市民が実効的に行使できる場合、政治エリートたちはそのことを予期した行動（anticipatory behaviour）を取るだろうと主張している<sup>(46)</sup>。

ピエールたちの研究デザインは、ノルウェーとスウェーデンを比較するという最類似システムデザイン（most similar systems design）を採用している。地方政府が公共サービス供給において顧客選択モデルを採用している度合いに関して、ノルウェーは限定的な経験しかないのに対し、スウェーデンは長期に渡って豊富な経験がある。彼らは、退出と異議申し立てを国次元、大衆とエリートの認識次元、初等教育、老人介護、都市計画・公共建築といった異なる部門次元で検証するために、ノルウェーとスウェーデンの地方自治体において、政治・行政エリートを対象とした指導者調査、一般市民を対象とした市民調査をいずれも2012年に実施した。地方政府の政治家に関しては、市長と副市長に対し、地方政府の幹部公務員については、一般事務部門の長、老人介護支援部門の長、起業支援計画

---

(46) *ibid.*, pp. 740-742.

部門の長，財務計画部門の長に対し，それぞれ意識調査を実施している。データソースは表3に示す通りである。

表3 データソース

	ノルウェー		スウェーデン	
	指導者調査	市民調査	指導者調査	市民調査
調査方法	e-mailによる調査	オムニバス調査	e-mailによる調査	質問紙およびe-mailによる調査
標本数(回答率)	1094(44%)	3014(10%)	671(40%)	6289(52%)
調査時期	2012年春	2012年春	2012年春および初夏	2012年秋

注：ノルウェーの市民調査の回答率が低いようにみえるが，オムニバス調査であり，充分な標本数が集まっているので，問題はない。

出典：Pierre and Roseland (2016) p. 744, Table 1.

表4 地方政府の公共サービスに影響を与える手段としての，指導者と市民の「退出」と「異議申し立て」に関する評価

	老人介護	初等教育	計画および公共建築
スウェーデンの指導者			
異議申し立て	70	73	57
退出	43	65	12
異議申し立てと退出の差	27	8	45
スピアマンの順位相関係数	-0.016	0.117**	0.249**
ノルウェーの指導者			
異議申し立て	71	72	57
退出	38	31	11
異議申し立てと退出の差	33	41	46
スピアマンの順位相関係数	0.190**	0.096*	0.152**
スウェーデンの市民			
異議申し立て	27	24	15
退出	40	63	20

異議申し立てと退出の差	-13	-39	-5
スピアマンの順位相関係数	0.121 **	0.186 **	0.096 *
ノルウェーの市民			
異議申し立て	31	30	21
退出	37	49	27
異議申し立てと退出の差	-6	-19	-6
スピアマンの順位相関係数	0.302 **	0.195 **	-0.0027

注：数値は、市民が「ある程度よい」あるいは「非常によい」影響を異議申し立て（選挙での投票）や退出（サービス供給主体の選択あるいは他の地方政府への移動）によって各部門の公共サービス供給に与えていることを示す割合。\* Sig 0.05. \*\* Sig 0.01

出典：Pierre and Roseland (2016) p. 746. Table 2.<sup>(47)</sup>

附表 1 指導者調査における各項目

1. あなたの自治体の市民が以下の各行動によって老人介護サービスの供給に影響を与える機会をどのくらい評価しますか？
  - a. 地方選挙における投票（＝異議申し立て）
  - b. 地方政治家との接触
  - c. 老人介護サービス部門の公務員との接触
  - d. 老人介護部門で働く人々との接触
  - e. メディアとの接触
  - f. デモへの参加あるいはネット上でのコメント書き込み
  - g. 受けるサービスを積極的に選ぶ（＝退出）

選択肢：

- a. 非常によい機会
- b. ある程度よい機会
- c. よい機会でも悪い機会でもない
- d. ある程度悪い機会
- f. かなり悪い機会

注：他の2つの部門についても類似内容の項目となっている。

出典：Pierre and Roseland (2016) pp. 751-752. Appendix 1.<sup>(48)</sup>

(47) この計量分析に関する説明の詳細は、前掲 Table 2 を参照されたい。

(48) この指導者調査における他の2つの部門に関する各項目の詳細は、前掲 Appendix 1 を参照されたい。



附表2 市民調査における各項目

1. あなたやあなたの家族の誰かが地方自治体の老人介護サービスを必要としていると想像してください。あなたが以下の各行動によって地方自治体の老人介護サービスの供給に影響を与える機会をどのくらい評価しますか？
  - a. 地方選挙における投票（＝異議申し立て）
  - b. 地方政治家との接触
  - c. 老人介護サービス部門の公務員との接触
  - d. 老人介護部門で働く人々との接触
  - e. メディアとの接触
  - f. デモへの参加あるいはネット上でのコメント書き込み
  - g. 受けるサービスを積極的に選ぶ（＝退出）

選択肢：

- a. 非常によい機会
- b. ある程度よい機会
- c. よい機会でも悪い機会でもない
- d. ある程度悪い機会
- f. かなり悪い機会

註：他の2つの部門についても類似内容の項目となっている。

出典：Pierre and Røseland (2016) pp. 752-753. Appendix 2.<sup>(49)</sup>

表4から受ける全般的な印象としては、両国とも指導者のほうが市民よりも異議申し立てを高く評価していることが挙げられる。ノルウェーはスウェーデンと比較して退出の数値が低い。スウェーデンの指導者が初等教育部門において退出を高く評価している点も目立つ。計画・公共建築部門において、異議申し立てと退出の差をみると指導者の数値が高くなっている。ここには載せていないが、ピエールたちは、退出オプションの選択を規定する諸要因をより細かく把握するための多変量解析も行っていて、その分析結果によれば、女性指導者のほうが退出を高く評価する傾向にある<sup>(50)</sup>。退出オプションを市民に付与することがエリートたちによる予測的反応の引き金になるというワレンの主張は、スウェーデンの初等教育部門

---

(49) この市民調査における他の2つの部門に関する各項目の詳細は、前掲 Appendix 2 を参照されたい。

(50) *ibid.*, p. 748. Tabel 3.

の指導者による退出の評価データによって裏付けられている。計画・公共建築部門における退出オプションの評価の低さは、市民が地方自治体による計画・公共建築部門のサービスから退出するコストの高さを反映しているとみることができる<sup>(51)</sup>。

以上の検証から、ピエールたちは公共サービスの顧客のエンパワメントは重要性が認められると結論づけている、第一に、実際に顧客によりサービス供給主体を選択する機会を提供しているという意味で重要である。第二に、競争的な市場における供給主体は、ニッチを開拓したり、専門性の高い特殊なサービス—例えば、各種音楽・スポーツ・言語に特化した学校のような事例—を発達させることに向いている。第三に、こうした公共経営改革によって、サービスの顧客とサービス供給主体との直接的な相互作用が促進されている。最後に、私的な代替的選択肢が顧客にとって必ずしもお手頃（affordable）とは限らないイギリスの制度的文脈と、私的な代替的選択肢の財源が租税によって調達されるスカンディナヴィアの制度的文脈が異質である点を見逃してはならない<sup>(52)</sup>。社会的諸権利のさらなるヨーロッパ化にとって、EU域内に無数に存在するであろうこの種の異質性と粘り強く向き合い、乗り越えていくという課題は、厳しい試練になるに違いない。

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、加藤雅俊立命館大学教授から有益な示唆を受けた。加藤教授に御礼申し上げる。

---

(51) *ibid.*, pp. 745–748.

(52) *ibid.*, pp. 749–750.

参考文献

- 池本大輔・石橋拓己・川嶋周一・佐藤俊輔（2005）『EU 政治論—国境を越えた政治のゆくえ』有斐閣。
- A.O. ハーシュマン（2005）矢野修一訳『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房。
- Keith Dowding and Peter John (2011) 'Voice and Choice in Health Care in England: Understanding Citizen responses to Dissatisfaction' *Public Administration*, Vol.89, No.4, 1403-1418.
- Maurizio Ferrera (2005) 'Beyond National Social Right?' in Nicola McEwen and Luis Moreno (eds), *The Territorial Politics of Welfare*. Routledge.
- Luis Moreno and Nicola McEwen (2005) 'Exploring the Territorial Politics of Welfare' in Nicola McEwen and Luis Moreno (eds), *The Territorial Politics of Welfare*. Routledge.
- Jon Pierre and Asbjørn Røiseland (2016) 'Exit and Voice in Local Government Reconsidered: A'Choice Revolution'? ' *Public Administration*, Vol.94, No.3, 738-753.