

北村裕明『現代イギリス地方税改革論』日本経済評論社、
1998年10月刊行，pp. x+201，定価3200円（税別）

藤 田 哲 雄

著者が本書を著すにあたって、脳裡に浮かべたイギリス地方財政と地方自治を巡る政治的・財政的状况とはいかなるものであったのか。「19世紀以来、イギリスは『地方自治の母国』として、イギリス以外の国々の人々から高く評価されてきた。……そのような評価の基礎にあったのは、『レイトにもとづく財政』という財政自治と、それを支える国庫補助金制度の発展にあった」（1頁）。「しかし、第2次大戦後のイギリスにおける福祉国家の発展は、一方で、医療や公益事業等の従来地方自治が担ってきた機能が、中央機関によって担われるというかたちで集権化が進行し（地方自治の危機）、他方で、対人サービス等の新しい地方サービスが拡大する中で地方歳出が再度増加してくるが、その財源はもっぱら国庫補助金に依存し、経常歳入にしめる地方税比率が急速に減少するという事態が進行したのである」（1頁）。こうした事態に対して、「1950-60年代にかけて、特定補助金を一般補助金化する方向で、増大する国庫補助金と財政自治との矛盾を解消しようと試みられてきた」（1頁）。しかし、地方税については、地方所得税が何度も提起されながらも、不動産を課税ベースにしたレイト

のみの構造は変わらなかったのである。「1970年代以降、経済不況と停滞の時代にはいると、補助金の削減が余儀なくされ、レイトにもとづく財政自治とそれを支える国庫補助金制度の発展という『イギリス地方財政の先進性』と、地方所得税を導入できず、レイトのみにもとづく狭い地方税基盤という『イギリス地方財政の脆弱性』とは大きな矛盾を引き起こしたのである。1970年代中葉の労働党政権は、こうした矛盾に対して、レイフィールド委員会を発足させ改革の姿勢を示したものの、何ら抜本的な改革を実現できなかったのであった」（2頁）。サッチャー保守党政権は、「補助金改革をとおした地方歳出の削減策」により、「地方税率」を制限し、さらにはレイトの廃止と地域住民負担料（いわゆる「人頭税」）の導入に突き進んだ。この「人頭税」は結局撤回され、代わって「カウンスル税」が導入されるが、この過程で「地方税に対して全般的な税率制限がもうけられ、経常歳入にしめる地方税比率は半減したのである」（2頁）。こうして、イギリス地方自治を支えた財政自治は大幅に後退したのである。これが著者が描く、近年大きく変貌を遂げたイギリス地方財政である。

著者は「財政自治」を「地方自治の重要な構成要素」と看做し、本書の課題を「現代イギリス地方税改革の論理と論争と実態とを探るなかで、現代地方自治における地方税の位置を解明する」と設定する。具体的には、「現代イギリス地方税改革の起点としての包括性を持ち、その後の改革の指針となる原理を提示した、1974年のレイフィールド委員会の発足から、1997年5月の総選挙の結果、それまで18年間に亘り政権の座にあった保守党に替わって労働党が新たに政権に就いた、ほぼ20年間にわたる期間（文字通り地方財政の激動期）を取り扱う。著者は、現代イギリス地方財政改革に関する研究書が溢れるなかで、あえてこのテーマを選んだ理由（本書の存在理由）を、「1976年の『レイフィールド委員会報告』にさかのぼり、節目ごとの政府文書、議会文書を分析し、現代イギリス地方税改革全体に評価を与えた研究は残念ながら存在していない」と説明する。著者はこのように「地方税改革」を取り巻く時代背景、著者の研究課題、研究の存在理由を記し、研究課題を具体的に次のように設定する。

第1は、現代イギリス地方税改革の論理を、1976年の『レイフィールド委員会報告』に遡り、1991年の協議書である『地方自治体のための新税』に至る政府報告書の改革の論理に評価を下すこと。第2は、現代地方自治における財政自治の位置付けとその展望であり、具体的には「古典的地方自治」において重要とされた地方税におけ

る課税自主権や納税者民主主義が現代地方自治においてどのような位置を占めるのか。第3に、現代地方税改革の中心概念であった、「地方財政責任」local accountabilityに検討を加え、その意義と限度を明らかにすることである。第4は、新保守主義の提起する、応益原則・料金原則を地方財政に導入することの可能性・限界の検討である。第5は「戦後福祉国家システムの解体と再編の論理を提供した」サッチャリズムの評価を地方税改革をとおして行うことである。

このような研究課題に答えるために、本書は次のような構成からなる。序章：現代イギリス地方自治と地方税改革、第1章：現代イギリス地方税改革の起点、第2章：地方税率制限への道、第3章：人頭税の政治経済過程、第4章：人頭税の経済学、第5章：カウンスル税の成立、終章：イギリス地方税改革の帰結、付論：ブレア労働党政権の地方税改革構想、の各章である。

後に詳論するように、従来イギリスにおいて、地方自治体が地方税率を決定し地方歳出の水準を決めることは地方自治の根幹に位置すると考えられており、地方財政についての包括的政府文書『レイフィールド委員会報告』もこの点を受け継いでいるが、1979年に政権に就いた保守党内閣は明確にこの認識からずれた方向で、地方財政改革を進めたのである。本書が『レイフィールド委員会報告』を分析の起点とする理由は、『レイフィールド委員会報告』が歴史的展開

を踏まえて、現代イギリス地方財政を全面的に分析し、改革プランを提示していること、福祉国家再編期の地方財政改革を保守党のそれとは対照的に地方所得税の導入などの地方課税基盤拡大の方向で提示したこと、財政責任 accountability 概念を提起し、それを明確にする視点で改革の方向付けをしたことにある。

次いで、各章を簡単に見ておこう。序章では保守党政権下の地方税改革の概観とその到達点を示し、なぜ、『レイフィールド委員会報告』から分析を開始するかを明らかにする。第1章では『レイフィールド委員会報告』の設置背景と提案内容を明らかにする。委員会は、1966年の地方制度再編に関する委員会が積み残した「財政問題」の検討を中心とした諮問事項「地方財政の制度全体に検討を加える」を持ち、さらに制度改革の再編を行わないという制約を課せられていた。このような制約の中で委員会は、「戦後福祉国家の展開過程における地方自治体の機能と規模拡大、国庫補助金による財源調達方法との矛盾の顕在化」(22頁)と、「1970年代初頭を境として、戦後の経済成長の時代」の終わり＝「経済危機と停滞の時代」への突入(22頁)という地方財政の変化ならびに経済的変動の下で、地方財政全般の改革の道を探ることとなった。『報告』は、地方自治の発展を地方財政責任(「歳出に責任を負う人が、歳入にも責任をおく」)の明確化という方向で提起し、財政の補助金への依存を減少させ、新たな地方財源としてレイトに加えて地方所得税を導

入し、地方財源の拡充を図る。加えて、中央政府の地方歳出総額への関与を認めつつ、財源については地方自治体と中央政府の間での協議の場が設けられることを提言した。しかし、『報告』は「住民と自治体との関係で地方財政責任論を十分論じなかった点での弱さが、保守党政権における地方税改革の論理としての財政責任論の強調に形を変えて用いられ」(42頁)ことになった。この『報告』に対して、労働党政権は改革の「趣旨」を理解せず、基本的提案の拒否と、現状維持に留まった。

次いで、第2章では労働党政権下の地方税政策と労働党政権の『レイフィールド委員会報告』に対する対応を分析する。さらに、保守党政権下の地方税政策を政府文書の分析によって明らかにするとともに、労働党政権の地方税政策の内に保守党政権下で実行される地方税政策の萌芽的論理を見出す。

1974年2月に政権の座に着いた労働党にとって、地方財政を巡る最大の問題は、レイト税率の急増であった。このレイト税率急増に対する政権の対応は補助金の大幅な増額とそれによるレイト負担緩和であった。労働党政権は1977年の緑書『地方財政』で、地方財政政策を簡潔に示し、レイフィールド委員会の基本メッセージである財政責任の明確化を否定し、補助金改革の道を示したのである。この改革案は地方団体の反対にあって実現しなかったが、『緑書』にある補助金による中央政府の地方歳出統制への道を指し示したのである。1979年の総選

挙¹⁾の結果、保守党が政権に返り咲く。保守党政権は、1979年の『公共歳出白書』で、歳出の削減と所得税減税とが政策上、重要性であるとの認識を示し、翌1980年の『公共歳出白書』で本格的な削減計画を明らかにした。こうして、保守党内閣は、公共支出削減のために地方への補助金の大幅カットと制度の変更（包括補助金）に踏み切り、超過歳出団体の統制、財政責任の明確化を目指した。保守党内閣の地方税政策は地方歳出の統制に留まらず、ついには、超過歳出を行っている自治体——労働党の勢力の強い地域——を標的としてレイト税率の制限を定めた。こうして、保守党内閣は、労働党政権下で進められた地方歳出の削減をさらに強力に押し進め、地方税率と地方歳出の直接的統制に至った。さらに注目すべき点は、地方税率の制限は住宅レイトそれ自体の廃止と、人頭税導入という大改革の前哨に過ぎなかったこと。さらに、財政責任論は保守党政権下では、地方税納税者の痛税意識、投票権との関係で論じられるに至ったこと²⁾、である。

第3章では、保守党政権下の地方税率制限が、人頭税の導入に至る過程を分析する。具体的には、住宅レイトの廃止と人頭税導入に至る過程を分析し、この改革に理論（論理）を提供した1986年の『地方自治体への支払い』を検討すること、ならびに、

導入された人頭税の実態を分析すること、である。そこで明かとなった点は、サッチャー政権の地方自治体への改革戦略が市場原理をイギリス社会に導入するために、地方自治体の機能を民営化し、地方財政を集権化する事であった。人頭税導入は必ずしも政権の当初の目的ではなかったが、「料金化と集権化の2つの魂」（115頁）を持っており、政権の特徴を良く表している。周知のように人頭税はわずか3ヶ月の期間に、実施から廃止の運命を辿る政治的混乱をもって終わった。しかし、料金化と集権化という思想は、その後の保守党メジャー内閣にも受け継がれている。

第4章では、この保守党政権の人頭税改革を中心とする地方税政策をイギリス経済学界での評価にもとづき分析するとともに、人頭税の対案として構想された地方所得税に関する論争を、1987年の都市自治体連合（AMA）主催のセミナーでの議論を中心に検討する。その結果明かとなった点は、次の点である。人頭税の導入は、地方税原則の再検討と、財政自治にとって肝要な地位を占める課税権の問題を再認識させたのである。すなわち、通説化されている応益原則に基づく地方税課税論は人頭税の導入によって再検討を余儀なくされ、他方、人頭税の代案として提起された地方所得税には国と地方との税源共有や財政調整のシステ

1) 総選挙を前にした保守党全国大会での選挙綱領を参照せよ。National Union of Conservative and Unionist Association, *Politics Today, the next government*, 1978.

2) 地方税納税者の税痛の強調と、地方税を納めるが「選挙権」を持たない「法人」に対しても選挙権を付与することで地方支出を強力に統制（→削減）しようとする保守党の論理は、19世紀末の「反都市社会主義」論に萌芽的に見られる。

ムと財政自治とを共に成り立たせるには、どのような財政調整システムが存在するかといった問題が浮上した。結局、人頭税導入とその廃止を巡る政治的混乱にもかかわらず、地方税基盤は狭隘な状態に置かれ、地方税の税率の制限は継続されることとなったのである。

5章では人頭税の導入とそれに対する反発→廃止に至る経緯、さらに、人頭税に替わるカウンスル税の理念とその概要を明かにするとともに、カウンスル税の実態とその問題点を検討する。1990年11月にサッチャー政権の後を受けたメージャー政権は地方税改革に着手し、環境大臣に人頭税に批判的であったヘーゼルティンを任命した。内閣は、国民に不人気な人頭税の税率を下げるために国庫補助金を大幅に増やすとともに、地方税率の制限を全ての地方自治体に適用する全般的な地方税率制限の実施に踏み切ったのである。さらに、1991年3月には人頭税の廃止とカウンスル税の導入が決定され、同年4月の協議書『地方自治体のための新税』でその具体的像が明らかにされた。そこでは、地方歳出の削減と自治体の財政上の裁量性の制限と集権的財政システムの構築という、これまでの保守党の基本理念・政策志向が基調をなしていた。人頭税に替わる税として提案されたカウンスル税は、5つの地方税の原則（財政責任、公平性、徴税の容易さ、負担の公平、地方歳出への制約）にもとづき、現行の人頭税に替わる地方税として提案された。具体的にはカウンスル税は、住宅に対する課

税であるが、50%の人的要素と50%の資産的要素からなる税である。住宅の課税標準については複数の方式が提示された。いずれにせよ、カウンスル税はかつての不動産課税への回帰を示していた。こうしてカウンスル税は1993年4月以降、人頭税に替わって導入されたのである。しかしこの税についても、不安定性を抱えており、長期的には地方財政制度は再び、変化が予想される。

終章では、『レイフィールド委員会報告』から20年間に亘るイギリス地方税改革を総括する。保守党政権下の18年間における地方税改革の結果、地方自治体の地方税率設定の自由は失われ、経常歳入に占める地方税比率は半減したのである。この間に150余りの地方関連の法律が制定され、自治体の多くは機能や資産を市場化・民営化の名の下に失ったのである。このような保守党政権の地方税改革政策は、人頭税の導入によって市場化＝料金化の名の下に地方財政の集権化を計ろうとした。ただし、人頭税自体は後に廃止された。地域住民負担料という名を新税（人頭税）に冠することで、料金化という市場原理に沿った原則を導入し、選挙民による地方歳出の統制を打ち出し、公共選択論に適合的な原理を導入しようとした。これらの一連の改革は、当初から計画的に導入された性質のものではないが、公共歳出削減と民営化が地方財政の分野に及ぶとき必然的帰結とも言える。結局、レイトにもとづく財政とそれを支える国庫補助金制度という「イギリス地方財政

の先進性」は、第2次世界大戦後の福祉国家形成期の「集権と分権の錯綜」を経て大きく変貌し、「市場化のなかでの集権化が進行する」地方財政の典型となった。

著者はこのように分析を終えた後に、現代の地方自治を考える際に重要な地方財源と財政調整制度に関して、2つの教訓を引き出す。すなわち、冒頭で著者が強調した基本視角である。(1)地方財政自治を考察する際の地方税の位置付け、とりわけ地方財源拡充や地方税率の決定権が地方自治体に確保されているか否かが重要であり、(2)地方税が財政自治にとって重要な手段として機能するには、地域的な税源と財政需要の不均衡を調整する財政調整制度が必要となるが、その財政調整制度と財政自治とを両立させるためには、財政調整制度が地方自治体の意向にそったものでなくてはならない。なお、付論として、ブレア労働党政権の地方税改革構想の分析を付け加え、研究を今日的な一書に纏め上げる工夫を施している。というのも、著者は本書で、1974年の『レイフィールド委員会報告』から1997年の保守党政権の終焉までの地方税政策を分析したが、1997年5月に労働党ブレア政権が誕生し、1998年に3つの『協議書』を表し、さらに7月には白書である『現代地方自治』を出し、本格的な地方税改革に乗り出そうとしているからである。

このように本書は、20年という比較的短い間、同時に激動期のイギリス「地方財政改革」「地方税改革」を、節目ごとに発表された『政府文書』『議会文書』に依拠しつ

つ、クロノロジカルに分析している。著者が自負するように本書の分析を支える「資料的密度」は、例えば、筆者の手元にある幾つかのわが国で出版されている類書に比して格段に濃いと言える。さらに、200頁というコンパクトな著作に密度の濃い内容が収められ、一層その凝縮感を感じる。そうして得られたイギリス地方財政・地方自治の像は、地方自治体が地方税率設定の自由を喪失し、経常歳入に占める地方税比率が半減し、さらに、自治体の多くが機能や資産を市場化・民営化の名の下に失い、変貌を遂げた地方財政・地方自治の姿である。評者は19世紀初頭から20世紀初頭にかけてのイギリス地方行財政史に関心を抱き、それ故、現代のイギリス地方財政については必ずしも精通していないが、このような読者も著者の導きによって現代の地方財政の軌跡を比較的容易に辿ることが出来る。

とりわけ評価されるべきは、『政府文書』、『議会文書』等の公的史料によって政府の地方税改革の論理を丹念に探り、位置付けているのみならず、「産業同盟」などの産業界や、地方税改革に利害を有する「都市自治体連合」「会計検査委員会」——1982年地方財政法によって外部監査制度改革の結果設置された委員会——といった幅広く種々の見解＝改革論に目を配り、地方税改革政策を位置づけている点である。さらに、著者がイギリス経済学史に関する研究をものしているせいか、政治家の回想録・メモ類を『政府文書』『議会文書』の周辺に配置し、「政策担当者」の内面から政策形成過程を明

らかにしている点は、わが国でも最近関心を持たれている「政策研究」の分析手法と相通じる³⁾。わが国の研究に散見されるように、政策の必然性を強調するあまり不適合な「事実」を排除し、政策形成過程を「必然の王国」に仕上げるのではなく、著者はその過程に幾つかの過誤、偶然性を発見する。たとえば、「サッチャー氏の回顧録によれば、住宅レイトの廃止は、ヒース党首が選挙綱領作成の土壇場で入れた公約であり、代替案をじっくり考えたものではなかったという」（78頁註1）。いずれにせよ、政治家の「議会」や公の場での発言は、政策形成過程の裏表全てを包み隠さず明らかにするものではない。

ただ、著者は1986年『緑書』と1988年地方財政法との関連を述べる段で、「『緑書』に対する公式の意見陳述の期間……合計1,217通の意見が寄せられ、環境大臣が1988年に「この〔1988年地方財政〕法案の趣旨を、緑書のレトリックにしたがって」（107頁）説明したと、記している。この1986年『緑書』は、「政府」の政策作成にとって一体どのような役割を果たす性格の文書なのであろうか。当該政策に対する政府の「アナウンス」なのか、あるいは当該領域の「現状分析」なのか否か、今一つ不

明である。同様に、『白書』『協議書』とは如何なる性格（役割）の文書なのか不明であり、一言説明が欲しい。また、1986年『緑書』と議会に提出された1988年「法案」との間には、論議を惹き起こした法案ゆえに、法案の作成過程で各閣僚・各省の意見調整のため膨大な法案草稿の存在が予想されるが、法案作成段階での議論（法案審議段階での議論ではなく）の分析が欲しい。また、著者は『レイフィールド委員会報告』を「政府文書」と性格付けているが、『レイフィールド委員会報告』はその冒頭に記されているように、政府が議会で諮問事項 term of reference を含めて調査委員会設置を発表し、調査委員会が活動を開始し、「提案」を含む『報告』が纏められたものである。他方、1986年『緑書』には当然のことながら「諮問事項」はない。このように性格の異なる『報告』『緑書』を同じく「政府報告書」と呼ぶのであろうか。また、『レイフィールド委員会報告』と『緑書』とは政策形成に同じ役割を果たすのであろうか。

さらに、中央政府の財源や地方政府の財政統制に深く関与している「大蔵省」の分析が全くないのは、どのような理由であろうか。例えば、169頁註3）では「……こうした改革が実施に移された最大の理由と

3) 政策研究院編『政策とオーラルヒストリー』中央公論社、1998年、参照。この政治家の政策形成について、David Cannadine はヴィクトリア朝期（政治家の「英雄時代」）の政治家の『伝記』と今日の政治家の『伝記』とを比較し、現代がもはや偉大な人物の『伝記』によって成り立つ歴史ではなく、ヴィクトリア朝期の政治家は、彼を取り巻く環境に大きな影響力を發揮したが、現在では逆に外界の影響力が圧倒的に強く、われわれは皆マルクス主義者である、とし、現代の政治家の政策形成への関与が19世紀のそれと異なっているかを強調した。cf. David Cannadine, Lord Palmerston, in David Cannadine, *The Pleasure of the Past*, London: Penguin Books, 1997, pp. 285-95.

して、中央政府が地方歳出の〔ママ〕削減し、有効な歳出統制の手段を確保しようとしたことである。政権交代を度々経験するイギリスにおいて、「中央政府」とは政権政党かあるいは政権交代に係わりのない「官僚機構」をも含むか否かの説明が欲しい。評者は「中央政府」の国家財政政策はもちろん、地方歳出の統制や地方所得税と言った地方財政政策を理解するためにも「大蔵省」分析が不可欠であると考えている。もっとも、本書で言及されている各政党の政策構想と異なり、行政府の政策構想に肉薄する作業は公文書の30年規制によって資料蒐集の点でかなり困難を伴う。

些細な点として、本文や索引の項目では「地方税率制限」と「レイト税率制限」とが別のものとして扱われているが、何か理由はあるのであろうか。例えば、第2章4「地方税率の制限へ」では、もっぱら「レイト税率制限」が記されつつも、所々に「地方税率の制限」なる用語が見られる。なお、評者も著者のこの例にしたがって「地方税率制限」と「レイト税率制限」とを分けている。また、事業レイトや住宅レイトなどの歴史的起源とその説明があれば更によい。ただし、著者が歴史学畑の読者を念頭に置

いていないのであれば、この要望は無い物ねだりかもしれない。また、144頁註18)の地方所得税についての記述で、「第2次大戦以前に地方所得税の導入を強く主張したのは、フェビアン社会主義者達であった」、とあるのは再考を要しよう。評者が知りうる限り、1881年には自由党内閣のJ. Dodson 地方自治相によって地方所得税が構想され、1885年-1886年には保守党のHicks Beach 蔵相によっても地方所得税が構想されるが、この時には、他ならぬ大蔵省・内国歳入庁官僚が中央政府の有力財源を地方財政に譲与することを頑なに拒否している⁴⁾。

本書には、このような幾つかの疑問点、というよりも当該領域に精通していない読者に対する説明不足とも思える点が散見されるが、それらは本書の研究史上の意義を些かも損なうものではない。ただ、19世紀イギリス地方行財政史研究に携わってきた者として、最後まで違和感を感じた点は、冒頭の次の文章である。「19世紀以来、イギリスは『地方自治の母国』として、イギリス以外の国々の人々から高く評価されてきた。……そのような評価の基礎にあったのは、『レイトにもとづく財政』という財政

4) Public Record Office CAB 37/6/33, Nov. 1881, Grants in Aid [J. Dodson]; Public Record Office CAB 37/16/70, Dec. 12, 1885, Local Taxation [M. Hicks Beach]; E.W. Hamilton Papers, Public Record Office T168/82, March 1, 1886, Local Taxation, further report [Board of Inland Revenue: G. Gully, F. L. Robinson and E. H. Wodehouse]. F. L. Robinson は世紀転換期に、財源確保策の一つとして浮上した累進的所得税案に対しても強硬に反対した内国歳入庁の官僚である。なお、Goschen 蔵相は1888年3月26日の財政演説(1888/89年予算)で、「地方所得税」local Income Tax がそれまで複数の蔵相によって構想されてきたが、それらは全て失敗に帰したと公に認めた。Hansard's Parliamentary Debates, 3rd series, vol. 326 (March 26, 1888). このように、「閣議」段階では幾度か地方所得税が論議されていたのである。

自治と、それを支える国庫補助金制度の発展にあった」。果たして、19世紀イギリスの地方自治・地方財政は「古典」あるいは「規範」なのであるだろうか。

このように本書は歴史的背景を付加した分析があればヨリ一層体系的となったであろうが、現在実施されている地方財政・地

方制度の急激な改革の分析に加えて、本書に歴史的分析まで要求するのは幾分欲張りかもしれない。現代イギリスの地方財政・地方制度の改革をコンパクトな本に凝縮して纏められた著者の力量に深い敬意を表したい。