

## わが国の地方行財政改革とブレア政権の分権改革の教訓

花 輪 宗 命

はじめに

現在、わが国では地方行財政改革との取り組みが進められている。本稿は、その改革を推進するに当たり、筆者が参考となると考えている英国の事例について調査・研究した内容を報告するものである<sup>1)</sup>。

我が国では、1993年衆参両院における全会一致の決議に基づき、地方分権の推進に取り組み始めた。

その第1段階では、1995年村山内閣のもとで成立した地方分権推進法に基づき、地方分権推進委員会（第1次）が発足し、数次にわたる勧告を経て、国と地方の役割分担の見直しについて、権限の移譲の具体的な内容と方向性が明示された。更にこの勧告に基づき、1997年7月、森内閣のもとで「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が可決成立した。しかし、この権限の移譲に伴うべき税財源の移譲の課題については、当初の任期を1年延長して取り組んだ地方分権推進委員会（第1次）の下でも、具体的な案の詰めに至らなかった。

2001年、森内閣が退陣し、小泉内閣がその後を襲った。小泉首相は、惨憺たる状況下に喘ぐ我が国の財政と、グローバル化の波に乗り遅れた結果、長期低迷からなかなか脱却できないでいるわが国の経済・産業に再び活力を取り戻すべく「聖域なき（経済・財政の）構造改革」と取り組むと、高らかに宣言した。

地方分権推進委員会（第1次）は、小泉内閣の船出を好機と捉え、2001年7月、6年に及ぶ活動を締めくくる形で、最終報告書を小泉首相に提出した。提出に当たり、諸橋委員長は談話を発表し、地方分権推進委員会の6年間の活動の（主として「権限委譲」に係る）成果を誇らしく総括し、「しかしながら、その成果は、地方分権改革を完了させる目標（「頂上」）からすると、これからその『頂上』を目指すベースキャンプを築いたところ

だ。」と表現した。

言い換えれば、「国から地方への税財源の移譲」という大きな課題は、これから急峻な調整過程に入らなければならないことを認め、しかし、その課題は、国の経済・財政構造改革と密接な関係にあることから、小泉内閣が積極果敢に取り組もうとしている「聖域なき（経済・財政の）構造改革」の進捗と整合をとりながら進めて欲しいと委ねたのであった。

小泉内閣は、それらの付託に応える形で、国と地方、及び（国と地方を含む）公共部門と民間部門の役割分担に関する改革の方向性を次々と打ち出していった。その試みは、それまで何代かの内閣がチャレンジし、実質的な成果を生み出しえないでいた諸々の課題に、少なくとも具体的な一步を先に進めるものであったと評価すべきである。

しかし、それまでのどの内閣でも実施しえなかった改革については、その後の結果から判断し、いくつかの疑問を禁じえない点がある。例えば、

- ① 民営化の推進による行財政改革を進める時に、「民にできるものは民に」という単純な仕切りで、「公」と「民」の役割分担を決めることで良かったのか？
- ② 地方分権改革を進める時に、「地方にできるものは地方に」という仕切りで、地方への権限委譲を進めても良かったのか？
- ③ 地方分権を進めるに当たって、財源の裏づけはどうしたら良いのか？
- ④ 地方分権の受け皿となる地方自治制度は、どのようであるべきか？
- ⑤ 特に、中間政府としての都市自治体の台頭と、それ以外の周辺自治体の位置づけは、どのようにすべきか？                      などの疑問である。

筆者は、これらの疑問に答えるべき参考事例（経験）を、ヨーロッパ、特に英国における近年の経験を総括・評価し、それとの対比で考察する必要性を痛感していたので、長期在外研究の機会を最大限活かし、この調査・研究課題と取り組んだ。

では、なぜ英国なのか？ それには、概ね次のような背景がある。

- ① 新自由主義的立場からの行財政改革を断行したサッチャー政権の流れは汲みつつ、労働ブレア政権は、「分権改革」を推進する面で、保守党との差別化を図った実績があること

- ② 近年の日本の行財政改革のメニューの「本家」である英国が、これからどの様に分権改革を進めていこうとしているのかを学ぶことは、我が国の分権を含む行財政改革を進める上で大いに参考になるのではないと思われること
- ③ 英国の政権の成り立ちは議員内閣制であるが、それに範をとった日本の内閣が取り組んでいる改革の進め方は如何にあるべきかについては、「本家」の英国に大いに参考とすべき知見や経験があるはずと考えたこと

である。

## I 英国の地方行財政改革の変遷と現状

### (1) サッチャー政権下での行財政改革

有名なJ.ブライスを引き合いに出すまでもなく、地域自治・住民自治を基本とする民主主義の伝統は、福祉国家の理想を実現しようと試みた戦後の英国において育まれてきた。

しかし、反面、恵まれた条件に安住する住民サイドの一部にモラル・ハザードが生じ、公共部門における非効率の蔓延が放置されるなど、地方自治の進展がもたらす負の側面が目立つようになってきた<sup>2)</sup>。

それは、1960年代以降、英国の国家と経済の地盤沈下という現象となって現れた。ブレア政権が誕生し、地方行財政改革と積極的に取り組み始めた時期にさかのぼる20年余り前の英国とその経済は、正にこのような状態にあった。

保守党のサッチャー政権が誕生した背景には、英国をこの状態から脱却したいとの願いがあった。ブレア政権の分権改革の狙いと背景を深く理解するには、そのアンチテーゼともいべき行財制改革を敢行したサッチャー以降の保守党政権下での一連の行財改革に遡って振り返る必要がある。

保守党政権は、一言で言えば、自由主義経済の理念に基づく行政改革を断行した。その改革手法は、小泉政権が「聖域なき行財政改革」を進める際に大いに参考とした、PFI (Public Finance Initiative) やエイジェンシー (わが国が「独立行政法人」として導入した制度のモデル)、市場化テストなど、いわゆるNPM (New Public Management) の導入であ

表—1 戦後のイギリスの政権

1945-51	C.アトリー (労)
1955-57	A.イーデン (保)
1957-63	H.マクミラン (保)
1963-64	G. D.ヒューム (保)
1964-70	H.ウィルソン (労)
1970-74	E.ヒース (保)
1974-76	H.ウィルソン (労)
1976-79	J.キャラハン (労)
1979-90	M.サッチャー (保)
1990-97	J.メージャー (保)
1997-07	T.ブレア (労)
2007-	G.ブラウン (労)

った。

注目すべきことは、サッチャー政権が、このNPMの手法を、主としてモラル・ハザードや非効率な経営の温床と見る地方自治体に集中的に適用しようとしたことである。自治体いじめとも見える改革の集中的導入により、地方自治体の弱体化を進め、分権化とは全く逆の、中央集権的な単一国家への再構築に邁進したのである<sup>3)</sup>。

その象徴的事件は、1986年のGreater London Council（大ロンドン庁）の廃止であった。当時のGLCは、その後のロンドン市長に返り咲いたK.リビングストン氏が議長（日本では「都知事」）を務めていた。サッチャー首相は、当時“Red Ken”とも称され、同政権にいちいちたてをつくゴリゴリの社会主義者のリビングストン議長を放逐するために、GLCを解体したのであった。

自由主義経済の理念に基づく行政改革を断行したサッチャー政権は、大幅な規制緩和（ビッグ・バン）を梃子に、ロンドン市場を世界の金融センターの位置に復帰させ、ロンドン市場の活況を契機に、英国経済は活力を取り戻した<sup>4)</sup>。

経済再活性化の成功の勢いに乗り、サッチャー政権は、地方行財政面でも新たな改革に乗り出した。自由主義経済の理念に忠実な地方税改革を試みようとしたのである。所得の再配分機能を担うべき国税と異なり、住民の身近な生活に関連する行政サービスの提供を行う地方自治体の財源は、寧ろ「受益者負担の原則」により近い税制であるべきと考えたのである。

当時の英国の地方自治体の主要な財源は、レイト（Rate）と呼ばれる、日本の固定資産税に近い税源に依拠していた。これは、性質上資産課税の側面も備えており、地方税が備えるべき「受益者負担の原則」に抵触する側面もあった。サッチャー政権は、地方自治体の主要な財源をレイトから、より受益者負担の原則に忠実な「人頭税（Poll Tax）＝コミュニティ・チャージ（Community Charge）」に切り替える地方税制改正案を、1990年強行導入した<sup>5)</sup>。

しかし「人頭税」は明らかに経済的弱者の負担増をもたらし、経済的に恵まれた層を優遇するものであった。この頃には既に、サッチャー行財政改革が所得の個人間格差や地域間格差をもたらし、拡大したことへの国民間の不満が盛り上がっていたこともあって、「人頭税」に反対する反対運動や暴動が英国各地に勃発し、サッチャー政権は退陣へ追い

込まれた。

現在わが国でも、サッチャー流の改革に多くの範をとった小泉改革が、「人頭税」創設の提唱こそしなかったものの) 結果として各種の格差をもたらし、拡大したと批判されていることを想うと、今後のわが国の地方税財源のあり方を考える際に、必ず念頭においておきたい先行経験である。

## (2) メージャー政権下での行財政改革

「人頭税」の不評から退陣に追い込まれたサッチャー首相に代わって、同じく保守党の若手、J.メージャーが政権に就いた。メージャー首相は、早速、不評の「人頭税」を廃止し、1993年4月、元のRateに近いCouncil Tax (カウンスル・タックス) へ戻した<sup>6)</sup>。

Council Taxは、Rateがもつ資産税の側面とCommunity Chargeがもつ人頭税の側面を併せ持つ税制である。すなわち、この税は、居住者用資産を課税評価基準とする資産税で、納税者はその居住用資産の占有者であり、1つの居住用資産に成人2人の居住を基本としているのである。

しかし、Rateとの違いは、かつては地方の財源であった非居住用資産のレイトが国税収入とされ、Council Taxの税源基盤は、Rateの時代のそれよりも少ないものとなった。言い換えれば、中央政府は、地方の税源のうち、比較的潤沢な非居住者用資産(日本で言えば「法人の所有資産」) 課税はしっかりと中央政府の財源として確保した上で、居住者用の資産課税の税源のみを地方に戻したのであった。

しかしメージャー政権は、かげりが見え始めていた英国経済の建て直しに目立った成果を上げられなかったのみならず、冷遇されていると批判されていた地方への配慮にも、目覚しい施策を打てないまま急速に支持を失い、上げ潮ムードの労働党のブレアに政権を奪われることになった。

## (3) ブレア政権の登場

1997年、5月1日の総選挙で、659の総議席中、労働党は418議席という歴史的な大勝を収め、18年振りの政権に復帰した<sup>7)</sup>。

ブレア首相は、かつての労働党がとった社会主義路線でもなく、保守党がとった自由主

義路線でもない「第3の道」を提唱し、経済政策などの面では保守党政権の路線を継承・一部強化する一方、住民生活により近い側面での行財政施策については、地域のイニシアティブを尊重する政策スタンスをとった。

ブレア首相の政権運営は、一見サッチャー政権ばりのトップ・ダウンで進められたが、保守党政権との違いは、国民世論を吸い上げ、機敏に対応する官邸主導型のシステム導入したことにあった。そして、保守党政権路線との顕著な違いとして、特に「分権化」の推進と取り組んだ。

## II ブレア政権下での自治体改革：地方分権の推進

### (1) 背景と労働党政権の地方分権施策

英国内では、ブレア政権の下で民主主義の変質と形骸化が進んだと言われているが、一方では、地方分権と市民活動の活性化が推進された点で、民主主義の活性化が進んだとも評価されている<sup>8)</sup>。民主主義の活性化は、ブレア首相が強い使命感のもとに積極的に目指した目標かどうかは確証が持てないが、「地方分権の推進」は、労働党に政権を奪還させた中心的なモメントであったことは間違いない。

正式な国名は「連合王国 (United Kingdom)」であるイギリスでは、従来からスコットランドやウェールズに市町村を越える広域自治体は存在せず、それぞれの地域を管轄する中央政府の官庁が地域政策を担当していた。このような地方制度に対し、1970年代の労働党政権の時代に、この二つの地域への分権構想が論じられたことがあった。しかし、両地域に議院内閣制の地方政府を置くと言う構想は、1970年の住民投票で規定の賛成票が得られず、挫折した経緯がある。

しかし、その後前述のサッチャー政権の下で、スコットランドは中央政府からの補助金を大幅に削減され、著しく疲弊した。スコットランドの経済は、国営企業に依存する面が強かったが、サッチャリズムはこうした国営企業を民営化させ、労働組合と対決する路線をとったためである。サッチャー政権の冷遇に対し、スコットランドでは、再び分権構想を進めようとする市民運動が起こり、徐々に本格的な制度構想を検討する動きに発展していった。その成果としてのスコットランドにおける地方政府設立構想は、1992年の総選挙の際、労働党のマニフェストに取り入れられた。しかし、この総選挙では、労働党が予想

外の敗北を喫したため、分権構想はいったん遠のいたかに見えた。

しかし、1992年の総選挙の後、スコットランド出身者のジョン・スミスが労働党の党首に就任し、分権は労働党の重要政策に位置づけられた。その後、J. スミスが急死し、その跡を襲ってブレアが党首に就任した際、労働党の憲政会議は、ブレアが政権を奪回したら直ちに分権を実現するという言質をとった。これが1997年、ブレアが政権に就いた直後、分権立法を実現させた背景である<sup>9)</sup>。

## (2) スコットランド議会の創設

1997年9月、分権立法に基づき、スコットランド議会（Scottish Parliament）設立の是非を問う住民投票が行われた。この住民投票の結果、賛成74.3%で、129名の議員よりなるスコットランド議会が創設されることになった。

この結果、スコットランドには、国が留保する権限以外の分野での直接的立法機能と域内税率変更権（3%以内）を持ち、議会での選挙で選ばれる首相を長とする地方政府が設立された。この自治政府は、財政面では、依然として中央政府に依存する面が強いが、教育や福祉政策などの分野で独自の政策を展開している<sup>10)</sup>。

## (3) ウェールズ議会の創設

同じく1997年9月、ウェールズでも自治政府設立の是非を問う住民投票が行われた。こちらの住民投票では、賛成50.3%という僅差で、ウェールズ議会（The National Assembly for Wales）の設立が決まった。この議会は、60名の代議員よりなる議会で、そのうち男女の構成比が1：1となる特色あるものとなった。

ウェールズ議会は、国の法律を施行するための二次的立法権を持つが、税率変更権や独自課税の権限は無い<sup>11)</sup>。

## (4) 北アイルランド和平合意と議会の創設

これに対し、第3の候補である北アイルランド地域における地方政府設立の動きは、複雑な行程を辿った。同地域では、地方政府どころか、本体であるアイルランドと合体して英国から独立する根強い運動があり、地域内での紛争が続いていたからである。

そこでブレア政権は、先ず、1998年4月に、北アイルランド地域紛争に関する和平プロセスの最終合意を取り付けた。これを踏まえ、同年5月、住民投票が行われ、賛成95%という圧倒的大差で、北アイルランド地域議会の設立が決まった。

しかし、IRAの武装解除問題で自治政府の組閣が難航し、2000年、自治政府の機能は停止され、政府機能は、従来どおり中央政府の北アイルランド省が所管することになってしまった<sup>12)</sup>。その後、ブレア政権の下で交渉が続けられ、ブレア首相が政権を去ることになった直前の2007年5月、ようやく自治政府が成立した<sup>13)</sup>。

#### (5) イングランドにおける地方分権

これまで見てきた地方政府（議会）の設立に係る分権推進の背後には、改めて指摘するまでも無く、歴史的・民族的背景がある点は否めない。従って、そうした背景が無い地域でも行財政運営の民主化や効率化を更に進めるため分権を進めることに意義があるか、という点を検討するには、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける地方政府設立の動きは必ずしも参考にはならない。この点では、イングランドにおける地方分権改革が、どのように進められているか或いは進めようとしているかを分析することが肝要である。

ブレア政権は、スコットランド及びウェールズにおける分権達成の勢いを駆って、イングランドでも分権を進める働きかけを開始した。

手始めは、地域開発公社の創設であった。1998年11月、ロンドンを除く8地域に、特殊法人：Regional Development Agenciesを設立した。投資と経済活性化施策が、突出してロンドン圏に集中している偏在状況を是正し、イングランド内の各地域が均衡ある発展を担う役割を担う組織である。なお、他地域に少し遅れたが、2000年、ロンドンにもロンドン地域開発公社：LDAが設立された。

地域開発公社には、意思決定機関としての理事会のほか、管轄する地域の開発の方向性や戦略立案に地域住民の意見を反映する議決機関：Regional Chamberがおかれた。地域振興施策の立案・執行に限られるものの、それまでは専ら中央政府が掌握していた権限を、地方に分権化しようとするものであった<sup>14)</sup>。

更に、2000年7月、大ロンドン自治体：Greater London Authorityが創設された。これ



は、言うまでも無く、サッチャーによって解体されたGLCを復活させたもので、事実上一体的な経済圏を形成している大ロンドン圏の地域経営を統合的に管轄する自治体の必要性に応えたものであった<sup>15)</sup>。

そしていよいよ2002年5月、ロンドンを除くイングランド内の8地域において、地域議会を創設し、分権を推し進めようとする提案：『自らの地域は、自らの選択で：Your Region, Your Choice』<sup>16)</sup>を公表した。アングロサクソン系住民が支配的なイングランドの中でも、スコットランドに隣接するノース・イーストや、ウェールズに隣接するコーンウォール地方のようにケルト系住民が比較的多い地域では、中央政府の支配から自立する地方政府の設立を求める市民運動が根強く存在している。『Your Region, Your Choice』構想は、イングランド内部にありながら中央政府の政策的配慮から比較的取り残されがちであった「辺境」地域が、より自立して、自らの地域の経営を自らの判断と選択のもとに進められるような地方制度に改編しようとする提案であった。

この構想に基づき、2004年11月、地域議会の創設に積極的であると見られていた北部3地域で、地方議会創設の是非を問う住民投票が実施された。しかし、緒戦のノース・イースト地域で、地方議会創設の提案は圧倒的多数で否決されてしまった。分権化は、ブレア政権が理念先行で進めようとした施策で、必ずしも市民サイドからの強い要望に応えたものではなかったことが露呈した形になった。緒戦に勝利したら、順次実施していく予定であった其の他の地域での住民投票も、急遽中止された。

そもそも、イングランドにおける地方制度は、複雑な歴史的経緯の中で、一貫した原則を欠く多様な形態が混在している。原則は二層制であるが、大都市を核に一体的な広域経済圏を形成している地域には、いわゆる単層自治体：Unitary Authorityが形成されているところもある。旧来の二層制の地域では、依然として中央政府に依存する傾向が強い地域が多いが、他方、Unitary Authorityが形成されている圏域では、中央政府に一定の距離を置いて、当該圏域独自の統治機構の構築と地域振興施策の展開を志向する傾向が認められる地域もある。要するに、一枚岩ではないのである。

こうした現状を踏まえ、ブレア政権は、Unitary Authorityが形成されている地域においてのみ地域議会を設置する案も提示したが、地方自治体構造の再編が必要であり、反対意見が強い。

地域議会を設置し、分権を進めたとしても、地域自治を進める上で必要とされる財源の裏づけが担保されていない点も障りとなっている。こうした認識を踏まえ、ブレア政権は、体制の立て直しを図り、地域の自立を支える財源確保のあり方から地方自治体構造のあり方にいたる基本的な理念につき、再検討の作業に取り掛かった。

### Ⅲ 地方自治に関するライオンズ報告<sup>17)</sup>：

イングランドに複数の地域議会を創設し、分権を進める方策を検討する作業は、具体的には、地方自治の実務経験も持ち、地方自治に関する英国きっての泰斗であるマイケル・ライオンズ卿に調査を委託する形で進められた。

#### (1) 調査の委託から最終報告まで：

2004年秋、イングランド北部3地域で地方議会創設の是非を問う住民投票を実施したが、この提案が圧倒的多数で否決されてしまったのを受け、ブレア内閣は、イングランドにおける地方分権推進のあり方を、地方自治の第一人者であるM.ライオンズ卿に調査することを決めた。住民投票で否決された要因は、分権化を裏付ける財源措置があやふやであったことに帰するとの分析から、具体的には、ブラウン財務相及び副首相からライオンズ調査会に、「地方政府の税制と地方サービスの財源は如何にあるべきか」という課題の調査を委託した。

委託を受けたライオンズ調査会は、課題の本質を「市民と地域社会、そして中央政府との間の権限と発言権のバランスをどのように調整すべきか」にあると捉え、論点を整理するとともに、地域の声を直接聴取する作業にとりかかった。

調査を進める過程で、ライオンズ調査会は、調査受託事項である「地方政府の税制と地方サービスの財源は如何にあるべきか」を直接調査・検討したのでは、地域の参画を含む本質的な改革の方向性を探ることができないと判断し、2005年、調査委託事項を「財源のあり方」に留まらずならず、「英国における地方政府の将来の役割と機能」についても視野に入れて検討することとした。委託事項をそのように拡大することにより、これからの地方政府が適切に機能していく上で避けて通ることができない「地方の柔軟性と選択の幅の拡大」、「行財政運営への住民関与の強化」などを含む「複雑な課題」への対応が可能と

なるとした。

ライオンズ調査会は、2005年9月、地方政府の財源と機能に関し、カウンシル税を再評価し、改革に向けた広範な選択肢を分析した第1次中間報告を提出した。

続く2006年5月、同調査会は、「国の繁栄、地方の選択、市民の参加」と題する第2次中間報告を公表した。この中間報告では、特に「21世紀には、地域社会が自ら意思決定が行えるよう、地方レベルの選択肢と柔軟性を拡大する方向で、中央政府と地方政府が新たなパートナーシップを形成する方向を模索すべき」との視点を打ち出し、強調した。

こうした動向と呼応するように、政府は、2006年10月、地方自治白書「地域社会の強化と繁栄のために」を公表した。この白書は、「地方へのさらなる権限移譲」、「中央政府の行政指導の緩和」、「地域の意思決定に対する住民影響力行使の機会の増大」などに言及し、ライオンズ調査会が示唆する地方政府の将来像を具体化する制度のあり方を示したのとなった。

この間も、ライオンズ調査会は、英国各地で、それまでの中間報告や政府が公表した地方自治白書に対する住民の意見を聴取する機会をもち、また、インターネットを通じて全国の市民から寄せられる様ざまな意見や提案も丁寧に対応しながら、最終報告書の取りまとめにかかった。

しかし、最終報告の取りまとめにかかった2006年を通し、ブレア政権は、イラク派兵の結果が惨憺たるものになったことに関する世論の批判に対する説明と防戦に追われることになってしまった。英国の地方分権の将来像を示すべき重要な最終報告書とその提言が、英国国民に全幅の賛意をもって迎えられる環境ではなかったのである。

この結果、最終報告書の発表は、(当時の風評に比べ)何度も延期され、最終的には、ブレア首相が2007年7月に退陣することがほぼ確実となった2007年3月に行われることになった。

## (2) 最終報告の概要：

ここで、今後の英国における地方分権改革の方向を示唆する「ライオンズ報告」の主な内容を、わが国の分権改革に参考となると思われるポイントに焦点を絞って総括しておこう。

①総論：

ライオンズ報告は、先ず総論で、地方自治の今後について、今回の調査でも未だ完全に議論が尽くされていないとし、これからも引き続き議論と検討を継続すべきとした。

②21世紀の地方自治：

続く第2章では、21世紀の地方政府の役割について、次のように述べている。

地方政府の役割を議論する際は、20世紀を通して重要性を増した「サービス提供」と言う役割だけにとらわれてはならない。なぜなら、これからの地方政府には、公共インフラへの「投資の媒介者」としての重要な役割がある。

また、地方政府は、統治機関、即ち「議論と集合的意思決定の場」でもあるとした。従って、今後の「地方政府が追求すべき目的」としては、

- i) 市民の安寧を確保するための公共資源と労力の効率的・効果的配分を決めなければならないこと、
- ii) そのための意思決定の場を提供しなければならないこと、
- iii) そして、各地方政府の間には、意思決定や資源の用途に関して一定の差異があることは、素直に受け入れなければならないが、また、それを認めることは不公正を認めることではないこと、
- iv) さらに、国民は、主要サービスは全国的に同様の（一般的には、最低限の）水準で供給されることを求める一方、サービスの形態や提供方法については、地域社会が選択的意思決定できるよう望んでいるので、現代的な地方政府は、そのような「管理された差異」を実現できる仕組みを提供しなければならないこと、
- v) 従って、それを可能にするためには、地方政府が、地域住民のニーズや懸念を的確に理解し、対応できる能力を備えておかなければならないこと、
- vi) 即ち、これからの地方政府では、「場所形成：place-shaping」と言う幅広く戦略的な役割が必要である、とした。

この「場所形成：place-shaping」という概念が「ライオンズ報告」のキー・コンセプトである。そこで、ここでは、その内容を簡単に説明しておく必要がある。

「場所形成」とは、要するに「地域社会と住民の安寧を向上させるため、権力と影響

力を独創的に行使すること」を意味し、具体的には、

- a) 地域アイデンティティを構築・形成すること、
- b) 地域社会を代表すること、
- c) 有害で迷惑な行為を規制すること、
- d) 地域社会の結束を維持し、少数意見を反映すること、
- e) 紛争を解決すること、
- f) 地域のニーズと優先課題を理解し、適切なサービスを提供すること、
- g) 自然災害などの緊急事態に対処すること、といった要素で構成される。

この考えに従って、「ライオンズ報告」は、これからの地方政府が担うべき役割は、次の四つの重要課題であるとした。

- 1) 住民が安心して生活できる場所、地域社会の結束と統合が可能な場所を提供すること、
- 2) 経済的繁栄の促進を通して、個人の利益と公共サービスの財源を確保すること、
- 3) 住民を巻き込んで法定受託事務を遂行することにより、持続可能性の高いライフスタイルを実現し、人間生活が環境に及ぼす影響への対策を講じること、
- 4) 国民が、政府に対して抱く信頼と満足感を向上させること である。

③続く第3章では、現在の英国の地方自治を制限している要素を指摘した。それは、

- 1) 中央政府による強力な管理
- 2) 既存の資源に関する柔軟性の欠如：  
地方政府の財源の大部分が、用途限定の「特定補助金」であること
- 3) 追加資金の調達に当たっての柔軟性の制限：  
地方税負担を広範囲の納税者に分散させるような、地方の独自課税権がなく、歳出面においても、上限設定（キャッピング）の枠がはめられていること
- 4) サービスに対する圧力：  
中央からの資金や、地方政府の財政運営の効率化努力が不十分であること
- 5) 説明責任が混乱していること：

その結果、統治体系に対する信頼が欠如し、カウンスル税の増加とその公正さに対する懸念が、住民の不信・不満を呼んでいること

- 6) 経済的繁栄に向けた、地方への権限委譲が進んでいないこと
- 7) 地方政府と選択肢に関する世論が、「全面的な標準化」を志向する意見と「完全な地方の柔軟性」を思考する意見とに二分されていること（従って、これからは「全国一律に適用されるべき最低限の水準の確保」と「地域社会が、各自のニーズと優先課題に応じ、受給するサービスのレベルを選択できる制度」の組み合わせに移行する必要性があること）
- 8) 国の資源配分に対するインセンティブが乏しいこと：  
ドメスティックレート及びビジネスレートの課税ベースの増大が、地方財政のシェア拡大に結びつかない構造になっていること である。

④以上の認識を踏まえて、「ライオンズ報告」は、地方自治を推進するための財源改革の方向として、以下の諸点を勧告した。

- i) 地方政府の財政制度改革は、個別にではなく、住民が望むような形で、地方政府に権能を付与するプロセスの一環として考えるべきである。
- ii) 改革目標のポイントは、
  - a) 地方の柔軟性と選択肢を増大させること
  - b) 責任を明確にした上で、中央政府と地方政府の説明責任を強化すること
  - c) 地方政府に、より効果的なインセンティブを与えること
  - d) 地方課税と地方政府支出の効率性を高めること
  - e) 中央政府及び住民からの圧力をより効果的に管理すること
  - f) 課税制度の公正さと公平感を改善すること におくべきである。
- iii) 「財源のバランス」を変更する（地方財源への依存度を高め、中央政府からの財源への依存度を縮小させる）だけで、地方政府の自立性を高める保証は無い。サービス目標に関する裁量権の拡大が伴わない限り、資金調達の説明責任が苦しくなる。また、地方で決めた課税率が、外圧で覆されるような事態も防がなければならない。

- iv) 財政制度の問題を一挙に解決する「黄金の鍵」は存在しない。課税制度の変革は、「勝ち組」と「負け組」を生む。したがって、変革は「発展的アプローチ」で、時間をかけて行うモザイク方式が最良である。

⑤この考え方を現行の世帯課税と地方公共サービス料金のあり方に照らして敷衍し、今後の地方税財政改革を進めるための具体的な方法として、「ライオンズ報告」は、次の点を勧告している。

- i) 地方公共サービス料金であると同時に不動産税であるカウンシル税は、認知率も高く、堅実な税源であるので、基本的には維持すべきである。
- ii) しかし、a) 公正性（特に、低所得者層や高齢者関連で）に関する疑問、b) 単一で、伸張性に欠ける本税に依存しつづけることへの懸念、c) 公共サービスへの期待の拡大が、税率の引き上げ圧力につながる心配があるので、「カウンシル税手当」の導入を含む、抜本的変革を検討すべきである。
- iii) 所得課税としての地方税の導入については、実質増税や二重課税となる恐れがあり、納税者の支持が得られない見込みがあるので、避けるべきである。
- iv) 事業課税については、先ず、地方政府と企業コミュニティの協力関係を構築・強化し、インフラ整備はじめ、地域の経済な繁栄を促進する施策を、双方の合意のもとに展開し、必要な財源を確保するために、漸進的に導入すべきである。

### (3) 最終報告のポイントとその後の対応

英国における分権改革の今後を占う上で極めて注目に値する「ライオンズ報告」は、上記のような内容であった。筆者は、この報告書の主要なポイントは、次の4点に集約できると考え、評価している。

- 1) 改革の主眼は、責任主体をめぐる説明責任を明確にするところにあることを指摘したこと
- 2) 財政面での柔軟性及び地方政府が地域のニーズに応じて地域サービスを提供する上での柔軟性を強化することを提案したこと
- 3) 地方が独自の課税ベースを持ち、それを増加させるインセンティブを強化するべき

であると指摘したこと

- 4) 地方自治制度全般に対する満足感と信頼感を向上させるような「不公正感」対策を講ずるべきであると指摘したこと

2007年3月の最終報告を、英国の世論は概ね好意的に受け止めたが、政権末期のブレア首相は、この勧告の今後の扱いについては、余り言及しなかった。

2007年6月、ブラウン蔵相がブレアの後任として首相に就任したが、慎重な政権運営の滑り出しの中で、新首相は、なぜか余り「ライオンズ報告」に触れていない<sup>18)</sup>。当面は、政権基盤の確保を優先し、地方自治改革の推進については、市民レベルでの議論の継続に委ね、長期的には、十分な時間をかけ、市民参加を強化しながら、自治体の権限拡大の方向を実現するスタンスのように見受けられた。

しかし、2007年秋になって、ブラウン首相は予想外の政治判断を行い、事態はにわかに不透明な状態に陥ってしまった。「財政のプロ」を自認するブラウン首相は、「ライオンズ報告」にも触れていないような内容の地方税改革を実施した。具体的には、財政負担の公平化を進めるという名目で、それまで低所得者層に適用されていたカウンスル税の軽減措置を撤廃したのである<sup>19)</sup>。

しかし、野党の保守党よりも保守党的なこの政策には、負担増にはならない中間及び高所得層も含めた幅広い層が猛烈に反発し、ブラウン内閣の支持率は一気に低下した。この失政の結果、労働党の支持率も急落し、2008年の地方選挙で大敗を喫し、次の総選挙では、保守党が政権を奪還するものと噂される展開となっている<sup>20)</sup>。

このため、ブラウン首相の蔵相時代の諮問に答えて出された「ライオンズ報告」が、実施ベースに移されるかは、極めて暗い見通しになっている。

#### Ⅳ わが国の分権改革推進に当たって参考とすべきポイント

翻って、わが国の分権改革も、安倍政権から福田政権に移行する間に、じわじわと後退する様相を示している。「三位一体改革」も、2007年に所得税で3兆円規模の税源を移譲したことで、あたかも完了したかのように扱われている。分権推進委員会（第2次）の議論も具体性を欠く曖昧なものに堕し、関心の矛先を「道州制」などの方向に向けさせてい



るようにも見える。

我々は、手を拱いてこの後退劇を看過するのではなく、1990年代半ばから始まった「分権改革」の取り組みの原点に立ち返り、国民にとって望ましい方向に進むよう舵を取らなければならない。筆者は、にわかには暗雲が立ち込めてきたとは言え、徹底した市民参加の議論を踏まえて出された「ライオンズ報告」が示した方向性には、今なお我々の取り組みに当たって大いに参考にすべきポイントがあると考えます。

最後に、「ライオンズ報告」の内容で、筆者が注目すべきと評価するポイントを列挙して、本稿を締めくくる。

- (1) 地方政府には、公共インフラへの「投資の媒介者」としての役割があることを明確にしたこと
- (2) 地方政府は、統治機関即ち「議論と集合的意思決定の場」であることを再確認したこと
- (3) 各地方政府の間には、意思決定や資源の用途に関して一定の差異があることは、受け入れなければならないとしたうえで、これからの地方政府は、住民の希望に沿って、地域社会が選択的意思決定できるような「管理された差異」を実現できる仕組みを提供しなければならないとしたこと
- (4) 地方政府の財政制度改革は、地方政府が、サービス目標に関する裁量権を拡大させ、資金調達の説明責任が果たせるよう、住民が望むような形で、地方政府に権能を付与するプロセスの一環として考えるべきと指摘したこと
- (5) 課税制度の変革は、経済的繁栄に向けた、地方への権限委譲を進めながら「発展的アプローチ」で、時間をかけて行うモザイク方式が最良であると示唆したこと

〔注〕

- 1) 筆者は、2006年4月から2007年3月にかけて、大東文化大学から長期在外研究に派遣され、英国オックスフォード大学の客員研究員として、英国を中心とした、欧州における近年の地方行財政制度改革の動向について調査してきた。この調査を志した動機は、近年の我が国における分権の推進を含む地方行財政制度改革の取り組みが、なかなか最終的な着地点に到達できないで足踏みを続けている状況を見て、英国での取り組みを調査することで、何か突破口を切り開くヒントが見出せないかと考えたからである。現地での情報収集に当たっては、オックスフォード大学セント・アントニーズ・コレッジの塾長代行R.グッドマン教授をはじめ同コレッジの同僚フェローの諸先生方、ロンドン大学QM&Wコレッジ副塾長K.ヤング教授、パ

ーミンガム大学地方自治研究所C.ワトソン名誉教授、ロンドン大学ゴールドスミス・コレッジのN.ヤオ教授、カーディフ大学J. ロックラン教授に、一方ならないお世話になった。この欄をお借りして、深甚なる謝意を表したい。

- 2) G. Rhodes, "Local government finance, 1918-1966" Local Government Finance : Appendix 6 to the report of the Committee of Inquiry under the chairmanship of Sir Frank Layfield, QC : (HMSO, London, 1976) pp. 102-73
- 3) 森嶋通夫、「サッチャー時代のイギリス」、(岩波新書、1980年)
- 4) M. Thatcher, "Downing Street Years", (HarperCollins, London, 1993) pp. 604--
- 5) M. Forsyth, "The Case for a Poll Tax" (Conservative Political Centre. London, 1985)
- 6) CLAIR London, 「英国の地方自治制度」(財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、2004) 24ページ
- 7) 山口二郎、「ブレア時代のイギリス」(岩波新書、2005年) 62ページ
- 8) P. Mandelson, "The Blair Revolution Revisited" (Pimlico, 2002) pp. 85--
- 9) 山口二郎、「ブレア時代のイギリス」(岩波新書、2005年) 80ページ
- 10) CLAIR London, 「英国の地方自治制度」(財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、2004) 36ページ
- 11) CLAIR London, 「英国の地方自治制度」(財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、2004) 38ページ
- 12) CLAIR London, 「英国の地方自治制度」(財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、2004) 39ページ
- 13) Financial Times, June 18, 2007
- 14) K. Young and N. Rao, "Local Government since 1945" (Blackwell Publishers, 1997) pp. 292--
- 15) N. Rao, "Governing of London" (Clarendon Pre London, 1992) pp. 125--
- 16) [www.communities.gov.uk/publications](http://www.communities.gov.uk/publications)
- 17) [www.lyonsinquiry.org.uk](http://www.lyonsinquiry.org.uk)
- 18) Financial Times, June 22, 2007
- 19) Financial Times, October 17, 2007
- 20) Financial Times, June 2, 2008