

# 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

若松 邦弘

1. 問題設定—政策分野間の関係と政府間関係
2. 「中央地方関係」研究の文脈
3. 事例—補助金・交付金制度の政府検証
  - 3.1. 背景
  - 3.2. 1998～2000 年の議論
  - 3.3. 2001～2002 年の議論
4. 分析と結論

## 1. 問題設定—政策分野間の関係と政府間関係

本稿は、政府間関係における調整と政策分野間の調整との関係性を検討するものである。先進デモクラシーの政治行政では、1990年代までに活性化した分権・権限委譲の動きに基づく統治重心の下方移動が顕著であり、これに伴って都市や農村といった地理的領域を対象とする総合的(holistic)戦略や政策の相乗効果(synergy)が社会再生や経済活性化の観点から注目されるようになってきている。イギリスでもブレア労働党政権期(1997～2007年)に「地方自治の現代化(local government modernisation)」として進められた改革のなかで、経済・社会・環境分野における自治体の権限が幅広く規定され、関係の政策分野において地方自治体の主導的役割が幅広く期待されるようになった。

自治体の権限を強化しようとするこの動きは、官と民といった異なるセクター間の活動の調整(=セクター間関係)や異なる政策分野間の横断的調整(=分野間関係)について、その理論化に向けた関心を高めることとなっている。もともとイギリスのいわゆるガバナンスに関するモデルは、立憲体制の単一主権の特徴を反映して、政府間関係を中央地方関係と捉える形で主たる検討対象としてきた。これに対しセクター間関係や分野間関係については、前者が市民社会論の見直しの動きとも絡み、官民連携の実証研究のなかで注目されつつあるものの、後者に関する研究の蓄積は少ない<sup>1)</sup>。自治体の権限拡大は政府間関係から分析される一方、他の2つの関係からの分析、さらに3つの関係相互の連関についての検討は十分ではない<sup>2)</sup>。

これらの点が重要なのは、イギリスの場合、労働党政権による1990年代後半からの改革がア

ジェンダとしては、政府全体での政策運営の「連結(joined up)」を掲げながらも、その実際の効果については評価が割れているからである。すなわち一方には、従来相互に独立して運営されてきた諸政策が自治体レベルで関係を強め、実際に政策の総体性(holisticity)が顕著になっている[Leach and Percy-Smith 2001: 186-209]との分析があるものの、他方では、ブレア政権第1期に相次ぎ立ち上げられた都市部の各種再生プロジェクトを例に、そのために投入された中央政府からの資金が自治体の政策運営の自由度を奪っており、地方レベルでの分野横断的な政策の展開を制約することとなっているとの指摘が政府自身からも出ているのである[DTLR 2001]。

このように、2000年代に入るところからの地方分権の動きは自治体レベルでの自主性尊重との言説のもとで推進されたものの、それがガバナンスの実態としてローカルレベルの連携(セクター間、分野間)にもたらす効果は概念的に整理されるに至っていない。しかし分権そのものへの関心の拡大を背景に、この空隙を埋める必要性はますます高まっている。本稿はこの問題意識に立ち、とくに分野間関係と政府間関係の連関を検討するものである。

ここでは次に示す構成で論を進める。問題設定に関する本節に続いて、第2節ではイギリスの統治研究における政府間関係と分野間関係の連関についての論点を整理する。第3節では事例として、1998年から2002年にかけて政府が実施した地方財政の検証を取り上げ、補助金・交付金制度に関わるその改革の目的と結果にずれが生じる様子を政治過程から検討する。その上で第4節では、事例が示す含意として、政府間関係の軽視が改革の効果を減じたことを示した上で、政府間関係と分野間関係の連関について考察する。

## 2. 「中央地方関係」研究の文脈

イギリスの統治に関する分析は政府間関係を重視する一方、セクター間関係や分野間関係、さらにそれら相互の関係性の概念化に弱点を抱えているといえよう。確かに、これらの概念化を試みるものとして、大陸西欧諸国の研究者を中心とするマルチレベルガバナンス研究がある。そこでは、政府間関係におけるレベル間の権限規定が立憲体制において所与で、そのため中央地方関係の分離が相対的に大きい連邦制型の政体に関する事例が蓄積されている。同様にイギリスの実証研究も、1990年代末の統治機構改革で広範な立法権限を獲得したスコットランドについて多く見られる[eg. McEwen 2005; Keating 2005; Keating *et al.* 2009]。これに対し、国政議会のもとでの単一主権を歴史的規範としてきたイギリス(とくにイングランド地域)の場合は、政府間関係における階層性、それゆえ中央政府による自治体への介入を無視できないとの見方が一般的である。このためイギリスに関するモデルは、自治体の裁量に影響を与える「中央地方関係(central-local relations)」を重視してきた<sup>3)</sup>。

そのようなイギリスの事例から導き出される政府間関係の議論は、自治体を独自の裁量があ

らかじめ制約された中央政府のエージェントと見るか(エージェンシーモデル)、中央政府と地方自治体を互いにパートナーと見るか(パートナーシップモデル)、伝統的にこの2つの見方の間で生じてきた。前者は中央による地方へのコントロールの手段とメカニズムを解明する点に特徴があり、そこに紛れ込む、ややもすれば規範的な記述を批判する後者は、中央と地方の相互依存性を重視する。

歴史的にみると、エージェンシーモデルを初めとして、イギリスの中央地方関係に階層性を指摘する見方は強い。地方自治体は中央政府に従属する存在とされ[*eg. Stewart 1983: 54-64*]、その機能は政府が決定した政策や方針を執行するのみと考えられる。この中央政府によるコントロールについては、財政面に注目した指摘が第二次大戦直後から存在し、その後順次ほかの多様なコントロール形態(法律、行政措置、司法判断など)も分析対象となっていくた[*eg. Griffith 1966: 49-94*]。従属との見方は以後の研究により極端な叙述として緩和されたものの<sup>4)</sup>、1980年代半ば以降の政治的関心を集めた集権化の動きは、学界の注目を引き続きこの見方のバリエーションに集めさせている。例えば、チャンドラー(J.A. Chandler)は執事(stewardship)モデルとして、自治体は一定の裁量を有するものの、それは中央と地方の非対称な関係のなかで容認されているに過ぎないとの観察を示している[Chandler 1991]。

これに対し、今日相対的に優勢なモデルともされるローズ(R.A.W. Rhodes)の概念化は、パートナーシップモデルの系譜に位置づけられよう。これは、1970年代末にそこまでの豊富な中央地方関係研究の蓄積のもと実現した社会科学硏究協議会(Social Science Research Council)の大規模プロジェクト「中央地方関係」に拠るものである。プロジェクトを通じてローズは、中央政府と地方自治体がそれぞれ独自の資源を有しており、その交換を通じ相互に依存しているとの図式を「政府間関係(intergovernmental relations)」として示す[Rhodes 1981, 1986, 1988]。中央政府は法的規定や財政をコントロールする一方、地方自治体にも公選機関としての正当性があり、またローカルな政策ネットワークの核でもある。しかしこの権力依存の主張は、機能的側面を重視した推論との性格も強く、立憲体制に基づく規範や階層性の影響を軽視していることを否定できない。

ここで指摘したいのは、以上2つの立場はいずれも、自治体のもつ政策面の裁量を中央地方関係を軸に説明することである。これに対し中央地方関係の研究としてはやや傍流であるが、第3の立場として、イギリスの統治における中央地方関係の影響を限定的にとらえる見方が存在する。パートナーシップやエージェンシーとの比喩が中央と地方の密接な関係を示唆するのに対し、図式化の前提に政府間関係における中央と地方の分離を置くのである。そこでは両者の分業が政策分野の間で生じていることが主張され、中央政府がその権威のもとに囲い込む分野は一部に過ぎず、他の多くの分野では、政府は自治体の施策に必要な法的根拠を付与するの

みで、個別の施策における自主性を容認しているとされる。

その代表的論者は「二重政体(dual polity)」概念の提唱で有名なブルピット(Jim Bulpitt)であろう。彼は中央政府が立案から執行に至るすべての過程に関与する典型的な政策分野として財政・金融、外交、防衛をあげた上で、それ以外の多くの分野では政府の積極的な関与は見られず、自治体が主導的役割を担っているとす。イギリスでも三者協議的な政策運営の拡大に伴い、1960年代半ば以降、幅広い分野で政策執行への政府の関与が進む状況が生じたものの、ブルピットは、これが1970年代のガバナンス危機を政治問題へと発展させたために、1980年代以降、政府がこれら分野の執行過程から再び退却を試みているとする[Bulpitt 1983]。この指摘が想定するのは一般的な公共サービス分野であり、実際に今日、そこでは水平的な官民の連携やガバナンスネットワークの構築が課題として注目されている。この見方に立てば、公共サービス分野で自治体が独自に分野横断的な調整を試みる可能性は排除されない[Bulpipt 1986]。

しかし本稿の視点から注目されるのは、このモデルを含め、政府間関係の叙述を試みる以上3系統のモデルに共通の問題が存在することである。それは、異なる政策分野間の関係性に関する洞察が弱いという問題である。政策分野間の関係について、イギリスの事例研究は、規範的なウェストミンスターモデルにおける一元的集中の想定に反し、中央省庁の組織編成に沿った政策分野ごとの閉鎖性を指摘してきた[Heclo and Wildavski 1974]。公共サービスと密接に関係する経済・社会分野の諸政策の場合、この構造は戦後の福祉国家体制のなかで省庁単位で仕切られた協議と交渉により支えられてきた<sup>5)</sup>。歴代政権はこの官僚制による包摂(bureaucratic accommodation)[Jordan and Richardson, 1987: 163-179]がもたらす政策分野ごとの孤立性を批判し、相互の調整、ブレア政権の言を借りれば「連結(joined up)」を試みてきた。サッチャー内閣以降の各政権による公共資金管理の標準化は、政策分野を越えた中央による一元的コントロールの試みと解されるものの[Hennessy 1989]、こうして改革された資金レジームも、ハワード(Davis Howard)やマーティン(Steve Martin)らによれば、それが政策分野ごとの専門職ネットワークに依存した業績管理や監査のシステムと結びつくために、分野間の仕切りを温存させるものとなっている[Howard et al. 2004]。したがって各政権とも、公共サービスの提供に関わる諸機関の間の調整に苦慮しているのである。

政府間関係の叙述を試みる既存のモデルは、このような政策分野間の相互関係について明確な視点を示していない。指摘されるのは、中央の各省庁にひも付いて機能別に組織された政策分野の間に水平的なつながりはなく、いわゆる「クロスカットの事項」への対処は困難との実態の観察である[Clarke and Stewart 1997]。とはいえ、上記のなかでも最後にあげた見方は、中央地方関係が希薄であるか分離されている場合、地方レベルに政策展開の裁量が生じうることを示唆する。先述のとおり、政策分野間関係や官民セクター間関係に関する分析は、連邦制型

の政体を主たる事例とするマルチレベルガバナンス研究において進んでいる。この点でイギリスの議会主権や単一主権国家という特徴を前提としつつ、そのもとでの中央と地方の分離を想定する視点は、政府間関係と分野間関係の連関について検討を試みる本稿の関心にヒントを与える。自治体レベルでの裁量や連携、分野横断的な取り組みは、中央政府が関心を示すことのない政策分野において生じる可能性を示唆するのである。

しかしこの見方を含め、政府間関係に関する既存の研究は、分野間関係を暗黙のうちに射程にもぐりこませつつも、その関係と中央地方関係との連関を直接の対象としていない。この空白を埋めることは重要であろう。中央地方関係の分離のもとで裁量性の高い政策が地方で営まれるとしたら、これとは逆に、密な中央地方関係が存在する場合、分野間関係はどのような影響を受けるのであろう。

次節では 1998 年から 2002 年にかけて検討された自治体財政の改革を事例にとり、この問題を検討する。

### 3. 事例－補助金・交付金制度の政府検証

#### 3.1. 背景

イギリス政府は 1998 年から 2002 年にかけて、補助金・交付金制度を中心とする地方財政の大規模な検証を実施した。当時のブレア労働党政権は、教育や医療といった住民サービスの第一線を強化する姿勢を掲げており、その鍵となる地方財政構造の見直しに意欲を見せていた。これは、1979 年以降の保守党政権下で進んだとされる地方自治体の権限制約を逆転させる形で自治体の役割を重視し(たとえば 2000 年地方自治体法)、その裁量を拡大する方向性において地方財政の改革を目指すものであった。そのために政権を通じ断続的に数次の検証が実施された。

その幕開けとなった 1998 年から 2002 年の検証では、多岐に渡る事項が検討の対象にあがったものの、中心の課題は政府から地方へ渡る補助金・交付金制度であった。実際のところ、自治体がこれより大きな期待を寄せていた問題に、独自財源の拡大や中央からの税源委譲に関わる地方財政の財源バランス(balance of funding)の見直しがあった。しかし、この問題は 2003 年以降のレインズフォード(Raynsford)委員会やライアンズ(Lyons)委員会による検証までとりあげられなかった。これらに先立つ形となった補助金・交付金制度の検証は、2001 年の総選挙をまたいで 1998 年から 2000 年、そして 2001 年から 2002 年と 2 回に分けて実施され、その結果は 2002 年末公表の地方財政指針(Local Government Finance Settlement)を経て 2003/04 年度予算に反映された。

当時の地方財政の状況を、検証が始まった 1998/99 年度の数字によって概観すると[DETR 2000a]、イギリスの全地方自治体をあわせた歳出総額は政府の全公共支出の 25%にあたる。そ

の額は検証の対象となったイングランドでは 814 億ポンド(Gross Expenditure)<sup>6)</sup>で、内訳は資本支出(capital expenditure)が 66 億ポンド、経常支出(revenue expenditure)が 747 億ポンドである。後者をさらにサービス項目別にみると、最大の項目は教育関連で経常支出全体の 32%(240 億ポンド)を占め、次いで社会サービス関連が同じく 16%(122 億ポンド)、以下住宅関連 15%(112 億ポンド)、警察関連 10%(71 億ポンド)と続く。資本支出を含めた 814 億ポンドの財政需要をまかなう歳入面では、自治体独自の財源は各種料金収入(19%)とカウンシル税(15%)をあわせた全体の 34%分にすぎず、ほかを中央政府から補助金・交付金(46%)や非居住レイト(15%)<sup>7)</sup>の形で受け取っている。また自主財源のカウンシル税には中央政府によるキャッピング(過剰支出の自治体に対する罰則制度)もあり、総合的に見て自治体の財政的自立性は限定的と一般に認識されていた。

政府からの移転資金の大きな割合を占める補助金・交付金の特色に、1998/99 年度では地方の歳入総額で 24% (195 億ポンド)を占める歳入補填交付金(revenue support grant)の存在をあげられよう。これは日本の地方交付税交付金と同様、自治体間の財政調整を目的とする制度で、各自治体の経常会計における不足を補填する目的で政府から各自治体に配分される。その算出において基準財政需要額に相当する数字として当時使用されていたのが標準支出査定額(Standard Spending Assessments、以下 SSA)であり、これは自治体の経常支出における教育、社会サービスなどサービス種別ごとの想定需要額を積み上げた数字である。また基準財政収入額に相当するのは、カウンシル税の基準額(実額ではない)と非居住レイトからの交付金の和である。両者の差が歳入補填交付金の交付額となる。その算定と決定は政府により行われる。ただしこれらはあくまでも歳入補填交付金算定の根拠であり、同交付金自体は使途を特定しない資金として地方に渡され、各自治体での SSA 対象の各サービスの予算額は当該自治体が自由に決められる制度となっていた。

当時、補助金・交付金制度の改革は大きく 2つの観点から求められていた。1つは上記、歳入補填交付金の算定に用いられる計算式の妥当性についてである。算定額は自治体のサービス実態からずれているとの批判が少なからず存在していた。歳出面では SSA である。これは各自治体の人口規模をもとに、自治体ごとに異なるコスト(社会的剥奪や人口の閑散度、人件費の格差など)を組み込んで計算されるが、とくに後者の部分について、過去の支出データを基礎としているために現実のニーズをくみ上げていない、計算が複雑で理解困難などの批判があった<sup>8)</sup>。収入面ではカウンシル税である。政府による想定税収額は都市部について実際の税収より低い傾向がみられ、相対的に非都市部の自治体に不利なものとなっているとの批判が出ていた。いずれにしても、「この数式は神話とミステリーにつつまれており、その詳細をすべてマスターしている者はほとんどいない」(The Guardian 紙)<sup>9)</sup>とされた制度である。これら技術的側面に

着目すると、改革は、カウンスル税の基準額見直し、そして SSA に代わるより簡素で、より自治体の人口特性を反映した想定需要算定式の導入をもたらすこととなる。

改革のもう 1 つの観点、自治体財政の柔軟性確保である。第二次大戦後長い間、政府から地方への財政移転はおおむね多くくりで各自治体に渡される形であり、その用途について自治体の裁量は比較的大きかった。しかし 1979 年成立のサッチャー政権は地方への移転資金の用途を特定する姿勢を強め、以後の各政権で個別目的にひも付いた特定補助金が順次拡大していく先鞭をつけた。労働党のブレア政権になってもこの傾向は続いていた。政権の重点課題である社会的剥奪の克服を目的に、省庁横断の補助金による都市部の再生プロジェクトが重視されており(コミュニティニューディールや近隣再生補助金)、これを反映して、政府から地方への補助金・交付金総額に占める用途特定補助金の割合は拡大する傾向にあった。その数字は政権発足時の 5% から、2001/02 年度には 12% へと拡大している [DTLR 2001: 71]。政府から地方への移転額が変わらないままで用途特定の割合が増加すれば、資金配分のプロセスは細分化され、その分自治体の財政的裁量も制約される。また用途特定補助金は自治体に負担金を要求することも多いため、その財政をさらに圧迫するのみならず、年毎の受給額の変動リスクも大きいことから、カウンスル税の税率変更にも直結しがちである。さらに政治的には、補助金の獲得や運営を通じ、自治体の目が自身の納税者より中央省庁の意向を重視するようになることもあろう<sup>10)</sup>。

政府は検証において、地方レベルの民主主義にもたらされるこのような懸念を提起する形で、用途特定補助金の縮小を目指すこととなった。政府が強調したのは、公正かつ透明なシステムの構築である。背景には「中央政府の判断が地方の予算に与えている影響の程度は、[地方自治体が]地方の行政体でなく[文字どおり]地方の自治体であるとのわれわれのビジョンと両立しない」 [DTLR, 2001: 78] との見方があった。改革は地方への財政移転の安定性と予見性を高め、その配分メカニズムをより明瞭かつ理解しやすくすることを目指すものとされた。

しかしこの検証は、自治体財政の自由度拡大を唄いつつも、実際はその自由度を制約しかねない結果をもたらすこととなる。自治体向けの教育資金について、各自治体の学校予算の増分が政府査定増分を下回らないよう自治体を指導する権限が教育大臣に与えたのである<sup>11)</sup>。すでに見たように、経常支出での教育予算は自治体サービスで最大のブロックであり、対 SSA 比 8 割超を占める。この部分への用途制限は自治体財政の自由度を大きく制約する。自治体の自主性を強化するはずの改革で、なぜそれに逆行する事態が生じたのであろうか。以下、政府の検証を 2 つの局面に分け、その政治過程を検討することで、この点を明らかにしたい。

### 3.2. 1998～2000年の議論

政府の検証は1998年に始まっている。その立ち上げを公表した1998年7月の白書『現代の地方自治』は検証の目的を次のように述べる。「中央政府は歳入補填交付金の配分を決めるため、SSAに関する現行措置よりも簡単で、安定し、かつ公正な、よりよい方法があるかを徹底的に検討する3年間の調査プログラムを、地方自治体とのパートナーシップにおいて始める意向である」[DETR 1998: para.5.16]。

実際の作業は、歳入交付金配分検証グループ(Revenue Grant Distribution Review Group)という中央省庁の官僚を中心とする作業部会で進められた。これは地方自治担当の省庁である環境交通地域省(以下、環境省と略)<sup>12)</sup>が主導し、自治体財政に関係する他の省庁、地方自治体関係の全国団体(具体的には地方自治体協会(Local Government Association))、警察機関の代表などを含む形で構成されている。そしてこのグループによる最初の成果は、自治体財政の改革に向けた論点と方向を示す政府提案として、2000年9月に環境省から協議文書の形で公表されている。その文書『地方自治財政の現代化』[DETR 2000b]は、検証の主要論点として、複雑との批判が強いSSAの簡素化、教育資金の算定式簡素化、カウンスル税額の定期的見直しルールを導入、自治体による非居住レイトの変更と零細企業へのその減免などをあげた。

補助金・交付金に関するこの検証作業を、教育関係者はやや異なる角度から注視していた。その最大の期待は学校現場への資金保証であり[DETR 2000b: para.6.7]、背景には、労働党政権発足後の政府による教育予算の増額にもかかわらず、学校現場はその恩恵を受けていないとの不満があった<sup>13)</sup>。

この立場に基づく論点は2つある。1つは教育向けとして政府が想定している資金を自治体が他に転用しているとの批判である。これは教員組合や父兄などの学校関係者や教育雇用省(以下、教育省と略)<sup>14)</sup>に見られるものである。確かに、教育予算はブレア政権の教育重視の姿勢を反映し、年々拡大していく。しかし自治体の教育支出の増加は政府算定のSSA増加分を下回っているのである<sup>15)</sup>。先にも触れたように、サービス種別ごとの予算配分は自治体の裁量のもとにある。これに対し学校関係者には、政府による教育資金の増額が学校現場に届かないとの苛立ちがあった。学校現場への資金保障を重視する立場は全国的な「公正さ」を求めて、学校への資金額を自治体ではなく政府レベルで明確に規定すべきと主張していたのである[Levacic 2008: 231]。これは学校用の用途特定補助金など全国一律の資金提供の回路を求めるものである。

別の代表的な不満は、政府による教育資金の算定で自らが不利を被っているというものである。これは一部自治体の主張であり、SSA算定式の妥当性を問うものであった<sup>16)</sup>。そこにある認識は、SSAの教育ブロック算定のなかで自治体によって異なるコストの加算部分が自身に不利とのものである。なかでも、SSAベースでの生徒一人あたりの教育資金が全国で最低ランク



にあった 40 あまりの自治体の教育局は、「公正教育資金フォーラム(Fair Education Funding Forum)」(f40 と自称)という団体を結成し、この主張を世論や政府に対し強くアピールしてきた。

これら教育関係者の主張は、いずれも既存の補助金・交付金システムにおける教育資金のあり方を問題視するものである。そのような声に対する教育省の従来への対応は、学校資金における不平等を認識はしているものの、環境省担当の歳入補填交付金に手出しはできないとの立場を示すのみであった<sup>17)</sup>。この点で政府全体のアジェンダとして始まった補助金・交付金制度の検証は、教育資金に関心をもつ関係者にとり状況を打破する千載一遇のチャンスであった。

以上の構図から 2000 年 9 月にまとめられた政府提案を見ると、教育資金部分は以下の問題整理と方向性を示すものに映る。設定された問題は、学校への資金をどのような形で他の教育資金から区別するか、学校への資金配分を自治体にどのような方法で保証させるか、自治体間や学校間での公正な配分をどのように実現するかであり、これらに関する提案は、自治体向けの教育資金を学校予算と教育局予算に分割、学校予算を導き出す透明かつ簡素な算定式の検討、学校予算の用途特定ないしこれに対する自治体の説明責任の強化である。

この時点で教育関係者を最も喜ばせた提案は、「現行システムで不利をこうむっている人々に対しては、生徒 1 人当たりで公正な額までの引き上げを行う」[DETR 2000b: para.6.15]というものである。これは、SSA ベースの教育資金算定額が小さい自治体にてこ入れを図る形で、政府から自治体に渡す教育資金の総額を増やすということである。この提案が f40 の自治体から歓迎されたことはいうまでもない。

しかし政府提案を全体として見ると、教育関係の専門紙 The Times Educational Supplement が「[教育大臣の]ブランケット(David Blunkett)は学校に渡される金額をめぐる地方自治体の手を縛ろうとする戦いに敗れた」<sup>18)</sup>と評するものであった。資金の増額や簡素な算定式を誓約する一方、学校予算の配分はこれまで同様、そして他の資金同様、自治体の権限であることを確認するものであったからである。

この点について詳しくみると、確かに、関係者が求めてきた学校予算と自治体教育局予算の分離は、政府提案にとりいれられている。具体的には、自治体の教育資金について学校現場の使用分と教育局の使用分とが SSA において別ブロックとなる[DETR 2000b: para.6.7]。自治体側にも予算編成で学校予算と教育局予算とを区別することが課される[cf. 田中 2006]。

問題は、この枠組みのもと、学校への資金投入を自治体に対し実際に保証させる方法である。これについては、有権者や利害関係者による自治体の監視、つまり民主的説明責任の観点が強調されることとなった。政府は「学校資金をとりまく透明性」の確保が自治体を政府の示す資金レベルの実現に導くとしたのである[DETR 2000b: paras.6.11-12]。「透明性スキーム」とされ

るこの措置は、行政の透明性の拡大を通じて資金配分の明瞭さを大きく改善させることによって、自治体には政府査定額を学校に全額渡すよう圧力がかかり、資金に関する自治体の決定にローカルの説明責任能力が担保される[DfES 2001: para.8.29]との論理によって正当化された。

最終的な政府提案はこの透明性スキームを前提とするものになったものの、歳入交付金配分検証グループでの議論では、学校への資金投入を自治体に保証させる手段として、歳入補填交付金から分離した用途特定補助金の新設や、自治体に対する政府の是正権限の創設も提起されていた<sup>19)</sup>。教育省はこれらのなかで、学校資金の用途特定を念頭においた新たな補助金の創設を主張していた<sup>20)</sup>。しかし政府提案は、用途特定を選択肢とはしたものの、そのトーンは自治体に義務を課す可能性を事実上排除するものであった。

この背景として、政権の改革アジェンダがあくまでも自治体の権限拡大であったことを忘れてはならない。しかしながらそれ以上に実質の意味をもったのは、地方自治体や地方自治を統括する環境省が用途特定に強い反対を示したことである。自治体関係者は、教育分野において用途特定が生じると、それが他の自治体サービスにも波及し、その結果、自治体の財政権限がそれぞれに関わる中央の省庁によりドミノ倒しのように侵食されていくと懸念していた<sup>21)</sup>。これは、住民サービスの第一線への資金投入という政府方針は歓迎するものの、それが自治体の裁量を制約する形となるのは容認できないとの立場であり、この主張は地方民主主義の尊重との論理を掲げ展開されたのである<sup>22)</sup>。また他省庁でも、財務省に大臣のブラウン(Gordon Brown)以下、用途特定の拡大は政府の財政運営に他省の介入を招き、同省の観点からの財政の柔軟性が損なわれることへの懸念があった。この構図のもと、既存権限の毀損について懸念を共有する環境省と財務省の連携によって、教育省の意向は押さえ込まれたのである<sup>23)</sup>。

時期的な要因も影響している。2000年に入ると、その年の後半に公表が予定されていた政府提案には、翌年春に実施の可能性もある次期総選挙に向けた現政権の自治政策公約との性格も付されるようになっていた。2000年春の段階では、政権中枢の判断にも5月実施予定の地方議会選挙における労働党の苦戦が織り込まれており、この地方選後に党内で噴出が予想される地方からのブレア執行部批判を和らげるため、自治体の権限制約ととられかねない政策を政権が打ち出すことは困難となっていた<sup>24)</sup>。

透明性スキームとの決着について、自治体側はその自主性が尊重されたことを歓迎した<sup>25)</sup>。確かに自治体は学校への資金配分について、有権者や学校に対し従来以上の説明を要求されることとなる。またSSA上は学校ブロックと教育局ブロックの比率も9対1と極端なものである。しかし実際の予算は従来どおり、あくまでも自治体によって策定される。これに対し学校関係者の見方は、学校現場への資金保証に向けた絶好の機会を逃したとのものであった。その反応は、学校長組合の首脳で歳入交付金配分検証グループにも参加していた人物が「地方自治体に

対するモラル的な圧力は十分でない、われわれは法的な要求を望んでいる」<sup>26)</sup>としたことにまとめられる。

### 3.3. 2001～2002 年の議論

使途特定に消極的な 2000 年 9 月の政府提案公表によって、教育関係者の目には改革への機運が潰えたかのように映った。「大臣たちは現金を教室に届ける方法の完全な改革から撤退した」(The Times Educational Supplement 紙)<sup>27)</sup>との評もあった。たしかにこの時点で検証における大枠の議論は終了し、政府が自治体に使途を強いるオプションは消えたはずであった<sup>28)</sup>。そして以後の作業は細部の技術的側面に関する検討となるはずであった。少なくとも自治体関係者はそう信じていた。

しかしこののち 2002 年まで続く検証作業のなかで、教育関係者は一転して自治体の裁量を制限しうる手段を手にする事となる。それはいずれも 2002 年 7 月成立の教育法で法制化された、自治体の学校予算に対する教育大臣の是正権限(reserve power)と法定の学校フォーラムの設置である。前者は、自治体の予算編成に学校予算保証の観点から教育大臣が介入する権限を認めるものであり、2001 年 9 月までの議論で一度は封印されたアイディアである。また後者は自治体レベルで利害関係者が構成する組織であり、自治体予算における学校ブロックの資金運用を決定する。いずれも学校予算について自治体の独自判断を原則とするとの、先の大枠とは微妙な関係にある。わずか 2 年足らずで、しかも同じ検証作業のなかで、自治体に厳しいこれらの規定はなぜ導入されたのであろう。

検証における細部の検討は総選挙前の 2001 年初めに始まっている。上記の 2 つの案は、この年の前半に相次いで教育省から出てきたものである。教育大臣の是正権限は総選挙後の 2001 年 7 月、学校フォーラムはそれより早く 2001 年 3 月にそれぞれ省外の関係者に示されている<sup>29)</sup>。これらは教育法改定の概要を示す 2001 年 9 月の教育省白書『学校—成功の達成に向かって』にそのまま盛り込まれ[DfES 2001: paras 8.28 and 8.29]、2002 年 7 月成立の教育法で法制化されている<sup>30)</sup>。

この間に議論のバランスはどうして教育関係者へと傾いたのであろうか。政治過程に注目すると、以下の諸要因を指摘できる。

まず 2000 年 9 月の政府提案に対する一般からの意見募集を経て、教育資金が補助金・交付金制度の検証における最大の焦点になったことがあろう。政府提案に対し一般から寄せられた意見は、世論(のすくなくとも一部)に教育資金への強い関心があることを政府に認識させるに十分であった。すなわち、政府提案には 16,321 件の意見が寄せられたが、実に 9 割超の 15,214 件が教育関係であった。この背景には政府の公式文書がわざわざ言及したほどの f40 による活

発なキャンペーンがあった[DETR 2001]。キャンペーンは広告コンサルタント会社に委託され、5万人を超える父兄に国会議員、教育省の各大臣、副首相（地方自治を担当）に手紙を書くことを促す大規模なものであったとされる<sup>31)</sup>。政府集計では意見のうち14,402件がf40のキャンペーンによるものとされている。この団体が主張する「公正な資金措置(fair funding)」とのフレーズは団体のスローガンとしての性格を超え、2001年に向け教育資金をめぐる重要なキーワードとなった。教育資金は地方財政改革の注目点として関係者を動員し、世論にアピールされたのである。

またこれに続く時期、教育関係者の危機感を高めた別の事態も生じている。2001年2月中旬、イングランド南西部の中核都市ブリストルでカウンシル税に関する住民投票が実施され、その引き上げの抑制が支持される結果となった。投票では教育を中心とする自治体サービスと住民の税負担のバランスが問われ、有権者は税負担の抑制を選択した。この結果は、有権者が人口の高齢化や子供の減少に伴って社会サービスの充実を選択するとしても、それは教育資金の増額ではないと解釈され<sup>32)</sup>、教育関係者の懸念を拡大させることとなった。

これらの世論動向を背景に、政府内では2001年前半、教育資金の改革をそれ自体固有の政策アジェンダとして位置づける動きが模索されている。教育資金に関する検討はその動きのなかで、補助金・交付金の検証過程から切り離され、教育省主導による議論が進められることになる。

この過程をさらに詳しく見ると、2001年からの検証作業は、自治体財政の検証としては先述のとおり、細部の検討との位置づけであるものの、当事者には別の文脈も意識されていたことがわかる。それは教育政策としての展開であり、その文脈では新たな改革の始まりであった。この政治的な背景には、2001年初めの時点において、同年春の総選挙実施と現政権の継続がほぼ既定路線と見られていたことがある。政府内では政権第2期に向けた準備がすでに始まり、選挙後の人事や政策の見直しが前倒して検討されていた。教育政策の面でも、政権第1期に重点が置かれた初等教育の改革に続き、第2期では中等教育を重視すべく、その基本姿勢を示す政策提案書『学校—成功の上に』[DfEE 2001]が2月に公表されている。公表当時、教育大臣はブランケットであったものの、選挙後に別の重要ポストへの異動が確定的であり、この時点での教育政策の新たな方向づけには首相官邸の影響が大きかったとみられる<sup>33)</sup>。

このような教育省周辺での動きのなか、教育資金の議論は「教育資金戦略」と位置づけられ、前述の歳入交付金配分検証グループと並列して教育資金戦略グループ(Education Funding Strategy Group)が設置されるのである。この会合は教育省の官僚、ならびに地方自治体や教員・補助スタッフ組合、学校・理事組織、教会それぞれの代表からなり、教育省の学校資金部門のヘッドが座長を務めるものであった[EFSG 2002]。ここに環境省は含まれていない。グループ

は歳入交付金配分検証グループを通じて地方自治担当の大臣に責任を負うとされたが、教育大臣にも独自に責任を負うこととなっていた。このように教育資金に関する議論を目的としたラインが、補助金・交付金全体の議論から隔離されて用意されたのである。教育省は議論を有利に進める場を確保した。

自治体の裁量を制約する措置の法制化は、こうした教育関係者に有利な場(venue)が選ばれたことで可能になったと考えられる。補助金・交付金の改革は、全般としては 2000 年 9 月の政府提案に沿って検討されるものの、そのなかで教育資金については、教育省が独自の観点で進めていた学校改革の議論に引き込まれていった<sup>34)</sup>。

グループの議論では、教育省から提案された教育大臣の是正権限と法定学校フォーラムの設置に強い異議が出されている。自治体関係者は自らの裁量の制約を懸念し、いずれの提案にも反対を示した[EFSG 2002]。例えば、自治体の利害を調整する立場の地方自治体協会は、学校への予算保証は有権者への説明責任によってなされるべきとの立場を繰り返し、大臣の是正権限は SSA を自治体の学校予算の基準としてしまうことになると懸念を示した[LGA 2002: para.7]。他方、教育関係者では、一般教員の組合である全国教員組合(National Union of Teachers)が、学校運営への学外者や学校長の権限が強まることを警戒して学校フォーラムの設置に反対し、設置の場合はその権限を助言に限定すべきとの立場をとったが、それ以外の団体は教育省の提案におおむね賛意を示した<sup>35)</sup>。

自治体関係者は当初同グループの議論取りまとめが予定されていた 7 月を越えて議論を続けさせたものの、教育省からの譲歩を勝ち取るには至らなかった<sup>36)</sup>。法改定の提案を示す教育省白書『学校—成功に向かって』は夏休み明けの 9 月に公表され、教育大臣の是正権限と法定学校フォーラムも盛り込まれた。地方自治体協会はその段階でも、関連法案が議会に提出された場合、とくに大臣の是正権限には強く反対するとの姿勢を示したが[EFSG 2001b]、この時点で決着はついていた。

教育大臣の是正権限は、自治体の予算編成への介入を教育大臣に認めるものである。教育関係者が求めてきた使途特定の補助金ではないものの、自治体の裁量に対する制約としては同様の効果をもつ。実際に、これが導入された 2003 年以降、自治体は SSA における学校ブロックの増額をそのまま学校予算の増額とすることを政府から期待されるようになり、2003 年にはロンドンの 2 自治体に対して大臣権限の行使が示唆されるに至った。SSA は地方自治体協会が危惧したとおり、事実上、教育大臣による監視の基準として、関係サービスへの支出が SSA を下回る自治体への圧力となったのである[Stewart 2003: 236-239]。

#### 4. 分析と結論

以上の事例は、自治体の裁量拡大を目的とする改革が、その目的に反し、裁量を制約するという帰結をもたらしたことを示す。この背景として本稿の視角からは、政府の自治体改革アジェンダに欠落している視点が注目される。新たな自治体像構築の鍵であるはずの中央地方関係について、その具体的な将来像をアジェンダのなかに見ることができないのである。確かに1998年7月の白書『現代の地方自治』に始まる自治体の現代化プログラムは、自治体組織におけるリーダーシップの確定、市民の参画、サービスの業績改善を初めとして、全体では運営制度面で一定の成果を収めたといえよう。しかしながら財政面については、事例で見たように、政府からの補助金・交付金について、その配分基準や割合を調整するにとどまり、自治体の政策運営能力を保証するために不可欠なはずの財源バランスには踏み込まなかった<sup>37)</sup>。この点を含め、従来から学問的にも実務的にも指摘されてきた政府による地方への監視や規制は手付かずであり、地方の民主主義や説明責任、自立性に問題を残したままであった。

このような帰結は、改革に中央地方関係への意識が欠如していたことから生じたと考えられる。もともと学校教育の重視は自治体の権限強化と同様、ブレア政権発足当初からの重点施策であり、政権第1期にはプレスコット、ブランケットと担当大臣に党の重鎮が並んだ分野である。いずれも政権の主要看板として、政治的にも制度的にも中央主導の密な中央地方関係のもと、それぞれの分野を囲い込む形で固有の政策ネットワークを構築していた。その内部で独自のビジョンが追及され、一方で財政調整、他方で財源保障が重視されたのも、いわば自然ななりゆきである。そのような政策システム構造のもとで両分野の調整を政策連結(joined up)として実効的になしうるとすれば、そのポイントは地方ではなく中央にあったろう。しかし改革議論のなかにもそのような認識は希薄であり、議論は地方レベルでの改革に限定されてしまった。結果として、政府による指針を欠いた地方財政の改革は、その半ばで中核部分を教育財政の改革に乗っ取られたまま終わってしまった。自治政策と教育政策の分野間調整は失敗したのである。

事例は分野間関係と政府間関係の連関を確認する。そこで示されたのは、階層的な中央地方関係のもとでは、互いに閉鎖的な形で並立している政策分野間の調整を自治体レベルのみで行うのは困難ということである。ここからさらに推察しうるのは、この政府間関係の性格を変えないままで地方レベルの分野間調整を進めるには、中央レベルでの調整が必要となるのではないかということである。あるいは、政府間関係で中央と地方が何らかの形で分離されれば(ブルピットの述べる政策別分業など)、中央レベルでの分野間調整は地方レベルでの調整の必要条件とならないかもしれない。別事例による検証を要する。

## 注

- 1) 顕著な例外として Grant and MacNamara [1995]。
- 2) 同様の指摘として Buchs [2009]。
- 3) しかしながらマルチレベルガバナンスと中央地方関係は政府間関係の概念化における単なる視点の違いではなく、その統合性において異なる調整の課題を抱える別種の政策システムの存在を背景としている。この点については若松[2008]を参照。
- 4) 例えばデアラブ(John Dearlove)[1973]はロンドンの自治体についての実証研究に基づいて、地方自治体はそれ自体として政策形成団体(policy shaping body)であるとした。同様の説明は以降の概説書にも見られる[eg. Stanyer 1976: 211-233; Byrne 1981: 226-229]。
- 5) この背景として例えばラフィン(Matrin Laffin) [1986]は、政策分野に特化した専門職スタッフの存在に注目する。
- 6) 同年度の平均為替レート 1 ポンド=210 円で換算すると 17.1 兆円。
- 7) 非居住用建物にかかる資産税で、地方譲与税として自治体にその人口数に基づき配分される。
- 8) 例えば、'Local Government Finance Settlement: Report of Chief Financial Officer', Finance and Support Services Overview and Scrutiny Committee, City of Westminster, 12 June 2002
- 9) 'Money go round' (by David Walker), *The Guardian*, 2 April 2002
- 10) 近年のイギリスにおける補助金の業績評価を通じた中央による地方のコントロールについては Wilkes-Heeg[2003]を参照。
- 11) このうち学校資金は、2006/07 年度の特設学校補助金(Dedicated Schools Grant)新設に伴い、歳入補填交付金から切り離された。これにより同交付金の規模はそれまでの 5 分の 1 程度に縮小した。この政治的経緯については渡辺[2006]や Levacic[2008]を、効果に対する批判的指摘は West[2009]を参照。
- 12) 本稿で事例にとりあげる 1998 年から 2002 年の間に、地方自治担当の政府省庁は当初の環境交通地域省から、2001 年 6 月に環境地方自治交通地域省、2002 年 5 月に副首相府へと変わる。ここではこれらを便宜的に「環境省」と略記する。なお環境地方自治交通地域省を除く 2 省は副首相プレスコット(John Prescott)のもとにおかれていた。
- 13) 'The domino effect of financing the NHS' (by Simon Parker), *The Guardian*, 30 November 2001
- 14) 教育担当の省庁は教育雇用省から 2001 年 6 月に教育技能省へと変わったが、ここではともに「教育省」と略記する。
- 15) これについて自治体関係者の間には、もともと独自の裁量で SSA ベースの額を上回る資金を教育にあてている自治体も多く、SSA 上の増額をそのまま自治体の教育予算に上積みするのは合理的ではないとの見方もある。'Schools bounty spent on other services' (by Jon Slater), *The Times Educational Supplement*, 6 April 2001
- 16) 'Money go round' (by David Walker), *The Guardian*, 2 April 2002
- 17) 'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 18) 'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 19) 'Councillors' love for Labour may be lost over education cash' (by Simon Parker), *The Guardian*, 26 July 2001
- 20) 'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 21) 'Councils given ultimatum over education funding' (by Simon Parker), *The Guardian*, 31 August 2001
- 22) 例えば地方自治体協会の労働党幹事であるビーチャム(Jeremy Beecham)は、「危険なのはそれ[第一線への資金投入]が地方自治体からホワイトホールへと戻される形の実際の権力移行を隠すことである、注意しなければ、われわれは地方民主主義の死を目撃することになる」と *The Guardian* 紙への寄稿に書いている。'Warning shots from the front line' (by Jeremy Beecham), *The Guardian*, 31 March 2000

- 23) 'The domino effect of financing the NHS' (by Simon Parker), *The Guardian*, 30 November 2001
- 24) 'Labour panic over poll meltdown' (by David Hencke, Nicholas Watt and Patrick Wintour), *The Guardian*, 31 March 2000
- 25) 'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 26) 全国学校長協会(National Association of Head Teachers)幹事長のハート(David Hart)によるコメント。  
'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 27) 'Blunkett loses fight to control spending' (by Nicolas Barnard), *The Times Educational Supplement*, 22 September 2000
- 28) 'Councillors to challenge Labour over schools funding' (by Simon Parker), *The Guardian*, 27 July 2001
- 29) 'Councillors' love for Labour may be lost over education cash' (by Simon Parker), *The Guardian*, 26 July 2001、  
ならびに EFSG [2001a]
- 30) これら提案に先立つ 2001 年 2 月には、教育省から、透明性スキームのなかで自治体の裁量を可能な限り制約しようとする動きが出ている。同月公表された同省の政策文書は、このスキームを極めて厳密に運用する可能性を示唆した。具体的には自治体に要求される説明に、学校と教育局それぞれへの配分、その地方と中央からの調達割合、そして前年との比較が含まれ[DfEE 2001: para 6.14]、政府提案から踏み込んだ形の内容となっている。後述するとおり、教育省にはこの時期、政策見直しへの期待が生じていた。
- 31) The Campaign for Fair Funding in Education (PR and Public Affairs) (n.d),  
<http://www.dtw.co.uk/templates/casestudies/Education%20case%20studies/F40.pdf> (retrieved on 28 March 2010)
- 32) 'Schools bounty spent on other services' (by Jon Slater), *The Times Educational Supplement*, 6 April 2001
- 33) 2001 年総選挙直前の時期から、官邸政策ユニットの教育担当アドニス(Andrew Adonis)の教育政策に対する影響が拡大したことを、セルドン(Anthony Seldon)らも示唆している[Seldon *et al.* 2007: 108]。
- 34) 財務省内に 2000 年 9 月の政府提案にこだわらない、抜本的な自治体財政の検証を即座に始めることを主張する立場(ブラウンの側近で財務省主任経済補佐官のボールズ(Ed Balls)など)のあることが、総選挙直前に明らかになったことも、教育省が政府提案を軽視することとなった一因と考えられる。'The changing face of local government finance' (by Simon Parker), *The Guardian*, 23 May 2001
- 35) EFSG [2002]、ならびに 'Councils given ultimatum over education funding' (by Simon Parker), *The Guardian*, 31 August 2001
- 36) 'Councillors' love for Labour may be lost over education cash' (by Simon Parker), *The Guardian*, 26 July 2001
- 37) 政権中枢にはこの点の認識もあり、2001 年総選挙の直前の時点で財務大臣ブラウンやそのアドバイザーであるボールズには、選挙後は、財源バランスの問題など中央地方関係に関わるより包括的な検討へと検証の仕切り直しを図りたい意向もあったとされる。しかし早期の新交付金制度導入を期待する自治体側や自治担当大臣アームストロング(Hilary Armstrong)の意向もあり、この点は見送られ、以降の検証にゆだねられることとなった。'The changing face of local government finance' (by Simon Parker), *The Guardian*, 23 May 2001



## 参考文献

- 田中聡一郎 (2006) 「地方公教育財政の『危機』－英国の場合(1997～2003)」 『地方財政』 第 45 卷第 5 号、187-212 頁
- 若松邦弘 (2008) 「政策の領域化と調整－都市政策システムのヨーロッパ化」 平島健司編『国境を越える政策実験・EU』 東京大学出版会、135-169 頁
- 渡辺恵子 (2006) 「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、128-144 頁
- Buchs, Milena (2009), 'Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1), 35-49
- Bulpitt, Jim (1983), *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press
- Bulpitt, Jim (1986), 'Continuity, Autonomy and Peripheralisation: The Anatomy of the Centre's Race Statecraft in England', in Zig Layton-Henry and Paul B. Rich eds, *Race, Government and Politics in Britain*, Basingstoke: Macmillan, 17-44
- Byrne, Tony (1981), *Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works*, Harmondsworth: Penguin
- Chandler, J. A. (1991), *Local Government Today*, Manchester: Manchester University Press
- Clarke, Michael and John Stewart (1997), *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*, Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham
- Dearlove, John (1973), *The Politics of Policy in Local Government*, London: Cambridge University Press
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (1998), *Modern Local Government: In Touch with the People*, London: TSO
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2000a), *Local Government Financial Statistics England No. 11*, London: Department of the Environment, Transport and the Regions
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2000b), *Modernising Local Government Finance: A Green Paper*, London: TSO
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2001), 'Analysis of Responses', 5 March
- DfEE (Department for Education and Employment) (2001), *Schools: Building on Success*, Cm5050, London: TSO
- DfES (Department for Education and Skills) (2001), *Schools: Achieving Success*, Cm5230, London: TSO
- DTLR (Department for Transport, Local Government and Regions) (2001), *Strong Local Leadership: Quality Public Services*, London: TSO
- EFSG (Education Funding Strategy Group) (2001a), 'Managing the New Funding System at School Level' (submitted by DfEE), March 2001
- EFSG (Education Funding Strategy Group) (2001b), 'Minutes of Eighth Meeting, 13 September 2001', October 2001
- EFSG (Education Funding Strategy Group) (2002), 'Final Draft of Report of the Education Funding Strategy Group'
- Grant, Wyn and Anne MacNamara (1995), 'When policy communities intersect: the case of agriculture and banking', *Political Studies* 43(3), 509-515
- Griffith, J. A. G. (1966), *Central Departments and Local Authorities*, London: George Allen and Unwin
- Hecllo, Hugh and Aaron Wildavski (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*, London: Macmillan
- Hennessey, Peter (1989), *Whitehall*, London: Seeker and Warburg
- Howard, Davis, James Downe and Steve Martin (2004), *The Changing Role of Audit Commission Inspection of Local Government: Driving Improvement or Drowning in Detail*, York: Joseph Rowntree Foundation
- Keating, Michael (2005), *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh: Edinburgh University Press
- Keating, Michael, Paul Cairney and Eve Hepburn (2009), 'Territorial policy communities and devolution in the UK', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1), 51-66

- Laffin, Martin (1986), *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Aldershot: Gower
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith (2001), *Local Governance in Britain*, London: Palgrave
- Levacic, Rosalind (2008), 'Financing schools: evolving patterns of autonomy and control', *Educational Management, Administration and Leadership* 36(2), 221-234
- LGA (Local Government Association) (2002), 'LGA response to Formula Grant Distribution Consultation Paper', 30 September 2002
- McEwen, Nicola (2005), 'The territorial politics of social policy: development in multi-level states', *Regional and Federal Studies* 15(4), 537-554
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower
- Rhodes, R. A. W. (1986), *The National World of Local Government*, London: Allen and Unwin
- Rhodes, R. A. W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman
- Seldon, Anthony, Peter Snowdon and Daniel Collings (2007), *Blair Unbound*, London: Simon and Schuster
- Stanyer, Jeffrey (1976), *Understanding Local Government*, London: Fontana
- Stewart, John (1983), *Local Government: The Conditions of Local Choice*, London: George Allen and Unwin
- Stewart, John (2003), *Moderinising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Basingstoke: Palgrave
- West, Anne (2009), 'Redistribution and financing schools in England under Labour: are resources going where needs are greatest?' *Educational Management, Administration and Leadership* 37(2), 158-179
- Wilkes-Heeg, Stuart (2003), 'Economy, Equity or Empowerment? New Labour, Communities and Urban Policy Evaluation', in Rob Imrie and Mike Raco eds, *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol: The Polity Press, 205-220

## ‘Joined up’ under Decentralisation: Political Process of Local Government Finance Reform

WAKAMATSU Kunihiro

This paper focuses on the interactions between the coordination of inter-governmental relations and the coordination of inter-areal relations of policy. In advanced democracies, as the downward shift in the centre of gravity of governance has become evident with the process of devolution and decentralisation, so have such new ideas as holistic strategies and policy synergy become the foci of politics and administration through area-based social and economic regeneration projects.

The UK agenda of ‘local government modernisation’ in early Blair years also confirmed the local authority’s discretionary powers in economic, social, and environmental issues and highlighted the leading role of the local authorities in policy management. This has helped raise academic interest in theorising cross-cutting coordination among policy areas (inter-areal relations) and coordination among actors in both public and private sectors (inter-sectoral relations).

It would be no mistake to summarise that the functional models on UK governance have been trapped by the country’s constitutional conception as a ‘unitary state’, which has kept intergovernmental relations, as ‘central-local relations’, in the centre of research. Indeed, renewed interest has emerged in the other relations of governance including inter-sectoral relations, which have been particularly analysed in recent empirical studies on public and private partnerships, with a renewed focus on the civil society. Meanwhile, little knowledge has been accumulated as far as inter-areal relations are concerned. Although the enhanced power of local authorities is examined from the perspective of central-local relations, there have been very few studies from the perspective of the other two relations and on the linkages among the three relations.

This is not permissible since conflicting assessments have been made over the local effects of New Labour’s governance reforms to achieve ‘joined up’ policy operations in the whole government. Some recognise that many local policies, which were hitherto being managed independently, witnessed a strengthening of mutual links, resulting in the holisticity of the policy becoming evident. Others point out that under successive and various projects of urban regeneration, central government grants have had adverse effects on the financial flexibility of the local authority, which consequently has restricted the room for cross-cutting policy management at the local level. Behind these divergent views lies the gap between institutional designs and realities, which originates from a lack of systematic analysis with regard to the real effects of decentralization on coordination (both areal and sectoral) at the local level.

With this observation in mind, this paper addresses the linkage between inter-areal relations and inter-governmental relations. As a case study, it examines the government’s comprehensive review of local government finances in 1998-2002. This review, contrary to its aim of strengthening the local authority’s financial autonomy, ended up restricting the local authority’s discretion. This paper presents the case for the claim that when closed policy areas exist in parallel under hierarchical central-local relations, the coordination of policy areas at the local level cannot be achieved if coordination from the central government is not forthcoming.