

英国の地方財政読本(4)

——地方団体の予算——

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 010 (MAY.28,1990)

第8章 資本財政

- 資本支出の調整
- 非特定支出
- 資本支出調整のための新システムの提案
- 借入金の法的背景
- 資本財政戦略
- 資本財政に関する議員の役割と出納財務官の役割
- 総合借入金
- 資本財政のための主要財源

第9章 地方団体の予算

- 予算編成・財政運営のサイクル
- 年度予算の編成
- 予算の詳細
- 予算編成における当年支出の再調査
- 中央管理費
- 補助金
- 直接サービスに影響しない政策決定
- 実際の地方税額の決定
- 予算コントロール
- 会計管理
- インフレーションの監視
- 流用
- 財政以外のデータ

(「英国の地方財政読本」全6巻については末尾「CLAIR REPORT既刊のご案内」をご参照下さい。)

財団法人自治体国際化協会
(欧州事務所)

第8章 資本財政 (Capital Finance)

本章では、以下の点を検討してみたい。

- 資本支出の調整 (capital expenditure controls) の仕組み
- 1988年7月の協議ペーパー (Consultation paper) で提示された新システムの概略
- 地方団体の資金借入の法的根拠と準則
- 借入れを進める際に明らかにする必要のある諸問題
- 資本財政の資金手当に関する議員と職員 — 出納財務官 (treasurer) — の役割
- 監査官 (auditor) の役割
- 総合借入基金 (consolidated loans fund ; CLF) の概要
- 投資的事業 (capital works) の主要財源

資本支出の調整

現在、政府は、地方団体の資本支出が全体的に公共支出白書 (Public Expenditure White Paper) で定めた限度を超えないように以下の方法で、コントロールしている。

- 内務省のサービスに関わる資本支出 (capital expenditure) を細かくコントロールすること
- 個々の地方団体ごとに、内務省以外の全サービスに関わる特定資本支出 (prescribed capital expenditure) をコントロールすること
- 非特定資本支出の水準を全国的に予測すること

特定資本支出を調整する法的枠組みは、1980年地方計画・土地法 (Local Government Planning Land Act) 第8章で明らかにされている。

特定資本支出は、同法によれば、以下のものである。

- 土地・建物及び車両・設備の取得
- 建物の新設、その準備作業 (preparation)、建物の改造 (conversion)、建物とその構造の一新または交換 (replacement)
- 借入金による住宅の修繕及び維持
- 車両と設備の一新など
- 他団体への資本補助 (capital grants)

地方財政法は、これに加えて、3年以上賃借している土地・建物、並びに、物々交換で取得した資産をも特定支出としている。

その関与の度合いに違いはあるが — 例えばそれが教育であるか、社会サービスである

かあるいはレクリエーションのプロジェクトであるかなど — 中央各省は、個々の地方団体の特定資本支出を調整するために、統一的な態度をとっている。しかし、この統一的な統制システムにもかかわらず、全資本支出を公共支出白書で明らかにされた基準内に押さえるという政府の大目標は達成されていない。1990年4月1日から新システムが導入されることになっているが、これまでのシステムは概略以下のようであった。

政府各省は、「経済と公共支出に関する大蔵大臣秋期声明 (the Chancellor of the Exchequer's Autumn Statement on the economy and public spending policy)」のすぐあとに、翌年の資本支出配分額 (capital expenditure allocations) を地方団体に知らせる。各地方団体は、6つの分野に関して、その全分野あるいは一部の分野の包括的な配分 (block allocations) を受けることができる。

- 教育
- 社会サービス
- 交通
- 住宅
- 都市的援助 (urban aid)
- その他サービス

資本支出の配分は、同時に、資本支出の資金手当てのための借入権限を地方団体に与える根拠となっている。借入期間に関してはルールがあるが、その期間は資産の想定償却期間 (expected life of assets) に左右される。

地方団体は、適切であると考えられるサービスに資本支出配分額を利用することができる。例えば大都市圏域ディストリクトは — 6つのサービスそれぞれについて配分を受けることができるが — 希望すれば、すべての配分額を合わせ、住宅プロジェクトのみに使うことができる。しかし、各地方団体は、その年の全特定支出が以下の合計額を超えないよう要求される。

- その年の包括交付金配分額の合計
- それらの配分額の10%誤差 (tolerance)
- その年のその他追加配分額
- その年の純資本受取りの特定割合
- 取引に伴う利益 (あるいは、地方団体グループによる取引から生じた利益配分)

地方団体が資産を処分する際には、資本収入が (capital receipt) 発生する。政府は、地方団体がその資本収入を資本支出配分に当てる限度を定めている。

一般的に言えば、地方団体は各年の特定支出配分額を補うために住宅売却で得た資本収入の20%と、他の資産の処分から得た資本収入の30%を使うことができるだけである。ただし、これらの一般的ルールには多くの例外がある。

非特定支出 (Non-Prescribed Expenditure)

これは、特定支出にあてはまらないすべての資本支出のことをいい、以下のものが含まれている。

- リースされている資産 — コンピューターなど
- 住宅修繕で借入によらないもの — 例えば、資本受取りのうちの非特定部分を財源とする住宅の修繕など

地方団体毎の非特定資本支出には何の制約もないが、地方団体は、この種の資本支出の資金確保のため、資金を借り入れることはできない。

資本支出調整のための新システムの提案

環境省は、1988年7月、新しい資本支出と財政システムについての政府提案を明らかにした協議ペーパーを発行した。新システムは1990年4月1日から実施されることになっている。

新システムの政府の目的は以下の通りである。

- 地方団体の資本支出水準に効果的に影響を及ぼすこと
- 資本支出のパターンが、地理的にもサービスの面においても国や地域のニーズを確実に反映するようにすること
- 資産売却と効率的な資産管理を促進すること
- 地方団体の計画に健全な基盤を与えること

新システムの主なねらいは、支出をコントロールすることよりむしろ借入れをコントロールすることにある。提案のそれ以外の特色は次のようなものである。

- 各地方団体毎に外部からの借入れに対する全体の限度額が定められている。これは、資金借入限度額 (Capital Borrowing Ceiling 即ちCBC) といわれているものである。
- 資金借入限度額 (CBC) は、1990年3月31日現在の全未払い借入額マイナス地方団体の未使用の資本受取りによって決定される。
- 資金借入限度額は、新規に許可された借入額と新規の資本受取りを反映するよう毎年改定される。

新システムが導入されると、地方団体は以下の方針によって投資的事業 (capital works) の資金確保が可能になる。

- 借入れ

●政府の交付金

●自前の資金。例えば税金から資金を確保したり、あるいは資産売却収入の一部を使う。

借入れに関しては、政府は基本起債許可制度（Basic Credit Approvals）によって、毎年、新規の資金借入れを許可する。地方団体の起債許可額は、投資の必要性和資本収入の額によって決められる。従って、必要性が大きくかつ資本収入の少ない地域はある程度の資本収入のある地域より配分額は大きい。

補充的な借入れ権——補充起債許可制度（Supplementary Credit Approval）——は、政府の同意を必要とする特定のプロジェクト、あるいは大規模なプロジェクトに用いられる。

資本収入に関しては、政府は地方団体がそれらを借入れの返済に当てたり、あるいは将来に備えて預金したりすることを期待している。しかし、協議ペーパーは公営住宅売却による収入の25%、その他収入の50%を新規投資に回すこととしているだけである。

借入金の法的背景

借入金は、投資的事業の主要財源となっている。全体として、英国（the United Kingdom）の地方団体は500億ポンド以上を借り入れており、国民は一人当たりでいえば、大人も子供もいれて、一人当たり850ポンド以上の借金をしていることになる。地方団体は、どんな種類で誰から借り入れるかについて、大きな自由裁量を持っているが、法律の考え方や借入金の準則（voluntary code of practice）には注意を払わなければならない。

借金をする場合の一般的権限は、1972年地方自治法附則第13第1条第1項に規定されている。同法によれば、地方団体は以下の方法で借金をすることができる。

- 抵当
- 株式発行（issue of stock）
- 社債または年金証書
- 公債為替手形
- 公共事業資金貸付協会（Public Works Loan Board）からの借入れ
- 大蔵大臣の同意をえ、かつ各大臣が認めたそれ以外の方法

これは地方団体の借金の指針となっている準則にも述べられている。準則（voluntary code of practice）は1977年に公にされた。当時、地方団体は長期借入れの金利が高かったことから短期借入れをする傾向が強かった。しかし、短期の借入れ——例えば1年ないし2年——に集中することは金利上昇の際、地方団体に不利になる。このため、準則は、借入金の満期（debt maturity structure）時期に関連して借入期間のガイダンスを

述べている。準則のポイントは各会計年度とも以下の2点である。

- 平均借入期間は、7年未満であってはならないこと
- 全借入額の15%以上を、その後の3会計年度内に返還してはならないこと

資本財政戦略

地方団体が、資本財政（capital finance）に関して確固たる戦略を必要とすることは、法制度（legislative framework）や準則からみて、当然のことである。資本財政戦略を策定するために以下の点を考慮する必要がある。

- 将来の投資資金と経常資金の流れ
- 現存の借入額の概要と返済規模及び返済方法
- 各経済指標と金利動向
- 内部資金の利用法 — 例えば収支バランスや資本収入
- リースを含め、他の資金確保の可能性及びそれらについての費用 — 便益の見当

種類毎に長期及び短期借入（または資金返済）のための計画を明らかにすることが資本財政戦略を精査する際の最終目標となるべきである。この戦略は定期的に — おそらく4半期毎に — 見直す必要がある。

資本財政に関する議員の役割と出納財務官の役割

資本財政に関して最終的に責任を負っているのは議員である。しかし、多くの地方団体では、その専門性の故に、かなりの義務と責任を出納財務官に委任している。委任がなされている場合、その範囲を定期的に再確認することが必要である。そして、委任は次の範囲まですることができる。

- 資本財政戦略の決定
- 全ての有効な資金の検討
- 必要な資金の確保
- 資金の借入構成の決定

委任や依存の程度は、実際には、地方団体の規模、資本支出の計画、借入回転率（debt turnover）、資本資金政策の複雑さ、議員の思惑などによって様々である。

出納財務官は公式に議会へ報告することによって議員への責任を果たすことになる。通常、この報告は、委員会あるいは小委員会で行われるが、例えば資金借入の決定といった事柄は、議会全体で決定されねばならない。

出納財務官は地方団体の翌年の投資資金の必要額について、新年度の開始に先立ち、議

会（あるいは適当な委員会）へ報告しなければならない。

加えて出納財務官は少なくとも年1回、委託された権限をどの様に行使したか、資金がどの様に確保されたのか、そして将来との関わりでその結果はどうだったのかを議員に報告しなければならない。その報告には以下の点が含まれる。

- 借入資金の種類及び基金の財源（the source of funds）と借入金の満期（maturity structure）を表す年末の借入額の概要
- リース及びそれ以外の資金契約（financing transactions）の概要
- 過去数年間の投資傾向
- 準則についての記述など

監査官（Auditor）の役割

内部監査官及び外部監査官（internal and external auditors）は、地方団体の借入額を考慮しつつ、資本財政に関して様々な役割を果たしている。特に監査官は以下の点を確実にしたいと望んでいるようである。

- 地方団体がその資本戦略を進めるため、適切な準備を行うこと
- あらゆる契約に適切なチェックをすること
- 地方団体が法律及び準則に適切に従うこと

総合借入基金（Consolidated Loans Funds, CLF）

地方団体は行政上の必要から通常その全ての借入金をプールしている。この事は、個別のプロジェクト毎に、個々の借入金を合わせたり、その用途を指定するより、煩わしさが少ない。総合借入基金は、要求に応じて資金を借入れ、地方団体の資本財政戦略に基づき、物資購入あるいは構造物建設の支払いの必要に応じてそれを融通する。総合借入基金の詳細な記述は第10章を参照されたい。

資本財政のための主要財源

投資的支出は、いくつもの種類の借款あるいはその他の財源によって資金が確保される。主な借入れの種類は次の通りである。

- 公共事業借款局（Public Works Loans Board）の借入金
- 地方公債証書（local bonds）
- 交渉証書（negotiable bonds）
- 資本市場証書（money market bonds）
- 為替手形（bills）

- 外貨ローン (foreign currency loans)
- 一時借入れ (temporary loans)
- 株式発行
- 抵当
- 当座借越し (overdrafts)

その他の資金手当には、以下のものが含まれる。

- 資本受取り
- 投資基金：修繕基金、更新基金といった内部基金
- 遺棄された土地への補助金のような投資的補助金

第9章 地方団体の予算

地方団体は、確固とした財政計画を持つ必要がある。財政計画は全体計画の一部であり、単に出納・財務官（treasurer）だけに関わる事ではない。それは事務総長（chief executive）や他の全ての部局長（other chief officers）に関わっている。財政計画の目的は、以下の通りである。

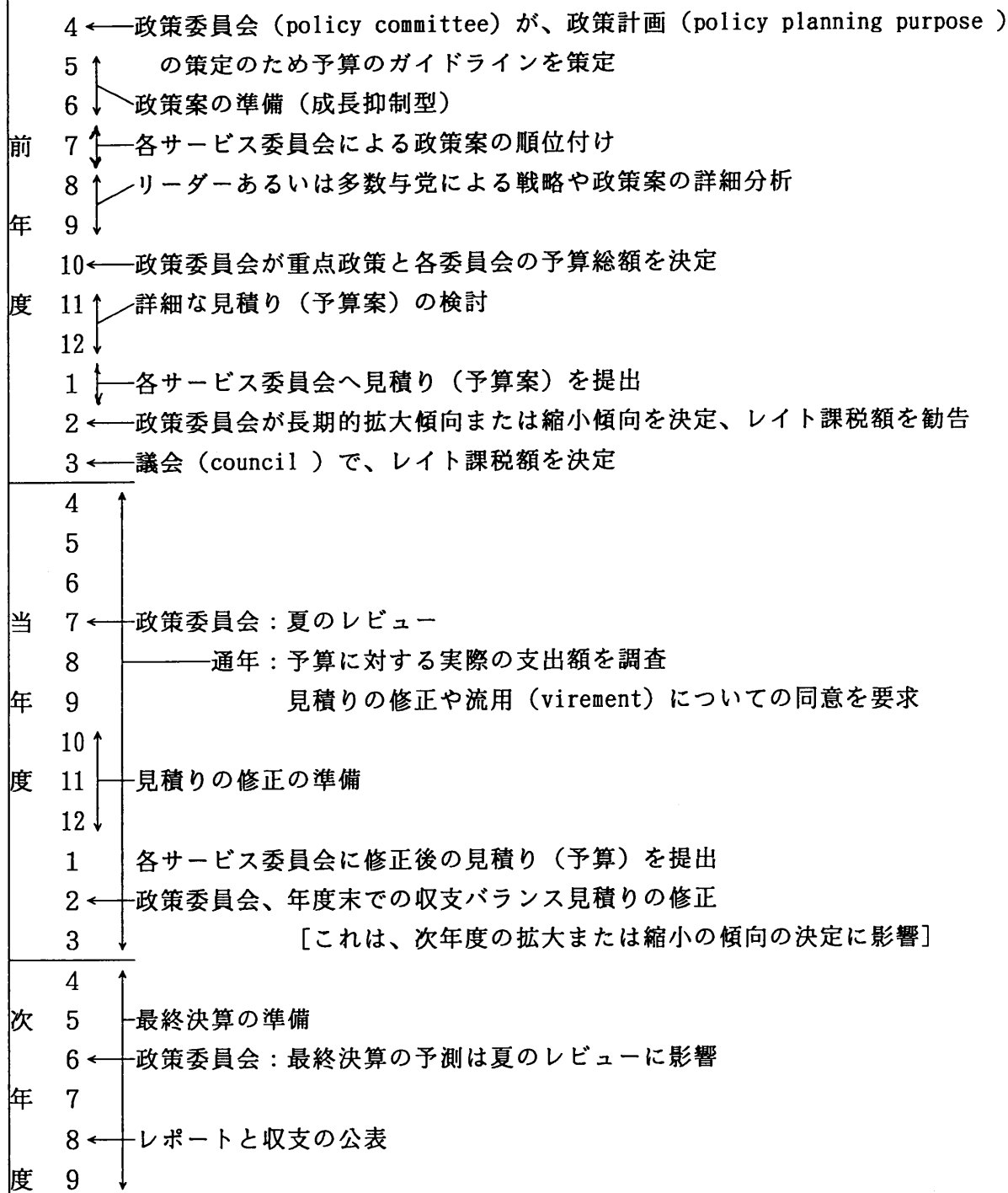
- 優先順位とそれらのタイミングを決定すること
- 各種サービスに対する要求の変化を予測すること
- 代替策の将来コストを示すこと
- 類似の財源を持った要求に応えること
- 個々のサービス毎の計画のために枠組みを与えること
- 地方団体の施策（local policies）と国家計画（national plans）の比較を示すこと

これらの目的は明瞭で理解できるものの、實際上財政計画は複雑で専門的な作業である。年度予算の編成は毎年の最も重要な計画であるが、しかし年度予算は単に1年先しか見ておらず、政策大綱（policy document）としては限られた価値しかもっていない。地方団体における重要な政策変更が一年以内で実現されることはめったにない。このことは投資的計画について極めて明白である。長期予測が重要であり、もっとも重大なことは人口あるいは経済変化に伴う影響を予測することである。

予算編成・財政運営のサイクル

財政状況が全く同じ団体は有り得ないが、類似した地域があることは確かである。表9-1は、典型的な予算サイクルを示している。それは、ディストリクト・カウンシルのものであるが、県において唯一これと違う点は、県においては県税を3月10日までに確定しなければいけないということだけである。これは、ディストリクトが地方税の総額を決めるため、タイミングよくディストリクトに県税額を知らせなければならないという理由による。全ての地方団体の予算は4月に始まり3月に終わるが、予算を計画し、実際に支出し、決算するまでの過程は、次の例のように30か月以上に及ぶ。

表9-1 財政計画・財政運営スケジュール表



前年度は政策の決定と予算決定にあてられる。当年度は予算の実施に当てられるが政策に関わる項目がなお起きてくる。というのは、夏のレビューの結果、秋には元の予算を修

正することがあるからである。当年度は適切な予算の執行率に照らして、実際の支出をチェックする定期的計画が必要である〔これは、予算プロフィール (the budget profile) と呼ばれる〕。最終決算 (final accounts) の準備は当会計年度末から真剣に行われ、次年度終了の6か月前には終わっていただなければならない。

次年度の支出を大きく変えようとするには、地方税額の確定時期 (3月) があまりにも遅すぎるとい問題がある。しかも、補助金の決定が明らかになるのは、通常、この少し前である。そのため、地方団体が不測の事態に備えた計画 (contingency planning) を立てていないと、予算作成過程 (budgetary process) の最終段階で、特別の短期予算カットを行わざるを得なくなることもある。例えば、即時に予定を変更することが可能であるというだけの理由で、建物の修繕や維持といった項目の予算カットがなされることがある。その結果、予算削減の検討に十分な時間が当てられず、無意味で優先順位の低い項目ばかりが残ることになるかもしれない。特に、地方団体は人件費に予算のかなりの部分を支出しているだけに、相当な節減を達成するためには職員数の削減なしにはほとんど不可能であるが、職員の数の削減は長期計画なしには極めて困難である。

各委員会 (部局) は、年間を通じて財政計画に関与すべきである。特に削減の期間中、各委員会 (部局) は不測の事態に備えた計画を準備し、代替可能なサービス戦略を立てておくというのが一般的である。

年度予算の編成

年度予算は、地方団体の政策を財政の面から表現したものである。その編成は、地方団体の財政管理 (authority's financial management) について、最も広範囲にかつはつきりと表しているものの1つである。この節では、毎年の予算編成の典型的な例を述べることにする。ただし、年度予算の過程は長期計画の一部にすぎないことを忘れてはならない。そうでないと地方団体は、各種サービス、金銭的効率性 (value of money)、サービスの受け手と地方団体の職員双方のモラルについて長期的な観点無しでその場限りの決定をせざるを得なくなる。

第1段階 (4月-10月)

第1段階は地方団体の出納・財務官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、基本となる予算 (basic budget) の数字と日程をどの様に積み上げていくかを説明している。それらの数字は出納・財務官のところへ提出されるものである。同時に最新の支出単位の数字 (figures of spending-to-date) が与えられる。出納・財務官の任務は各部局の見積りを合わせ、それらの前提となった考えをチェックし、その基本原則を理解し、そして提出させた数字の正確さをチェックすることである。中には資金借入の手数料や俸給、賃金が出納・財務官から統一的に与えられる地方団体もある。

この作業で最も重要なのは、出納・財務官が他部局へ提出する詳細なガイドラインである。この段階での見積りは、政策委員会（あるいはそれと同等の委員会）で明らかにされたガイドラインに基づき、主として職員 — 議員ではなく — によって行われる。各支出委員会の議員は、予算編成過程の後半の段階でこれらの見積りを批判することができる。ただ、出納・財務官が提出したガイドラインの基本的特色は、地方団体の支出政策がもともと考慮にいれられているということである。例えばガイドラインは、団体の政策に合わせて、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ているのである。

第2段階（10月－11月）

出納・財務官が各部局から予算要求を集め精査した後、各サービス別の予算は、議員の検討に付すために各委員会に提出される。同時に出納・財務官は、財政委員会（finance committee）または政策委員会（policy committee）へ、サービス提供の効果予測・地方税課税水準の効果予測といっしょに、財政の主要な傾向はどうなるかを説明する。

第3段階（12月－1月）

この段階では、地方団体は補助金決定通知を受け取る。このことは、もし通知が当初の期待と異なっていれば予算計画の見直しにつながるものである。見積りの最終精査が各委員会で行われる。

第4段階

レイトや県税（precept）を決定することができるのは議会の全体会議（the full council）だけである。最終段階では、臨時費や手元残高（balance in hands）など議会提案のため出納・財務官が最終調整した各委員会の数値が総合される。その後、議会は地方税額を決定し、それを公にすることになる。

予算の詳細

職員が作成する予算内容の最も細かいレベルは、次のような個別項目である。

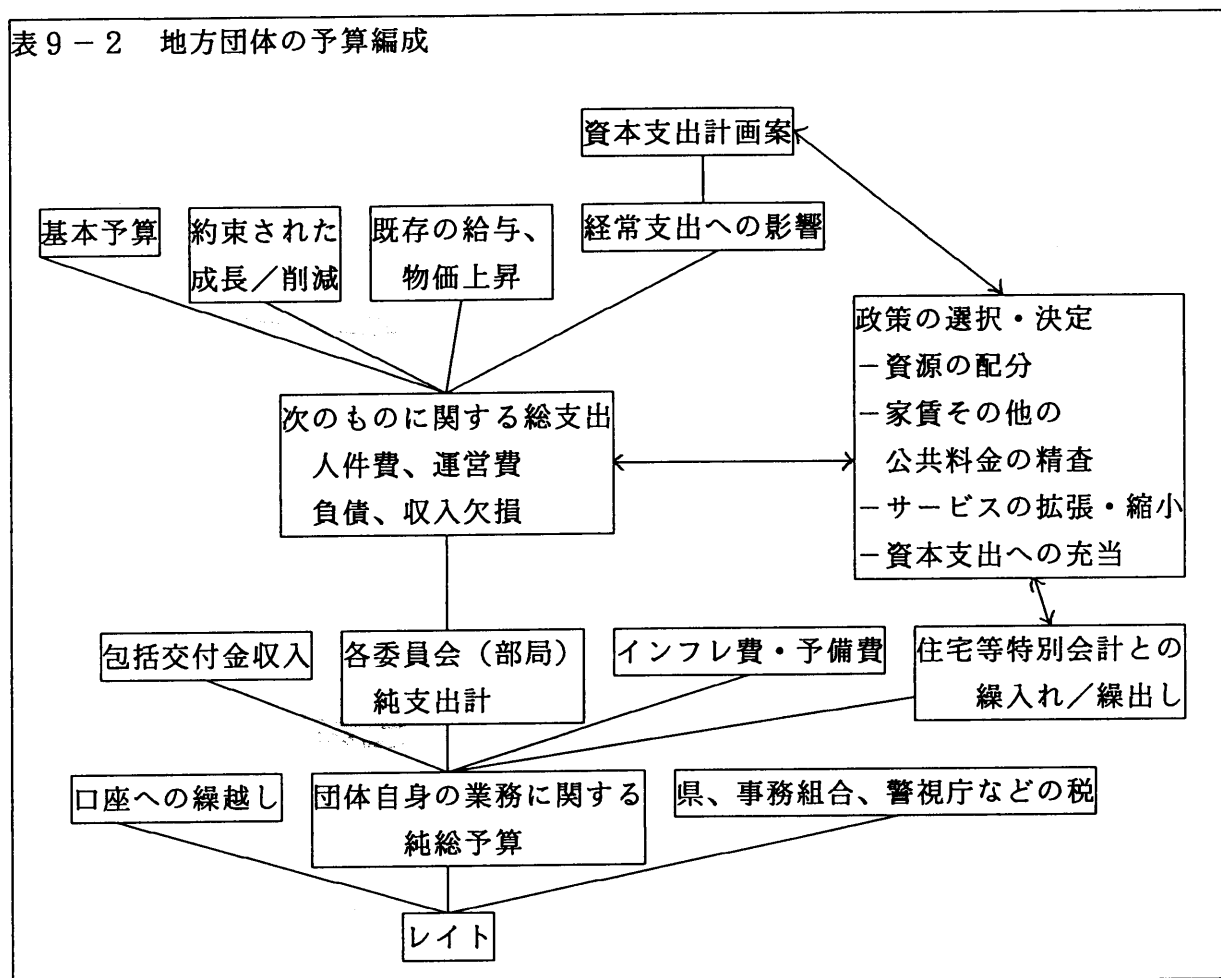
- 計画部－文具類（stationary）
- 社会サービス部－ケア従事者の賃金
- サービス負債額（service debt charges）－利率

ただし、実際の作業ペーパーは、もっと詳しいことが多い。

議員に承認を受けるために示される予算案は、これ程詳しいものではない。どの程度詳しい内容にするかは、当該団体の伝統や各議員の要望次第である。あまり詳細にすると、議員の関心が政策決定という本来の役割からはずれることになり、また、政策決定が必要な重要な分野に職員の注意が払われなくなる恐れがある。余りに簡単にすると、越権の場

合にもチェックされないまま予算が通りかねない。

翌年の予算（例えば1989年度）を現在の予算からどの程度伸ばすかを考える場合、その計算は常に非常に詳細な支出と収入の分析に基づいている。表9-2は、典型的な地方団体の予算編成方法を述べており、この後の段落では、表の中のいくつかの「四角枠部分（boxes）」を説明している。自明のもの、この本の他の箇所でも扱われているものは除いてある。



- 基本予算 (Base Budget)

前年度予算はしばしば出発点となるが、必ずしも基本予算が変更不可能というわけではない。前年度予算を出発点とするということは、既に行われている行政サービスを当然のこととして受け入れるということであるが、その前提が間違っている場合もある。予算の過程ではしばしば変化するものに注意が払われるが、議員の代表者は常にそこに含まれるサービスの必要性（そして総体的な重要性）を調査する必要がある。（代替案としてゼ

ロから出発し、その年度に必要な数字を積み上げていくという方法がある。これは、ゼロベース予算と呼ばれるが、ずっと面倒なものである。)

－約束された成長もしくは節減 (Committed Growth/Savings)

予算編成にあたっては、現状の基本予算に様々な約束事項 (commitments) を追加し、はっきりと減少額や節減額を差し引く必要がある。約束事項とはなにかについて明確な定義をするのは難しい。一般的にはそれは「避けることができないもの」を意味するが、議員は、約束事項とは、彼らの判断で決めるべきものであると考えている。地方団体によっては、職員数の増減を約束された増減額と見なしているところもある。約束事項は、通常以下のものを含む。

- 前年の予算では全く予想されていなかったけれども、1年間とおしてみると影響が出るもの (例：前年の途中でビルがオープンして発生した増加額、あるいは年の途中でビルが閉鎖されて発生した節減額)
- 当年の資本支出の債務負担に関する1年間の影響及び借入金の返済から生ずる債務負担 (debt charges) の節減
- 毎年のサラリー支払いの増加額
- 価格や負担金の変動 (例：国民保険の保険料)
- 年金基金 (superannuation fund) の不足分支払い

－教育予算 (Education Budget)

教育予算への取組みは、1990年度に始まる学校の自主運営 (local management) 制度によって変化せざるを得ないだろう。地方団体は、以前と同様に、教育に全体としてどの程度支出するかを決定する必要がある。そのためには、例えば、生徒数・生徒の年齢構成の変化による影響、学校の新築・廃止による影響について検討することが必要である。しかし、教育の総予算が決まった後、その予算内でどう支出するかは、学校段階でなされることになる。

教育当局 (local education authority--LEA--) が直接コントロールできる教育予算は、その一部に限られることになる。教育当局は、以下の点については従来通り法令に基づく調整権を持つ。

- 資本支出と借入利子
- 特定補助金のための支出の順位付け
- 役所での事務に必要な費用 (central administration charges)
- 監察 (inspection) と助言
- 家庭から学校までの交通

これらのほか、全体として学校予算の7%以下であれば（1990年度から1992年度までの3年間は10%以下であれば）、それ以外のいくつかの活動について今後もコントロールしてもよいことになっている。こうした活動には以下のものが含まれる。

- 児童の指導と教育福祉
- 特殊学級・特殊学校（statemented pupil and special units）
- 巡回教員・助言教員（peripatetic and advisory teachers）
- 建物の構造上の修繕と維持
- 教育当局の政策のイニシアチブ
- 生徒の援助
- 特定の職員に必要な費用
 - *安全手当（safeguarding allowances）
 - *補充教員給与（supply cover）
 - *地方判事（magistrates）または教員組織の職員となっている教師の給与
- 臨時費

教育当局（LEA）はまた学校給食サービスに対する権限を持ちつづけてもよいこととされているが、職員のコストを含め大部分の支出は、学校側がコントロールすることになると思われる。

教育当局（LEA）は、学校予算の残りの部分を個々の学校へ配分する方式——それは文部大臣の承認が必要であるが——を開発しなければならない。

教育当局（LEA）が教育サービスに全般的な責任を負うことは従前どおりであり、また、地方団体が、予算（resources）に沿った支出が行われるようにする責任を有することも同じである。

以上見てきたように、教育改革は予算過程に重大な影響を及ぼすであろうし、改革実行に当たっては、新たな監視プロセス（monitoring process）が必要になろう。

—代替政策（alternative policies）

地方団体の支出は公共支出計画と補助金システムに制約されているため、地方団体が、ある分野の支出を増やそうとし、かつ、総支出を政府のガイドライン内に押さえようとするれば、他の支出を削減しなければならなくなる。議員は、予算編成の過程でどの支出を伸ばしどの支出を削るかという選択を行わなければならない。地方団体のなかには、借入金利息の増加の必然性、さらには新規事業の実行費用（running cost）の必要性を認め、経費の削減とそれらの経費の増額とが相殺されると主張するものもある。

—インフレーション (Inflation)

予算編成時の難しい問題は、インフレーションにどう対応するかである。インフレがひどいときには、おそらくインフレーションが予算と最終結果とのくい違いを起こす最大の理由となろう。インフレーションは、ほとんどの場合、次の2つの方法 — 方法は異なるが関連性を持っている — のうちどちらかの方法で対処される。

●詳細個別予算法 (in the detailed estimate heads)

この方法を使えば、各委員会 (部局) はその年インフレ対策費にいくら使ってよいかを知ることがができる。しかし、ずいぶん先のことについて予測しなければならないため、その見積りは、多すぎたり少なすぎたりすることがある。

●一括インフレ対策法 (in a central inflation provision)

この方法では、インフレ対策は一括して予算計上され、各委員会 (部局) へは、その年の間、補完的予測として明らかにされるだけである。したがってそれは、より公平でよく調整されたものになることが多い。

インフレ対策費の額と形式を決める場合に特に重要な点は、詳細予算に用いられる基本価格 (price base) である。大部分の地方団体は、“11月価格 (November Prices)” — 予算年に先立つ11月 (1988年度予算では1987年11月) の価格水準 — と呼ばれる基本価格を基に詳細予測を行っている。一括インフレ対策法では、その11月とその17か月後の3月の間のインフレをカバーする必要がある。

そう多くはないがいくつかのカウンシルでは、将来のインフレ費を“将来予測価格 (out-turn prices)”に基づいて見積っている。将来のインフレ費は詳細予算の数字の中に含めているわけである。その場合は、ごくわずかな予備費の項目を除いては、一括インフレ対策法は必要ない。

大部分の地方団体は、取引会計 (trading account) と住宅会計は最終価格で (at outturn prices) まとめる。それらの会計では、不測の赤字を避けるため、賃貸料や使用料は1年間のインフレを考慮して決定しなければならないからである。供給する品物の価格やサービスの料金を地方団体が決定し、かつ、その料金が将来にも適用される場合には、インフレの影響を考慮して、その中に適切な余裕幅を含む必要がある。実際には、出納・財務官は、詳細なインフレ情報が特定項目について各部局で明らかになれば修正するという条件の下に、当初予算にはインフレの要素が連動しないようアドバイスすることが多いようである。

インフレによる影響を評価する場合、支出は、次の2種類に区分されることが少なくない。

- “調整不可能” — いつ、どれだけ購入 (支出) するかが、ほとんど固定されてしまう項目 — 例えばエネルギーコスト、保険料 (insurance premiums)、車両税

- “調整可能” — 事前に（購入予定時期にある程度近くなってからでもよい）手続きをすることによって購入量の変更が可能なもの — 例えば備品、書籍

繰返しになるが、いくつかの予算項目 — 文房具、掃除用品など — について、購入量を減らすことによって値上がり分を埋めるという「総金額制限方式（cash limits）」を採用している団体もある。

予算編成における当年支出の再調査

次年度予算を編成する際の重要な点は、予算の実施に際して起こっていることの再調査である。換言すれば、当年の予算は、次年度予算の編成が行われているときに同時に再調整されており、当年の支出の変更は、次年度の予算編成に影響を与えることになる。例えば、インフレの影響について当年の予測が現実と異なっていれば、それは予算の変更に反映されることになる。また、サービスに対する要求が減少したり増加したりすれば、これも次年度の予算に影響してくる。同様に当年の予算の補正は、翌年には支出が落ち込む可能性があることを示している。

当年の支出を再調査することは、次年度の予算編成の一助になると同時に、地方団体がインフレに十分な対策をしているかどうか、また、その年度末の収支バランスが予測より大きかったのか小さかったのかを示すことになる。しかし、ここで注意すべきことは、補正予算（revised budget）がなされるときには、支出水準の予測は、当初の予算のそれより低くなる傾向にあるのが通常だということである。このことは、予算編成の際に万一の支出も地方税の中でカバーできるように注意していることの現れであり、理解できるものである。

議員は再調査に多大の注意を払う必要がある。というのは、当年の予算の改定は、次年度の予算に大きな意味を持っているからである。そして議員はそれを単なる行政手続きとして片づけるべきではない。

中央管理費 (central establishment charges)

中央管理費は、大ざっぱに言えば中央管理各部局 (central departments) と地方団体の建物に要するコストである。それはしばしばサービス部局ごとに比率的に再配分される。地方財政会計研究所 (CIPFA-The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) としては、中央管理費をサービス毎に再配分するように勧告している。こうすればサービスの全コストを示すことになり、各地方団体間の明確な比較に役立つと同研究所は考えているわけである。中央管理費を配分する場合、そこに含まれる支出の種類にしたがっていくつもの方法が行われている。配分する際の基礎としては、例えば時間、支出額、取引料 (turnover)、direct allocation、床面積等が含まれる。

中央管理費についての質問は、本当に問題となるべきもの — 即ち、中央管理各部局そのものの費用や規模 — よりむしろ、特定のサービス部局への配分をどうするかということに向けられがちである。これは、再配分後は、中央管理費の純コストが比較的低くなってしまふからである。議員はこの事実を認識し、中央管理サービスの実際の規模から注意をそらさないようにしなければならない。各サービス間の競争がますます激しくなっていることから、中央サービスの規模、コスト及び再配分は、一層重要になってくると思われる。地方団体によっては、すでに全中央管理費を統合し、選挙区 (constituent items) ごとの詳細な再配分結果を各サービス委員会へ明らかにしているところもある。

補助金

許容される内容の予算を編成する場合の鍵となるのは、地方団体が受け取る補助金の額である。これは、ほとんど地方団体の権限外の要素である。補助金決定が、11月か12月に公表されると、不確定要素は減少するが、全くなくなるというわけではない。1990年に新補助金システムが始まると、補助金資格は、年により変化することはあり得るけれども、一会計年度中に変わることはほとんどなくなる。

現行システムと新補助金システムについては第7章である程度詳細に述べている。

直接サービスに影響しない政策決定

地方団体の予算については、多くの重要な政策決定がなされねばならない。それは、各サービス委員会が行う詳細予測の範囲を超えたものである。こうした主要な政策決定には、財政委員会 (finance committee) あるいは政策資源委員会 (policy and resources committee) の委員長、与党のリーダーあるいは与党のリーダー的な委員会が関係する。その後、財政委員会あるいは政策資源委員会が、様々な補足決定を行うことが要求される。主な政策決定事項は、次に述べるとおりである。

－インフレーションに対する臨時費 (contingencies)

インフレを予測するには、次のような項目について判断しなければならない。

- 異なる種類の雇用者に対する賃金の支払い (pay awards)
- 物品やサービスの価格アップ
- 地方団体の料金のレベル
- 他団体への寄付 (例えば、ボランティア組織への寄付)
- 利子の動向

インフレ対策費の規模の最終決定は、出納・財務官の専門的判断と議員の政治的判断の調整の結果である。それは、政府の対インフレ対策にできる限る沿っていなければならない。議員は、政府のガイドラインどおりの決定をすることもできる。その場合には、もしインフレがそのガイドラインを上回るならば、超過分はサービスのカットかまたは口座からの引き出し (drawing from balances) によって対処しなければならない。

しかし議員は、政府の将来のインフレに関する公式声明は、地方団体のそれとは基本的に異なるということ認識する必要がある。政府は低い予測を出すことによりインフレを低い水準にコントロールしたいと考えているが、一方地方団体は、地方政府自身が予想するインフレに対して支払いできるだけの十分な資金を用意する必要がある。もし、資金が足りないとする、大変困難な状況に陥ることもあるため、出納・財務官は1988年地方財政法第114条(第11章参照)に基づくレポートを作成しなければならない。したがって、インフレ対策は、予算作成の最終段階では重要な要素である。

－経常支出から資本支出への補填

その年の資本支出のうち、どの程度の割合を経常支出から補填するか — これは地方税に直接影響することになる — を決定しなければならない。

－特別会計 (spicial fund) への移動及び特別会計からの移動

これらの資金移動にはいくつかのタイプがある。第1は、必要なときに修繕や更新のための支払いをするために、特別会計へあるいは特別会計からの資金移動を行うものである。第2は、補助金を最大に獲得するために、特別会計へあるいは特別会計から資金を移動するというものであるが、これは、新補助金システムが導入されると何の意味も持たなくなる。

実際の地方税額の確定

詳細な見積りを行い、上記に述べた様々な要素を決定した後、カウンスルは地方税額を確定することができる。しかし最終的に地方税額を決定する場合においては、予算編成に不確実性が伴う中で、また、地方税を課税する際は許容水準（a stated level）を考慮しなければならない中で、口座残高の水準が問題となってくるだろう。

理論的に「正しい」口座残高の水準というものは存在しないし、その額は、その他の予備費（reserves）が例えばインフレに対応できるかどうかによってかわる性質のものである。しかし、地方団体は、地方税収入が入ってくる前、会計年度の最初の数週間を切り抜ける必要があるということに注意しなければならない。

地方団体が赤字予算を計上することは法律違反である。外部監査官（external auditor）は、法律に基づくものではないが、健全な財政運営の実施という観点から、口座残高の水準を批評することができるし、実際に批評を行っている。外部監査官は、口座残高の水準が不十分であると考えたときだけでなく高すぎると考えた場合にも批評することができる。

口座残高は1度しか使うことができない。口座残高が当年の地方税を下げるのに利用されると、その口座残高の水準を元に戻さなければならないとすれば、翌年以降はそれに相当する額を地方税あるいは他のなにかで埋めなければならないことになる。したがって、口座残高にどの程度追加したり削除したりするかを決めるためには、地方団体は将来を考慮しておく必要がある。口座残高に追加される資金も、将来には地方税を下げるのに使うことができ、したがって、その意味で議員が関与しなければならない重要な決定であるといえる。

予算コントロール

予算が一度議会で決定されると、支出に責任を持つ担当官は、予算についての詳細な数字を手にする。支出の実際の傾向は、定期的に（通常は毎月）チェックされることとなっている。地方団体は、膨大な量のデータを扱うため、必ずコンピュータシステムを利用する。

学校の自主管理に関する教育改革法の規定によれば、各地方団体の教育部局（LEA）は、個々の学校の支出が配分内におさまるようにするために、新しい監察手段を開発する必要があるとしている。

議員は、好ましくない傾向が出てきたときには、次の手段にうったえることになるかもしれない。

- 詳細レベル：例えば、もし特定施設からの歳入が予想より大幅に低い場合、施策の変更が必要になるかもしれない
- 全体レベル：例えば、もし賃金支払い（pay awards）が、予備費での額を超えるとすると、関連する委員会はどうな行動をとるべきか考慮しなければならない。

会計管理 (accountable management)

予算管理の責任は、通常各サービス部局の部局長 (service chief officers) にある。出納・財務官の役割は、データの照合、全体の監視と予測が中心である。ごく小さい部局を除き、個々の部局長が全ての支出を詳細にコントロールするのは不可能なため、財務・会計管理の公的組織が置かれるべきである。これは出納・財務官、各部局長及び予算調整に個人的に責任のある部局のマネージャーたちの役割を明確にする。議員は、各団体の中で十分な委任行為 (delegation) がなされているかどうか考慮する必要がある。委任の目的は、実際の行政サービスを提供している係官 — 例えば福祉施設 (residential homes) や地域監督 (area superintendents) の担当官 — に責任を持たせることにある。教育に関する限り、1988年教育改革法により、財政責任を個々の全ての学校 (最小規模校は1990年以降) へ委任することが義務付けられている。

どの程度委任するのかにかかわらず — ほとんど委任していない団体もあり、そこでは選択権を持っているが — 、会計管理の原則は実施されるべきである。

インフレーションの監視

予算コントロールの際、最も重要な問題の1つは、インフレに対処する手段である。予算の各項目の数字は固定価格 (通常は11月) ベースで計算されているので、実際の支出を予算と比較する場合は、インフレの影響を詳細な予算項目の中に足し込まなければならない。議員 (の代表) は、インフレの影響に関して正確なチェックがなされているか確認する必要がある。そうでないと、支出は予算の規定どおりにはなされていない恐れがあるからである。

流用 (virement)

流用というのは、他の費目を減額することによってある費目を予算以上に使ってもよいという許可 (すなわち予算費目間での資金の移動 (switch)) のことである。実際は様々で、流用を全く認めていない地方団体から、ほとんど無制限の流用を行っている地方団体、また、給与のように継続性のある支出への流用は認めていないという団体もある。

以下の2点を強調する必要がある。第1は、思い付きによる貯蓄は、流用を行う場合適切ではないということである。第2は流用のために包括委任が増加するようなことになってはならないということである。様々な制約が増える中で、流用に柔軟に対応することは (それは通常議員の認可を受ける必要があるが)、資金の有効利用を強く促すことにもなるため、奨励されるべきである。

1990年度に学校の自主管理が導入されると、各学校は教育部局あるいは教育改革法

そのものが定めた委任計画においてははっきりと禁止されていない限り、予算費目間の流用を自由に行うことができるようになる。

財政以外のデータ

予算情報は、過去には財政情報だけにかたよりがちであったが、これは実際極めて不満足なものであった。資金の有効利用が達成されるならば、支出は可能な限り実際なされた仕事 — 結果 (output) — と関係していなければならない。全ての地方団体の管理者は、事務官も議員も結果の測定に関心を持つべきであり、得られた財政データとの関連を追及すべきである。

そうした関連性を追及することは、地方団体のよりよい管理を進める上で重要である。各種サービスの鍵となる指標の例を次に述べる。

サービスの種類	統計	アウトプット指数
教育	<ul style="list-style-type: none"> • 登録済生徒数 (カテゴリー別) • 提供施設数 (カテゴリー別) 	教師 1 人当り生徒数 週当り生徒 1 人当りコスト
社会サービス	<ul style="list-style-type: none"> • 提供施設数 • 収容者数と収容期間 	収容率 週当り収容者 1 人当りコスト
道路	<ul style="list-style-type: none"> • 清掃コスト 	1 km 当り清掃コスト 清掃回数
住宅	<ul style="list-style-type: none"> • 住宅数 • 全体維持費用 	空家率 週当り 1 住宅当り維持費用
ごみ収集	<ul style="list-style-type: none"> • 建物数 • 収集ごみ量 	ごみ収集員 1 人当り建物数 収集ごみ 1 トン当りコスト

しかし、これらは単なる例であり、職員や建物・車両については、現実と最適な利用度とに関して、他に多くのものがある。全ては、具体化に当たって大変重要な指標となるものである。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第13号	英国の1990年統一地方選挙	1990/ 5/28
第12号	英国の地方財政読本(6) -付録-	1990/ 5/28
第11号	英国の地方財政読本(5) -地方団体の会計処理-	1990/ 5/28
第10号	英国の地方財政読本(4) -地方団体の予算-	1990/ 5/28
第 9号	英国の地方財政読本(3) -地方団体に対する交付金制度-	1990/ 4/27
第 8号	英国の地方財政読本(2) -地方税; 現行税と新税-	1990/ 4/27
第 7号	英国の地方財政読本(1) -地方団体の収入と支出-	1990/ 4/27
第 6号	A C I R (政府間関係助言委員会) の概要	1990/ 3/26
第 5号	英国地方財政統計 1986/87	1990/ 3/ 1
第 4号	米国連邦政府1991会計年度予算について	1990/ 2/27
第 3号	コロンビア特別区に見る自治制度 -首都ワシントンの制度的性格と今後の展開 -	1990/ 2/ 1
第 2号	ロンドン・ドックランドの開発と行政	1990/ 1/ 4
第 1号	英国の新地方税システム-コミュニティ・チャージ-	1989/12/27