

イギリスの地方財政調整制度の展開と課題

中野 英夫

専修大学経済学部教授

はじめに

近年、イギリス(イングランド)の地方財政調整制度は劇的とも言える変化を遂げている。かつてのイギリスの地方財政調整度は、わが国の地方交付税制度と類似した特徴を有していた。費目ごとに算定した経費を積み上げ、歳入の見込み額との差額から必要な財源を地方に移転するその制度は、地方自治体の財政の脆弱性を背景に、過去四半世紀にわたって常に改革の渦中に置かれていた。

1997年5月に始まる労働党政権は、地方自治体財源の予見可能性(predictability)と安定性(stability)の強化を掲げ、複雑な財政需要算定公式の簡素化や、過度な財政移転の変動を抑制するフロア制の導入などの制度の見直しを行い、ついには、抜本的な改革として財政移転額を計算する

際の仮定上の財政需要推定額や歳入額との関係性を断ち切る4ブロックモデルと呼ばれる新たな財源調整制度へと改められた。

続く、2010年5月に誕生したキャメロンを首班とする保守・自民の連立政権でも、地方財政調整制度の改革は続いた。1990年の譲与税化以来、長らく自治体間の財政調整の財源であったビジネスレイトを見直し、その税収の一部を地方自治体が保持できるように改め、地方自治体の自主財源の拡大が実現した。

イギリスの財政調整制度にはもはやかつての面影はない。その改革の是非を巡ってはさまざまな意見があるが、過去20年にわたる政権の変遷の中でも、地方財政調整制度が常に見直しの対象となっていたのはなぜか、本稿ではその理由と意義を考えていきたい。はじめにイギリスにおける国・地方の政府間関係を述べ、近年の改革の流れを説明すると共に、わが国の地方交付税制度などの地方財政調整制度にどのような示唆を与え得るものか考えていく予定である¹⁾。

なかの ひでお

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専門は財政学。高崎経済大学経済学部助教授を経て、2004年より現職。

著書に、『日本の財政赤字』(共著、2004年、岩波書店)、『検証 格差拡大社会』(共著、2008年、日本経済新聞出版社)、『日本経済 その構造変化をとらえる』(共著、2012年、専修大学出版局)、『アベノミクスと日本経済のゆくえ』(編著、2017年、専修大学出版局)など。

イギリス(イングランド)における 国・地方の政府間関係

はじめに、イギリスの地方財政の特色について触れておく。イギリスの地方自治体は、かねてからその財政の脆弱性が指摘されてきた。その特色は、(1)歳入に占める地方税などの自主財源比率の低さ、

(2) 居住用資産に課税するカウンシル税が唯一の地方税であるという点に集約される。

地方自治体の歳入に占める地方税収の割合は非常に低く、自治体財政は中央政府からの特定補助金や一般補助金に大きく依拠する構造を有している。表1は、2004/05会計年度からのイギリスの地方自治体の歳入の推移とその内訳を見たものであるが、自主財源比率は歳入全体の30%程度に過ぎない。

また、唯一の地方税であるカウンシル税は、経常会計の収支がバランスするように税率を調整する収支均衡が義務付けられている。これは補助金や歳出の増減などによって過度に税率が変動するというギア効果という問題を生み、地方自治体財政の不安定化に拍車を掛けていた²。

国と地方間の財政調整は、ビジネスレイトと歳入援助交付金を財源とする。前者のビジネスレイトは事業用資産に課税する税であり、かつては地方の重要な税源であったが、1990年に譲与税化されたものである。その徴収事務は地方自治体が負い、税収は地方自治体の人口数の大きさに応じて再配分された。一方、後者の歳入援助交付金は、我が国の地方交付税制度と同様に、地方自治体の財政需要と財政力の大きさを勘案して配分する。我が国の基準財政需要に相当する標準支出査定額 (SSA :Standard Spending Assessment) から、同じく基準財政収入に相当する標準支出カウンシル税額 (CTSS :Council Tax for Standard Spending) を控除し、財源移転額を決定するというものであった。

自治体財政の要というべきこの財政調整制度で問題とされたのは、歳入援助交付金における政府想定歳出額 (TAS)、政府想定カウンシル税率などの歳入、歳出面での概念上の需要額や税収等の算定方法であった。財政需要額の算定が複雑であったこと、算定式の係数が毎年改訂されることによる算定の恣意性や交付金の予見の困難性が指摘されていた³。

労働党政権の財政調整制度改革

イギリスの地方財政調整制度改革は、1997年5月に誕生した労働党政権による標準支出査定額SSAの見直しに始まる。直接首長公選制やベストバリュー制度等の自治体行政の「現代化」を掲げる当時のブレア政権は、自治体財源の予見可能性と安定性を高める目標を掲げ、2003/04会計年度より、標準支出査定額を見直し、算定を簡素化した公式支出配分額 (FSS :Formula Spending Share) に改めた。さらに全ての地方自治体にその財政移転額の対前年比で一定の伸びを一律に保証するフロア制度を導入した。

また新たな改革に乗り出した政府は、2006/07会計年度より、FSSの廃止と4ブロックモデルによる新たな配分方式による公式交付金制度 (Formula Grant) をスタートさせた。

公式交付金の配分は、(1) 需要基準算定式 (Revenue Needs Amount)、(2) 相対財源基準額 (Relative Resource Amount)、(3) 中央配分額 (Central Allocation)、(4) フロア調整 (Floor Damping) からなり、それぞれのブロック毎に設定した財源を各地方自治体に配分する。

(1) の需要基準算定式は、相対財政需要式 (Relative Needs Formula) と呼ばれる公式を用いて、地方自治体間の公共サービスの平均費用に対して追加的にかかる費用に応じて財源を配分する。(2) 財源基準額は、各地方自治体の居住用資産数によるカウンシル税の徴収額の平均額に対して、追加的に可能な徴収額の大きさに応じて財源を調整する。(3) 中央配分額は、全ての地方自治体に人口一人当たり同額の補助金を配分する。(4) フロア調整は、公式交付金の最低限の増加率を保障する機能を有する。各地方自治体へ配分される公式交付金は、算定公式に従って計算される各ブロックの配分額を合算し、これに(4)フロアの調整が行われる。

また、4ブロックモデルへの移行に伴い、従来人口比で配分されていたビジネスレイトがこの公式交

表1 地方自治体(イングランド)の歳入の内訳

	2004-05	2005-06	Jul-06	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
補助金:									
歳入援助交付金	26,964	26,663	3,378	3,105	2,854	4,501	3,122	5,873	448
ビジネスレイト	15,004	18,004	17,506	18,506	20,506	19,515	21,517	19,017	23,129
警察補助金	4,168	4,353	3,936	4,028	4,136	4,253	4,374	4,546	4,224
AEF 内特定補助金	14,090	14,785	41,741	44,485	42,920	45,639	45,750	45,502	41,820
自治体一括補助金	3,050	3,314	4,363		
自治体運営補助金								253	223
AEF 内のその他の補助金	36	37	38	38	48	48	48	63	50
AEF 外の補助金	11,078	11,804	12,999	14,112	14,991	17,064	19,069	18,614	18,850
住宅補助金	89	217	150	11	-235	-134	-494	-704	-791
資本支出に係る補助金	4,287	5,298	5,427	9,027	7,711	8,760	9,592	8,637	9,739
補助金合計額 (a)	75,716	81,161	85,174	93,312	95,980	102,961	107,341	101,800	97,692
自主財源:									
カウンスル税	20,299	21,315	22,453	23,608	24,759	25,633	26,254	26,451	26,715
ビジネスレイト保持額									
利子収入	1,125	1,215	1,481	1,862	1,926	778	663	860	815
資産売却収入等	4,661	3,777	3,671	3,992	1,353	1,427	1,498	2,013	2,124
使用料・手数料	10,298	11,420	11,544	11,884	12,573	12,859	12,597	11,991	12,201
賃貸料収入	6,173	6,208	6,160	6,265	6,219	6,326	6,317	6,583	6,916
自主財源合計額 (b)	42,556	43,935	45,309	47,612	46,830	47,024	47,328	47,899	48,771
その他歳入	8,117	9,384	10,245	10,932	11,010	12,272	10,535	9,995	8,842
合計 ©	126,388	134,481	140,727	151,857	153,820	162,257	165,204	159,694	155,306
自主財源比率 (a/c)	34%	33%	32%	31%	30%	29%	29%	30%	31%
	FSS		4ブロックモデル						

(出所) : DCLG, Local Government Financial Statistics England 各年版より筆者作成

付金の財源に組み込まれ、公式交付金は、歳入援助交付金とビジネスレイトを合算した金額を地方自治体に配分することとなった。

国から地方への財政調整が4ブロックモデルのような形となったのは、従来の財政移転額を計算する際の仮定上の財政需要推定額と歳入額との関係性を断ち切ることにあった。これにより地方自治体の歳出と財政需要額との比較を通じた、地方の歳出への国の関与の余地が狭まり、地方自治体の財政運営の自立性が高まった。

一方、その配分を巡っては、様々な問題も指摘されている。まず、明瞭性を目指していた当初の目標に反し、配分の算定はむしろ複雑化している。また、

4ブロックモデルは、人口一人当たりの平均値の「しきい値(threshold)」からの超過水準を基準に財源の調整を行うが、Gibson and Asthana(2011)は、この「しきい値」に基づく算定によって、一部の地方自治体に過剰に交付金を分配する配分の歪みの問題を指摘している。

また、4ブロックモデルの新たな財政調整制度のもとでは、学校教育費に用途を限定した学校特定負担金(Dedicated Schools Grant)の導入によって、地方自治体の一般財源が大幅に削減されている。従来一般財源としてFSS算定を通じて配分されていた学校教育費は、学校特定負担金として用途を限定した特定補助金(ring-fenced grant)へ振

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	15,175	12,675	9,520	7,188
	7,565	7,784	7,423	7,387
	41,760	40,805	40,119	39,218
	77	48	29	19
	18,417	18,655	18,296	21,608
	-795	-692	-734	-767
	8,782	9,996	10,863	9,610
	90,982	89,271	85,516	84,263
	23,371	23,964	24,734	26,083
	10,719	11,331	11,855	11,735
	839	865	1,047	1,088
	2,481	2,996	2,196	2,327
	12,695	11,741	11,666	12,103
	7,215	7,439	7,468	7,110
	57,319	58,335	58,966	60,445
	9,253	18,469	19,390	18,305
	157,554	166,075	163,871	163,014
	36%	35%	36%	37%
ビジネスレイト保持制度				

り分けられたため、2006/07会計年度のAFN内特定補助金は前年度の147億ポンドから417億ポンドへ大幅に増加する一方、歳入援助交付金は267億ポンドからわずか33億ポンドに削減されるなど、中央から地方への公式交付金を通じた財政調整機能は大きく後退した。

この学校特定負担金の創設は、教育の充実を国の優先課題とする労働党政権の方針を反映したものであると同時に、教育という公的サービスのアクセシビリティが学校にあることを明確に示すものである。2002年教育法により、学校予算の運用・執行を行う学校理事会はその裁量権が拡大し、地方自治体からの独立性が高まった。教育水準監査院

(OFSTED)による第三者評価の機能強化、新たな学校運営の形態であるアカデミーの創設などの一連の教育改革は、もはや学校教育に関与しない地方自治体の役割の転換を象徴している。

キャメロン連立政権の 地方財政調整制度の改革

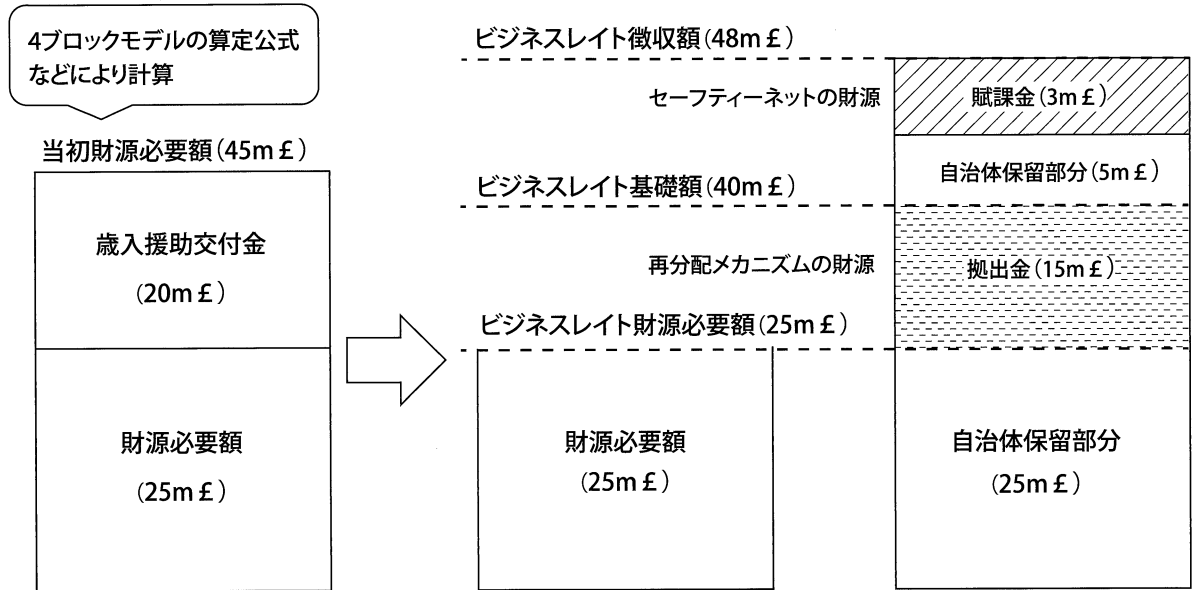
2010年5月にキャメロンを首班とする保守・自民の連立政権が誕生し、イギリスの財政調整制度はさらに大きく変貌する。

「大きな社会の構築」を掲げるキャメロン政権は、ローカリズムという地方自治体への包括的な権限を付与し、裁量権を大幅に拡大した。また自治体財政についても、その自由度を高めるために、財政調整制度も見直しに着手した。主要な改革の一つは、労働党政権では未着手だった事業用資産に課税するビジネスレイトの見直しである。

かつては地方自治体の主要な税源であったビジネスレイトは、1990年に譲与税化された後、税収全額は公式交付金の財源を通じて地方自治体間で再配分された。そのため、地方自治体の投資などの活動によってビジネスレイトが増えても、その自治体の歳入増につながらないために、地域経済の発展に地方自治体が積極的に関与するインセンティブに乏しいことが指摘されていた。

2003/2004会計年度から、政府は、ビジネスレイト保持制度を創設し、地方自治体が徴収したビジネスレイトの50%をその地方自治体が保持し、残り50%を財政調整の財源に充てるように改めた。

ビジネスレイト保持制度の創設に伴い、財政調整制度の公式交付金の算定方法も見直しが行われた。Spending Reviewの定める地方政府のコントロールトータルに基づいて算定する当初財源移転額(Start-up funding level)は、2013/2014会計年度で261億ポンド計上され、その財源であるビジネスレイト徴収見込み額は国と地方間で50:50の割合で折半した分のみが、ビジネスレイト推定税額(Estimated BRA)109億ポンドとして充当されたため、残りの歳入援助交付金(RSG)は



(出所) DSLG (2012)、松浦 (2014) を参考に筆者作成

152億ポンドまで増加している。

各地方自治体ベースでの財政調整は、従来の4ブロックモデルを若干手直した算定式を通じて計算される地方自治体への当初財源評価額 (Start-up Funding Assessment) に基づいて行われる。この当初財源評価額は、歳入援助交付金と最低限保障されるビジネスレイトの規模を表すビジネスレイト財源必要額 (Baseline funding level) に分割する。

後者の財源必要額に充当される財源は、図1に示すビジネスレイト保持制度によって充当調整する。財源必要額をビジネスレイト徴収見込み額であるビジネスレイト基礎額 (Business rate baseline) と比較し、基礎額が必要額を上回っている場合、その超過分を拠出金 (Tariff) として徴収し、他の地方自治体への財源に充てる。逆に下回っている場合、その差額分を他の地方自治体からの給付金 (Top-Up) で補填する。よって、財源必要額に充てる財源は地方自治体間のビジネスレイト徴収額による水平的な財政調整で保障される。なお、2019/2018会計年度まで財源必要額は2013/2014会計年度の水準に実質的に固定化される。

このほか地方自治体が徴収したビジネスレイト

が財源基礎額を上回る場合、財源の平準化措置として上述の拠出金とは別個に賦課金 (Levy) が課せられる。賦課金は、拠出金と支払い比率と同じ割合で、すなわち、 $1 - (\text{必要額} / \text{基礎額})$ の賦課率の算式により、追加的な徴収が行われる。図では、実際の徴収額が48万ポンドに対して、15万ポンドの拠出金のほかに、基礎額との差額8万ポンドに37.5%を乗じた3万ポンドの賦課金が課せられる例を示している。8万ポンドのビジネスレイト増収に対して、5万ポンドが地方自治体の手許に残る。この徴収額の上限は50%とされ、地方自治体は、その上回った分の最大50%を保持することができる。

ビジネスレイト保持制度は、地方自治体の投資などの活動の対価としてのビジネスレイトの増収分を確保できるため、地方の自主財源の向上に大きく寄与すると共に、地方自治体に投資のインセンティブを与える。一方で、Smith et al (2016)によれば、このビジネスレイト保持制度によって、264の地方自治体で歳入増となる一方で、119の地方自治体は、歳入が減少あるいはほとんど影響はないことから、本制度が地方自治体間の歳入格差を拡大させる可能性も懸念される。

イギリスの地方財政調整制度改革の評価

過去20年にわたる改革により、イギリスの財政調整制度は大きく変貌を遂げている。労働党政権による改革の当初は、自主財源比率の低さによる地方自治体の財政構造の脆弱性を背景に、地方自治体の現代化に不可欠な地方の財源の予見可能性や安定性の実現を目指した。政権交代後の保守党・自由民主党の連立政権は、ビジネスレイト保持制度を通じた、地方自治体の財政的な自立化を進める改革に軸足を移している。

一方で、イギリスの地方財政調整制度改革への歩みは、まだ道半ばのように見える。4ブロックモデルは、その算定の合理性に問題を抱え、その見直しが急がれる。また、自主財源の拡大に寄与するビジネスレイト保持制度もまた地方自治体間の新たな財政力の格差を生む危険性を孕んでいる。何よりも、保守党、自民党連立政権による緊縮財政政策によって、国から地方への財政移転が大幅に削減され、多くの地方自治体で歳出削減を余儀なくされるなど、地方財政は危機的な状況にある。イギリスの財政調整制度が真にその機能を発揮するには、財源保障的な機能をどこまで認めるのか、地方の財源そのものの適正性が問われている。

最後に、イギリスの財政調整制度改革を日本の地方交付税制度の改革と比較してみたい。

イギリスの当初の財政調整制度は、日本の地方交付税制度と類似しており、その制度が抱える問題は、日本の地方交付税にもそのまま当てはまる。すなわち、基準財政需要の算定の推計の複雑さ、曖昧さなどは既に多くの研究で問題が指摘されている。そのほか、事業費補正などによる政策誘導効果、地方交付税総額の6%を占める特別交付税の配分の不透明さの問題など、取り組むべき課題は山積している。しかし、2002年度の包括算定経費(新型交付税)の導入などを除けば、わが国の地方交付税制度は、およそ半世紀という長きにわたり大きな見直しがなされぬまま現在に至っている。

なぜ、わが国の財政調整制度は見直しが進まないのか、その理由はいくつか挙げることできるが、収支均衡方式によって毎年地方税率が変更されるイギリスと全ての地方自治体で税率がほぼ同一で改正の機会も少ない日本では、自ずと地方自治体運営への社会の関心も異なるはずである。こうした公共サービスを提供する地方自治体と住民との間の税で結ばれた受益と負担の関係の構築こそが、改革を志向する強い原動力となるのかもしれない。■

《注》

- 1 なお、本稿は、イングランドの地方財政のみを分析の対象としている。
- 2 中野(2007)
- 3 DTLR(2001)

《参考文献》

- 内貫 滋(2016)『英国地方自治の素顔と日本一地方構造改革の全容と日英制度比較』、ぎょうせい
- 兼村 高文(2014) 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 自治総研 40(12), 26-45, 地方自治総合研究所
- 中野 英夫(2007)「イギリスにおけるカウンスル税の税率格差とギア効果」、『三位一体改革のネクスト・ステップ』、日本地方財政学会研究叢書、勁草書房
- 松浦 茂(2014)「イギリス及びスウェーデンの地方財政調整：近年の改革を巡って」、国立国会図書館 2014-05 レファレンス。(760)
- DCLG(2012)“Business Rates Retention: A step-by-step guide”
<https://assets.publishing.service.gov.uk/.../uploads/.../2182691.pdf>
- DTLR(2001)“Strong local leadership: Quality public services”
- Neil Amin Smith, David Phillips, Polly Simpson, David Eiser and Michael Trickey(2016)“A time of revolution? British local government finance in the 2010s”, IFS Report R121
<https://www.ifs.org.uk/publications/8705>
- Alex Gibson and Sheena Asthana(2011), “Resource allocation for English local government: a critique of the four-block model”, *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, Vol. 174, No. 3, pp. 529-546