

英国キャメロン政権の緊縮財政政策と地方財政 — 国の政策で財政危機に追い込まれた地方自治体とその対応 —

兼 村 高 文

はじめに

英国で2010年5月に誕生したキャメロン保守・自民の連立政権は、保守党のマニフェストに書き込まれた財政赤字削減の公約を連立政権は最優先課題にあげて緊縮財政政策を強硬に進めてきた。すでに来年5月の総選挙まで数か月となったが、これまでのところ、赤字削減のペースは当初見込んだより若干遅れているが着実に改善が進んでおり、2014年度予算には2018年度に黒字化する見通しが記されている。キャメロン政権の緊縮財政政策は、政権期間中に教育と国民医療サービス（NHS）などを除いた全ての分野で歳出カットを行うもので、とくに地方財政は補助金が3割近くもカットされ、小さな自治体は深刻な財政危機に陥っている。地方からは悲鳴の声が上がり、住民からも公共サービスが削減されてキャメロン政権に対し批判が向けられ、政権の支持率は発足当初から下がり続けている。2012年の地方選挙では保守党は大幅に議席を失っている。それでもキャメロン首相は基本的な政策スタンスは変えないできた。

こうしたキャメロン政権の政策スタンスは、わが国のアベノミクスと比較すると対照的である。財政健全化を掲げつつも、アベノミクスの3本の矢のうち1本は“機動的な財政政策”であり、2014年度一般会計予算に続き15年度も“第3次安倍内閣”で過去最大規模を記録するであろう。振り返ればアベノミクスも従来の自民党路線と基本的には何ら変わらず、まず景気対策ありきで、財政健全化は成長軌道に乗り達成されるというシナリオである。とくに地方財政は自民党政権をより盤石なものにするために予算面で配慮されており、財政健全化のために地方財政も容赦なく歳出カットを進めるキャメロン政権とは全く異なるスタンスである。

本稿では、キャメロン政権の緊縮財政政策の概要を紹介したうえで、地方財政がその下でどのような状況におかれ、地方自治体はそれにどう対応しているのかを紹介したい。ま

たこうした過酷な財政状況に追い込まれた英国の地方自治体の対応から、わが国がそこから何かヒントが得られるか考えてみたい。

1. キャメロン連立政権の緊縮財政政策の内容

1-1 キャメロン政権の発足と連立合意

キャメロン連立政権発足の経緯はすでに多くのレポート等で解説されているので、ここで改めて詳細を述べる必要はないが、直近までの政権運営に関連した事項をまとめておくことにする。周知のように、2010年5月に行われた総選挙はある意味で歴史的な選挙結果となった。ある意味とは、ウェストミンスター・モデルの1つとして特徴づけられてきた英国の2大政党制が崩れたことである。戦後をとおして保守・労働の2大政党のいずれかが下院で過半数の議席を占めてきたが、今回の総選挙では1997年から政権の座にあった労働党は下院で確保していた356議席のうち98議席を失い258議席となり、下院定数650議席の過半数である326議席を下回った。一方、保守党が獲得した議席は307でこちらも過半数を獲得することができなかった。保守党が第1党とはなったが過半数の議席に達せず、いわゆるハング・パーラメント（宙ぶらりん内閣）の状況となったのである。単独過半数内閣が成立しなかったのは戦後初めてであり、これは英国民の2大政党離れが進んできた結果と受け止められている。この要因にあげられたのが第3党の自民党（Liberal Democrats）ニック・クレグ党首の人気と英国独立党（United Kingdom Independence Party : UKIP）の躍進である。しかしその後、自民党は連立を組んだことで公約違反が指摘され支持率を落とし、逆にUKIPは、EUからの離脱という明確な政策を歯切れ良い演説で人気を集めるナイジェル・ファラージ党首のもとで支持率を伸ばしてきた。最近の世論調査で2015年の総選挙で再び保守党が連立を組むことになった場合にふさわしい相手として保守党支持者があげているのは、自民党とUKIPがともに3割で同じとなっている（The Guardian, 2014. 8. 1）。

結局、連立政権の発足は、保守党のデービット・キャメロン党首が第3党の自民党のニック・クレグ党首に自民党が主張していた選挙制度改革の実施を保守党が受け入れたことで合意に至り、キャメロン連立政権は2010年5月10日にスタートした。自民党は1988年に結成された中道左派の政党であり、政策的には保守党より労働党に近い政党とみなされ、当初は両党の連立は危ぶまれていたが、キャメロン首相は連立を組むにあたってク

レグ氏を副首相に指名し、23の閣内大臣のポストのうち5つを自民党に割当て内閣を組閣した。

連立内閣は発足した翌11日には、11項目の保守・自民連立合意文書を発表した。すなわち、①財政赤字削減（2010年度中に60億ポンドの緊急歳出削減を行うなど）、②「歳出レビュー2010」の策定（NHS、学校、公正のための予算の確保など）、③税制改正（所得税課税最低限引上げなど）、④銀行改革（経済再建に向けた銀行制度改革など）、⑤移民の制限（EU圏外からの移民数の上限を設定する）、⑥政治改革（下院を5年間固定任期制とする、選挙制度改革の国民投票法案を提出する、政治制度の透明性と説明責任の改善を図るなど）、⑦年金と福祉（不法な定年制を解消し年金支給を66歳に上げるが実施時期は遅らせる、失業対策として新たな制度を導入するなど）、⑧教育（高等教育を含めて教育改革を進めるなど）、⑨EUとの関係（EUには積極的な関係を保つがユーロには参加しないなど）、⑩市民の権利（市民権を改善するなど）、⑪環境（低炭素、エコ・フレンドリーの経済への改善を進めるなど）。

また同月20日には「連立：政府の計画－自由・公平・責任－」と題した冊子を両党のマニフェストをすり合わせて31の計画として公表した。ここでは、自民党が求めていた選挙制度改革など政治改革をクレグ副首相が主導権をもって進めることが合意された。政治改革については、下院会期を次の総選挙までの5年間に固定して首相の解散権を制限すること、選挙制度を最多得票者当選制を選択投票制（再計算で過半数得票者を当選者とする）に変えること、下院定数650議席を600議席へ削減することなどである。このうち会期の固定は法律が成立し、いまの会期は次回総選挙までの5年間の会期となった。これは首相が自党の都合の良い時期に解散総選挙を行う権限を制限したものである。選挙制度改革については2011年5月の地方選挙と同時に国民投票が実施されたが、投票結果は投票率40%でそのうちの70%が反対し、選挙制度改革は否決された。自民党が求めてきた選挙制度改革は国民からの支持は得られなかった。そして下院議員定数の削減はこれまでのところ着手されていない。

1-2 キャメロン政権期の予算

キャメロン政権の予算内容の記述に入る前に、国の予算制度が政権交代で若干変わったので中央政府の予算制度とともに概要を説明しておきたい。1つは、予算に関わる透明性と信頼性を高めるために政策の基礎となる経済見通しの作成を政府とは独立した機関として連立合意で設置を決めた予算責任庁（Office for Budget Responsibility：OBR）に委ねた

ことである。OBRは政権発足とほぼ同時に設置され2010年度予算で経済見通しを示しているが、正式には「2011年予算責任および会計検査院法」で規定された。同法はさらに政府の財政目標や財務省の財政政策に関連した責務などを記した「予算責任憲章」(Charter for Budget Responsibility)を作成することを政府に義務付けた。

また2つ目は、1999年度より策定されてきた「(包括)歳出レビュー」((Comprehensive) Spending Review : (C)SR)⁽¹⁾が変更されたことである。CSRはブレア労働党政権が始めた制度であり、3年度の中期財政計画と財務省が各府省との間で予算配分と公共サービス水準について協約(Public Service Agreement : PSA)を結ぶ評価制度を組み込んだ予算フレームであった。キャメロン政権でも「歳出レビュー2010」を2010年10月に2011年度から2014年度までの見通しとして公表したが、それまでの予算フレームに含まれていたPSAは効果が見られないとして廃止した。さらに予算のうち政策経費で府省ごとに計画期間にわたり配分(期間内の繰越可)される府省別歳出限度額(Departmental Expenditure Limited : DEL)を削減させる仕組みとして、財務大臣が委員長となり歳出抑制に同意した大臣で構成される歳出委員会を新設した⁽²⁾。歳出レビューは単なる中期財政計画となった。また次の「歳出レビュー」は政権期間が2015年5月で終わるため「歳出ラウンド2013」(Spending Round 2013)と名称を変えて、2015年度までの見通しとして2013年6月に公表されている。

英国の予算制度はこれまで、「歳出レビュー」をもとに年末に財務大臣が財政政策や税制改正を盛り込んだ「秋季声明」(Autumn Statement)で政府の予算内容を公表してきたが、キャメロン政権では外局として設置したOBRが経済財政見通しを合わせて公表するようになった。秋季声明は3月までに必要な修正が加えられて予算書が議会に提出され、議定費歳出法案と歳入法案(税制改正案)が作成されて議会で審議されるが、議決は通常は7月頃になるのでそれまで暫定予算が組まれる。

これらの予算は発生主義会計(資源会計予算 : Resource Accounting and Budgeting)で経理される発生主義ベースの複式予算である。予算は経常と資本に分けられ、それぞれ単年度ごとに決められる社会保障関係費や利払費など義務的経費の単年度管理歳出(Annual Managed Expenditure : AME)と政府が裁量的に決めて府省に計画期間に配分する府省別歳出限度額(DEL)からなる。また発生主義会計予算であるので建物等償却資産の減価

(1) (C)SRは「(包括)歳出見直し」や「歳出計画」などと訳され、向こう3年度の中期財政計画で2年ごとに“Review 見直し”を行うので実質的には2年ごとの計画であった。

(2) 財務制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書 英国」2012年、参照。

償却費等の発生費用が予算に計上されている。これらの総額は総管理歳出（Total Managed Expenditure：TME）として集計される。

① 緊急予算「予算2010（Budget 2010）」

さて、キャメロン政権の予算をみると、政権発足から1か月後の2010年6月に緊急予算としてオズボーン財務大臣から政府の予算と予算責任庁の見通しが「予算2010」として発表された。英国経済は1992年からプラス成長を続けてきたが2008年のリーマンショックで大きくマイナスに落ち込み、財政収支は2009年度に戦後最大となる対GDP比でマイナス11.2%を記録し、続く2010年度もマイナス10.0%であった。キャメロン政権はこの大きな財政赤字を抱えてのスタートであった。そのため保守党のマニフェストにも書かれていたように、緊急予算は、金利高騰と財政信頼喪失のリスクを回避するために最優先課題として財政健全化の道筋を示すことであった。財務省が2015年度まで見通した緊急予算の主な内容は、保健医療や教育を除いた実質的な歳出削減、住宅手当の上限設定、児童手当の3年間の凍結、公務員給与の2年間の凍結、付加価値税率の2.5%引上げなどであったが、詳細は10月の歳出レビューで明らかにしている。予算総額のTMEは図表1に示してあるように、2010年度の6,968億ポンドは2015年度に7,575億ポンドへと増加しているが、実質的にはインフレ率を考慮すると削減されている。一方、予算責任庁の財政収支の対GDP比の見通しは、経常予算余剰（経常収入－経常支出－減価償却費）は2015年度にマイナスからゼロとなり、基礎的財政収支も2014年度にプラスとなって財政健全化を達成する見通しである。公共部門の債務残高は、公共部門純借入額（PSNB）は大きく減少し2010年度の10.1%は2015年度には1.1%となる。公共部門純債務残高（PSND）も2013年度でピークとなり以降は減少する見通しを示している。

政権発足から1か月で組まれた緊急予算は、2015年5月までの政権期間内に財政健全化の公約を果たすため福祉予算にも切り込んだ内容であった。財政健全化に関しては、財務省が策定した「予算責任憲章」において経常赤字を政権期間の5年以内に黒字化させることを議会で承認されているため厳しい内容となっている。当然ながら野党労働党からは福祉切り捨てと厳しい批判が向けられた。また民間のシンクタンクからも高所得者より低所得者により厳しい内容で失業を増やし景気を悪化させると概ね否定的な評価であった（IFSなど）。

図表 1 予算2010

(10億ポンド、%)

年 度	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<財務省>	見通し					
公共部門経常歳出	637.3	651.1	664.5	678.6	692.7	711.4
うち単年度管理歳出 (AME)	294.6	308.0	323.1	337.4	355.0	371.4
うち府省別歳出限度 (DEL)	342.7	343.1	341.4	341.2	337.7	340.0
公共部門総資本歳出	59.5	48.7	46.5	43.3	44.9	46.1
うち単年度管理歳出 (AME)	7.8	7.3	6.9	6.3	6.2	5.2
うち府省別歳出限度 (DEL)	51.6	41.4	39.6	37	38.7	40.8
ー)減価償却費	-20.6	-21.6	-22.5	-23.4	-24.3	-25.2
公共部門純資本支出	38.9	27.2	24.0	19.9	20.6	20.9
総管理歳出 (TME)	696.8	699.8	711.0	722.0	737.5	757.5
<予算責任庁>	見通し					
経常予算余剰対GDP比	-7.5	-5.7	-4.0	-2.3	-0.9	0.0
基礎的財政収支対GDP比	-7.4	-4.8	-2.7	-0.6	0.9	1.9
公共部門純借入額対GDP比	10.1	7.5	5.5	3.5	2.1	1.1
公共部門純債務残高対GDP比	61.9	67.2	69.8	70.3	69.4	67.4

資料：HMTreasury, Budget 2010より作成。

② 中期財政計画「歳出レビュー2010 (Spending Review 2010)」

キャメロン政権最初の中期財政計画である「歳出レビュー2010」は、テーマとして成長・公正・改革の3つをあげ、連立政権の最優先課題である財政健全化の取り組みについて2011年度から2014年度までの4年間にわたる政府見通しとして2010年10月に公表された。総管理歳出 (TME) は緊急予算とほぼ同じであるが、図表2の下欄の2014年度までの累積歳出削減額の見込みは約810億ポンドに上る。この額は、2010年度の歳出をベースにして年度ごとに予測インフレ率分を加算した額と計画したTMEとの差額を計上したものである。6月に緊急予算で示されていた削減案は、児童手当等の給付制度見直しによる削減 (年間110億ポンド減) や公共部門職員の2年間の賃上凍結 (同33億ポンド減) のほか経常経費の削減 (同60億ポンド減) など2014年度までに300億ポンドの歳出カットであったが、歳出レビューではさらに大幅な歳出カットとなっている。DELを府省別にみると、図表3のように4年間の累積削減割合は8%である。個別には、保健省 (+1.3%)、雇用・年金省 (+2.3%) および国際支援 (+23%) はプラスであるが、その他はマイナスである。なかでもコミュニティ地方自治省の地方財政補助金は

4年間でマイナス27%で予算規模でみても最大の削減である。

戦後最大となった歳出削減の規模は、とくに地方財政に大きな負担を強いている。補助金の削減率は平均を大きく超えているうえに、唯一の地方税であるカウンシル税は国が凍結を表明しているため地方自治体は容易には増税できない。そのため後述するように、地方財政はどこも危機的状況に陥り公共サービスの縮小を余儀なくされている。

図表2 歳出レビュー2010 (2011-2014)

(10億ポンド)

年 度	2010	2011	2012	2013	2014
	計画	見通し			
公共部門経常歳出	637.3	651.1	664.5	678.6	692.7
うち単年度管理歳出	294.6	307.8	319.5	329.1	344.0
うち府省別歳出限度	342.7	343.3	345.0	349.6	348.7
公共部門総資本歳出	59.5	50.7	48.5	45.6	47.2
うち単年度管理歳出	7.8	7.3	6.7	6.4	6.9
うち府省別歳出限度	51.6	43.5	41.8	39.2	40.2
総管理歳出 (TME)	696.8	701.8	713.0	724.2	739.8
累積歳出削減額		21.0	40.0	61.0	81.0

資料：HMTreasury, Spending Review 2010より作成。

図表3 歳出レビュー2010の府省経常歳出限度額見通し

(10億ポンド、%)

年 度	2011	2012	2013	2014	累 積 増減率
府省別歳出限度額(除減価償却費)	326.6	326.7	330.9	328.9	-8.3
うち教育省	51.2	52.1	52.9	53.9	-3.4
保健省 (NHS)	101.5	104.0	106.9	109.8	1.3
コミュニティ地方自治省 (うち地方財政分)	28.1 (26.1)	26.1 (24.4)	25.8 (24.2)	24.2 (22.9)	-27.0
産業・革新・技術省	16.5	15.6	14.7	13.7	-25.0
国防省	24.9	25.2	24.9	24.7	-7.5
スコットランド省	24.8	25.1	25.3	25.4	-6.8
⋮					
⋮					

資料：HMTreasury, Spending Review 2010より作成。

③ キャメロン政権最初の本格予算「予算2011 (Budget 2011)」

2011年3月にオズボーン財務大臣から発表された2011年度予算は、「強く安定した経済」「成長」「公正」とともに引き続き財政健全化が主要なテーマである。成長戦略としては、金融規制改革や法人税減税（現在28%の税率を26%とし、2014年までに23%とする）で競争力のある税制の構築、科学分野への投資等の事業環境整備策、特区設置等の投資と輸出の促進策などに取り組み、2011年経済成長率は1.7%と予測している。2011年度予算は、歳出総額のTMEは7,100億ポンドで前年度比2.0%増、歳入は5,890億ポンドで前年度比7.5%増である。財政赤字は、前年度の1,460億ポンドは2011年度は1,220億ポンド、2013年度は700億ポンドにまで減少を見込み、公共部門純債務総額対GDP比は、2010年度の9.9%は2011年度は7.9%、そして2015年度までに1.5%と見込んでいる。

④ 中期財政計画「歳出ラウンド2013 (Spending Round 2013)」

2013年6月に発表された歳出レビューである「歳出ラウンド2013」は、「歳出レビュー2010」（2010-2014）をベースにした2015年度までの見通しである。2014年度のTMEは「歳出レビュー2010」に比べてDELを中心に95億ポンド削減している。歳出が増えているAMEは福祉関係支出についてシーリングを設定して伸びを抑えている。TMEの対GDP比は2013年度の45.2%から2015年度は43.1%と2.1%の低下である。引き続き財政健全化を継続した内容となっている。

図表4 歳出ラウンド2013 (2014-2015)

(10億ポンド、%)

年 度	2013	2014	2015
	SR2010の見通し		見通し
公共部門経常歳出	672.8	679.9	694.2
うち単年度管理歳出	334.0	343.8	359.1
うち府省別歳出限度	338.8	336.1	335.2
うち地方財政補助金		25.6	23.9
公共部門総資本歳出	47.1	50.4	50.4
うち単年度管理歳出	5.0	5.5	3.1
うち府省別歳出限度	42.2	44.9	47.3
総管理歳出 (TME)	720.0	730.3	744.7
総管理歳出対GDP比	45.2	44.0	43.1

資料：HMTreasury, Spending Round 2013より作成。

⑤ キャメロン政権任期最後の予算「予算2014 (Budget 2014)」

キャメロン政権発足直後に連立合意で2015年5月までの固定会期と首相の解散権の制限が決められたが、任期最後の予算となる「予算2014」が2013年12月に秋季声明で公表された。保守党の支持率が低調のなかで総選挙を意識した政策も盛り込まれている。主要テーマは同じく「英国経済と財政」「成長」「公正」があげられているが、財政健全化より成長戦略が強調されている感がある。経済は緊縮政策にもかかわらず好調である。成長率は2014年は2.7%、2015年は2.3%（後述のように最新では3.2%）とEUが停滞するなかで好調を保っている。しかし2010年の財政健全化の目標達成は遅れ気味である。OBRの予測では、公共部門の純債務残高の対GDP比は2015年度にピークを付けて以降減少するが、純借入額がプラスとなるのは2018年度、財政赤字は2017年度にずれ込んでいる。

成長戦略としては、以前から進めてきた法人税率の引き下げを2015年からEUのなかで最低となる20%とするとともに、50万ポンドの投資即時償却、予定していたガソリン税、たばこ税、アルコール税引上げの取りやめ、個人の住宅取得支援制度（ローンの提供、保証）の継続などであり、公正の政策では、所得税基礎控除の引上げ（500ポンド引上げて1万5千ポンドとすることで2,540万人が恩恵を受ける）、個人貯蓄口座（ISA、日本のNISAのモデルとされた制度）の限度額を貯蓄・株式合わせて1万5千ポンドに引上げ、などである。なお福祉予算も若干切り込んでいる。英国の社会保障支出（年金・保健・社会福祉）も近年高い伸びを示しており、とくに社会福祉が4割を占めて大きいと名目歳出にシーリングを設定している。また年金については、年金額を2014年度から週144ポンド引上げるとともに、現行の公的年金である国家基礎年金、国家第二年金、年金クレジットを2016年度から統合した制度とする方針が示されている。年金受給開始年齢は2018年に男女とも65歳が2046年までに68歳まで引上げられる。さらに平均寿命の延びとともに支給年齢を上げる措置として、年金受給期間を成年後の人生の3分の1に限るという案も示されている（将来は69歳支給）⁽³⁾。

(3) 河島太郎『外国の立法』（イギリス）2013年4月、2014年1月参照。

図表5 予算2014

(10億ポンド、%)

年 度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<財務省>	実績		見通し					
公共部門経常歳出			667.9	679.9	691.5	698.8	706.4	719.3
うち単年度管理歳出			326.2	341.6	356.3	373.6	391.6	407.5
うち府省別歳出限度			341.8	338.3	335.2	325.2	314.8	311.8
公共部門総資本歳出			47.6	52.1	52.1	53.8	54.8	57.2
うち単年度管理歳出			6.5	6.3	5.1	3.4	5.5	6.0
うち府省別歳出限度			41.1	45.9	47.0	50.3	49.2	51.2
総管理歳出 (TME)			715.5	732.0	743.5	752.5	761.2	776.5
総管理歳出対GDP比			43.5	42.5	41.6	40.2	38.9	38.0
<予算責任庁>	実績		見通し					
経常予算余剰対GDP比	-5.7	-5.9	-5.1	-3.9	-2.7	-0.9	0.5	1.5
基礎的財政収支対GDP比	-4.8	-4.7	-4.0	-2.9	-1.4	0.5	2.1	3.2
公共部門純借入額対GDP比	7.6	7.3	6.6	5.5	4.2	2.4	0.8	-0.2
公共部門純債務残高対GDP比	70.9	74.2	74.5	77.3	78.7	78.3	76.5	74.2

資料：HMTreasury, Budget 2014より作成。

1-3 キャメロン首相の「大きな社会」の意図

保守党のマニフェストに書かれた「大きな社会」の建設 (Building the Big Society) とは、同党の戦略局長スティーブ・ヒルトン氏によって考案され2009年11月の保守党大会で党の中心理念として位置付けられたものであるが、その主旨は、当時労働党政権が進めていた積極財政に対するアンチテーゼとしての構想でもあった。キャメロン首相は連立合意文書である「連立政権：新政権政策プログラム」に「大きな社会」の建設を盛り込んだ。

内閣府が公表している「大きな社会」の建設のパンフレットを見ると⁽⁴⁾、政府は同時に「地域主義」 (Localism) を掲げて、より多くの権限と情報を市民、コミュニティ、地方自治体の手に渡し、一緒になって問題解決にあたるような社会を政府全体の責任として作るとしている。具体的には、1つはコミュニティへの権限移譲、2つは市民が地域で活動的な役割を担えるように支援すること、3つは国から地方への権限移譲、4つはボランティア団体等の支援、そして5つはデータの開示である。

ここで意図する「大きな社会」とはもちろん“大きな政府”ではなく、むしろ財政的に

(4) 英国内閣府、<https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>

は“小さな政府”を志向したものである。これは地方財政についても前述の予算でみたように、補助金を大きくカットし地方財政の縮小化を図っている。また地域主義は、後述する地域主義法を制定し大胆に地方分権を進め地方の行政権限の拡大を実現しているが、財源措置を伴わないため地方財政に負担のみを強いている。さらに福祉や雇用、治安など人的サービスをともなう事業の多くをボランティア団体や社会的起業などボランティア・セクターに権限を委ねて担ってもらうことで、地方財政の支出を抑えることも狙っている。

ここではボランティア部門が重要な役割を担ってくれることを期待している。英国ではチャリティ団体として約16万件が登録されているほか、社会的企業や市民団体などのボランティア部門が公共サービスの一端を担い、またコミュニティとともに地域活動を支えているが、これらの活動は国民の寄付とともに政府の補助金で運用されている。しかし国民の寄付は2012年には前年比で20%も減少したことが報じられ（BBCニュース、2012.11.13）、政府の補助金も緊縮政策により削減されている。

そこで「大きな社会」の建設で述べられていることは、銀行の休眠口座の預金を元手に「大きな社会銀行」（Big Society Bank）を創設し、ボランティア活動への資金援助を行うというアイデアである。英国には5億ポンドに上る休眠口座の預金があると見積もられ、これを活用するのである。2011年に委員会が政府で組織され、2012年4月に「大きな社会キャピタル会社」（Big Society Capital Limited）が6億ポンドの基金で設立されている⁽⁵⁾。これまで1百万ポンド近い資金がチャリティ団体などへ融資されている。日本でも一時、休眠口座の活用が議論されたことはあったが、実現はしていない。

キャメロン政権が進めてきた「大きな社会」の建設については、地方分権との違いやその概念がいまひとつ不明確であるなどの意見があるが、実際の政策との関連では地域主義法が制定され、また地方自治体が責任を負う複雑で困難な家庭内暴力や薬物対策などに関連して地域に投入される予算（Total Place）をまとめて地域のボランティア団体等とともに協働して効率的に取り組むプロジェクトである「コミュニティ予算」（Community Budget）がパイロット自治体で始められている。地方財政への補助金も前述のように3割近くも削減されているため、地方自治体だけでは責任を果たせない。このような点から理解すれば、政府の掲げてきた「大きな社会」の建設は、ボランティア・セクターの協力を期待して築く社会であり、その真意は歳出カットの分をボランティアに肩代わりしてもらうことではなかろうか。

(5) <http://www.bigsocietycapital.com/>

1-4 「大きな社会」の建設を支える（？）「地域主義法」の制定とその狙い

上述のように、キャメロン政権の「大きな社会」の建設は、小さな政府のもとで官民協働の取り組みで築く社会であり、とくに地域主義を法的にサポートするのが2011年に制定された「2011年地域主義法」(Localism Act 2011)である。財政健全化を最優先課題に取り組んできたキャメロン政権にとって、健全財政の重要性を国民に説いて歳出カットで公共サービスもカットされれば、国民の理解は得られない。歳出カットを進めつつ公共サービスの低下を回避するために地方自治体の裁量権を拡大するとともに、その一端を市民やボランティア・セクターに委ねやすいように地域主義法を制定したと推察する。

これまで地方自治体の権能は、「2000年地方自治法」(Local Government Act 2000)で若干の裁量権は認められていたが、基本的には経済的・社会的・環境上の福祉の向上に関する事項等法令で定められた事項に限られていた。仮に地方自治体がその権限を越えて行った事項については、「権限踰越の法理」(Ultra Vires Doctrine)が適用され罰せられることになっていた。新たに制定された「2011年地域主義法」は、第1章1節で「地方自治体は個人が一般に行うことと同じことを行う権限をもつ」と述べ、これにより、地方自治体および地域コミュニティに加えて合同行政機構(Combined Authority)、合同交通局(Integrated Transport Authority)、旅客交通局(Passenger Transport Executives)は“包括的権限”(General Power of Competence)が与えられて、広範な権限を獲得したのである⁽⁶⁾。

たしかに地方自治体はボランティア・セクターとともに広範な行政サービスを自らの権限で行えるようになったが、そのための財源は図表3でみたように、国からの補助金だけで3割近くも削減されている。ボランティア・セクターにとっても、運営資金の3割以上を占める政府からの補助金がかットされれば事業に参加できない。また最近の寄付金の減少も財政面で困難性を増している。ボランティア・セクターが参加する「コミュニティ予算」のパイロット事業は当初の16団体から広域自治体など含めて現在では100団体ほどに拡大しているが、財政規模は限られており、官民とともに築く「大きな社会」の建設はまだ遠いのが現状である。

(6) 自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック、2011年11月など参照。

2. キャメロン政権が招いた地方財政危機の現状

2-1 地方財政の構造と政府の地方財政対策

英国の地方財政は歳出規模で見ると小さい。2010年度決算（イングランド）の地方財政の歳出総額（TME）は約1,720億ポンドであり、公共部門歳出総額の4分の1である。なお、予算と同じく決算も経常会計（Revenue Account）と資本会計（Capital Account）に分かれており、基本的には財源が異なっている。また経常会計は、一般経常会計（General Fund Revenue Account）、事業会計（Trading Services Revenue Account）、公営住宅会計（Housing Revenue Account）があるが、経常会計の財源は約6割が国からの特定補助金などの依存財源であり、自主財源の地方税（カウンシル税のみ）は3割に満たない。自主性に乏しい財源構造となっている。

コミュニティ地方自治省の2010年の「地方財政対策（Local Government Financial Settlement: England, 2010 to 2011）」をみると、重要な財政的な分権措置として、学校と保健を除く特定補助金の一般補助金化や90以上の補助金の集約化、40億ポンドの一般補助金化などが行われている。その半面、コミュニティ地方自治省からの地方財政の経常補助金が計画期間中の4年間で合計28%削減するほか、政府の方針としてカウンシル税率の凍結を指示している。結果として、地方財政に対する政府資金は合計で26%減少し地方債（資本的支出）は30%減少する。また予算責任庁は地方自治体の予算は全体で14%減になると予測している。

キャメロン政権の地方財政に対する政策をみると、地方自治権の拡大として「2011年地域主義法」を制定して地方自治体に包括的権限を与え、また「2012年地方財政法」（Local Finance Government Act 2012）で国税であるビジネスレート（Business Rates, 以前の非居住用資産税：Non-Domestic Rates）の一部地方税化を含めて配分方法の変更を行い、さらに増加税収財源措置（Tax Increment Finance）⁽⁷⁾の導入で新たな財源調達の手段を認めた。「2011年地域主義法」は確かにエリック・ピクレス担当閣内大臣が述べたように、“歴史的な権限移譲”を実現したが、財源はトータルではむしろカットされてしまった。「2012年地方財政法」は実質的には何ら国からの財源移譲は措置されていない。この状況はわが国で三位一体改革以前の地方分権一括法施行時点と同じであり、これが地方財政危

(7) レベニュー債の考え方であり詳細はクレア『英国の地方自治』p. 65参照。

機を招く布石となっていた。

2-2 財政破綻状態の自治体 — ウェスト・サマセット自治体等の現状 —

イングランドで人口最少（3万5千人）の自治体であるウェスト・サマセット・ディストリクトが財政危機に陥っている。財政危機の原因は、夕張市のような過度の起債ではなく、またデトロイト市のような地域経済の衰退でもない。キャメロン政権の補助金カットの影響である。すでに述べてきたように、緊縮財政政策で地方財政は補助金が大幅にカットされ、どこの地方自治体も厳しい財政状況に追い込まれている。国が引き起こした地方財政危機ともいえる。

ウェスト・サマセットが最初に財政困難となっていることが報じられたのは、2010年11月23日（BBCニュース、電子版）である。「歳出レビュー2010」をもとに試算したところ、40万ポンドの人件費削減や公共料金の引上げ、公衆トイレの閉鎖などが必要になったと報じられた。その後の報道では、521万ポンドの予算に対して60万ポンドが不足するため90人の職員のうち10人を解雇したこと、さらに2012年12月に議会で隣接自治体と事業の協同化や職員をさらに削減することなどを内容とした2年間の「破綻防止計画」を承認したこと、などが報じられてきた。他の地方自治体でも同様の状況に追い込まれており、国の緊縮政策がダイレクトに地方財政を破綻の危機にさらしてきた。地方公務員全体でも2010年の290万人は2013年には250万人まで削減されている。

この問題に対しては、国は財政支援はモラルハザードを生むとして拒否していると報じられている（The Guardian 2012年11月20日記事）。むしろ緊縮政策が過去半世紀に出来なかった小規模自治体や単一自治体（unitary authority）の再編や事務の協同化が進むことを期待している。しかしウェスト・サマセットに関しては、隣接自治体が合併には協力的でないこともあり容易には危機は解消されない。ただ事務の協同化については、高給の事務総長職を他の自治体と兼務してもらい経費を節減などが行われている。

地方財政危機が大きく報じられ国民の話題になっても国はこれまで支援等の対策は行っていない。地方で対応しなければならない。地方自治体協議会（LGA）は地方自治体向けにこの問題に対して、行政サービスの共同事務化や内容の見直し、職員定数の見直し、レジャー施設等の売却、行政区域の見直し、などを内容とするレポートを公表しアドバイスを行っている⁽⁸⁾。

(8) 地方自治体協議会ホームページ参照。http://www.local.gov.uk/

3. 英国地方政府の財政危機への対応

3-1 地方自治体協議会（LGA）の対応

英国にも日本の地方6団体と同様に地方自治体（イングランドとウェールズ）とその関係機関等の全国組織である地方自治体協議会（Local Government Association : LGA）があり、地方の利益のために代表して国との交渉にあたり調査分析や情報提供を行っている⁽⁹⁾。

LGAは毎年、「地方財政対策」に対してコメントを公表しているが、2014年度をみると、政府は2016年度まで歳出削減を続けるため地方自治体は引き続き厳しい状況にさらされ、今後2年で地方の行政サービスは8.5%削減されるなど大きな影響を受けるであろうと分析している。半面、歓迎される点として、ビジネスレイトの地方税化や効率化の遅れた自治体に対する支援を約束していることなどをあげている。懸念材料としては、福祉支援補助金が2015年度で終わることに関連しては情報がなく、今後の計画が立てられないことなどが述べられている。

LGAは政治的なロビー活動も行っておりそれなりの影響力をもつこともあるが、今回の地方財政危機に対してはピクレス担当大臣から良い返事は得られていない。難しい状況にある。

3-2 広域行政による対応

わが国では広域的な連携の仕組みとして、一部事務組合など広域行政を活用し複数の地方自治体が協力して事務を実施することでより効率的な処理を行っている。英国でも広域行政として従来から消防や警察などについて協同組織として広域行政が行われているが、その1つに交通体系の整備と地域開発の促進を目指して合同行政機構（Combined Authority）が設置されている⁽¹⁰⁾。

合同行政機構とは、2つ以上の自治体で構成される法的地位をもつ団体である。同機構は前政権で制定された「2009年地域民主主義、経済開発および建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）」により設置される行政体であり、設置できる分野は交通と経済開発である。これまでに設置された機構は2011年4月にマンチェ

(9) 前掲(8)に同じ。

(10) 自治体国際化協会マンスリートピック、2014年1月参照。

スター市と近隣の9自治体で構成されるグレーター・マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority）のみであったが、その後、イングランドの6つの大都市圏で設置されたほか、サウス・ヨークシャーやウェスト・ヨークシャーなどイングランド北東部の4地域に設置が進められ、都市圏の交通網の整備や維持を計画的に行っている。

合同行政機構の設置は、財政危機への対応というよりは地域主義に押されながら地域経済発展に向けて交通インフラの整備や開発計画の策定という側面が強い。英国はロンドンと他の地域の格差が大きく、大都市圏を中心とした地域経済の発展は国も推進しているところである。合同行政機構はこうした役割とともに、広域行政による事務の効率化という側面も合わせ持つためつねに危機対応の選択肢の1つとして考えておく必要はある。

広域行政はイングランドの337の地方自治体（全体の95%）で行われており、325の共同事務協定（shared service arrangements）が結ばれて2013年で約2.8億ポンドの経費削減が達成されていると試算が示されている（LGA、2013年資料）。

3-3 官民協同事業の再認識

行政サービスの民営化や官民協同化は、サッチャー政権時代から始められ今日でもさまざまな形態で進められている。行政サービスの民間事業者等への移管であるアウトソーシング（外部委託、民間委託、外部調達など）の1つである強制競争入札制度（Comprehensive Competitive Tender、CCT）は、サッチャー首相が公務員の減首のため強制制度として1980年に導入したことで話題となった。CCTは2000年に任意制度となったが、わが国では市場化テストなどとして取り組まれている。また同時期に始められた官民協同事業であるPFI（Private Finance Initiative）やPPP（Public Private Partnership）もわが国で取り入れられ、行政サービスの効率化・有効化に使われている。英国ではPFI事業は官民のリスク管理の問題などを抱えながらも主に政府機関の事業で拡大し、2013年時点で資産総額は約542億ポンドに達している（英国財務省）。地方自治体では前政権でPFI事業に補助金を支給するなど導入を促進してきたが、キャメロン政権では補助金は廃止している。

官民協同事業についてはキャメロン政権ではとくに取り上げているわけではないが、研究者やシンクタンクでは行政サービスの協同化を再検証して、財政困難の緩和に向けた議

論が行われている⁽¹¹⁾。実際にも官民共同事業は、2008年から2012年まで140%増加し129億ポンドの規模に上り、とくに児童保育と成人介護労働の分野では3分の2を占めていると見積もられている（Local Gov. UK. 2013, Feb）。地方自治体は今後も続くことが予想される財政困難な状況下で、行政サービスを保持するあらゆる手段を検討しなければならない。官民共同事業はその1つの手段として今後も議論が高まるものと考えられる。

4. 英国の緊縮財政政策と地方財政危機から参考になること

まず英国の緊縮財政政策から振り返ってみよう。キャメロン政権が進めてきた財政健全化のための緊縮財政政策は、国民の強い反発を買いながらもその手綱を緩めることなく、これまで強硬に実施してきた。とくに地方財政には相当の負担を強いてきた。そのため連立を組む保守党と自民党はともに2012年の地方選挙で議席を失い敗北したが、それでもなお政策に大きな変更を加えることなく進めている。

英国経済は緊縮財政政策のもとでも堅調である。2000年代から平均して3%程度の高い成長率を維持してきたが、2008年のリーマンショックで一時マイナス成長となり財政収支も過去最大の赤字を記録したものの2010年にはプラス成長となり、その後も堅調な経済を維持している。政府は2015年の経済成長率を3.1%と予測している（2014年11月時点）。

戦後最大規模と言われる歳出カットをともなう緊縮策を続けながらこの成績を維持しているのはなぜであろうか。その答えとして考えられるのは、歳出カットと増税を実施する一方で経済対策として住宅取得に政府保証を付けたり海外投資の呼び込みに法人税率をEUで最低となる20%まで引下げるなどお金をかけず時間をかけずに実施していることがあげられる。実際にロンドンが中心ではあるが住宅価格が年間3割近く高騰し続け住宅バブルとまで言われる状況になっている。また中国を中心に海外からの投資が増え、鉱工業部門に加えてサービス部門も成長率を押し上げている。金融中心の英国経済の多角化が進められている。

これにわが国の状況を2012年末に誕生した第2次安倍政権の政策を対比してみると、周知のように、デフレ脱却から経済再生を目指して“3本の矢”（①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略）を放って日銀ともタッグを組みながら

(11) 例えば、Chris, G. “Fragmented Democracy: Politics, Policy and Governance in a Divided Age” in British Politics Group of APSA, 2013.

アベノミクスに取り組んできた。本格的な予算となった2014年度予算では、経済財政諮問会議を4年ぶりに復活させて「経済財政運営と基本方針——脱デフレ・経済再生——」を2013年6月に閣議決定した。そのなかで経済再生と財政健全化の両立を目指すとし、今後10年間で実質GDP成長率2%程度を実現し、財政健全化の目標として、国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比を2015年度までに2010年度の6.6%を半減し、2020年度までに黒字化を目指すことが示された。

これまでのところ（2014年11月）、一般会計は過去最大規模のお金をかけ、時間もかけてきた。日銀の異次元緩和も寄与し経済はかろうじてプラスの成長率を保っている。経済の自立回復にはまだ時間がかかるが、これまで放たれた“2本の矢”が景気を下支えし、今後もプラス成長は維持できると大方が予測している。これに対して財政健全化に関しては、基礎的財政収支は2014年度予算でマイナス18兆円、対GDP比で3.7%程度であり、2015年10月に消費税率2%上げが実施されれば達成可能とみられていたが、安倍総理の突然ともいえる消費税率引上げ先送りと衆院解散の表明で、健全化目標である2015年度に半減とした3.3%の達成は絶望的となり、2020年の黒字化も怪しくなってきた。アベノミクスが成長によって財政健全化が図られるという楽観的なシナリオは、これまでのところまだ現実のものとなっていない。

キャメロン政権の緊縮財政政策のスタンスは、積極財政政策ともいえるアベノミクスとは対照的である。振り返ってみれば、1990年代にわが国はバブル崩壊後も先ず財政出動ありきの積極財政政策を進めた。その結果、現在の公債残高はここから積み上がってきた。他方、英国は1979年のサッチャリズムから今日まで均衡財政主義をいかなるときも優先してきた。英国は1976年にIMFから融資を受け悲惨な経験をしている。キャメロン政権が強硬に進める緊縮政策は、過去のこうした経験から学び、中長期的な視点から財政健全化に取り組む断行しているのであろう。わが国の他国でも歴史上経験したことがないほどに積み上がった公債残高は、経常収支が大幅にマイナスとなるなかでは、やがて金利上昇の局面を迎え国債の暴落となって、かつての英国の二の舞に陥る可能性も否定できない。ここは学ぶべきところである。

英国の地方自治体がいま直面している地方財政危機において取っている行動は、財源がカットされて行政サービスもカットせざるを得ない状況においては、（財政上の）身の丈を超えたサービスは市民の訴えがあっても実施しない（できない）ということである。地方の危機的財政状況は地方自治体協議会や地方議員をとおして改善を訴えているが、実現は難しい。前述のように、政府は補助金は“モラル・ハザードを生む”とさえ言い切っ

いる。ここに健全財政によってこそもたらされる強い経済に対する確固たる政治信念が読み取れる。

おわりに

英国の政治はこれまでウェストミンスター・モデルとして2大政党のうちどちらかが過半数の議席を占めて首相の強いイニシアティブで英国を牽引してきたが、それが2010年の総選挙で第3党や独立政党の台頭で戦後初めて崩れ、政治模様が変わったかに思えたが、依然として公約に対する政治のコミットメントはしっかり守り強い首相が存在している。キャメロン首相は国民の政権に対する支持率が下がろうと反発を受けようと、これまでの4年間の政策はブレないできた。それに対してわが国の政治は絶えず揺さぶられ迎合的である。首相はたえず支持率を意識した政権党の意向を伺いながら政策決定をし、内閣支持率が下がればすぐにその座を引きずり降ろされる危うさに直面している。これでは国民に不評の財政健全化や増税など選択できるわけがない。たえず優先されてきたのは成長政策であった。もっともこれも国民が選択してきた結果ではあるが、政治の役割として、財政健全化の重要性と成長政策を優先する危険性を説明する責任はある。

本稿では、英国の緊縮財政政策とその影響で財政危機に追いやられた地方財政の状況をみながら、わが国でそこから学びうることを述べてきた。わが国の財政を研究する者にとって、だれもが、このきわめて不健全で瀕死の状態にある財政に迫りつつある危機を認識していない人はいない。しかし、政治や国民にこのことを訴えても、現状が不健全であることは分かっているにしても、目先の期待のもとそんな都合の良い政策や負担の先送りを先に選択してしまう。英国の経験から学べることはまだありそうである。

(かねむら たかふみ 明治大学教授)

キーワード：キャメロン政権／財政健全化／大きな社会／
地域主義法／地方財政危機

【参考文献】

- 池本大輔（2011）「イギリス二大政党制の行方」『法学研究』90号、明治学院大学。
- 齋藤憲司（2010）「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』2010年9月。
国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』、各年度イギリス。
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/index.html>
- 財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書、英国報告、平成26年7月。
- 自治体国際化協会（2014）『英国の地方自治（概要版）』。
- 自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック、2011年～2014年。
- 日本貿易振興会（JETRO）海外ビジネス情報、英国。
- Elliott,F. and J.Hanning (2007) *Cameron, The Rise of the New Conservative*, Harper Perennial.
- Wilson, David, and Chris Game (2011), *Local Government in the United Kingdom*, 5th edition, Macmillan
- Department for Communities and Local Government(DCLG) (2014) *Local Government Financial Statistics England 2014*, London DCLG.
- HM.Treasury, *Spending Review, 2010*, Comn 7942, Norwich:TSO.
- HM.Treasury, *Spending Round, 2013*, Comn
- Institute for Fiscal Studies(IFS), *The IFS Green Budget 2011,2012,2014*.