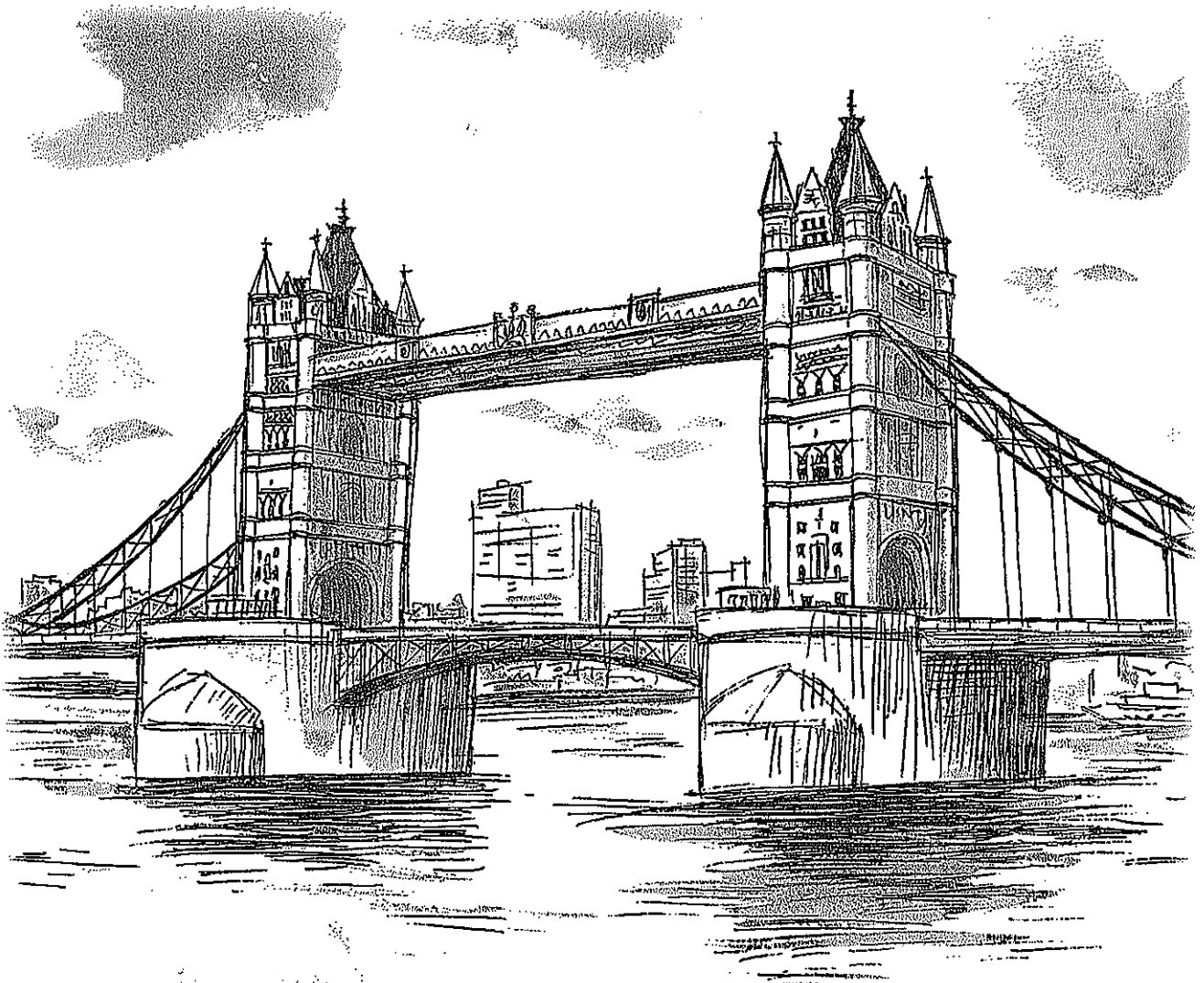


自治体国際化フォーラム別冊

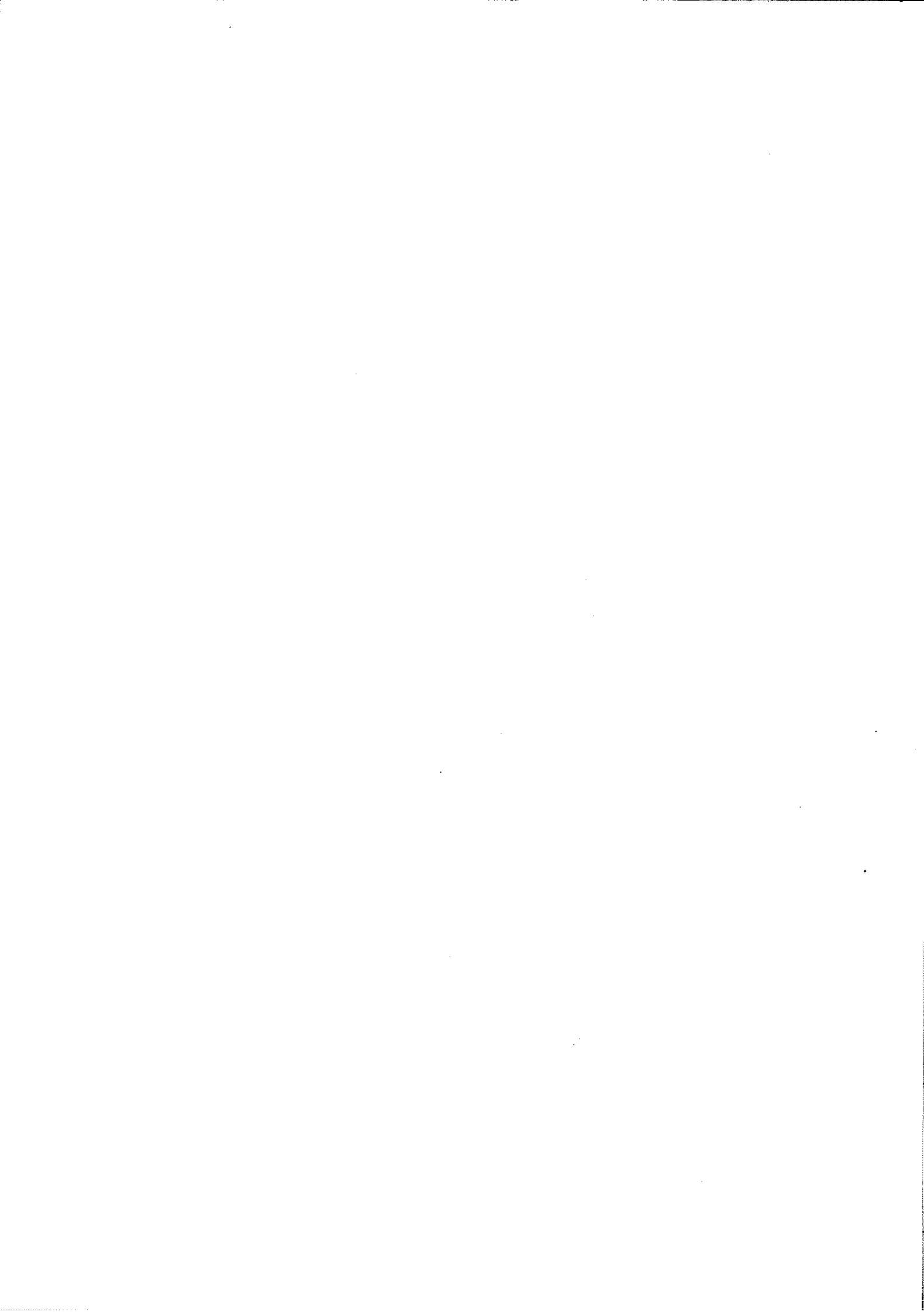
英国地方財政読本

改訂版

Councillors' Guide to
LOCAL GOVERNMENT FINANCE
1995 Fully Revised Edition



財法 自治体国際化協会



英国地方財政読本

改訂版

自治体国際化協会

ロンドン事務所

財政学

From Councillor's Guide to LOCAL GOVERNMENT FINANCE

1990 Fully Revised Edition

Copyright © 1996 by THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC
FINANCE AND ACCOUNTANCY

Japanese edition published by CLAIR

はしがき

自治体国際化協会では、平成3年3月に、ロンドンに所在する財務会計公認協会 (the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) から出版されている『地方議員のための地方財政の手引き』(Councillors' Guide to Local Government Finance) を「英国地方財政読本」というタイトルで翻訳出版したが、複雑な英国地方財政制度を体系的に解説したものとして、出版以来、好評を得ている。

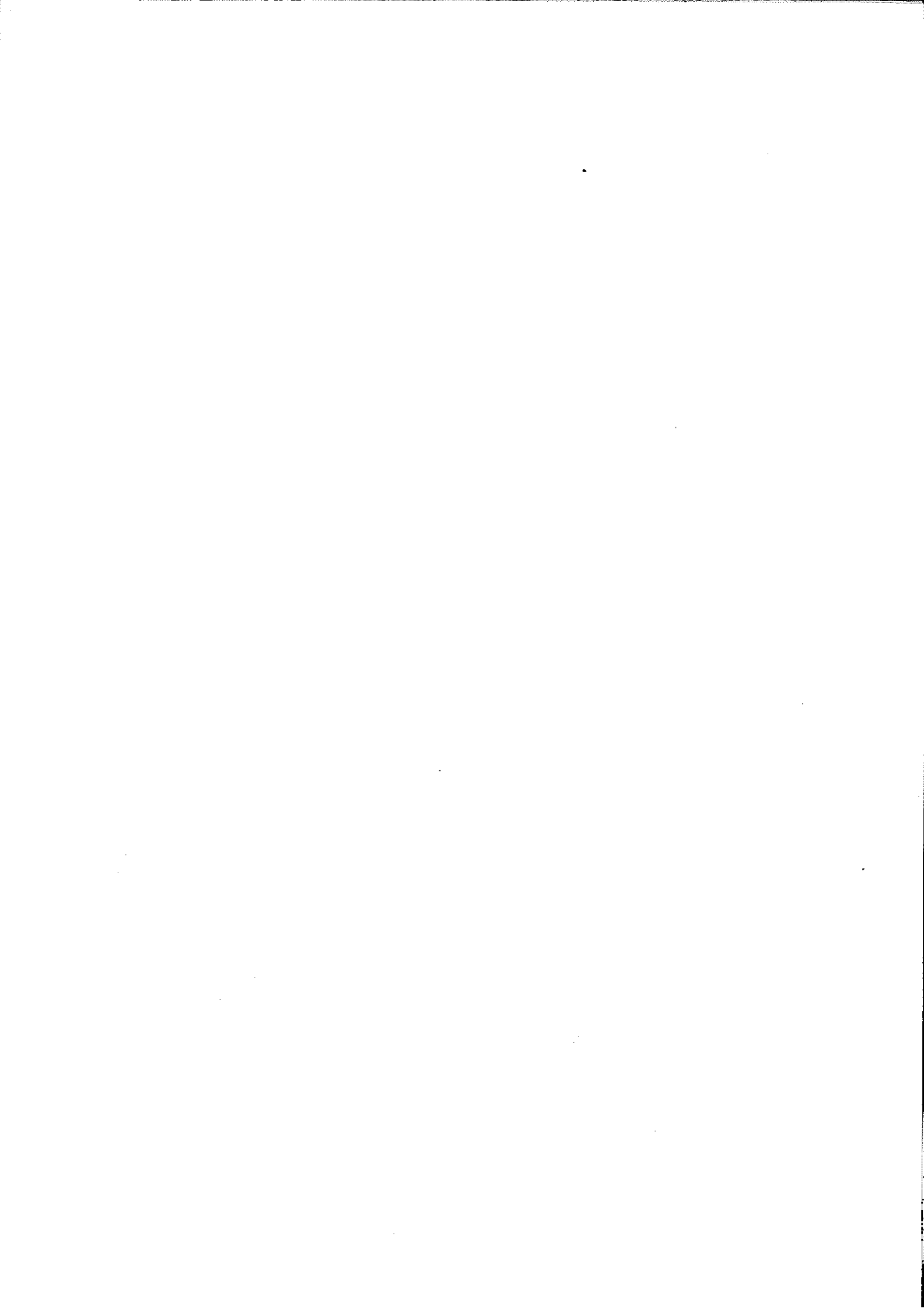
同書の出版後、英国では、地方団体の構造改革が進められ、ロンドンと大都市以外にも、一層制の団体が創設されるなど、地方自治制度そのものに大きな変化がもたらされた。地方税財政制度にも、改革が次々に行なわれ、まず、コミュニティ・チャージが廃止され、新たに、カウンシル・タックスが導入された。保守党政権による公共支出抑制策が強化され、地方団体の純経常歳出予算額のシーリングであるキャッピングの制度が始められ、資本支出抑制のための新制度も開始された。資本財政については、抑制だけでなく、民間資源のより効率的な活用を図るための施策が法制化されてきている。

以上のような地方税財政制度改革を盛り込んだ解説書の出版が待たれていたが、この度、同書の改定版が出版され、その版権を得ることができた。そこで、前書の共同翻訳者の一人である法政大学武藤博巳教授に翻訳をお願いした。内容について不明な場合は、著者に直接照合するなどできる限り正確を期した。本書が、前書同様、各地方団体関係者によってご活用いただけることを心から祈念している。

平成9年6月

財団法人 自治体国際化協会

理事長 森 繁 一



英国地方財政読本

目 次

第1章 地方団体の構成とその機能	1
地方団体の種類	1
イングランドにおける地方団体の構造改革	2
地方団体の再検討	2
ウェールズにおける構造改革	3
再編成に関する実務規約	3
新体制の警察	4
選挙	4
地方団体の機能	4
委託契約 (Agency Agreement)	6
活動の規模 (Scale of Activities)	6
第2章 政府と地方団体の関係	9
公共支出計画のプロセス	9
中央・地方関係の基本	10
地方財政協議会 (CCLGF = Consultative Council for Local Government Finance)	11
地方団体補助金設定の過程	11
地方税専門委員会 (Local Taxation Working Party)	14
資本支出	14
第3章 地方団体の支出と財政	15
用語解説	15
支出の全体的な水準	16
収益支出	18
収益支出の財源	20
1995年度の地方団体の財源設定	23
資本支出	24
資本支出の財源	26

第4章 支出と借入に対する政府の統制.....28

支出キャッピング28
資本支出統制システム30
資本支出の定義30
起債の方式 (Credit Arrangement)31
起債の許可 (Credit Approvals)31
資本収入34
補助金35
収益財政35
民間財政イニシャティブ (Private Finance Initiative)35
借入金の法的背景36
借入限度額 (Credit Ceiling)36
借入限度額の総額37
借入の一般的権限37
地方団体の借入れの信頼性38

第5章 カウンシル税 (The Council Tax)40

背景40
カウンシル税の基本40
評価40
税を免除される住宅41
納税義務41
減免措置41
課税団体およびプリセプト団体42
カウンシル税の価格帯42
カウンシル税の水準42
地方税の連動効果 (Gearing of Local Tax)44
徴収率44
地方税の将来45

第6章 地方団体に対する政府の財源.....46

地方団体に対する政府補助金の理論的背景46
政府補助金の種類46
政府補助金の額46
地方交付金 (Revenue Support Grant)47

非居住用レート (Non-Domestic Rate = NDR)	51
特定補助金 (Specific Grants)	52
特別補助金	52
第7章 非居住用レート (Non-domestic Rate = NDR)	54
課税評価 (valuation) および評価リスト (rating lists)	55
レートの額	55
暫定的軽減策 (Transitional Relief)	56
非居住用レートの非課税	56
請求, 徴収, 政府への納付	56
慈善団体への課税軽減	57
空き家 (施設) に対するレート	57
自由裁量によるレート軽減	58
第8章 徴収基金 (The Collection Fund)	60
第9章 地方団体の予算.....	62
財政計画	62
財政運営のサイクル	62
年間予算の編成	64
予算の詳細	65
補助的サービス業務 (Support Services)	70
政府の援助	71
その他の政策決定	71
カウンシル税額の設定	72
予算コントロール	73
予算責任の分権化と収益事業会計	73
流用 (Virement)	74
業績指標	75
第10章 収入役の役割.....	76
法律の規定	76
法律上の義務の履行	77
議員との関係	78
地方団体の職員との関係	78
収入役の個人的責任	79

プロフェッショナルとしての責任	80
第11章 財務管理 (Treasury Management)	81
財務管理戦略	81
資本会計	82
地方団体の日常の財務	83
キャッシュ・フローの予測	83
監査官の役割	84
第12章 内部監査と外部監査.....	86
内部監査 (Internal Audit)	86
外部監査	87
監査実務規則 (Code of Audit Practice)	87
外部監査官の義務	87
公益のための報告書	89
1992年の「地方自治法」に基づく新しい権限	89
監査前における住民の閲覧	89
特別監査	89
監査委員会	90
第13章 住宅財政.....	91
住宅特別会計	91
住宅賃貸料	93
家賃割引 (Rent Rebates)	94
住宅助成金 (HRA Subsidy)	94
住宅特別会計の統計	95
購入の権利	96
住宅組合 (Housing Associations)	97
管理の権利 (Right to Manage)	97
修繕の権利	97
借家人に対する報告	97
第14章 住宅手当 (Housing Benefit)	99
有資格者と請求	99
適正家賃 (Eligible Rent)	99
収入調査 (Means Testing)	100

生活必要額の算定	100
手当額の算定	100
決定と通知	100
再審査請求の手続き	101
住宅手当の給付	101
超過給付の回収	101
住宅手当への政府補助金	101
選択奨励策	101
第15章 金銭的効率性 (Value for Money)	103
シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)	104
その他の情報	104
強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering = CCT)	104
第16章 強制競争入札	105
法律	105
強制競争入札の範囲	105
事業契約 (Works Contracts) および委託契約 (Agency Agreement)	106
強制競争入札の主な条件	106
委託側と請負側の分離 (The Client-Contractor Split)	107
情報公開 (Disclosure)	107
地方団体の再編成	108
その他の法律	108
制裁 (Sanctions)	108
強制競争入札に関する実務規則	109
その他の助言	109
第17章 情報公開	111
法的規則	111
地方団体の会計	111
1985年の「地方自治 (情報公開) 法」	111
「個人情報保護法」	112
1980年の「地方自治, 計画および土地法」	113
1986年および1988年の「地方自治法」	113
シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)	114
年次報告	114

比較のための統計	115
会計報告の閲覧	116
用語解説	117

第 1 章 地方団体の構成とその機能

地方団体の種類

英国（イングランドとウェールズ）の現在の複雑な地方団体の仕組みは、400年以上もかけて作られたものである。地方団体の責務も、1601年の「救貧法」（Poor Law）で規定された当時は限られたものであったが、今日では地方団体の支出が英国経済の主要な構成要素となっているほどに大きく変化してきた。

英国の地方団体の構造は、次の地域によってタイプが異なっている。

- グレーター・ロンドン（Greater-London）
- 大都市圏（metropolitan area）
- ウェールズ
- イングランドの地方圏（English shire）

表1-1は、これらの地域ごとの地方団体の種類と数を示したものである。ただし、パリッシュ、タウン、コミュニティ・カウンスルは除いている。

グレーター・ロンドンと大都市圏における地方団体には、数多くの事務組合（joint authorities）が存在するものの、現在のところ一層制となっている。大都市圏とは、グレーター・マンチェスター、マージーサイド、タイン&ウェア、ウエスト・ミッドランド、ウエスト・ヨークシャー、サウス・

表 1-1 イングランドとウェールズにおける地方団体の種類・数

（1995年4月1日現在）

	カウンティ カウンシル	ディストリクト または ロンドン・バラ	単一自治体	事務組合	警察
グレーター・ロンドン	-	33	-	6	1
大都市圏	-	36	-	14	6
イングランド地方圏	38	294	2	-	31
ウェールズ	8	37	-	-	4
計	46	400	2	20	42

- (注)
- 1 ロンドン・バラの合計（33）にはシティが含まれる。
 - 2 単一自治体は、シリー島カウンシルおよびワイト島カウンシルである。
 - 3 事務組合には以下を含む。消防および市民防衛団、旅客輸送、ゴミ収集事業。ロンドン広域交通庁（London Regional Transport）は運輸省の管轄で、地方団体の財政にはかかわらない。

ヨークシャーである。グレーター・ロンドンにおける地方団体は、ロンドン・バラ (London Borough) であるが、特別な例として、シティ (Corporation of London) がある。大都市圏では、地方団体はメトロポリタン・ディストリクト・カウンシル (metropolitan district council) である。ウェールズおよびイングランドの地方圏では、ディストリクト・カウンシル (district council) とカウンティ・カウンシル (county council) の二層制が採られているが、例外としてシリー島およびワイト島では単一自治体 (unitary authority) がすべての地方団体機能に関して責任を有している。また、その権限は限られてはいるものの、パリッシュ (parish), タウン (town), コミュニティ・カウンシル (community council) が、第三の層として存在する。

イングランドにおける地方団体の構造改革

グレーター・ロンドンにおける現在の地方団体制度は、1963年の「ロンドン政府法」(London Government Act) に基づいている。この法は1964年4月1日より施行され、ロンドン・カウンティ・カウンシル (LCC) がグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) に置き換えられた。

また地域が拡大され、ハマースミスやフラム等の以前あったバラが合併された。さらに、1985年の「地方自治法」(Local Government Act) では、翌1986年の4月1日付けでグレーター・ロンドン・カウンシルを廃止した。グレーター・ロンドン・カウンシルが有していたほとんどの機能はバラに移譲されたが、消防および市民防衛団とゴミ収集事業については、事務組合が設立された。1988年の「教育改革法」(Education Reform Act) では、1990年4月1日よりインナー・ロンドン教育庁 (Inner London Education Authority) を廃止し、教育の責任をインナー・ロンドンのバラに移譲した。政府は、今のところロンドンにおける地方団体改革の予定はないが、野党はロンドンにおいて広域地方団体のような組織を作るという提案をしている。しかしながら、これは単にグレーター・ロンドンの一部に関係する提案である。

ロンドンを除くイングランドおよびウェールズにおける現在の制度は、1972年の「地方自治法」(Local Government Act) に基づき1974年4月1日より実施された。これにより大都市圏および地方圏に、カウンティ・カウンシルとディストリクト・カウンシルの二層制が導入された。大都市圏のディストリクト・カウンシルには、カウンティ・カウンシルより大きな権限が与えられたが、この点については地方圏では逆であった。1985年の地方自治法は、1986年4月1日より6つの大都市圏カウンティ・カウンシルを廃止し、その権限をディストリクトに移譲し、警察、消防および市民防衛団、旅客輸送といった事務組合が設立された。

地方団体の再検討

1991年4月、政府はイングランド地方圏における地方団体制度の改革案を発表した。この改革案の背景には、二層制への不満があるが、それに対する反対意見もある。政府は、ジョン・バナム卿 (Sir John Banham) を議長とする地方自治委員会 (Local Government Commission) を設置し、この委員会 は地域ごとの再検討と提案書の作成にあたった。1992年の「地方自治法」は、こうした地方団体の再構成を促進するための法律である。

地方自治委員会は1992年に活動を開始した。この委員会から提起された検討結果と提案の内容は、政府と委員会との間に絶えない論争と緊張を巻き起こした。この内容の骨子は、新たな地方団体をどの程度まで統一すべきか、あるいは二層制をどの程度残すかということであった。1993年9月、政府は委員会に対して政策の手引きの改訂版を発行し、単一自治体が望ましいという見解を強調した。しかしながら、委員会は、多くのカウンティに対して依然として二層制の維持を勧告した。

1995年3月、ジョン・バナム卿は委員会議長を辞職し、同年7月からディビット・クックシー卿 (Sir David Cooksey) が後任となった。3月、政府は新しい地方団体の構造に関する決定を発表したが、カウンティにより次のような3つのパターンに分けられる。

●現状の維持

●カウンティ・カウンシルの廃止と単一自治体の導入

●二層制と単一自治体の両者による混合構造の導入

カウンティ・カウンシルが完全に廃止される地域がわずかにあり、また手つかずのまま維持される地域がわずかにあるものの、大部分のカウンティが、混合構造になると考えられる。

委員会は、いくつかの地域に関して再度検討し、1995年末までに提案をまとめるよう求められた。この目的は、数多くの中規模の町や市を単一自治体とすることを検討することである。

1995年度に実際に設置された新しい単一自治体は、唯一、ワイト島カウンシルである。1995年4月1日、カウンティ・カウンシルと、メディナおよびサウス・ワイト・ディストリクトが置き換えられた。

ワイト島以外では、1995年5月の予備選挙 (shadow election) を経て、いくつかの新たな単一自治体が、1996年4月1日より導入される予定であるが、大部分は、1996年5月の予備選挙を経た1997年4月1日より導入されることになろう。これらの選挙は、新組織が業務引継ぎを遂行する再編成の日に備え、予備議員を選出するために行われる。

ウェールズにおける構造改革

1991年、政府はウェールズにおける地方団体の改革案を発表した。しかしながら、ウェールズにおいては委員会が設置されなかった。その代わり、ウェールズ相が独自の再検討を行った。その結果は、1994年の「地方自治 (ウェールズ) 法」 (Local Government (Wales) Act) として制定された。現在の8つのカウンティ・カウンシルと37のディストリクト・カウンシルが、1995年5月に行われる予備議員選挙を経て、1996年4月1日より23の単一自治体に置き換えられる予定である。

再編成に関する実務規約

再編成への移行期間中は、収入役 (chief finance officer) が財政的な統制の維持に対して責任を有している。1994年2月、地方団体の協議会 (local authority associations) と監査委員会 (Audit Commission) が、「1992年地方自治法に基づく地方団体再編成に向けての財務管理に関する細心のアプローチのための実務規約」 (Code of Practice on a Prudential Approach to Financial Management Prior to Local Government Reorganisation under the Local Government Act) を発行した。この規約には、再編成に向けて3つの核となる以下のような基本構想が組み込まれている。

- 財源の支出に関する決定は、予測できる将来について、サービスや機能を同じ水準で提供できると推定された場合に行われる。
- 地方団体は、公共の財源および資産の利用と管理に関して、有権者に対する通常の義務を維持しなければならない。
- 地方団体は、その機能を引き継いで遂行する団体が過度の制約を受けないう、最良の専門的基準と財源の利用に従った適正な財務管理を維持すること、および新しい委託契約やその他の事項に参加することを確保しなければならない。

新体制の警察

イングランドの大部分およびウェールズにおける警察は、1995年度までカウンティ・カウンシルの直接の管理下にあった。1994年の「警察および裁判所法」(the Police and Magistrates Courts' Act)は、独立した警察組織を作り、1995年4月1日より施行された。この法では、警察の構成員として内務大臣の任命した者を含むという改革も取り入れた。以前は、裁判所判事は警察委員会を代表し、その大部分はカウンシルの議員によって占められていた。新法では、警察委員会の委員数が大幅に削減され、またカウンシル議員が多数を占めたものの、その数は減少した。現在の、典型的な委員は以下の通りである。

- カウンシル議員 9名
- 内務大臣による任命 5名
- 治安判事 3名

大都市圏およびデヴォンやコーンウォール等の合同警察 (joint police force) のあるカウンティでは、すでに合同警察組織が存在しているので、新組織の創設は不必要である。しかしながら、前述したようにこれらの組織の構成員に関する改革が行われた。

選挙

地方団体の議員は、直接選挙によって選ばれる。カウンティ・カウンシルとロンドン・バラ・カウンシルは、4年ごとに改選される。これは、いくつかの大都市圏および地方圏ディストリクトの議員も同様であるが、その他の地域では4年間に3回選挙が行われ、それぞれの選挙で3分の1が議席を争う。

ロンドンおよび大都市圏にある事務組合は、直接選挙は行われませんが、そのメンバーは議員であり、選挙区のバラおよびディストリクトによって指名される。すなわち、間接民主制によるコントロールである。

警察組織に関しては、地方議員は管轄区域の地方団体から構成される合同委員会によって指名され、また判事は裁判所委員会によって、そしてその他の委員は内務大臣が指名した選抜委員会によって指名される。

地方団体の機能

地方団体は国会によって設置され、その機能は法律により規定されている。地方団体は、法律に定

表 1-2 地方団体の機能

(1995年4月1日現在)

	グレーター・ロンドン		大都市圏			非大都市圏		
	ロンドン・バラ	事務組合	事務組合	ディストリクト	警察	ディストリクト	カウンティ	単一自治体
計画および開発	●			●		●	●	●
道路と交通	●			●			●	●
住宅	●			●		●		●
緊急時対策	●			●			●	●
取引基準	●			●			●	●
墓地および火葬	●			●		●		●
ごみ処理	●			●			●	●
公共交通	●			●			●	●
ごみ収集	●			●		●		●
警察			●		●			
消防		●	●				●	
教育	●			●			●	●
税・レイト徴収	●			●		●		●
社会福祉	●			●			●	●
図書館	●			●			●	●
選挙人登録	●			●		●		●
戸籍等	●			●		●		●
芸術・スポーツ・レジャー	●			●		●		●
環境衛生	●			●		●		●

- 注： 1 グレーター・ロンドンでは、警察はロンドン警視庁（Metropolitan Police Authority），すなわち内務省の管轄であるが、シティ・オブ・ロンドンでは、シティが警察を有している。
- 2 ロンドン・バラが、公共交通に関して責任を有している例がいくつかあるが、バスと地下鉄はロンドン広域域交通庁（London Regional Transport）が運輸省の管轄の下で運営している。
- 3 大都市圏における事務組合は、警察を含む。

められた以上の機能を遂行する権限を有していないが、法律の範囲内の機能を遂行するために、付随的に必要な機能を遂行する場合がある。近年はこうした付随的な側面に関して、裁判所は注意深い関心を払っている。

地方団体の機能を遂行する上での権限（あるいは義務）は、地方団体やその職員によって直接行われなくてもよい。すなわち、法律上のいくつかの例外が存在するものの、地方団体の機能は地方団体と契約した者によって提供されることが可能であり、また提供されている。それに加えて、地方団体は、他の地方団体の代理機関 (agent) となることができる。こうした地方団体の機能に関しては詳しく後述する。表1-2は1995年4月1日現在における地方団体の種類別に主な機能を示したものである。

1989年4月1日より、ポリテクニク（現在は大学= university となっている）に対する責任は、地方団体の管轄から「ポリテクニクおよびカレッジ財源委員会」(Polytechnics and Colleges Funding Council = PCFC)へと移行した。この財源委員会は1993年4月1日より「高等教育財源委員会」(Higher Education Funding Council = HEFC)の一組織となっている。1993年には、第6学年学校(sixth form college)を含む16才以上の生徒への教育に対する責任が、「継続教育財源委員会」(Further Education Funding Council = FEFC)に移行された。また政府は、90年代の終わりまでに大部分の地方団体によるセカンダリー・スクール（日本の中学校に相当——訳者注）が国の補助金によって運営される資格 (grant maintained status) を選択するであろうという予測を示した。しかしながら、このような機能の移行は必ずしも一方方向へではなく、地域ケアに関しては、中央政府の保健サービスから地方団体の責任へと移行された例もある。

委託契約 (Agency Agreement)

一層構造の地方団体は、その他の層の地方団体に法的義務を委ねることはできないが、その機能の一部を他の地方団体に委託するための協定を締結することができる。この委託協定によって生じた経費は、すべて委託した地方団体が負担しなければならない。この協定は政府の補助金を受けるための資格に、いかなる影響も与えるものではない。清掃等に関する機能は、ある地方団体から他の団体に委託されることが多い。

また、公園の維持管理や保健サービスに関しても、このような委託協定がみられる。

公共セクターは、他の公共セクターの代理機関 (agent) として機能することができる。この例として、道路の維持があげられるが、地方団体は中央政府の代理機関として機能している。しかしながら、監査委員会は、このような地方団体の委託協定による業務は収益をあげることや雇用を維持することを目的として委託することはできないという見解を示している。

活動の規模 (Scale of Activities)

地方団体の機能は法令で定められているが、どの行政をどのように実施するかは、地方団体が独自に判断できる。例えば、高齢者給食サービス (meal on wheel) についてみても、地方団体によって次のような違いがある。

- サービスの回数：週に1~2回の地方団体があり、また週に7回という地方団体もある。

●料金：非常に少額を請求する地方団体があり、また原価に近い料金を請求する地方団体もある。

●給食の方法：調理し配達もするボランティア組織を利用する地方団体があり、また独自の職員を雇用している場合もある。あるいは、民間の配食サービス会社と契約している場合もある。

しかしながら、1988年の地方自治法により、地方団体はサービスの提供方法に大きな制約を加えられることとなった。1989年4月1日以降、地方団体は、ごみ収集・給食・運動場の維持管理・車両の維持管理・街路清掃・建物清掃に関して、競争入札 (competitive tender) を導入しなければならなくなった。この競争入札の範囲は、1996年以降には、住宅管理、法務サービス、建設関連サービス、財政、コンピュータといった事務部門を含む範囲に拡大されることになった。この問題に関しては、第16章で詳しく後述する。

・アルトラ・ヴァイアリーズ (越権行為=Ultra Vires)

地方団体が提供するサービスの内容や提供方法は多様である。しかしながら、法律で特に明示されていないサービスは制限されている。その唯一の例外は、1972年の「地方自治法」の第137条 (1989年の地方自治・住宅法第36条によって修正をうけたもの) に基づく権限である。すなわち、地方団体は明示されていない事業についても一定の金額に限り支出することができるが、その際、地方団体は「当該地域の全域あるいは一部地域に、あるいは住民の全体 (一部) の利益に直接結びつく」と判断する必要がある。1989年法は、支出に見合った直接的な利益を得ることを求めている。

1972年法は、地方団体が第137条のサービスに対して1ポンドにつき2ペンスの割合を限度として支出することを認めている。この限度額は、居住用レイト (domestic rates) が廃止されコミュニティ・チャージ (人頭税= community charge) が導入された時には、納税者一人当たりの額として決められていた。1993年4月1日にコミュニティ・チャージが廃止され、カウンシル税 (council Tax) が導入されるとともに、納税者一人当たりの限度額から国民一人当たりの額に置き換えられた。現在の限度額は以下の通りである。

●カウンティと地方圏ディストリクト	£1.90 (一人当たり)
●ロンドン・バラと大都市圏ディストリクト (一部除く)	£3.55 (〃)
●大都市圏ディストリクトの一部	£3.80 (〃)
●ワイト島とシリー諸島	£3.80 (〃)

一人当たり3.55ポンドに設定されている大都市圏ディストリクトは、ボランティア組織への補助金提供のための合同事業に参加している。こうした補助金分配の権限は、1985年の地方自治法に規定されているため、第137条の限度額がさらに低く押さえられることになる。シティ・オブ・ロンドンには特別規定が適応されている。

もし地方団体が、以下の行為をした場合、これは違法である。

- 権限のない行為
- 第137条によって求められた限度額をこえる支出

・ 経済開発の促進

1990年以前にも、多くの地方団体が地域経済を奨励するために第137条の権限を行使したが、1989年法の第33条は、より明確な権限を地方団体に与えた。すなわち、満たすべき条件を定め、除外されるべき活動を具体的にあげた。1995年4月1日以前は、地方団体が援助できる限度額は、援助を受ける団体1つに対して1万ポンドに制限されていたが、大部分の地方団体がその限度の適用を免除されていた。1995年3月に発行された「地方自治（経済開発の促進）（修正）法」(*Local Government (Promotion of Economic Development) (Amendment) Regulations*) は、1995年4月1日よりすべての地方団体が援助に関する限度額の適用を免除されるとした。これにより、地方団体は支出額を制限されることなく経済開発を促進することができるようになった。

第2章 政府と地方団体の関係

本章では、公共支出計画のプロセスおよび中央政府と地方団体との基本的な関係を検討するとともに、地方財政協議会（CCLGF = Consultative Council for Local Government Finance）、および地方団体の支出に関して地方団体に対する中央政府の補助金の水準について検証する。

政府による補助金の種類およびその額については、第6章において後述する。

公共支出計画のプロセス

地方団体の支出は、公共支出の一部とみなされている。これは、60年代に公共支出調査制度が導入されて以来のことであるが、地方団体の支出がコミュニティ・チャージを財源としていた1990年4月1日から1993年3月31日までは例外であった。

1993年4月1日以降、政府は公共支出を以下の2つの方法で取り扱っている。

- 統制総額 (Control Total)
- 全政府支出 (General Government Expenditure = GGE)

統制総額とは、以下を含む。

- 政府自体の支出
- 公共企業体 (public corporations) の支出
- 地方団体の支出

しかし、統制総額には以下を含まない。

- 国営企業の民営化に伴う収益
- 借入利息
- 循環型社会保障の主要な支出 (main elements of cyclical social security)

循環型社会保障は、就労年齢の人々に対する失業手当（または1996年4月以降の求職手当）、および所得補助として定義されている。

全政府支出 (GGE) は、以下のように表すことができる。

$$\boxed{\text{全政府支出}} = \boxed{\text{統制総額}} + \boxed{\begin{array}{l} \text{循環型社会保障} \\ \text{中央政府借入利息} \\ \text{必要な調整} \end{array}} - \boxed{\text{民営化に伴う収入}}$$

1992年の秋季声明において、全政府支出の伸びは少なくとも経済成長率を超えないように、統制総額（カウンスル税を財源とする地方団体の支出を含む）の伸びを抑える、という方針が明らかにされた。

大蔵大臣は、1994年11月29日に、統一予算（Unified Budget）の一部として、1995年度およびそれ以降の公共支出計画の改訂を発表した。1995年度の蔵相による経済声明および予算声明において、政府の公共支出統制に対する考え方が確認されたが、これによると1994年度から1997年度までの各年度において、統制総額の伸びは0.25%に抑えられる。

統制総額の伸びに関する政策は、総合標準支出（Total Standard Spending = TSS）のレベルを決定する。総合標準支出合計（Gross TSS）とは、統制総額の伸びを抑えることを前提にして、地方団体が一般基金から拠出するサービスに支出する額について政府が望ましいと考える額を意味している。ここでの一般基金から拠出するサービスとは、公営住宅の提供を除くすべてのサービスのことである。この総合標準支出合計をどのようなサービス分野に配分するかは、それぞれの分野への支出についての相対的な重要性を政府がどのように考えるかを反映している。また、純総合標準支出（Net TSS）とは、各地方団体にとっての標準支出査定額（Standard Spending Assessments = SSAs）を合計したものに当たるが、総合標準支出合計から政府の特定補助金を差し引いた額となる。

このように11月の予算声明は、地方団体にとって、5ヶ月後に迫る4月の地方団体予算に対するパラメーターとなるので重要なのである。

中央・地方関係の基本

地方団体は、法に裏づけられた機能を実行するにあたりその方法に関して裁量を有するが、政府は地方団体の活動に対して統制を及ぼす。例えば近年では、地方団体に公営住宅を売却させたり、地方団体の活動を民間と競争させたりした。財政に関していえば、政府は地方団体を政府の目的に合致させるために様々な統制（controls）、圧力（pressures）、誘導策（incentives）といった複雑な手段を用いている。支出および借入の統制に関しては、第4章で後述する。

中央政府と地方団体との議論は、主に地方財政協議会で行われる。

地方財政協議会は、1975年5月に設置された。その目的は、

「中央政府と地方団体が共に関心を有する財政および経済問題に関して、定期的な協議・協力の場を提供することであり、とりわけ重点を置いているのは長期・短期の資源配分である。」

地方財政協議会は、環境大臣を議長とし、以下の中央・地方政府からの委員で構成され、国家公務員（civil servant）と地方団体職員によってサポートされている。

●地方団体のサービスにかかわる政府各省の閣僚（Secretaries of State）および閣外大臣（Ministries of State）。

例——大蔵省（Treasury）、教育省（Department for Education）、
保健省（Department of Health）、内務省（Home Office）、
雇用省（Department of Employment）、
通産省（Department of Trade and Industry）

- カウンティ・カウンスル協議会 (Association of County Councils),
- ディストリクト・カウンスル協議会 (Association of District Councils),
- 大都市圏団体協議会 (Association of Metropolitan Authorities),
- ロンドン・バラ協議会 (Association of London Authorities) などの地方団体協議会を代表し選出された委員。

地方財政協議会は、以下の問題について協議する。

- 地方団体の支出水準
- 政府の補助金の水準と配分
- 地方団体の財政に関する政策——例—独立した警察組織を設立する、あるいは公立学校に財源を付与する際の一般的算定式の導入、等

地方財政協議会とは別に、住宅政策と財政問題を扱う「住宅協議委員会」(Housing Consultative Council) がある。

地方財政協議会が議論の場を提供してるが、中央政府と地方団体が合意に達しない場合、中央政府は自己の提案を強制する権限を有している。

地方財政協議会 (CCLGF = Consultative Council for Local Government Finance)

図2-1は、公式の協議がどのように行われているかを示している (1994年現在)。

地方団体補助金設定の過程

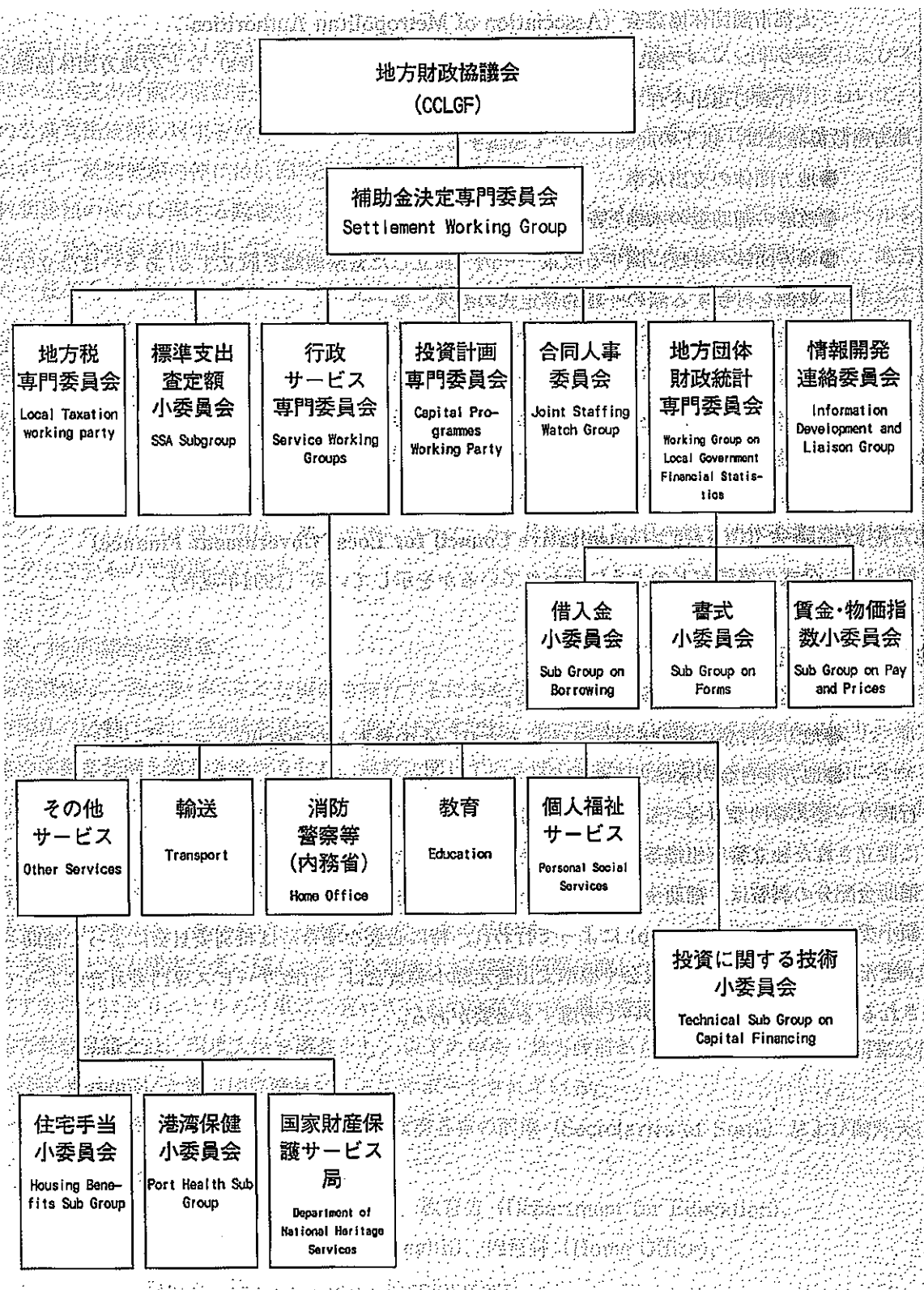
地方財政協議会は、次の2つを扱っている。

- 地方交付金の配分を決定するにあたり、その基本となる支出
- 地方交付金の水準とその配分

行政サービス専門委員会 (Service Working Group) では、支出水準を予測している。また、1995年に設立された独立警察組織等、政策の変更に伴う影響について調査している。

補助金配分の調整は、補助金決定専門委員会 (Settlement Working Group = SWG) と標準支出査定額小委員会 (SSA Sub-Group) によって行われ、特に必要な場合には特別委員会によって補助される。また、補助金決定専門委員会や標準支出査定額小委員会は、行政サービス専門委員会によって調査される政策の変更の影響について考慮する必要がある。

図 2-1 地方財政協議会 (CCLGF) 機構図 (1994 年)



1993年に統一予算が開始され、それ以来運営されている地方団体への補助金設定の日程は、概ね以下の通りである。

- ・2月-6月 行政サービス専門委員会は、対象年度の地方団体支出について調査する。例えば1994年2月からは、1995年度の支出が調査対象となる。
- ・3月 補助金決定専門委員会は、行政サービス専門委員会に対する委任事項に同意し、これは後に大臣によって承認される。
- ・7月 地方財政協議会は、地方団体の支出に関する補助金決定専門委員会の報告書を検討する。
- ・9月 補助金決定専門委員会は、標準支出査定額小委員会の報告書を検討する。
- ・9月/10月 地方財政協議会は、標準支出査定額小委員会と政府との地方交付金配分の選択肢に関する補助金決定専門委員会の報告書を検討する。また、7月時点で取り上げられていなかったその他の支出項目に関して検討する。
- ・12月初旬 大蔵大臣の予算声明後に、大臣は地方交付金の決定案に関する協議報告書を発表する。
- ・12月-1月 地方交付金協議会
- ・1月末-2月 地方交付金の決定

公共支出分析 (the Public Expenditure Analyses) は、イングランドとウェールズの主要なサービスの標準支出査定額を表している。標準支出査定額とは、地方団体が実際に支出する額の算定ではなく、政府が一般的な水準の行政サービスを提供するために必要な支出であるとみなす額を表している。

特定のサービス分野にかかわる標準支出査定額は、行政サービス専門委員会による支出予測と関係しているが、実際はそれらと異なっている場合が多い。

これらの委員会に対する委任事項は、補助金決定専門委員会において地方団体協議会と議論されるが、政府は、委員会による業務を助けるための基本原則を定めている。1994年に議論された委任事項は、以下のことが含まれていた。

- 1992年度、1993年度、1994年度の総合標準支出を基準とした各サービス分野に対する合理的な予算額の最新の算定
- 1995年度に関して、民間委託や、よい慣例の普及、その他、監査委員会によって指摘された改善事項などを視野に入れ、現在のサービスのうち能率よく提供できる範囲
- 1995年度に関して、既存の権限の下での料金・手数料収入の増収の見込み
- 1995年度に関して、現在のサービス水準を維持するか向上できるように、各サービス分野や支出を区別させることを目的とした、地方団体支出に関する新しい強制力の設定
- 法律上の責任の軽減や需要の低下などにより、これまで必要とされていた支出のうち、1995年度には節約できるもの

しかしながら、行政サービス専門委員会の業務は、公共支出計画の制度において公的な役割を有し

ていない。換言すれば、専門委員会における議論の成果は、総合標準支出の水準と各サービスに対する配分に関して政府が決定するための情報にすぎないが、現実には影響力は限られている。

地方財政協議会は、通常、標準支出査定額に関する作業計画を作成しているが、政府は補助金配分作業についての基本原則を作っている。

補助金に関する基本原則は、通常以下の点を含んでいる。

- 翌年の補助金に充当可能な額
- 標準支出査定額についての制約
- 各地方団体の補助金額（増減）の上限

以上の作業が終了した際には、補助金決定専門委員会は、以下の2点についての提案を地方財政協議会に行う。

- 標準支出査定額
- 補助金の配分

この補助金決定専門委員会による報告は、通常、政府の側に賛同する立場をとり、その上で地方団体の側からの異なった見解を述べるという形式がとられている。

地方税専門委員会 (Local Taxation Working Party)

地方税専門委員会は、非居住用レイトやカウンシル税に関連する技術的な問題について議論する場である。この専門委員会では、これら2つの税制に関連した規則および実例について考慮する。

資本支出

地方財政協議会に報告を行う投資計画専門委員会 (Capital Programmes Working Party = CPWP) は、地方団体の投資計画についての財政問題を議論する場として機能している。具体的には、次の事項を検討する。

- 地方団体の資本支出についての、環境省の四半期調査
- 地方団体の資本支出に関する制度を含み、資本支出に関する法律および規則の改正案
- 地方団体の財政に関連する投資的予算の扱い

1994年10月に設立された投資に関する技術小委員会 (the Capital Finance Technical Sub-Group) は、中央省庁、地方団体協議会、財務会計公認協会、および監査委員会の代表により構成されている。小委員会は、投資的財務制度の詳しい仕組みやそれに関連する問題に関して検討する。

第3章 地方団体の支出と財政

用語解説

地方団体の支出とその財源に関して理解するために必要な基本的な用語がいくつかあるので、これらについてまず説明する。

収益支出 (revenue expenditure = revenue spending) と資本支出 (capital expenditure = capital spending) は、地方団体において明確に区別されている。収益支出とは、資産の維持費等に関する支出と、ランニング・コスト、すなわち経常支出 (current expenditure) である。経常支出は、教員の給与、事務用品、火災保険等、サービスを行うために必要な日常的な支出である。資本支出とは、土地の購入、公営住宅への二重窓の設置等、資産形成のための支出である。資本支出の正確な定義づけは、地方団体による資本支出に対する政府の統制システムの鍵となる重要な要素であり、次章で後述する。

収益支出と資本支出の関係は、歳入会計 (revenue accounts) の中で資本財政コストとして示される。収益支出と資本支出は、それぞれ異なった方法で資金調達され、別々に計上される。資本支出額は、貸借対照表の中で固定資産として追記され、資本支出の財源も同様に貸借対照表で扱われる。他方、収益支出額と収入額 (income) は、収入支出会計の項で扱われる。

総支出 (gross expenditure) と純支出 (net expenditure) の間にも、重要な違いがある。総支出とは、スイミング・プールの料金収入や政府の特定補助金 (specific grants) などの収入を含んだ支出の合計であり、純支出とは、総支出から収入を差し引いたものである。地方団体の純支出の総額には、各サービスに向けられる特定補助金のすべてを計上するが、第6章で後述する地方交付金 (Revenue Support Grant = RSG) として知られる一般補助金は計上しない。地方団体が、年間予算とカウンシル税を設定する際には、純支出のレベルを考慮することになる。また純支出は、その地方団体における各サービスにかかわる支出や、各地方団体による支出を比較するための共通の指標となる。他方、地方団体のサービスを利用する人々に通常関係するのは、総支出のレベルであり、サービス提供のための総支出額である。総支出および純支出の区別は、一般的に収益支出に関して用いられ、時には資本支出においても用いられるものの、政府補助金やその他の資金提供を差し引く前と後の支出を比較するのに意味がある。

支出には、見積支出 (estimated) および実支出 (actual) がある。実支出は、実際に支出された額であり、見積支出は、将来において予想される支出、あるいは来年度の予算上の支出、または当年度あるいは決算されていない前年度の最終的な支出見積のことである。予算は、それが編成される時と議会によって承認された後に、しばしば「見積」と呼ばれる。

年度ごとの支出を比較することは、インフレの影響があるので難しい。ある期間において、インフレ率が10%の伸びで、あるサービスに対する支出が100ポンドから110ポンドに増加した場合、現金上

の支出は10%の増加であるが、実質上 (real term) の支出に変化はないといえる。また、この期間、同じサービスに対して5ポンドの支出増加があった場合には能率の面で改善がなされない限り、実支出とサービス提供のレベルは減少となる。反対に、支出が15ポンド増加した場合、実支出も増加したといえる。

前年度の支出が、実質額 (outturn prices) で表される場合、これは単純に年間の実支出のことである。しかしながら、現年度および来年度以降にかかわる実質額の場合には、見積りが該当する期間におけるインフレを考慮に入れた見積支出をさす。

地方団体の財政年度は、4月1日より3月31日までであり、1995年度は1995年4月1日から1996年3月31日までである。

支出の全体的な水準

地方団体による支出は、公共支出の総額において大きな部分を占めている。政府の1994年予算統計によると、1994年度の英国における地方団体による借入金を含めた収益支出と資本支出の総額は、730億ポンドであった。すなわち、以下に相当する。

- 英国の公共支出の1/4
- 国民所得の10%以上
- 人口一人当たり約1,250ポンド

同様に、イングランドおよびウェールズにおける地方団体支出は、借入利息を除くと、619億ポンドである。表3-1は、こうした支出に関する分析であり、1990年度と比較してある。また、これは地方団体支出に関する大蔵省の数値から引用したものである。

表3-1の1990年度の数値は、1994年度と比較ができるようにインフレを考慮した調整が加えられている。これによると、地方団体の支出は、実質上増加しているが、ほとんどは個人に対する給付の増加であり、1990年度の13%に比べて、1994年度は20%となっている。住宅手当や地方税手当 (1990年度はコミュニティ・チャージ手当、1994年度はカウンシル税手当) が、増加分の多くを占めている。

このような手当の給付の増加以外に、1990年度以降、地方団体の支出に影響を与えた主要な変化として、地域における介護などから生じた社会福祉サービスの支出増があり、以前のポリテクニックとカレッジのような高等教育が地方団体の管理から除外されたことがあげられる。

表3-1における「補助金」(subsidies) は、サービスの提供者に対する補助金で、料金を引き下げるために補助される。この例としては、バス会社に対する補助金がある。

また、「借入金およびその他の取引」とは、地方団体による借入金であり、それらの借入に対する返済金を含む。

地方団体の支出において、最も大きな単独の要素は「人件費」(pay) である。1994年度の数値は、人件費が単独で扱われず、備品・サービス料金などのその他の経常支出と合計されて扱われているが、1993年度の人件費は329億ポンドで、総支出額の57%を占めていた。しかし、ここでの総支出額には、資本支出および補助金等が含まれている。地方団体のサービス提供のための経常支出における人件費の比率をみると、もっと高くなる。

表 3-1 支出別による地方団体の支出分析

(イングランドおよびウェールズ、1990・1994 年度)

	1990 年度 実支出 インフレ調整なし	1990 年度 実支出 インフレ調整済み	1994 年度 見積支出 確定額
	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)
人件費・備品・サービス料金	35,658	41,425	42,946
補助金	351	408	665
個人に対する給付	6,192	7,193	12,527
資産に対する純資本支出	3,462	4,022	4,532
資本補助金	900	1,046	1,332
借入金およびその他の取引	- 229	- 266	- 133
計	46,334	53,828	61,869
	%	%	%
人件費・備品・サービス料金	76.9	76.9	69.4
補助金	0.8	0.8	1.1
個人に対する給付	13.4	13.4	20.2
資産に対する純資本支出	7.5	7.5	7.3
資本補助金	1.9	1.9	2.2
借入金およびその他の取引	- 0.5	- 0.5	- 0.2
計	100.0	100.0	100.0

注：数値は四捨五入

出典：大蔵省 (HM Treasury Cm 2821)

表 3-2 地方団体の借入金に対する支出

(英国全体、1990・1994 年度)

	1990 年度 実支出 インフレ調整なし	1990 年度 実支出 インフレ調整済み	1994 年度 見積支出 確定額
(単位 100 万ポンド)	5,413	6,288	4,332
総額に対する割合 (%)	9	9	6
出典：大蔵省 (HM Treasury Cm 2821)			

地方団体の借入金支出に関する統計は、イングランドおよびウェールズについてのものではなく、英国全体としてのものがあり、表3-2の通りである。

この表で見られるように、1990年度と1994年度では、地方団体の借入金支出は、現金で54億ポンドから43億ポンドに減少しており、割合も9%から6%に減少している。このように減少したのは、政府の政策によって借入金の縮小が奨励されたことや、支払われる利子率が低くなったことに求められる。

収益支出

表3-3は、イングランドおよびウェールズにおける地方団体の収益支出に関し、サービス別に分類し、1990年度と1994年度を比較したものである。これは財務会計公認協会の統計より作成したもののだが、料金と手数料を含み、補助金とその他の資金提供は含まない。

表3-1の傾向と同様に、実質の支出は1990年度より1994年度が増えている。義務的奨学金、社会福祉サービス、住宅手当、地方税手当は、最も大きな増加を示している。他方、道路や運輸など、減少している分野もある。

これらの年度における教育費の比較は難しい。なぜなら、1994年度の数値には、13億ポンドにのぼる学校への補助金が含まれていないからである。1990年度は、学校が地方団体の管轄下から離れ、政府補助金で運営されることになった最初の年であるが、学校への政府補助金は5,400万ポンドにすぎなかった。こうした学校補助金が、両年度の数値に加えられたならば、実質総支出額に対する教育費は急激に増加することになる。

表3-3には、公営住宅に関連する住宅特別会計 (housing revenue account = HRA) の支出は含まれないが、その理由は、政府の規則に基づき地方団体は、収入と支出を対照させることによって、純収益支出がゼロになるように公営住宅の家賃を設定しなければならないからである。しかしながら、住宅特別会計は、地方団体の総収益支出において重要な要素である。イングランドおよびウェールズにおける1994年度の住宅特別会計見積は、103億ポンドであった。これに関しては、第13章の表13-3で考察する。

表 3-3 地方団体のサービス別収益支出

(イングランドおよびウェールズ, 1990・1994 年度)

	1990 年度	1990 年度	1994 年度
	見積支出 インフレ調整なし	見積支出 インフレ調整済み	見積支出 実質額
	(単位 100 万 £)	(単位 100 万 £)	(単位 100 万 £)
教育 (1)	14,201	17,817	17,444
義務的奨学金	1,233	1,432	2,758
社会福祉サービス (2)	4,120	5,169	6,959
警察	4,303	5,399	6,034
消防	908	1,139	1,273
住宅一般基金 (3)	457	573	654
道路および運輸	2,679	3,297	2,846
保健衛生 (4)	477	598	614
レジャー・レクリエーション (5)	1,598	2,005	1,902
計画・経済開発	498	625	686
ゴミ収集・処分	669	839	1,019
税徴収 (6)	632	793	713
住宅手当・地方税手当	3,314	3,850	6,042
借入金支払い・投資支出	4,432	5,149	3,439
団体管理	0	0	488
その他 (7)	1,760	2,179	3,878
計	41,281	50,864	56,749

出典：SIS: Finance and General Stats 1990-91, 1994-95; Education Stats 1990-91 Ests

注：(1) 職業訓練を含む。以前のポリテクニク、継続教育・高等教育カレッジを除く。
(2) 障害者雇用および研修を除く。
(3) 住宅助成行政を含む
(4) 消費者保護を含む
(5) 公園、オープン・スペースを含む。
(6) カウンシル税行政を含む
(7) 墓地、火葬場、学校補助関連費、保護観察、裁判を含む。

表3-4では、イングランドとウェールズにおける収益支出見積を、1994年度について地域別に比較している。総支出額が、表3-3よりやや多くなっているが、これは継続教育・高等教育カレッジに対する支出が含まれているからである。各地域に関して、すべての地方団体、およびロンドン警視庁を含む事務組合は、同様なサービスにかかわる支出に関しておおまかに比較できる数値をあげている。

この表では住民一人に対する支出が以下のようにになっている。

- グレート・ロンドンは、他地域より実質的に高い。
- ウェールズおよびイングランドの大都市圏では、全国平均に近い。
- イングランド地方圏では、他地域より少ない。

このような違いから導かれる結論に関しては、以下の点に注意する必要がある。

- 住民構成。すなわち、高齢者の多い地域ではケアの必要性が高い。
- 貧困の程度による違い。これにより例えば住宅手当の支出に差ができる。
- 備品やサービス料金に関する地域による物価の差。
- カウンシルの政策によるサービス提供の水準の差。
- 能率の差。
- 歴史的な要因。すなわち、これまでに受け継がれた大きな負債、補修の必要な校舎を抱えている場合等。

これらの要因の重要性を考慮することは非常に難しい。特に、住民一人当たり、就学年齢の子供一人当たり等、構成単位ごとの支出に対する違いまで考慮すると、サービスの提供水準や能率の違いが重要となることになろう。

グレート・ロンドンでの支出が多い理由としては、次のことが考えられる。

- ホームレス等の貧困者が多いこと
- 他の地域に比べて、職員に高い人件費を支払う必要があること

表3-4で見られるように、どの地域においても教育は収益支出の最大の要素である。次に大きいのは、グレート・ロンドンでは警察、その他の地域では社会福祉サービスである。イングランドおよびウェールズでは、社会福祉サービスは住民一人当たりの支出でみると教育に続いている。これらに続いて、警察、住宅・地方税手当、さらに借入金支払・投資支出、道路・運輸、義務的奨学金となっている。

表3-3および表3-4の出典である『財政および統計』(the Finance and General Statistics)の他にも、財務会計公認協会の統計情報サービス(Statistical Information Service = SIS)では、各地方団体の主要なサービスごとの統計を出版している。

収益支出の財源

これまでも述べたように、収益支出と資本支出の違いのひとつは、それらの財源である。収益支出には、以下の4つの主な財源がある。

- 政府補助金
- 非居住用レート(non-domestic rates)

表 3-4 地方団体のサービス別収益支出・地域別

(イングランドおよびウェールズ, 1994 年度)

	グレーター ロンドン	大都市圏	イングランド 地方圏	ウェールズ	計
総支出	(£100 万)	(£100 万)	(£100 万)	(£100 万)	(£100 万)
教育	2,555	4,168	9,625	1,130	17,478
義務的奨学金	445	553	1,601	159	2,758
社会福祉サービス事業	1,448	1,636	3,458	417	6,959
警察	1,646	1,356	2,753	279	6,034
消防	247	303	653	70	1,273
住宅一般基金	236	113	277	28	654
道路および運輸	410	805	1,440	191	2,846
保健衛生	116	98	354	46	614
レジャー・レクリエーション	345	450	973	134	1,902
計画・経済開発	91	120	423	52	686
ゴミ収集・処分	173	226	561	59	1,019
税徴収	151	147	382	33	713
住宅・地方税手当	1,561	1,267	2,971	243	6,042
借入金支払・投資支出	615	969	1,607	248	3,439
団体管理	72	67	312	37	488
その他	825	755	2,124	174	3,878
計	10,936	13,033	29,514	3,300	56,783
人口(千人)	6,897	11,180	30,576	2,913	51,566
住民一人当たり支出額合計	1,585	1,165	964	1,134	1,101

出典: SIS Finance and General Statistics 1994-95

表3-5 一般収益支出基金 (General Fund Revenue Expenditure) の財源
(イングランドおよびウェールズ, 1994年度)

	イングランド		ウェールズ	
	£百万	%	£百万	%
地方交付金	18,435	30.4	1,739	48.1
その他政府補助金	13,649	22.5	667	18.5
非居住用レイト	10,637	17.5	464	12.8
カウンスル税	9,237	15.3	337	9.3
料金収入	7,064	11.7	316	8.7
準備金の活用	773	1.3	46	1.3
利子収入	602	1.0	24	0.7
その他	154	0.3	20	0.6
計	60,551	100	3,613	100

出典: SIS Finance and General Statistics 1994-95

●カウンスル税

●料金および手数料

表3-5は、イングランドおよびウェールズにおいて総収益支出がどのように財源づけられているかを示している。総額が、表3-3、表3-4よりもやや多いのは、料金および手数料が加えられているからである。

政府補助金および非居住用レイトは、第6章および第7章において詳述するが、簡単に説明すると、これらは中央政府により配分される財源であり、地方団体によるコントロールの余地は非常に少ないか、全くない。これらの総額は、イングランドにおいては、収益財源の約70%を占め、ウェールズにおいては80%を占めている。カウンスル税からの収入は、イングランドにおいて支出額の15%、ウェールズにおいては9%にすぎない。料金および手数料からの収入は、カウンスル税と同額に近いが、ウェールズではほぼ同額である。

カウンスル税からの収入が比較的少ないことは、地方団体が増収を望んだり可能な限り早急な徴収を確保するといったことと重要な関係がある。

カウンスル税の設定や徴収は、政治的な論議やマスコミの関心を誘うが、地方団体は補助金の申請書を迅速かつ正確に作成すること、あるいは料金と手数料を定期的に見直し適正に徴収することに十分な注意を払わなければならない。

表3-5には、地方団体の重大な責任である住宅にかかわる住宅特別会計の収入が含まれない。住宅特別会計は、第13章の表13-3で扱う。

表 3-6 純収益支出の財源

(イングランド、1989～1993 年度)

	1989 年度	1990 年度	1993 年度
	%	%	%
政府補助金	45	42	56
非居住用レイト	0	29	27
中央政府 計	45	71	83
地方税	55	29	17

出典：Local Government Financial Statistics England No.4
 注：数値は四捨五入

これらの財源からの収入の割合は、各サービスごとに大幅に違っていることに注意しなければならない。地方団体は、中央政府の代理機関として家賃手当、カウンスル税手当、義務的奨学金の給付といったサービスを提供するが、これらは特定補助金によってすべてあるいは大部分が充当される。その他のサービス、特に警察、消防、保護観察などの内務省の管轄下のサービスは、政府の特定補助金によって充当される。料金および手数料の重要性も、サービスごとに変化しており、サービスの性質やサービスを受ける受益者の性質によって異なっている。例えば、スポーツ・センターの利用は学校の利用よりも高い水準の料金や手数料を生み出すことができる。

表3-6は、地方団体の支出が地方税によって充当される割合の低下を示したものである。1989年度は、レイト方式が適用されていた最後の年であるが、イングランドにおいて55%が地方税から充当されていた。1990年度は、コミュニティ・チャージが導入された年であるが、29%に落ち込んだ。これは、非居住用レイトが地方団体のコントロールから除かれたことが主な原因であった。カウンスル税が導入された最初の年である1993年度には、17%まで減少した。ウェールズも同様の傾向にあるが、政府からの財源の割合がやや大きい。

1995年度の地方団体の財源設定

1995年度の地方団体財源の設定は、1994年11月29日の大蔵大臣の声明の中で発表されたが、地方団体に対する政府の拠出を削減することによって、近年の傾向をくつがえすことになった。イングランドにおける総合標準支出は、前年度に比較して2.2%増加したが、中央政府の補助は1.2%増にすぎなかった。ウェールズにおいても同様であった。その結果、カウンスル税の請求額は、イングランドにおいて平均5.0%の増加となり、ウェールズでは11.9%の増加であったが、このときのインフレ率は約2.5%であった。ウェールズにおいて増加率が高いのは、カウンスル税による収入の割合が低かったこ

と、それに伴う連動効果 (gearing effect) による。これについては第5章で後述する。

資本支出

資本支出についての詳しい定義は第4章で説明するが、資本支出は、地方団体支出の約10%を占めており、中央政府による統制を受ける。

資本支出は、校舎等、地方団体が既に保有している固定資産にかかわる支出、および他の団体、特にボランティア組織や個人に対する資本補助金 (capital grant) などの支出を含む。資本補助金と収益補助金 (revenue grant) の区別は、非常に単純である。地方団体が直接支出したお金は資本支出であるが、この支出を対象とした補助金が資本補助金である。例えば、家の修繕のための補助金は、地方団体の固定資産の修繕であり資本支出になるから資本補助金である。

1989年の「地方自治および住宅法」(the Local Government and Housing Act) の第40条 (6) に基づいて、地方団体は、余剰資金を将来の資本支出のために蓄えておく場合などに政府から許可を得ることができる。このような場合、固定資産には関係がない。

固定資産に対する1993年度の支出は、イングランドおよびウェールズにおいて66億ポンドで、12億ポンドが資本補助金および貸付金であった。表3-7は、1990年度および1993年度の固定資産に対するサービス別の支出を分析したものである。1990年度の数値に対しては、インフレの調節を行っており、1993年度の実質額との比較ができるようになっている。

表3-7で見られるように、サービスに対する資本支出のパターンは、収益支出のパターンと大幅に異なっていることがわかる。住宅特別会計が、固定資産にかかわる最大の支出項目であるが、1993年度は、32%であった。次に大きいのは、道路および運輸、さらにその他のサービスである。収益支出において最も大きかった教育は、固定資産にかかわる支出では第4位である。収益支出のなかでは2番目に大きい額であった社会福祉サービスは、資本支出では3%にすぎない。こうした違いに対する理由は明らかである。例えば、住宅特別会計の本来の目的は、公営住宅を提供することであり、これは固定資産である。他方、社会福祉サービスは、資産とはならない労働集約型サービスである。収益支出における重要項目と資本支出における重要項目が異なることは驚くにあたらないのである。教育もまた労働集約型サービスであるが、これには建物・校舎という多くの固定資産を必要とする。また、これらの建物は、衛生と安全面において適正な基準に基づいて維持される必要がある。

表3-7で示されているように、資本支出の金額の面では、1990年度より1993年度におけるすべてのサービスに関して少し高くなっているが、実質額では8億100万ポンド減少しており、これは10%以上になる。最大の減少は住宅特別会計で、実質額では5億2,400万ポンドの減少である。同様に、教育関係の固定資産に対する支出が減っているが、この期間に学校が政府補助金により運営される方式を選択し、継続教育と高等教育の責任が継続教育財源委員会や高等教育財源委員会に移されたことが部分的に影響している。また、レジャー・レクリエーションも減少率では最大であり、金額では37%、実質上は45%の減少である。他方で、道路および運輸、警察・裁判所・保護観察は実質上増加している。表3-7の下側は、これらの年度におけるサービス別の固定資産関連支出をパーセントで表したものが、変化が明らかである。例えば、道路および運輸においては、16%から23%に増加していることが

表 3-7 地方団体の資本支出

(イングランドおよびウェールズ, 1990・1993 年度)

	1990 年度	1990 年度	1993 年度
	実支出 インフレ調整なし	実支出 インフレ調整済み	実支出 確定額
	(単位 100 万 £)	(単位 100 万 £)	(単位 100 万 £)
教育	931	1060	816
社会福祉サービス	186	212	207
道路および運輸	1,060	1,207	1,542
住宅特別会計	2,289	2,607	2,083
レジャー・レクリエーション	433	493	271
ゴミ収集・処分	58	66	64
警察・裁判所・保護観察	194	221	324
取引サービス	122	139	118
その他のサービス	1,267	1,443	1,222
計	6,540	7,448	6,647
	%	%	%
教育	14	14	12
社会福祉サービス	3	3	3
道路および運輸	16	16	23
住宅特別会計	35	35	32
レジャー・レクリエーション	7	7	4
ゴミ収集・処分	1	1	1
警察・裁判所・保護観察	3	3	5
取引サービス	2	2	2
その他のサービス	19	19	18
計	100	100	100

出典：SIS Capital Payments, Financing and Debt Statistics 1990-91 & 1993-94

注：数値は四捨五入

わかる。

中央政府は、各地方団体が個々のサービスに投資する金額に対しては統制を加えない。しかしながら、第4章で後述するように、優先順位に関して強い影響力を持つように統制システムが作られている。すなわち、1990年度と1993年度の間には優先順位が変更されたとしたら、それは部分的に中央政府の影響があったからだといって正しいであろう。

資本支出の財源

借入は、伝統的に地方団体の資本支出の最も重要な財源獲得方法であったが、今日でも同様である。しかしながら、借入すると利息を支払わなければならないので、長期的に見ると高いものになってしまう（インフレ率が利率を上回った場合には、借入の実質額は安くなることもある）。過去において、借入なしに資本支出を行っていたならば、現在の借入金支払い支出金をサービスの提供や新たな資本支出に対して充てることができたであろう。資本支出の財源を借入に頼ることを正当化する議論としてこれまでなされてきた主なものは、資本支出が地方団体やコミュニティに将来の利益をもたらすことであるが、その他に以下のような理由もである。

- 借入はコストを将来の数年間に分散できるので、年度ごとの利益とつり合わせることができる。
- 投資できる資金がなかっとしても、プロジェクトを進めることができる。

表 3-8 地方団体の資本支出の財源

(イングランドおよびウェールズ, 1990・1993年度)

	1990年度 実支出	1993年度 実支出
	%	%
借入	39	40
補助金・拠出金	17	21
資本収入	29	25
収益	15	12
その他	0	2
計	100	100

出典：SIS Capital Payments, Financing and Debt Statistics 1990-91 & 1993-94
注： 数値は四捨五入

表3-8は、最新のデータである1993年度と、現在の資本統制制度が導入された最初の年である1990年度の資本支出の財源を比較したものである。この表によると、借入による財源の比率は両年度に関してほぼ同じであることがわかる。借入は最も重要な財源ではあるが、資本支出の5分の2にすぎない。また、資本収入 (capital receipt) は2番目の財源となっているものの、29%から25%に減少している。資本収入に続く財源は、補助金とその他の資金提供であるが、1990年度の17%から1993年度には21%と増加している。資本支出の財源としての収益 (revenue) は、15%から12%に減少した。

参考文献

- ・ *Capital Payments, Financing and Debt Statistics 1993-94* (CIPFA, 1995)
- ・ *Council Tax Demands and Precepts 1994-95* (CIPFA, 1994)
- ・ *Finance and General Statistics 1994-95* (CIPFA, 1994)

第4章 支出と借入に対する政府の統制

本章では、以下のことからについて説明する。

- 収益支出に対する制限あるいは「キャッピング」(capping)のシステム
- 1989年の「地方自治および住宅法」に基づく資本支出統制のシステム
- 資本支出統制のシステムにおける資本支出および「起債の方式」(credit arrangements)の定義
- 資本支出統制のシステムの下における資本支出の財源の種類
- 最近の資本支出統制の緩和のための方策および提案—民間財政イニシアティブ(private finance initiative)
- 「起債の限度額」(credit ceiling)と「総借入限度額」(aggregate credit limit)を含む地方団体の借入に関する法的背景

支出キャッピング

地方団体が予算を編成する際には、大臣(イングランドでは環境相、ウェールズではウェールズ相)によるキャッピングの基準に注意しなければならない。「キャッピング」(capping=支出制限)とは、1984年の「レイト法」(the Rates Act)で初めて導入された支出制限制度に関する一般的な用語であり、中央政府が地方団体の収益支出に対して直接コントロールすることである。

現在のキャッピング制度は、1992年の「地方財政法」(the Local Government Finance Act)を根拠にしている。大臣は、この法に基づいて地方団体に対してキャッピングを指示する権限を有するが、それは以下の場合である。

- 地方団体の予算額(budget requirement)が過大なとき
- 地方団体の予算額を前年度と比較したときに、その増加分が過大なとき

「予算額」とは、料金や手数料、中央政府からの補助金、一般基金の準備金の活用を考慮した後の予算上の支出額である。

大臣が地方団体に対してキャッピングを指示する場合には、その基準を設定しなければならない。この基準は、次のどちらに関しても同一でなければならない。

- 特定の種類の地方団体、例えばインナー・ロンドン・バラならばそれらの地方団体間で同一となること
- 前年度にキャッピングを受けたすべての地方団体が同一の基準であり、また受けなかった地方団体も別の同一の基準であること

標準支出査定額(SSA)は、地方団体の予算要求が過大でないかどうかを計るものさしとして政府が利用する。

支出キャッピングまでの通常の日程は次の通りである。

- 12月 暫定的なキャッピング基準の公表。
- 2月 暫定的なキャッピング基準の見直しとその公表。
- 2-3月 地方団体の予算決定。
- 4月 大臣による最終のキャッピング基準とキャッピングを受ける地方団体の指定。
そしてその地方団体に対するキャッピングの額の通知。
- 4-5月 地方団体は、提示されたキャッピングの額を承諾するか、または新たに予算額
を提案するかについて28日間の猶予を有する。
- 5月末 大臣は、最終キャッピング額を決定し、地方団体に通知する。
- 6月 キャッピングを受けた地方団体は、新たな予算を編成し、新しい税額請求を行
う。

1995年度のイングランドにおけるキャッピングの基準は、表4-1の通りであり、1995年4月1日に発表された。これは、前年12月に発表された暫定的な基準とほぼ同じである。

表4-1で示された基準は、地方団体の標準支出査定額と比較した地方団体の支出増加率の上限と、前年度と比較した支出増の制限を組み合わせたものである。各項目の百分率で表された数値は、前年度の支出を比べた増加率であり、それを上回る場合にキャッピングの対象となる。例えば、あるインナー・ロンドン・バラの1995年度の予算額が、同年の標準支出査定額の0%~5%増にとどまっている場合、その地方団体の予算は2.0%まで増加することができ、それを越えた場合にキャッピングの対象となる。しかしながら、標準支出査定額の12.5%増以上の予算額の場合には、どのような種類の地方団体であっても、支出が増加していなくとも原則としてキャッピングの対象となる。この例外としては、予算が1万ポンド以下の地方団体は、表4-1に示される基準の制限を越えたとしても、キャッピングの対象とはならない。

キャッピング・モデルにおいて鍵となる数値は、地方団体の標準支出査定額であるが、それは地方団

表4-1 キャッピング基準（前年度支出に対する増加率）

(1995年度、イングランド)

	標準支出査定額 を 超える予算要求	標準支出査定額 を5%まで 超える予算要求	標準支出査定額 を10%まで 超える予算要求	標準支出査定額 を12.5%まで 超える予算要求
警察	2.5%	1.5%	0.5%	0%
インナーロンドンバラ 消防・市民防衛組織	2.0%	1.25%	0.5%	0%
その他組織	0.5%	0.5%	0.5%	0%

体の財政規模を設定することが結果として地方団体の予算に影響を及ぼすことになるからである。標準支出査定額を減額された地方団体は、地方交付金を失うだけでなく、その予算を減額させようとする強い圧力に直面することになる。

1995年4月4日、環境大臣はイングランドの10の地方団体が1995年度の基準に従ってキャッピングを受けると発表した。これらには、警察組織と消防・市民防衛組織が1つずつ含まれていた。10のうち9の地方団体が、予算より低い支出制限を受けたが、このことは新しい予算を作成しカウンシル税を減額して請求しなければならないということを意味している。残りの1つの地方団体は、公式にキャッピングを受け、基準内に減額されたものの、大臣が特殊な事情を受け入れ、地方団体の決定した予算と同額のキャッピングに戻された。

資本支出統制システム

1989年の「地方自治および住宅法」(Local Government and Housing Act) (以下1989年法という)は、1990年4月1日から施行された。中央政府が地方団体の資本支出を統制する現在のシステムは、1989年法の第4編にあり、この法に基づいて関連の規則が定められている。このうち最も重要な規則は、1990年の「地方団体(資本財政)規則」(Local Authorities (Capital Finance) Regulations) である。新制度に関して、環境省が1990年11月に発行した通達「地方団体資本財政」(Local Authority Capital Finance) でも説明されている。このシステムはイングランドおよびウェールズについてのみ適用され、スコットランドでは異なった資本支出の統制システムに注意しなければならない。

以前の制度では、地方団体による資本支出の水準に及ぼす影響が政府の目標値を達成できなかった。地方団体のなかには、「クリエイティブ会計」('creative accounting') という方法を用いて、支払いを延期して購入し、資本支出を増額したところも存在した。

現行の制度は、資本支出を直接コントロールするというより、資本支出の財源となる起債計画をコントロールすることに重点が置かれている。政府の理論的根拠は、起債の統制がより有効な手段であるということと、問題なのはむしろ資本支出の額ではなくて、地方団体の借入金であるということにある。

地方団体の資本支出は、いずれの年も、次の額の合計を超えてはならない。

- 起債を許可された額
- (前年度繰入金を含み) 利用可能資本収入
- 資本補助金
- 収益財源

これらの財源は、「クレジット・カバー」(credit cover) と呼ばれているが、地方団体は資本支出と起債(次節を参照)が、上記の財源によってカバーされるようにしなければならないからである。

資本支出の定義

1989年法は、資本支出の目的を以下のように定義している。

- 土地の取得、埋立、拡大、整地(道路、ビル、その他の建築物を除く)

●道路、ビル、その他の建築物の取得、建設、計画、拡大、代替

●可動性あるいは非可動性の工場、機械・装置、車輛・船舶の取得、設置・置換

「拡大」とは、次のように定義され、重要である。

●資産の耐用年数を実質的に引き伸ばすこと

●資産の市場価格を実質的に高めること

●資産が、地方団体の目的やその機能に対応できるよう、あるいは将来対応できるようにすること

この法律には、資本支出の定義の範囲内で上記の目的を有するその他の団体に対する補助金と前払金に関する規定も含まれている。

起債の方式 (Credit Arrangement)

資本支出の財源に充当するための借入以外の方法を地方団体が活用するのを抑制するために、資本支出統制システムがすべての種類の起債に関して適用される。借入以外のタイプの借金、すなわちリースや期間延長起債が、「起債」であると定義されている。

地方団体は、起債に関して「初期費用」(initial cost)として知られている資本支出の費用を計算することが求められているが、一連の返済に関し最も割安な方法を用いて計算される。そして、クレジット・カバーは、起債が開始される年度の資本財源から充当されなければならない。その際、資本支出と起債は、まったく同じように、初期費用と同額のものとして開始される。

車輛備品や家具調度品といった種類のリースは、「オペレーティング・リース」(operating leases) (レンタルともいうー訳者注)として知られているが、リース期間の最後でも、その所有権は貸手側にある。これらは、起債に分類されず、収益支出として扱われる。

起債の許可 (Credit Approvals)

地方団体が借入金を用いて資本支出の財源をつくるためには、必要額に関して中央省庁から新たな起債の許可を受けなければならない。また、起債の初期費用についても、クレジット・カバーの形式が用いられない場合、例えば収益とは異なった財源が用いられる場合には、起債の許可を受けなければならない。

起債の許可には次の二種類がある。

●基本起債許可 (BCA = Basic Credit Approval)

環境省あるいはウェールズ省が発行

●追加起債許可 (SCA = Supplementary Credit Approval)

環境省あるいは特定のサービスに責任を有する省庁が発行

各地方団体は、基本起債許可を受けるが、それは次のように計算される。

●年間資本支出ガイドライン (ACGs = Annual Capital Guidelines) の総額

－ (マイナス)

●計算上の資本収入 (RTIAs = capital receipts taken into account)

年間資本支出ガイドライン (ACGs) とは、地方団体が支出する必要のある資本支出のガイドラインとなる額で、教育・住宅・輸送・社会福祉サービス・消防・その他のサービスといった各サービスごとに別々に計算される。計算上の資本収入 (RTIAs) とは、観念上の資本収入額であり、地方団体の実資本収入に基づいている。政府はこれを考慮して基本起債許可を算定する。したがって、地方団体間の基本起債許可の配分は、資本支出の必要性和、その支出の財源となるための資本収入の利用可能性の両者を考慮しなければならない。

起債許可の総額は、大蔵省によって決定され、各省庁に総額が提示される。各省庁の年間資本支出ガイドライン (ACGs) の合計は、計算上の資本収入 (RTIAs) の総額に基本起債許可 (BCA) を加えて計算される。

地方団体の基本起債許可は、ゼロにはなりえるが、マイナスになることはない。

各地方団体の基本起債許可は、特定のサービスに関する支出の必要性を考慮して計算されるが、地方団体はその基本起債許可を資本支出であるならばどのサービスに適用するかを決めることができる。しかしながら、実際にはこの裁量権を行使することは困難である。仮に年間資本支出ガイドラインにそって財源が配分されない場合には、財源より少なく配分されたサービスに対する年間資本支出ガイドラインの額は将来政府によって減額される可能性があるからである。このように、年間資本支出ガイドラインは、地方団体の基本起債許可による財源の配分に対して影響力を持つのである。

他方、追加起債許可は、その許可を出した省庁によって指定された目的にのみ使われる。追加起債許可によって財源が付与される分野としては、警察、裁判所、保護観察と市民防衛、空港、港湾と道路、公共輸送計画がある。また、洪水対策と護岸事業、そして都市計画の特別なプロジェクトに対しても追加起債許可が用いられる。

基本起債許可および追加起債許可は、発行された年度に限って有効である。例えば、1995年度の起債許可は、1995年4月1日から1996年3月31日までに資本支出が行われた場合にのみ有効である。ここでの、支出が行われた場合とは、実際に契約者や代理人に支払われたことを意味する。仮に年度の終わりまでに作業が行われ、それに対する支払いが済んでいない場合でも、その作業に関する支出は、その年度内の会計に計上することができるが、これは第11章で後述する新しい資本会計制度では許されている。しかし、資本支出統制システムに基づくと、この方式は起債許可には適用されず、実際の支出が起債許可の対象となるのは、年度内に実際に支払いが行われた業務に関する起債許可でなければならない。

各地方団体は、各年度の基本起債許可および追加起債許可の消化予定額を、毎年遅くとも次年度の会計閉鎖日である9月30日までに決定しなければならない。地方団体が起債許可を使いきらなかった場合には、次年度に残りを使うことはできない。しかし、地方団体は他の地方団体と起債許可を交換することができる。例えば、A 地方団体は、1994年度に100万ポンドの基本起債許可を B 地方団体に移譲し、B 地方団体は1995年度に100万ポンドの基本起債許可を A 地方団体に移譲する、という合意を交わすことができ、投資計画により一層の柔軟性を持たせることができる。

1990年度以来、イングランドおよびウェールズにおける起債許可の全体水準は低下している。

表4-2でわかるように、イングランドにおける起債許可の総額は、1990年度と1995年度との間で29億

表 4-2 イングランドにおける起債許可

(1990 年度・1995 年度)

	1990 年度	1990 年度	1995 年度
	実質額	実質額	実質額
	インフレ調整なし	インフレ調整済み	インフレ調整なし
	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)
住宅	1,384	1,660	869
交通	482	578	628
教育	436	523	395
社会福祉サービス	84	101	144
消防	43	52	51
農業・漁業・食品	13	16	15
スポーツ・レクリエーション	39	47	0
治安	52	62	98
都市再開発	226	271	134
その他	135	162	89
計	2,894	3,472	2,423

出典：HM Treasury Cm 2821

表 4-3 ウェールズにおける起債許可

(1990 年度・1994 年度)

	1990 年度	1990 年度	1994 年度
	実質額	実質額	実質額
	インフレ調整なし	インフレ調整済み	インフレ調整なし
	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)	(単位 100 万ポンド)
基本起債許可	187	217	189
追加起債許可	92	107	89
計	279	324	278

出典：Welsh Office

ポンドから24億ポンドに減少した。これは、実質額では、30%の減少となる。

これらの年度の基本起債許可と追加起債許可の総額は分からないが、環境省による1992年度から1995年度の起債許可のうち、同省が許可した基本起債許可の割合は、約62%から66%とほぼ横道になっている。

表4-3によれば、ウェールズにおける1994年度の起債許可の総額は2億7800万ポンドで、1990年度の総額とほぼ同じであった。しかしながら、実質額では、14%の減少であった。また、基本起債許可と追加起債許可のバランスはだいたい同様であった。

資本収入

基本起債許可の分配制度は、地方団体がその資本支出を資本収入からの財源も含めることを前提にしているが、政府はその資本収入の一部を認めるにすぎない。現在のところ、以下のように適用されている。(民間財政イニシアティブに関しては後述する)

●25%までの住宅等資産の売却収入と

●50%までのその他資産の売却収入の合計

これは、1990年4月1日以来適用されている比率であるが、1992年11月13日から1993年12月31日までには適用されない。この理由は、経済開発の推進のため、政府はこの期間について資本収入の100%の投資を認めていたからである。

資本支出の財源として用いてもよい資本収入は、「利用可能資本収入」(usable capital receipts)として知られている。残りは、「返済準備金」(provision for credit liabilities = PCL)とされ、これは「保留資本収入」(reserved capital receipts)として知られている。これに対する政府の主な目的は、地方団体の負債を減らすことである。保留資本収入は、必ずしも負債の返済に充てなくてもよいが、仮に地方団体がこの収入を残すことを選択した場合であっても、純負債額を減らすことになろう(すなわち、未払いの借入残額は現金および投資準備金より相対的に少なくなる)。

地方団体が資本収入をすべて支出できたり、通常適用されている率を超えて支出することを許される場合がいくつかある。この例としては、「イン・アンド・アウト・アレンジメント」(In-and-Out Arrangement)があげられるが、所有していた資産を売却して得られた資本収入を公共図書館などの同様な価値の資産を取得するために支出することである。このように条件さえ満たせば、収益の一部を準備金とするという規定は適用されない。また別の例としては、取得したばかりの資産の処分あるいは改良されたばかりの土地の売却である。これらのケースは、法の規定では「減らされるものとして扱われる資本収入」とされており、それは保留される率が減らされるという意味である。

すみやかな資産の売却によって最大の資本収入を得ようとする地方団体は、現行のシステムにおいては、将来の基本起債許可に間接的な影響を与えるということを承知していなければならない。なぜなら計算上の資本収入(RTIAs)の計算方法では、基本起債許可は年間の利用可能資本収入の率に応じて減額され、年度末に決裁される。このことは、資産が売却され、同年度内に利用可能資本収入が実際に支出されない場合には、将来の基本起債許可が影響を受けることを意味している。

補助金

地方団体は、資本支出の財源として、起債許可や資本収入だけでなく補助金も含めることができる。EU（欧州連合＝European Union）の各組織からの補助金の扱いは、その他からの補助金の扱いとは全く異なっている。現行の規則では、欧州地域開発基金（European Regional Development Fund＝ERDF）のようなEUの補助金は、地方団体が資本支出を行う財源とはならない。政府はその代わりとして、その補助金に見合う追加起債許可を発行する。1993年度以前、政府は限られた額の追加起債許可しか発行しなかったし、補助金の獲得も限られていた。これはEUは、EUからの補助金を受けずに開始されたプロジェクトに対して、その他の補助金を補う形でEUの補助金を投資することを望まなかったため、地方団体は欧州地域開発基金に見合った基本起債許可を使うことができなかった。しかしながら、1993年度以降、政府は欧州地域開発基金に対応した追加起債許可を発行するようになった。

収益財政

地方団体は、収益を直接的な財源とした資本支出を自由にできるが、実際には収益キャッピングやカウンスル税・家賃収入の政治的に許容できる水準によって制限されている。その他すべての資本支出が新しい統制システムの下にある。

民間財政イニシャティブ（Private Finance Initiative）

1994年10月、政府は地方団体と民間セクターとのより緊密な協力関係を促進するための提案を発表した。この提案には、資本支出統制システムの部分的な緩和策も含まれている。この方策では、以下の2つの方法がある。

- 特定の種類の資産に関連する。
- 一時的な期間についてのみ適応される。

1995年の「地方団体（資本財政および許可済みの投資）（修正）規則」（*The Local Authorities (Capital Finance and Approved Investments) (Amendment) Regulations*）は、1995年3月に実施された。

- 1996年3月31日までは公共セクターから永久に去ることを条件として、会社の運営から受ける資本財政への影響から地方団体を解放する。
- 空港運営会社は1997年3月31日まで、バス会社は1996年3月31日までの期間、地方団体が所有している株の売却益の投資可能な割合を75%まで引き上げる。
- 地方団体が1988年以前に取得した非住宅資産の賃借権を、クレジット・カバーを用いずに10年まで延長することを認める。
- 株式との関連で資本収入の留保を必要とせずに、現金と株式の組合せを見返りとして、地方団体が会社に対して資産を移すことを認める。
- 1994年12月20日以降に期限が切れる民間所有の住宅の賃借権の更新を2年を限度とし資本費用なしで認める。これは、ホームレスのためのベッド&ブレイクファースト・ホテル（BB＝朝食付き簡易ホテル）とするよりもむしろ、地方団体がこれらの住宅を継続して使うことができるようにすることを目的としている。

●コンピュータ・ソフトのために投資することを認める

政府は、1995年後半に次の規則を加える意向を発表した。

●1995年9月1日から1996年8月31日までの間に売却した駐車場と不動産による収入について、投資できる比率をその90%まで引き上げる。

また政府は、この他の資本統制の領域に関し、特に保留比率を計算する前の資本収入からの費用控除に関連する規則について、再検討することを明らかにした。

借入金の法的背景

近年、多くの地方団体では投資計画の財源の一部、ときには全部を資本収入から充当してきたが、資本財政はその性質上長期に及ぶため、借入金が投資的事業の主要な財源にとどまっている。全体としてイングランドおよびウェールズにおける地方団体は、1994年3月31日現在、44億ポンドの借入金があり、国民一人当たり850ポンドにあたる。地方団体は、何を誰から借入るかについて、大きな裁量権を持っているが、法的背景として、財務会計公認協会の「地方団体の財政に関する実務規則」(Code of Practice on Treasury Management in Local Authorities May 1992)に違反しないよう注意しなければならない。

1989年法では、地方団体の資金の流れ(cash flow)を管理するために、投資的事業の財源手当に対する統制と短期的な資金借入に対する統制を同一にしようとしている。

借入限度額 (Credit Ceiling)

投資目的の未払い借入金総額をコントロールする仕組みは、「借入限度額」として知られている。これは、新システムが動き始めた1990年4月1日における「初期借入限度額」(initial credit ceiling)である。

各地方団体に対する初期借入限度額の計算は、次のように行う。

●1990年3月31日時点の未払い借入金総額

+ (プラス)

●「過渡的起債」として知られている起債の費用

(1988年7月7日から1990年3月31日の間に発行されたもの)

- (マイナス)

●1990年3月31日時点で未使用の資本収入

- (マイナス)

●借入やその他の起債と相殺するために積み立てた追加的資本収入

+ (プラス) あるいは - (マイナス)

●地方団体の再編成が続くことに伴って生じた未払い借入金に対する調整額

この計算方法により、初期借入限度額はプラスの数字の場合もあれば、ゼロやマイナスの数字となる場合もある。マイナスの数字となるのは、地方団体に少額の未払い借入金があり資本収入から相当額を予備費としている場合である。

通常の借入限度額は、以下のように計算する。

- 初期借入限度額
+ (プラス)
- 借入あるいは起債を財源とした新たな資本支出
- (マイナス)
- 資本補助金を財源とした新たな資本支出
- (マイナス)
- 負債を相殺するために積み立てた資本収入
- (マイナス)
- 返済した負債

借入限度額の総額

借入金と起債の合計である地方団体の負債総額は、「総借入限度額」(ACL = aggregate credit limit) を超えてはならない。地方団体の総借入限度額は、次の計算式で計算される。

- 4月1日の時点での起債限度額
+ (プラス)
- 臨時収益 (会計) 借入限度額
+ (プラス)
- 臨時資本 (会計) 借入限度額
+ (プラス)
- 当該年度に使われた起債許可額
- (マイナス)
- 利用可能資本収入としての手持ちの現金の合計と許可済投資額との差額

1989年法は、借入総限度額を構成する各要素の計算方法について規定している。例えば、臨時収益借入限度額については、地方団体がその借入金を返済してから新たな借入を行う場合には、借入が認められる。しかしながら、年度初めに設定したカウンスル税などの税額が低かったことから生じた不足を補うためには、借入を行うことはできないとされている。

借入の一般的権限

借入をする場合の一般的権限は、1989年法の第43条に規定されており、地方団体は以下の方法で借入をすることができる。

- イングランド銀行あるいは1987年の銀行法 (the Banking Act) で認可された銀行からの当座貸越 (overdraft)
- 国債委員会 (National Debt Commissioners) あるいは公共事業資金貸付協会 (Public Works Loans Board) からの借入
- 借入証書 (loan instrument) による借入

借入証書による借入は以下を含む。

- 為替手形 (bills)
- 公債証書 (bonds)
- 抵当 (mortgages)
- 社債 (debentures) または年金証書 (annuities)

その他の借入が認められるのは、1989年法第43条で規定された有効な借入証書による借入基準に合致しているという条件を満たす場合である。しかし、たとえ借入証書が1989年法第43条の基準に合致していたとしても、大蔵省の同意なしにはEU以外の外国からや外国通貨では、地方団体はその資金を借入れることはできない。1993年5月に、地方団体がEU内の金融機関から資金を借入れることを認める一般的な承認が行われた。それ以前は、英国以外の国からの借入には、大蔵省の承認が必要であった。

地方団体の借入れの信頼性

1989年法の第47条に基づき、法の規定に該当する借入証書による借入は、永続的に地方団体の収入に対する債権として保証される、ということに注意することが重要である。すなわち、地方団体の借入れに対する債権には地方団体の収入源に対する優先的な請求権が与えられていることを意味しており、すべての地方団体は信頼性の高い貸付先であるということを経済者に知らせる必要がある。

地方団体の借入れに対する信頼性は、1989年法の第44条によっても重視されている。そこには次のように述べられている。

「地方団体に対する債権者が地方団体の借入権限に対する疑問を抱くような事態に陥ることは避けなければならない。また、地方団体が借入権限を行使しないことによって債権者が損害を被るような事態は避けなければならない。」

1994年7月に財務会計公認協会は『地方団体の借入れ——地方団体の信頼性に関する分析』(*Local Authority Borrowing An Analysis of the Credit Status of Local Authorities*)を公表した。そこには、法的な位置づけがあることからすべての地方団体は高い借入れの信頼性を有していること、このことはすべての地方団体に対して同じであること、地方団体の借入れに対する個別の利率という考え方は不適切であることなどが、協会の見解として述べられている。

このような地方団体への貸付についての安全性にもかかわらず、近年にいたって、地方団体の借入れに関する権限についての不確実性が高まっている事例が生じてきている。このような不確実性は、地方団体の権限に関する異なった解釈から生じている。この権限として、利率の異なった貸付への借り換えがあるが、これは借入れというよりも投機的な意味合いが強い。また、民間セクターの協力者に対する信用供与などがあるが、特に地方団体が保証した契約などは、地方団体の正常な活動の枠外にあると考えられる。アラーデイル・ディストリクト・カウンシル、ロンドン・バラであるウォルサム・フォレストやサットンが関わって争われている裁判事例が進行中である。

参考文献

- *Basic Credit Approvals 1995-96* (DOE, 1994) and equivalent publications for 1993-94 and 1994-95
- *Capital Accounting Arrangements under Part IV of the Local Government and Housing Act 1989- Revised Guidance Notes for Practitioners* (CIPFA, 1992)
- *Capital Accounting Provisions of the code of Practice on Local Authority Accounting in Great Britain -Module 1 Introductory Guidance* (CIPFA, 1994)

第5章 カウンシル税 (The Council Tax)

本章では、現在の地方税制度であるカウンシル税について概説する。ここでは、税制の背景、資産の評価、資産に対する請求額の決定方法と納税義務、さらに免除と軽減措置を扱う。課税団体(billing authority)とプリセプト団体(precepting authority)の違いについても解説する。また、カウンシル税の「連動効果」(gearing effect)と将来の地方税制度に関しても述べる。

予算編成におけるカウンシル税額の決定については、第9章で後述する。

背景

1989年度までの地方税制は、レイト制度であった。地方団体はレイトを、「居住用」(domestic)資産と商工業の「非居住用」(non-domestic)資産の両者から徴収していた。レイトの請求は、その地域内のすべての資産に対し、各地方団体が設定した評価額に一定の率をかけて計算していた。

1990年4月1日より、居住用資産に対するレイトが廃止され、一般的には人頭税(poll tax)として知られているコミュニティ・チャージ(community charge)に置き換えられた。このコミュニティ・チャージ制度は国民一人ひとりに一定の同額を課する税制で、不人気でかつ徴収が困難なことだったことから、1993年4月1日には廃止され、それに代わってカウンシル税が導入された。

居住用レイトが廃止された1990年にも、非居住用レイトは維持されてはいたが、その時以来、政府は全国的な税率(または「乗数」)(national poundage or 'multiplier')を設定し、各地方団体の財源にあてられる非居住用レイトの総額をコントロールした。このように、地方税の課税標準が1990年以前に比べて狭いものになった。

非居住用レイトに関しては第7章で後述する。

カウンシル税の基本

カウンシル税は、住宅に対する税金であり、特定の住宅に対する免除の制度や特定の人々に対する軽減措置も有している。所有している資産に対して一人の成人のみが納税の義務を負っている場合には、25%の減額がなされる。低所得者は、請求額の100%までのカウンシル税手当を受ける権利を有している。

資産は、8つの価格帯に分けられている(表5-1参照)。これは以前のレイト制度や現在の非居住用レイトの方式とは異なっており、各資産についてそれぞれの評価がなされる。

評価

イングランドおよびウェールズにおける約2,100万戸の居住用資産は、1991年4月1日の時点での資産価値の評価によって8つの価格帯に分けられる。この評価は、内国歳入庁評価事務所(the Inland Revenue's Valuation Office Agency)が責任を負っており、各地方団体の地域ごとに評価リストが作成さ

れる。各価格帯に対する資産価値の比率と各価格帯における課税率は、中央政府によって決定され、イングランド全域とウェールズ全域に適用される。

税を免除される住宅

住宅とは、建物、建物の一部、可動住宅 (caravan)、あるいは船である。こうした住宅のうちカウンシル税を免除される場合があり、それは次のような場合である。

- 学生が居住している場合
- 居住に適する環境を整えるのに大がかりな工事が必要な場合、その工事が行われてから6ヶ月間まで免除される
- 少なくとも6ヶ月以上空き家である場合
- 王室の資産である場合
- 居住者が収監中か入院中で居住していない場合

納税義務

納税の義務を負うのは、通常は居住者であるが、誰も居住していない場合には所有者が納税義務を負う。1人以上の居住者がいる場合には、所有や賃借の形式に応じて納税義務が決定される。例えば、2人が居住しており、1人はその住宅の所有者でもう1人は借家人である場合、所有者が納税義務を負う。

例えば、何人かの借家人がある住宅に共同で居住し、家主はそこに居住していない場合、1人以上の居住者が同じ立場で対等であるので、これらの居住者は連帯の納税義務を負う。しかしながら、重度の精神障害者とそうでない者とが混合して居住している場合には、障害者でない者が納税の義務を負う。

夫婦 (spouses) は通常連帯の義務を負っている。この場合の夫婦とは、結婚しているカップル、あるいは正式に結婚はしていても一緒に暮らしている男女を指す。

減免措置

1人暮らしの成人の場合は、その住宅に対する請求額の25%が割り引かれる。1人暮らし以外の成人でも、次の場合には25%の割引が受けられる。

- 収監中、あるいは「精神保健法」(the Mental Health Acts) に基づいて入院している場合
- 重度の精神障害の場合
- 学生
- 18才は超えているが、児童手当 (child benefit) を受けている青少年の場合
- 入院中あるいは在宅療養中の病人
- 特定の状況にあるケア・ワーカー

イングランドにおいては、大部分の別荘 (second home) は50%の減額を受けるが、ウェールズでは25%の減額かまたは調度品が備えられている場合には減額が一切受けられない。住宅としての環境

が整えられていない住宅の場合には、100%減額という場合もある。

課税団体およびプリセプト団体

税を徴収するのは、課税団体 (billing authority) であり、それらはシティ・オブ・ロンドン、ロンドン・バラ、大都市圏ディストリクト、地方圏ディストリクト、単一自治体である。すなわち、カウンティとディストリクトの二層制が採られている地域におけるカウンティ・カウンシルを除くすべての地方団体である。

課税団体は、プリセプト団体 (precepting authority) のプリセプト (precept=課税徴収命令) を考慮に入れた後に、カウンシル税の徴収額を計算する。プリセプトを課税団体に委託するのは、主要なプリセプト団体として、カウンティ・カウンシルおよび事務組合があり、また主要でないプリセプト団体として、パリッシュ・カウンシル、コミュニティ・カウンシル、タウン・カウンシルがある。

カウンシル税の価格帯

イングランドおよびウェールズにおけるカウンシル税の価格帯とそれぞれの価格帯の関係は、表5-1の通りである。

カウンシル税の水準

納税者が納める地方税の水準は、以下の要因に基づいている。

- 地方団体に対する政府の補助水準
- 地方団体によって定められた料金および手数料の水準
- 地方団体による支出水準および準備金の活用度
- 評価を受けた住宅の価格帯
- その世帯に居住している納税者が1人の成人かどうか
- 受領しているカウンシル税手当 (council tax benefit) の額
- (1995年度まで) カウンシル税の暫定的軽減策 (council tax transitional relief) の控除

表5-2は、カウンシル税が導入された最初の年である1993年度以降に適用された住宅一戸あたりの平均的なカウンシル税額を示している。ここでの平均税額は、課税対象となるすべての住宅を対象としているが、暫定的軽減策による控除およびカウンシル税手当は差し引かれていない。イングランドおよびウェールズの両方において、カウンシル税の平均値は、価格帯の中間である D や E の住宅に対する平均税額よりも低くなっている。この理由は、多くの住宅が A, B, C といった低い価格帯の評価を受けているからである。イングランドおよびウェールズにおいて、全体の3分の2の住宅が、このような低いレベルの価格帯に評価されている。しかしながら、この傾向は地域によって多様であり、例えばインナー・ロンドンでは、低価格帯に評価されているのは半数以下の住宅である。

カウンシル税額の平均は、イングランドよりもウェールズの方が低いが、この理由は表3-5で分かるように、ウェールズの方が地方団体の支出に対する政府の補助金の率が高いからである。イングランドにおけるカウンシル税額の平均値が多様である理由は、前述したカウンシル税の水準を決定する要

表 5-1 カウンシル税の価格帯

(イングランドおよびウェールズ)

価格帯	評価 (イングランド)		評価 (ウェールズ)		カウンシル税の比率 D 価格帯を 100 とする
	£		£		
A	40,000 以下		30,000 以下		67
B	40,001	— 5,2000	30,001	— 39,000	78
C	52,001	— 68,000	39,001	— 51,000	89
D	68,001	— 88,000	51,001	— 66,000	100
E	88,001	— 120,000	66,001	— 90,000	122
F	120,001	— 160,000	90,001	— 120,000	144
G	160,001	— 320,000	120,001	— 240,000	167
H	320,000 以上		240,000 以上		200

表 5-2 住宅一戸当たりの平均カウンシル税

(イングランドおよびウェールズ・1993-1995 年度)

	1993 年度	1994 年度	1995 年度
イングランド	£	£	£
グレーター・ロンドン	521	484	524
大都市圏	451	452	479
地方圏	469	479	500
全イングランド 平均	472	473	499
ウェールズ 平均	263	284	318
イングランド および ウェールズ 平均	460	462	489

出典：SIS Council Tax Demands & Precepts 1993-94, 1994-95 and 1995-96

素によっているのだが、一つの例をあげれば、大都市圏においてよりもグレーター・ロンドンにおける平均値が高いのは、ロンドンでは住宅の評価が高いことに起因している。

これまでに述べてきたように、個々の納税者の税額に影響を与える要素が数多くあるので、カウンスル税として納税する額とコミュニティ・チャージとして支払っていた額との対照は困難である。これら2つの税制の性格上、コミュニティ・チャージからカウンスル税に移行されたことで最も利益を得るのは、低価格帯の住宅に複数で居住している人々である。これらの人々は、先にレイトからコミュニティ・チャージに移行されたときには最も不利益を受けた人々であったともいえる。

地方税の連動効果 (Gearing of Local Tax)

第3章でも述べたように、イングランドでは地方団体支出の15%、ウェールズでは9%がカウンスル税収入から財源を得ているに過ぎない。他方、レイト制度が行われていた1980年代には、地方団体はその歳入の50%以上を地方税から得ていた。したがって、地方団体が政府に依存していたのは、収入の50%以下であった。

これは、連動効果 (the gearing effect) として知られており、地方団体の支出の増減にかかわる決定に対して重要な影響力を持つ。すなわち、政府からの補助金および料金と手数料の水準が変わらない場合、1%の支出増が地方税に与える影響は、地方団体の全歳入に占める地方税の割合に比例する。この意味は、仮に地方税が収入の50%を充当していると仮定し、そこで地方団体が支出を1%増やす決定をすると、地方税は2%増加しなければならないことになる。他方、収入の10%のみが地方税によって充当されている場合には、支出を1%増やすということは10%の増税ということになる。反対に、収入の10%のみが地方税によって充当されている場合に、地方団体が支出を1%減らしたならば、地方税は10%減税できることになる。

第4章で述べたように、地方団体の支出を増やすことは、キャッピングによって制限されている。キャッピングを受けていない場合でも、地方団体の支出を増やすことは地方税の連動効果のために困難であるが、カウンスル税の増減と支出の増減とはつりあいがとれないので、連動効果は地方団体の責任を形骸化しているという議論がある。

徴収率

コミュニティ・チャージの徴収よりカウンスル税の徴収の方がよい実績を納めている。監査委員会によると、イングランドおよびウェールズの地方団体は、1993年度末の時点で平均93%のカウンスル税を徴収しており、1994年9月までには、1993年度の税収の95%を徴収した。また、この時点で、1994年度の税金の54%を徴収しており、これは分割による税金を期日通りにすべて集めた場合の60%にあたる。ちなみに1993年9月までに徴収した1993年度の税金は52%であった。

コミュニティ・チャージの最終年度に関する統計によれば、1992年度末におけるイングランドおよびウェールズでの未収税額は、総額の19%に達していた。

この数値をみると、カウンスル税はコミュニティ・チャージに比べて一般市民から受け入れられており、また地方団体にとっても徴収が容易であるといえよう。

地方税の将来

カウンスル税は、コミュニティ・チャージに比べ地方団体および一般市民から受け入れられていることが明らかになった。またカウンスル税の徴収の方が経費が安く、未収税額の水準も大幅に低い。しかしながら、地方税に関する議論は盛んであり、以下のような意見が中心である。

- 税の公平性および市民からの受容
- 徴収にかかる費用およびその簡便性
- 地方団体の支出に対して財源となる地方税の比率とその連動効果

カウンスル税の弱点は税金そのものではなく、地方団体の支出に対してカウンスル税収入の比率が比較的小さいということである。この割合を大幅に増加させることは、受け入れがたい増税につながることから、一般的に可能性がないと考えられている。

地方団体の協議会は、連動効果を減少させ地方団体の政府補助金への依存度を減らすことにより地方団体の民主主義を強化するために、地方税のベースを拡大するための提案を検討中である。今のところ地方税制度に対する大きな改革が2度も行われてからまだ日も浅く、この上さらなる大改革を行うことに対する支持は少ないと考えられることから、カウンスル税の廃止という方策ではなく、カウンスル税に何かを追加する形が採られることになろう。協議会による主な提案は、非居住用レイトを地方団体のコントロールに戻すことであるが、その他に以下の案が考えられている。

- 地方所得税
- 地方売上税
- 観光税
- 地方贈与税——国税の一部を地方団体支出の特定財源とするもの

参考文献

- ・ *Collecting Local Taxes-A Management Handbook* (Audit Commission, 1995)
- ・ *Local Government Review-The Steps to the Council Tax* (CIPFA, 1993)
- ・ *Revenue Collection Statistics 1993-94 Actuals* (CIPFA 1995)

第6章 地方団体に対する政府の財源

本章では、次のことがらについて解説する。

- 地方団体に対する政府補助金の理論的背景
- 政府補助金の種類
- 政府補助金の額
- 地方交付金 (Revenue Support Grant = RSG) の仕組み
- 非居住用レイト (Non-Domestic Rates = NDR) 収入から配分される額
- 特定補助金 (Specific Grants)

地方団体に対する政府補助金の理論的背景

中央政府は、次のような理由により地方団体に補助金を交付している。

- 地方団体によって提供されているサービスのうち、教育などのサービスは、国全体にとっても重要でありその費用の一部は国税によって負担されるべきである。
- 地方団体が、同様の水準のサービスを同様なコストで国全体の地方税納税者に対して提供することを保証するため。
- カウンシル税等の地方税納入者が、地方団体のサービスのすべての費用を負担することはできないから。
- 特定のサービス分野に関して、地方団体の支出に影響（統制）を与えるため。
- 政府の政策イニシャティブに地方団体が協力することを奨励するため。
- 地域開発事業に対して、誘い水 (pump primer) 的な役割を果たすため。
- 国内のある地域から他の地域に資源を再配分するため。

政府補助金の種類

政府から地方団体への主要な財源として、次の4つがある。

- 地方交付金
- 非居住用レイト
- 特定補助金
- 住宅特別会計助成金

住宅特別会計に関しては、第13章で解説する。

政府補助金の額

1980年代は地方団体に対する政府からの移転財源の総額は抑えられていたが、近年は大幅に増額されている。

表6-1 地方団体に対する政府補助金 (イングランドおよびウェールズ, 1989~1995年度)

年度 単位百万ポンド	1989年 実支出	1990年 実支出	1991年 実支出	1992年 実支出	1993年 実支出	1994年 予測額	1995年 計画額
<i>インフレ調整なし</i>							
RSG	10,635	10,630	10,911	18,295	18,709	20,237	20,021
非居住用レイト	0	10,871	12,933	12,842	12,029	11,149	11,874
特定補助金	8,793	11,193	18,135	16,009	16,972	18,133	17,860
計	19,428	32,694	41,979	47,146	47,710	49,519	49,755
<i>インフレ調整済</i>							
RSG	13,774	12,749	12,314	19,860	19,701	20,892	20,021
非居住用レイト	0	13,038	14,596	13,941	12,667	11,510	11,874
特定補助金	11,389	13,424	20,467	17,379	17,872	18,720	17,860
計	25,163	39,211	47,377	51,180	50,240	51,122	49,755
出典：HM Treasury Cm 2821							
注：RSGとは、1989年度はレイト援助補助金 (Rate Support Grant) 、 1990年度以降は地方交付金 (Revenue Support Grant) である。							

表6-1は、1989年度から1995年度までの住宅特別会計補助金を除いた政府移転財源を示している。イングランドとウェールズにおける政府移転財源の総額は、1989年度の194億ポンドから1995年度の498億ポンドにまで増加している。インフレを考慮した数値（下側）では、実質上の補助金額はこの期間に倍増したことを示している。

このような全体的な増加は、前章に述べた地方税制の変更と密接に関連している。1990年度に非居住用の資産に対するレイトが地方団体のコントロールから除かれたことにより、非居住用レイトは地方税から政府の移転財源の要素とされた。コミュニティ・チャージが導入されて2年目にあたる1991年度には、特別補助金を導入することでこの税制の人気を取り戻そうとしたが、この特別補助金は地方団体がコミュニティ・チャージの請求額を減額するためだけに利用できるというものであった。このための財源は、VAT(付加価値税)の2.5%引き上げによって賅われた。1992年度には、この特別補助金は地方交付金に吸収された。

地方交付金 (Revenue Support Grant)

地方交付金は、1990年4月1日からレイト援助補助金 (Rate Support Grant) に代わって導入された。レイト援助補助金は、包括交付金 (Block Grant) と居住用レイト軽減助成金 (Domestic Rate Relief)

によって構成されていた。地方交付金の制度は、コミュニティ・チャージがカウンシル税に置き換えられても引き続き変わっていないが、前述したように1990年度以降大幅に増額されている。

地方交付金の制度は、次の前提を満たすように計画されている。

- もし、すべての地方団体が政府が必要であると考える水準の支出を行っているのならば、
- D 価格帯の資産に対するカウンシル税は、全国どこにおいても税額が同じであり、
- その他の価格帯に関しては、1992年の地方財政法で定められた比率である。すなわち、A 価格帯の資産は D 価格帯の67%のカウンシル税、H 価格帯の資産には D 価格帯の倍額のカウンシル税となる。

したがって地方交付金の制度は、ニーズと納税の能力との差を地域間で調整することを目的としており、標準支出査定額 (SSA) として知られている支出の評価に基づいている。

地方団体の標準支出査定額は、必ずしも実際に必要な支出を表しているのではなく、他の地方団体と比較した場合の相対的な必要支出額の評価であることに注意することが重要である。標準支出査定額は、地方団体および地方団体の協議会との調整の後、政府によって定められる。これは元来、相対的な必要性に基づいて地方団体に財源を配分することを目的としていたが、第4章で述べたように現在はキャッピングのものさしとして利用されており、支出レベルの統制にもなっている。

イングランドにおけるパリッシュ・カウンシルとウェールズにおけるコミュニティ・カウンシルを除く各地方団体は、地方交付金を受ける資格を有している。イングランドおよびウェールズにおけるそれぞれの制度について次に説明しよう。

・イングランド

イングランドにおけるすべての地方団体が標準支出査定額を支出したと仮定した場合、次のことがいえる。

- 各納税者のカウンシル税は、イングランドのどこでも同額であり、
- 同じ種類の地方団体 (例えば、ディストリクト・カウンシル) ならば、カウンシル税は同額である。

1995年度における標準支出カウンシル税 (Council Tax at Standard Spending) は、イングランドの D 価格帯の納税者で551.55ポンド、またウェールズでは315.52ポンドである。表6-2は、地方団体のタイプ別の標準支出カウンシル税を示しており、地方団体が政府により定められた標準支出査定額を超える支出をしない場合の D 価格帯に対するカウンシル税である。

地方交付金の算定方式は非常に単純である。表6-3は、ハンプシャー・カウンティ・カウンシル (Hampshire County Council) の1995年度の地方交付金の算定方式である。

地方交付金は、次の2つの機能を意図している。

- 地方団体間の支出のニーズと税収能力との差の均衡化
- カウンシル税の適正な水準への引き下げ

実際に第一の機能を果たすために必要な地方交付金の額は、全体から見て非常に小さく、政府は均衡化の効果を減少させることなく数十億ポンドの地方交付金を減らすことがでよう。このような交付

表 6-2 標準支出カウンシル税 (CTSS)

(イングランドおよびウェールズ, 1995 年度)

(単位ポンド)	CTSS D 価格帯	納税者一人あたり CTSS D 価格帯
シティ		
ロンドン消防市民防衛署	17.64	
シティ	533.91	551.55
インナー・ロンドン		
ロンドン警視庁	62.39	
ロンドン消防市民防衛署	17.64	
バラ	471.52	551.55
アウター・ロンドン		
ロンドン警視庁	44.13	
ロンドン消防市民防衛署	17.64	
バラ	489.78	551.55
大都市圏		
警察	44.13	
消防市民防衛	17.64	
ディストリクト	489.78	551.55
イングランド地方圏 (シリー諸島およびワイト島は除く)		
警察	44.13	
カウンティ・カウンシル	428.56	
ディストリクト・カウンシル	78.86	551.55
シリー諸島およびワイト島		
警察	44.13	
単一自治体	507.42	551.55
ウェールズ		
警察	53.83	
カウンティ・カウンシル	224.93	
ディストリクト・カウンシル	36.76	315.52
出典: DOE and Welsh Office		
注: 数値は四捨五入		

表 6-3 ハンプシャーCC (イングランド) の地方交付金算出方式

(1995 年度)

	百万ポンド	D 地帯 / ポンド
ハンプシャーの標準支出査定額	875.6	1541
(マイナス)		
非居住税収入	- 289.7	- 510
) - 533.2) - 939
標準支出額でのカウンシル税収入	= 243.5	= 429
地方交付金額	342.3	602
注：数値は四捨五入		

金の縮小を続けるならば、次のような変化が考えられる。

- カウンシル税を財源とする地方団体の支出の割合が増える。
- カウンシル税の連動効果が減り、支出によって影響があたえられるカウンシル税率の変化が現在より小さくなる。
- すべての地方団体におけるすべての資産に対するカウンシル税の水準が高まる。

地方交付金の水準の引き下げは、地方団体の支出に対する地方団体の責任を増加させることになると言われている。しかし、もし交付金が減額され、支出は以前の水準に抑えられたとしても、地方税額は引き上げられることになろう。

地方交付金の水準と中央・地方間の財源のバランスとは、地方団体の将来に関する継続的な議論の一つとして、地方団体と中央政府とが引き続き考慮する必要がある問題である。

・ウェールズ

ウェールズにおける地方交付金の制度は、イングランドの制度の原則と同様であるが、地方団体のサービスに関して、中央政府からの移転財源の水準はイングランドより高い。

標準支出におけるカウンシル税の平均は、1995年度の D 価格帯の資産について納税者一人当たり 315.52ポンド、またカウンティ・カウンシルでは224.93ポンド、ディストリクト・カウンシルでは36.76ポンド、警察では53.83ポンドである。

ウェールズのカウンティ・カウンシルでは、通常、図書館を運営しているが、いくつかのカウンティでは、ディストリクト・カウンシルが図書館を運営している。このようなカウンティでは、大部分の地方団体に比べ、ディストリクト・カウンシルの標準支出カウンシル税 (CTSS) がいくらか高く、それに相応してカウンティ・カウンシルの標準支出カウンシル税は低い。1996年4月1日からは、単一自治体とウェールズにおける地方団体の構造が変更されるので、こうした違いはなくなる予定である。

表6-4は、モンゴメリーシャー・ディストリクト・カウンシル (Montgomeryshire District Council) の1995年度における地方交付金の計算方式を示したものである。

表6-4 モンゴメリーシャーDC (ウェールズ) の地方交付金算出方式

(1995年度)

	百万ポンド	D地帯/ポンド
モンゴメリーシャーの標準支出査定額	7.68	379
(マイナス)		
非居住税収入	- 1.69	- 83
) = 2.83) = 139
標準支出額でのカウンシル税収入	- 1.14	- 56
地方交付金額	4.85	240

注：数値は四捨五入

表6-5 地方団体への非居住用レイト配分類

(イングランドおよびウェールズ, 1995年度)

	単位百万ポンド	一人当たり額 単位ポンド
イングランド		
グレート・ロンドン	1,631	234
大都市圏	2,601	234
地方圏	7,122	234
イングランド全体	11,354	234
ウェールズ	520	179

出典：DOE and Welsh Office

非居住用レイト (Non-Domestic Rate = NDR)

非居住用レイトの管理に関しては第7章で後述するが、この税収は国に集められ、その後に各タイプの地方団体に対して再配分される。

表6-5は、1995年度のイングランドおよびウェールズにおける非居住用レイトの配分類であり、総額は119億万ポンドである。配分類は、イングランドでは人口一人当たり234ポンド、ウェールズでは179ポンドである。

特定補助金 (Specific Grants)

地方交付金以外の補助金は、特定補助金、補充補助金 (supplementary grants)、特別補助金 (special grants) などが知られている。これらは特定の目的のための補助金であり、特定の支出に対して財源を与えるため、あるいは特定の目的を達成するためのものである。例えば、前述したコミュニティ・チャージを一時的に引き下げるための補助金があげられる。これは通常、「特別補助金」として知られており、他方、補充補助金は、政府によって最終的な補助金の額が承認される前に、地方団体が支出の会計監査を行う必要がある補助金である。

しかしながら、これらの補助金の違いはそれほど明確に定義されていないので、ここでは特定補助金 (specific grants) として集合的に扱う。

重要な区別は、これらの補助金の内側にあるものと、外側にあるもの、すなわち外部補助金 (Aggregate External Finance = AEF) との区別である。外部補助金に含まれる特定補助金の総額は、地方団体の予算決定の一部として前もって設定される。それに対し、外部補助金に含まれない補助金は、外部補助金を財源とする必要額とカウンシル税などの地方団体固有の財源からの必要額の合計を決定するために、地方団体の支出額から控除される。

表6-6は、1994年度のイングランドおよびウェールズにおける特定補助金を示しており、外部補助金に含まれるものと含まれないものとに分けられて示されている。この表の数値は表6-1の数値と異なっているが、その理由はここでの数値には標準支出査定額 (SSA) の減額補助金 (Reduction Grant) が除かれており (次節参照)、また表6-1より後に出された予測額であるからである。表6-6におけるイングランドおよびウェールズの総額は、139億ポンドである。最も重要な補助金は、家賃手当 (rent allowances)、警察、奨学金、カウンシル税手当の4つであり、その総額は114億ポンドで、全体の5分の4を占めている。

特別補助金

1993年の標準支出査定額に関する見直しと1991年の国勢調査のデータに基づき、1994年度に標準支出査定額に関する大きな変更が行われたが、その影響を緩和するために、政府は SSA 減額補助金 (SSA Reduction Grant) を導入した。これは特別補助金に分類され、表6-1の総額には含まれるが、表6-6には含まない。

1994年度に標準支出査定額が2%以上減額された地方団体に対して、1994年度の SSA 減額補助金が支払われた。1995年度にはこれよりわずかな数の地方団体に対して、この SSA 減額補助金が支払われる予定であるが、これらは1994年度の標準支出査定額が4%以上減額された地方団体である。1994年度に標準支出査定額が5%減らされた地方団体は、1993年度の標準支出査定額の1%に当たる SSA 減額補助金を1995年度に受け取るというように、支払われる補助金の額は、損失額を補填する額となる。

コミュニティ・ケア特別暫定補助金 (Community Care Special Transitional Grant) は、1990年の「国民保健サービスおよびコミュニティ・ケア法」 (the National Health Service and Community Care Act) による新しい地方団体の責任領域の財源という特定の目的に使われなければならない補助金である。これは第9章で後述する。

表 6-6 特定補助金

(イングランドおよびウェールズ, 1994 年度)

	イングランド 単位百万ポンド	ウェールズ 単位百万ポンド
外部補助金 (AEF) に含まれる補助金		
警察	2,978.1	141.3
コミュニティ・ケア	736.4	
保護観察とアフター・ケア	297.0	17.3
判事裁判所	258.8	15.3
教員研修・教育的サポート	174.7	14.9
家賃・カウンスル税手当管理	130.3	5.6
少数民族対策	99.4	1.2
都市計画	46.9	2.9
精神障害者対策	30.8	
社会福祉サービス研修	27.6	1.7
国立公園	16.0	5.2
その他	81.0	7.3
外部補助金 (AEF) 内 計	4,877.0	212.7
外部補助金 (AEF) に含まれない補助金		
義務的家賃手当	3,691.8	175.1
義務的奨学金	2,585.4	164.7
カウンスル税手当	1,569.9	55.7
暫定カウンスル税軽減策	130.4	
職業サービス	109.8	
技術・職業訓練イニシャティブ	72.7	
義務的家賃割引 (住宅特別会計外)	64.8	
社会福祉サービス		49.7
賃貸関係職員	31.2	
EC 関係	23.7	1.5
保護観察	21.0	
その他	55.6	4.1
総外部補助金 (AEF) 外 計	8,356.3	450.8
総 計	13,233.3	663.5
出典: DOE and Welsh Financial Statistics, No. 18		
注: 数値は四捨五入		

第7章 非居住用レイト (Non-domestic Rate = NDR)

第5章で前述したように、レイト制度は1990年4月1日に廃止され、コミュニティ・チャージと非居住用レイトに置き換えられた。これにより非居住用の資産に対するレイトは、地方団体のコントロールから除かれた。政府は、課税算定指数 (rate poundage) や課税算定乗数 (multiplier) を定め、また地方団体への配分の方法をも定めた。一般レイトが地域的に定められていた以前のシステムと区別できるように、現在の非居住用レイトは「国家非居住用レイト」 (national non-domestic rate) とか「統一ビジネス・レイト」 (uniform business rate) と呼ばれることもある。

非居住用レイトについては、1988年の「地方財政法」(以下1988年法と呼ぶ) の第3編に定められているが、主な内容は次の通りである。

- すべての非居住用資産の再評価は、1990年4月1日から効力を発する。
- 政府は、非居住用資産に対して課税算定指数 (rate poundage) を定めるが、これは「非居住用レイトの課税算定乗数」 (the 'non-domestic rating multiplier') と呼ばれている。
- 非居住用レイトの課税算定乗数は、イングランドにあるすべての非居住用資産に対して一定である。
- 同様にウェールズの非居住用資産に対しては、一定の課税算定乗数が別に定められる。
- 課税算定乗数は、小売物価指数 (Retail Price Index) を超えて毎年増加されることはない。
- 課税団体 (billing authorities) は、非居住用レイト納税者に請求書を送付し税を徴収する。(この課税団体とは、第5章で前述したカウンスル税を徴収する責任を有する地方団体のことである。)
- 課税団体が政府に納入しなければならない非居住用レイトの収入額と、政府が地方団体に対して再分配する非居住用レイトの額とをそれぞれ相殺するが、どちらかが多い場合には、納めるかあるいは受け取る。
- 政府に支払われる総税額は、前もって地方団体と政府間で同意された徴収率に基づく公式により決められるが、税の減免等のための控除もあり、実際の徴収額とは異なることもある。
- 地方団体に配分される総額は、住民一人につき一定の額が定められており、これはカウンスル・カウンスル、ディストリクト・カウンスル、警察など、地方団体の区分によって異なり、各地方団体区分の標準支出査定額に比例している。
- 環境大臣およびウェールズ大臣は、再評価を採り入れたり、共通の課税算定指数や乗数に移行する権限を有しており、新システムの導入後に個々の納税者への請求額が大幅に増加あるいは減少しないようにしている。

課税評価 (valuation) および評価リスト (rating lists)

1988年法では、資産(不動産)の課税評価を次のように定義している。すなわち、「賃借人が地方税および国税を支払い、当該不動産に保険をかけ、必要な修繕をするという条件のもとに算定される毎年の賃貸料に相当する額」である。

この課税評価は、5年ごとに行われる。1990年の課税評価は、1995年3月31日まで有効である。1995年の評価は、1995年4月1日より有効となる。各資産の評価は共通の日付で決められる。1995年の評価は、1993年4月の時点による評価を基準としている。

内国歳入庁 (Inland Revenue) の一部である課税評価局 (Valuation Office Agency) が、この課税評価に責任を有している。膨大な資産の大部分は地域の評価リストに示されているが、これは各課税団体の課税評価官によって管理されている。中央政府の課税評価官は、政府の評価リストを管理しており、これにはガスや電気等、国務大臣により指定されている公共施設のための評価が含まれている。

課税団体は、地域の評価リストを公開する責任を有している。環境大臣とウェールズ大臣は、中央政府の評価リストを公開する責任を有している。

納税者(納税者としての地方団体も含む)は、評価リストにある資産評価に対して不服申立をすることができる。1990年の評価リストの場合は、実施後6ヶ月以内の1990年10月1日までに不服申立を行うことができた。1995年の評価リストの場合は、不服申立は2001年3月31日までにを行うことができ、これはリストが効力を持つ5年間およびそれ以降の1年間である。

レイトの額

レイトの額は、資産の課税評価額に課税算定指数(課税算定乗数)を掛けることによって算出される。1995年度の課税算定乗数は、43.2ペンスである。1000ポンドの課税評価の資産に対する1995年度のレイト額は、次のようにして求められる。

$$£1000 \times 0.432 = £432$$

レイトの額は、資産の課税評価額や占有の形態が変わった場合に、会計年度中に限り変更されることもある。それは、次のような場合である。

- 資産の一部が壊され、その結果、課税評価額が減少した場合。
- 資産が改良され、その結果、課税評価額が増加した場合。
- 納税者が課税評価額の不服申立を行い、それが認められて評価額が減額された場合。この典型的な例としては、資産の価値を損なうような迷惑行為 (nuisance) が周辺にあるということや、当該資産の課税評価額が周辺の評価額あるいは同等な資産の評価額と調和していないということに対する不服申立などがある。
- 資産の利用形態が変わり、その結果、資産価値が変わった場合。例えば、商店が事務所に変わった場合には、賃貸価値に影響を及ぼすはずであり、したがって課税評価額にも影響を及ぼす。

暫定的軽減策 (Transitional Relief)

非居住用資産は、1973年にレート制度に基づく評価が行われて以来、新しいシステムである1990年の評価が導入されるまで再評価されていなかった。この17年間にわたるギャップと、地方税から国税への変更によって、課税評価額には大きな変化が生じた。このため政府は、個々の納税者による支払額の年ごとの増減に対し、暫定的な軽減策を導入した。

これは1988年法において規定されており、1989年の「地方自治および住宅法」、および1992年の「非居住用レート法」(Non-Domestic Rating Act) で、修正されている。

1995年の課税評価に関しては、新しい暫定的軽減策があり、1995年度以降毎年、大規模な営業所に関しては10%の増税を限度とし、小規模の営業所に関しては7.5%の増税を限度とした。他方、1995年度の減税についても、大規模の営業所に関しては5%、小規模の営業所に関しては10%を限度とした。1996年度以降の減税限度に関しては、政府による再検討の対象とされている。

非居住用レートの非課税

レートを免除される資産も多い。居住用の資産は、当然課税されないが、次にあげる資産も課税の対象とはならない。

- 農業用施設
- 養殖漁場
- 漁魚権
- 宗教礼拝施設
- 灯台、浮標、水路標識等、水先案内協会 (Trinity House) の資産
- 下水道
- 下水関係の資産
- 公園
- 障害者用の施設
- 空襲防護装置
- 船舶停泊設備および荷揚げ施設
- エンタープライズ・ゾーン内の資産

1988年法に準拠する規則を定めることにより、国務大臣は非居住用レートを免除する資産を追加することができる。

請求、徴収、政府への納付

課税団体は、1988年法により、非居住用レートを徴収し、その収入を関係する国務大臣に納付する義務を有している。

大臣は、課税団体がこの業務をどのように遂行すべきかについて、規則および通達で指示している。

課税団体は、毎年、各納税者に非居住用レートの支払いを求める請求書を送付しなければならない。請求書の形式は定められていないが、次の事柄が含まれる必要がある。

- 住所および資産の内容
- 課税評価額
- 課税算定乗数
- 請求書が対象とする期間
- 納税者に認められている軽減策に関する詳細
- 支払うべき税金の額
- 支払の場所および時期に関する説明

非居住用レイトは、通常、10回の分割によって支払われる。ただし、課税団体と納税者が別の支払形態に合意した場合は別である。

滞納者に対しては、課税団体は一定の手続きに従うことが求められている。

非居住用レイトの収入は、中央政府の地方団体に対する財政援助の一部となる。(第6章を参照)

課税団体は、毎会計年度が始まる前に非居住用レイトの納付金のレベルを予測し、また毎会計年度の終了後に、最終的な納付金額を計算しなければならない。

環境省およびウェールズ省は、地方団体と政府間の金銭のやりとりを最小限にしたいと考えている。そのため、課税団体は非居住用レイト納付金をすぐに収めずに、実際には、

- 非居住用レイトの納付金額、と
- 地方交付金+非居住用レイトからの交付金

を比較し、納付金が多い場合には差額を環境省あるいはウェールズ省に納め、交付金が多い場合には差額を受領するという方式をとっている。

慈善団体への課税軽減

慈善団体には、以下の権利が付与されている。

- 既に慈善施設として利用されている場合は、非居住用レイトの80%が軽減される。
- 当初3ヶ月間は免税とされ、その段階で空き家だが後に慈善施設として利用されることが予定されていて、レイトの納税者が慈善団体あるいはその受託者である場合、非居住用レイトの90%が軽減される。

これらは地方団体に義務づけられた軽減措置であり、政府が国庫に対する地方団体の拠出を決定する際に、軽減に要した費用が考慮される。課税団体は、慈善団体の施設に対する残りの税金、すなわち現在利用している施設に対する20%と未利用の施設への10%を免除する裁量権を有している。こうした裁量件による軽減額の75%は、地方団体の独自会計から財源を出さなければならない。残り25%は、政府に納付する額から差し引かれる。

空き家（施設）に対するレイト

すべての空き家（施設）は、使用されなくなってから最初の3ヶ月間、レイトを免除される。また、次の種類の施設はレイトを全額免除される。

- 法により使用できないことにされている施設
- 保存通告の対象となっている建築物,あるいは1979年の「古代遺跡・建築地域法」(Ancient Monuments and Architectural Areas Act) 第1条の保存計画にあげられている建築物。
- 所有者が破産者である場合,あるいは閉鎖命令を受けている企業,もしくは任意に閉鎖した企業の施設。
- 所有者が,清算人(liquidator)としての資格で所有している施設。
- 所有者が,故人の代理人として所有している施設,あるいは保管人(trustee)として所有している施設。
- 施設の課税評価額が,1,000ポンド以下の施設。

自由裁量によるレイト軽減

慈善団体に対するレイトの軽減の他にも,課税団体は非営利団体に対して最高100%までレイトを軽減することができる。この自由裁量による課税軽減の対象となるのは,レクリエーション施設,慈善・公共施設,宗教施設,あるいは教育・社会福祉・科学・文学・芸術に関連する施設で,営利目的でない組織による施設である。

この減免措置に関する規則はないが,その理由は地方団体の裁量によって行われる措置だからである。しかしながら,環境省およびウェールズ省の通達によれば,地方団体が減免を行う基準の設定を望んでおり,それは次の事柄が含まれる。

- 当該施設が,一般市民,あるいは高齢者・障害者・青少年・少数民族などの特定のグループに,どの程度開放されているか。
- 当該施設が,一般市民あるいは特定のグループに対する教育や訓練を含んでいるかどうか。
- 当該施設が,地方団体のサービスをどの程度代替しているか。
- 当該施設がどのような経過から建てられたか。すなわち,ある団体が自己資金で建てた施設を減免の対象とできるのか,補助金に依存した施設も減免できるのか,また自己資金と補助金によって建てた施設はどうか,という基準。環境省の通達は,自己資金で建てられた施設は,補助金で建てられた施設よりも,非居住用レイトの減免に関して,有利な扱いを受けるであろうとしている。
- 減免の対象となる団体が,他の地域のグループあるいは全国的なグループと提携し,利益集団として機能している場合,どの程度までその活動を認め,減免すべきかという基準。

課税団体が政府に非居住用レイトの拠出金として納付する金額を計算する場合,慈善団体以外の非営利団体に対する裁量的な課税減免の75%をその計算に含めることができる。裁量的な減免の残りの25%は,地方団体の独自の財源で補填されなければならない。

参考文献

- *A National or a Local Tax - A Study of the Non-Domestic Rate* (CIPFA/Rita Hale Associates, 1994)

第8章 徴収基金 (The Collection Fund)

ディストリクト・カウンシル等の課税団体と、カウンティ・カウンシル等のプリセプト団体との違いは、第5章で解説した。

1988年の「地方財政法」は、各課税団体にコミュニティ・チャージの収入を扱うための徴収基金を設置し、カウンシル税の改正の後もこの方式が続けられている。

徴収基金は、課税団体の会計の一部であり、取引のための別会計を維持することが要求されているが、徴収基金も地方団体のキャッシュ・フローに影響を与えている。

課税団体は、次の収入を徴収基金に払い込まなければならない。

- カウンシル税収入
- カウンシル税手当および暫定的課税軽減の収入
- 前年度の徴収基金の赤字分に対する拠出金
- 前年度のコミュニティ・チャージに関する拠出金
- 納税者からの非居住用レイト収入

また、以下のものは徴収基金から支出される。

- プリセプト団体および課税団体の独自な支出
- 前年度の徴収基金の黒字分からの配分
- 前年度のコミュニティ・チャージに関する黒字
- 国庫に支払う非居住用レイト
- カウンシル税未徴収分のための準備金

徴収基金に払い込まれるカウンシル税手当および暫定的課税軽減の収入は、カウンシル税引き下げの政策に基づく納税者への課税軽減のために一般基金から移されるものである。これは、最終的には中央政府からの資金である。

徴収基金の導入以来、カウンシル税制度にあわせるための技術的な変更が行われてきた。コミュニティ・チャージおよびカウンシル税に関するすべての扱いが、一つの基金によって行われているが、それぞれの税ごとに別の扱いとして識別することが必要である。

コミュニティ・チャージの残務整理は数年間にわたって続けられるが、徴収基金における各年度ごとのコミュニティ・チャージの扱いは黒字あるいは赤字のどちらかになる。このどちらの場合にも、課税団体は、黒字の場合は返還し、赤字の場合には埋め合わせできるように、カウンシル税の税率を調整しなければならない。この調整は、独自のカウンシル税により行われ、プリセプト団体に頼らない。

これに対してウェールズでは、以前の制度でも同様であるが、赤字と黒字はディストリクト・カウンシルとカウンティ・カウンシルの間で分けることになっている。

カウンシル税の取扱いは、黒字あるいは赤字にかかわらず、その扱いは非常に異なっている。それ

らは、主要なプリセプト団体と課税団体の間で、必要なカウンシル税に比例して分けられる。新システムにおいては、パリッシュ・カウンシル等のプリセプト団体の代理徴収の税金は、従来と同様に、課税団体の徴収基金ではなく一般基金で扱われる。

コミュニティ・チャージやカウンシル税の黒字や赤字は、カウンシルの独自の支出の一部ではないので、キャッピングを受ける支出制限の計算からは除かれる。これは単に地域の納税者のためのカウンシル税の調整にすぎない。

第9章 地方団体の予算

本章では、地方団体の予算編成の過程について、そのスケジュールと予算編成のために考慮しなければならない多くの要素を含めて説明する。ここでは、次のことがらを扱う。

- 財政計画のシステム
- 予算編成にかかわる財政のサイクルと段階
- 予算の詳細（教育・社会福祉サービス・住宅に対する特殊な要求を含む）
- カウンシル税額の設定
- 予算のコントロール（開発関連予算と取引会計を含む）

地方団体が予算を編成する際には、政府による収益支出のキャッピングを考慮する必要がある。このキャッピング・システムの仕組みは、第4章で説明した。

財政計画

地方団体は、健全な財政計画を持つ必要がある。財政計画は地方団体の全体の計画の一過程であり、収入役 (chief finance officer) だけに関連する問題ではなく、事務総長 (chief executive) やその他のマネージャーがかかわっている。財政計画の目的は、以下の通りである。

- 優先順位とそれらのタイミングを決定するために議員を補佐すること
- 各種のサービスに対する需要の変化を予測すること
- 支出に関連する法律の変更意味を示すこと
- 代替政策の将来的なコストを示すこと
- 予想される財源で需要を満たすこと
- 各サービスごとの実施計画の枠組みを提供すること

毎年の最も重要な計画が年間予算の編成であるが、単に1年先しか見ていないので、政策文書という意味では限られた価値しかない。重要な政策は、その実施にしばしば1年以上の期間を必要とするので長期的な予測が重要であるが、この最も顕著な例としては投資的計画がある。人口や経済の変化に伴う影響や法律の変更に伴う中期的な影響に関する、少なくとも3年から5年先を見た計画がとりわけ重要である。

財政運営のサイクル

財政運営が全く同じという地方団体はあり得ないが、通常は類似するパターンを有している。表10-1は、約30ヶ月にわたるディストリクト・カウンシルにおける典型的な予算編成のサイクルである。カウンティ・カウンシルの予算編成のサイクルは、ディストリクトより少し先行して進める必要があるが、これはカウンティ・カウンシルが財政年度が始まる1ヶ月前の3月1日までにプリセプト（委託徴収の税額）を設定することが法により規定されているからである。すべての地方団体の財政年度は

表 9-1 財政計画・運営のスケジュール

(ロンドン・バラ/ディストリクトの例)

	1年目 計画	2年目 実施・モニタリング	3年目 会計報告作成
4月	政策委員会は予算の ガイドラインを決定		会計報告の準備
5月	政策案の準備		
6月			
7月	各サービス委員会による 政策案の優先順位づけ	予算に対する実際の支出額 を再検討(夏のレビュー)	実質額に関する情報を 「2年目」の夏のレ ビューに報告
8月	幹部議員による政策案 の分析と戦略の作成		
9月			年間報告と会計報告の 発表(決算)
10月	政策委員会が優先順位 と委員会の目標を設定		
11月	詳細な予算案編成作業	「2年目」の詳細な 予算修正作業	
12月			
1月	各サービス委員会は 予算案を検討	各サービス委員会は 予算修正案を検討	
2月	政策委員会が 予算案を決定	「2年目」の実質額の状況 について来年度の予算案編 成に情報提供	
3月	議会はカウンスル税額 を決定		

4月1日に始まり3月31日に終わる。

1年目は、政策の計画と予算編成が行われる。2年目は、政策の実施のために資金を支出するのであるが、夏のレビューで予算の見直しが行われる場合、秋にはこの情報を得て政策決定が行われることもある。2年目には、予算に対する実際の支出に関するモニタリングが行われる。決算の準備は、2年目の終わり頃から開始され、この年度の終わりから6ヶ月以内、すなわち3年目の前半までに終了させなければならない。

当然のことながら、財政年度には必ず1年目、2年目、そして3年目があり、1年目としての予算案作成の業務、2年目としての支出を行う業務、そして3年目としての決算を行う業務が同時進行する。これらのすべての業務が円滑に行われているかどうかに関しては収入役が責任を有している。

地方団体への補助金やキャッピングの決定に関して、政府は1年目の12月に暫定的な発表を行うが、それは地方団体が予算を決定する約3ヶ月前ということになる。政府による最終的な決定が暫定的な発表と異なった場合、地方団体は補正計画（contingency planning）を策定する必要がある。この補正計画を策定しないならば、地方団体は予算編成の最後になって、個別事業経費の削減を行うことにならざるを得ない。その結果、将来における全体の経費が高まることになろう。地方団体の大部分のサービスが労働集約型サービスであるという性格を前提とすれば、人件費の削減なしに予算を切り詰めることは困難であるが、人員の削減ができれば、豊富な経費を捻出することができる。

サービスの提供に責任を有する各委員会は、年間を通じて財務計画にかかわる必要があるが、補正計画を準備しなければならない時期やサービス戦略の代替案を検討する時期などの経費節減の時期は、特にかかわりを持つ必要がある。

今日のような財政状況の変化が早く、厳しい抑制を受けている状況において、11月から1月にかけて繁忙期となり、残りの期間のモニタリングが行えないような予算編成システムは、地方団体が自由に使うことのできる財源を最大限有効に活用するためには不十分なシステムである。そのような場合、次節から説明する過程が重要となる。

年間予算の編成

年間予算は、地方団体の政策を財政面から表現したものである。予算の編成は、地方団体の財務管理システムを最も広範かつ明確に表しているものの一つである。

この節では、毎年の予算編成の典型的な例を解説する。しかしながら、年間予算の過程は、中期計画や長期計画の一部にすぎない。

・第1段階（4月－10月）

まず最初のステップは、地方団体の収入役が各部局に詳細なガイドラインを示すことである。そのガイドラインは、各部局が基本予算の数字をどのように積み上げていくか、またそれを収入役にどのような日程で提出するかについて示している。当該財政年度における実際の支出や従来のかかわり方などに関する最新の情報も提示される。収入役の責務は、各部局の見積もりを合わせることで、それらの前提となった考え方を調べることで、基本原則が守られているかどうかを確認すること、提出された数字の正確さをチェックすることである。地方団体の中には、借入の手数料や人件費が、収入役によって統一的に作成されるところもある。

この作業で最も重要なのは、収入役が他の部局に対して提出する詳細なガイドラインの作成である。ガイドラインは、地方団体の支出政策のみならず一般的な経済情勢も考慮したものでなくてはならない。例えば、議会の政策に従ってあるサービスを拡大するのか、あるいは縮小するのかを明示したり、光熱費等の料金やその他の物品・サービスの値上がりの影響をどのように受けとめるかについて明ら

かにする。

・第2段階（10月－11月）

収入役が各部局から予算要求を集め詳しく調査した後、各サービス部局の予算要求は各委員会に提出され、議員によって検討される。同時に収入役は、財政委員会や政策委員会に対して、当初予算の傾向に関して支出水準の変化によるサービスと地方税に対する影響とその危険性について説明し、また支出水準の違いにより政府からキャッピングを受ける可能性があるならばそれに関する概略の説明を行う。

・第3段階（12月－1月）

通常この段階で、サービスを担当する各委員会はその予算の最終的な吟味を行う。また同時に、各地方団体は標準支出査定額、補助金額、および暫定的なキャッピングの基準に関する通知を受け取る。これらが当初の予想と異なっていた場合には、予算の見直しが必要となる。

・第4段階（2月－3月）

プリセプト額やカウンシル税額を決定できるのは、議会の本議会（full council）だけである。予算編成の最後の段階では、準備金や手元残高の計画的利用などを含めた各部局の予算が収入役によって集計され、議会に提出される。その後、予算は議会で承認を受けて、プリセプト額やカウンシル税額の発表となる。課税団体の場合は、カウンシル税額を決定する前に、プリセプト団体のプリセプト額を予算要求に加える。

予算の詳細

職員によって通常に作成される予算で、最も細かいのは、次のような個別項目である。

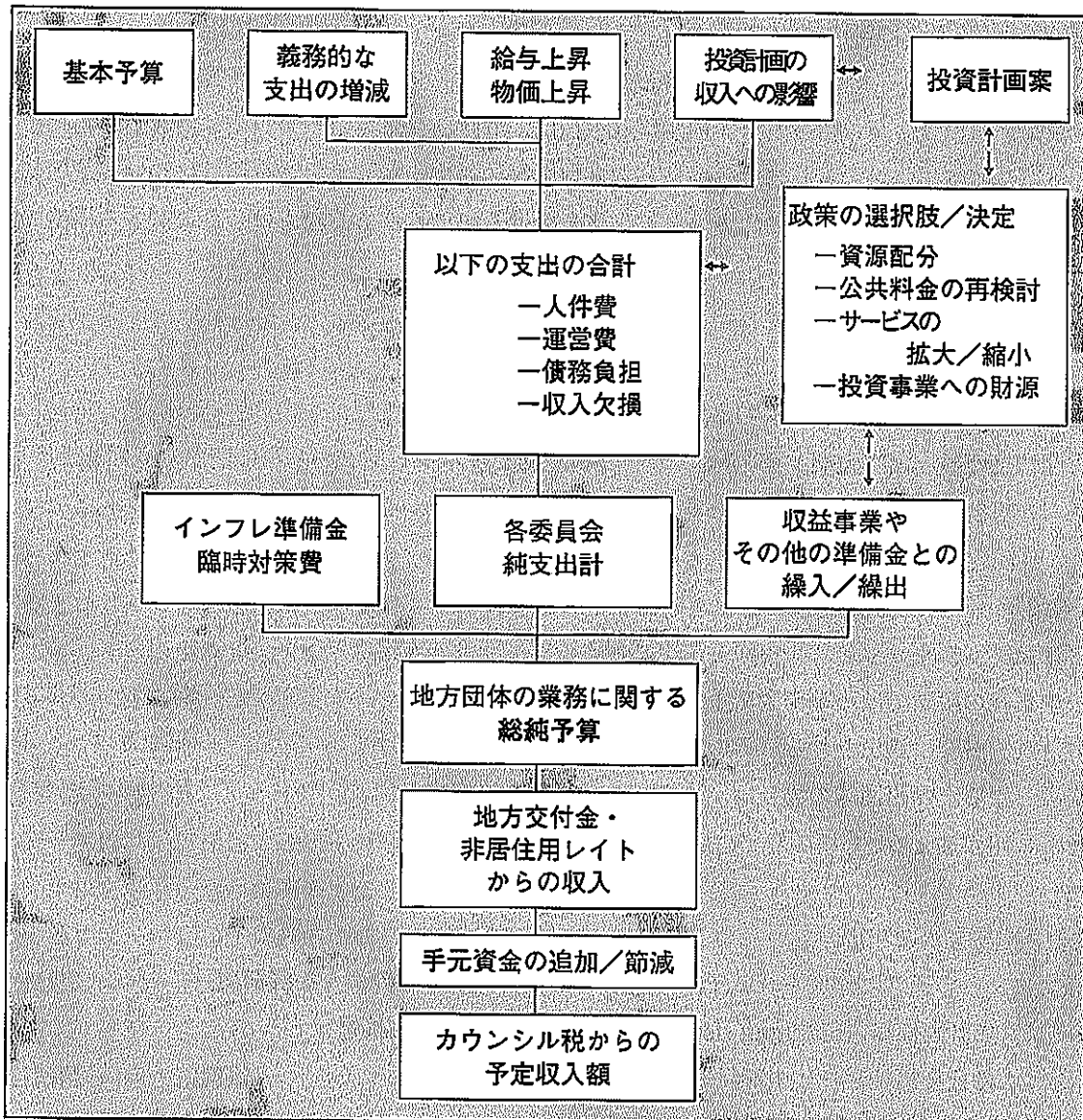
- 計画部局（planning department）——印刷費や文具費
- 社会福祉サービス部局——介護従事者の賃金

しかし、もっと詳細なものとしては、作業仕様予算があり、そこにはどのように数値が積み上げられたかを正確に示している。

承認を受けるために議員に提出される予算は、上記ほど詳しくはない議会用予算であり、財務会計公認協会による標準の形式に準じているものが多い。どの程度詳しい内容にするかは、その地方団体の伝統や議員の要求次第である。詳細すぎると、政策決定という議員の本来の役割からその関心がずれてしまうことになり、決定を必要としている重要な分野から議員の注意をそらすことにもなる。反対に、あまりに概略的であると、議論の際に見逃されることになるであろう。

翌年の予算を当年の予算から発展させて編成する場合には、その計算は支出と収入の細かい分析に基づくことはいくつまでもない。表9-2は、典型的な地方団体の予算編成方法を表しており、表の中のいくつかの枠の部分は後の段落で説明する。説明のないその他の部分は、周知のことであるか、この本の他の部分で扱っている。

表 9-2 地方団体の予算編成



・基本予算 (Base Budget)

前年度の予算はしばしば出発点となるものだが、だからといって基本予算は変更すべきでないという意味ではない。前年度の予算を基本として利用すること（「漸増的予算」= 'incremental budgeting'）は、現在のサービス水準や職員構成などのサービスの提供方法を、前提として認めることである。議員は、現在の予算に盛り込まれている政策を再検討し、さらに新しい政策にも注意することが必要である。

前年度の予算を基本として利用する方法以外に、ゼロから出発し、各年度の数字を最初から積み上げる「ゼロ・ベース予算」(zero-based budgeting) と呼ばれる方法がある。これは、現在の政策やサービス水準を前提とするのではなく、それらをまったく新しいものとして検討する方法である。この

方法には、予算編成の過程において職員や議員からのより多くの情報が必要である。予算全体のためにはこの方法を用いることが実際的でない場合には、予算の一部の要素に適用するにはよいかもしれない。

・義務的な支出の増減 (Committed Growth and Savings)

予算編成にあたり、基本予算に現状の様々な義務的な（通常は避けられない）支出を追加したり、既にわかっている削減額や節減額を差し引く必要がある。義務的な要素とは何かについて、普遍的に受け入れられている定義はないが、契約の遂行は一般的な例であろう。議員が納得すべき点は、議員自身の判断によって義務的であるとされていることがらを確認するということである。地方団体の中には、サービスを受ける人数の増減をそれぞれの義務的な支出増あるいは支出減とみなすこともあるが、そうでない地方団体もある。義務的な支出の増減は、通常、以下のようなことを含む。

- 前年度の予算には全部が含まれていなかったが、前年度の政策決定によって年間を通じての影響があるもの(例：前年度中に新しい施設がオープンして発生した支出増、あるいは年度の途中で施設が閉鎖されて発生した支出減)。
- 当年度の資本支出により生じた負債額の増、あるいは負債の返済をしたことにより生じた負債額の減。
- 毎年の給与支払いの増加額。
- 負担金等の変動(例：国民保険の拠出金)。
- 年金基金 (superannuation fund) の不足分補填。

・教育予算

教育予算の編成の過程は、1990年度に開始された学校の自主運営制度 (local management in schools = LMS) に伴い変化した。これは、1988年の「教育改革法」(Education Reform Act) に基づき、地域の教育当局 (local education authorities = LEAs) が学校の運営と財政の責任を学校理事会に委任したことによる。

しかしながら、教育当局 (LEA) は依然として地域の全般的な教育サービスに関して、支出総額の決定と財源の範囲内で総支出を抑えることに責任を有している。

支出総額の決定のためには、基本予算の再検討とともに、生徒数の変化、生徒の年齢構成の変化、さらに国家統一カリキュラムの導入などの新しい法律の要求などの要素の影響を検討する必要がある。また、職員の人件費の水準の再検討と新しい賃金システムに関する法についても考慮する必要がある。その予算に関する責任を学校に移譲したとはいえ、教育当局 (LEA) は青少年に対する教育サービスや社会人教育等、多くの学校以外の教育サービスに対して責任を有している。

学校サービスの枠内で、教育当局 (LEA) は、一般学校予算 (General Schools Budget = GSB) として知られている予算の一部に関してのみ、直接の統制を行うことができる。教育当局 (LEA) は、以下の分野に関して、法的な統制権限を保有している。

- 資本支出と借入金

- 特定補助金の対象となる支出
- スクール・バス等の通学手段
- 法律上の報告書や評価報告書の作成

上記以外の支出は、潜在的学校予算 (Potential Schools Budget = PSB) として知られており、教育当局 (LEA) は1995年4月1日までに少なくとも85%を学校に移譲しなければならない。この限度を90%に引き上げるという提案があったが、これは文部省により中止された。教育当局 (LEA) は、これらの範囲の限度内で、どのサービスを保持するか決定することができる。多くの場合、以下を含む。

- 建物所有者としての建物の維持管理
- 保険
- 特殊学級の提供
- 学校事務支援サービス
- 学校図書館サービス

実際に学校に委任される潜在的学校予算は、学校総予算 (Aggregated Schools Budget = ASB) として知られている。学校のこの財源を配分するために、教育当局 (LEA) は公式を適用する。教育当局 (LEA) は、各学校の生徒数に応じて、学校総予算の少なくとも80%を配分しなければならない、その残り5%までを限度として、特別なニーズのために配分することができる。通常、教育当局 (LEA) は、施設水準や小規模学校への保護などの基準に基づいて、残りの額を配分している。

1988年の「教育改革法」は、地方団体が教育予算を設定する方法に大きな影響を与えた。また、新しい予算管理とモニタリング・システムに関する規制も導入した。

・社会福祉サービス

1990年の「国民医療保健制度 (NHS) およびコミュニティ・ケア法」 (National Health Service and Community Care Act) に基づき、高齢者および弱者 (vulnerable persons) へのケアが、保険当局から地方団体の社会福祉サービスの責任の一環に移され、1993年4月1日から開始された。

政府は過去何年にもわたり、この新しい責任に対して追加的な財源を提供してきており、イングランドでは、暫定特別補助金 (Special Transitional Grant = STG) として、またイングランドおよびウェールズでは、標準支出査定額として提供された。

イングランドの暫定特別補助金は、1993年度に総額5億6500万ポンド、1994年度には7億360万ポンドで、それぞれのうち3億990万ポンドと6億520万ポンドが社会保障省 (Department of Social Security = DSS) から拠出された。1993年度、1994年度の大部分、および1995年度の暫定特別補助金は、標準支出査定額の個人福祉サービスに繰り込まれた。1995年度の暫定特別補助金は、6億480万ポンドである。コミュニティ・ケアのための追加的な財源として、1996年度に4億180万ポンドと1997年度に3億250万ポンドが政府によって予定されているが、1995年4月の段階では、このうちいくらが暫定特別補助金で、いくらが標準支出査定額なのかは決められていない。政府の目標は、将来の暫定特別補助金の廃止である。

暫定特別補助金は「制限付き」 (ring-fenced) であり、すなわちコミュニティ・ケアに関するサービ

スの購入についてのみ支出できる用途指定の補助金である。これらは身体障害者や高齢者等を含む成人のグループに対して提供される広範な社会福祉サービスに限られている。さらに、民間により提供されているサービスに関しては、地方団体は最小額を支出しなければならない。この最小額とはXの85%で、Xとは、1993年4月以降社会保障省から拠出された補助金の累加額に、1992年度(地方団体が新しい責任を付加される前の年)に民間によるサービスに対して地方団体が支出した額の50%を加えたものである。

ウェールズにおけるコミュニティ・ケアのための財源の制度は少し異なっており、暫定特別補助金ではなく標準支出査定額によって提供されている。

・住宅特別会計

住宅財政は、第13章で詳しく説明する。1989年の「地方自治および住宅法」では、「制限つき」の住宅特別会計(housing revenue account = HRA)を導入し、1990年4月1日より施行している。住宅特別会計は、公営住宅の提供にかかわる取引の会計である。修繕補助金等、その他の住宅に関する責任は、その他のサービスと共に一般基金(general fund)で扱う。「制限付き」の意味として、地方団体はカウンシル税やその他の一般収益を繰り入れる一般基金から公営住宅に対する拠出を行ってはならない。

住宅特別会計の規定が意図していることは、住宅特別会計の予算編成を、地方団体のその他のサービスとは切り放すことである。

・インフレーション

ほとんどの地方団体が行っているインフレ対策は、近年になって変更されている。以前の一般的な方法は、まず一元的なインフレ対策の規定が作られ、その後実際のインフレ率に基づいて、財政委員会あるいは政策委員会に承認された「補正予測」(supplementary estimates)が、各サービス委員会に配分された。最近では、個別予算項目にインフレ対策を含むのが一般的である。

個別予算項目にインフレ対策を含める方法の利点は、各マネージャーが支出限度となる現金を確実に把握できる点である。しかしながら、インフレ率が予算の額を超えて高かった場合には、購入できる額は実際の支出より少なくなる。このような場合、物品の数やサービスの量を減らすことによって、支出を予算の範囲に抑える必要がある。

他方、一元的なインフレ対策では、地方団体が柔軟性を持つことができる。すなわち、地方団体は、予測を超えたインフレに対して、サービスを削減しないかどうかを柔軟に対応できる。実際に配分される額は、年度末における準備金の水準に影響を与える。

一元的なインフレ対策を採用している地方団体では通常、「11月価格」を基に詳細な予算を作成している。これは前年度の11月の価格水準で、例えば1995年度予算ならば、1994年11月の価格である。この場合、一元的なインフレ対策では、1994年11月から1996年3月までのインフレをカバーする必要があるということになる。個別予算にインフレ対策を含む地方団体では、実質額に基づいて準備する必要がある。

地方団体が実質額に基づいて予算を編成する方向に変わっていった理由の一つは、インフレの水準を考慮して、住宅の賃貸料や収益事業の料金を定める必要があるからである。

第3章でも述べたように、料金と手数料は地方団体の重要な収入である。現金収入の水準を維持するため、翌年の料金と手数料を定める際に、適切なインフレ対策を立てることが不可欠である。地方団体が料金の設定をする際に、サービスの種類によっては、その提供にかかわる費用ではなく市場価格の許容する額に対応して設定でき、それによる収入を上げることによって、その他のサービスの費用としたり、議員がカウンスル税の額を引き下げる決定を行うことが可能となる。

収入源としての特定補助金の重要性については第6章で前述した。地方団体はこの補助金に関してコントロールできないが、個別予算にはこれが含まれており、インフレと共に増加するということが重要である。

予算編成に際してインフレの問題に関する助言を行うことは、地方団体の収入役の責任である。これには次の項目に関する判断が含まれている。

- 各職種の職員に対する賃金
- 物品やサービスの値上がり
- 利子の動向

インフレの規模に関する最終決定は、収入役による専門的判断と議員による政治的判断の協議による。インフレ率が高い場合には、地方団体の判断は政府のインフレ政策に沿っていなければならないが、政府による将来のインフレに関する公的声明は、ある程度懐疑的に見る必要がある。なぜならば、個人や企業のインフレ予測を抑えることでインフレをコントロールしたいという意図が、政府にはあるからである。

他方で地方団体は、十分な現金を用意して実際のインフレに対応できるようにする必要がある。地方団体がその予算においてインフレを低く読み違えた場合には、困難な状況に陥ることになり、収入役は、1988年「地方財政法」の第114条に基づく報告書を作成しなければならなくなる（第10章参照）。したがって、適切なインフレ対策は予算編成の重要な要素である。

補助的サービス業務 (Support Services)

サービスを直接提供する直営サービス (direct services) と、その直営サービスの提供を補助する補助的サービス (support services) との間には違いがある。例をあげると、教育は直営サービスであるが、教育機関は多様な補助的サービスによるバックアップが必要である。補助的サービスは次を含む。

- 財政事務
- コンピュータ事務
- 人事
- 法務サービス
- 建設および不動産

地方団体は、すべての補助的サービスの費用をすべてのサービス利用者に賦課する。この利用者には、直営サービス機関、収益事業部局、その他団体、他の補助的サービス機関等が含まれる。

補助的サービスの費用すべてを賦課することは、直営サービスの額を決定するため、また各地方団体間の統計的な比較のためにも必要である。しかしながら、財務会計公認協会の勧告では、必ずしも共通管理費（central costs）がサービス提供の費用の一部である必要はなく、直営サービスに賦課すべきでないとされている。これらは、地方団体が多目的団体（multi-purpose authorities）として選ばれ、その活動を行うための費用であると定義されているからである。また、警察は単一目的の団体（single-purpose authority）であるので、共通管理費を賦課すべきであるし、他方、消防や市民防衛団体には賦課すべきでないとしている。

多目的団体が、賦課すべきでないとされているのは、次の項目である。

- 団体の政策決定
- 地域利益を代表しているもの（式典などを含む）
- 選挙で選ばれた団体を支援するための活動や資源の提供
- 公共の責任によって生じた義務

この勧告は1996年4月より効力を有し、これらの費用は「団体および民主主義関係費」（Corporate and Democratic Core）に分類されるが、地方団体はこの用語を前もって受け入れるよう要請されている。

補助的サービスの賦課は、支出の種類によって様々な方法が用いられている。賦課の基本となるのは、時間、支出額、売上高、床面積等が例としてあげられる。さらに中央管理部局は、そのサービスを顧客となる部局に賦課し、同意された予算の範囲で法務サービス、会計、給料支払事務等を行う。予算編成や収益事業に関しては、以下の節を参照。

過去においては、関心は財源の配分方法にとられる傾向があったが、直営サービスに強制競争入札が幅広く導入されてきたため、関心は中央管理部局のコスト自体に変わってきた。これは、強制競争入札が事務職（white collar services）にまで拡大されることによって、ますます強まりつつある。

政府の援助

予算編成の鍵となる要素は、地方団体の標準支出査定額の水準である。これは地方団体のいかなるコントロールも及ばない。この標準支出査定額と政府の補助に関する決定は、通常、次年度に先立つ11月から1月の間に行われる。1991年度の補助金の引き上げやコミュニティ・チャージの廃止等、例外的な状況がない限り、政府による援助は同一年度中に変化することはほとんどない。しかしながら、標準支出査定額や政府の援助の水準は、年ごとに大きく変化する。

第6章において、政府財源に関する詳細を説明している。

その他の政策決定

地方団体の財政に関して、多くの重要な政策決定が下されなければならないが、それは各サービス委員会が行う詳細な予測を超えたものである。このような重要な政策決定には、財政委員会および（あるいは）政策資源委員会の委員長、与党のリーダーおよび（あるいは）与党のリーダー的な委員会が関係する。その後、財政委員会および（あるいは）政策資源委員会が、様々な補足的な決定を行うこ

とが求められる。主な政策決定事項は次に述べる通りである。

・収益からの資本支出への財源

議員は、当該年度の資本支出のうち、どの程度を収益からの財源とするかを決定しなければならない。その収益とは、経常収入であり借入ではない。第4章で前述したように、地方団体は自由に収益から資本支出の財源に回すことができるが、議員はその場合、カウンスル税や公営住宅の家賃への影響に関して注意する必要がある。

・臨時対策費 (Policy Contingency)

インフレ対策とは異なり、臨時対策費は予測できない事態に対する予算であり、例えば非常に寒い冬のために高速道路の維持費が予想外に増大した場合などがあげられる。代替案として、こうしたリスクは一般準備金によって充当することができる。しかしながら、一般準備金とは違って、一元的にか、あるいは個々のサービスによるかは別にしても、臨時対策は現に予算の一部である。

・収益事業による赤字と黒字

地方団体の収益事業に関して、どの程度まで赤字あるいは黒字を認めるか、また仮に黒字になった場合、それをどのように利用するかについて、政策決定しなければならない。強制競争入札が適用されている分野では、直営サービス機関による損失に対して法的な制約と罰則がある。

カウンスル税額の設定

地方団体は、カウンスル税を財源とする予算要求額を決定する前に、予算編成の過程におけるすべての不確定要素や許容できるカウンスル税の水準を前提として、維持したいと考える一般準備金のレベルを決定しなければならない。

論理的に正しい一般準備金のレベルというものはない。しかしながら、財政年度が始まってから地方団体がカウンスル税による収入を得るまでには数週間が必要であり、少なくともそれまでの期間に対する準備金が必要である。

地方団体の赤字予算は違法である。外部監査官は準備金の水準に関して勧告することができるが、これは法的背景からではなく、健全な財政運営の実務の基本からの見解である。監査官は、準備金の水準が不十分である場合のみならず、高すぎると考えられる場合にも意見を述べることになる。

準備金は、当該年度において一度しか使うことができない。準備金が当該年度のカウンスル税額を引き下げのために利用されると、それは次年度のカウンスル税水準を引き上げる圧力となる。地方団体が、準備金を合理的な水準に戻すためにカウンスル税から繰り入れるとすれば、次年度のカウンスル税水準の引き上げに対して、さらに大きな圧力となる。

第5章で前述したように、カウンスル税額は課税団体が設定する。それぞれの課税団体は、プリセプト団体（カウンティ・カウンスルおよび事務組合を含む）による税金の請求を、その請求書に加える。そして、D 価格帯の資産に関する税額を計算する。しかし、パリッシュ・カウンスルが課税する場合

には、課税団体の内部で地域による税額の違いが出ることもある。すなわち、D 価格帯の課税額が決定されると、その他の価格帯の課税額が表5-1に基づく比率によって計算されるが、例えばパリッシュ・カウンシルのようなプリセプト団体が地域に存在する課税団体では、プリセプトは課税団体の内部の特定の地域に課税されるので、D 価格帯の課税額は、プリセプトを加算されない地域と加算される地域に分けて算出される。

プリセプト団体はプリセプトを3月1日までに、また課税団体はカウンシル税額を当該年度に先立つ3月11日までに発表しなければならない。

予算コントロール

予算が議会で決定されると、支出に責任を持つ職員は予算についての詳細な数字を受け取る。支出の実際の動向は、定期的に（通常は毎月）監視される。地方団体は、膨大な量のデータを扱うために、必ずといってよいほど、コンピュータを利用している。

「教育改革法」の学校管理に関する規定によれば、すべての教育当局（LEA）は、個々の学校の支出が範囲内に収まるようにするための、モニタリング・システムを開発する必要があるとしている。その上、予算責任が各マネージャーに委任される慣行が確立するにつれて、全体のレベルで監視の必要性が生じてくる。このことは、次節で詳細を説明する。

各サービス委員会は、通常、年間を通じて会議のたびに監視報告書を検討する。この報告書は、予算が承認された時と同様な詳細な情報を要約したものである。議員もまた、次のような何らかの赤字の傾向が見られたときには、監視活動にかかわることになる。

● 個別な予算のレベル——例えば、特定施設からの収入が予想より大幅に低い場合、政策の変更を考慮する必要がある。

● 地方団体のレベル——例えば、賃金の支払いが、予測した額を超える場合には、該当する委員会はどのような対策をとるか検討しなければならない。

予算責任の分権化と収益事業会計

議員は、地方団体の運営が能率的に行われるために支出責任の分権化を決定する責任を有する。すべての決定が議員やマネージャーによって行われるわけではないので、分権化した場合には、様々な管理のレベルに委任する責任の詳細を明確にする必要がある。ここでの重要な要素は、様々な組織の階層で行われる財政上の決定に関して委任される予算上の責任と支出限度額であり、それはすなわち、後述する流用（virement）のことである。

強制競争入札や学校の自主運営、パソコンの普及などにより、近年、地方団体は個々のサービス・マネージャーに対し運営上の意思決定や予算編成の責任を分権化することをますます要請している。責任は、まず財政部局等の中央部局からサービス部局へ、そして部局内から地域事務所へ、また課や課内の係へと委任されてきた。

多くの地方団体において、マネージャーは予算の範囲内での変更を行う柔軟性を与えられている。例えば、財源を捻出して、彼らが提供するサービスの改善のために用いることができる。また、マネ

一ジャーはサービス水準とその費用に関して補助的サービス部門と交渉する柔軟性も与えられている。これらの補助的サービスについて、外部から導入した方が安かったり、より便利だったりした場合には、その地方団体以外からサービスを受けることも許されている。

このような予算責任の分権化の利点の一つは、各サービス・マネージャーの統制がほとんど及ばなかった以前の制度に比べて、マネージャーが予算に関する責任を強く感じるができることである。しかしながら欠点もある。それは、職員に専門的知識が不足していたり不十分な訓練のために、努力が二重になったり、ミスが起こる恐れがあることである。

他方で、このような傾向に反発する地方団体がわずかにあり、そこでは責任の分権化をしていないが、現在のところ大多数の地方団体が分権化は不可欠であると確信している。責任の分権化を行っている場合には、適切な財政コントロールの確実な維持が収入役の責任である。その責任には、各部局に対して予算編成および予算の監視にかかわる詳細なガイドラインを提供し、各サービス・マネージャーが財政に関する訓練を受けることが含まれている。多くの地方団体では、各サービス部局内に財務責任者を任命し、その財務責任者が適切な財政運営に関して収入役に対する責任を負い、サービス・マネージャーに日々の財務に関する報告を行うという方法がとられている。

予算責任の分権化に密接に関連しているのは、収益事業の展開である。特定のサービス分野は、強制競争入札によって、より経営的な感覚の開発が求められている(第16章で後述)。強制競争入札の規定では、サービスに関連する法定の収益事業会計が求められている。多くの地方団体では、事務職に強制競争入札を導入する準備として、補助的サービスに収益事業会計を導入しつつあり、また強制競争入札の適用されない分野にさえも収益事業会計を導入しつつある。その結果、各サービス部局は営利企業のように、地方団体の他の部局と取引を始め、内部の顧客に対して行った仕事に対する請求書を発行することになる。こうした展開は、サービス志向の文化を作り出し、能率を高めるための刺激を提供することができよう。しかしながら、このような結果が生じることは保証されるわけではない。例えば、内部的な請求であるが、間違った方向で実施された場合、不要な官僚制(bureaucracy)と多くの事務作業を生み出すことになる。

予算が分権化されるにつれて、組織内部で費用の賦課をすることが多くなりがちであるが、予算監視の過程においては、内部的収入(循環)と外部的収入との区別をつけることが重要である。外部的収入の増加は地方団体の予算上の立場を改善することになるが、内部的な循環は運営上の手段であり、予算全般にとっては何ら直接的な影響はない。

流用 (Virement)

流用とは、ある予算項目の額を減らすことによって、他の項目の額を当初の予算以上に高くするという許可のことであり、言い換えれば予算項目間での移動 (switch) である。実際の運用は多様であり、若干の地方団体は流用を全く認めないし、いくつかの地方団体はほとんど無制限の流用を認めている。だが、多くの地方団体は、備品等の予算項目から人件費の予算項目への流用、というような継続的な影響の出る流用は認めていない。

繰り返し生じる支出項目を流用することは、その後の影響から考えて、好ましくないことは明か

ある。だが、金銭効率性を高めるといふ強い動機から行われる流用に関しては、柔軟な対応が必要であり、また奨励されるべきである。過去における流用の手続きは、いくらか官僚制的であったが、近年は前述した予算権限の分権化の一環として、改善されてきた。

注目すべきことは、教育当局によって作成される委任計画や教育改革法によってはっきりと禁止されない限り、学校理事会は学校に配分された予算の枠内で広く流用できることである。しかしながら、学校理事会は、将来において生じる結果に対し責任を持つことになる。

業績指標

従来、予算情報は、単に財政情報と関連されがちであったが、これは不十分であった。金銭効率性の向上が目的であるならば、支出は可能な限りその結果 (output) と関連づけられなければならない。財政データとそれ以外のデータとを関連づける方法が重要であるのは、地方団体の管理を改善するための刺激となるからである。

金銭効率性と近年になって導入されたサービス全般の業績指標の作成と公表に関しては、第15章で後述する。

参考文献

- ・ *Local Management in Schools-A Practical Guide (Second Revised Edition)* (CIPFA, 1990)

第10章 収入役の役割

地方団体のトレジャラー (treasurer) に言及している様々な国会制定法は、1933年の「地方自治法」に遡るが、近年の法律では収入役 (chief finance officer) というのが財政部局における最高位の名称である。本書では後者の呼び名を使う。しかしながら、トレジャラーやダイレクター・オブ・ファイナンス (director of finance) といった呼び方は、依然として地方団体で一般的に使われている。

1993年12月、財務会計公認協会は、「地方団体における財務管理に関する収入役の役割」(*the Role of the Chief Finance Officer in Financial Administration in Local Government*) という報告書を発行した。これは、収入役の役割に関連する最近の変化について、特に次の点が述べられている。

- 企業的な管理体制の展開
- 分権化および委託契約
- 強制競争入札

この報告書では、収入役の法律上の義務と広範な役割について説明されている。

法律の規定

1972年の地方自治法 (以下1972年法と呼ぶ) は、トレジャラーの任命の必要性および収入と収支の安全かつ能率的な管理方法に関する具体的な規定を廃止したが、地方団体の活動にかかわる財務管理 (the financial administration) について、より広範で一般的な責任を地方団体に負わせることになった。1972年法の第151条には、次のように述べられている。

「すべての地方団体は、適切な財務管理を行う態勢を整えなければならない。また、職員のうち1人が、こうした財務管理に責任を負うようにしなければならない。」

大都市圏の警察、消防・市民防衛組織、公共交通団体については、1985年「地方自治法」の第73条において同様の規定がある。さらに、合同警察 (combined police) および合同消防 (combined fire authorities) については1988年の「地方財政法」の第112条に、1995年4月に設立された新しい警察組織については1994年の「警察および治安判事裁判所法付則」(the Police and Magistrates' Courts Act) の第4部第333項において規定されている。

1988年法の第113条によれば、1972年法に基づいて指名された職員は、英国の6つの公認会計士協会のいずれかの会員になることが求められており、この公認会計士協会には財務会計公認協会も含まれている。

1988年法の第114条から第116条では、地方団体に重大な財政上の問題が生じた場合、収入役と地方団体がとるべき行動について規定されている。これらは、1989年の「地方自治および住宅法」によってさらに改訂され、議会に対する第114条の報告書が作成される前に、地方団体の収入役、監視担当者 (通常は地方団体の事務弁護士) およびその支出にかかわったサービス・マネージャーの三者で協議することが求められている。

第114条には、地方団体、委員会、あるいは職員が次の行為をした場合には、収入役は議会に報告しなければならないと規定されている。

- 地方団体を違法な支出にかかわらせる決定を行った場合、あるいは行おうとしている場合
- 地方団体に損失や損害をもたらす違法な行動をとった場合、あるいは採ろうとしている場合
- 地方団体の会計に違法な支出を計上しようとしている場合

また、収入役は会計年度内の歳出が歳入を上回る恐れがあると予測する場合には、議会に報告しなければならない。

1988年法の第114条（修正）に基づく報告書は、地方団体のすべての議員および外部監査官に送付されなければならない。

1988年法の第115条では、地方団体は第114条に基づく報告書が発送されてから21日以内に、当該報告書を審議する会議を開催しなければならないと規定されている。また、地方団体はその報告書が審議されるまでの間、次のことがらを守らねばならない。

- 報告書が提出されるに至った経緯を追求する行動を起こしてはいけない。
- 地方団体の支出に見合う十分な財源がないことを理由とした報告書が提出された場合には、いかなる支出も行ってはならない。

第114条に基づく報告書が審議される前に、このような活動あるいは支出の禁止規定を地方団体が無視した場合、地方団体の活動は、違法あるいは「越権行為」(ultra vires) とみなされる。

1988年法の第116条には、地方団体の外部監査官は114条の報告を審議する会議の期日、時間、場所、およびその審議に従って地方団体が何を決定したかを知らされなければならないと述べられている。

第114条に基づく報告書は、非常に重大な状況においてのみに作成されるということが、1988年法の規定の意図であり、作成された報告書が当該地方団体によって安易に扱われてはならないことは明かである。こうしたことは、稀なこととして扱われるが、地方団体が直面する困難な問題であることに間違いはない。

1988年法第114条では、次のことに規定されている。

- 収入役が個人的な理由から、114条に基づく義務を遂行することが不可能な場合には、自分の代理として活動する適正な資格を有したスタッフを任命しなければならないこと。
- 地方団体は、収入役が114条に基づく義務を遂行できるよう、十分なスタッフ、施設、その他の資源、また必要な場合には法律上の助言も提供しなければならないこと。

1983年の『経理および監査規則』(The Accounts and Audit Regulations) では、経理の統制、会計の書式、貸借対照表、内部監査にかかわる責任を収入役に課している。また、書類を閲覧したり職員から情報を得る権利も与えられているが、これらは競争原理や責任委任が増すにつれて一層重要になるであろう。

法律上の義務の履行

財務会計公認協会の報告書では、法律上の義務を履行するための収入役の活動を、以下のように規

定している。

- サービスを円滑に行うための、地方団体や議員に対する財政上の助言の提供
- 能率的かつ効果的な財源の利用を確保するための戦略計画や政策決定の過程に対する財政上の助言の提供
- 有効な財源の最適な利用、および投資や収益予算の管理に関する助言の提供
- 財務管理に関する情報の提供
- 法律上の会計報告とその他の会計報告、および関連する補助金の請求のための準備
- 効果的な内部監査制度の提供、および安全で能率的な財務管理への補佐
- 効果的な収入の徴収と支払いシステムの提供
- 財務管理、年金、信託基金等に関する助言
- 危機管理および保険を含む資産保全に関する助言

このほか報告書は、地方団体の直接的な統制下にある財政上の問題なのかどうか、委員会や職員、あるいは学校理事会などに委託したのかどうか、また委託契約したのかどうか、といったことに関して、収入役が行う統制の程度について指摘している。

議員との関係

財務会計公認協会の報告書では、収入役はその法律上の機能を適切に遂行するために、議会と意見を交換することができなければならない、と述べられている。収入役とすべての議員との間にはスムーズな職務上の関係があることが大変望ましく、特に委員長等の幹部議員との関係にそれが望まれる。1988年法の第114条から第116条の規定は、1980年代に生じた困難な状況における政府の対応として導入されたものであった。しかし収入役が、議員は特定の政策を遂行するために選挙で選ばれた（しばしば政党の公約がその背景にある）ことを認識し、また他方で議員が、収入役は専門的な基準（その基準に従って行動する）を有していると認識するならば、望ましい関係を維持することは可能である。

地方団体が「資格のある職員」に1972年法の第151条に基づく法律上の責任を負わせなくてはならないという法律上の義務とは別に、それ以外の者にも責任を負わせることもできるが、このことがその職員と議員の関係に影響を及ぼすこともある。

地方団体は第151条に規定された地位にある職員の他には、だれも指名することができない。採用されている地方団体からの合法的かつ合理的な命令を、任命された際の権限の範囲内で遂行することは、収入役の義務である。しかし、地方団体は収入役に対し、あるいは他のいかなる関連する職員に対しても、違法な行為を求める権限はない。そのような要求は無効であり、実施することはできない。収入役がそのような義務の上で矛盾が生じたと考えた場合には、法律の範囲内で専門的に行動することがその第一の義務である。

地方団体の職員との関係

財務会計公認協会の報告書では、収入役は幹部職員との意見を交換する密接な関係が必要であり、収入役の責任は、地方団体において最高の意思決定レベルであるマネージメント・チームとしての活

動において果たさなければならないと述べられている。

事務総長 (chief executive) とその他の幹部職員とも、職務上の緊密な関係が必要である。収入役は、地方団体の財政委員会の鍵となるアドバイザーとしての機能を果たし、事務総長とともに政策委員会 (Policy Committee) あるいは政策資源委員会 (Policy and Resources Committee) のアドバイザーでもある。幹部職員間の緊密な関係の必要性は、1989年の「地方自治および住宅法」の規定においても触れられており、給与職員としての最高位である事務総長の詳細な義務と、監視を行う職員 (一般的には地方団体の事務弁護士) の詳細な義務とに関し、地方団体の財政上の問題か否かに限らず、様々な活動や潜在的な活動の規制について規定されている。法の規定に基づく報告書が出される前には、こうした幹部職員間の緊密な協議が、法により求められている。

また同様に、財政部局と地方団体のその他の部局との緊密な仕事上の関係が必要であり、そうした関係を維持することは収入役の責任である。こうした関係は、財務情報の提供、および効果的な管理と政策決定を推進するための助言が含まれるであろう。すべての委員会 (財務および政策を担当する委員会のみならずサービスにかかわる支出を担当する委員会も) は、委員会が作成する提案の財政的な意味を知らされなければならない。また収入役は、財政的な意味に関して報告に参加すべきであり、同時に委員会に出席して提案にも参加すべきである。

より多くのサービスが、民間企業と委託契約されたり、各サービス部局の予算責任者に権限委任されているにつれて、収入役の役割における重点が、詳細な財務記録の管理から財政的な業績の監視と予算の順守へと変化している。しかしながら、地方団体の財政に対する最高責任は、依然として収入役にある。

収入役は、財政部局の効果的な管理に関して直接の責任を有しており、また直接の活動なのか、第三者への委託契約なのか、各サービス部局の予算責任者に委託したのかにかかわらず、技術的な責任を有している。それらの責任として、次のようなものがある。

- 地方団体のすべての財政上の問題に対する助言
- 借入および資本財政
- キャッシュ・フローの管理
- 保険
- 投資の管理
- 収入の徴収 (通常、サービス部局と合同で責任を有する)
- 債権者への支払い
- 財務記録の収集および監査のためにそれらを提供すること

収入役の個人的責任

裁判所は、特殊なケースとして、地方団体の特定の支出を違法とすることがある。その際、「違法とされた支出に対し責任を有するものは、当該地方団体に対し支出の一部または全額を返済しなければならない」という命令が裁判所から下される場合がある (1982年「地方財政法」の第19条)。こうした命令は、特定の個人が不正な行為をしたことが裁判所において明白になった場合にのみ行われる。

特定の支出に対し「責任を有するもの」が誰なのかについての裁判所の判断基準は、あまり明確でない。しかしながら、一つの指針として、収入役に以下の行為があった場合、責任を有するものとされる可能性が高い。

- 収入役が権限を委任した範囲内で違法な支出が行われた場合
- 収入役が職員に対しその財務行為の結果に関する助言を怠った場合、あるいは職員に対し明らかにすべき財務情報を提供しなかった場合
- 収入役が不注意によりその支出が違法であることに気づかなかった場合、あるいは違法の可能性を知っていたが、法律上の助言を受けなかったり、あるいはそういう疑問を放置していた場合
- 正確な金額を徴収しなかったことにより損失が生じた場合
- 収入役の不注意あるいは悪意により損失が生じた場合

プロフェッショナルとしての責任

法に規定される法律上の義務と個人的な責任に加えて、会計士協会の会員として、収入役はその協会の要求に見合ったプロフェッショナルとしての責任を有する。

財務会計公認協会は、協会員が順守しなければならない専門実務基準 (Standards of Professional Practice) を発行している。これまでのところ、次の4つの基準が発行されている。

- 倫理規範 (1992年5月)
- 税務管理 (1992年2月)
- 財務報告 (1993年8月)
- 財務管理 (1995年3月)

参考文献

- ・ *The Role of the Chief Finance Officer in Financial Administration in Local Government - An Institute Statement* (CIFFA, 1993)

第11章 財務管理 (Treasury Management)

本章では、次のことを扱う。

- 財務会計公認協会の規則に従って財務管理戦略を立てる際に注意すべき問題
- 資本会計と財務管理との関係
- 地方団体の日常の財源
- キャッシュ・フローの予測
- 財務管理にかかわる監査官の役割

財務管理戦略

資本財政の健全な戦略が必要となるのは、地方団体による借入の規模、投資会計と収益会計におけるキャッシュ管理の相互関係、地方団体が投資を目的とした準備資金を持つことなどである。地方団体は、こうした活動が能率的で矛盾のない方法で行われるよう、財務管理戦略を持つ必要がある。

財務管理戦略には、次のことを考慮する必要がある。

- 将来の投資会計および収益会計におけるキャッシュ・フロー
- 現在ある借入負債額の概要、および返済の額とタイミング
- 収益準備金や資本収入などの内部財源の有効性
- 利用すべきあるいは投資すべきである資金の範囲、またその利用方法
- 借入および起債を含む他の資金確保の代替案、またそこでの費用と便益
- 経済指標と金利の傾向

財務管理戦略の再検討とは、将来の議会の財政政策を決定するために議員が必要とする情報を作り出すことである。それを補助するために、財務会計公認協会では「地方団体の財務管理規則」(Code of Practice on Treasury Management in Local Authorities) を発行しており、また警察に関しては内務省による「財務管理実務規則」(Code of Practice on Financial Management) が適用される。

地方団体が財務管理戦略の一部として行う決定のいくつかは、1989年の「地方自治および住宅法」(以下、1989年法と呼ぶ) で規定されている。例えば、1989年法の第45条には、財政年度開始前に議会の本会議において次のことを決定することが求められている。

- 未払いの借入金限度額
- 上記を含む短期借入の限度額
- 変動金利の場合の支払われるべき利率の限度

これらの限度は将来の数年間にわたって拘束するものとなろうが、議会の新たな議決によって年度内に修正される場合もある。

また、地方団体が次のことを望むならば、正式な決定をしなければならない。

- 起債許可の他の地方団体への譲渡

- 借入やその他の起債を資本支出の財源に充てるために起債許可を使うこと
- 負債に見合う利用可能資本収入の一部を自発的に取っておくこと。すなわち、資本収入の総額に対して準備金として蓄えておく額を、法律上の割合より大きくすること。
- 資本支出の財源として資本収入を充てること

(「起債許可」「起債」「利用可能資本収入」については、第4章を参照のこと)。

上記のような要求はすべて、財務会計公認協会の規則で推奨された手続きであり、規則は地方団体が毎年公式の財政方針を作成することを勧めている。また、法で扱っている事項に加えて、この規則において推奨されているのは、次のような地方団体の重要事項に関する正式な手続きの適用である。

- 財務管理の運営に関して承認された活動の定義
- 地方団体の財務管理戦略の定式化
- 資本財源を生み出す承認された方法のリスト化
- 承認された財源の定義
- 投資対象として承認された組織の定義
- 外部の基金管理者を使うかどうか
- 委員会や職員への特定の権限委任
- 見直しの要請
- 収入役による報告書

財務会計公認協会の規則(大部分の地方団体によってすでに採用されている)によれば、財務管理のための枠組みは議員が承認することになっているが、財務管理は技術性が高いため、実務は通常、明確な規定に基づいて収入役とそのスタッフに委任されている。

財務報告は、この過程において欠くことのできないものであり、上の規則では、財政年度が始まる前に作成される当該年度の財政的要求に関する戦略報告書とは別に、当該年度終了後できるだけ早く、次の諸点に関するわかりやすい年次報告書が作成されなければならないとされている。

- 承認された戦略に対応できた程度
- 委託された権限の行使
- 当該年度に行われた借入および負債の返済
- 地方団体の負債の概要、および目標との比較
- 当該年度に作成された起債計画、あるいは打ち切られたその他の起債計画
- 当該年度に行った投資、あるいは回収した投資
- 投資による収入に関する目標との比較
- 過去数年間での資本財政の傾向

議員が承認した政策に基づいて監視できるようにするため、当該会計年度を通じた頻繁な報告が望ましい。

資本会計

1994年度には、地方団体における新しい資本会計制度が導入され、以前の貸借対照表が変更され、

そこでの資産と借入の取り扱いを民間企業による貸借対照表に近づけようとした。新しい制度の下では、各サービスの収益会計にかかわる料金収入は、資本支出の財源とは無関係である。

起債許可によって財源とされた借入金の元利返済は、「資産管理収益会計」(asset management revenue account)として別に処理され、各サービスの会計とは直接の影響がない。

サービスの提供のために利用されたすべての固定資産に関する料金は、そのサービスの収益会計に計上されなければならない。当該年度に支出された資本支出は、固定資産の価値を高めることになり、従って料金も引き上げられる。この例をあげると、学校の暖房設備を改善する場合には、資本支出がなされるが、これに伴って学校の収益会計に繰り入れられる料金も増えることになる。地方団体は、どのように料金を定めるかに関して柔軟性を持っているが、次のような費用は最小限にしなければならない。

●サービスを目的とした資産に対する減価償却

●これらの資産に対する概念的な利息

新しい資本会計制度は、地方団体の資本財政の現実を映し出しているが、資本計画とそれらの財源となる借入とは直接の関係はない。地方団体が契約に従って請負業者にその資本財産やサービスに対して支払いを行う際には、地方団体のキャッシュ・フローの状態によってその総体的な借入に直接の影響が現れることもあり、そうでないこともある。長期的にみて、もし資本支出が起債許可を財源としている場合には、借入の増加という影響が生じるであろうが、こうした借入を構成しているそれぞれの借入に関しては、資産の耐用期間とはつながらない。むしろ借入金の一覧リストは地方団体の借入財務管理戦略によって決定されるものであろう。

地方団体の日常の財務

これまで述べてきたように、各地方団体は少なくとも年に一度、資本財政政策についての公式な議決が必要である。資本会計および収益会計を含む地方団体のキャッシュ・フローにかかわる日常の管理責任は、収入役にある。その目標は、地方団体にとって最小の費用でその職務を遂行し、また最小の危険と最大の利益を生むようにすることである。

収益会計におけるキャッシュ・フローの管理にかかわる全般的な原則は次の通りである。

●収入は、できる限り敏速に徴収されるべきである。

●滞納金については十分に監視し、ただちに未払い金を徴収する行動をとるべきである。

●債務の支払いは、支払期日について合意された方針に基づいて管理されるべきである。

●余剰金については、適当な期間、利子収入のための投資に向けられるべきである。

●資金が切迫した場合の短期借入は、地方団体にとって最小の費用で、できる限り短期間で行うべきである。

●取引は、法律と地方団体の財務政策方針に従って行われるべきである。

キャッシュ・フローの予測

収入役は、地方団体のキャッシュ・フローに関して少なくとも12ヶ月前に、次の諸点を考慮しつつ

予測を立てる必要がある。

- 人件費の支払いや資本会計から出される請負業者への支払いの支払期日、またそれらの金額
- 主要な資本支出の支払期日
- その他の支出に関する年間を通じたパターン
- 借入金に関して、その支払期日と金額
- 警察補助金、住宅補助金、地方交付金等の特定補助金、あるいは非居住用レイト基金からの分配金の収入等、主要な収入項目に関して、その受入期日
- その他の収入に関する年間を通じたパターン

これにより収入役は、地方団体が金融市場から借り入れたり、あるいは金融市場へ投資したりできる時期について、年間を通じた全般的な予測を持つことができる。この予測に対し十分な注意を払い、その調整をしなければならない。

一日の初まりには、前日の終業時における地方団体の銀行残高を確認しておかなければならない。多くの地方団体は、銀行と直接コンピュータでつながっており、銀行残高はいつでもスクリーンで見ることができる。そして、収入役は以下のことを予測する。

- 地方団体が当日支払う予定の金額
- 当日の予定収入額

その後、その当日に金融市場から借入あるいは投資すべき金額を決定する。

議員は、地方団体が健全な財務監視制度を備えており、それは財務会計公認協会の『財務管理実務規則』(Treasury Management Code of Practice) に従っているかどうかについて確認する必要がある。

監査官の役割

内部監査官および外部監査官は、地方団体の借入額を考慮しつつ、財務管理に関して様々な役割を果たしている。監査官は、特に次のことを確認する。

- 財務管理戦略を展開するため、適切な準備を行うこと
- すべての取引に適切なチェックがなされていること
- 資金管理のシステムが地方団体の資金を保護すること
- 資金管理のシステムが高い金銭的効率性を達成していること

●地方団体が法律および適切な会計規則(財務会計公認協会の『地方団体における財務管理の実務規則』(Code of Practice on Treasury Management in Local Authorities) を含む) に従っていること

1986年に、監査委員会は『地方団体におけるキャッシュ・フロー管理の改善』(Improving Cash Flow Management in Local Government) という研究を公表した。また監査委員会は、財務会計公認協会の規則を支持している。

参考文献

- *Improving Cash Flow in Local Government* (Audit Commission, 1986)
- *Treasury Management in Local Authorities—A Code of Practice and Guide for Chief Finance Officers* (CIPFA, 1992)

第12章 内部監査と外部監査

内部監査 (Internal Audit)

環境大臣による1983年の「経理および監査規則」(The Accounts and Audit Regulations)は、すべての地方団体が適切で効果的な内部監査制度を備えることを求めている。

監査実務評議会 (The Auditing Practices Board) の監査ガイドラインである『内部監査官のための手引き』(Guidance for Internal Auditors)によれば、内部監査は次のように定義されている。

「内部監査は、組織の管理者によって作られた独立した評価機能であり、組織に対する業務として内部統制システムを検討する。また内部監査は、適切に、経済的に、効率的に、かつ効果的に財源が利用されているかどうかに関して調査する内部統制の適切性について、客観的に調査し、評価し、報告すること。」

またこのガイドラインは、内部監査の役割について次のように明確にしている。

「組織における内部統制の範囲を定義することは管理者の責任であり、内部監査が効果的な内部統制を肩がわりするものではない。内部監査は、内部統制に寄与するものである……。内部監査の活動は、経営者の責任としての内部統制を強化することになる。」

管理・財政・運営に関する統制システムの適切性、およびそれら実務の効率性に関して、検討し、評価し、報告することが内部監査の責務であり、次の内容を含む。

- 既に決まっている政策・計画・手続きの適切性、これらの順守の程度、そしてその財政的な影響
- 従来からの指導指針の適切性
- 組織・人事・監督体制の適切性
- どの資産や利息が監査の対象となるか、また無駄使い・浪費・非効率な行政・低い金銭的効率性・詐欺、あるいはその他の原因により生じる損失から守られるべきなのか
- 財政上の情報またはその他の管理上の情報の適切性・確実性・完全性、およびそれらの情報に基づいて、判定し、評価し、分類し、報告し、活動するために使われた手段
- 開発中のシステムを含むコンピュータ・システムの完全性
- 過去に判明した弱点の改善措置に対するフォローアップ

監査官は、環境と地域の利益を確保するための活動を含む組織の活動に対して、設置され維持されている内部統制のシステムに関して、検討し、評価し、報告する責任を有している。しかしながら、監査官の直接的な権限の領域外にある管理上のあるいは専門的な決定に関しては、監査官がその領域に権限を与えられたかまた権限を維持していない限り、検討し、評価し、報告すべきではない。組織がこうした領域に関して第三者としての意見を望むならば、その他の適当な資格と経験を持った検討機関のサービスを依頼するべきである。上に述べた責任を果たすため、内部監査には独立性が不可欠である。しかしながら、その他の部局や外部監査との緊密な職務上の関係も、効果的な内部監査のた

めに不可欠である。

内部監査が、申し立てのあった詐欺やその他の違法行為に関する相談や調査などの追加的な業務を引き受けることは一般的に問題はない。このような追加的な業務は、独立性が犯されることがないように、委員会によって承認される。

各地方団体は、外部監査官の法律上の報告書（次節参照）や内部監査官の年間報告書を検討する責任を有する委員会を持たなければならない。これには、財政委員会や業績評価小委員会あるいは類似の小委員会があたる。

このような効果的な内部監査のための規則は、組織内部に限った機能を持つ組織にも、外部のサービス提供者と契約を結ぶ組織にも、同様に適用される。後者の場合、組織としては、外部サービス提供者に対する具体的な規定を含んだ基準を確保しなければならない。

外部監査

1982年の「地方財政法」（以下、1982年法と呼ぶ）は、イングランドおよびウェールズにおける地方団体の監査に関する新しい制度を導入した。1982年法は、監査委員会(Audit Commission)を設置し、この委員会がイングランドおよびウェールズの地方団体に監査官を任命するという責任を負う。監査委員会によって任命される監査官は、役人でも民間人でもなく、監査委員会に所属する個人である。監査委員会については後述する。

監査実務規則 (Code of Audit Practice)

1982年法に基づいて任命されるすべての監査官は、監査実施中、監査委員会の監査実務規則を遵守しなければならない。国会の承認を必要とするこの規則は、監査官が法に従って義務を遂行する方法を定めており、また監査官が用いる基準(standards)、手続き(procedures)、および専門技術(techniques)に関して、監査委員会が最もふさわしいと考える専門的実務を明記している。

外部監査官の義務

外部監査官の基本的な義務に関しては、1982年法の第15条に規定されており、次のことが求められている。

- 第23条の規則に従った会計報告が準備され、また会計報告に適用されるすべての法的規則に適合していること
- 会計報告を作成するに際し適切な方法が維持されていること
- 監査を受ける団体は、その財源の利用に関して経済性・能率性・効率性を保証する適切な仕組みを備えていること

こうした義務を遂行する上で、監査官は当分の間、現在の監査実務規則に従わなければならない。また監査官は、監査中に判明したいかなる事項に対しても、公益を考慮し、当該団体に検討させるためかあるいは住民の注意を喚起するために、それを報告書に記載するかどうかを判断しなければならない。さらに、そうした事項が、中間報告書として最終的な報告書よりも前に速やかに公表されるべ

きかどうかについても、公益を考慮して判断しなければならない。

外部監査官には、合法性の問題、不正による損害、経理に対する疑問を表明する権利に関連して特別な義務が負わされており、これらの義務を遂行するために、監査目的に必要と考えられるすべての文書にアクセスすることができる。

監査官が違法な支出があると判断する場合、1982年法の第19条に基づいて、その支出が違法であることを宣言するよう裁判所に求めることができる(環境大臣が制裁措置をとった場合を除く)。このような宣言が行われた場合には、裁判所はこの件の責任者に対して、支出の一部または全額を返済し、経理帳簿を訂正するよう命令することができる。

また、1982年法の第20条に基づいて、監査官が次のような事態を発見した場合に、監査官はその人物の責任となる損失あるいは損害の額、場合によってはそれらの総額を証明しなければならない。その証明に対しては、控訴する権利も認められている。

●会計に本来含まれるべき金額が含まれず、まだそのことが環境大臣の制裁を受けていない場合

●損失あるいは損害が、悪意の不正によってもたらされた場合

1988年「地方自治法」の第30条は、外部監査官に対し特定の状況において、いわゆる「停止権限」(stop power)として知られている権能を与えた。これには、監査官が地方団体あるいはその職員が特定の行動を起こさないよう、あるいは継続しないように求める「禁止命令」('prohibition' order)を発することができるという規定されている。監査官は地方団体あるいはその職員が次のような事態にかかわっていると確信を持った場合、禁止命令を発することができる。

●地方団体に違法な支出をもたらす決定を下そうとしている(あるいはそういう決定を下した)場合

●違法、あるいは地方団体に損失・損害をもたらす行動を起こそうとしている(あるいはそういう行動を起こした)場合

●違法な支出を計上しようとしている場合

監査官が禁止命令を発した場合、監査官は命令書を地方団体および関係者に送付しなければならない。その後、監査官は7日以内に命令を発した理由を明らかにしなければならない。理由が明らかにされなかった場合には、命令は無効となる。しかし、適正に命令が発せられた場合には、地方団体あるいはその職員は禁止命令に反する決定を下し、実施し、あるいはその決定に基づいて行動することは違法となる。

地方団体(その職員ではない)は、28日以内に、禁止命令に対して控訴することができる。しかし、その控訴が認められた場合であっても、地方団体は控訴に関する監査官の費用を支払わなくてはならない場合もあり、また監査官の禁止命令に要した費用も支払わなくてはならない場合もある。

禁止命令は、次の場合まで効力を有している。

●監査官によって無効とされた場合

●控訴を審査した高等裁判所によって、無効が宣言された場合

法の規定に基づけば、監査官が禁止命令を変えることができないことは極めて明白である。

公益のための報告書

1982年法の第15条により外部監査官は、監査中に問題が生じていると感じた場合に、公共の利益のための報告書を作成することが求められている。このような報告書が提出された場合には、議員は特別な注意を払う必要があり、それはこの報告書が納税者に対して公表される公的な文書であり、通常、望ましくない事態に対して注意を喚起するものであるからである。公益のための報告書が実質的に意味を持つことがらは、次のようなものである。

- 法の規則に従っていない事例
- 一般会計・カウティ基金・住宅特別会計における欠損
- 事実、すなわち報告書に書かれた監査官の意見が、裏付けられた場合
- 財源の活用に関して、経済性・能率性・効率性を守る仕組みの欠如あるいはその弱点
- 詳細なサービスやサービス委託契約の遂行に対する適切なコントロールの欠陥
- 不必要な支出、または浪費・贅沢・不十分な財務管理、低い金銭的効率性、過失、その他の原因による収入の欠損
- 責任が適切に果たされなかった場合
- 1982年法の第19条および第20条に規定されている妨害行為
- 不正あるいは詐欺行為

1992年の「地方自治法」に基づく新しい権限

1992年「地方自治法」の第5条によって、監査官は議会の本会議において検討するための勧告書を提出するよう求められた。議会は、検討後、勧告書について公式に応えなければならない。

監査前における住民の閲覧

会計帳簿および書類は、監査が実施される前の15日間、住民に公開されなければならない。関心のあるものは誰でもこれらの会計帳簿、および「関連する図書、証書、契約書、請求書、領収書のすべて」を調査することが許されており、また複写することも認められている。

これらの会計帳簿が関係するいかなる地域の有権者あるいはその代理人は、外部監査官の前で会計帳簿に関して質問することが許されている。またすべての有権者は、監査官あるいは地方団体に事前に通告することによって、合法性、不正による損失、会計帳簿への不記載、あるいは監査官が公益に照らして報告書に記載したいいかなる事項に関しても、監査官の前で異議を申し立てることができる。

特別監査

監査委員会は、有権者から特別監査の請求がなされた場合、監査委員会の任命する監査官に特別監査を行うよう命じることができる。また、監査官の報告書を検討した結果に基づいて、あるいは他の理由によっても、監査委員会が望ましいと判断する場合には、特別監査を命じることができる。さらに環境大臣も、公益に照らして特別監査が望ましいと判断した場合には、監査委員会に特別監査を命じることができる。

監査委員会

監査委員会の議長と委員は、国務大臣によって指名される。委員の場合は、地方団体協議会やその他の団体との調整を経てから任命を受ける。

監査委員会は法人格を有する団体である。すなわち、独立した法的資格を有し、契約を結び、その名称で告訴し、あるいは告訴を受けることが可能である。さらに、国のために活動を行っているわけではなく、また委員会のメンバーおよびスタッフも公務員ではない。

監査委員会は、独立した会計を有しており、委員会が決定した監査手数料に基づいて、監査を行った団体から徴収した手数料が主たる収入である。委員会の会計は監査院長 (the Comptroller and Auditor General) によって審査され、委員会は年次報告を公表することが義務づけられている。年次報告は大臣に送付され、大臣が国会に提出する。

委員会は、監査を行うという責任の他に、次に述べる事項を処理しあるいは促進する。

●地方団体のサービス、および1982年法に基づいて監査が義務づけられている団体のサービスに関して、その経済性・能率性・効率性を改善するための、またはそうした団体の財務管理およびその他の管理を改善するための提言を可能にする比較研究およびその他の研究

●これらの団体のサービスの提供に関するその他の研究

そして、監査院長とその他の委員との協議の結果として、

●次の事項の影響に関する調査報告のために研究を行うこと（「第27条研究」として知られている）

—法律の特定の規定の適用について

—国務大臣からの指揮あるいは支持について

地方団体のサービス、および1982年法に基づいて監査が義務づけられている団体のサービスに関する経済性・能率性・効率性についての研究、およびそうした団体の財務管理についての研究

1989年「地方自治・住宅法」の第184条では、監査委員会の機能が拡大され、NHS（国民医療保健制度）の監査も含むこととなった。1992年「地方自治法」の第1編では、さらに委員会の機能が拡大され、シティズンズ・チャーター（Citizen's Charter）との関連において重要な役割を持つようになった。このシティズンズ・チャーターに関しては、第15章で後述する。

参考文献

- ・ *Audit in the Public Sector (Third Revised Edition)* (CIPFA, 1993)
- ・ *Internal Audit Made Simple* (CIPFA, 1989)

第13章 住宅財政

住宅行政は、ディストリクトおよびバラによって提供される最も重要なサービスのひとつである。また住宅行政は、「制限付き」('ring-fenced')の別会計を持つ唯一のサービスであり、これは住宅特別会計 (housing revenue account = HRA) と呼ばれている。住宅特別会計には、1985年の「住宅法」に基づいて提供されている住宅に関連する支出と収入を記録することが、法により規定されている。住宅所有者に対する住宅修繕手当などのサービスは、一般基金に計上される。

住宅財政の全般の制度は、1990年4月1日に変更され、現在の住宅収益財政に関する新制度は、資本支出統制のシステムと並行して、1989年の「地方自治および住宅法」(以下、1989年法)に規定されている。

住宅に対して責任を有する地方団体(住宅当局=housing authorities)は、ディストリクト、バラ、シティ・オブ・ロンドン、単一自治体である。1989年法に基づき、住宅当局は次の義務を負う。

- 新財政年度の始まる4月1日に先立ち、翌年度の住宅特別会計における赤字を防止するための計画を1月か2月に策定すること
- それらの計画を実施すること
- その計画の効果を監視し、必要であれば住宅特別会計の赤字をできる限り避けるために計画を修正すること
- 一般基金とは別に、住宅特別会計を維持すること

住宅特別会計

1989年法は、住宅特別会計に関連し次のことも規定している。

- 住宅特別会計が関係する資産
- 住宅特別会計に計上すべき収入および支出の項目

・資産 (Properties)

住宅特別会計は、1985年「住宅法」の第1章および第2章で規定された住宅の提供に関する収入および支出を明らかにするよう求められている。すなわち、資産は住宅を供給するための一般的な権限に基づいて取得され、住宅はその他の特定の住宅関係法に基づいて取得される。転売のための土地取得、または売却のための住宅建設に関する取り扱いは、住宅特別会計とは別である。

・収入および支出の項目

住宅特別会計に計上される収入の項目は、以下のものである。

- 住宅特別会計の資産に対する家賃、および料金(例、暖房費等)。これは借家人に対する家賃割引 (rent rebates) を差し引く前の金額である。

- 住宅特別会計の助成金（金額がプラスの場合）（この章で後述する）。
- 住宅特別会計への繰入金（修繕費の借家人分担金，あるいは例えば養護施設の管理人の費用等の社会保障委員会の負担金）。
- 環境大臣が地方団体に住宅特別会計に移行するよう命じた額。通常は，大臣がこのような命令を出すことはないが，地方団体の統制が及ばないという状況により，住宅特別会計が大幅に赤字になった場合，大臣は赤字を補填するために一般基金などのその他の会計から繰入れを命じる場合がある。
- 地方団体が修繕費負担を分散するための修繕費別会計を持っている場合，その会計からの繰入金。
- 地方団体の自由裁量による家賃割引制度に対して支払われる一般会計基金からの収入。
- 回収できない貸付金（bad-debt）を穴埋めするための準備金のうち，余った額。
- 抵当権の利子，住宅特別会計の国家現金収支（national cash balance）に対する利子，赤字の償還のために蓄えておいた資本収入の利子，を含む利子収入。
- 前年度からの繰越残高（ただし，新制度が始められた1990年度における最初の繰越残高は，住宅一軒につき150ポンド以内，あるいは総額5百万ポンドを超えない額）。
- 住宅特別会計の借家人や住宅に対するサービスに関連する直営サービス組織（direct service organisation = DSO）によって獲得された利益。1989年法の第4章第1条第9項に基づいて，環境大臣が特別に求める住宅特別会計の繰入金（ただし，直営サービス組織による赤字は住宅特別会計に計上しない）。
- コミュニティ全体による住宅設備の利用によって住宅特別会計の支出になる項目に対する一般基金からの給付金。

住宅特別会計に計上される支出の項目は次のものである。

- 修繕，管理，維持費用。
- 住宅特別会計の資産に関し，地方団体が支払わなければならない家賃，税金，およびその他の料金。
- すべての家賃割引手当。
- 住宅特別会計の助成金（金額がマイナスの場合）。地方団体は，このマイナスの助成金と同額を，一般基金等のその他の会計に移行しなければならない。
- 回収できない貸付金のための準備金。
- 地方団体が修繕費負担を分散するための修繕費別会計を持っている場合，それへの繰入金。
- 赤字の償還のために蓄えておいた資本収入と住宅特別会計による国家現金収支による利子収入を，住宅特別会計の未払いの借金が超える場合，国家の投資資金手数料。法に基づいて，財政年度の開始時点で地方団体は，住宅特別会計における国の未払いの純負債の，少なくとも2%を返済しなければならない規則である。しかし，地方団体の判断によっては，借金を早く返済するために準備金を多くすることはできる。

◎前年度の予想できない偶発的な負債に伴う支出。

1989年法は、住宅財政に関し、従来より厳しい管理体制を導入した。また、地方団体が住宅賃貸料に対して地方税等から補填することを禁じた。これは、住宅特別会計に計上するこの種の項目がないことから明かである。

財務会計公認協会は、住宅特別会計に関する手引きを折に触れて発行しており、1995年2月には『住宅のための経理』(Accounting for Housing)を発行した。この手引きでは、1990年4月1日以来の制限付きの住宅特別会計への経理上の要請について説明している。

ガレージ・店舗・児童公園・高齢者身障者の施設の管理人など、地方団体のその他のサービス部門と共同で総合的な住宅を維持することは、制限付きの住宅特別会計の範囲を超えてしまう可能性がある。住宅特別会計に計上する支出とは「1985年「住宅法」の第2編に基づいて提供された……住宅およびその他の建物に関する……支出」であると定義されているが、この定義が曖昧なため、それぞれの住宅当局によって異なった解釈がなされてしまった。結果として、ある住宅当局では、店舗を公共住宅の建物の一部として、住宅サービスの借家人と同様に特別住宅会計に計上し、反対に近隣の地方団体は、この店舗を地域のビジネスに対するサービスとして一般基金に計上するという事も起こり得る。1995年4月、環境省は通達により、住宅特別会計の制限の範囲を明確にし、またこの通達で、地方団体がある項目を住宅特別基金に計上するか、あるいは一般基金に計上するかを判断する際に考慮すべき点も示した。

住宅賃貸料

地方団体は、独自の家賃水準を決定する権限を依然として有しているが、中央政府はこの家賃水準に影響を与えたいと考えている。

1989年の住宅財政改革の一環として、政府は次のような新しい家賃政策を示した。

- ◎家賃収入の総額は、イングランド全体の公営住宅のストック量を考慮しつつ決定すること
- ◎国全体の家賃収入に占める各住宅当局の家賃収入の比率は、その住宅ストックの量と種類、その地域の住宅需要、およびその地域の住宅価格に関する資料に基づいて決定すること

政府は、家賃引き上げに関するガイドラインを発行した。これは地方団体の家賃を、政府が適当と考える水準に近づけることを意図している。1995年度における家賃上昇率は、イングランドで7.25%と予想される。ガイドラインでは、住宅需要の違いにより上昇率に幅を持たせており、1995年度はイングランド南東部などの住宅需要の高い地域で、週2.87ポンド、イングランド北東部などの需要の低い地域で、週1.82ポンドとされている。

ここで重要なのは、地方団体によって設定される実際の家賃水準は地域の状況に基づいているが、住宅特別会計に対する補助金の算定は、ガイドラインの家賃上昇値に基づいて行われるということである。

家賃割引 (Rent Rebates)

住宅財政制度は、多くの地方団体に家賃の引き上げに対するプレッシャーとして機能しているが、多くの借家人が住宅手当 (housing benefit) として、家賃支払いに援助を受ける資格を有している。公営住宅の借家人に対する住宅手当は、「家賃割引」として知られている。

家賃割引の費用は、住宅助成金として計算される。この制度に関しては次節にて解説する。

住宅助成金 (HRA Subsidy)

現在の住宅特別会計に関する住宅助成金制度は、1990年4月1日より施行され、次の項目が一つに置き換えられた。

●旧住宅助成金

●住宅手当助成金のうち住宅特別会計の項目

●住宅特別会計への、あるいは住宅特別会計からの一般レイト基金助成金

新しい住宅助成金制度の原則は、住宅特別会計の収入と支出の項目間の溝を埋めることにある。したがって助成金の額は、プラスの場合とマイナスの場合がありうる。もし助成金がプラスの場合、政府は地方団体に助成金を支払う。逆にマイナスの場合、地方団体は住宅特別会計から一般基金等のその他の会計へ、相当する金額を繰り入れることが求められる。

住宅特別会計助成金の算定は、実際の数字ではなく計算上の数値に基づいて行われ、計算上の支出から計算上の収入を引いた残りが、助成金額となる。

表13-1は、助成金算定の簡単な例として、7000戸の住宅を有するイングランド南東部の比較的家賃の高い地域における算定方式である。

表13-1の例では、家賃割引の費用を含む住宅特別会計の歳出はすべて借家人からの家賃収入で十分に賄えるということを示しており、一般基金によるサービスに対して拠出できることになる。

計算上の総収入は、1990年度に実際に設定された家賃を元に、政府による手引きの引き上げ率を考慮して計算された。

表13-2は、別の地域の同様の住宅数を保有する地方団体における助成金の算定方式であるが、上の地方団体とは全く違っている。

表13-2の地方団体は、公営住宅の費用に対して助成金を受ける資格を有しているといえる。また住宅助成金制度では、表13-2の地方団体は家賃割引に対する拠出金として、これを計上するよう求めている。

住宅助成金の算定が、実際の数字でなく計算上の数値を基準にして行われるので、地方団体が受け取る助成金の額は、地方団体が予想した額より少なくなる場合もある。同様に、マイナスの助成金についても、地方団体の予想より多くなる場合もある。

財務会計公認協会は、『住宅財政—第2版』(Housing Finance-Second Edition) を発行し、住宅財政について包括的に解説している。増補版は、1993年12月に発行され住宅財政の全般に関する最新情報を提供している。

表 13-1 住宅特別会計助成金算定方式

(南東イングランドの地方団体の例)

計算上の支出		百万£	計算上の収入		百万£
管理および修繕のための 計算上の支出		5.7	計算上の総家賃収入		11.1
承認済投資支出の返済分		1.5	準備金としての資本収入 による利子		0.8
家賃割引		3.0	その他の収入		0.0
(十) その他の支出		0.2	(十)		
計算上の総支出		10.4	計算上の総収入		11.9
住宅特別会計助成金		= 10.4 - 11.9			
(百万ポンド)		= -1.5 (負の助成金)			

表 13-2 住宅特別会計助成金算定方式

(北イングランドの地方団体の例)

計算上の支出		百万£	計算上の収入		百万£
管理および修繕のための 計算上の支出		4.2	計算上の総家賃収入		7.4
承認済投資支出の返済分		1.5	準備金としての資本収入 による利子		0.8
家賃割引		3.0	その他の収入		0.0
(十) その他の支出		0.2	(十)		
計算上の総支出		8.9	計算上の総収入		8.2
住宅特別会計助成金		= 8.9 - 8.2			
(百万ポンド)		= 0.7			

住宅特別会計の統計

財務会計公認協会の統計情報サービスでは、過去数年間の地方団体の住宅特別会計にかかわる情報を集めている。この統計は、住宅特別会計の全般的な概観を知るのに役立つ。

表13-3は、閉鎖的な住宅特別会計が始められた1990年度の数値と、最も新しい1994年度の数値である(抜粋)。1990年度に関しては、1994年度の水準のインフレを考慮し、比較が容易にできるようになっている。

1990年度も1994年度も、総支出と総収入が同じであるが、これは住宅特別会計の規則で求められていることである。インフレ調節をしていない1990年度の統計によれば、政府助成金は家賃割引による

表 13-3 住宅特別会計 (抜粋)

(イングランドおよびウェールズ, 1990-1994 年度)

	1990 年度 見積額 インフレ調整なし (単位 100 万 £)	1990 年度 見積額 インフレ調整済み (単位 100 万 £)	1994 年度 見積額 インフレ調整なし (単位 100 万 £)
監督・管理	1,148	1,440	1,689
修繕・維持	1,671	2,096	2,055
家賃割引	2,096	2,630	3,719
利払い・借金返済金 (純)	1,934	2,426	2,203
資本支出	90	113	382
その他	180	226	217
総支出計	7,119	8,931	10,265
家賃	4,250	5,332	6,204
その他借家人への料金	68	85	231
政府助成金	2,592	3,252	3,616
その他	209	262	214
総収入計	7,119	8,931	10,265

出典：SIS Housing Revenue Account Statistics 1990, 1994

支出よりも約5億ポンド多い。すなわち、政府はこの助成金によって地方団体による公営住宅の提供も助成していることになる。しかしながら、1994年度では、政府助成金は家賃割引による支出よりも約1億ポンド少ない。すなわち結果的に、多くの借家人は、公営住宅の家賃を全額支払っているだけでなく、家賃割引制度にも貢献していることになる。

インフレを調整した1990年度と1994年度を比較すると、実質額では家賃割引の費用が40%、政府助成金は11%、家賃収入および借家人からのその他の料金収入は19%増加した。

購入の権利

最近までの数年間、公営住宅の借家人は、2年以上借家契約をしていたことを条件として、その住宅を購入する権利を有している。この購入の権利がさらに強化され、借家契約の期間によって一戸建ては60%まで、またアパートは70%まで購入価格が割り引きされ、また地方団体は住宅購入のためのローンに関する援助を求められている。しかし一般市場に、地方団体のローンよりも有利なものがあるので、多くの借家人はそれを利用している。

1994年9月までに、イングランドおよびウェールズにおいて、総計510万戸の住宅のうち、約130万戸の住宅が、地方団体から借家人に売却された。

住宅組合 (Housing Associations)

1995年3月までに30の地方団体が、すべてあるいは大部分の公営住宅（一戸建てかアパート）を住宅組合に売却した。住宅組合からの売却益と、前述した購入の権利による売却益は、地方団体の保有資産と借入金の両方に大きな変化をもたらした。結果として、多くの地方団体が資産売却益によって借入金を返済し、利子を得ることになった。

管理の権利 (Right to Manage)

借家人が、住宅の管理に対して一層の権利を有するための動きとして、1993年の「借地権改革、住宅および都市開発法」(Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act) (以下、1993年法)は、借家人が「借家人管理組合」(tenant management organisation = TMO) を作ることにより、地方団体との同意を得てこの組合が住宅の管理の権利を得るという、大きな改革を導入した。

1994年3月、大臣は1993年法に基づく規則として、地域の住宅当局に以下のことを求める発表をした。

- 借家人管理組合に対して、事務室やその他の施設を提供するか、あるいはそのための資金を提供すること
- 実現のための研究を行うこと
- 借家人の投票を準備すること
- 借家人管理組合と管理に関する契約を結ぶこと

借家人管理組合による管理は、「借家人管理組合のための基本的管理契約の基本」(Modular Management Agreement for Tenant Management Organisations) に準じていなければならない。これにかかわる借家人管理組合への地方団体からの給付金は、「借家人管理組合のための給付金算定方式」(Calculating Allowances for TMO) に基づいて行われる。これらは1994年3月に、環境省から発行された。

規則では、借家人管理組合との契約に基いて支払われる額の対象となる住宅や土地を明確にすることが求められている。

修繕の権利

1993年法の第122条は、借家人が自分の住宅に特定の修繕を行った場合、あるいはその家を立ち退いた場合には、保障金を申請する権利を与えた。この報奨金は、修繕にかかった費用の一部で、総額3000ポンドを限度とする。これは、1994年の『借家人保護（改善の報償）規則』(Secure Tenants of Local Authorities (Compensation for Improvements) Regulations) に含まれている。

借家人に対する報告

住宅特別会計という別会計の要求に加えて、100戸以上の住宅を保有する住宅当局は、1989年法の第167条に基づき、借家人に対して前年度の活動と実績を報告することが求められた。この報告は、次年度の9月30日までに全借家人に送付され、次のことを含まなければならない。

- 当該年度における住宅保有数の動向

- 年度末における住宅保有数の分析
- 年間を通した週平均家賃
- 年度末における滞納金の詳細
- 修繕の優先順位とそれにかかる期間に関する分析
- 住宅配置の詳細（空き家の比率や空き家の期間を含む）
- 住宅一戸あたりの週平均管理費

1993年度より、シティズンズ・チャーターの分析として、これと同様の情報が監査委員会から発行されている。

参考文献

- ・ *Accounting for Housing* (CIPFA, 1995)
- ・ *Housing Finance-Second Edition* (CIPFA, 991)
- ・ *Housing Finance-Supplement to Second Edition* (CIPFA, 1993)

第14章 住宅手当 (Housing Benefit)

住宅手当とは、収入調査の上、低所得者に週ごとの家賃に対する給付金を提供することである。公営住宅の借家人に対しては家賃割引 (rent rebate)、民間住宅の借家人に対しては家賃手当 (rent allowance) として知られている助成金が給付される。

現在の制度は1988年から始まっている。住宅手当制度は、ディストリクト、バラ、単一自治体によって管理されており、また大部分の費用は社会保障省から出されている。この住宅手当行政は、たいへん複雑で、多くの地方団体にとって問題の多い分野である。

第3章でも述べたように、住宅手当に関する支出は、地方団体の支出のなかでも重要な要素である。1988年以来、住宅手当の請求者は400万から470万人に増加し、支出も38億ポンドから102億ポンドに増えている。

有資格者と請求

住宅手当の請求者とその配偶者、扶養の子は、住宅としての施設に居住しており、その家賃を支払う義務を有している。特別の場合を除いて借家人は、一度に一つの施設に対する手当を請求できる。この特別の場合とは、暴力の恐れから一時的に家を空けなければならない場合などである。

住宅手当の請求申請には、以下の2つの方法がある。

- 所得補助 (income support) と一緒に請求する場合
- 地方団体に直接請求する場合

前者の場合、社会保障省の手当給付局 (Benefits Agency) が、請求者に所得補助を受ける資格があるかどうかを決定し、地方団体に通知する。請求者に資格があるとされた場合、所得補助の始まる日付から、最高限度額の住宅手当が給付を開始される。他方、地方団体に直接請求した場合には、住宅手当の給付は請求受付の次の月曜日から開始される。請求の申請が遅れた充分な理由づけができる場合には、一年まで遡って請求を行うことができる。

適正家賃 (Eligible Rent)

住宅手当は、実際の家賃とは異なる「適正家賃」 (eligible rent) に基づいて支払われる。これには、適切な状態の住宅の提供のための修繕費などのサービス料金が含まれるが、部屋の清掃やその他のサービス料等、請求者に選択の余地のあるサービスは含まれない。

家主が高すぎる家賃を課したり、借家人が必要以上に高すぎる家賃の住宅に住んだりすることを防ぐために、地方団体が高すぎる家賃を制限するための複雑な規則がある。家賃審査官 (rent officer service) は、個々の住宅の家賃に関して市場適正価格を査定し、高すぎる家賃は識別される。

政府の提案により、1995年10月から高すぎる家賃に対するさらなる制限が導入される。各住宅に対する市場価格の査定とともに、住宅のタイプ別に平均の家賃を算出する。手当として給付される家賃

の限度額は、平均家賃と市場家賃（実際の家賃水準まで）の差の半額を平均家賃に加える。この提案は、近年上昇し続ける住宅手当の費用に対応し、また借家人が家主と家賃の値下げについて交渉することを促進することになる。

収入調査 (Means Testing)

収入調査は、請求申請者が所得補助を受ける場合には手当給付局によって行われるが、そうでない場合には、地方団体によって行わなければならない。

貯金や土地などの合計が16,000ポンド以上の資産の所有者は、住宅手当を受けることができない。3,000ポンド以下の資産の所有者は、住宅手当を受ける権利を有する。3,000ポンドから16,000ポンドまでの資産の所有者は、3,000ポンド以上の各250ポンドごとに週1ポンドの割合で手当が減額される。その資産からの収入は計算されない。

請求申請者とその配偶者の収入、所得税、国民保険は合計される。職業年金の50%など、いくつかの収入は計算されない。

生活必要額の算定

世帯の収入と資産が査定された後、手当給付のための次のステップは最低の生活費を定めることである。これは家計の適正額 (applicable amount) として知られている。これは、独身か、カップルか、子供の有無、年齢構成、家族のいずれかが障害者かなどの状況と世帯のメンバー構成に基づいて適正額が変化する。

配偶者や扶養の子がない世帯は、「扶養家族なし」(non-dependents) と呼ばれる。請求申請者が盲人として登録をしている場合など特別な状況を除いて、手当は減額されて計算される。扶養家族なしの請求者に対する所得援助に関する減額は、最低週5ポンドから最高は週145ポンドである。

重要な点は、「世帯」の構成である。同じ住宅に住んでいても、家賃を別々に支払っており、お互いに関係がない場合には、それぞれの手当の権利に影響しない。

手当額の算定

所得補助を受けている住宅手当の請求者は、最高限度の手当を受ける権利を有し、その額は適正家賃であり、そこから扶養家族なしの減額はされない。

所得補助を受けていない請求者には、住宅手当の限度額から、所得が家計の適正額を超えた額の65%を差し引いた額が給付される。

決定と通知

地方団体は、適正家賃額の設定、高すぎる家賃かどうか、給付を借家人あるいは家主に対して行うべきか、というような数多くの決定を求められている。地方団体はその後、請求者、場合によっては家主に対して、決定に関する通知を行う。

再審査請求の手続き

再審査請求の手続きは、「再審査の権利」(right to a review)として知られている。請求者は、決定通知を受け取ってから6週間以内に再審査を要求することができ、その再審査は要求を受け取ってから4週間以内に職員によって行われなければならない。その結果は、再審査後に借家人に通知される。請求者は、その結果の通知後4週間以内にさらに再審査を要求することができる。その後10週間以内に、地方団体の議員によって構成される再審査委員会によって公聴会が開かれなければならない。このような過程のどの場面においても、請求者に時間的な余裕がないと判断される場合には、地方団体は再審査請求を許可する自由裁量を持っている。請求者あるいは地方団体からの法的な控訴は、高等裁判所において行われる。

住宅手当の給付

公営住宅の借家人に対する家賃割引は、家賃請求額から手当額を差し引いて行われる。

民間住宅の借家人に対する家賃手当は、通常小切手で支払われる。請求者がすべての必要事項に答え必要書類を提出した場合、地方団体は最初の給付を14日以内に行わなければならない。地方団体が、この期間内に正しい決定を下せない場合には、仮給付を行われなければならない。

超過給付の回収

超過給付の回収は困難であるが、この理由は、この給付を受ける者は低所得であることが明確だからである。これは、地方団体にとって主要な問題点であり、規則は複雑である。超過給付は、請求書を発行するか、その後の給付金から減額することによって回収できる。所得補助を受けている者から行う超過給付金の回収は、制限されている。

この超過給付が、請求者のミスあるいは虚偽により行われた場合には、地方団体は超過分を回収する権利を有する。反対に超過給付が、地方団体のミスにより行われた場合には、請求者が過分に給付を受けていることを合理的に理解した場合にのみ回収が行われる。

住宅手当への政府補助金

住宅手当に関する支出は、「選択奨励分野」('selective incentive areas')の対象としてその95%が政府補助金によって賄われる。住宅手当自体への補助金とは別に、住宅手当行政の費用は、政府が地方団体の取扱件数と構成から予測した費用の50%が特定補助金として補助される。残りの50%は、レイト援助補助金の計算に考慮されることになっている。こうした制度は、地方団体の行政にかかわる費用の削減を意図している。

家賃割引への補助金は、住宅特別会計の一部である。これは前章で説明している。

選択奨励策

選択奨励策は、1988年に住宅手当補助金制度に導入されたが、これは住宅手当行政の非効率性に対応した方策である。

公営住宅の家賃が高すぎると見なされた場合、住宅手当に対する補助金は削減される。保護借家 (protected tenancy) の場合には、各地方団体に対して基本となる家賃が設定される。1989年4月1日から開始された保証借家 (assured tenancy) の場合には、家賃審査官が市場家賃を設定し、家賃が高すぎる地方団体への補助金は、制限をする権利を持たない地方団体に対しては50%のみが支払われ、制限をする権利を持つ地方団体については補助金は支払われない。

地方団体が、超過給付を発見しその回収を行うための奨励策として、その超過給付の理由によって特定の比率の補助金が支払われる。例えば申請者のミスによる超過給付にはその25%が補助金として拠出される。1993年以降は地方団体が不正を発見することを奨励する方策として、発見した不正に対する給付の95%を補助金として拠出している。

申請の遅れた請求に対する手当に対しては、50%が補助されるが、これは正当な理由なしに地方団体がこのような請求に応じることを認めないようにするための奨励策である。

1993年および1994年は、増加する借家人、偽の借家人、大家、地方団体職員による不正に対応するための不正対策が合わせて導入された。現在この制度は、不正を発見したことで節約できた給付額を対象とした各地方団体の目標額を基本としている。この目標額を達成した地方団体は、追加的な補助金を受け、目標額に達しなかった地方団体はその逆となる。

1995年10月から開始される平均以上の家賃に対する住宅手当額の50%制限の提案に関連して、平均の2倍の家賃に対しては、補助金の制限の提案が行われている。

参考文献

- ・ *Chapter 15 of Housing Finance-Second Edition* (CIPFA, 1991)
- ・ *Chapter 15 of Housing Finance-Supplement to Second Edition* (CIPFA, 1993)

第15章 金銭的効率性 (Value for Money)

本章では、議員、職員、監査官等による地方団体の金銭的効率性を守る責任について説明する。

最も単純に金銭的効率性を守るということは、最小のコストで必要を満たすことである。1982年の「地方財政法」(以下、1982年法)は、外部監査官に地方団体がその財源の利用に関して「経済性、能率性、効率性を保障する」仕組みを適切に維持する義務を負わせている。この3E、すなわち、エコノミー (economy)、エフィシェンシー (efficiency)、エフェクティブネス (effectiveness) が、「金銭的効率性」の鍵となる要素である。

金銭的効率性を保持していない例として、次のようなことがあげられる。

- セントラル・ヒーティングは暦に従っており、10月1日から4月30日までスイッチが入れられる。気温に応じていないため、職員は暖かい秋の日には室温を下げるため窓を開け、5月の寒い日には寒さに震える。
- 頻繁に使わない設備を購入すること。必要な場合にはレンタルをすることによってコストを下げるができる。
- 民間の高齢者ホームで施設ケアが可能な地域に、老人ホームを建設すること。
- 未納の税金が高額になるまで、何の措置も採らない徴収システム。
- サービスにかかるコストを定期的に検討しないこと。

地方団体の金銭的効率性を向上させるためには、議員、事務総長、その他の管理職、(内部・外部)監査官の協力が必要である。議員のレベルでは、金銭的効率性の追求は、事業担当委員会(教育委員会や社会福祉委員会等)および中央委員会(政策資源委員会や財務委員会、業績評価委員会等)の活動にかかわってくる。

職員レベルでは、マネージメント・チームによる適切なシステムが必要であり、組織および管理(O&M)部局、作業研究部会等の専門部局による援助を受けて、次のことが確実に行われることが求められる。

- 議員が決定を下す前に、政策の選択肢に関する十分な評価を行うこと。
- 民間に委託するサービスの内容に関して、契約書に具体的に明記すること。
- 提供されるサービスの質、量、時宜、コストに関して監視し、また提供されたサービスが有効にニーズを満たしているかを評価すること。

外部監査官は、地方団体が前述の「3E」を保証する適切な仕組みを備えるように配慮する義務が1982年法によって与えられている。同時に、他の地方団体との業績比較を行うことによって、また他の地方団体における望ましい方法を伝えることによって、地方団体に助言を与えることができる。

監査委員会もまた、「3E」を促進させるよう努める役割を有している。1982年法によって監査委員会には、サービスの提供に関する経済性、能率性、効率性の提言を行えるような研究を進める権限が与えられた。また監査委員会に保存されている各地方団体の資料によって、金銭的効率性が良好に維持

されている地域がどこであるかといった点に関して、示唆を与えることができる。

監査委員会は、1982年法に基づいて、次の点が地方団体のサービスの経済性、能率性、効率性に対してもたらす影響についての研究を続ける権限を持った。

●法律の規定

●大臣のガイドライン

監査委員会は、この権限を行使して1981年から1990年の間に導入されていた包括交付金制度(Block Grant)と資本支出統制システムに関して、批判的な見解を述べている。

シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)

監査委員会の役割は、1992年の「地方自治法」によって拡大された。その拡大された役割により、委員会はシティズンズ・チャーターの業績指標を明らかにする責任を有した。この業績指標は、地方団体のサービスの業績について市民に報告するために、また各地方団体間あるいは過去との比較のために、地方団体によって編集され発行されなければならないものである。

業績指標は、1993年度に初めて導入され、1994年度に拡大された。監査委員会の刊行物である「ステイ・オン・コース——二年目のシティズンズ・チャーター指標」(*Staying on Course -- The Second Year of the Citizen's Charter Indicators*)や『1994年の情報公開(標準的業績)』(*The Publication of Information (Standards of Performance) Direction 1994*)が、1994年度および1995年度に必要な指標を含んでいる。ここで使われている指標の例としては、障害者用の設備のある公共の建物の数や故障中の街灯の割合などである。

各地方団体は、各指標に対応する業績を考慮し記録することが求められており、監査官は会計を検討すると同じようにこれらの数字に関して検証することが求められている。この結果は、地元において地方団体自身が発表し、国全体としては監査委員会が発表することが求められている。これらの情報公開の要請に関しては、第17章で後述する。

その他の情報

その他の団体も、金銭的効率性にかかわる役割を有しており、例えば財務会計公認協会は、業績比較のガイドとしての広範な統計等の刊行物を発行している。個々の地方団体や個々のサービスに関する財政的・非財政的な情報を提供する一連の統計資料が発行されている。

強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering = CCT)

政府が強制競争入札制度を導入した主な目的は、地方団体の直営サービスを競争原理にさらすことによって、地方団体の金銭的効率性を高めることであった。強制競争入札制度は、主に長年にわたって地方団体が提供してきた単純労働の広範な分野に適用されてきており、近年は、事務的なサービスにまでその適用範囲が広がってきている。強制競争入札については、次章で解説する。

第16章 強制競争入札

強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering = CCT) は、地方団体特有の制度であり、地方団体が、特定の事業を独自の職員を使って行う際に順守しなければならない法律上の手続きである。強制競争入札の手続きに従って地方団体内で行われる事業は、直営サービス組織 (direct service organisations), または直営事業組織 (direct labour organisations) によって行われる (以下、直営サービス組織 = DSO と呼ぶ)。

法律

最初の強制競争入札に関する規定は、1980年の「地方自治、計画および土地法」の第3編(以下、1980年法)に含まれていたが、建築と土木工事に関するものであった。

1988年の「地方自治法」(以下、1988年法)は、強制競争入札をその他の地方団体の事業に拡大し、大臣が規則を制定することによってさらに強制競争入札の範囲を広げることのできる権限も与えた。

1992年の「地方自治法」(以下、1992年法)は、強制競争入札制度にさらなる改革を加え、大臣が関連する規則を制定できること、および入札に参加する手続きに関する法律上の指示を出すことを可能にした。1992年法は、1980年法に大幅な改定を加え、1988年法により近い条件にした。

強制競争入札の範囲

強制競争入札の規定は、パリッシュ、コミュニティ・カウンスルを含むすべての地方団体、および旅客輸送部門、警察、消防、開発公社に適用される。

1980年法では、強制競争入札は建築および土木工事に適用された。当初、大部分の工事が競争入札を免除された。この後、こうした競争入札の免除は、イングランドにおいて完全になくなり、ウェールズにおいても徐々に数が減っている。また、職員が15人以下の小規模な地方団体に対する強制競争入札の免除措置が規定されている。

1988年法は、大部分の地方団体における単純労働作業のうち次の事業に強制競争入札を拡大した。

- ゴミ収集
- ビル清掃およびその他の清掃
- 学校、社会福祉サービス施設、その他施設への給食
- 車輛の修理および整備

法の規定により、大臣は規則を制定することによって、強制競争入札をさらに拡大することができるようになった。これにより1989年には、強制競争入札がスポーツおよびレジャー施設の管理に拡大された。

規則が制定されたことにより、最近になって強制競争入札は次の領域に拡大された。

- 地方団体の公営住宅の管理

- 駐車場
- 建設および資産維持サービス（設計，工事，調査，資産管理サービス）
- 法務サービスおよび警備サービス

また，次の分野にも強制競争入札を適用するための規則が立案されている。

- コンピュータ
- 財政
- 人事

事業契約（Works Contracts）および委託契約（Agency Agreement）

事業契約とは，1970年の「地方団体（物品およびサービス）法」（Local Authorities（Goods & Services） Act）に基づく契約で，地方団体が，強制競争入札の対象となる事業をその他の公共団体に委託するものである。

地方団体は，以下の条件を満たさなければ直営サービス組織に対して事業委託契約を行ってはならない。また，強制競争入札に関するその他の法的要請も適用される。

- 3つ以上の民間からの請負業者を参加させて入札を行うこと
- 地方団体が競争入札なしで事業を行うことを許されるとする1980年法の規定する事業であること
- 1988年法に規定される事業については，1紙以上の地方新聞，あるいは1紙以上の適切な業界紙に入札の公告を出すこと

地方団体が機能（functions）（事業= work ではない）を代理機関に委託するという意味において，事業契約と委託契約とは区別されなければならない。事業の実施に関する請求をどのようにするか，また強制競争入札の要求に応じるかの責任は，代理機関に委ねられる。

強制競争入札の主な条件

地方団体は，強制的競争入札に関して以下の条件を満たさなければならない。

- 1980年法に関する事業については，その事業を行うことのできる請負業者のリストを保持し，そのリストから少なくとも3社以上を入札に参加させなければならない。
- 1988年法に関する事業については，地方紙および業界紙に公告を出し，特定の期間（多くは2年から7年）の契約に対する入札に参加を呼びかけ，問い合わせに対しては詳細な仕様を渡し，その中から少なくとも3社以上を入札に参加させなければならない。
- 入札額に基づいて契約を結ぶが，金額以外の要素については，限定的に規定された項目のみを考慮する。
- 直営サービス組織が契約を獲得した場合，その直営サービス組織は独立した収益会計を維持しなければならない。

直営サービス組織の収益会計は，どの種類の事業についても必要である。直営サービス組織のすべての費用が請求され，入札に基づいた事業の見積額が収益会計に計上される。入札に基づかない費用

は計上されない。直営サービス組織への委託者は、委託した事業のコストではなく、契約した金額を直営サービス組織に支払う。

1980年以來、直営サービス組織は、各種の業務に用いられた資本に対して、特定の率（当初は5%、後に6%）の収益をあげることを求められていた。1994年4月1日からこの制度は、直営サービス組織の収益会計から、組織が利用している資産の現在価格に対する6%の減価償却費と資本費用を差し引くことと変更された。

直営サービス組織の収益会計は、当該財政年度終了後の9月30日までに準備しなければならない。そして、その後10月31日までに、環境大臣と地方団体の外部監査官に送付しなければならない。地方団体は、財政上の目標に対する達成度に関する報告書を添付しなければならない。監査官は、この報告書に関する意見を地方団体と大臣に提出することが求められている。

規則と法律上の指標としては、以下の項目を含んでいる。

- 契約全般
- 強制競争入札の各段階における期間に関する規定
- 契約書類
- 作業保証書
- 入札後の交渉
- 1981年の『事業下請規則（雇用保護）』（*Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations*）
- 入札業者に提供すべき資産とその期間

委託側と請負側の分離（The Client-Contractor Split）

法は、委託側としての地方団体の機能と、請負側としての機能をどの程度まで分けるかを決定する裁量を地方団体に与えている。

委託側（入札参加業者の選定や入札価格の評価を含む）としての義務を持つ職員が、直営サービス組織の運営に関して直接の責任を持ってはならない（事務総長はこの限りではない）。

直営サービス組織が参加する入札に責任を有している委員会に所属している議員が、入札業者の選定や入札価格の評価を行ったり、それを承認したりする会議に出席する際には、前もって「関係者」であることを告げなければならない。

情報公開（Disclosure）

請負業者が以下のことを問い合わせた場合には、15日以内に文書でその理由が説明されなければならない。

- なぜ入札に招かれなかったか
- なぜ入札価格が受け入れられなかったのか
- なぜ契約が打ち切られたのか

地方団体の再編成

地方団体の再編成のために、強制競争入札の条件は変更された。イングランドでは、免除期間を過ぎた直営サービス組織の契約を地方団体が延長することを許可する規則が作られた。ウェールズでは、1994年の「地方自治（ウェールズ）法」によって強制競争入札制度は一時停止されている。

その他の法律

ECの事業に関するダイレクティブ（指令）（the EC Works Directive）では、1980年法に含まれていたすべての事業を包括しており、予定総額500万エキュ（ECUs=約374万ポンド）を超える契約に適用されている。またECのサービスに関するダイレクティブ（the EC Services Directive）は、1988年法に含まれる大部分の事業を包括し、予定総額20万エキュ（約15万ポンド）を超える契約に適用する。これらの2つのダイレクティブは、大蔵省の規則によって英国法に取り入れられている。

これらECダイレクティブの基本的な要請は、強制競争入札制度の要請と一致しているが、主な相違点は次の通りである。

- 入札価格の最低限度は、一般的に事業に関して高く、サービスに関して低い。
- 入札の予告および公告は、ヨーロッパ連合オフィシャル・ジャーナル（the Official Journal of the European Union = OJEU）に掲載しなければならない。強制競争入札に対する公告は業界紙に載せてもよいし、総予定額75万エキュ（約56万ポンド、年額ではなく総額）を超える契約に関する予告は早い段階でOJEUに掲載しなければならない。
- 入札業者の選定を考慮する際にかかわる要素、およびその際の証拠に関する制限

学校理事会の事業は強制競争入札の対象であり、1988年の「教育改革法」（the Education Reform Act）に基づいて、教育大臣による法律上の指示が出されている。この指示では、理事会自身が独立した委託者となれる選択権を与えており、理事会は他の理事会と合同でか、あるいは地域の教育当局に委託者となってもらうこともできる。

1985年の「住宅法」は、1993年の「借地権改革、住宅および都市開発法」によって改訂されたが、この法は借家人に次のことに関して協議する法律上の権利を与えた。

- 住宅管理に関する強制競争入札に用いられる仕様書
- 指名される請負業者

制裁（Sanctions）

地方団体が強制競争入札に関する法律の条件を満たしていない、と大臣が判断した場合、大臣は文書によって条件を満たさない点を説明し、また以下のことを求めることができる。すなわち、地方団体がなぜ条件を満たしているかについての説明、あるいは条件を満たしていないことを認める場合には、大臣が地方団体に対して制裁行動をとる必要のないことを説明することである。

もし、大臣がこの説明に満足できなかった場合には、該当する事業を地方団体の直営サービス組織によって行う権利を奪うか、あるいはその事業の実施に関して条件を課す、といった指示を発することができる。

EC ディレクティブでは、損害を被った入札業者（および入札に参加した業者）が、EC ディレクティブを地方団体が順守していないと考える場合に、2つの救済措置を与えている。すなわち、業者が地方団体による損害に関して地方団体を告訴するか、あるいは地方団体の決定を無効にするよう求める訴えを EC 裁判所に提訴することである。

強制競争入札に関する実務規則

競争入札共同委員会（the Competition Joint Committee = CJC）は、強制競争入札に関連する専門機関の委員会であり、財務会計公認協会や地方団体の協議会もこれに含まれている。1980年以來、この委員会は『強制競争入札に関する実務規則』（the Code of Practice for Compulsory Competition）を発行しており、ここには以下のことが扱われている。

●強制競争入札に際し、地方団体はどのように委託者としての義務を果たすか

●直営サービス組織によって事業が行われた場合に必要な会計報告と事業報告

この規則は広く受け入れられており、論争の多い分野といえる自己規律にかかわる地方団体の最初の試みである。

競争入札共同委員会は、様々な契約請負組織や地方団体自身と協議した後、すべての新しい法律や規則の要求に見合うように実務規則を定期的に更新している。実務規則の各段落は、適応する法的根拠を対照できるようになっている。1994年10月までに作られた、強制競争入札の拡大と地方団体が考慮すべき例外に関する50以上の法的手段が、立案と協議の様々な段階について記されている。1995年1月には、さらに整理された新版が出版された。

大臣は、1980年法と1988年法に基づいて維持しなければならない会計の形式と、これらの会計をどのように記載するかについて規定する広範な権限を有しているが、これまでのところ大臣はこの権限を行使していない。しかしながら、大臣は地方団体が実務規則に掲げられている会計に関するアドバイスに準拠することを期待している。

その他の助言

専門的な業務に対する強制競争入札に関する法律上の指示が出されているが、この指示には質的な評価は含まれていない。この指示では、以下のような、法で定められてはいないが、地方団体が考慮すべきことが示されている。

●専門的業務（Professional work）に対する強制競争入札—地方自治管理委員会（the Local Government Management Board）による草案

●各専門職（profession）の業務における契約—各専門職団体による発行

財務会計公認協会では最近、財務に関する指標の草案を配布した。その他の専門団体も、同様な草案に関して検討中である。

参考文献

・ *Code of Practice for Compulsory Competition -- January 1995 Consolidated Edition* (CIPFA, 1995)

- Various CJC occasional papers published by CIPFA

第17章 情報公開

地方団体の議員と地方の報道機関は、地方団体の活動に関するニュースを幅広く知らせるための活動を従来から行ってきた。地方団体もその情報を公開することが法的に義務づけられており、最近では1985年の「地方自治（情報公開）法」（Local Government (Access to Information) Act）や1986年、1988年および1992年の「地方自治法」に規定されている。地方団体はまた、1984年の「個人情報保護法」（Data Protection Act）にも従うことが定められている。

法的規則

1982年の「地方自治法」は、年次会計報告の公開を義務づけている。規定によれば、監査を受けた決算報告書、資本会計、収益会計、経理方法に関する原則の説明、前年と異なった方法を用いた場合にはその説明が公開されるべきものとされている（パリッシュに関しては規定されていない）。公開の詳細さの程度に関しては、地方団体が決定できることになっている。

会計報告には、どのようにカウンスル税が算定されたかを示す説明が添付されなければならないし、それと共にサービスの程度とそのコストに関しても示さなければならない。

また、上記の1985年の「地方自治（情報公開）法」には、報道機関を含む住民の権利として、議会および委員会を傍聴できることが規定されている。この点については後述する。

地方団体の会計

地方団体の会計責任に関する主要な規定は、1982年の「地方財政法」第3編にある。それによれば、地方団体の会計はその地方団体の財政状況を「正しく表す」ものでなければならない。1995年、財務会計公認協会とスコットランド地方団体会計顧問委員会は、1993年版の規則集に代わる『英国地方団体における会計実務規則—望ましい実務集』（*Code of Practice on Local Authority Accounting in Great Britain : A Statement of Recommended Practice*）を発行した。これは、地方団体の会計の形式と内容に関する規則集で、1989年の「地方自治および住宅法」に基づく「適切な会計実務」を含んでいる。また、この規則集は、会計基準委員会（Accounting Standard Committee）によって、全体としての会計専門職からも承認を得ている。

1985年の「地方自治（情報公開）法」

この法律の目的は、地方団体の会議、報告書、その他の公文書に対する住民のアクセスを拡大することである。この法は、住民に対して次のような権利を与えている。

- 秘密情報が審議される会議の全部あるいは一部を除き、すべての議会および委員会の会議を傍聴できること
- 同様に、秘密情報に対する制限を除き、すべての議会および委員会の議事項目、その他関

連する文書、議事録を閲覧できること

この法によれば、公文書はそれが議会あるいは委員会で審議される前に少なくとも3日間、住民の閲覧のために公開されなければならない、とされている。ただし、次の場合を除く。

●会議が急遽開催された場合。その場合には、会議開催の後に公開しなければならない。

●会議の議事項目に1項目が追加された場合。その場合には、項目が追加された後に報告書および他の公文書を公開しなければならない。

この法は、委員会の議事項目に事後的に項目を追加することを好ましくないとしている。重要な項目は、それに関連する報告書および他の資料が少なくとも3日間、住民の閲覧に付されなければ、会議で審議することができないとされている。ただし、次の例外を除く。

●3日以内の通知で急遽開催された会議において、審議されることになっている項目

●議長が緊急の審議を必要と認めた項目

住民の情報に対するアクセス権を拡大することがこの法の目的ではあるが、議員に知らされる以前の情報に対してはそのアクセス権を否定している。

この法は、「合理的な時間帯に」議事項目、報告書、その他の資料を閲覧に付すよう地方団体に求めているが、次の事項に関しては料金の賦課を認めている。

●新聞の郵送料および文書の送付料

●閲覧資料の公開に対する「合理的な手数料」

●文書のコピー（あるいは抄録）の提供に対する「合理的な手数料」

議事項目、議事録、その他の公文書を管理している者は、「正当な事由」がなければ、情報へのアクセス権を妨害してはならず、また公文書のコピーを拒否することもできない。もしそうした場合は、料料あるいは有罪となる。

地方団体にとっての課題の一つは、「個人情報保護法」および「地方自治（情報公開）法」を順守することである。

「個人情報保護法」

「個人情報保護法」は、地方団体に適用されるのと同様にその他の組織にも適用される。この法の目的は、基本的にはコンピュータに保持されている情報の誤用や漏洩から個人を保護することである。

「自動処理」(automatic processing)という言葉は、電子タイプライターやワープロ、またはコンピュータを使ってデータを処理することに用いられる。

この法は、データの利用者に対して次のことを求めている。

●保持するデータの種類、その利用目的、情報源、公開対象者、情報が伝達される英国以外の外国名を、データ保護登録官(Data Protection Register)に登録すること

●利用している個人データの種類、および収集や利用に適切な方法を用いていることを明らかにすること

また、この法は個人の権利として、自己情報へのアクセスの権利を与えているが、これにも例外がある。地方団体が個人の自己情報を公開しなくてもよい主な例としては、次の事項に関連して保持さ

れている情報である。

- 情報へのアクセスが、犯罪の防止あるいは捜査、犯罪容疑者の逮捕および訴追、税の評価および徴収という活動を妨害するおそれのある情報
- 法律で規定されている情報
- 統計あるいは調査を目的としている情報で、データが他の目的に利用されずあるいは公開されず、または調査結果として公表されても個人が特定されない情報
- 給与、賃金、年金の支払い、あるいは販売、購入の金額

給与データは、次のことを除けば、公開してはならない。

- 給与の支払いに責任のある人物
- 保険についての助言を得るため
- 職業病の調査
- 監査目的
- データ利用者の財務に関する情報の提供
- データの本人が公開を求めたり、それに同意した場合

経理上のデータは、監査の場合かデータ利用者の財務に関する情報の提供を目的とする場合にのみ公開してもよい。

1980年の「地方自治、計画および土地法」

1980年の「地方自治、計画および土地法」第2編では、情報公開の期間について触れており、また環境大臣に実務規則を制定する権限を与えている。実務規則は年次報告、人事統計、地方税の請求と共に提供される情報に基づいて制定される。情報公開の広がりと同時に、地方団体は財政報告の公開をより簡潔に、また分かりやすくしようという努力を行っている。

この目的は、以下の通りである。

- 地域の納税者などに、地方団体の活動に関する明確な情報を与えるため
- 有権者、地方税納税者、その他の関心を持つ者が、地方団体の業績について比較したり、判断したりすることを容易にするため
- 議員が、自分の地方団体の業績について判断を下すため

1986年および1988年の「地方自治法」

1986年の「地方自治法」(以下、1986年法)は、政治的な宣伝を禁止し、地方団体の機能に関する情報を要求している。さらに情報公開に関する支出について別会計を維持することを求めている。

1988年の「地方自治法」(以下、1988年法)は、1986年法の要求をさらに強化した。1988年法は、法によって禁止されている情報に相当する文書かどうかを判断するために、次のことを考慮するよう求めている。

- 文書の内容およびスタイル
- 公開の時期およびその他の状況

●文書が政党や政党が明らかになる個人に関連しているかどうか、どの政党のものか明らかになるような政策論争に賛成あるいは反対しているかどうか

●文書が選挙キャンペーンになっていないかどうか、あるいはキャンペーンがめざす方向に影響を与えていないかどうか

1986年法は、地方団体の指標として情報公開に関する実務規則を制定する権限を大臣に与えたが、1988年法の第27条では、こうした規則集の提供を地方団体に求めた。1988年8月、『地方団体の会計に関する望ましい実務の規則』(the Code of Recommended Practice on Local Authority Accounting)が発行された。

シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)

1992年の「地方自治法」は、地方団体に適用するシティズンズ・チャーターの規則を定めた。法の第1条では、監査委員会が指摘した事項に関する情報を公開する義務を地方団体に与え、納税者などが次のことを容易に比較できるようにした。

●特定の財政年度における各地方団体が達成した業績の基準

●過去数年の、特定の地方団体が達成した業績の基準

また、第1条は地方団体に対する次の義務を定めた。

●監査委員会の要求を満たす情報に関し、それを収集し記録すること

●該当する財政年度末の9ヶ月前までに、指定された情報を公開すること

●「関心のある者」による調査のために公開する情報を保管すること

さらに、この法は次のことを定めている。

●情報にアクセスするための個人の権利

●法に基づいてどのように監査委員会が指示を出すかに関するアウトライン

●外部監査官による報告書に関連した地方団体の義務

●地方団体の業績に関する情報公開についての監査委員会の権限

監査委員会は、1993年度、1994年度、1995年度に公表される指標に関して、地方団体の意見を聞く。地方団体は、当該財政年度の翌年度の4月から12月までの間に、指標を公表することが求められている。例えば、1994年度の指標は、1995年の4月から12月までの間に公表される。

こうした情報公開の要求は、監査委員会の『地方団体のシティズンズ・チャーター指標に関するガイダンス』(Read All About It-Guidance on the Publication of Local Authorities of the Citizen's Charter Indicators)に規定されている。

監査委員会はまた、国全体の業績指標を公表することが求められている。1993年度のこの指標は、1995年3月に公表された。

シティズンズ・チャーターの業績指標に関しては、第15章で前述した。

年次報告

年次報告に関する実務規則は、主として財務会計公認協会と地方団体事務総長協議会 (Society of

Local Authority Chief Executives) による提案に基づいている。簡潔に言えば、年次報告は、解説的事項、財務的事項、および統計的事項をまとめたものであり、地方団体の全体としての管理および財務報告を総合するための情報である。

年次報告には、地方団体の政策を実施するための歳入が説明されるべきであり、またその業績と効率性が実際の意味で測定されるべきである。また、当該年度に何が達成されたか、その当初の計画はどうであったか、前年度は何が達成されたか、について比較する必要がある。さらに、標準的な統計を用いて、当該地方団体の業績と他の地方団体の業績との比較も必要である。この標準的な統計については、財務会計公認協会が発表している。

年次報告をどのような形式で公開するかについては、地方団体の裁量に任されている。実際は、大きく「りっぱな」装丁のものから簡単な冊子まで、多様である。また、地方団体によっては、地域内の全世帯に配布できるように、新聞形式の報告書を発行しているところもある。

さらに、直営サービス組織を有する地方団体は、その直営サービス組織の活動に関する年次報告も公開しなければならない。その場合、会計は別にしておく必要があり、また一般会計への繰入額を明らかにする必要がある。

比較のための統計

これまで財務会計公認協会は、統計情報サービス (Statistical Information Service = SIS) を通じて地方団体の支出に関する資料の収集および公表に努めてきた。第3章にあげた多くの地方団体支出に関する情報も、この統計情報サービスによるものである。

多くのサービスに関して、地方団体の予算上の見積りと実際の支出に基づいてデータが作成される。こうした統計には、財政上の数字のみならず、非財政的な数字も含まれる。例えば、部門単位の費用とともに、対象となる顧客数、児童生徒数、高齢者数などである。こうした情報から地方団体の支出レベルや個々の地方団体の業績についての印象を把握することができる。しかしながら、このような公開された統計情報は、調査の第一歩であり、確かな結論を導くためには、より詳細な調査が必要であることはいうまでもない。

地方団体の議員ならびに職員は、関連する統計情報およびその比較に関心を持つべきであるといえよう。一般に、どの地方団体もそれぞれに異なっている、と考えることだけでは不十分であり、統計情報によってその違いを議論することに意義がある。地方団体間にそうした違いがあるならば、その理由が追及されるべきであり、その違いを正当化しようとする議論は検証されなければならない。

必ずしも支出の多い地方団体が非能率的であるとは限らないし、また支出の少ない団体が能率的なサービスの提供を行っているともいえない。いうまでもなく、地方団体はそれぞれの異なった基準でサービスを提供しているので、地方団体のアウトプットを測定することは困難なのである。しかしながら、統計情報は基本となる疑問を提供してくれる。例えば、地方団体の支出水準が、当初目的とした広範なサービスの水準に矛盾しているかどうか、といった疑問である。

過去において、地方団体がその支出を決定する際、提供するサービスの水準について明確にした例はほとんどなかった。競争入札制に関する規定が偶然にもたらした一つの効果として、地方団体が入

札基準を作成する際に必要なサービスの水準を明確にする必要が生じてきた。そして現在では、予算編成における政策決定の際に支出水準を決定するのと同様に、地方団体はサービスの水準を確立することが一層求められている。

このように、比較の情報にアクセスすることは、議員がこうした決定を下すためにたいへん役立つのである。いくつかの中央省庁でも、支出、職員レベル、国全体の業績達成率等の情報を公開しているが、財務会計公認協会の統計は個々の地方団体の支出とサービス水準に関する唯一の比較情報である。

会計報告の閲覧

情報公開の規定に関して、第12章の監査で既に述べたように、有権者は監査前の15日間、会計報告を閲覧し、外部監査官に質問する権利を有している。こうした情報へのアクセス権は、一部の例外を除いて、地方団体のほとんどすべての公文書に適用される。一般的な規則では、商業上の不当な利益を閲覧者に与える情報、および秘密を前提に収集された情報を公開してはならない、ということであるが、後者の例として、教育奨学金の申請に関連して収集された個人の詳細な情報があげられる。公開・非公開の判断が困難な場合には、裁判所が決定する。監査委員会は、会計報告の閲覧を希望する人々に対する案内書を発行している。この案内書によれば、地方団体の個々の政策が法律の範囲内にあるとするならば、そうした政策に対して監査官の権限は及ばないとされている。

仮に不正な行政が行われた場合、被害を被った者は、議員を通じて、オンブズマン (Ombudsman) に不服申し立てを行うことができる。オンブズマンは、様々な公文書に対してアクセスできる幅広い権限を有しており、また職員に対して質問する権限も有している。オンブズマンは調査の結果を公表し、不正な行政が行われたか否かに関して結論を下す。

参考文献

- ・ Statistical Information Service-various volumes (CIPFA)
- ・ *Read All About It-Guidance on the Publication by Local Authorities of the Citizen's Charter Indicators* (Audit Commission, 1994)

用語解説

代理サービス (Agency Services) ——地方団体あるいは公共的団体のために、他の地方団体あるいは公共的団体が行うサービスで、その費用は依頼した団体(そのサービスに対する責任を有している)が、代理機関である団体(実際に業務を行った団体)に支払う。

総借入限度額 (Aggregated Credit Limit = ACL) ——1989年の「地方自治および住宅法」第62条で定められている地方団体の借入金の合計の限度額

年間資本支出ガイドライン (Annual Capital Guideline = ACG) ——地方団体の年間の資本支出に関する中央政府のガイドライン。年間資本支出ガイドラインが重要なのは、中央政府が地方団体の基本起債許可を決定するときに、年間資本支出ガイドラインの総額から計算上の資本収入 (RTIAs) を差し引いて算出するからである。このガイドラインは教育や住宅など、各サービスごとに出される。

承認された投資 (Approved Investments) ——投資などの目的のために将来投資されるが当面は必要のない場合に、その資金を投資すること。1990年11月の環境省通達、別表 A に一覧表になっている。

資産管理収益会計 (Asset Management Revenue Account) ——新しい資本会計制度に基づいて地方団体が維持しなければならない会計で、1994年度より開始された。借入金の元金と利息がこの会計に計上される。

監査委員会 (Audit Commission) ——1982年の「地方財政法」に基づいて設立された独立した団体。監査委員会は、地方団体の外部監査官を任命することに責任を負っており、その役割は、地方団体に資源の利用に関する経済性・能率性・効率性を保障する適切な仕組みを維持させること、また、金銭的効率性に関する特別な研究を実施することである。

基本起債許可 (Basic Credit Approval = BCA) ——中央政府によって毎年設定される自治体が資本支出の財源のために借り入れることのできる基本的な金額。基本起債許可は、年間資本支出ガイドライン (ACGs) の総額から計算上の資本収入を差し引いて計算される。この基本起債許可に加えて、通常は特定のサービスに対して利用される追加起債許可 (Supplementary Credit Approvals) がある。起債許可は、借入だけでなくリース等のその他の起債も認めている。

課税団体 (Billing Authority) ——カウンシル税および非居住用レイトを徴収する責任を有する地方団体で、カウンティとディストリクト・カウンシルとの2層制が採られている地域におけるディストリ

クト・カウンシル、大都市圏ディストリクト、ロンドン・バラ、シティ、単一自治体のことである。

予算書 (Budget) ——特定の期間に関する地方団体の財務政策についての決定書。予算書は通常、人的資源のような他の資源の利用に関する政策も含んでおり、また業績の測定に関する情報も含んでいる。

資本収益 (Capital Receipts) ——土地、その他の資産の売却による収益。資本収益は、中央政府による規則の範囲内で新しい資本支出の財源とされるが、経常費の財源として用いることは禁止されている。

資本支出 (Capital Expenditure) ——地方団体によって直接的に行われるか、あるいは他の人物や団体に対する補助金という形式において間接的に行われる、資産の獲得にかかわる支出 (capital spending ともいう)。1989年の「地方自治および住宅法」の第40条では、「投資目的の支出」と定義されている。この定義に当てはまらない支出は、収益会計 (revenue account) に計上されなければならない。

財務会計公認協会 (CIPFA = The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) ——公共サービスにかかわる会計業務を扱う専門家の団体。この団体は、地方団体や他の公共的団体に関する財務および統計情報を提供し、中央政府および他の団体に対して、地方団体と公共的団体の財政問題に関する助言を行う。メンバーの資格は試験によって与えられ、メンバーになった場合にはCIPFAの肩書きを使用することができる。CIPFAは、慈善団体の資格を有する民間資本の団体である。

地方財政協議会 (CCLGF = Consultative Council on Local Government Finance) ——中央政府と地方団体との間で、地方団体の財政に関して協議する公式の委員会。複雑な構成の小委員会を持っている。

予備費 (Contingency) ——不慮の支出項目、収入の欠損、インフレ対策などに対応するために予算において取り置く費用。これは、個々の予算項目には含まれない。

統制総額 (Control Total) ——地方団体の支出を含む公共支出の額。中央政府による地方団体への補助金に関する重要な鍵となる要素である。

起債許可 (Credit Approval) ——基本起債許可 (BCA) と追加起債許可 (SCA) を総合した一般的な語。

起債の方式 (Credit Arrangement) ——1989年の「地方自治および住宅法」の第48条で使われた語で、

借入と同様に、土地のリースやその他の契約により、地方団体が将来の数年間に資本支出の項目を分散することができるようにすること。起債方式および借入は、中央政府の資本統制制度によりコントロールされている。

起債の上限 (Credit Ceiling) ——起債を財源とする資本支出に関する地方団体の負債の総額と、その負債の返済に充てる資金との差額の上限。これは、かつての手続きにおける未決済の返済基金支払いに相当する。

経常支出 (Current Expenditure) ——職員の人件費、施設費、備品やサービス費などを含むランニング・コスト。ただし、借入利息を含まない。

地方債返済費 (Debt Charges) ——収益会計に計上する資産管理にかかわる年間の費用で、資本支出の財源として借り入れた元利返済。資本財源費用または返済費用として知られている。

直営事業組織 (Direct Labour Organisation = DLO) ——地方団体によって設立された組織で、建設や修繕作業に従事する。

直営サービス組織 (Direct Services Organisation = DSO) ——地方団体によって設立された組織で、強制競争入札の対象となるサービスを提供する。

イングランド地方圏 (English Shires) ——本書においてイングランドの大都市圏以外を指す語。グレーター・ロンドンや大都市圏カウンティ以外のカウンティのこと。

見積 (Estimates) ——会計期間における予想される支出あるいは収入。また、来年度予算や承認された当該年度予算において、個別予算項目にも使われる。

・当初見積 (original estimate) ——財政年度の開始前に議会が承認した当該会計年度の見積。

・修正見積 (revised estimate) ——財政年度の途中で修正される見積。こうした修正は、通常、当該財政年度の間である秋から冬にかけて行われるが、これは来年度の当初見積が行われる時期と重なっている。

・追加見積 (supplementary estimate) ——当初見積あるいは修正見積の枠を超えた支出で、地方団体の承認を受けた額。

外部監査 (External Audit) ——地方団体の活動や会計に関する外部からの監査で、地方団体の会計

が法律の要件に準じ適切な実務で用意されていることと、地方団体がその資源の利用に関して経済性・能率性・効率性を守る適切な手続きを行っているかを確認する。

料金と手数料 (Fees and Charges) ——施設・サービスの利用者に課する料金による収入。例えば、地方団体はレジャー施設の利用料や学校給食費、産業廃棄物の収集などによって、料金収入を得る。

リース財源 (Finance Lease) ——借入と同様、起債として中央政府の資本支出統制を受ける。通常は土地のリース、土地建物のリースである。その他のタイプのリースは、オペレーティング・リースと呼ばれる。

財務規則 (Financial Regulations) ——地方団体によって承認された財務手続きに関する規則。地方団体の財務管理を適正に維持する枠組みを提供することが、この規則の目的である。ここでは通常、経理・監査・行政手続、および予算制度に関する規則が定められる。

固定資産 (Fixed Assets) ——地方団体に対して利益をもたらすか、あるいは一年間以上地方団体のサービス提供にかかわっている有形の資産。例えば、土地、建物、車両、工場、機器など。

一般基金 (General Fund) ——課税団体の主要な収益基金。サービスにかかわる日常の支出は、この基金から賄われる。しかしながら、住宅に関連する支出は、この一般基金とは別会計の住宅特別会計に計上される。

総支出 (Gross Expenditure) ——中央政府からの補助金と料金等の収入を考慮する前の、地方団体のサービス提供に要する支出の総額。

支出増 (Growth) ——年度間の支出を比較した場合の増加分で、コストの増加分以外の職員の定員増、物資の増加などのための支出増。

住宅手当 (Housing Benefit) ——低（無）所得者に対して、その家賃の全額か一部を負担する給付金。住宅手当は、地方団体から給付されるが、中央政府はその費用や地方団体の管理費用の一部を助成している。住宅手当は、地方団体の公営住宅の借家人に対しては「家賃割引」(rent rebate)、民間住宅の借家人に対しては「家賃手当」(rent allowance) として知られている。

住宅投資計画 (Housing Investment Programme = HIP) ——地方団体が中央政府に毎年提出する住宅需要と詳細な投資支出の戦略計画。環境省はこの計画書を、地方団体の公営住宅に対する年間資本支出ガイドライン (ACGs) の基礎として利用する。

住宅特別会計 (Housing Revenue Account = HRA) ——地方団体は、住宅の提供により生じた支出と収入を計上する別会計を維持しなければならないが、これが住宅特別会計である。その他のサービスは、一般基金に計上される。

住宅特別会計助成金 (HRA Subsidy) ——住宅の提供および維持管理にかかる費用、および借家人に対する住宅手当の給付に関して、一部の住宅当局に支払われる中央政府の補助金。

収益会計利息収入 (Interest on Revenue Balances (or Interest Receipts)) ——収益会計の余剰資金から生じる利息収入。

内部監査 (Internal Audit) ——収入および支出の公正さを維持することを第一に、地方団体のすべての事務について継続的かつ独立的に行われる評価。

学校の自主運営制度 (Local Management in Schools = LMS) ——管理責任と予算を学校に委任する制度で、1988年の「教育改革法」により導入され1990年度より開始された。

借入金返済費 (Loan Charges) ——地方債返済費 (Debt Charges) を参照。

教育当局 (Local Education Authority = LEA) ——教育に関して責任を負っている地方団体。この例としては、ロンドン・バラ、シティ・オブ・ロンドン、大都市圏ディストリクト、カウンティ・カウンシル、単一自治体がある。

大都市圏カウンティ (Metropolitan Counties) ——次の地域のカウンティのこと。すなわち、グレーター・マンチェスター、マージーサイド、ウエスト・ミッドランド、ウエスト・ヨークシャー、サウス・ヨークシャー、タイン&ウェア

最少収益会計支出 (Minimum Revenue Provision) ——1989年の「地方自治および住宅法」の規定により、毎年地方団体の収益会計から債務の返済のために支出される最少額の金額。

純支出 (Net Expenditure) ——総支出 (gross expenditure) から特定のサービスによる収入を差し引いた額。ただし地方交付金は含まない。

非反復項目 (Non-Recurring) ——予算に一年限りで計上される項目。

支出の目的別分析 (Objective Analysis of Expenditure) ——サービスや地方団体の機能の目的に応じた支出の分析。通常、支出および収入は、性質別の分類 (人件費、物品、サービスの購入、借入

金の返済、売却収入など)と、目的別の分類(学校給食、消防など)の2次元の表で表されることが多い。

オペレーティング・リース (Operationg Lease) ——リースの種類の一つで、通常はコンピュータ機器、事務機器、家具などをリースする。レンタルと同義で、中央政府の資本統制を受けない。リース期間の終了時にも、その所有権は貸手側にあるものが、オペレーティング・リースと分類される。

実質額 (Outturn) ——財政年度における実際の収入および支出。

プリセプト (Precept) ——プリセプト団体が課税団体に代理徴収してもらう地方税の一種。

プリセプト団体 (Precepting Authorities) ——課税団体でない地方団体。カウンシル税や非居住用レイトを徴収しない。主要なプリセプト団体としては、カウンティ・カウンシルや単一自治体があり、またパリッシュ、コミュニティ・カウンシル、タウン・カウンシルは非主要プリセプト団体である。

基礎価格 (Price Base) ——見積、予測、代替政策を計算・評価する際に用いる支払いおよび価格の水準。

・11月価格 (november prices) ——特定年度の11月を基準とした支払いおよび価格の水準。

・実質価格 (outturn prices) ——予算が編成された時点の価格ではなく、支出された時点の実際の価格。

・見積実質価格 (estimated outturn prices) ——支出が行われる時点を想定して予測した価格水準。したがって、キャッシュ・リミットを適用した場合には見積価格の上限が見積実質価格となる。

臨時費および準備金 (Provisions and Reserves) ——ある年度において将来の支出のために蓄えておく額。臨時費は起こる可能性のあるまたは確実に起こる負債や欠損のためのものであるが、その金額や日付は不確実である。準備金は臨時費の定義に当てはまらない蓄えで、全ての地方団体が予備として蓄えて置かなければならない一般準備金(余剰金ともよぶ)も含む。

公共事業資金貸付委員会 (Public Works Loans Board = PWLB) ——地方団体に短期あるいは長期の資金を提供する中央政府の機関。利子については中央政府自体が借り入れる場合より若干高くなっている。地方団体は、投資支出の財源の一部をここから借り入れることができる。

純 (Real) ——「純支出増」といった場合の「純」は、インフレーションによる支出増やその影響に

よる支出増ではなく、より多くのサービスの提供に要する費用の増大を意味する。

計算上の資本収入 (Receipts Taken into Account = RTIAs) ——中央政府が地方団体の基本起債許可 (BCA) を計算する際に、年間資本支出ガイドライン (ACGs) からこの計算上の資本収入を差し引く。これは土地や建物等の資産売却益を考慮に入れることが目的である。

準備金 (Reserves) ——臨時費および準備金 (Provisions and Reserves) の項を参照。

収益支出 (Revenue Expenditure) ——経常支出 (current expenditure) と地方償還済費 (debt charges) の合計。

地方交付金 (Revenue Support Grant = RSG) ——地方団体のサービス一般を助成するための中央政府による補助金。それに対して、特定の目的に対してのみ使うことのできる特定補助金 (specific grants) もある。

第137条支出 (Section 137 Expenditure) ——1972年の「地方自治法」に基づき、定められた金額の範囲内で地方団体が許されている支出。ただし、地方団体の権限について他に規定がない場合であり、しかも地方団体の地域および住民に利益をもたらすと考えられる場合、および関連の支出に見合った利益を生み出すと考えられる場合に限られている。

特定補助金 (Specific Grants) ——本書においては、地方交付金 (Revenue Support Grant)、資本補助金 (capital grants)、住宅特別会計助成金 (HRA subsidy) を除いた地方団体への中央政府の補助金の全てを指し、補充補助金 (supplementary grants)、特別補助金 (special grants) を含む。特定資本補助金 (specified capital grants) とは区別しなければならない。

特定資本補助金 (Specified Capital Grants = SCGs) ——資本支出に対する中央政府の補助金の一種で、住宅修繕補助金などがある。地方団体は、この補助金について、起債許可からこの補助金の額を差し引くという特別な会計上の手続きを適用しなければならない。特定資本補助金は、全て住宅に関連している。

標準支出査定額 (Standard Spending Assessment = SSA) ——地方団体が標準的な水準のサービスを提供するのに必要な支出に関する中央政府の査定額。標準支出査定額は、地方団体の地方交付金やキャッピングの限度額の算出に利用される。

運営規則 (Standing Orders) ——地方団体がその行政を運営する方法を定めた規則。とりわけ、競争入札および契約手続を定めた運営規則は不可欠であり、また支払いの承認、税の徴収、会計処理、

監査等の財務手続を定めた運営規則あるいは財務規則が必要とされている。

性質別分析 (Subjective Analysis) ——収入および支出に関する項目の性質による分析。支出の項目に関しては、人件費、借入金返済費、建物の維持管理費、その他の消耗品費があり、収入の項目に関しては、政府補助金、料金・手数料がある。

退職年金基金 (Superannuation Fund) ——加入者の退職に伴う年金の支払いのための年金基金。一つの地方団体あるいは複数の地方団体によって維持される。この基金は、雇用者である地方団体、被雇用者である職員からの拠出金、ならびに投資による収益によって賄われる。

追加起債許可 (Supplementary Credit Approval = SCA) ——地方団体が資本支出の財源のために借入金を用いることに対して中央政府が承認する基本起債許可に追加される借入金の額。追加起債許可は、常に特定の目的について利用することを条件としてのみ発行される。また追加起債許可は、発行された年度内に限り使用することができる。

総合標準支出 (Total Standard Spending = TSS) ——地方団体が標準的な水準のサービスを提供するのに必要な支出であると中央政府が考える額の総額。これは地方団体への中央政府の補助金総額を算出するのに利用される。

越権行為 (Ultra Vires) ——地方団体は、法律によって許可された範囲で活動する権限が与えられている。仮に地方団体が法律に基づかない行為をした場合、その行為は明らかに地方団体の権限外であり、これが越権行為である。

流用 (Virement) ——ある予算項目の額を減らし、その減額分を他の項目の支出に回す許可のこと。すなわち、予算項目間での財源の移動 (switch) である。この流用は、適切な委員会や権限を委託された職員によって、適切な許可の下に行わなければならない。

英国地方財政読本 改訂版
自治体国際化フォーラム100号を記念して製作したものである。

平成9年6月30日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協力 (CLAIR)
〒100 東京都千代田区霞が関3-3-2
新霞が関ビル19階
☎ (03) 3591-5483(調査課)

