

学術的知と都市自治体現場

—理論は実践にどう貢献できるか、してきたか—

関西学院大学 法学部 教授 北山 俊哉

研究者は、書物を読むことで理論、あるいは概念を学習し、それを活用することで、現実を説明、あるいは理解しようとする。あるいは、その理論通りに現実が動いているかの検証を行う。さらには、中立的な第三者にとどまらない場合もある。その中から、実践に役立つと考えられるいくつかの理論や概念を紹介してみたい。

1 ピーターソン「福祉の磁石」理論

ポール・ピーターソンの「福祉の磁石 (welfare magnet)」の理論は、行政学者や政治学者の間では、かなりの程度共有されたものになっている。私自身も 1980 年代に書いた紹介論文で言及し、続く行政学者によって、何らかのかたちで言及され続けているものである。しかし、最近、福祉社会学や社会政策論の領域では、ほとんど引用されていないと聞いた。これは、学問が蛸壺のように、外部との情報共有や連携を欠いた閉鎖的な状態になっていることを意味するのかもしれない。まして行政学を学んだことのない実務家にも知られていないものであると考えられる。

簡単に要約すると、ピーターソンは、市町村など基礎自治体は、住民や企業の移動をコントロールすることができないことを重視する。国と国との間の移動は、移民であったり海外直接投資となったりで、それほど簡単ではない。しかし、国内の自治体間の移動は単なる引っ越しである。住民や企業が入って来ることを、そして、出ていくことを、都市自治体が拒否することはできない。

また地方自治体には紙幣を発行する政府の銀行、すなわち中央銀行は存在しないので、財政赤字を紙幣発行で乗り切ることもできない。このような構造的制約の中にある地方自治体が、企業や富裕層に高

率の税金をかけ、また貧困層やホームレスに炊き出しや住居提供等の所得再分配政策をした場合、前者は自治体から出ていってしまい、後者が外部からこの自治体に押し寄せることが考えられる。これが「福祉の磁石」である。そうすると、歳入の減少、歳出の増加が発生し、財政赤字が招来することになる。ピーターソンは、このような都市自治体の構造的制約のことを、「都市の限界 (city limits)」とも呼んでいる。これは通常は、市の境界を意味する言葉であるが、それに上手くかけているのである。

都市自治体には「福祉の磁石」現象のために、「都市の限界」があるために、福祉政策のような所得再分配政策は自らはやりにくい。では、どうするのか。ピーターソンは、連邦政府や州政府のような政府が、これを自ら実施するか、あるいは基礎自治体に必ず実施させるように強制しなければならないというのである。

さて、この理論、概念は日本でも成立しているのだろうか。日本では、生活保護は、機関委任事務、最近では法定受託事務として行われてきている。さらには保護費の 4 分の 3 を国が負担し、残りの 4 分の 1 を都道府県や市町村などの地方自治体が負担している（これも基準財政需要額に算定されて、地方交付税でカバーされることになっている）。ピーターソン風に言うと、必ずやらせるというものであ

ろう。それ以外はどうかだろうか。

2025年に出版された、白取耕一郎『自治体における「負の政策波及」・障害者差別解消条例とホームレス支援政策はいかに抑制されたか-』はこの問題を実証的に論じたものである。同書の関心は、障害者差別解消条例とホームレス支援政策の二つの政策において政策波及が進まなかったこと、そしてその理由は何かにあるが、少なくともホームレス支援政策においては、この政策が実施されることによって、ホームレスが当該市に集まってくることが予想され、このことが同政策の波及が進まなかったことの理由になっていると考えられる。

この点で、ある市が保有するホームレス支援政策に関する実施要綱に以下のような記述があることは興味深い。「対象者が本市に定着する意思がなく、従来の居住地への帰還や他都市での支援等を求めて遠方地へ移動するに当たって交通費が必要であると認められる場合は」、片道切符を支給することができるというもので、まさに福祉の磁石への対抗策を表すものであると考えられる（公平を期するために、同要綱には市内の関係施設への旅費を支給する規定も含まれていることはつけ加えておきたい）。

このことは、都市自治体、とりわけ市長がホームレス支援に熱心ではない、ということを示唆するのではないことを、「福祉の磁石」理論は教えてくれる。都市には「限界」があるのであり、そのような政策は、その限界のより少ない国、中央政府が責任をもって実施する必要があること、たとえ都市自治体がやる場合でも、財政的な裏付けをきちんと国がすべきであることを伝えているのである。

このように考えると、現在のニューヨーク市長、ゾーラン・マムダニの試みは興味深い。自らを「民主社会主義者」と称し、高所得者層や大企業への課税強化を掲げる一方で、幼児教育無償化や公共交通機関の負担軽減などの生活支援策生活コストの引き下げや住宅家賃の凍結などを掲げている。彼が「都市の限界」に直面するか、もし突破できるのであれば、どのような理由か、筆者は注目して観察している。

2 ティブー「足による投票」理論

類似した概念に、経済学者チャールズ・ティブーに始まる「足による投票」がある。これもまた、住

民の移動をもとにした考え方であるために、福祉の磁石に似ているが、これは公共財・サービスの提供に関しての議論である。公共財・サービスの典型である街灯で考えよう。街灯をどれだけ整備するか、そのためにどれだけ税金を支払うか、という受益と負担の望ましさの程度は、住民によって違いがある。少くとも税金が高くても街灯が多い方がいいという人もいるが、街灯は少なくとも、税金が低い方がいいという人もいる。同様のことは、公園や警察、消防についてでもいえる。多くを払えば、多くの公共財・サービスが提供されるが、それを望まない人は、より税負担の少ない自治体を選べばよい。地方自治体がたくさんあれば、住民がよりよいバランスの中から住む自治体を選ぶことができるというのが「足による投票」の概念が示唆することである。手による投票で公共財・サービスの水準を決定するのではなく、足によって、最も自分に適した自治体に住み分けするというわけである。経済学者らしく、住民を消費者としてとらえ、その選好をより満たす自治体を選ぶことができるので、中央集権より分権、地方自治が望ましいという論理展開となる。

これに対して、福祉政策は、所得再分配であり、受益と負担とが一致しない。負担するだけの人がいれば、受益するだけの人もいるというのが所得再分配である。こちらは地方自治体に任せるのが望ましくない、というのがピーターソンの結論になる（所得再分配が望ましくないと思うのであれば別だが）。

3 コルピとパルメ「再分配のパラドックス」理論

この点に関して注意を要するのが、「高福祉高負担」という言葉である。公共財の場合であれば、高い公共財・サービスに対して高い負担ということで、住民の中で一貫している。ところが、所得再分配政策の場合は、高福祉高負担すべての人が同じように重い負担をするという意味ではない。高負担というのは、国全体として租税・社会保険料の国民所得に占める割合（租税・社会保険負担率）が高いという意味なのであり、実際には高所得者がより多くの負担をしていることになる場合が通常である。

税金の払い方でいえば、全員が同じ額を払うというのが人頭税である。これもある種公平である。飲

み会では、5,000円オールなどという払い方をするであろう。市民税でも「均等割」は市民が定額を払うことになる。

これに対して、所得に対して同率の税金をかけるというものもある。これもまた公平であると考えられる。所得に応じて決まる市民税の「所得割」の標準税率は全国一律で10%である。最後に、国の所得税の場合は、累進課税となっている。所得（課税される金額）が多くなるにつれて、税率が段階的に高くなるのである。現在では5%から45%までであるが、昭和期には最高税率が75%に達することがあった。

このようにして高福祉高負担といっても、誰が払うかに注意を払うことが大事であると分かる。このことを理解したうえで重要なのが、コルピとパルメが提起した「再分配のパラドックス」という概念である。

所得の再分配としては、高所得者から貧困層だけへの移転を対象にした制度（選別主義）の方が再分配の程度が大きそうに思われる。しかし実際には、国民全体を対象にした福祉制度（普遍主義）の方が再分配の程度が大きくなるというのが、「パラドックス」である。

まず普遍主義が格差の是正に役立つことを示そう。

例えば当初所得が200万円のA氏と2,000万円のB氏がいると想定する。当初の格差は10倍である。この2人に同じ20%の税率で課税した後、一律200万円を給付するとしよう。普遍主義的な考え方である。

	当初所得	課税 (20%)	課税後 所得	一律給付	可処分 所得
A	200	40	160	200	360
B	2000	400	1600	200	1800

出典：井手 2013 より転載。Kindle 版 location379

同率の課税であり、高所得者にも200万円を給付したにもかかわらず、結果的に、2人の可処分所得格差は5倍となり、当初所得の格差10倍から大幅に縮小しているのである。

さらに、コルピとパルメがOECD諸国を分析したところ、北欧のような、全員が受益者となる普遍

主義的制度の方が、結果として所得格差がより縮小していたことを発見した。

これには、政治的な理由がある。普遍主義の場合、高所得者、中間層も利益を受けるので、福祉予算に対する反対が少なくなると考えられる。選別主義の場合、低所得者しか利益を受けないので、その所得再分配政策に対して中間層から反対が増えることになる。

さらには、低所得者もまた「貧しい人だけの制度」を利用しにくくなる。そのような制度はスティグマ（差別、偏見、負の烙印）を与えるからである。普遍主義的な制度であれば、スティグマなく利用できることになる。

低所得者に対象を絞る、すなわち、弱者救済という政策をとると、再分配が逆にうまくいかなくなり、結果的に彼らが苦しむことになる。対象を広げた方が政治的支持と財源が確保され、結果的に再分配の程度が大きくなる、というのがパラドックスの所以である。

4 加藤淳子「消費税のタイミングの理論」

さて、所得再分配の程度、福祉国家の発展の程度を決めるのにはVAT（付加価値税・消費税）をどれだけのボリュームで導入できるかということに寄っている。そしてその税の導入については、タイミングに着目すべきであるというのが加藤淳子の議論である。

1960年代は全世界的にも黄金の60年代と呼ばれ、世界経済は順調であったが、70年代にはニクソン・ショック、二度にわたるオイル・ショックが世界を揺さぶった。そのショックの前にVATを導入した北欧や西欧の多くの国では、まだ税率が低い段階で制度を導入でき、その後、福祉支出の拡大に合わせて徐々に税率を引き上げることができた。

ところが導入が1970年代以降になった国では、財政赤字が生じてからになってしまい、消費税も結局は赤字を埋めるために使われるだけであるというのが国民の一般感情となってしまい、導入そのものが政治的対立となってしまった。その後も赤字は大きくなり、増税による見返りも実感できないまま、税率引上げが非常に困難になった、というのである。

日本の場合、大平正芳首相は1979年、財政再建

を目的として日本で初めて「一般消費税」の導入を正式に閣議決定した。しかし、国民や野党、党内の激しい反発と同年10月の衆議院選挙での大敗を受けて、導入は断念・撤回された。次に、中曽根康弘首相は1987年に消費税と似た仕組みの「売上税」法案を国会に提出した。しかし、選挙での激しい反対や小売業界などの強い反発に遭い、法案は廃案となったのである。

竹下登首相が1988年に3%の消費税導入に成功したのは、竹下首相ならではの徹底した根回し、粘り強い政治交渉を重ねたためもあるが、バブル景気の真っ最中であり、高い経済成長率、税収増加、株価と土地価格の上昇の中であったということも重要な要素となっている。

5 ピアソン「タイミング、順序理論」

加藤淳子の理論をより広い文脈で、すなわち、租税だけに限らないかたちで展開したのが、ポール・ピアソンである。ピアソンは政治における時間の要素を真剣に考えるべきだと主張する。なにが起こったのかだけではなく、いつ起こったのかも重要である。あるいはどのような順番で起こったのが重要であるといった指摘である。

彼がこの理論を展開するまでの政治学では、何が重要であるか、回帰分析を使って説明するというものも多かった。これはあたかも料理を作るのに、最善の素材を集めればよい料理ができあがるという考え方と変わらない。実際にはどのような順番で味付けをしていくか、下ごしらえをどのタイミングでするかは料理の味を決定する。

日本でも料理の「さしすせそ」がある。これは、日本料理で調味料を入れる基本的な順番を覚えるための語呂合わせである。さ：砂糖、し：塩、す：酢、せ：しょうゆ（「せうゆ」と書かれていた昔の仮名遣いの「せ」）、そ：みその順である。

砂糖は食材に浸透するのに時間がかかるため、最初に入れる必要がある。次に、塩には食材の水分を外へ引き出す作用があり、塩を入れると砂糖が入りにくくなるため、砂糖の後に加える。酢は加熱しすぎると酸味が飛びやすいため、ある程度火が通ってから加える。しょうゆは香りが大切なので、煮上から少し前に加える。みそはしょうゆ以上に香りが重

要なため、最後となる。すなわち、順番が変わると、最終的な味が全く変わってしまうのである。このようなことは政治現象でも様々なことが適用可能である。

6 ファレティ「分権の順番理論」

この順番理論を地方分権に適用したのが、トゥリア・ファレティである。彼女の研究は、分権の順序理論（sequential theory of decentralization）と名付けられているもので、分権化を、行政的分権化、財政的分権化、政治的分権化の3つの過程に分類し、それが生じた順番によって分権化の効果に差が出てくるという主張を行っている。

行政的分権化とは教育や保健、社会福祉や公的住居などのサービスの管理運営や提供を地方政府に移譲することである。意思決定権限の移譲は必ずしも必要条件とはしない。次に述べる財政的分権化がこれに伴うこともあるが、地方政府だけがコストを負担する場合もあり得る。

財政的分権化とは、地方政府の歳入や財政的自律性を増大させる政策である。中央政府からの移転支出の増大、地方税の創設、国税の税源移譲のように多様な制度形態がありえる。ここでは補助金などの増大も財政的分権化としていることに注意が必要である。

最後に、政治的分権化とは、政治的権限や選出能力を地方のアクターに移譲する制度変化である。それまでは任命されていた市町村長や知事を公選化したり、地方議会を創設したり、地方政府の政治的自律性を強化するような政策がその例である。

これらの分権化は必ずしも同時に行われるとは限らず、それぞれが別のタイミングで行われることがある。そしてその順序によって、分権化が進んだ段階で市町村長や知事が有する権力には違いが生じるというのが彼女の主張である。彼女はこの理論をラテンアメリカ諸国に適応し、コロンビアでは1986年から1994年にかけて、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化という順番で行われ、地方アクターの自律性が強い体制となった。逆にアルゼンチンにおいて1978年から1994年にかけて行われた分権化は、行政的分権化→財政的分権化→政治的分権化の順番で行われ、地方の権限がほとんど増えな

い結果となった。

これ以外にも、政治的分権化→行政的分権化→財政的分権化という場合もあり得るという。政治的分権化が行われたものの、次の段階で行政的分権化しか行われず、財源なきサービスについて公選リーダーへの不満が高まることが起こった場合には、分権化の効果が上がらないことになる。しかしながら、公選リーダーたちの努力によって財源が与えられるならば、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化の場合ほどではないにせよ、ある程度は中央地方関係が変化を見せるであろうというのである。

近刊予定の拙著、『公共政策と中央地方関係』では、この理論が日本においても適用可能かを論じている。日本の明治の地方制度は、特に第二次世界大戦後と比べると集権的なものであるとされているが、市町村には議会が存在しており、議会を介して市町村長が選ばれていた。すなわち、直接公選ではないものの、住民が選んでおり、任命制ではなかったのである。府県知事は官選であり、内務省の役人が任命されていたものの、府県にも府県会が存在していた。地方政治家が先に民主的正統性を獲得していたため、その後の財源や権限の獲得を要求しやすくなり、地方自治が強くなっていったと考えられるのである。明治の地方自治においては、財政的分権化が特に遅れていたが、昭和になってから、義務教育費国庫負担金制度や地方分与税などの財政的分権化が進んでいったのである。

7 終わりに

以上、理論が現実の理解、説明に使えることを示してきた。そもそも、理論が役立つためには、現実がなぜそうなっているかということの観察力が重要である。現実をそのまま受け入れてしまうと、それに対してなぜそうなのかという疑問が生まれてこない。筆者はNHK総合の『チコちゃんに叱られる!』のファンであるが、あの番組で取り上げられる疑問には実に奥深いものが多い。なぜ年度は4月始まりなのか、どうして北海道だけ「道」と言うのか、当たり前と受けとめてしまっていることをあらためて問われると答えられないことが多い。答えられないとチコちゃんに「ボーっと生きてんじゃねーよ!」と叱られてしまうのだが、むしろ「ボーっと

生きて」いると、あの番組で取り上げられるような問いにまずたどり着かないのである。どうしてそうなのか、という問いに気づくことが重要である。

本稿の例で言うと、1 どうして自治体は福祉政策に乗り気ではないのか、2 どうして公共財・サービスの分配には地方自治体が望ましいのか、3 どうして弱者救済政策は弱者にとって不利になるのか、4 どうして日本は消費税の税率が低いのか、消費税増税に苦勞しているのか、5 どうして分権の順番が変わると分権のあり方に違いが出てくるのか、などである。それらの問いに答えようとするときに、役立つかもしれないのが理論や概念なのである。学者・研究者はそれを日頃考えているのであり、ぜひとも使っていただきたいのである。

参考文献

- 井手英策 (2013) 『日本財政 転換の指針』 岩波新書
- 加藤淳子 (2024) 「租税政策をめぐる福祉国家の政治：比較の中の日本」 東京大学法学部「現代と政治」委員会編『東大政治学』 東京大学出版会
- 北山俊哉・近刊・『公共政策と中央地方関係』 東大出版会
- 白取耕一郎 (2025) 『自治体における「負の政策波及」：障害者差別解消条例とホームレス支援政策はいかに抑制されたか』 法律文化社
- ピアソン、ポール (2010) 『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』 粕谷祐子監訳、勁草書房
- Falleti, Tulia G (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Korpi, Walter; and Palme, Joakim. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63 (5):pp.661-687.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Brookings Institution.
- Tiebout, C. (1956) "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*. 64 (5): pp.416-424.

