

改革の制度的矛盾と政治問題への展開 —イングランドにおける交付金制度改革の執行過程—

若松 邦弘

1. 制度的整合性の欠如と政治化
2. 交付金制度改革の目的と制度的帰結
 - 2-1. 地方重視の観点
 - 2-2. 資金保証の観点
 - 2-3. 改革による影響の政治的含意
3. 政治問題への展開
 - 3-1. 政治的摩擦の勃発
 - 3-2. カウンシル税上昇に対する抗議
 - 3-3. 学校資金危機
 - 3-4. 年金生活者による抗議の拡大
4. 政府による対応
 - 4-1. 学校資金の再改革
 - 4-2. キャッシングの示唆
5. 政治的対応と制度的整合性

1. 制度的整合性の欠如と政治化

2000年代に入った直後の時期、イングランドの政府間関係に関するイギリス政府の姿勢は、労働党ブレア政権のもと、保守党政権期にそうであった政府と都市自治体との対立という政治色の強い敵対的イメージを払拭すべく、地方重視(ローカリズム)の方向性を打ち出すものであった。とくに財政面では、地方自治体の財政基盤の脆弱性という長年指摘されてきた問題について、その改善への足がかりをつかむべく、地方財政制度の改革が、まずは自治体間の財政調整にかかわる交付金制度の改革、続いて自主財源の拡充に向けた地方税制の改革として検討されていった。

しかし第1段階の交付金制度改革は、政府自身に中央地方関係の将来像がないまま進んだ感を拭えず、制度設計を見る限りは根本的な整合性矛盾を抱え、改革の目的として政権が謳う地方重視の強化に寄与するものとは言いがたかった¹⁾。さらにはこの制度的矛盾に起因する形で、改革の執行過程では、地方財政の混乱とそれに対する市民の反発も生じた。そしてこの政治的展開から生じた政府の対応は、政権党への批判を避けるべく、地方行政に責任を押し付け、方策を強制するものとなった。

本稿は、地方財政制度の改革における制度的整合性の欠如が、イングランドでこのように政治問題へと転換された過程、いわば政治化の過程を記述的に検証する。制度の問題はいかなる財政的構造のもと市民レベルの政治的な関心へとつながったのであろうか。そして、その関心はいかなる政治的構造のもと制度の再編に向けた政府レベルの対処を促したのであろうか。本稿で検討される時期の地方財政をめぐる政治過程では、これら2つの問題が注目されるのである。

ここで検討対象とする2003年前後の時期は、政府にとって1997年の労働党政権発足以来の大方針でありながら、それまでは掛け声にとどまっていた地方重視の姿勢が、2005年に見込まれる次回総選挙を視野に入れつつ、具体化されていった時期である。ブレア政権にとっては、その第2期も半ばにさしかかり、医療、教育、運輸といった重点的な公共サービスの改革を具体的な形で実行しようとしていた時期となる。従来は手付かずであった地方重視の姿勢も、政権の実績となることを期待する観点から、一段と関係者の間で関心の度を深めていた。そして地方行政の点でも2003年は、2002年中に終了した政府検証に基づく自治体交付金の新制度が実施される初年として注目される年であった。

他方で、この年は政権にとって、政治的にも政策的にも困難さを増していった年でもあった。世論の反対を押し切って3月に開戦したイラク戦争は言うに及ばず、2000年ごろから政治的な主張を伴う市民の直接行動が拡大する傾向を見せるなか、前年には消防士のストなど市民の日常生活に影響を与える混乱も生じていた。イラク戦争ならびにその開戦にかかわるイギリス政府の関与をめぐる論争、8月に労働党史上最長の首相在任期間に達したブレアに対するライバル、ゴードン・ブラウン(Gordon Brown)による首相の座をめぐる挑戦など、内外からの圧力のな

かで、次回総選挙の前に事実上最後となる通年予算の準備、そしてそれにかかわる公共サービス改革の肉付けが必要となっていた。ここで検討する交付金制度改革の執行過程における誤算やそれに起因する地方からの反発は、その過程で生じている。政権を取り巻くさまざまな政治的、財政的環境のもと、この地方制度改革はどのような観点から解釈されることになったのであろうか。

以下では、第2節で交付金制度改革の制度的論点を概観した上で、第3節で、その反響の政治的展開を、さらに第4節で、その展開に対する政府の対応を検討する。最終第5節ではこれらを踏まえ、政治化がいかなる構造のもと生じたかを整理する。

2. 交付金制度改革の目的と制度的帰結

2-1. 地方重視の観点

1998年から2002年にかけて実施されたイングランドの地方財政制度見直しの柱は、公式交付金(formula grant)という政府から地方自治体に移転される資金にかかわるものであった。公式交付金はイングランドの自治体一般会計における自治体間財政調整の主軸となる資金であり、その中身は歳入補填交付金(Revenue Support Grant)、人口割で自治体に配分される譲与税であるビジネスレイト(事業所に対する家屋税)、そして警察交付金である。政府による使途の制約が厳しい特定補助金や特殊補助金に対し、自治体はその裁量で使用できる資金との性格がある。

政府が交付金の新たな配分算定メカニズムの方向性を示した2001年12月の白書『強いローカルリーダーシップ (Strong Local Leadership: Quality Public Services)』は、この地方財政改革の趣旨として、「[自治体の]多様性と創造性を促進し、そのコミュニティのニーズに[自治体]が応え、それを満たすのに必要な自由を与えるための地方自治体への権限委譲」(首相による前書き)と書いた²⁾。しかし実際の改革は、この地方自治体への権限委譲という観点を具体的に示すものとは言い難かった。改革は、国家財政、地方自治、教育をそれぞれ担当する省庁による三つ巴の政治的駆け引きのなかで進んだからである。地方への移転資金の規模を抑えたい財務省、自治体側の資金配分権限を強化したい地方自治担当の

副首相府、自治体を迂回し学校への直接補助を拡大したい教育技能省である。改革に臨む姿勢はおのおの異なっていた。

改革にあたって政府は、現状の公式交付金の算定方式が公正ではなく、改良しようとの立場を示していた。各自治体への公式交付金の額は、そこから警察交付金の額を控除した部分が、基準財政需要額と(自治体の独自財源である)カウンスル税収入想定額の差として決まる。ところが実際上の問題点として、まず基準財政需要額は、その算定が過去の支出パターンの統計的なデータに基づく仕組みであり、現下のニーズを確実に反映するものとなっていないこと³⁾、またカウンスル税の収入も、それが居住家屋の価額に基づく課税であるにもかかわらず、価額の見直しが長期に渡ってなされていないため、物価上昇の累積によって自治体の税収が過小に見積もられる傾向のあることが指摘されていた。これらゆえに、交付金制度とカウンスル税の連関を納税者が理解するのは容易でなく、自治体も毎年の交付金額を予測しにくいと批判されてきた。このため政府は、改革の立ち上げにあたり、「公正」で「透明」なシステムの構築を謳ったのである。先述の白書『強いローカルリーダーシップ』も、改革の重点が、地方自治体への政府支援の安定性と予見性を拡大し、配分メカニズムをより明瞭かつ理解しやすくすることに置かれるとしている⁴⁾。

改革は、主に基準財政需要の算定に関わる部分についてなされ、そこでは、ブレア政権第2期の特徴である、社会問題への資金を伴う対処との姿勢を反映し、社会的荒廃(deprivation)の程度、人件費水準の格差、過疎の程度といった要素が従来に増して強調された⁵⁾。各自治体の基準財政需要額は、教育、社会サービス、道路など、自治体による住民サービスごとの資金ブロックを、自治体の人口規模を反映した基礎的な額に、自治体ごとの特性に基づく追加経費を積み上げる形で計算される。新たな方式は、後者の追加部分に上記の要素を大きく反映させるものである。この変更に伴って、従来、「標準支出査定 (Standard Spending Assessment、以下 SSA)」と呼ばれていた基準財政需要額は、「公式支出配分 (Formula Spending Share、以下 FSS)」と改称された。新たな公式は、地方自治担当の閣外相ニック・レインズフォード(Nick Raynsford)が「再分配の要素」を有すると認めるものであった⁶⁾。

2-2. 資金保証の観点

前述のとおり、改革は自治体財政の柔軟性確保を謳ったが、実態としてはそれを制約する要素を含むという矛盾も抱えていた。とくに改革の別の柱であった初等・中等学校への資金投入に関わる部分は、上記の観点と相入れないのである。

イングランドの自治体財政で教育部門の占める割合は大きく、基準財政需要額ベースでは、改革直前の2002/03年度にSSA全体の46.2%(235億ポンド)、改革直後の2003/04年度ではFSS全体の43.4%(250億ポンド)をそれぞれ占めている。またその「教育FSS」のなかで「学校FSS」の割合は88.2%(221億ポンド)にも達している。

改革で政府は、学校関係の特定・特殊補助金のグループである「標準資金(Standards Fund)」から一部の補助金を削減し、その相当分である5.3億ポンドを2003/04年度からの2年間に地方自治体による配分へと移すことを規定した。他方で、学校現場への資金投入を保証するとの観点から、交付金の算定過程では、教育FSSのなかにそのサブカテゴリーとして上記の学校FSSを設定、同じく配分過程では、自治体による学校への配分計画を政府が不適切と見る場合、適正な配分を担当大臣(教育技能大臣)が自治体に指導できる権限を導入した。

元来、教育や福祉などローカルレベルでの社会サービスについては、それぞれの関係政策コミュニティにサービスの第一線への確実な資金投入を求める声が強く、政策分野を横断した資金配分の裁量を自治体に認める交付金システムへの批判は少なくない。公式交付金制度でも、自治体内でのサービスごとの支出配分は当該自治体の裁量である。上記のSSAやFSSも交付額の算出を一義的な目的とした、あくまでも政府側の算定根拠であり、各サービスへの実支出については自治体に決定の権限があった。教育資金の場合にはさらに、学校向けの配分を自治体レベルの地方教育局(Local Education Authority)が決める形であった⁷⁾。

教育関係の政策コミュニティでは、学校現場を中心にこの仕組みへの不満が強く見られた。必要な資金が学校現場に届かないとの不満である。学校関係者の論理は、自治体行政に配分権限のあるかぎり、学校への実支出は自治体の思惑に左右され、同様の特性を持つ学校の間でも自治体が異なれば、配分資金額に差が生じるとの「不合理」を強調するものであ

った。そこには、サービスの財源を統一的な観点から公正に保証すると解釈する形での福祉国家モデルへの期待があり、さらに学校財政が自治体への資金移転システムに「接ぎ木」されているとの批判が生じていた⁸⁾。

このため、学校向けの使途特定型資金を求める声も新しいものではなく、政府内では従来から、自治体サービスの他の資金と区分された学校向け交付金の可能性がたびたび検討されてきた。ブレア政権下でのこの交付金制度の検証でも、学校の運営資金全体を政府からの直接資金でまかなうべく使途特定化の可能性が当初は検討された。しかしながらその選択肢は 2000 年 9 月までに排除されている⁹⁾。同月に政府が公表した政策提案書は使途特定化に反対する論点をまとめている¹⁰⁾。代表的なものは以下である。

- ・ローカルの答責能力と民主主義を弱め、学校における戦略や質の改善に関する自治体の責任があいまいとなる
- ・自治体の財政責任や自由を阻害する
- ・教育と他の自治体サービスとの調整を困難にする
- ・他の自治体サービスにおける使途特定化への圧力となる

使途特定は自治体への権限委譲に反するというのが基本的な名目であり、この観点は地方自治を担当するプレスコット(John Prescott)副首相もたびたび強調するものであった。

しかしこの改革では、学校関係者の強い声に押され、学校に投入される資金の最低基準を政府が設けること、さらにその配分を自治体に強いる目的で、学校資金を地方教育局資金と区別することが決まる。これが上述の学校 FSS である。すなわち、新設の教育 FSS には、それぞれ別の算定式に基づく教育局のブロックと学校のブロックが作られたのである。さらに、教育資金改革の議論が 2002 年に入ってから教育技能省内や同省主導の会議に移ると、資金の確実な保証を要求する声は一層強まることとなり、これを受け、自治体に対し学校への適正な資金配分を指導する新たな大臣権限が導入される。その適正さの基準は、自治体が政府の規定する学校 FSS の増分を上回って学校予算を増加させるかである¹¹⁾。自治体は学校 FSS の増分をそのまま学校に配分しなければならず、この「パスポート」(そのまま渡すとの意)という措置に従わない場合は、大臣の指導権限が行使される危険がある¹²⁾。

2-3. 改革による影響の政治的含意

新たな基準財政需要額の FFS では、前述のように社会的荒廃や人件費の圧力が従来の SSA より重視されるため、改革は、イングランド全体で見ると、首都ロンドンから周辺の農村部に向かって豊かな地域を抱える「南」から、衰退都市を抱え荒廃が顕著な「北」への資金シフトをもたらすことが想定された¹³⁾。

これはブレア政権第2期における社会問題への対応強化の文脈から理解できるが、これら指標の深刻な自治体がかつての鉱業・製造業地帯であり、伝統的に労働党の地盤であることを考えると、一見、改革は政権党の労働党に有利なものに見える。しかし2000年前後の政党間競争を勘案すれば、事態はそのように単純ではなかった。

改革が地方財政にもたらす影響は、2002年末に公表される予定の2003/04年度地方自治体財政指針で示されるが、それに先立って2002年7月に政府が明らかにした協議文書は、広く想定されていたとおり、イングランド北部の伝統的な産業地帯が改革の最大の財政的受益者であることを示した。またロンドンの各区も、荒廃が顕著な中心部の区を中心に、多くが予算の大きな伸びを認められていた。社会的荒廃の強調は、これらの区における高い貧困率についてFSSの複数ブロックで受け取り資金の拡大をもたらしていた¹⁴⁾。これに対し、ロンドンでも、郊外のアウトローロンドン諸区はそれほど受益の大きくないことが予想され、さらに、改革の受益が最も少ないのは、イングランド南部に多い「シャーカウンティ」と呼ばれる非都市型の自治体であることが示唆された¹⁵⁾。

このように改革は、その政治的な意図の有無は別として、労働党の伝統的地盤に有利なものであることは明白であった。しかし、1997年と2001年総選挙での同党の大勝を考えると、その背景には、伝統的な支持層を超えた幅広い中間層を取り込むことで全国的な支持を得ようとする戦略(「ビッグテント」戦略)の成功があり、この点で労働党にとっても、改革の影響に見られる地域差が政治的にもつ意味は無視できないものであった。ブレア執行部のもとで労働党が支持を拡大させたこの社会層は、イングランドの中部から南部に多いとのイメージが一般的にあり、それゆえにこの社会層そして彼らが多く住む地域はともに、「ミドルイングランド」と呼ばれている。イングランドの中部から南部の農村部への打撃は、

それら地域の選挙区で保守党や自民党との激戦を勝ち抜き、ミドルイングランドから支持を得た与党労働党議員への逆風となることが危惧されたのである¹⁶⁾。

したがって政府は、改革の公表にあたり、南から北への資金の移転との批判が広がることを恐れ、改革に北部の労働党自治体を優遇するとの動機はないことを、とくに強調することとなった。地方自治担当のレインズフォード閣外相は7月の協議文書公表時に、「いくつかの北部の自治体」が資金を多く得ることを認めつつも、「これは何らかの方法で資源をシフトすることではない」とした¹⁷⁾。彼は、改革で貧しくなる自治体があることは「想定されていない」と明言したのである¹⁸⁾。

実際に政府は、改革の効果が自治体間の財政調整の状況に急進的な変化として表れることを危惧し、ほとんどすべての自治体に何らかの上乗せとなることを目指した¹⁹⁾。12月初めに発表された2003/04年度の自治体財政指針は、公式交付金で前年比5.9%増、特定・特殊補助金との合計では同じく8%増を謳い、すべての自治体サービス機関に物価上昇率を上回る予算の増加を保証しているとした。

地域別では、伸びが少ないのは確かに南部の諸地域であった。公式交付金ベースでは、中部のイーストミッドランズとウェストミッドランズの自治体の伸び率が最も高く、それぞれ平均で前年比7.1%の増である。続いてノースウェスト6.6%、ヨークシャー6.3%、ノースイースト6%と北部の諸地域が続き、最後に、南部の地域であるサウスウェスト5.8%、イースト5.4%、ロンドンを除くサウスイースト4.5%となる。とはいえこれらの数字は、政府が世論の反応を意識して工夫したとおり、再配分の結果が地域間のゼロサムではないことを示すものであった。

他方、地域性とは異なる観点として、各政策コミュニティがこの新たな資金移転の実情を容認するかは明らかでなかった。指針の数字について、例えばイングランドの地方自治体の協議団体である地方自治体協会(Local Government Association)は、地方への資金増を全体として歓迎する一方、特定・特殊補助金の拡大見直しには懸念を示した²⁰⁾。自治体の財政自由度を拡大すべく用途限定型の資金を抑制するとの政府の誓約にもかかわらず、これら資金の伸びは公式交付金のそれを大きく上回り、前年比で16.5%も上昇していた。前述の学校向け資金の「例外」扱い(レイ

ンズフォード閣外相の弁)も同様の文脈から解釈できよう²¹⁾。前年度の支出額に関わらず、自治体は増分をそのまま学校に渡すことを期待されている。学校担当閣外相のデービッド・ミリバンド(David Milliband)も全国の学校長に宛てた年明けの書簡で、「私たちは、この追加資金が学校に渡されることを保証する対策を取るであろう」と書いた²²⁾。直接学校に資金を渡すことを自治体に強いる姿勢を確認したのである。

3. 政治問題への展開

3-1. 政治的摩擦の勃発

交付金制度はこのように地方の自主性尊重と国による財源保証という微妙な均衡の上に築かれているシステムであり、改革によるこの均衡の意図的な修整はすぐさま制度面の混乱を招き、さらにそこから政治的な混乱をも引き起こすこととなる。

政府は交付金制度の改革に続き、2003年から地方財政改革の次の段階として財源バランスの検証に進む段取りを想定していた。これはもともと先述 2001年12月の白書で約束されており、自治体収入における独自の財源と政府移転資金のバランスを全面的に再検討することが期待されていた。

交付金制度改革に起因する混乱が生じたのはこの時期にあたる。自治体の自主財源の主軸であるカウンシル税について、2003/04年度の急騰が危惧されるようになったのである。計算上、カウンシル税による想定収入額は自治体の一般会計支出額と政府からの移転資金額の差である。民間の試算(公財政会計協会 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy による)では、家屋への課税であるカウンシル税の税額は、新年度に、イギリス全体の平均で前年比 12%上昇し、標準とされる「バンド D」の家屋で初めて 1000ポンド台に乗ることが予想された²³⁾。12%もの増加は、10年前に同税が導入されて以来最大の伸びで、物価上昇率の4倍となる。年末の財政指針発表時の政府想定と比べても2倍の数字であり、この予測は政府を当惑させるものであった²⁴⁾。実際にイングランドにおけるこの年のバンド D 家屋のカウンシル税は平均で 12.9%上昇し、1102ポンドとなった。導入から10年で、平均税額は当初の 568ポ

ンドからほぼ倍増したのである²⁵⁾。

年が明け 2003 年になるとすぐに、地方自治体協会と政府との間で応酬が生じる。交付金の増額実績を強調する政府に対し、自治体側は、新たな交付金システムのもとで、自治体レベルに資金不足が生じることを主張した。地方自治体協会は 1 月上旬、ミドルイングランドの 13 自治体が 4 月からの新年度に十分な資金を確保できない見込みであり、それらの自治体では住民サービスの縮小か、納税者への負担転嫁が生じざるをえないと警告した²⁶⁾。エセックス、ケント、ハンプシャーの各カウンティカウンシル(以下随時 CC と略)ではそれぞれ 750 万ポンド、300 万ポンド、300 万ポンドの不足が生じ、他にもイーストサセックス、ウェストサセックス、ドーセット、サリー、デヴォンの各 CC、またカウンティカウンシルの機能も備えたディストリクトカウンシル(以下随時 DC と略)のウォキングラム DC、さらにアウターロンドンのバーネット、ブルムリー、キングストン、リッチモンドの各区でも同じく資金不足が生じるとした²⁷⁾。いずれもイングランドの南部に位置し、新たな財政需要の算定(FSS)で積み増しが相対的に少ない、いわゆる「南」の自治体である。

自治体側の不満は、教育とりわけ学校資金の扱いに集中した。地方自治体協会は資金不足の元凶として、学校向けの資金とりわけ学校予算の自治体への強制を非難する。2003/04 年度、FSS 上で学校向けの資金は大幅に引き上げられた。しかし各自治体が政府の要求する FSS どおりの資金配分を学校に行うとすれば、他の住民サービスとのバランスを欠く場合が出てくる。例えばエセックス CC の場合、2003/04 年度、FSS は全体で 2730 万ポンドの増加であるが、その内訳は、教育で 3490 万ポンドのプラス、それ以外は合わせて 750 万ポンドのマイナスというものである(10 万の桁で四捨五入)²⁸⁾。教育に FSS どおりの資金を回すとすれば、他の自治体サービスとの差が突出する。自治体が政治的配慮からそれを避けるとすれば、自主財源から資金を調達せざるをえない。そのほとんどはカウンシル税の引き上げによる。

カウンシル税額急騰の背景に教育資金の扱いがあるとの見方は、メディアや公財政会計協会からも示された²⁹⁾。そこでは、新たな算定式の導入によって住民サービスごとの資金割合が従来と変わったため、SSA/FSS 算定値と実支出との間の経験知に基づく微妙な調整に、自治体

レベルで狂いの生じたことが指摘された。ここに自治体経常支出の4割を占める学校予算が国によって金額を固定されたことも加わり、異なる住民サービス相互で自治体が裁量的に融通しうる資金が少なくなった。自治体が特定のサービス費目に十分な資金を振り向けられない危険はその分大きくなり、この結果生じる不足はカウンシル税の引き上げによってまかなわざるをえないこととなる。このような自治体財政の硬直化のもとで、混乱が生じたとの見方である。学校への支出に政府の積算どおりの支出が要求されることで自治体財政の柔軟性が損なわれた、との財政システムの構造的要因が広く指摘されたのである。

3-2. カウンシル税上昇に対する抗議

新年度のカウンシル税上昇に対する反発は、2月になると、専門家のレベルを超え、一般市民の間にも拡大する。抗議活動は、とくにイングランド南西部のサウスウエスト地域を中心に噴出した。この地域は、沿岸のいくつかの港町こそ保養地として名高いものの(イングランドのリビエラ海岸と呼ばれるトーベイや、軍港としても有名なポーツマスなど)、内陸に向かっては牧畜中心の農村地帯が広がり、産業革命期以来の工業都市や交通の幹線軸からは離れ、イギリスのなかで相対的に繁栄から取り残された、所得水準も決して高くない地域である。その農村部は保守党、都市部は自民党の伝統的な地盤となっている。

カウンシル税の上昇幅に地域差のあることは先述の公財政会計協会による試算も確認する。北部と中部の諸地域での税額上昇が地域平均で8~10%台であるのに対し、南部では13~17%台と、明確な差が見られるのである³⁰⁾。自治体単位では、南部のサウスイースト地域の自治体に20%を超える上昇も見られ、ロンドン南部のワンズワース区に至っては45%の増加が予定されている。これに対し、北部のノースイースト地域には3年連続据え置き自治体(レドカー、クリーヴランドなど)もある³¹⁾。

実際のところ大幅な増額は、「シャーカウンティ」と呼ばれる、南部に多い非都市部の二層制自治体地域、とりわけそのなかでの広域自治体であるカウンティカウンシルの税額に起因するところが大きい³²⁾。例えばサウスウエスト地域のカウンティで市民による反発の発火点となっているデボンでは、エクセター(ディストリクト)居住者のカウンシル税は前

年比 18.5%増の 1105 ポンド(D バンド)となるが、その内訳は、エクセターDC分が 98 ポンド(前年比 5.7%増)、デボン CC 分が 904 ポンド(同 17.9%増)、警察機関(デボン・コンウォール警察)分が 103 ポンド(同 39.9%増)とされた³³⁾。サウスウェストでは、他のカウンティカウンシル(コーンウォール、サマーセット、ドーセット)も 10%台後半の上昇である。これに対し、同地域の 2 つのユニタリーオーソリティは、プリマスで 15%、トーベイで 8%の上昇が予測された³⁴⁾。

ここから想像できるように、税額急上昇の原因をめぐっては、政治的な観点からも相対立する主張が展開された。政府は保守党の伝統的地盤であるカウンティカウンシルが税額を政治的に操作していると批判し、これに対しデボンの自治体関係者は、南部の自治体に投入されていた資金を政府が北部・中部の自治体に振り替えたと批判する³⁵⁾。デボンでは、自治体の住民サービス支出額に対する政府からの補填割合が、10 年間で 7 割超から 6 割に下がったとされ、それがカウンシル税納税者の負担を増やす原因になっていると主張された³⁶⁾。

政府と自治体の主張が平行線を辿るなか、例年 5 月初めに実施される統一地方選の時期が近づくと、カウンシル税上昇の政治的な扱いにも党派的な思惑がより強く絡むようになる。地方選は例年 5 月に実施されるため、その年度の初めに施行された新制度に対する有権者の評価が示される場である。1997 年と 2001 年の総選挙で労働党が伝統的な保守党の地盤を切り崩し、自らの得票としたミドルイングランドにおいて、同党と有権者の蜜月が終わるのではないかとの危惧が出てきたのである。

実際に、この 2003 年 5 月の地方選は労働党の敗北と云うるものとなった。340 の地方議会で実施されたイングランドの 2003 年選挙で、労働党は 36 の議会で過半数を失った。ここにはブリストル、ブライトン、エクセターといった南部の都市とともに、同党が長年市政を担ってきたパーミンガムやコベントリーなど中部の主要産業都市も含まれている。逆に労働党が新たに過半数を獲得した議会は 8 にとどまり、したがって同党が過半数を抑える議会は、選挙前の 94 から 28 減って 66 となった。この年の選挙は、イングランドの地方選に見られる 4 年周期のなかで労働党にはそもそも不利な選挙であったものの³⁷⁾、国政との関係では、総選挙の 2005 年実施を視野に、ちょうど折り返し地点での労働党の勢いを占

う性格をもっていた。労働党への逆風は、一義的には、選挙直前の対イラク開戦(3月)の影響が大きいものの、交付金制度改革に伴う地方での混乱はこれに追い討ちをかけるものであった。

3-3. 学校資金危機

さかのぼって新会計年度開始直前の3月、すでに問題は複合的な様相を見せていた。交付金制度改革への批判は学校現場からも生じていたのである。それは、年末の自治体財政指針で物価上昇率を上回る教育支出の引き上げが強調されたにもかかわらず、学校への実際の配分資金は想定をはるかに下回っているとの批判であった³⁸⁾。

混乱は3月に、学校現場から新年度の資金不足が主張されることで浮上した。多くの学校から、新年度には予算不足が生じ、教員数や授業数の削減、さらにクラス規模の拡大を強いられるとの声があがったのである³⁹⁾。もともと教育技能省は、新システムでの生徒1人当たりの資金増を宣伝していた。しかし地方教育局から学校への2003/04年度の予算配分が公表されると、実際は資金が削減されているとの見方が各地で生じたのである⁴⁰⁾。全国教員組合(National Union of Teachers)は、学校現場の資金不足が総額で5億ポンドに達すると推計し、夏の学期に全国で教員700人が解雇の危機にあり、その後、さらに700人の追加解雇がありうるとの試算を公表した⁴¹⁾。

実際に、2003/04年度における学校資金の変化は近年にない大規模なものであったとされる⁴²⁾。公式交付金算定基準の変更以外にも、学校関係では、標準資金が交付金への付け替えで縮小されるなど、多くの制度的な変更があった。政府はこれらの変更によって、自治体と学校に広く前年比増の資金をもたらしたと宣伝したものの、自治体の間には、学校資金が不足しているとの認識も存在した。

資金不足は、2003/04年度中に実施される教員給与の引き上げと、年金・国民保険を中心とする社会保障費用負担の増加といった人件費の拡大に起因するとされ、自治体側はそれら負担増の見通しを誤ったと政府の責任を追求、これに対し教育技能省側は、学校への資金配分を適切に行っていないと自治体を非難した⁴³⁾。現場の混乱が年度をまたいで続くなか、両者の応酬も続いた。

5月末になって、政府もクラーク教育技能大臣が、資金の削減によって学校の「士気が低下」している例のあることを認め、それについて「承諾しがたく間違っている」とした上で⁴⁴⁾、目先の混乱に対処すべく、3月末に実施した学校向け資金の追加配分措置(2800万ポンド)に続き、自治体内での資金の流動性を高める資本経費の経常経費への繰り入れや学校間での資金の貸し借りを認め、事態の收拾を図った⁴⁵⁾。

しかし政府はその際にも、学校資金自体が前年比で11.6%増額されていることを強調し、資金公式変更の影響がシャーカウンティやロンドンの郊外諸区に大きかったことを認めつつも、学校が人件費の増加に対処するのに必要な資金的余裕を与えているとの立場を繰り返した⁴⁶⁾。とくに、学校現場から批判の強かった標準資金から自治体への資金移管については、特定・特殊補助金の縮小との政府の方針に照らしてそれを正当化する一方で、学校の予算計画に影響があったとの認識を示し、自治体や教育局による資金配分作業を批判した⁴⁷⁾。この点については、6月にも、教育技能省のスポークスマンが次のように述べている。

標準資金の変更はいくつかの学校に特有の問題である。地方自治体側は当時このような変更を非常に強く要求していた。私たちは、これらの変更がもたらしたインパクトを非常に注視している⁴⁸⁾。

このように自治体に対する教育技能省の不信は根深いものであった。

3-4. 年金生活者による抗議の拡大

他方、カウンシル税上昇に反発する市民の抗議は、自治体と政府がこの問題でも相互に批判を繰り返すなか、夏に向かって次第に「年金生活者の抗議」として注目されるようになる。

日刊紙のデイリーメール(The Daily Mail)は2003年6月19日に、「カウンシル税に対する『高齢者の反乱』を年金生活者が計画」との見出しで、高齢者の反発の高まりを報じている。

急上昇するカウンシル税額への反乱によって政府を脅しているのは、年金生活者であった。デボンの年金生活者は、4月にカウンティカウ

ンシルが要求した 18.5%の引き上げに対して抗議を始めた。彼らは、3%未満の水準にあるインフレに即した増加分のみを支払うと言う。西部地方(West County)では数百人が、多量訴追の危険を冒して、カウンシル税の増加分を拒否する行動を計画している。反乱のリーダーは彼らが訴追される危険を冒しても、カウンシル税の大幅な増加部分を支払うのは拒否すると言う。主催者のアルバート・ベニソン(79歳)によれば、増加分すべてを払うことに約 250 人が拒否を示しており、その反逆者の数は急速に増えているとされる⁴⁹⁾。

納税者の反発が、記事の言う「西部地方」、すなわちサウスウェスト地域など南部の年金生活者を中心に拡大した背景としては、いくつかの要因が指摘されている。1 つは、カウンシル税の上昇がとりわけ高齢者の生活に大きく影響するとの見方である。高齢者はその所得が固定あるいは物価上昇率に連動することが多いため、物価上昇を超えたカウンシル税上昇で最も大きな影響を被るというものである。例えば、この理由を挙げるシンクタンクのニューポリシーインスティテュート(New Policy Institute)は、イングランドのカウンシル税額が過去 10 年で実質的に 2 倍となったにもかかわらず、年金の多くが同期間に 25%程度しか上昇していないとする。そして、平均所得の家計ではカウンシル税が所得に占める割合は 3%程度だが、75 歳超の平均的な年金生活者では所得の 6%にも達していると、年金生活者の生活でカウンシル税が大きな負担となっていることを指摘する⁵⁰⁾。

別の要因として、イングランド南部のとくに沿岸部の場合は、不動産評価額と居住者の所得の乖離も指摘される。従来からこの地域の不動産は、観光地であることによる別荘需要から、居住者の所得に比して、不動産税の課税基準で高いバンドに位置づけられる傾向がある。しかしながら、デボンの平均所得が全国平均を 2 割下回るように地域の所得水準は決して高くなく、財産評価額とのギャップは大きい。古くからの住民にとって不動産は相続されたものであるにもかかわらず、居住家屋の資産価値が支払能力を超えるカウンシル税負担をもたらしている⁵¹⁾。年金生活者やその他の低所得の人にとって、その状況は一層深刻である。

夏を過ぎ、議会の新会期を控えて各党の党大会が始まる 9 月には、サ

ウスウェストから始まった抗議活動もより急進的となる兆候を見せた。各地で年金生活者がカウンスル税の支払い拒否を表明して座り込みを行い、収監も辞さない姿勢を示し始めた。このような市民による直接行動の拡大について、デボンでは9月半ばに地元の警察が地方自治担当閣外相のニック・レインズフォードに対し、「政治不安」に関する異例の注意を書面で促す事態となっている⁵²⁾。すなわち、急進的な年金生活者の団体が会員を急増させており、それらを中心に、400人がカウンスル税のすべて、ないし一部の支払いを拒否するという違反を冒す恐れがあるというものである。皮肉とも言えるのは、その警察機構自身(デボン・コンウォール警察)が、前述のように、カウンスル税による自らの賦課を前年比で40%近くも引き上げていたことである。この時期にはメディアも、サウスウェストそしてそれを越えて拡大しつつある高齢者の抗議活動を、1990年のサッチャー首相退陣の契機の一つであった人頭税反対デモになぞらえて報道するようになった⁵³⁾。

さらに11月半ば、翌年度の地方自治体財政指針が公表されると、緊張はさらに高まる。2003/04年度に続いてカウンスル税が大幅に上昇する可能性が出てきたのである。示された数字によれば、2004/05年度もカウンスル税額は平均で7%以上上昇する。これは2003/04年度の平均13%よりは低いものの、2桁増の自治体もありうることを想定させるものであった⁵⁴⁾。

これを受け、年が明けた2004年1月には、年金生活者を中心に千人を超える規模のデモと集会在ロンドン中心の官庁街で実施される。この行動を主導したのは、デボンにも近いハンプシャー地方で2002年秋に誕生した「イズイットフェア(Is it fair)」という団体である。これは、高齢者を中心とする運動が拡大するなかで注目されるようになった組織であり、もともとはハンプシャーのローカル団体として、地方自治体へ政府資金を公正に配分することと、カウンスル税を応能負担に基づいた制度に替えることを政府に求める署名活動を行ってきた⁵⁵⁾。しかしその活動はその後、南部のみならずイングランド各地のさまざまな年齢層の住宅所有者を巻き込んで拡大していった⁵⁶⁾。ロンドンのデモには2千人以上が参加し、4万人分の署名が官邸に渡されたとされる⁵⁷⁾。比較的早期に収束した学校財政危機と異なり、このような年金生活者の抗議は次年度以降

も断続的に続くこととなる。

2002年の交付金制度改革は以上検討したように、少なくとも2つの文脈—カウンスル税の上昇に対する高齢者の反発と学校予算をめぐる学校関係者の反発—において、政治問題へと発展した。ちなみに財政制度の観点から見たこれら混乱の背景については、地方自治体財政の監査を担う独立機関である監査委員会(Audit Commission)がのちに検証報告書を出している。カウンスル税の上昇については、政府による交付金の配分をその重要な要因と指摘し、政府を非難した(2003年末の報告書)⁵⁸⁾。自治体間での交付金の配分がわずかとはいえ変わったため、至るところで資金の過不足が生じ、これがイングランドでの平均13%にも上るカウンスル税上昇をもたらしたとするのである。他方で、自治体も納税者に負担を転嫁するのではなく、その財政の効率化にもっと努力できたであろうとも指摘した。また学校資金危機については、自治体が実際はFSSを上回る金額を学校に配分していたことを示した(2004年7月の報告書)⁵⁹⁾。いくつかの学校に資金上の混乱はあったものの、それ以上の重大な資金「危機」というものは、実際のところなかったと結論づけた。

4. 政府による対応

4-1. 学校資金の再改革

制度改革に伴い生じた混乱は、このように異なる利害を有する関係者の間でそれぞれ大きな関心を引き起こし、政治的に注目を浴びる問題へと転化した。政治問題化した混乱への政府の対応は、一義的には、地方(ローカル)への責任の転嫁であった。

学校財政をめぐる反発については、自治体内での資金融通で目先の資金繰りを確保する対策によって、5月下旬までに終息方向に向かったものの、このいわゆる「学校資金危機」を経て、新しい交付金制度に対する教育技能省の信頼は揺らぐこととなった⁶⁰⁾。

この混乱の間、クラーク教育技能大臣が内外に発信し続けたメッセージは、教育資金の使用における自治体の裁量を縮小するとの姿勢である。ここには、標準資金の削減を学校財政危機の主因とみる視点があった。そのため、学校の環境改善などで自治体が役割を維持することを是認し

つつも、教育向け資金の使用においては自治体の自由度を狭めていく方向を強調したのである⁶¹⁾。そして実際に7月には、標準資金削減方針の撤回を表明する。この方針転換は自治体からの資金の取り戻しとして、閣内において、副首相で地方自治の担当大臣でもあるプレスコットを激怒させることになったとされる⁶²⁾。プレスコットはそもそも、学校への直接の資金提供を進める2002年改革に組み込まれた方向性に、財務大臣のブラウンとともに難色を示していた⁶³⁾。

この変更を含め、2004/05年度以降に向けた学校財政に関する対策の大枠は、5月下旬に地方自治体の代表を招いて急遽設けられた政府内の委員会で議論されている⁶⁴⁾。この間、とくに5月末から6月頭にかけて、教育関係の閣僚から学校向け資金の再見直しに関する発言が相次いでなされている。標準資金の削減見直しもその1つである。先述のように教育技能省は標準資金の削減を学校資金危機の元凶ととらえていた。同省は、この資金が自治体による配分の対象となったことで学校によって受入額を減らされる例も出たため、混乱が生じたと見ており、したがって、その資金を省庁側にとり戻したいと考えていた⁶⁵⁾。予定されていた削減分を元に戻すことが、教育関係の諸閣僚(クラークや閣外相のミリバンド)から示唆されるのである。

またこの時期、学校資金について全国一律の資金手当てを実施する考えも政府外に示唆されている⁶⁶⁾。自らの裁量を制約される自治体側はこれにももちろん反対の立場であるが、学校側や教育技能省には、そのような一律の扱いこそ公正なものとして実現を望む声もあった⁶⁷⁾。しかしこの案については、一律の資金手当てはローカルなニーズへの柔軟性を欠くとの認識が勝る⁶⁸⁾。閣僚サイドから、そのような手法には問題が多いとの認識が示された⁶⁹⁾。

委員会での議論を経た7月半ばに、クラークは2年間にあわせて5.3億ポンドを予定していた標準資金の削減撤回を下院で発表し、同時に、学校現場への資金投入を拡大する方針を示す⁷⁰⁾。その目玉は「最低資金保証(minimum funding guarantee)」であり、2004/05年度と2005/06年度、すべての学校に生徒1人あたりの受取資金で一定率以上の伸びを保証するとの措置である。これはすべての学校に対し、対象となる資金項目ごと、そして学校全体の資金額において保証され、2004/05年度については平

均3.4%の物価上昇を前提に、その率を4%とすることが10月下旬に示された⁷¹⁾。この率を条件の異なるすべての学校で実現すべく、政府は学校FSSを生徒1人あたりで最低5%増加させ、自治体はこの増分をそのまま各学校に「パスポート」しなければならない⁷²⁾。

特定・特殊補助金関連では、上記のように削減が撤回された標準資金や新たに導入される学校標準補助金(School Standards Grant)での最低資金保証(4%)、そのほか、追加の資金が必要な学校の支援を目的とする予算支援補助金(Budget Support Grant)の上乗せを合わせ、2004/05年度に計4.4億ポンド、2005/06年度は5.2億ポンドが学校現場に追加投入される⁷³⁾。さらに教育FSSや政府補助金の伸び率が基準の下限に近い自治体で、そのなかの各学校における財政の柔軟性を確保すべく、移行支援補助金(Transitional Support Grant)が提案された。全体の3分の1程度の地方教育局がこの対象となり、総額は2会計年度で1.2億ポンドと見込まれた⁷⁴⁾。また、学校関連予算のなかで、学校に委任されていない支出には増加制限(Central Expenditure Limit)が設けられた⁷⁵⁾。これは、教育局の支出増率が学校での支出増率より低い数字に制限されることを意味する。

このように、2003年の学校財政問題に対する政府の対応では、自治体や教育局の裁量を制約する要件が目立った。とくに最低資金保証は、すべての学校に一定以上の増分を保証するという仕組みであり、この増分は前年度予算からの増分であることから、従来の基準財政需要額の算定とは発想が異なる⁷⁶⁾。毎年度、過去の支出規模と無関係に白紙から要素別の積算要素を積み上げるとの公式交付金の基礎となっている思想を、教育技能省は否定したのである。

4-2. キャッピングの示唆

自治体に対する政府の規制的な姿勢は、カウンスル税高騰に抗議する市民への対応の面についても見られた。2003/04年度のカウンスル税13%増を受け、政府は「キャッピング」という手段の行使をちらつかせ、自治体を牽制するようになる。キャッピングとは、自治体の財政運営に対する政府による数量的な上限規制であり、過去、各自治体の予算や地方税の伸び率がその発動基準となってきた。労働党は1997年の政権奪回後、保守党政権による「粗雑で普遍的な(crude and universal)」キャッピングの

廃止を宣言した。しかしそれは経常予算の伸び率を基準とする規制を廃止したに過ぎず、カウンスル税の伸び率を基準とするキャッピングは、地方財政への監督を必要と考える財務省の強い意向を背景に、制度として残っていた⁷⁷⁾。

地方での反発が一向に収束の気配を見せず、むしろ急進性を増していく状況のなか、2003年の夏過ぎには、政府内でも次年度に向けた抜本的対策の必要性が認識されるようになる。カウンスル税の支払いを拒絶する年金生活者の動きがサウスウェスト地域から各地へと広がるなかで、9月下旬になって政府からも、カウンスル税の水準が「受容しうる限界」に達している(レインズフォード閣外相の発言)との見方が表明される⁷⁸⁾。

11月半ばの地方自治体財政指針の公表を前に、2004/05年度もカウンスル税が大幅に上昇する懸念が高まると、政府内の動きはさらに活発となった。与党労働党への有権者の支持が失われるとの危惧のもと、政府からは、自治体に対するキャッピングと追加資金投入の可能性がともに示唆されるようになる。

財政指針公表の1週間前、レインズフォード閣外相は、物価上昇を上回るカウンスル税額の上昇を回避すべく、自治体に対しその予算を「劇的に縮小」することを要求した。率にして2桁に達する税額の上昇は、「インフレが2.5%の経済において、人々が期待するものと明らかに一致しない」とし、税は「受容できるレベル」を越え、人々の忍耐も限界に来ているとの認識を示したのである⁷⁹⁾。各自治体はその上昇を来年度は1桁にとどめるべきとされた⁸⁰⁾。同閣外相はとくに地元警察が懸念を示すに至ったサウスウェストの動きを注視しており、指針公表の数日前には、デボンCCがエクセターで開催した市民会合に招かれた際、その席で年金生活者に対するカウンスル税控除措置とともに、カウンスル税の大幅上昇が予想される自治体へのキャッピングに言及する⁸¹⁾。税額の急増に抗議する何百ものデボン市民の前で、自治体に対する規制の強化を打ち出したのである。労働党はこのように市民の不満を、保守党と同様、自治体に向けさせ回避する戦術をとった。自治体は、カウンスル税を大幅に引き上げ政府から制裁を加えられるか、住民サービスを削減し市民の反発を買うか、厳しい選択をせまられたのである。

自治体の側には、公共サービス部門の物価上昇は一般的な生活コスト

のそれよりも高いため、政府による支出抑制の要求を満たすのはそもそも不可能とする論理もあった⁸²⁾。財政指針の公表に先立って、地方自治体協会はプレスコット副首相に対し、自治体が2004/05年度にあわせて8億ポンドの資金不足に陥るとの見方を示していた。内訳は、高齢者の在宅ケアと子ども向けサービスについてそれぞれ3億ポンド、警察予算で2億ポンドと見積もられており、同協会は、これに対し政府が何も対策をとらなければ、平均12%のカウンシル税引き上げか、これらサービスの削減が生じると警告し、自治体への資金手当てを要求した⁸³⁾。

11月19日に公表された自治体財政指針は、2004/05年度の公式交付金が前年比4.7%増の458億ポンド、特定・特殊補助金との合計が同じく6.5%増の541億ポンドとなる見通しを示した。教育資金については、10月下旬にクラーク教育技能大臣が表明していたとおり、教育FSSがすべての自治体で5.0%から6.8%の幅で増加すること、この増加を自治体はすべて学校に渡すべきことが強調された。指針が公表した金額には、地方自治体協会が直前に不足を指摘した高齢者ケアや子ども向けサービスなど、教育以外の分野を念頭に急遽追加された3億ポンドが含まれていたが⁸⁴⁾、指針公表の3週間後にさらに3.4億ポンドが追加され、公式交付金の伸びは最終的に前年比5.5%となった⁸⁵⁾。

政府はこのように自治体の求めに応じて地方への投入資金を追加する一方、世論向けにはキャッピングの可能性を示して自治体を牽制した。年が明けて2004年の1月にもブレア首相が、月例記者会見の場で、カウンシル税の大幅上昇を「正当化する理由はまったくない」と述べ、2桁増の自治体へのキャッピングをためらわないと重ねて強調する⁸⁶⁾。政府は11月の指針公表時に、最大65の自治体に対するキャッピング行使の可能性を具体的に示していたが、2004/05年度は実際にこのうち14の自治体に対してキャッピングが実施されることとなった⁸⁷⁾。

5. 政治的対応と制度的整合性

以上見たように、政権は交付金制度の改革について、政党間競争の観点から、地方への資金の流れにもたらされた変化に注目した。この改革はもともと、イングランドの中央地方関係の基本構造に、その財源面は

ほとんど手をつけずになされたものである。財源に修整のない財政調整制度の改革が、その影響において、すべての自治体に中立的となることはありえない。政権にとっては、財政的なマイナスを被る層による改革への批判が政治的なマイナスへと転化することを防げるか、すなわちいかに政治問題化を食い止められるかが鍵となろう。ブレア政権はそれに失敗した。

政権内で改革の影響は、このような与党を取り巻く環境的要件を背景に解釈された。すなわち、政党間競争のバランスの上で微妙な有権者層、その意味でマージナルとされるミドルイングランド層との関係において最も注目されたのである。ブレア労働党にとってそれは躍進の源泉となった新たな支持層である。税額の上昇に対する反発が、労働党への支持のそもそも少ないサウスウエスト地域から、次第にミドルイングランド層が含まれる中部や南部の広い地域へと拡大するにつれ、党への支持が蝕ばまれていくとの懸念も広がっていった。過去2回の総選挙での歴史的な大勝を後押しした支持層を再び手放しかねないとの懸念である。2003年5月の地方選における労働党の後退は、その懸念を具体的に強化する材料であったと解釈できよう。

このため、市民の行動が拡大した2003年の夏すぎには、政権内でも、翌年に予定されている主要都市の市長選と欧州議会選、さらに2005年春の総選挙に向けた危惧が示されるようになる。とくに副首相のプレスコットは次回総選挙での勝利を何よりも重視しており、北部が南部の犠牲の上に良くなっているとの印象を与え、南部の重要な選挙区を罰するようなことはすべきでないとの主張を、政府内の会議の場で展開したことが明らかになっている⁸⁸⁾。党派的な影響を危惧する見方が政権中枢であからさまに示されていたのである。

したがって、2004/05年度のカウンシル税が物価上昇率を大きく超える見通しとなった秋の時点で、政権内の緊張はピークに達した。地方における納税者による反発が一向に収束の気配を見せず、むしろ急進化の傾向さえ見せるなか、明確な対策の検討をせまられたのである。11月の自治体財政指針公表から年末にかけての時期、政府がカウンシル税の上昇率を1桁台にとどめることへの強いこだわりを見せたのは、このように選挙を見越した事情があった。

しかし、キャッピングという自治体への強要を除くと、ほかに政府自身が税額の上昇を抑えるためにとるべき手段については、閣内で対立もあったとされる。地方自治の担当大臣でもあるプレスコットは、自治体による住民サービス間の資金融通を財政構造の面で容易にすべく、各種の資金における中央省庁からの使途特定を大幅に緩和することを期待した⁸⁹⁾。その姿勢は地方重視という政府の方針からも正当化されうるものである。これに対し、サービス提供省庁の立場からは、教育大臣のクラークのみならず、内務大臣のブランケット(David Blunkett)や保健大臣のリード(John Reed)といった有力閣僚に使途特定緩和への反対があった⁹⁰⁾。政権中枢でカウンシル税の再上昇への危惧が高まった2003年11月中旬、ある大臣は全国紙の記者に次のように漏らしたとされる。

私たちはみな明快な解決のあることを知っている。ひも付きで渡される資金を減らすことである。しかし支出省庁の大臣は、そのような資金が自身ではなく他の省庁から来るべきとするため、話が行き詰まる。「私の裏庭においてではない(not in my back yard)」の例である⁹¹⁾。

自らによる補助金の削減を拒否する各省庁の姿勢は終始頑ななものであった。

このように、地方財政の制度改革に起因する一連の混乱では、事態の政治的な展開に受動的に対処する姿勢が政権中枢に目立ち、その收拾に向けた具体的な対応は、改革の制度策定過程でもそうであったように、相互の調整を欠いたまま、それぞれの政策コミュニティによって独自の観点から進められたのである。

註

- 1) 若松邦弘「地方分権と横断的政策調整－地方財政制度改革の政治過程」『東京外国語大学論集』第81号、2010年、383-401頁
- 2) Department for Transport, Local Government and Regions (DTLR), *Strong Local Leadership: Quality Public Services* (London, The Stationery Office, 2001), Foreword

- 3) Paul Bolton and Edward Wood, *Local Government Finance in England: Replacing the Standard Spending Assessment*, House of Commons Library Research Paper 02/56, 11 October 2002, p.3
- 4) DTLR, *Strong Local Leadership*, Foreword
- 5) ‘Sighs of relief as son of SSA has something for everyone’, *Public Finance*, 13 December 2002
- 6) ‘Record rise in council tax bills: Ministers fear backlash over “double whammy”’ (by Peter Hetherington), *The Guardian*, 5 March 2003
- 7) House of Commons Library, *School Funding, Library Standard Note*, SN/SP/04581, 21 May 2009 (Updated), pp.2-3
- 8) Rosalind Levacic, ‘Financing schools: evolving patterns of autonomy and control’, *Educational Management Administration & Leadership* vol.36, no.2 (2008), pp.228-231
- 9) Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), *An Introductory Guide to Education Finance in England*, 3rd edition (London, CIPFA, 2008), p.145
- 10) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Modernising Local Government Finance: A Green Paper* (London, The Stationery Office, 2000)
- 11) CIPFA, *An Introductory Guide to Education Finance in England*, p.146
- 12) ‘School Funding (Charles Clarke)’, House of Commons Debates vol.412, 29 October 2003, cols.305-323
- 13) ‘Sighs of relief as son of SSA has something for everyone’
- 14) ‘Does Raynsford have the right funding formula’, *Public Finance*, 19 July 2002
- 15) ‘Shires likely losers under simpler SSA plans’, *Public Finance*, 12 July 2002
- 16) ‘Does Raynsford have the right funding formula’
- 17) ‘Shires likely losers under simpler SSA plans’
- 18) ‘Shires likely losers under simpler SSA plans’
- 19) ‘Sighs of relief as son of SSA has something for everyone’
- 20) ‘Sighs of relief as son of SSA has something for everyone’
- 21) ‘Local Government Financial Settlement 2003-04 (Nick Raynsford)’, House of Commons Debates vol.395, 5 December 2002, col.1066
- 22) ‘Education funding plan may lead to bigger council tax bills’ (by Simon Parker), *The Guardian*, 9 January 2003
- 23) ‘Record rise in council tax bills’
- 24) ‘Record rise in council tax bills’
- 25) ‘Minister admits council tax cannot rise much more’ (by Maxine Frith,

- Social Affairs Correspondent), *The Independent*, 22 September 2003
- 26) ‘Education funding plan may lead to bigger council tax bills’
- 27) ‘Education funding plan may lead to bigger council tax bills’
- 28) ‘Education funding plan may lead to bigger council tax bills’
- 29) ‘Record rise in council tax bills’
- 30) 北部・中部では、ノースイースト 8.6%、ノースウエスト 9.1%、ヨークシャー・ハンバー10%、イーストミッドランズ 9.5%、ウエストミッドランズ 9.6%、南部では、グレーターロンドン 17.9%、サウスウエスト 13.8%、イースト 15.1%、サウスイースト 15.8%。‘South West: revolt brews’, *BBC Politics Show* (on line), 7 March 2003
- 31) ‘Record rise in council tax bills’
- 32) 1990年代以降のイングランドにおける地方自治体制度の改革は、大都市圏以外で伝統的に続いてきたディストリクトとカウンティからなる二層制を整理統合し、新たなユニタリーオーソリティーとして一層化を進める基本的な方向性を有していた。しかしこの改革が、都市部の有力ディストリクトによる周辺の農村部を吸収する形でのカウンティ分割解体として進むことを警戒し、都市(労働党ないし自民党)と農村(保守党)で議会党派色の違いが顕著な南部では、伝統的な二層制が非都市部に多く残ることとなっていた。
- 33) ‘Speech by Nick Raynsford on 15 November 2003, Devon County Council Conference’, UK Government Web Archive, The National Archives
http://collections.europarchive.org/tna/20031124053318/http://odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_025733.pdf, retrieved 13 Dec 2011
- 34) ユニタリーオーソリティーは都市部に多い一層制の自治体で、二層制地域でのDCとCCの機能を合わせもつ。‘South West: revolt brews’, *BBC Politics Show* (on line), 7 March 2003
- 35) ‘South West: revolt brews’; ‘Pensioners plan “grey revolt” over council tax’, *The Daily Mail*, 19 June 2003
- 36) ‘South West: revolt brews’
- 37) イギリスの地方議会は4年任期であり、自治体のカテゴリーごとに選挙の年がおおむね統一されているため、地方選挙には4年周期の特徴が見られる。2003年はこの周期のなかで改選される議会が最も多い年にあたり、議会数ではシャーカウンティなど非都市部のディストリクト議会が大半であるため、そもそも労働党にとっては、過半数を制する議会の絶対数を保守党や自民党と競う選挙ではなかった。
- 38) Tony Travers, ‘Local Government’, in Anthony Seldon ed., *Blair’s*

- Britain 1997-2007* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), pp.69-71
- 39) 渡辺恵子「イギリス教育財政制度の政策形成過程に関する一考察」『日本教育行政学会年報』第32号、2006年、135-137頁
- 40) Levacic, 'Financing schools', pp.228-231
- 41) 'More cash for schools - next year' (by Will Woodward), *The Guardian*, 30 May 2003
- 42) CIPFA, *An Introductory Guide to Education Finance in England*, p.147
- 43) 渡辺「イギリス教育財政制度の政策形成過程に関する一考察」、135-137頁
- 44) 'More cash for schools - next year'
- 45) 渡辺「イギリス教育財政制度の政策形成過程に関する一考察」、135-137頁
- 46) 'More cash for schools - next year'
- 47) 'More cash for schools - next year'
- 48) 'Clarke backtracks on school funding route' (by Will Woodward), *The Guardian*, 9 June 2003
- 49) 'Pensioners plan "grey revolt" over council tax'
- 50) Peter Kenway and Jenny Pannell, *The Impact of Council Tax on Older People's Income* (London, New Policy Institute, 2003)
- 51) 'Pensioners get set to revolt' (by Robert Watts), *The Telegraph*, 24 September 2003
- 52) 'Pensioners get set to revolt'
- 53) 'Pensioners get set to revolt'
- 54) 'Spectre of council tax revolt looms' (by Peter Hetherington and Patrick Wintour), *The Guardian*, 20 February 2004
- 55) Isitfair HP, [http://www.isitfair.co.uk/About Isitfair.html](http://www.isitfair.co.uk/About%20Isitfair.html), retrieved 13 Dec 2011
- 56) 'Pensioners get set to revolt'
- 57) Achim Goerres, *The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of our Democracies* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), p.142
- 58) Audit Commission, *Council Tax Increases 2003/04: Why Were They So High?* (London, TSO, 2003)
- 59) Audit Commission, *Education Funding: The Impact and Effectiveness of Measures to Stabilise School Funding* (London, TSO, 2004)
- 60) Levacic, 'Financing schools', pp.228-231
- 61) 'More cash for schools - next year'; 'Clarke backtracks on school funding route'

- 62) Colin Brown, *Prescott: The Biography*, 2nd edition (London, Politico's, 2005), pp.474-475
- 63) Anthony Seldon, Peter Snowdon and Daniel Collings, *Blair Unbound* (London, Simon and Schuster, 2007), p.222
- 64) 渡辺「イギリス教育財政制度の政策形成過程に関する一考察」、135-137 頁
- 65) ‘Clarke backtracks on school funding route’
- 66) ‘More cash for schools - next year’
- 67) ‘Clarke backtracks on school funding route’
- 68) ‘More cash for schools - next year’
- 69) ‘Clarke backtracks on school funding route’
- 70) ‘School Funding (Charles Clarke)’, House of Commons Debates vol.409, 17 July 2003, col.456
- 71) 学校 FSS では、各学校の固定費、変動費(すなわち生徒数比例)それぞれについて上昇率の下限を一律に規定し、また生徒数の変化(とくに増加)による影響を考慮し両者を合わせた数字についても同じ下限を規定する。‘School Funding (Charles Clarke)’, 29 October 2003, cols.305-323
- 72) ‘School Funding (Charles Clarke)’, 29 October 2003, cols.305-323
- 73) ‘School Funding (Charles Clarke)’, 29 October 2003, cols.305-323
- 74) ‘School Funding (Charles Clarke)’, 29 October 2003, cols.305-323
- 75) House of Commons Library, *School Funding*, pp.2-3
- 76) Levacic, ‘Financing schools’, pp.228-231
- 77) Travers, ‘Local Government’, pp.60-61
- 78) ‘Minister admits council tax cannot rise much more’ (by Maxine Frith), *The Independent*, 22 September 2003
- 79) ‘Town halls told to cut budgets as council tax revolt grows’ (by Peter Hetherington), *The Guardian*, 12 November 2003
- 80) ‘Ministers fight over plan to peg council tax bills by easing local government rules’ (by Andrew Grice), *The Independent*, 14 November 2003
- 81) ‘Speech by Nick Raynsford on 15 November 2003’
- 82) ‘Town halls told to cut budgets as council tax revolt grows’
- 83) ‘Ministers fight over plan to peg council tax bills by easing local government rules’
- 84) ‘Statement to the House of Commons - 2004/05 Local Government Finance Settlement: Statement by Nick Raynsford on 19 November 2003’, UK Government Web Archive, The National Archives
<http://collections.europarchive.org/tna/20031124053318/http://odpm.gov>

- uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_025807.pdf, retrieved 13 Dec 2011
- 85) ‘A £406m boost to stem council tax surge “is sign of panicking”’(by Paul Waugh, Deputy Political Editor), *The Independent*, 11 December 2003
- 86) ‘Blair says ministers will cap large increases in council tax’ (by Paul Waugh), *The Independent*, 16 January 2004
- 87) ‘Spectre of council tax revolt looms’ (by Peter Hetherington and Patrick Wintour), *The Guardian*, 20 February 2004; CIPFA, *An Introductory Guide to Education Finance in England*, p.42
- 88) Brown, *Prescott*, p.475; ‘The slow death of council tax’ (by Peter Hetherington), *The Guardian*, 14 January 2004
- 89) ‘Ministers fight over plan to peg council tax bills by easing local government rules’
- 90) ‘Ministers fight over plan to peg council tax bills by easing local government rules’
- 91) ‘Ministers fight over plan to peg council tax bills by easing local government rules’