

『地方政府に関するライオンズ調査』について

1 『地方政府に関するライオンズ調査（ライオンズ調査）』とは

ライオンズ調査とは、以下の2つの目的をもって、英国地方行財政度研究の中心であるバーミンガム大学教授マイケル・ライオンズ卿に、政府が委託したものです。地方分権の推進を掲げる政府が委託した目的とは、

- ① 地方政府の果たすべき役割を検討すること、
- ② 現行の地方税制度の問題点と解決案を、財源配分の再考も含めて検討すること、の2つです。

いわば、地方分権時代の新たな地方行財政の姿を示すことが目的です。

2 ライオンズ調査の概要

ライオンズ調査では、政治学、行政学、財政学などの理論研究から、財源配分や新税創設におけるシミュレーションなどの実証研究に加えて、英国全土に展開した住民、地方議員、企業関係者、地方自治体関係団体などとのディスカッション、ワークショップ、イベントなどによる「生の声」の聴取を幅広く行っていることが特徴です。

地方政府の役割を「場の形成」としてライオンズ卿の導き出した結論は、「『場の形成の役割』に呼応し、「住民等との関与を一層強化して、紛れもないバリュー・フォー・マネーの先導者として確固たる位置にいないければならない（「まえがき」から。さらに、次々頁に掲載する最終章の図を参照）」であり、第Ⅱ部（第3章から第5章）では、この結論で掲げた地方分権国家を構築するために、国がなすべきこと、地方自治体がなすべきことを論じています。その第Ⅱ部を受けて、第Ⅲ部（第6章から第9章）では、地方政府が、「場の形成」の役割を果たせる地方財政制度となるように、特に、財源の太宗である地方税について、現行のカウンシル税（固定資産税と人頭税の混合税）の強み・弱みの検討から、地方所得税など新税の導入可能性が検討されています。

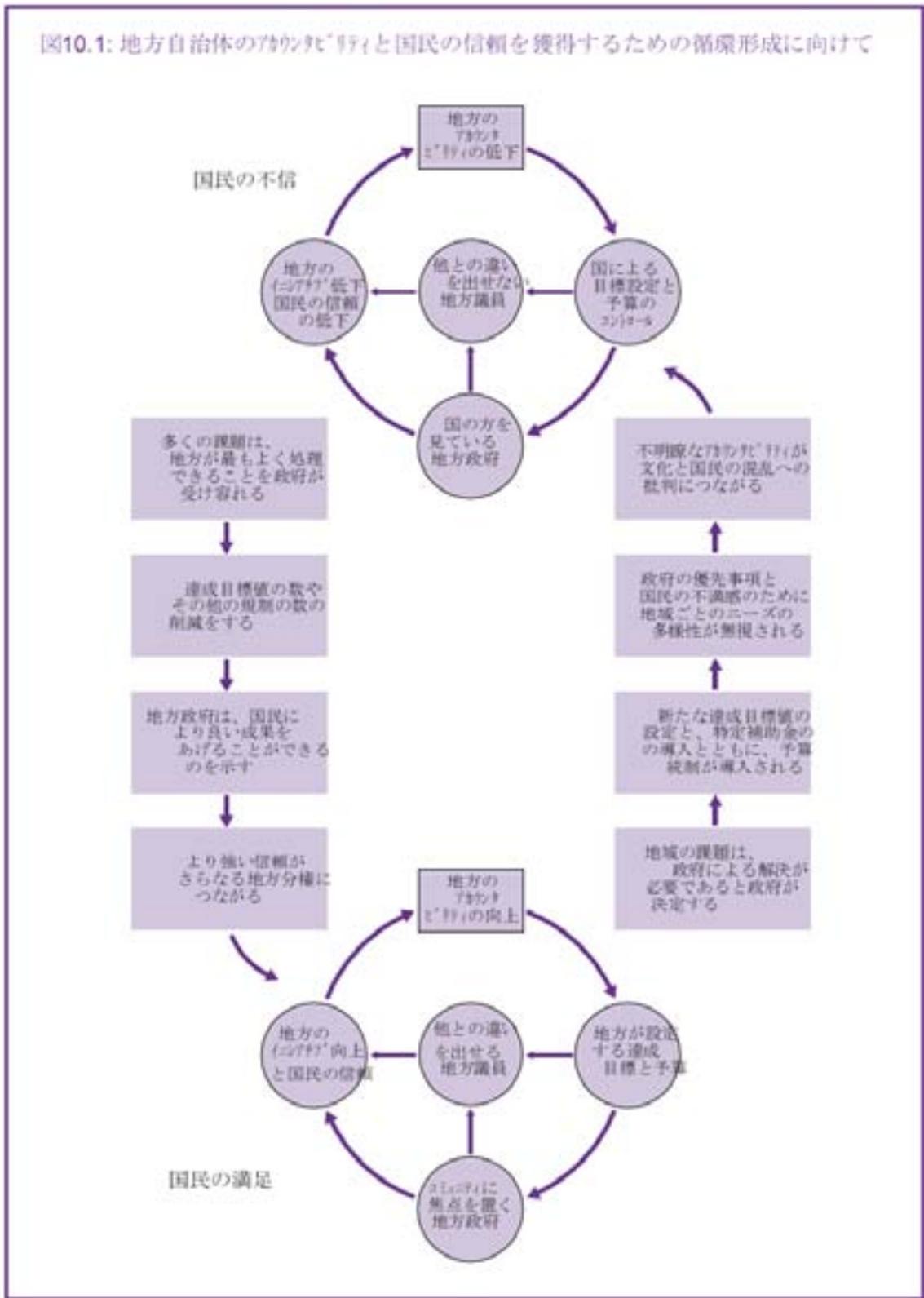
3 英国と日本におけるライオンズ調査の意義

英国では、ライオンズ調査のように政府委託による調査を行って政策を検討する例が多くあります。これらの調査は、すぐに政策立案に反映される場合もありますが、1970年代のレイフィールド委員会（地方財源に関する提案）やレドクリフ・モード委員会（一層制自治体・広域地方政府の提案）などのように、時の政権では政策立案につながらなかったものの、時を経て、影響を及ぼすものもあります。いずれにせよ、こうした研究調査が、政府・自治体関係者の意識に影響を与えることは事実です。ライオンズ調査の政権に対する現在の影響は、未知数ですが、今後の動向を見守っていくことが必要です。

翻って、わが国のこれまでの10年間は、地方分権一括法、三位一体改革、市町村合併、

そして、道州制の検討、新たな地方分権改革へと地方行財政制度を再考し再構築しようとする動きの中にあります。わが国と同じ単一制国家の英国で、地方政府の役割と地方財源の充実を検討したライオンズ調査の内容に学ぶところは大きいでしょう。

(2009年4月21日 関西学院大学 稲沢克祐)



地方政府に関するライオンズ調査

LYONS INQUIRY

into Local Government

場の形成：地方政府の将来に向けた希望の共有

最終報告書

2007年3月

マイケル・ライオンズ卿

まえがき

本調査が 2004 年秋に開始されてから、私は、地方税と地方公共サービスの財源負担に関する問題は、単に技術的分析の対象として考えるだけでなく、より広い視野で検討がなされる問題であるという見解を持っている。それは、われわれが暮らしたいと願う国とはいかなるものなのか、という議論を広く行う中でなされるべきものである。すなわち、市民とコミュニティ、政府とのバランスは、権限と意見表明の観点からどのようなものであるのか、人々の多様性、選好、そして共通して求められるべき水準との間にある避けがたい緊張関係にいかに対処していくのか、という議論である。本報告書において、私は、1976 年に地方財政に関する調査委員会報告書において、私と同じ結論を提示したフランク・レイフィールド卿(Sir Frank Layfield)の足跡をたどることとなった。

2005 年になって、大臣から、わが国の地方政府に関して、財源配分問題に加えて将来の役割と財政についても検討して欲しいと要請され、私の付託事項は拡大したため、より広く検討した。私は、その付託事項についても、いかにすれば、中央政府・地方政府間の関係を新しくして、さらに強化できるのかという記述が求められていると解釈し、それには、この国と市民の繁栄や幸福に対する考えを共有することが基礎になると考えた。そして、地方政府の裁量と選択とを拡大し、個々人との関与をより良いものにしていくことに加えて国による強力なフレームワークがあって、国として直面している複雑な課題に立ち向かうことができるのではないかという観点から探ろうとしてきた。この「やっかいな問題」には、以下の事項が含まれる。すなわち、誰もが利害に関わっていると感じる一体性のある社会を構築する必要性、われわれ自身の競争力を高めて顕現する経済的課題を解決できるようにする必要性、気候変動に対応する必要性、公共サービスを改善するという直近の課題と将来の繁栄を支えるインフラやスキル及びリサーチへの投資という長期的な課題とのバランスを図る必要性である。

個人と政府との連携を強化し、国家の目的達成に貢献できるようにするために、私は、中央と地方とのバランスを見直さなければならないと信じる。2006 年 5 月に刊行された私の第 2 の中間報告書である『国家の繁栄、地域の選択、市民との関わり(National Prosperity, local choice and civic engagement)』において、自治体自らが課題に向かう体勢が整っていないだけではなく、「場の形成の役割」を完全に果たすために必要な段階を概略示した。私は、続いて 2006 年 10 月に刊行された政府白書『強力に繁栄するコミュニティ(Strong and Prosperous Community)』において政府がさらなる分権を進める約束をしたことを心から歓迎する。

中央・地方間の力関係を実質的にシフトさせるために、不斷の努力を軽視してはならない。ここ 30 年間の歴史は、一連の分権にかかるイニシアチブに特徴付けられるが、徐々に、巧妙な中央統制ツールへと変わってもきている。だからこそ、分権は、取り組む価値のあ

ることなのである。

本報告書では、私の議論を進めて、地方政府の将来の財源はどのようにすれば、この中央 - 地方関係の見直しに貢献できるかという勧告を行っている。しかしながら、財源配分も、権限問題も、また、構造問題も、それだけでは地方政府の再活性化や地域コミュニティの自信を高めるための鍵とはならないということは明らかである。そこで、私は、政府の各層における行動変容や地方自治体への裁量権付与、および、地方政府の力強さを引き出すといったことが重要であると強調したい。これは、ただ、地方のために行う議論ではなく、責任の明確性や目標の統一化、スリムで効率的な仕事を通じて、「単一国家」をより良いものとしていくことの重要性の議論だと私は強調したい。

われわれには、今、チャンスがある。全国の地方自治体が公共サービス改善を進めているという明確な実証があり、都市は再起し自信を回復し、われわれのコミュニティを再度エンパワーメントする必要を政治が受け容れているという事実がある。地方政府において、あるいは、代表性のある全ての政府において新たに国民の信頼を醸成することのできるチャンスである。このチャンスを活かすために、中央政府は、地方自治体の活力を発揮できる場とフレームワーク、そしてインセンティブを提供する必要がある。だが、地方自治体も、より広く「場の形成の役割」に呼応し、住民等との関与を一層強化して、紛れもないバリュー・フォー・マネーの先導者として確固たる位置にいないといけないのである。

われわれの現況が過去の歴史の産物であるように、このチャンスに取り組んでいかなければならない。とりわけ、将来に向けて正しく方向付け、将来において良き決定ができるような建設的な関係を構築できるようにしようという意志をもって臨むべきである。したがって、私は、それを支援するために、将来の地方政府の財源配分や地方税のあり方を勧告したが、その勧告は、将来に向けて発展的なものである。私が検討した勧告は、近い将来の改革に向けたものと、それら改革に続けて、しかるべき時期に取り組む改革に向けたものとなっている。これらの勧告は、個別の選択のためのメニューというよりも関連する改革がモザイク状になっているように見えるはずである。そうした勧告を合わせれば、現在の取り組みにおける公平性や裁量性を改善し、地域の努力を促すのに有効なインセンティブを導入し、将来の政府には、さらに広範な選択肢を提供できよう。

カウンスル税の将来に関する結論に関心が集中している読者も多いだろう(我慢できない方は、第7章へと頁を進めてください)。私の結論は、カウンスル税は、それだけで、あるいは、他の税と平行させる形で、今後も地方政府の財源であるべきだというものである。しかしながら、早急に動く必要があるのは、カウンスル税に対する圧力を軽減することである。また、私は、カウンスル税手当の定義と受給資格とに関する改革手法を勧告しており、カウンスル税の公平感を高めていくために、速やかにこの改革を進めるべきと信じる次第である。カウンスル税に係る公平性への懸念は、必然的なことではあるが、様々な機会を通じて私に伝えられてきた問題であった。課税と公的支出との双方の公平感こそが、地方財政制度の持続性にとって必須であることは疑いないことであるが、何が公平か

という点については、いつの時代も、さまざまな見方があるだろう。それは、収入や財産、年齢などの要素を含め個々人の環境によって、往々にして見方が変わるからである。私の報告書では、そうした軋轢となるものにも向かおうと努めた。とは言え、カウンスル税には弾力性が欠如していることや不人気であるという懸念もいまだにあるから、長期的には、将来の政府が、より抜本的な改革をする必要があるし、そう願うものである。

私は、また、企業課税に関する課題についても、詳細に調べた。やはり、今後の発展的な改革に期待する形の勧告になっている。私が各所で聞いた声は、地方政府と企業コミュニティとのより密接な関係を構築する必要性と、地域経済の繁栄のためにインフラの改良や関連施策に新たに大きく投資ができるようにすることの重要性とを強く主張する言葉であり、勧告は、その言葉に応えようとしたものである。

われわれは、われわれに代わって困難な選択をする政府を選挙によって選んでいるが、政府にできる改革は、唯一、国民の支持が得られるという確信のある分野、あるいは、国民の我慢が最小限で済む分野のみである。したがって、私のメッセージ、私が身をおいた緊迫の場での議論、そして、私の結論は、この国の人々にとって最重要事項であって、それは、現政権にとっても最重要事項である。また、ますます私の懸念が大きくなってきていることとして、われわれの政府に対する期待の大きさが、税を通じて負担しようとするコストに比べて、早い速度で拡大してきており、おそらくは政府が提供できることを超えてしまっているということである。だからこそ、われわれの選択について市民が率直に議論できるように支援することは、国としても、個々のコミュニティとしても、大きな課題であり、それは、現政権および将来の政権にとっての課題でもある。

地方政府は、これらの圧力に対応する際に、より積極的に地域の優先課題を明確に確立し、地域のニーズと選好に合うように公共サービスを形作っていくことが求められている。さらに、われわれのために為されることとわれわれが自身のためにすることとのバランスを正しく取っていけるようにするために、地方政府は、気概をもって、住民や地域コミュニティの他の主体と共同していく場を形成する必要がある。われわれが関心を持つべきことは、いかにすれば、われわれは、それぞれの場にその特徴を打ち出せるのかということと、人々の満足度を向上させるような選択を地域ごとにできる余地はいかにすれば作れるのかということについてである、というのが私の信ずるところである。それは、コストがかかり、往々にして捉えどころのないものであろうが、その中で、「揺るがぬ一定の」水準をいかにして達成しようとするのかについて関心を持つことである。

私は、郵便番号くじに関する議論が、やがては、「管理された相違性」についての議論に代わるのを見てみたいものである。すなわち、地域コミュニティが自らの選択を行える権限を持ち、自らの力への自信と自らの選好を熟知していることへの自信とを持てるような能力を認識していることを意味する。

最期に、感謝を申し上げる。特に、本調査において私を支えたサリー・バーリントン(Sally Burlington)とそのチームに感謝する。チームの才能、熱意、(数回にわたる諮問事項の拡張

とタイムテーブルの延長にも関わらず)尽きることのないグッド・スピリットは、私にインスピレーションを与えてくれた。また、私のリサーチと様々な議論に寄与して下さった多くの方々・組織にも感謝したい。特にお礼を申し上げるのは、「批判的友人たち」であり、彼らは、私の調査グループに奉仕してくれた。最期に、税金や地方支出などという難問について、われわれの取り組みに答えて下さった数千人の方々に、心からのお礼を申し上げる。たくさんの回答者に見られたバランス感覚やユーモア、そして、真摯に議論に参加しようという意欲から、私は、これほど高度な議論を伴う問題にも前進の糸口が見つかるという自信を得ることができた。無論、本報告書で示された見解は、結論とともに、全て私に責任がある。

署名

目次（掲載事項）

第Ⅰ部：調査にいたる背景

第1章 地方政府：議論の続き

- 1 インTRODakション
- 2 調査の前提
- 3 地方政府の歴史
- 4 結論

第2章 21世紀における地方政府：どこへ、向かうのか？

- 1 インTRODakション
- 2 地方政府の理論
- 3 地方政府の現代的な役割
- 4 地方政府に何を求めるのか？
- 5 結論

第Ⅱ部：問題と解決策

第3章 現代の地方政府に制約を加えているのは、何か？

- 1 インTRODakション
- 2 中央による強い統制
- 3 裁量の欠如
- 4 公共サービスに対する期待と圧力
- 5 混乱するアカウンタビリティ
- 6 国民の意識
- 7 財源配分に関するインセンティブの貧弱さ
- 8 結論

第4章 改革に対する中央政府の対応

- 1 インTRODakション
- 2 アカウンタビリティの向上
- 3 裁量権を守ること
- 4 各サービスに対する意義
- 5 結論

第5章 改革に対する地方政府の対応

- 1 インTRODakション
- 2 場の形成 - 地方政府の挑戦
- 3 地方自治体のアカウンタビリティの向上
- 4 地域における公共サービスの課題に対する革新的な解決策

5 結論

第Ⅲ部：財源配分

第6章 財源改革：イントロダクション

- 1 改革の目的
- 2 改革のフレーム

第7章 住民課税と地方利用料金

- 1 イントロダクション
- 2 カウンシル税
- 3 カウンシル税手当て
- 4 地方所得税
- 5 地方公共サービスの利用料金

第8章 企業課税

- 1 イントロダクション
- 2 ビジネス・レイト
- 3 第106条と地域計画に関する上乗せ課税
- 4 観光客による圧力に関する課税

第9章 財源配分システムとインセンティブ

- 1 イントロダクション
- 2 インセンティブ、均衡化、補助金
- 3 地方公共サービスを支える共有財源
- 4 結論

第Ⅳ部：結論

第10章 発展的アプローチ

- 1 イントロダクション
- 2 行動の変容
- 3 法令改正および政策変更
- 4 将来の政府のための選択肢
- 5 発展的アプローチを支えること
- 6 結論

- 勧告の要約
- 諮問事項と謝辞
- スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの意義
- 用語集

第 I 部

調査に至る背景

第 1 章 地方政府：議論の続き

最近の出来事についての短い歴史と地方政府を形成してきた政治的見解、および、本諮問の進捗に関する簡単な説明

第 2 章 21 世紀における地方政府：どこへ、向かうのか？

地方政府の近代的役割、21 世紀における社会に対して、地方政府が貢献できる重要なチャレンジ

第1章 地方政府：議論の続き

要 約

この章では、カウンスル税、および、地方政府の役割や財源といった問題は、過去30年間の出来事や政策に対する評価なしには理解することはできないということを論じる。

レイフィールド委員会(Layfield Committee)は、1976年に報告書を提出し、その中で、最も重要な論点は、一つの原則に通じるということ述べている。その原則とは、全て重要な決定は国家政府によってなされるべきなのか、あるいは、地域が違えば違った決定をすべきなのか、ということである。このディレンマは、決して解決されることはなかった。

国の役割や、地方政府も含めて、いかにして公共サービスを効率的に、応答的に提供するかは、1980年代において保守党政権が追い求めてきたものである。同政権による改革は、その名残が今日の生活にも残っているが、コミュニティー・チャージの導入(ポール・タックスと呼んだ方がわかりやすいだろう)やビジネス・レイトの国税化、中央政府による予算上限制限権限の創設などが挙げられる。

1997年以降、政府は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対して分権が行われ、ロンドンには市域を管轄する政府が再創設された。さらに、政府は、地方政府に対する財源配分を追加し、公共サービスの水準を著しく向上させている。しかしながら、政府の取組には、また、地方における政治的決定能力の改善について、より詳細に進めているし、一方で、地方の裁量性を減退させてもいる。

2006年の地方政府白書『強力で繁栄するコミュニティー』は、より大きな裁量権の拡大と地域の選択権創設へと向けたステップであると歓迎されているが、どの程度のものかどうかは、白書に示された方法を政府がいかに実行していくかにかかっているだろう。一方で、このチャンスと新しい方向性に応えるために、地方政府は、チャレンジの射程を拡大させているのである。

長期的視点で振り返ってみれば、地方政府の役割は、以下の3つに分類できる。一つ目は、コミュニティー組織をどうするか、および、コミュニティーの代表をどうするかという点についての道を示してきたこと、二つ目は、コミュニティーにとって、地方政府は、インフラ投資や地域改善のための機関であったこと、最近になって現れてきた役割として、三つ目は、社会福祉国家の重要な要素であり、主要な公共サービスの提供を管理すること、である。将来における地方政府の潜在的な役割を十分に考察するために、われわれは、これら3つの役割全てを考察する必要がある。

1 イントロダクション

カウンスル税の水準や常時議論になっている事柄、特に、中央政府の財源移転に対する地方政府の依存に関する議論が、地方政府に向けた私の諮問の直接の背景である。しかしながら、カウンスル税そのもの、地方政府の役割や財源配分のいずれをとっても、1970年代における地方税率の急騰と1974年発行の地方政府に関するレイフィールド委員会の創設

という出来事が奇しくも重なって起きているから、30年間の出来事や政治的展開を評価することをしないで、地方政府の役割や財源問題を適切に理解することはできない。また、私の調査中に起きた出来事のいくつかを、特に、地方政府に関する白書である『強力で繁栄するコミュニティ』を考慮に入れておくことが重要である。したがって、本章では、過去30年間の歴史を簡単に振り返り、理解のための前提を与えるために、調査の進捗を簡単に振り返ることとする。

加えて、地方政府の歴史を古い時代まで遡ってみることとする。その目的は、地方政府が教育や社会福祉といった主要な公共サービスの提供において重要な役割を果たしている一方で、コミュニティを統治し、行動を規制し、争いごとを調整するというニーズが当初の地方政府に求められた目的であり地方政府の起源であるということを示すためである。長い視点で振り返ってみることは、地方政府の近代的な役割に関する私の報告内容を展開していくための前提となるのである。

2 調査の前提

1) 過去の30年間

1970年代のレイトの急騰とレイフィールド委員会

1970年代初頭の経済問題は、1973年の原油価格の急騰も伴って、戦後の経済成長・経済安定期に終焉をもたらし、中央政府、地方政府ともに同様の問題を引き起こすこととなった。中央政府の財源が増加しても、もはや、地方政府の支出増加に充てることはできなかった。当時の環境大臣トニー・クロスランド(Tony Crosland)が1975年に地方自治体に向けて「もう宴は終わった」と語ったのは有名である。物価上昇率は地方税(レイト)の大幅な上昇に拍車をかけ、地方税に対する関心と反感を高めていった。これが、1974年に、フランク・レイフィールド卿とその委員会に対して、地方財政制度の改革に関する勧告が求められるようになった背景である。

レイフィールド委員会の1976年の報告では、アカウントビリティにおける混乱を、地方財政制度の主な弱点として特定している。さらに、地方財政のためにアカウントビリティをどこで果たしていくかという点については、根本的に、政治による選択に帰すべきであると論じ、中央のアカウントビリティに基づくか、地域ごとのアカウントビリティに基づくか、という2つの選択肢を提示している。同委員会では、最も重要な事項は、以下の点だということに気付いていたのである。

人々の人生や生活に影響を与える政府の重要な決定は、すべて、国家政策に基づいて1箇所ですなされるべきか、あるいは、経験や人間関係、背景、政治的信条も異なる人々によって、地域ごとに異なる決定がなされる方がよりよいのではない

か、という点である¹。

このどちらかを明確に選択をする必要があり、いかなる場合でも決定はなされるべきであるというレイフィールドの見解について、政府は、まず、1976年における国際通貨基金介入という危機によって、同見解を否定し、次いで、1979年における保守党政権の勝利の後、同政権の新しい政治的哲学の提示によって、同見解が否定されることになった。しかしながら、レイフィールドが指摘したジレンマは、いまだ解決していないし、今日の地方政府の役割を検討する上で影響を受けていることは確かである。

1980年代における変化

1980年代になると、国の役割と公共サービスの効率性・応答性について、保守党政権が急進的改革を断行していった。この改革では、国のサービスについて、これまでにない変化をもたらされたが（例として、国有資産や国有企業の民営化など）、政権は、地方政府に対しても、大改革に着手したのである。その改革の中で主要なものとしては、地方自治体の過剰な支出と当該支出に対する貧弱なアカウントビリティへの対処であろう。政府は、このアジェンダを遂行するために、補助金制度を変更し、地方自治体の予算に対する上限規制(キャッピング)権限の行使を導入したのである。さらに、過剰支出を行う自治体に対する地方税の影響をより鮮明にすることによって、そして、これまでの地方税である居住用資産レイトを支払っていなかった人々に対しても課税することによって、地域におけるアカウントビリティをよりよく果たしていくことを企図して、1990年に居住用資産レイトを廃止しコミュニティ・チャージを導入したのである。

コミュニティ・チャージに対する反対はすさまじく、その不人気はゆえに、マーガレット・サッチャーが首相の座を降りる原因になった。1993年には、コミュニティ・チャージに替わってカウンシル税が導入されたとは言え、コミュニティ・チャージや1980年代の他の改革の影響は、今日まで残っているのである。人税と資産税の要素を合わせ持つカウンシル税の構造やビジネス・レイトの国税化、中央政府による地方自治体予算の統制、さらに、地方政府そのものと地方税制に対する不信などは、すべて、1980年代後半における出来事や政治的決定に帰することができるだろう。

1980年代および1990年代前半における重要なテーマとしては、公共サービスの応答性と効率性の向上であろう。政府が感じていたのは、公共サービスが提供者の利益に偏ったものとなっているのではないかという懸念であり、これまでよりも強く市場原理にさらして、その応答性と効率性を評価する必要があるということであった。そこで、さまざまな政策が導入されている。たとえば、訓練・起業機関(Training and Enterprise Council)のような新設の任命制機関に公共サービスの執行を移譲したり、市場原理をより強く働かせるインセンティブやルールを設定したり（たとえば、強制競争入札の導入）、公共サービスに

¹ HMSO. *Local Government Finance: Report of the Committee of Inquiry*, 1976.

に対する査察や規制を強化し定例化したりすることなどを実行していったのである²。

1997年以降の改革

1997年の総選挙で選ばれた現在の政権は、公共サービスへの新たな投資と改革を約束し（そして、順次、実行し）、また、不平等や不利な条件の解消を図ってきた。また、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの分権を進め、ロンドンに、市域全域を管轄する広域自治体の再建を果たしたのである。その後、さらに、イングランドにおいて、公選の地域議会を創設することのできる案を提示したものの、2004年に、北東部における住民投票で、当該案の実施が否決されて実施には至っていない。

政府の分権政策には、コミュニティが自ら選択し決定することをできるようにすべきであるという考えがある。が、こうした考え方に対して、公共サービスの向上と改革のために地方政府に対して中央政府が数多くの指示や介入を行ったような取組を見れば、両者の間には、ある種の緊張関係がある。指示や介入以外にも、地方の政策決定に対する詳細な干渉や、使途特定補助金と特別補助金の急激な増加、教育予算に対する政府の統制などの例もある。査察や目標値の設定などの手法の導入も大幅に増加してきており、しかも、こうした手法が、単に個人やコミュニティのアウトプットやアウトカムを対象としているだけでなく、実施組織としての地方政府の能力に焦点を当ててきているのである。

かつて公共サービスの供給はサービス需要者全体の選択によるものという認識であったものが、よりサービス利用者の選好に伝えられるようにするために、公共サービスを個人に選択させていくという考え方が強化されるようになってきている。その例として、医療サービスや学校の自治と選択、社会福祉における直接支払制度の拡張などである（2006年5月の私の報告書『国の繁栄、地域の選択、市民の関与(*National prosperity, local choice and civic engagement*)』の中で、私は、この政策は、特に、1980年代における先進的自治体の革新的取組に依拠していることを指摘したところである）。

多くの政策領域において、現政権が予算増額を行い、省庁やエージェンシー、地方自治体に対してチャレンジングな目標値の設定を求めたことに現れているように、改善に焦点を当てていったことが公共サービスの業績を大きく向上させたのは事実であり、かつ、重要な点であろう。現政権は、また、地方自治体の権限と裁量を拡大してきた。それは、地域における意思決定のためにコミュニティの中でリーダーシップを発揮できるようにすることであり、地域福祉のためであれば包括的権限(*well-being power*)を付与したり、長期借入金の自主決定方式(*prudential limit*)を導入したりするような特別の手法を採用することであった。地方公共サービス合意(*Local Public Service Agreements*)や地域別合意(*Local Area Agreements*)などの革新的手法は、地方政府の協力によって開発されたものであるが、いずれも、地方政府から歓迎されている政策である。

² Stoker, G., *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, 2004.

2) 最近の進展

調査の背景と進捗の様子

地方政府の役割や公共サービスの改革に関する最近の議論は重要な背景であるものの、2004年の夏に開始された私の調査は、一連の財政的問題に起因するものである。

第1に、カウンスル税の急激な上昇であり、2003年には、平均12.9%上昇し、以後、世論は当該の増税に対し反対を示しているところである。第2に、現政権が、地方自治体や専門家などとともに、地方政府の財源問題、特に、地方政府における中央政府補助金への依存という問題についての検討を行っていたことである。財源配分レビュー(The Balance of Funding Review)は、ニック・レインズフォード議員(その後、地方政府担当大臣)を委員長として、2003年から2004年にかけて進められたものであり、地方政府と中央政府の財源配分を変更するためのさまざまな方策を考察している。特に、カウンスル税の改革やビジネスレイトを自主財源化すること、および/または、地方所得税や他の新地方税の導入などが考察の対象となっている。第3に、当該レビューによって委任された事項として主要な部分を占めることになるのだが、イングランドにおける居住用資産にかかるカウンスル税の再評価という大きな問題が、多くの人々にとって、財政的に正負の影響を及ぼすことが明らかになってきたことである。

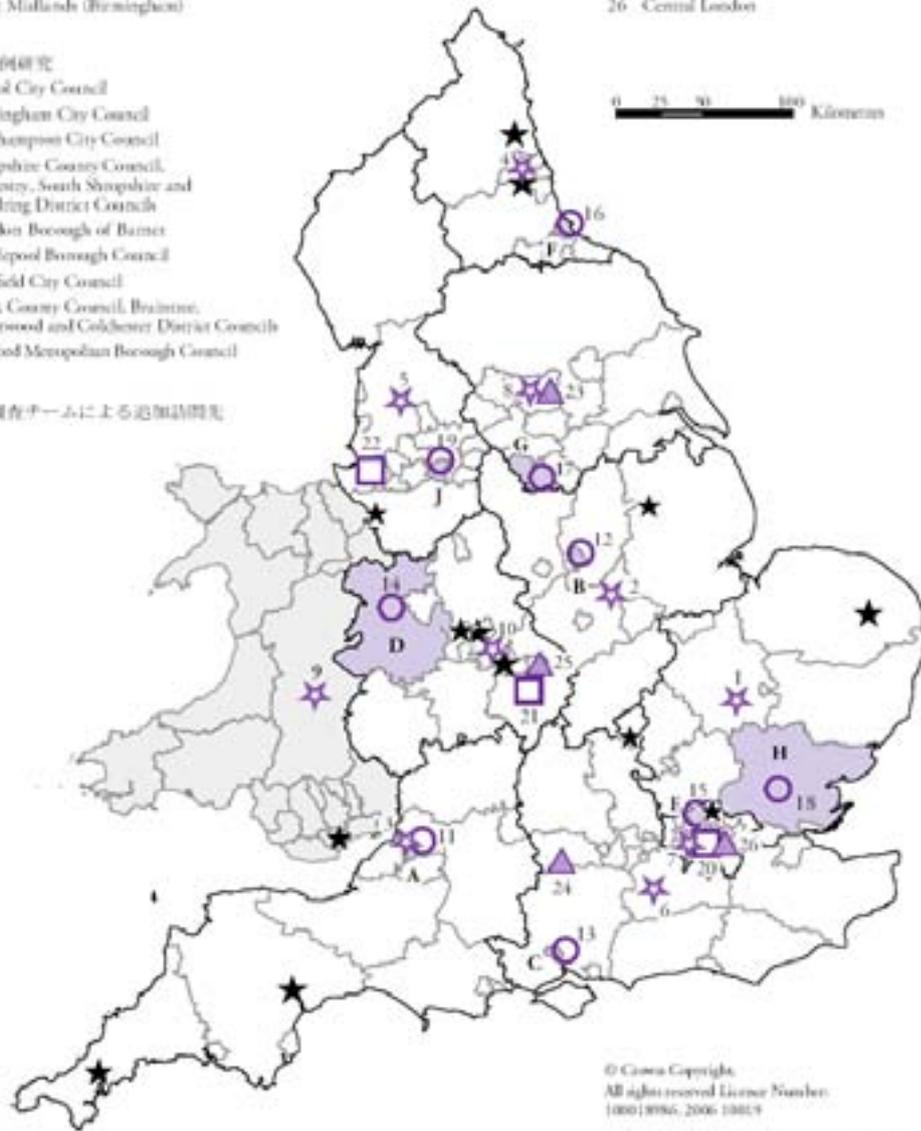
以上が、2004年7月に、副首相と大蔵大臣とから、地方政府の財源問題についての調査と勧告を依頼され、このたび私が行った一連の調査の背景である(諮問の全容は、この報告書の末尾に掲載しているとおりである)。こうした背景のため、地方財政の将来について、世論を喚起し、政治的関心を呼んだのであろう。財源問題に関して付託された調査を進める中で、地方政府の役割をより明確にしていくことをしなければ、財政システムの変更はできないという結論に私は至った。関係閣僚と議論を重ねた後、2005年夏に、議論した閣僚からは、私に付託された内容を地方政府の役割と機能にまで拡大して調査を進めるようにとの依頼を受けたのである。なお、この時点で、カウンスル税の再評価を遅らせる決定を当該閣僚は行っている。私の作業の最終段階では、土地利用計画に関するバーカー・レビュー(the Barker Review of Land Use Planning)、エディントン交通研究(the Eddington Transport study)、スキルに関するライチ・レビュー(the Leitch Review of Skills)といった、地方政府に対して重要な意義のある3つのレビューをも、考察の対象とすることになった。

調査を通じて、私は、苦勞して、専門家や利害関係者、市民との協議を広く行い、全国の都市や町を訪ねたのである。こうした活動の詳細については、これまでの報告書や数多くの単発の文書で公刊してきたし、この報告書の付録にも掲載しているところである。図1.1は、私と私のチームが訪問したり、イベントを開催したりした場所を示している。

図1.1:ライオンズ調査におけるイベント開催地及び出張先

- | | | |
|----------------------------------|----------------|----------------------|
| ★ 広域調査先 2004年、2005年 | ○ 国民との対話 2006年 | □ 議員とのワン・トゥ・ワン 2006年 |
| 1 East of England (Cambridge) | 11 Bristol | 20 Central London |
| 2 East Midlands (Melton Mowbray) | 12 Nottingham | 21 Warwick |
| 3 South West (Bristol) | 13 Southampton | 22 Liverpool |
| 4 North East (Newcastle) | 14 Shrewsbury | |
| 5 North West (Preston) | 15 Barnet | ▲ 企業とのワン・トゥ・ワン 2006年 |
| 6 South East (Guildford) | 16 Hartlepool | 23 Leeds |
| 7 Central London | 17 Sheffield | 24 Newbury |
| 8 Yorkshire and Humber (Leeds) | 18 Chelmsford | 25 Coventry |
| 9 Wales (Llanidloes Wells) | 19 Truro | 26 Central London |
| 10 West Midlands (Birmingham) | | |

- 事例研究
- A Bristol City Council
 - B Nottingham City Council
 - C Southampton City Council
 - D Shropshire County Council, Oswestry, South Shropshire and Telford District Councils
 - E London Borough of Barnet
 - F Hartlepool Borough Council
 - G Sheffield City Council
 - H Essex County Council, Braintree, Brentwood and Goldchester District Councils
 - J Telford Metropolitan Borough Council
- ★ 本調査チームによる追加訪問先



© Crown Copyright.
 All rights reserved License Number:
 100010966, 2006 10019
 Produced by the GI Team, Analytical Services,
 Communities and Local Government.

私は、調査をしている間も、定期的に、地方政府の財源や機能についての整理を示してきている。2005年12月に刊行した『中間報告書および協議書(Interim Report and Consultation Paper)』では、財源と機能についての初期の見解を示した。そして、2006年5月の報告書『国の繁栄、地域の選択、市民の関与(National prosperity, local choice and civic engagement)』では、コミュニティが、自身の決定を行えるようにするために、地域のレベルで適切な選択権と裁量権を保障されることの利点を強調している。私は、また、将来、地方政府が担うべき戦略的役割や、私が「場の形成(place-shaping)」と呼ぶ地方政府の役割について、私の見解を表明した。これらの点については、この報告書の中で後述する。

地方政府白書

2006年5月の私の報告書や地方政府協会(Local Government Association)による提言書『人々と場にさらに近く：地方政府のための新ビジョン(Closer to People and Places – A New Vision for Local Government)』などに続いて、地方政府の将来のためのアジェンダとして、『強力で繁栄するコミュニティ：地方政府白書(Strong and Prosperous Communities – the Local Government White Paper)』を政府が2006年10月に公表している。この白書は、地方に対してさらなる分権を推進し、中央政府による統制を減らそうとするものであり、一方で、地方のリーダーシップを強化し、地域の人々が地方政府の意思決定に対して影響を及ぼすことのできる機会を拡大するものである。

この白書で示された方向性を、私は歓迎している。当該白書は、2006年5月の私の報告書において私が提示した分析と検討に基づいているものであり、場の形成における地方政府の戦略的役割を示すものである。すなわち、地域のコミュニティと地方政府に対して、選択する権限を分権し、中央政府の規制を減らすことによって、地域の優先事項を推進する余地を拡大していくことに、政府がコミットする。こうしたコミットメントは、大きな前進であり、公共部門の広範な仕事を地域のレベルでこなしていくという点について、地方自治体の役割が鍵を握るのである。

しかしながら、地方政府白書自体は、プロセスの始まりにすぎない。重要なのは、白書がどのように実現されていくか、中央政府と地方政府とがどのように白書に答えていくかということである。中央政府と地方政府との関係を、より建設的で健全なものへとしていき、地域のコミュニティが自らのことを決定できる余地を拡大するために、たゆまぬ努力と変革が求められるであろう。法制度や権限に対して変革が求められるだけでなく、態度や期待といったものにも同様の変革が求められているはずである。政府として、そして、一人一人の大臣の決断が、地域のコミュニティが自らのことを決定できる余地を拡大することになることを確認することが必要なのである。地域のコミュニティが自らのニーズと希望に沿ったサービスを選択できるようにすることは、地域間の多様性を意味することになるということを政府は受け入れる必要がある（もっとも、現状でも、私たちの国は決して画一的ではないが）。また、限られた資源を地域の異なる選好に合わせて配分していこうと

すれば、こうした変革は前向きなものであることも、政府は受け入れなければならない。国家の目標や国家が標準とする水準にあまり力点を置くことなく、中央政府の干渉もだいぶ軽減し、検査を少なくし、中央政府による業績管理も抑制し、国の定めるガイダンスも少なくすべきである。一方で、より力点を置かれるべきは、財源配分の再考であり、これは、税源配分と補助金配分との双方の視点が必要であり、それこそ、地域の裁量が増し、応答性が向上するというものであろう。

そうならば、今度は、地方政府がこのチャンスと新しい方向性に応えるという挑戦となる。国が地方政府に求める目標と期待を幾分減じることによって、地方自治体は、市民やコミュニティにより効果的な取組を展開することが求められるようになるだろうし、地域におけるチャレンジや精査に対して適切に取り組むことが必要になってくるはずである。さらに、地方自治体は、バリュー・フォー・マネーを達成し、納税者の資源をより効果的に活用することに意図して専心すべきである。地方自治体は、場を形成する役割を遂行するために、新たな自信を持ち、力強い印象を持たれるように、そして、業績を向上させ、改善に取り組むことに、より大きな責任を果たしていくべきであらう。地方政府協会(Local Government Association)や改善開発庁(the Improvement and Development Agency)が、アドバイスをしたり支援を行ったりという点で、すなわち、地方政府における集団責任の感覚を拡大するという意味で、過去におけるよりも、その役割を増すことになる一方で、究極目指すところは、自治体が、より自己依存的になることであり、外部の支援やガイダンスをいつ求めるべきかを自覚できるようにならなければならない。この報告書は、21世紀における地方政府の新たな役割を構築するために、中央政府と地方政府とが共同して相互の関係と態度を明確に示せるようにするにはどうしたらよいかということについての私の考えを示したものである。

3 地方政府の歴史

地方政府の歴史とは、コミュニティがどのように集合的な意思決定を過去にし、これまで、どのような意思決定が行われてきたかを示すものである。私は、あえて、歴史の要約を中世から説き起こすことにする。その理由は、遠い過去における地方政府の起源が、現代世界において特別な正当性を与えているからというわけではなく、集団的な行動と決定の必要性とチャレンジとが、長い間にわたって継続していることを示すためである。

1) 地方政府の起源

イングランドの地方政府には、長く複雑な歴史があり、その起源は、中世初期におけるさまざまな独立王朝にまで辿ることができる。そして、そのうちのいくつかは、現代のわれわれの地方政府の基礎を形成しているものもある。

国全域に、王室の権力と、課税をして法と秩序を擁護する王室の希望を認めさせようとして、地域の種々の制度の形成に影響を与えてきたのである。その例としては、10世紀、11世紀におけるカウンティとハンドレッドの制度の導入や、14世紀における治安判事(Justice of the Peace)の任命である。しかしながら、地域のアイデンティティを認めさせ、地域の権限と特権を守り拡大するというコミュニティの希望を認めさせようとした長い歴史のことも、われわれは無視してはならない。こうしたことが、地域の制度の発展を担ってきたからである。コンセンサスを形成し、軋轢に対処し、行動を規制するための取組は、地域のコミュニティが実効性ある行動をとるためには不可欠のことだからである。それだけでなく、どこに行っても、地域のアイデンティティを認めさせ、外敵に対抗するために、地域の権限と特権を守り拡大するというコミュニティの希望を認めさせようとした歴史を見ることもできるのである。パリッシュやカウンティのミーティング、タウン集会、そして、地方議会が、地域における討論や意思決定、集団的意見の形成という場を提供してきた³。ある歴史家が、ノルマン前史について書いた文章の中で、次のように言っている。

地方政府は、・・・王室の官吏、地域の貴族、シャーの自由市民(男性)、そして、王室の指示と法令に従うハンドレッドやバラ、そして、過去における地域の集団的意決定として記録されている「各地方法令」が構成主体となっている協調的実態であった⁴。

確かに、地域住民による承認なしに、王室の権限が容易に認められると考えるのは、時代錯誤であろう。王室の権限を認めさせるという目的を果たすために、王室は、地域で任命された官吏や地域で影響力を持つエリートと共同しなければならなかった。このことは、

³ Reynolds, S., *Kingdoms and Communities in Western Europe 900-1300*, 1984

⁴ Ertmann, T., *Birth of the Leviathan: Building States and Regions in Medieval and Early Modern Europe*, 1997.

国家の権限がより強化された 16、17 世紀においても同様であった⁵。王室によって任命される者は、往々にして、当該地域における重要人物であり、また、王室の任命した人物が、地域の政治的集団に受け入れられない場合には、その責任を果たそうとしても、かなりの困難が伴ったことであろう。

地方制度は、政治的見解を表明したり、コミュニティに政治的影響を与えたりする背景でもあった。おびただしい数の憲章により、ロンドンのような都市が経済的に力を持って秩序を保ち、都市の利益を追求することができるようにしていたと言える。これら憲章の中には、ジョン王が認証した「ロンドン市が、これまで謳歌してきた自由と、土地と水に対する免税とを今後も与えられることを確認する」というマグナ・カルタも含まれている。13 世紀には、バラとカウンティが、その利益を代表するために、国会に議員を送り始めており、ここに、現制度の初期の姿を見ることができる。こうした議員は、名誉革命や王政復古を経てもなお、国政における重要な当事者として機能したし、軋轢も起こしたのである。実際に、国王に拘束されることなく、国会を通じて王室を精査したり王室に挑戦したりすることができる地域代表の役割を認める歴史家もいる⁶。これら地域代表のおかげで、17 世紀のイングランドの成功と権限の拡大があったのである⁷。

地方政府創世期においてカウンティが果たした責任は、公正さを管理し、法と秩序を維持することであったが、そのほかにも、橋梁の建設と維持を含む多くの仕事をしていた。タウンにおいては、住民全体の利益に資する物を管理し、公共財を供給するという課題が明らかであった。中世および近世初期においては、タウン議会、時として職工組合が、公正を管理しただけでなく、分銅の重量やモノサシの長さを規制していた。さらに、市場や街の壁、港、裁判所、ゴミ捨て場などの公共のインフラを提供もしていたのである。これらの投資は、タウンが持続的に経済の成功を収めるためには必須のことであった。

この時代における地方制度の複雑さを知っておくことは重要なことである。地域の代表機関として他のいずれにも勝るような機関もなければ、今日のわれわれが理解しているような多機能の地方政府制度も存在していなかった。「地方政府」という用語が用いられるようになったのは、1835 年以降であり、その時期ですら、われわれが理解している制度と同じ意味で使われていたわけではないのである⁸。治安判事や公選又は任命の議会がさまざまな行政機能や法的機能を果たしていたカウンティやバラのほかには、統治機構の他の側面を処理し地域のさまざまなニーズに応える仕組みがあったのである。合法性や権限の淵源は、往々にして、機能的に集中することもあったし、多種多様な組織にわたっていることもあった。たとえば、パリッシュは、救貧の機能を担っていたが、街灯や歩道の管理といった活動に責任を持つ人々による数多くの委員会で構成されるというのが通常であった。

⁵ Archer, I., in Clark, P.(ed.). *Cambridge Urban History of Britain*, vol.2 2000

⁶ Archer, I., in Clark,., *Cambridge Urban History of Britain*,

⁷ Ertmann, *Birth of the Leviathan*

⁸ Keith-Lucas, B., *The Unreformed Local Government System, 1980*

2) 地域の改善と工業化

地域の改善を進めていくことが初期の地方自治体にとって重要な側面であったが、リバプールの1748年地域改善法(Improvement Act of 1784)は、同種の法令が流布する魁となったと歴史家の間では考えられているところである。「地域の改善」とは、街灯、歩道、安全への投資という意味もあるが、地域に人を引き付けるための社会的・文化的活動に対する支出も意味しているようである。たとえば、1733年に、ヨーク地方公共団体(the Corporation of York)は、劇場の建設を奨励し、地方競馬のスポンサーともなったのである⁹。人々の行動や地域の開発は、時として、地域の規制に制約を受けるものである。その例として、1810年のドーバー特別法(a Private Act for Dover)は、バルコニーが街路の景観を害すのではないかと懸念から、家を新築する際にバルコニーを禁じた。また、海辺の町では、海水浴客の活動を規制することも、時にはあったのである¹⁰。

こうした地域の活動が拡大するにつれて、理事会や委員会といった組織は、さらに増加していき、その所管する内容も、地域の公共活動やインフラについて及ぶようになっていった。その中には、道路維持と道路通行料を徴収する有料道路トラストや、街灯、歩道、警防に責任を持つ地域改善理事会などもあった。こうした機関は、通常は、パリッシュ代表委員会やカウンティ、バラ、時には、地方行政官を通じて、理事メンバーが選出されていたが、すべての機関は、国会が制定する特別法によって設立しなければならなかった(その理由は、英国の地方政府には、他の多くの国々と異なり、正式な組織上の地位や保護規定もなかったし、地方政府固有の権限も認められていなかったからである)。¹¹ 18世紀になると、特別法の数が大幅に増加したのである。

3) 福祉国家の発展

都市部においては、20世紀になっても、地域の物理的な環境を改善し、健康で良好な生活を送るために必要なインフラを整備したりすることは、依然、重要であった(1960年代、70年代には、スラム街の一扫が重要であったように)。が、効率的な管理や大規模投資の必要性から、第2次世界大戦後になると、電気やガスを管理する中央理事会が創設されるようになった。また、1974年には、上水道は地方自治体の管轄から外されることになった。土地利用計画や開発規制は、1909年タウン計画法(the Town Planning Act)や1947年タウン・国土計画法(the Town and Country Planning Act)のような制度を通じて、地方自治体

⁹ Innes, J. and Rogers, N. in Clark, *Cambridge Urban History of Britain*.

¹⁰ Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*

¹¹ Scottish Office Central Research Unit, *The Constitutional Status of Local Government in Other Countries*, 1998.

の重要な所管事項であり、これらは、近代的制度の基礎を築くものであった。

しかしながら、20世紀初頭以降、中央・地方政府を通じて政府活動の主たる進展とえば、福祉国家の発展であった。福祉国家の建設は、増大する国富を財源として、貧困層や労働者階級の政治的権限の伸張が動かしていたところがある。福祉国家の目指すところは、受給権発給や支援制度について国家的仕組みを創設することであり、当時の社会経済的課題の解決に対応するための政府の、特に中央政府の役割を確固たるものにすることであった。したがって、福祉国家の進展という事象は、地方政府の役割、中央政府と地方政府との政府間関係を考察する際に重要な意義がある。特に、救貧対策、医療サービスや社会福祉サービス、教育という分野においては、さらに、重要であろう。

16世紀における地方政府創生以来、救貧対策は、パリッシュが担ってきた。しかし、パリッシュが担うのでは、貧困層の人々が満足する制度であったとは必ずしも言えない。なぜならば、当該制度では、より良い支援を受けられたり、救貧受給のための要件(例としては、妊婦がパリッシュ管内で出産しないことを条件とするなど)が最小であったりする地域に移動することをしたくても、なかなかできなかったからである。20世紀初頭には、貧困層や働くことのできない人々に対する財政的責任が中央政府の所管となり、1948年の国家支援法(the National Assistance Act)の登場で1601年救貧法(the Poor Law)は、終息したのである。

労働者階級や貧困層向けに公営住宅を新たに供給するという役割は、19世紀末から地方自治体が担ってきたとは言え、公営住宅建設のための中央政府補助金によって、地方自治体が大規模に住宅建設を行うようになったのは、第1次世界大戦後である。この役割は、第2次世界大戦後になっても、福祉国家の重要な部分として捉えられることとなった。

1948年の国営医療サービス(the National Health Service: NHS)の設立は、第2次世界大戦後における国家による普遍的支援体制を創設する動きの中でも、おそらく最も傑出した事例であろう。当事、医療サービスについては、学校と同様に地方政府が管理できるし、また、すべきではないかという議論があったが、国務大臣による直接の説明責任と統制を重視する考えによって、中央政府の管理するシステムが新たに設立されたのである。(興味深い話として、この制度設計をした Aneurin Bevan は、後に、自説をやや変更していることである。1950年代の *Municipal Journal* の中で、彼は、急進的な構造改革構造改革にさらされるのであれば、代行機関として地方自治体が地方医療サービスを管理することを支持する論考を寄せている。)

地方から中央へと管轄が変わる一連の変化が起こる中で、地方自治体は、一方で、福祉国家における重要な役割を担うことになり、福祉は、瞬く間に地方自治体の主たる経費になるのである。児童や高齢者の保護とケアを含む個人対象の社会福祉は、国営医療サービスの対象ではなく、重要な福祉サービスとなっている。教育も同様であり、地方自治体における最大の支出項目である。福祉も教育も、過去には中央政府がかなり関与していたが、関与については同様であり、補助金の増大を通じて関与度合いを増したり、法的な権限を

通じて関与したりするようになったのである。法による関与の例としては 1944 年教育法 (the 1944 Education Act) では、地方教育委員会は、所管大臣の「統制と命令」の下で機能する旨が規定されている。

政府補助金は、こうしたサービスの財源として、ますます重要性を増してきた。さらに、特定サービスへの補助金に加えて、新しいタイプの補助金が導入された。それは、需要と収入源との相違を考慮して、全国的に、サービス水準が公平になることを目的として導入されたものである。シドニー・ウェブとベアトリス・ウェブは、その著作の中で、1897 年に、国内の不公平な状況を減じるために中央政府の介入の必要性を説き、財政調整補助金の導入必要性が、1901 年に、バルフォア卿(Lord Balfour)らによる地方税制に関する王立委員会(Royal Commission on Local Taxation)の小報告で述べられている。財政調整補助金に当たる制度は、一部、1921 年、ロンドンにおいて導入されているが、これについては、ポプラー議会(Poplar Council)における全ロンドン向けの税金徴収に関する有名な拒否騒動やロンドン県(London County Council)のような所では、ロンドン東部地域住民のために交付される資金のために協力できないとするロンドンの一部富裕層による拒否もあった。1929 年に導入された包括補助金(block grant)は、需要と収入源の双方を算定の際に考慮するものであったが、体系的な財政調整は、1948 年における財政調整補助金(the Exchequer Equalisation Grant)の導入を待つことになる¹²。こうした補助金は、全国の自治体が望ましい水準のサービスと給付を行うという意味で必須のものであったが、1970 年代前半になると、地方政府の裁量や自治ということを考えれば、当該補助金への過度の依存への懸念も提示されるようになってきた。「地方自治体が、その財源の大部分を中央から移転されるようになる時代を警鐘を持って予言する」ことができるという指摘もあった¹³。

4 結 論

この章では、近代における地方政府の責任、すなわち、国家による社会福祉制度の多くの部分を担う地方政府の責任に着目した 1970 年代までの歴史を扱った。本章では、地方政府が現代社会において、特段の重要性を有することについて記述してはいないが、地方政府がこれまで担ってきた、そして、今後も担い続ける 3 つの相互関連性があり明白な役割について示している。すなわち、サービス提供者としての役割、公的インフラの投資主体としての役割、議論をして意思決定をするという政府機関としての役割である。地方政府の近代的な役割を分析するには、これら 3 つの役割を全て検討しなければならないし、この報告書では、それを目的としている。

¹² Foster, C., Jackman, R. and Pelman, M., *Local Government Finance in a Unitary State*, 1980

¹³ Marshall, *New Frontier for Local Government*, Febian Research Series 295, 1971

第2章 21世紀における地方政府：どこへ、向かうのか？

要約

この章では、地方政府には、コミュニティにとって必要な意思の集約ができること、多様性や特殊性への対応や現代の経済的課題の対処において重要な役割を担っていることについて検討する。

論者の中には、近代における地方政府の重要性に疑問を呈し、応答性の欠如や非効率性を指摘する者もいるが、やはり、地方政府は、われわれ政府システムの中で、必要であり重要であることには変わりがない。われわれのコミュニティは、過去に比べれば、より複雑になってきているため、地域をよく知っていることや理解していることが求められているし、グローバリゼーションも、経済的成功との関連で、より議論されるようになってきているのである。しかし、地方自治体が、より実効性を確保するためには、市民やコミュニティとの連携を深めて、そのニーズや選好、優先分野を理解しなければならない。

地方政府の現代的な役割は、「場の形成」であると言えよう。すなわち、コミュニティや市民の公共の福祉の実現のために、地方政府の権限と影響力を行使することである。

公共サービスの管理や提供における地方政府の役割には、市民の公共の福祉のために他の地域機関を召集し、公共サービスを自ら供給又は民間やボランティアなどの中で適切な者に供給を任せ、十分な共同により進めていくことにある。

したがって、コミュニティにおける社会的結束を築いたり、経済的繁栄を醸成していったり、より持続可能な自然環境へと保護を図っていったりといったことを含む主要なチャレンジに対して応答していくために、地方政府は、重要な役割を演ずることになる。また、政府全体として、市民の信頼や満足を高めていくことに寄与できるのが地方政府であるから、地方政府の裁量がほとんどなかったり、市民の意思に応える余地もあまりなかったりすれば、より受動的で連携のない市民社会になってしまうというリスクがあるのである。

1 イントロダクション

「人間を統治する秩序が、政府の実効ではない。人間を統治する秩序は、社会の原理原則と人類の自然な構造の双方の中に、その起源があり、政府ができる前から存在していたし、正式な政府が廃止されても、存在するものであろう。¹⁴」このように、ペイン(Paine)は、1792年に書いている。この記述には、真実が大いにある。社会的絆を築き持続させるわれわれの能力、共通の利益のためにコミュニティを形成するわれわれの能力は、政府という正規の組織に依存するのではなく、救済と社会を求めるわれわれのニーズや、ともに自発的な意思で集团的利益を追求したりする能力というものに依存するのである。

しかし、私は、あえて、政府に価値があることを議論したいと思う。それは、行動のた

¹⁴ Paine, T., *The Rights of Man*, 1792

めのルールや法を作り強制すること、公共サービスの供給を管理すること、資源を再配分すること、長期にわたる経済的、社会的、自然環境の持続可能性のための枠組みを管理すること、こうしたことのできる装置としての政府である。これらのことは、すべて集团的行動や集团的選択を要し、集团的選択とは、しばしば、全コミュニティが連帯するための選択であって、集团的選択の実効性を求めるのであれば、場合によっては、国家全体が連帯するための選択ということもある。

地方政府は、潜在的に、政治行政システムにおいて重要な部分である。それは、単一の政治行政システムとして理解することが重要なのであって、分離するシステムとして理解すべきではないと私は信じている。地方政府は、全世界において、統治のシステムの重要な要素であり、第 1 章で示したように、何世紀にもわたって、英国における統治に重要な貢献をしてきたのである。今日の現状や将来に直面するだろう課題は、いずれも、過去のそれと異なるが、集团的意思決定や集团的選択が必要だという点では同様であり、そうした集团的意思決定や集团的選択の中には、国家政府が行うよりも、より小さなコミュニティが自らのために行うことが最良なものもある。

本章では、地方政府の価値に関する政治学上の主要な理論や私自身の仕事を引用して、地方政府の役割が将来にわたって、どのようにあるべきかという私の考えを示す。そうすることで、場の形成やサービスの供給・管理を通じて、地方政府には、公共の福祉の増進のために、どのような可能性があるかということを議論し、将来の地方政府にとっての主要な課題やチャンスについて私の考えを示す。

2 地方政府の理論

憲政上の政治行政システムにおける地方政府の役割と価値に関する議論は、多種多様ある。これら議論の完全なレビューをすることは、本報告書の対象を越えているが、主な理論について簡単な考察をしておくことは、私が、これから地方政府の現代的な役割を記述していく際に、役に立つであろうと考える。

経済的効率性

全体の議論の中で、最も著名な議論といえば、おそらく、経済的効率性からの視点であろう。当該の議論は、当初、ジョン・スチュアート・ミル(John Stuart Mill)のような功利主義的政治学者によって唱えられたが、その後、多くの論文等によって発展してきており、地方政府に関する現代的理論の基礎となっているところである。私は、2006年5月刊行の私の報告書「国家の繁栄、地方の選択と市民関与(National property, local choice and civic engagement)」の中で、地方政府のための議論を進めていく中で、経済的効率性に関する議論をかなり引用している。

この理論は、利用可能な資源から、社会の全体的な「福祉」を最大化していくことを求

めている。地域レベルの政府は、この理論で言う潜在的な利点を持っているのである。第1に、地域に近い所であって、地域のことをよく知っているということによって、地方政府は、常に最前線から距離を置こうとする国家機構に比べて、より効果的・効率的に活動し影響を及ぼすことができるのである。第2に、地域の機関は、国家政府に比べて、よりアクセスがしやすく、ひとつの地域についてのみ直接の関わりをすることになるので、地方政府は、地域のコミュニティにより深い関係を持つことになり、それがゆえに、より応答的になるのである。最後に、そして、最も重要な点であるが、地方政府があるおかげで、コミュニティが異なれば、サービスや税水準が異なるということも可能になるし、地域のニーズや選好、思想に応答できるように、異なる方法で適切な行動を取ることができるのである。経済学者ならば、次のように言うであろう。これは、「分配的効率性」を増加させること、すなわち、地域ごとに異なる最優先事項に資源投入を絞ることが、全体的な満足を高めて、限られた資源から、公共の福祉が達成されるようになるのである。

参加と教育

地方政府は、物理的にも市民により近く、市民関与や市民参加の機会がより多いために、市民が最も容易に関与することのできる政府でなければならない。これらの理由によって、市民が政府の活動や政治的決定に、国家政府より簡単に関与することができ、したがって、政府や社会の仕組みを習う機会を地方政府が提供しているものと見られてきたのである。このことは、公選機関の相継ぐ拡大につれて、社会の新しい部分に政治的権限を与えることになったということへの19世紀における特別な政治的関心による捉え方である。実際に、「英国における自由主義の伝統において、地方政府の裁量権を中央政府が正当化することは、理性的で道徳的な社会を作り上げ持続させていくことができるかどうかという問題なのである。^{15]}

政府に対する強制

自立した地方政府が数多く存在することは、当該地方政府が、それが明示的であれ非明示的であれ、中央政府の権限を制約することによる恩恵に浴することになるということ、様々な論者が議論してきた。

自由民主主義の維持の視点から、地方政府固有の政治的正当性は、民主的選挙によって、絶対的権力を行使する国家政府に対抗することにあるという議論をする者もいる。たとえば、ジョーンズとスチュワートは、地方政府は、「根源的な価値の擁護者」であるとし、「中央一元化による権限集中ができないような社会における権限の拡散」を通じて、地方政府は、自由民主主義を護ろうとしているという論である¹⁶。

¹⁵ Chandler, J., 'Liberal Justification for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics' in *Political Studies*, forthcoming.'

¹⁶ Jones, G. and Stewart, J., *The Case for Local Government, 1985*

有名な経済学者であり政治哲学者であるフリードリヒ・ハイエク(Friedrich Hayek)を含む自由主義者からは、中央政府・地方政府の活動を制限するものとして存在する市民のための地方政府と、権限と歳入を拡大しようとする傾向のある政府を抑制するための地方政府という考え方の間には、緊張関係があるとしている¹⁷。この論の示すところは、権限を分けることが、政府活動から市場と民間事業者の活動を護ることにつながるということであり、そして、18世紀の英国、19世紀の米国の経済的成功も、この論によるところが大きいということである¹⁸。

自由と自主政府

上記の議論は、地方政府が、効率的で実効性のある政府構造という成功の姿に、どのように貢献することができるということを強調しているのもであって、地方政府自体が価値があり、または、法的正当性のあることを必ずしも求めているのではない。しかし、地方政府には固有の価値が大いにあって、それは、個人の自由という議論に立脚したものであるということを言う論者もいる。この議論は、英国の政治的議論の中では強く支援されてきたというわけではないが、1850年代において Joshua Toulmin Smith の反中央主義の論の基礎となった。彼は、次のように述べている。

どのように自分自身のことに対処すれば良いのかを誰もが知っている。自分自身のことに対処するのは、その人の権利であり義務である。そして、この事実は、個々人の集団が関係する出来事すべてにおいて、関係する人間集団に適用できることである¹⁹。

より広い視野をもって見てみると、トクヴィルの関連する著述、たとえば、『アメリカの民主主義』に行き当たることになる。民主主義を擁護した彼の考えは、コミュニティは、コミュニティ内の決定事項のみに関与でき、他のコミュニティの自由を侵害しないというにおいて絶対の存在であるべきだという原則に基づいている。彼は、基礎自治体の独立性を、「人間の尊厳という原則の自然な結果²⁰」として考えている。ウッドロー・ウィルソンは、中央政府によって存在を与えられた構造を「栽培庭園における植物」として、一方で、「自主的に発生し、継続して育ち、自信と自我に支えられた真実のコミュニティ」とを区別しているが、このアプローチをさまざまな事象に適用している²¹。現代の政治的議論にお

¹⁷ Hayek, F.A., *The Competition of Liberty*, 1060; Brennan, G. and Buckanan J. M., *The Power to Tax Analytical Foundations of a Fiscal Continuation*, 1980.

¹⁸ Weingast, B., 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development', in *Journal of Law, Economics & Organisation*, vol. 11, 1995.

¹⁹ Smith, J.T., *Local Self Government*, quoted in Chandler, *Liberal Justifications for Local Government*.

²⁰ De Toquevill, A., *Democracy in America*, 1835

²¹ Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York: Columbia University Press, 1908, pp.182-3, quoted at Martha Derthick(ed.), *Dilemmas*

ける補完性の原理のようなコンセプトや欧州地方自治憲章(the European Charter of Local Self-Government)のような文書に見られる地方自治政府の考え方などは、この議論によるところが大きい。

この思想の流れは、ホッブズやロック、ルソー、ペインによる政府の基盤に関するさまざまな理論に通ずるところがある。すなわち、国家政府の合理性や倫理的基盤に集中した議論の部分と同じところがある。だが、私が申し上げたいことは、社会の便益を獲得したり守ったりするために人々は連帯しなければならないという考え方が議論の根底にあって、この考え方は、一定の環境下において、より小規模なコミュニティの役割やコミュニティの出来事をコミュニティ自らが支配する権限を持つという論点につながるということである。

前述した経済的効率性の議論は、個人と集団の自由についての見解に、大部分は依拠していることを明確に理解しておくことは意義のあることである。経済的効率性の議論の立脚するところは、異なるコミュニティには、異なる期待と選好があり、異なる手段的選択するという理解である。経済的効率性の議論によれば、コミュニティが自ら選択することを認めることで、全体の公共的福祉が最大化されるとしている。フェビアン協会の創始者であり、20世紀初頭における地方政府の発展に寄与したベアトリス・ウェブとシドニー・ウェブの理論を含むさまざまな見解と分析から発展した議論に、その姿を見ることができ

る。産業やサービスを地域で管理することについては、当該地域の住民意識に一義的には依存しているのである。すなわち、近隣意識であり、共通のニーズであり、それらは、他の地域とは異なっているものである。また、近隣の者が、何が精神的、物理的環境であるべきか、それらをどうやって維持し改良していけるのかを審議できるような施設に関する意識である²²。

これら様々な議論によって、19世紀英国における地方政府の役割について広範な考え方が展開されたのである。強力な地方自治政府の存在が、他のヨーロッパの国々、特にフランスとは異なる姿で見られたのである。たとえば、1855年のタイムズ紙では、「地方自治政府が、私たち英国人のほかに例を見ない特殊性であって、イングランドをイングランドたらしめているものである。一方で、ヨーロッパ大陸の国々では、いまだ、統治者による庇護の下にある²³」と述べている。

1) 地方政府に関する批判

of Scale in America's Federal Democracy, Cambridge University Press, 1999, p8.
According to Derthick, Wilson appears to have been referring to the states rather than localities.

²² Quoted in Chandler, *Liberal Justifications for Local Government*.

²³ *The Times*, 15 November 1855, quoted in Hunt, *Building Jerrusalem, 2004*

政治経済の理論では、地方レベルの政府について、その役割を潜在的に強力な重要なものとしているが、英国における地方政府機構は深刻な批判にさらされてきた。特に、この30年間は、その傾向が顕著であった。これらの批判について検討しておくことは意義がある。なぜならば、批判の中には、明らかに根拠の明白なものも多いため、将来の地方政府の役割を検討するために理解しておく必要のある議論が多いからである。

政府は非効率で応答的でない

地方政府は、非効率であり応答的でないとして批判されてきた。これは、政府すなわち国家の行動についての批判と往々にして共通するものである。その批判とは、政府は、競争市場において勝ち抜こうとする気概に欠けており、租税によって強制的に財源を確保するために、サービスを効率的に供給しようとしたり、当該サービスを人々の望むように、望むようなやり方で供給しようと努力をしたりする動機が働かない、という批判である。こうした論者は、政府の官僚制は、外部との競争がないために、市民の利益の追求ではなく、自己の利益やサービス供給者、職業集団などの利益を追い求めてしまう傾向があることを懸念するのである。このような議論によって、中央政府や地方政府を含む公共部門に関する数々の改革が正当化されてきたし、1980年代、90年代には、公共サービスを競争にさらして、より強く説明責任を求めようとしたのである。

関連して特徴ある議論を紹介すれば、公共選択論では、集団的選択を基礎に地方政府によって提供される公共サービスの中には、個人の選択に帰すべきサービスがあるし、また、そうすべきものもあると言う。こうした考え方では、個々人に対して、最もニーズに合うサービスを選択できるようにし、サービス供給者にはサービス利用者の選択に応答的であるような動機付けを可能にして市場と近い環境を整備すれば、必ず、利用者満足度を向上させ、効率的になるとしている²⁴。公共選択論は、医療サービス、教育サービスや公営住宅などに関して現政権が導入した数多くの改革を支持している。

地域の選択が不公正を作り出し、不公平を固定化する

排除や貧困に立ち向かうためにコミュニティ間の資源の配分を均衡化する支援策には、長い歴史があるが、長い間、地方税源が不公平に配分されているために、こうした目的を果たすために地方政府には限界があるという認識が付きまとっていたのである²⁵。こうした議論をさらに発展させる論者によれば、地域ごとに異なる選択をすること自体が、国家の中で、地域間によって望ましくない相違を生じさせているのであるとする。いわゆる「郵便番号くじ」は、サービスへのアクセスやサービス水準が地域ごとに異なるのであれば、

²⁴ Le Grand, J., *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, 2003.

²⁵ See, for example, Walker, D., *In Praise Of Centralism, Catalyst*, 2002

それは不公平であるとする考え方であるが、この考え方は、メディアや公共サービスに関する議論の中で、しばしば引き合いに出されるものであり、この報告書作成のために実施した世論調査でも登場している。おそらく、今世紀における社会福祉国家の発展によって設けられた受給権の意義に、この議論が結びつくのではないかと思う。カウンスル税も、また、その仕組みについて、不公平性を厳しく批判されている。この点については、後述のように、私の主題である。

場や地域性はもはや意味はない

地方政府制度に対する議論として、最終的なものは、近代社会における権限と場の重要性に関するものである。コミュニケーションの高速化や交通機関による移動費用の低下、地域的な関心よりも世界的な関心への変化などが、社会経済的な環境における場の重要性や地域との関連性を潜在的に減退させてしまった原因なのである。

社会的視点からは、国内外における交通とコミュニケーションのスピードが増し、そのコストが低減することで、生活を営み、アイデンティティを確立するための場の重要性が減退していることを論じる者もいるだろう。われわれのアイデンティティの形成は、より複雑になっているのである。もはや、社会的な関係や家族関係は、かつてのように地域レベルで作られるものではないだろう。なぜならば、今や、より広い地域で、より大きな集団とともに、社会的関係を維持しているからである。ある学者の表現では、「個人は、空間において自由に関係とコミュニティを築き上げるので、地域のコミュニティの古い階層的秩序と異なる方向に向かう²⁶」ということになる。その言葉が潜在的に意味するところは、人々は、自らが直接的に関係するコミュニティに対して、より関心を失い、より密着度をなくしていくということであり、地理的な要件で決まるコミュニティに基づく決定は、異なるコミュニティごとのニーズに応答的であるよりも、自由勝手なものとなるリスクをはらむということである。たとえば、1990年代半ばのイングランドの地方圏地域におけるコミュニティのアイデンティティに関する研究では、「最大規模の集団には、近隣や村落への愛着などなく、およそ3人に1人が、このカテゴリーにはいない。」ということがわかったのである²⁷。

情報・コミュニケーション技術と交通における変化がもたらしたインパクトに関連する議論では、経済活動の姿を理解することや経済的繁栄を追及することにおいて、場が重要性を失ってきていることを示唆している。たとえば、「地理は死んだ」という概念は半分正しい一方で、ケビン・ケリー(Kevin Kelly)が言うように、「新エコノミーは、場ではなく空間において機能し、時間が経つにつれて、経済取引は、この新しい空間へと進出していく

²⁶ Strassoldo, R., 'Globalism and localism: Theoretical reflections and some evidence' in Zdravko Mlinar(ed.), *Globalization and Territorial Identities*, 1992

²⁷ Young, K., Gosschalk, B. and Hatter, W., *In Search of Community Identity*, Joseph Rowntree Foundation, 1996

だろう。²⁸」ということである。そのような分析によれば、政府活動は、特に、地方政府活動は、経済的繁栄の追及においては、より重要性を失ってきているし、今後も、その傾向は変わらないだろう。

地方政府の正当性や価値に関する上記のような批判には、すべて何らかの妥当性がある。しかし、私には、そうした批判がすべてを語っているとは信じられないし、それら批判が特定する課題に対する解決を求めようとする場合に、集団的意思決定や公共サービスの管理に関わるすべての問題を解決できるようなものでなければならないということも、私には信じがたい。この議論を情報源として、私は、地方政府の現代的な役割について私のコンセプトを提示しようと思う。

3 地方政府の現代的な役割

われわれには、地方政府の役割について、新しいビジョンが必要なのである。そのビジョンとは、討論や代表、意思決定の場としての地方政府の役割を、福祉国家の担い手として、および公共サービスの供給者として理解するものであって、われわれは、効率的で応答的なサービスを提供する政府の実現を求めるのである。これから、簡単に整理するが、場の形成という私のコンセプトは、これら要素をすべて包摂するものである。この問題を検討する際に、地方政府は政府組織の一部であり、市民のニーズの充足に焦点を当てた政府組織であるとする見方が重要になる。

市民の幸福を追求する

地方政府の機能について、公的財源を配分し、市民の幸福を求めて効率的・実効的に活動することとする議論は、根強く、かつ、避けがたいものである。競争的市場は、どこで、どのように自らのお金を使うかということについて個々人の自由にゆだねるから、多くの場合、競争的市場こそが、最も効率的・効果的に資源を配分することになるし、公共サービスの中には、質と応答性を高めるために、準市場的なアプローチが採用されることもある。こうした議論の一方で、強固に主張される問題もある。その問題の中には、経済学者ならば「公共財」と呼ぶものの供給や、公的資源を最適に使用し、特別の場において、公的に補助されるサービスを管理するということも含まれている²⁹。このことは、また、当該のサービスが公的に所有されて公共部門が直接供給することを求めるものでは必ずしもなく、公的資源の使用について集団による選択が求められなければならないことを意味して

²⁸ Kelly, K., 'New Roles for the New Economy', 1998

²⁹ 公共財の経済学上の定義は、非排除性(一度供給されると、その便益を受けることに何人も排除されないこと)と非競争性(一人の消費が、他の人の消費量を削減することなどないこと)による。地方政府が供給するサービスは、ある程度、公共財であって、たとえば、街灯や講演、オープンスペースの管理などが含まれる。

いるのである。地方政府は、地域の基盤と知識を活用できるだけでなく、その地域での受託責任を果たして、地域に住む全市民に対して説明責任を果たし、当該市民の幸福を高めていくとすることができる唯一の機関である。

地域の選好と選択に基づいて行動するための余地と裁量性を地方政府が必要としているということは、次の事実によって強化されるものである。すなわち、人々は、幸福を追求しようとする一方で、政府が、幸福を高めていくために、どのように行動すべきかについて、何ら定義もなければ、青写真を持っているわけではないということである。実際に、ある個人や中央政府、あるいは、検査機関といったところが、成功の尺度として幸福を定義することには、重大なリスクが伴うのである。なぜならば、すべての個人とすべてのコミュニティは、皆、異なるからである。あるコミュニティがもっとも価値を見出しているもの、そして、ある特定の時点では便益を受けているからといって、それが、異なる地域で、異なる時点で、同一の価値や便益を提供するとは必ずしも限らないのである。経済学者や哲学者は、長い間、このディレンマの解決に取り組んできた。最も実利的な解答は、人々が自ら選択できるようにすればよいというものであり、経済学の用語で言えば、「啓示的選好³⁰」を示すことである。地域におけるコミュニティの幸福をどのようにしたら最大限に高めることができるかを考察すると、同様の疑問が生じてくる。人々に個々人の選択をさせることはできないかもしれないし、望ましくないという一方で、個々の選択ができない場合には、コミュニティとしての意思決定できるように、かつ、意思決定すべきなのであるということである。

こうした理由から、私は、原則として、幸福を測定する尺度として満足度をとるという考え方に惹かれるのである。なぜならば、満足度は、地域の人々自身の意向を反映できているものであるし、実際に、地域と縁のない官僚や専門家がコミュニティに代わって定義したものと異なり、満足度は、明らかに主観的な尺度だからである。満足度は、必ずしもサービスの質や幸福に関して、時代を超えて、地域を越えて一貫した尺度ではないから、私の考え方が挑戦的であることは理解している。だが、それにも関わらず、私は、幸福についての単一の定義が、すべてのコミュニティやすべての個人にとって何が重要かを把握できると仮定して仕組みを作り出そうとするよりも、何が自分にとって重要かという人々の持つ価値の存在を認めたいと思うのである。

場は今でも重要である

この分析に重きをおくと、われわれは、地理的に規定されるコミュニティがいまだ重要であること、そして、ニーズや選好が場によって異なること、ある出来事の与える影響が、コミュニティによって大きく異なってくることがあることについて、信念を持つことが求められるのである。コミュニケーションにおける変化や個人の移動が、人々の世界の見方

³⁰ 参考として、Dowding, K., *A Define of Revealed Preference Analysis*, London School of Economics 2002

やコンタクトを取る能力、そして、地理的に規定されたコミュニティに設定された境界線を超えたコミュニティの感覚といったものを間違いなく変えているのである。

しかしながら、社会の変化や大規模な人口移動、そして、文化的・民族的な多様性のために、われわれのコミュニティが過去に比べて複雑になってきているという事実によって、地域についての知識や理解への必要性を高いものにしていく可能性もある。事実、社会的・経済的な問題が多面的な性質を持っていることを理解するにつれて、また、そうした問題を解決したり、不確実性や多様性の増加を克服したりしようとする意欲が増してくるにつれて、政府行動の決定や公共サービスの提供に関する地方の役割についての理解が強化されるようになってきているのである。Tavistock 研究所による最近の研究では、われわれの社会がより複雑で多様化するにしたがって、個別の応答性を発揮することの必要性がより大きくなっていくだろうと結論付けているのである。

2015 年には、政府に対する圧力の多くが、地方のレベルで、劇的に顕在化してくるだろう。地方レベルで裁量性と応答性を高めていくことが、こうした圧力を上手に処理し、チャンスを活かし、経済の応答性を高め、行動を規制し変革し、そして、社会の緊張と軋轢を解決する政府の能力を大きく強化することになるだろう。³¹

また、地域性や場が、集団的意思決定のために、いまだ重要であることを示す議論もたくさんある。私の 5 月に出した報告書の分析では、異なる地方自治体に暮らす人々同士では、暮らしやすい場所とは何が決め手になるのかといった点や地域において何を優先して改良して欲しいかという点について、異なる考え方を持っていることを示している。他の学術研究でも、この点を肯定しており、地域が異なれば、追加的資源を何に使うかという選択も異なることを示している研究がある³²。当該研究では、地域レベルに対する愛着を強く抱く人が多く、この愛着は、現行の行政区域のレベルよりも身近な地域において往々に見られることから、地方自治体に対する課題を投げかけているものであろう³³。

加えて、出来事の多くが、それらの影響の及ぶ範囲を考えれば、根本的には地域の課題なのである。このことは、特に、土地利用計画に関する事象について当てはまるものである。たとえば、新しい住宅の場所や公共サービス・店・仕事へのアクセスの良さ、新規開発の環境や公共空間への影響と言った事象は、地域の利益を呼び起こしたり、支援や反対を喚起したりすることに失敗することは許されないものであろう。

経済的視点から見て、場がいまだ非常に重要であることも、また明白である。実際に、グローバリゼーションや高度なスキルを持った人々と企業の移動が頻繁になっていること

³¹ Tavistock Institute, *All Our Futures*, ODPM, 2006

³² Dowging, K. and Mergoupis, T., *Local government and its discontents: citizen preferences for local services*, Economic and Social Research Council, 2005

³³ Young, K. et al., In search of community identity; see also research conducted for the Boundary Committee for England for the local government reviews in the North East at www.boundarycommittee.org.uk

によって、競争的資源としての場がより重要性を増しており、したがって、アセット・マネジメントに重きを置くようになってきているという議論もあるだろう。ある場が成功し、別の場が失敗する理由について、理論が異なれば異なる説明がなされるが、どの理論も認めていることは、地域の特徴が成果に対して重要であるということである。それが、地域の物理的・人的資本であろうと、地域の市場の失敗であろうと、である。また、市場の失敗に対する対処法や、他の場に比べてある場をより魅力的にするのは、地域のいかなる条件や暮らしやすさであるのか³⁴、といった議論すべてに当てはまることである。

近代経済学理論では、また、地域資源や地域の比較優位性を通じた経済の成長と衰退という課題に対応できる地方経済学の重要性を強調している。経済協力開発機構(OECD)は、単に、場の間で投資を再配分しようとする国家政策、たとえば、工場の移転に対して単に財政的インセンティブをかけるような政策は、「経済成長や雇用の確保をほとんど刺激しない、・・・そのような政策は、経費的に出口のわからない迷路にはいつてしまうだろう³⁵」と述べている。この OECD の見解は、地域の比較優位性を活用していく際に実証的な検討をする能力や、地域における市場の失敗に対抗するためには地域によって異なる手法を採用できる能力を、地域経済に強く求めることになる。

地域による選択の必要性

このような議論を受け入れるということは、政府の中で、そして、政府の資源の使用において、地域によって相違があることを受け入れることにつながる。前述したように、中には、このような議論に同意しない人もいるだろうが、根本的に重要な視点なのである。レイフィールド委員会が指摘したように、統治のプロセスの中で、われわれは選択に直面していると私は考えている。その極端な例が、どこに住んでいようと、同じサービス水準を受けられることに高い価値を見出すような統治の方法があろう。その一方で、住んでいる場所によって、受けるサービスの水準が大きく異なっていることを地域の選択の結果だと受け入れる統治の仕方もある。地方政府は、コミュニティの優先事項に沿うようにサービスを計画し執行するために、地域のコミュニティに関与したり、地域のパートナーと共同したりすることもある。それは、すなわち、多様性に価値を見出して、全体的な公共の福祉の向上を目指すという複眼的システムである。資源に一定の限界がある世界では、われわれの望むことがすべて叶えられるわけではないような現状では、優先性を通じて資源の希少性に対処していくために地域で選択する必要がある、それこそ、きわめて重要なことなのである。

こうしたことが、不公平な「郵便番号くじ」につながっていくという議論は、複雑な問題を簡略化しすぎるものである。5月の私の報告書で述べたように、ある地域の人々が、他の地域の人々と異なるやり方で、公的資源を思いのままに使用することを集団的に決定

³⁴ たとえば、Florida, R., *The Rise of the Creative Class*, 2002 を見よ。

³⁵ OECD, *Devolution and Globalisation: Implication for Local Decision-Makers*, 2001

するとすれば、こうしたことが不公平とは言い難くなる、事実、ナショナル・ミニマムを確保した上での地域による選択や相違点があることは、不平等に対処しつつ社会的公正をより追求した方法になり得るとした批評家もいる³⁶。われわれは、また、地域普遍のサービスを提供する者は、地域ごとの相違を過小評価しているか、無視しているかのどちらかの傾向があることを理解すべきなのである。

したがって、地域を選択の度合いについて、強力な議論があるのである。実際に、国民は、全国的な水準と地域ごとの相違の双方を求め、かつ、そうした要望は、サービスによって異なるのである。私が委託した調査では、主要なサービスは、全国どこでも同じ(おおむね最低限)の水準で提供される保証を求める一方で、サービスの形態や提供の仕方について地域の影響が及ぶことや地域の決定ができることを求めてられているのであり、そうしたことのできる地域では、場所による相違についてはあまり関心を示さないということが示唆されている。国家統一の、あるいは、最低限の水準で提供されるサービスと、地域ごとに異なりコミュニティの選択で提供されるサービスとのバランスのあることが、健全で洗練されたガバナンス・システムの姿なのである。ゆえに、地方政府の近代的な役割についての私の考え方は、公共サービスに関する地域による選択と、より広範な場の形成を通じて「管理された相違点」が、適切な形で行われるシステムを言うのである。

関与の重要性

しかしながら、コミュニティの幸福を追求する点における地方政府のメリットは、地方政府が市民のニーズや関心をすべて理解し応答することができるかどうかにかかっているし、組織や公共サービスの提供者の利益が目的化し、行動への意欲を沸き起こさせる動因となるのではなく、市民の幸福の追求が目的であり、意欲であるかどうかにかかっている。前述したように、低い投票率や議会における多様性の欠如や地方自治体に対する低レベルの見解を見れば、地方政府は地域の人々から遊離しているとみなされることになる。こうした地域では、地方政府が、より関心を傾ける必要のあることが疑いなく必要である。しかし、一方で、より大きな貢献をするものと私は信じている。地方政府が、地域の利益の達成と地域の資源の使用についての決断を行うために、地域住民に対して十分な透明性をもって説明責任を果たしているのを保障することが、地方政府の効果的な制度にとって必須なのである。

ディベートや精査、そして、究極的には選挙と言う地域の民主的プロセスは、地域の市民が地方自治体の説明責任を確保できるための手段であり、そして、どのように地方自治体が統治されるべきか、地方自治体のコミュニティに何を求めるか、地方公共サービスから何を求めるかという点についての選択を可能にするための手段なのである。しかしながら、選挙だけが地方政府に認識と合法性を付与するというわけではなく、地域の人々、す

³⁶ Pearce, N., and Paxton, W., *Social Justice – Building a Fairer Britain*, ippr, 2005.

なわち、市民として、サービス利用者として、納税者としての顔を持つ地域の人々が何を求めているかをより詳細に理解するためには、公衆との密接な関与が求められているところである。手数料や地方税をどのような状況ならば納得して支払おうとするかをいう意識をとらえながら、人々のニーズや期待、要望をしっかりと理解することによって、地域の選択に必要な情報を得て、コミュニティへの関与や対話を継続的に行っている場合だけができることである。最近の調査結果によれば、地方自治体に対する満足度と、参加の機会および地域の決定にどれほど影響を与えることができるかという程度との間には、相関関係があることが示唆されている³⁷。自治体を超えて、コミュニティや近隣のレベルにおいて、確固として効果的な地域住民の関与と影響を可能にする仕組みを創り上げることは、また、この関与のプロセスの一部として重要なことなのであろう。

このことの多くの部分が、本質的に政治的なことであらうし、公選議員だけが責任をとることのできる地方政府というプロセスの一部なのであろう。われわれは、経営者として公選された役割ではなく、「代表」として公選された者の役割を強調すべきである。このことは、「正しい」行政的な解答がない状況において、および、納税者とサービスの消費者との間に優先順位付けの困難のものがあり、それが両者の緊張関係を作り出しているような状況において、困難な選択を行ったり、トレード・オフをしたりする際の決断を含むものである。こうした判断、そして、地域住民が受容できるかどうかは、地域の優先性に対する明快な理解やトレード・オフに関する見解に基づいて十分な情報提供の下で自治体が決断を行うことができるかどうかにかかっているのである。コミュニティが異なれば、異なる期待やニーズ、要望があるような状況において、地方自治体には、仲裁者としての役割が求められるのである。

単一の政府システム

21世紀における地方政府の役割や価値についての記述を見ても、地域機関が、常に、社会における政治的ニーズに対処する最善の機関であることを意味しているわけでも、すべての状況におけるすべての課題において、地域の選択が必要であり妥当であることを意味しているわけでもないのである。たとえば、税制や保健医療、法と秩序といった事項の多くの点において、国家レベルで、社会としての決定をわれわれは求めているのであろうし、国家による一貫した取り組みや調整による利点が政府活動にはあるのである。ある事象、たとえば、気候変動のような事態では、世界的な取組が求められよう。私の関心事項は、地方政府の独特な価値が、単一の政府システムの一部として確かに認識されることである。

上述のことすべてと反するが、政府の役割を議論する際にわれわれが気をつけなければならないのは、過重な叙述をしないことであらう。本章のはじめに述べたように、政府は、

³⁷ Communities and Local Government, *Best Value User Satisfaction Surveys 2006-07*, 2007.

社会のためにあり、社会を支援するものであって、社会と同じものではなく、また、集団的活動やこうした活動の利点にとって、政府が本質的に必要なのではない。福祉国家を設計したウィリアム・ベバレッジ(William Beveridge)でさえも、この点は明白である。1948年刊行の彼の三番目の報告書である『自発的行動(Voluntary action)』では、自助と自発的行動こそが社会の成功にとって主要な要素であり、政府は、そのような潜在的な行動を侵食する恐れがあることを強く論じている。これは、今日のわれわれにとっても、重要な教訓である。

1) 場の形成

地方政府の近代的な役割は、「場の形成」と表すことができる。すなわち、コミュニティと市民にとっての公共の福祉を促進するために、権限と影響力を創造的に行使することである。場の形成は、以下の構成要素によって行われている。

- 地域のアイデンティティを構築し形成すること
- コミュニティを代表すること、その意味するところは、地方、広域、国家レベルの政府や組織との討論やディベートを含むものであること
- 危険で破壊的な行動を規制すること
- コミュニティの結合性を維持し、コミュニティ内のディベートを支え、少数の声が届くことを確保すること
- たとえば、サービス間や地域間での資源配分の優先順位をどうするのか、あるいは、新しい住宅をどこに建設し開発をどこで行うかということなどについて、意見が一致しない場合、解決できるように支援すること
- 地域経済が繁栄するよう、地域において新規のビジネスや仕事を創設することを支援するように共同していくこと。このことは、当該地域をより創造的なものにして、新規の投資や熟練労働者をひきつけたりすることも含まれるし、また、経済的な変動に対応することも含まれている
- 地域のニーズや選好を理解し、集団的調達や公的セクター、私的セクター、ボランティア・セクターなどの公共サービス供給者への委任、契約やパートナーシップ、直営といったさまざまな形態で、しかるべきサービスが地域の人々に供給されることを確認すること
- 他の機関と共同して、自然災害やその他の緊急事態のような複雑な課題に 대응できるようにすること

場の形成という役割を、主として、物理的開発や地域振興であると考えている人もいたようだが、実際には、もっと広い役割がある。基本的に、地方政府の究極的な目的は、諸々の公共サービスを管理することだけでなく、場とその場に暮らす人々の公共の福祉を、必要

かつ現実的な方法をもってしても実現することであるというのが私の考え方である。それを、私は、場の形成と呼ぶ。このことは、公共サービスの向上について、これまでよりも低い地位を与えるべきだと私は主唱しているのではない。むしろ、より広く地域にとってのアウトカムを向上させるのは、現在と将来の地域における利益を、より広い視点で見ることによってできることであると私は考えている。その際に、地方政府の役割は、場の形成のために必要な多くのサービスを供給したり、当該サービスに影響を与えたりすることになる。

2) サービス

イングランドにおける 2005 年度の地方政府経常支出額と資本支出額は、合わせて、1,400 億ポンドを超えており、その財源は、政府補助金、ビジネス・レイトの再配分、カウンスル税、その他に、公営住宅賃貸料、売上収入、使用料・手数料などの財源である。私は、「中間報告および協議書」で、サービスごとの地方自治体支出額の内訳を示しているので、ここで再録はしないが、詳細な情報は、コミュニティ・地方政府省による「地方政府財政統計イングランド偏(Local Government Financial Statistics England)」の中に掲載されている。以下の表 2.1 は、地方自治体の所管サービスについて、若干簡略化した要約を示している。

以上のような整理は地方政府の役割を理解するのに役立つのだが、議論の焦点は、往々にして、地方自治体が直接責任を持つサービスは何かという点になりがちであり、この点が、あたかも、地方を代表する政府の重要性と価値の真の尺度であるかのようなものである。これは、おそらく、20 世紀中に起きた変化を反映したものであり、当時は、特定の責任や権限が地方政府のものとなったり地方政府から他に移ったりしており、新たな福祉サービスが地方自治体の所掌事務の中にも外にもできたりした時期であった。それは、また、特にごく最近になってからのことだが、地方自治体がサービスを直営するか、民間セクターやボランティア・セクターに民営化したり委託したりすべきかという議論を反映したものである。

表 2.1 地方自治体の所掌事務

	大都市圏		地方圏			ロンドン		
	単一	MD	SC/UA	SD/UA	単一	City	LB	GLA
教育		*	*			*	*	
道路		*	*			*	*	*
交通計画		*	*			*	*	*
公共交通	*		*			*		*
社会福祉		*	*			*	*	
公営住宅		*		*		*	*	
図書館		*	*			*	*	
レジャー・レクリエーション		*		*		*	*	
環境保護		*		*		*	*	
廃棄物収集		*		*		*	*	
廃棄物処理	*	*	*			*	*	
都市計画		*		*		*	*	
戦略計画		*	*			*	*	*
警察	*				*	*		*
消防	*		*		*			*

凡例：MD：大都市圏ディストリクト、SC：カウンティ、SD(地方圏)ディストリクト、

UA：単一自治体、LB：ロンドン・バラ、GLA：大ロンドン庁

出所：Local Government Financial Statistics, England, CLG.

公共の福祉と主催者としての役割

地方政府の役割についての新しいコンセプトには、こうした議論を超えて、公共の福祉や場の形成といった課題を反映する必要がある。コミュニティや個々の市民の生活に影響を与える問題は、組織の枠やサービス提供機関の境界に限られてしまうものではない。したがって、これらサービス提供機関の仕事は、共同して行われる必要がある。共同とは、単に資源や活動を統合するだけでなく、地域住民に最も重要性を持つ成果にすべての機関の営みが焦点を当てられるようにするリーダーシップが必要である。地方政府は、その主宰者としての役割を果たすのに適した位置にいるのである。

地方自治体は、コミュニティの利益を代表したり、住民に影響のあるサービスに対して権限を持っているため、当該サービスの管理・監督について、いかなる取組をしようとも一定の役割を有している。このことは、当該のインパクトがコミュニティ全体に対して及ぼされる場合や、個々人のみの行動では対応できないような事態においては、特に、重要である。地方自治体は、主宰者としての役割を通じて地域における公共の福祉を確保

するために、公共セクターの営為をまとめ上げていく責任を負っており、さらに、民間セクターやボランティア・セクターの営為をもまとめ上げていく責任がある地域機関として認識されるべきである。それは、場の形成に関する議論の中核を占めているのである。

公共の福祉の増進に集中することは、民間セクターやボランティア・セクターの役割についての議論に関わる困難さを回避することに役立つものである。サービスの目的やサービスのアウトカムに集中すべきであり、そして、誰が当該の目的やアウトカムを設定し管理するのかに集中すべきであって、サービスを最終的に供給するのが、公共セクターか民間セクター、あるいはボランティア・セクターかという点に神経を集中するのではない。

市場の形成

地方自治体は、また、その権限を行使する力があり、特に、調達権限を行使する力や、市場を形成する長期的な視点から個々のサービス供給が個人やコミュニティのニーズに合うようにできる力がある。適切に規制したり、効果的に委託したりすることによって、供給されるサービスを信頼あるものにするができる。そのサービスが、児童ケアや高齢者の在宅ケアなどのように、かつては、公共セクターの独占的供給によるものであってもである。

共同

肥満の減少から地域の安全性の向上、あるいは、気候変動への対応まで、政府や公共セクターが直面している課題の多くが、もしも、効率的、効果的に成果をあげようとするのならば、市民やコミュニティ、サービス利用者の参加が必要になってくる。個人やコミュニティと直接に地方政府が関わるができる能力こそ、地方政府が、サービスの「共同」や公共サービスの成果の達成を可能にする格好の位置にいるからこそ行使すべきものである。それは、「社会的活動のすべての局面で求められるものであり、労働から消費へと移転する中で失われた要素」と、これまで呼ばれていたものである³⁸。

これは、将来、地方政府にとって、決定的な役割になるであろう。直接サービスを提供するというのでは解決できないような、複雑で一見して対処できそうもないような問題を解決しようとして、われわれは個人やボランティア・セクターの機関と共同するのである。このことは、また、低コストでサービスを供給するだけでなく、より重要な意義としては、個人のニーズにより合わせたサービスを供給することであり、そうすることで、満足度を高めることに資することなのである。たとえば、環境に対するインパクトや自然の資源を使用するような場合、より密接に人々に関与することと同様に、行動を変化させることも意味しているのである。

³⁸ Boyle, D., Clark, S. and Burns, S., *Hidden Work: Co-production by people outside paid employment*, Joseph Rowntree Foundation, 2006.

サービス供給における役割

まだ議論をしなければならないで残っている重要な論点として、地方自治体が最も最善に決定できるサービス何か、あるいは、他の機関の方がよいのかといった議論や、地方政府や中央政府が、これらのサービスの内容、水準、充当財源を決定する際に、どのような役割を担うべきなのか、ということである。私は、この報告書において、多種類のサービス全般にわたる詳細な結論、たとえば、地方政府が当該サービスにおいて、どのような役割を果たすのか、中央政府、広域政府、地方政府といった異なる層の政府の間で、どのように責任や権限を配分すべきなのかといった議論に対して結論をすべて提示するつもりはない。そのために必要な詳細な分析や調査は、私に付託された範囲を超えるし、また、私にある時間なども超えているものである。より重要なことは、こうした結論は、国家が決める受給資格や適正なサービス水準といった本質的に政治的な決定事項は、政治的選択の要素を強固に有するものであり、そうした議論について、あたかも、たったひとつの正しい答えがあるかのようにして、公選議員の、そして、政府の仕事を規定する意思は私にはない。全世界で、ほとんどのサービスが、国や広域政府、地方政府のいずれかによって提供されていることを皆知っているだろうし、防衛や社会保険などのように、英国では国家政府が行うものという響きを持ったサービスでさえ、世界の他の国に行けば、地方政府が供給しているような国もある。政府か社会かということも、純粹に選択されるものなのである。

しかしながら、私の仕事を通じて判明した事項について、この報告書の中で、私の考察を述べていきたい。5月に発行した私の報告書の中で、サービスのどのような側面が、地域で決定されることが最も適切なのかということを決めるのに必要な原則を、私は以下のとおり提示する。

- ニーズ、選好や供給にかかるコストにおける地域間の偏差：こうした要素に相違があれば、最も効率的な資源の使用方法も、地域間で異なることになる。この点について、われわれが検討しなければならないことは、イングランドや英国の市民として、当該サービスの受給資格を有している場合、どの程度まで、サービスを供給するべきなのかということである。
- 地域の便益：あるサービスの便益が地域住民によって感じられるのであれば、地域における意思決定には、地域住民から見た当該サービスの価値を反映することになる。この点は、当該便益が特定の個人ではなく、ある集団に及ぶ場合には、特に重要である。
- 地域の費用：サービスにかかる費用は、それが、金銭的な意味での費用なのか、環境やその他の影響を言うのかに関わらず、そして、他の地域が費用負担をすることもほとんどない状況であれば、意思決定は、地域によって行うべきである。その理由は、やはり、地域住民にとっての当該サービスの価値に、より合致することになるからである。

- 個人の行動に強く影響され、共同作業から得られる潜在的な価値がある場合：地域において応答的に、かつ、地域に合わせた方法で対応されるのであれば、市民や消費者との関わりはより簡単になるし、より効果的になる可能性がある。これは、また、サービスの共同に利用者を関与させることによって、バリュー・フォー・マネー(税金に対して最も価値あるサービスを提供すること)や便益が見出されるような場合には、当該サービスの便益は、地域の自主的な意思決定によるべきであることを意味する。
- 他の地域公共サービスとのシナジー効果や経済的効率性が認められる場合、地域における行為の統合から便益があるということの意味している。サービスの質やサービスの提供方法が、他の地域公共サービスによって達成されるアウトカムに影響を及ぼすような場合には、意思決定の際に、こうしたアウトカムを考慮すべきである。
- 規模の経済の限界：あるサービスを供給したり調達しようとしたりすることによって得られる節約額が少ない場合、そのサービスをできる限り地域で供給しない方が効率化にかなう。(コストや現実的に規模の経済の達成が困難であることを考慮に入れば、理解できるはずである)
- 新しい取組に関してイノベーションがあつたり、開発や検証を行ったりするのであれば、国全体をリスクにさらすことなしに、より小さい地域において、さまざまな取組を検証することは、便益をもたらす可能性がある。

4 地方政府に何を求めるのか？

国として、社会として、われわれが直面しているチャンスや課題を、いろいろと要約し分析することができる。私の5月の報告書で、特に、私は、以下の5点を強調している。

- 急速に変化する世界経済
- 人口の変化および社会経済的变化
- ものやサービスに関する応答性や顧客志向への期待の増大
- 環境上の圧力と気候変動
- 政治的関与の性格の変化

また、2007年度の包括的歳出レビュー(Comprehensive Spending Review)の準備のために、政府は、英国にとっての主要な課題やチャンスは何かについて長期的な視点から政府自身によって行った詳細な分析が最近刊行されたところである³⁹。

この報告書において、前出の分析に基づき、われわれが直面する多種多様なチャンスや課題から、重要なアウトカムを生じさせるようにするためには、地方政府がどのような重要な役割を果たしているのかということについての私の考えを、4つの分野にまとめるために、私は、若干異なるアプローチを採っている。その4つの分野とは、

³⁹ HM Treasury, *Long-term opportunities and challenges for the U.K.: analysis for the 2007 Comprehensive Spending Review, 2006*

- 第 1 に、安全で安心できる居住地を提供することであり、そうした居住地では、コミュニティが結合していることである。
- 第 2 に、個人に便益が及び、公共サービスの財源調達を可能にさせるような大きな繁栄が期待できるようにすることであり、このことには、グローバリゼーションによる課題やチャンスも含まれるものである。
- 第 3 に、市民と関わり、法定の機能を実行することを通じて、より持続可能なライフスタイルを実現すべく、段階的に取り組むことによって、環境に及ぼすインパクトに対処することである。
- 第 4 に、政府の全体的なシステムが持続可能であるために、地方と国のレベルの双方における政府機構への関与や信頼の度合いを高めることであり、この第 4 の機能が全てを支えているのである。

以下、これら 4 つの論点について、詳述する。

社会的結合力を作り上げること

社会的結合力とは、異なる背景や特徴を持った個人同士やコミュニティ相互の間に、信頼関係があったり、何らかの関係が存在することを意味するが、これは、コミュニティにとって、重要な性質なのである。信頼関係や相互の敬意、包容力といったものの基本的な価値は、近代の民主的社会における生活や経済的活動に対して根本的な要素である。社会的結合力は、また、生活の質やコミュニティの魅力にも関係してくるものであり、社会的結合力のないところでは、法や秩序の維持に甚大な課題を抱えたり、個人の幸福にとって大変重要なものである安全・安心感を損なったりする可能性がある。事実、「共同作業」という用語は、シカゴで警察が巡回をやめて地域のコミュニティの人々との貴重な関係を失ってしまったときに、近隣における犯罪率が上昇した理由を説明するときに用いられた用語である⁴⁰。

われわれの社会がより多様化し、世界の他の社会からの情報にオープンになり、比較にさらされ、影響を受けるようになるに従って、そして、この国の人々の民族的・宗教的背景がより多種多様化してくるに従って、社会的結合力を築き維持していくことは、より大きな課題となり、より重要となっているのである。しかし、社会的結合力とは、民族や宗教に関するだけではない。統合と結合に関する委員会(the Commission on Integration and Cohesion)は、次のように論じた。「異なる年齢同士、異なる収入の人々の間、また、政治的背景が異なる者の間、そして、単一の民族集団における境界内でも、当然のことながら相違が発生し、緊張関係が生まれかねないのである。⁴¹」年代の異なる集団間の関係も、重要なき時もあろう。たとえば、反社会的行動に関する討論からわかることは、年代の異なる

⁴⁰ Boyle, D., Clark, S. and Burns, S., *Hidden Work: Co-production by people paid employment*, Joseph Rowntree Foundation, 2006

⁴¹ Commission on Integration and Cohesion, *Our Interim Statement*, 2007.

る集団間に理解と信頼の重要性である。社会学者の最近の議論によれば、一般的に、個人間の関係のあり方も時とともに変化しており、個人間のつながりや信頼は、現代のライフスタイルや行動によって侵食されてきているということを、ロバート・パットナム(Robert Puttnum)が、その著作によって最も明瞭に示してみせている⁴²。

こうした結び付きのことを、しばしば、社会的共通資本(ソーシャル・キャピタル(social capital))と呼ぶことがある。社会的共通資本の定義はさまざまであるが、その主たる要素として「近隣性(neighbourliness)」が含まれることである。近隣性とは、社会的集団やネットワークに属したり、地域活動に参加したりすることを言う。社会的共通資本は、人種や信条、社会的階層、地域という共通点を分かち持つことを通じて、個人同士を結びつけるネットワークにおいて見られるものである。しかし、社会的共通資本には、また、コミュニティ間の架け橋となるという意義があるべきであり、その意義によって、異なる背景を持つ人々との間の相互理解につながるような、より広範で、より包括的なアイデンティティを創り上げることになるのである。社会的共通資本を作り上げることによって、広範囲にわたる政策目的の達成が可能になるであろう。より高い水準の社会的共通資本にいたるためには、より良い医療や、より高い教育成果、より良好な雇用状況、より低い犯罪率などが関係してくることが、調査の結果、示されているところである⁴³。

さまざまな要因が、社会的結合力や社会的共通資本に影響を与えることになる。それは、広く社会やライフスタイルにおけるトレンドが反映されることもあるし、多くの場合は、国内や国際的な出来事と外交政策や移民政策を含む政策の結果が影響を与えることになる。しかしながら、個々の場の特徴やそうした場における人々の関係が非常に重要であり、原因が何であれ、問題に対処しようとしたり、より社会的結合力を強化しようとしたりする試みは、すべて、こうした場や人々の複雑な要因を反映した上で臨まないとならないのである。

地域の特徴や関係が重要であること、および、地域的に重大であるがゆえに課題解決にあたっては配慮が求められることを考慮すれば、地域について詳細な知識を有し、かつ、関与をする力を持っているのは、地方自治体である。地方自治体こそ、社会的結合力を作り上げ、社会的共通資本の発展を支援していく際に、中心的な役割を担うべきである。地方自治体による関与や行動によって、より広いコミュニティにおける信頼や相互の敬愛を培ったり、コミュニティのアイデンティティを創り上げ、場に対して尊厳を持ち、地域における市民間の関係を築き上げられ、統合や社会的結合によるつながりができていくのであろう。「統合と結合に関する委員会」では、市民価値をシェアすることの必要性が、ひいては、地方政府にとってのチャンスになることを論じている。また、2001年にバーンレイ

⁴² Puttnum, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, 2001.

⁴³ Woolcock, M., 'The place of social capital in understanding social and economic outcomes', in *ISUMA*2(1),2001.

(Burnley)やブラッドフォード(Bradford)、オルダム(Oldham)における「騒動に関する独立調査委員会」の委員長を務めたテッド・カントル(Ted Cantle)は、地方自治体は、社会的結合力に関する事柄を先導していかなければならず、地域における全ての人々が理解できて受け入れることができると感じられる建設的なビジョンを創り上げるには、地域住民を関与させることによって社会的結合力を支えていく最良の立場にいと論じた⁴⁴。だが、地方自治体が、そのような役割を担っているとは必ずしも、これまで見られていないようである。

結合力を高めていくための原則について、ロバート・カースレイク卿(Sir Robert Kerslake)は、社会的結合力に関する課題に対処する際に、地方政府のできることは何かということを示している⁴⁵。当該原則は、すべて、地域についての詳細な知識が必要であること、地方政府に必要な関与の取組であることを理解すること、を求めるものである。その原則とは、以下のとおりである。

- 地域のコミュニティと当該コミュニティが直面する課題とが変化しつつ混交していることを理解すること
- 地方議会には、コミュニティへの帰属感やコミュニティの水準および価値についての感覚を作り上げる際に、指導者的役割を積極的に果たすことを認識すること
- 最適な活動の場を作ること。なぜ、ある近隣地域に特定の行動が採られて、他の地域には採られなかったかという理由を説明することによって、神話や感情のレベルでの話題を取り除いていくこと。
- 地域における意思決定において、地域の全集団に平等な代表権を保障することによって、コミュニティの一員であることを自覚させること。
- 先に出来上がっていたコミュニティと新しいコミュニティとが交流することを支援することによって、あるグループが阻害されないようにすること。

カムデン区役所(the London Borough of Camden)による社会的共通資本形成の試み、および、2002年以降の公共政策調査(Public Policy Research)やロンドンの爆破事件に対するカムデン区役所の回答には、こうした爆破事件などに、地方自治体がいかに対応できるかが示されている。

カムデンにおけるコミュニティの結合力

カムデンは、多数のイスラム系住民などが暮らす、ロンドンの中で最も民族的に多様な地域の一つである。カムデン区役所は、住民同士が相互に理解し尊厳を認め合う状況を作り支持していくことを通じて、コミュニティの結合力を高めていくことが、区の中心的役割であると認識している。

⁴⁴ IDeA, 'A diverse agenda: local authorities and local identity', 2006.

⁴⁵ *Local Government Chronicle*, 11 January 2007.

カムデン区役所では、主となる公共サービスや特定のプロジェクト、コミュニティや信頼関係のある集団とのパートナーシップなどを通じて、結合力を強化する多種多様な取組を行っている。こうした取組の中で、信頼できるコミュニティとのパートナーシップによって形成される共通の公共的価値を文書化したものや、難民や救護施設入居者などに対する誤解や偏見をなくすために、「神話の破壊」という名称のパンフレットを発行したりすることもある。2005年に、コミュニティの関係や近隣性、エンパワーメントに関する人々の受け止め方について評価するために、社会的共通資本に関する史上2番目の規模となる調査をカムデン区役所は行っており、その調査によって、サービスや横断的戦略を今後どうすればよいのかを検討する情報を得ている。

コミュニティの結合力は、2005年7月に、カムデンがテロリストによるロンドン攻撃の中心地となり、区内で2箇所爆破攻撃を受けた時に、特に重要なものとなった。警察との共同作業に加えて、コミュニティの安全のためのパートナーシップやボランティア・グループによる安全の再確認が行われ、区役所が、当時の緊張に対処する手段を採ったのである。攻撃後の数日間は、地域の宗教家やコミュニティや市民活動のリーダーが集まり、テロリストに対し団結して抵抗する姿勢を示し、カムデンの連帯に向けた約束を再確認したのである。さらに、安全などの点で心配があってもリージェント・パークにおけるバングラデシュ・メラ(Bangladeshi Mela)を含むコミュニティの祭りをいくつか開催することを決定したり、カムデン内の学校が一緒になって、児童の気持ちや反応をお互いが分かち合うことをしたりしたのである。これらの迅速な行動が、コミュニティ内に強い緊張を招くことを防いだのである。

経済的繁栄を促進すること

国と地方、地域のすべての段階の政府には、平等と環境の持続可能性の保障によって、個々人が富を生み出し、富から便益を得られるようにするために、役割を担っているのである。富が大きくなれば、より社会における選択肢が広がり、安全はより確保され、個人の目的実現のチャンスをもっと拡大させられる。また、より繁栄すれば、政府の税収、すなわち、国についての集団的な目的を達成するために使うことのできる「分け前」を増やすことによって、より良い公共サービスを提供できるし、社会的弱者への支援を行えるのである。もとより、これまでも長年にわたり、増加した国富の多くの部分は、新しいサービスの導入および既存サービスの拡大、社会的支援、たとえば、年金の導入、その他の社会的擁護の形態、社会福祉国家の発展形態として、国民医療サービス(National Health Service)の創設と拡大などに使われてきたことは確かである。成長は、また、継続して繁栄し続けるために必要なインフラとしての交通機関や教育など、将来の公的・私的資産に投資されることが認められている。

公共サービスを今後、どのように改善し拡大していきたいか、および、財政的支援を必要とする人々に対する包括的な支援をどうしたいかという期待が実際にあることは確かだ

が、一部は、歴代の政権の目標において示されてきたものもある。これまで、こうした期待がすべて実現する可能性はないのだが、経済が継続して成長し続けることに焦点を当てることによって税収が増加し、こうした期待のいくつかを実現できることになるのである。

経済的成長を生み出すのは、主に、民間セクターの活動や投資によるが、一方で、政府や他の公共セクターも、経済成長のためのフレームを作ったり、集团的課題や経済成長とトレード・オフの関係にある課題に対応したり、市場の失敗に介入したりすることにおいて、重要な役割を果たしているのは確かである。経済的繁栄や成長を創り上げていくためには、国や地方、地域の政府それぞれが、目的を分かち合っていることが求められるところである。基本的な法令や財政上のフレーム、マネー動向や金融政策のさまざまな局面、国際貿易活動などを含む多くの重要な要因は、明らかに、国の責任である。

最近の英国経済の状況には、素晴らしいものがある。すなわち、歴史的に高率の雇用率および低率の失業率と金利という事実も合わせて、最長の経済成長期間を維持しているのである。政府の経済改革は、こうした経済状況への信頼があつてのことであり、これを指して、OECDは、「この経済状況は、労働市場や財市場に対する柔軟性の証明であり、同様に、金融財政政策の制度的取り組みの強さに対する証明でもある⁴⁶⁾」と述べている。しかしながら、前述したように、近年の経済理論や分析では、経済変動や経済成長に重大な影響を及ぼすものとして、地域の要因や地域の制度を挙げており、成長や衰退のいずれにも対応することができるよう、地方レベルの政府の重要性を強調しているところである。

したがって、地方政府には、果たすべき役割がある。すでに、経済的開発・繁栄をもたらすのに関連する多くの権限や責任が地方政府にはあるが、それらは、土地利用計画の策定責任に限っているわけではない。経済的成功をもたらす様々な要因や地域経済の独特な特徴を考慮すれば、さらなる経済的繁栄を求めようとする組織には、他の組織に影響を及ぼすことができ、かつ、指導することができるよう、広範な権限、権能、法的合理性を付与しておかねばならないのである。地方政府は、こうして点において、絶好の位置にいる。経済的成長を達成するためには、地方政府における戦略性とリーダーシップとが重要であることを示す研究成果もある⁴⁷⁾。以下のシェフィールドのケーススタディには、地方政府が、いかにして、経済的条件の変化に対応することができたかが示されている。

シェフィールドにおける経済的開発

20世紀の前半、シェフィールドは、高品質の鋼鉄や刃物類の生産地として繁栄した。しかし、1970年代後半から1980年代にかけて、鉄鋼の需要が超過する世界経済において、

⁴⁶⁾ OECD, *Economic Survey of the UK 2005*, 2005.

⁴⁷⁾ たとえば、Kauffman, Leautier and Mastruzzi, 'Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance', World Bank Discussion Paper, 2004 and Parkinson et al., *Competitive European Cities: Where Do The Core Cities Stand?*, ODPM, 2004.

主産業である鉄鋼が、他のさまざまな新興生産国との競争にさらされ、鉄鋼業や製造業における職の喪失が経済に深刻な打撃を与えるようになった。その10年間で、当該職の4分の1がなくなったのである。鉄鋼業への過度な依存は、他の同規模の自治体に比較して、経済基盤の刷新を一層進めなければならないという課題をシェフィールドにつきつけることになった。

シェフィールドは、きわめて低い位置から、この10年間で劇的に回復したのである。住民1人あたりの総付加価値(Gross Value Added per head)は、英国内の最優良都市と同じレベルにまで上昇し、主要産業における企業成長は堅固であり、投資家の信頼度は回復し、さらに、失業率は、英国平均率と同等な率にまで低下している。こうした好況をもたらした主な要因としては、市内におけるパートナーシップを強力に醸成し、かつ、経済的目標に明確に焦点を当てることができ、その達成に向けて絶え間なく注意していくことを可能にする革新的な取組を準政府組織が取り組む際に、市役所が、リーダーシップの中核の役割を果たしていたことである。

ますます競争的になっていく環境の中で、市役所は、今や、新しい目標の達成に焦点を当てている。その目標とは、知識関連産業の成長を加速化することであり、シェフィールド市内にある大学の卓越した研究施設や市内企業のイノベーション力を資本化して、特に、市内で疲弊している地域においては、企業精神を繰り返し説き聞かせることを目指すものである。さらに、また、市域全域にわたって、教育水準や技術水準を一気に向上させたいという目標もあろう。市中心部の再生を成功させた経験を、さらに他の地域にも拡大させて、市の全般的なマーケティングを強化させたいという市役所の思いもある。知識経済産業にとって競争的な市の位置付けを、英国や海外において高め、かつ、主要な観光拠点として売り込んでいたために、こうした改革を、氏の環境的・文化的資産として市に投資することも含まれている。

持続可能な環境政策

われわれが経済的繁栄をより追い求めるようになるしたがって、地球の環境や自然資源の持続可能性に投げかけている脅威にも、われわれは直面する必要があるということは、否定しがたい科学的証拠によって、ますます明白になってきているのである。

ニコラス・スターン卿(Sir Nicholas Stern)の最近の報告書『環境変化の経済学(The Economics of Climate Change)』では、協調して対策を講じなければ、地球温暖化が、やがて全世界の社会経済に重篤な影響を及ぼすことを示した。しかし、報告書は、また、こうした協調的行動が可能であることと、何もしないでいることよりも、行動を起こした方が効率的であることも示している。もしも、生活の質と経済的繁栄とを維持しようとして、また、その生活の質と経済的繁栄とをわれわれの未来と将来の世代に向けて確たるものにしたいと願うのであれば、われわれが、持続可能な方法で資源を使うことを確かなものとするための行動を起こすことが必要なのである。

さらに、自然資源や環境に対するさまざまな圧力となる他の要因があることも忘れてはならない。有限な資源を効果的に使うことと、経済的発展と環境保護とのバランスをとることとを確実にしていくこと、および、生物多様性を保存していくことは、重大な課題であり、翻って、われわれの生活の質やライフスタイルの持続可能性に対する重要なインプリケーションも示してくるのである。

このような環境問題に立ち向かうためには、資源を消費したり、資源に何らかの行為をしたりする者のみにインパクトが及ぼされるのではないために、しばしば、集団による解決が求められることになる。ニコラス・スターン卿は、気候変動を、「かつて世界が経験した中で最大の市場の失敗」と表現しており、全世界の社会や政府に対して、炭素排出を削減する行動を起こすように求めている。環境に関する課題の中には、気候変動ほどグローバルではない課題もあり、たとえば、そうした課題では、ひとつの国や地域の中で、持続可能で適正な方法で土地の利用をすればよいというような対応であろう。しかし、そうした課題でも、集団的な解決を求めているし、自由市場に対して、多かれ少なかれ、中央政府か地方政府かのどちらかの政府介入がしばしば求められるのである。

地域による取組や解決は、より地域的な焦点を持つ課題への対応において特に求められることになる。地方自治体は、土地利用を規制する地域計画策定や廃棄物対策、その他、自然環境や人為的環境のさまざまな局面について、責任を持っている。地方自治体は、その法的責任を通じ、そして、地域住民やコミュニティの公共の福祉の増進について、場を形成する広範な責任を通じて、持続可能な発展に重大な貢献をしているのである。

地方政府は、また、気候変動のような最もグローバルな課題に対して、重大な貢献ができる可能性を持っている。こうした問題を地方自治体だけで解こうとしても無理だが、地域住民や地方議員、地方自治体が、世界と自らの場の将来に対する責任感を持って行動することが、この問題の解決につながるのである。

この分野における地方自治体のコミットメントの好例がノッティンガム宣言(Nottingham Declaration)であり、以下のボックスに示すように、気候変動に対して行動を起こすことを自発的に約束したものである。

気候変動にかかるノッティンガム宣言(Nottingham Declaration on climate change)

ノッティンガム宣言は、気候変動の原因やインパクトに対応するための行動を地方自治体が起こすことを約束する自発的な誓約書である。宣言では、以下の行動を約束する。

- 中央政府と共同して、英国の気候変動対策プログラムの実施に、地域として貢献していくこと
- 気候変動の原因と影響に対応するために、地域のコミュニティとともに、計画を策定すること
- 当該計画において、地方自治体自身による温室効果ガス排出量を削減することにコミ

ットすること

- 地域のコミュニティの全構成員および主要なサービスの提供者と共同し、行動を促進して、温室効果ガスの排出量を削減すること、並びに、気候変動の潜在的な影響を評価し、当該影響に対応する方法を考察すること
- 当該地域における代替エネルギーの開発に向けた契機を作ること

アドバイスや支援をすることによって、自治体は温室効果ガスを削減することが進めやすくなるし、コミュニティ全域を対象とした戦略策定や、自治体の財産やサービス提供、そして、コミュニティのリーダーとしての役割を果たすことに集中することを通じて気候変動のインパクトにコミュニティが適応しやすくなるのである。

この宣言は、当初、2000年に開始した行動であり、2005年12月に再開されている。これまで、200以上の自治体が署名をしており、取り組み例として、以下の事例がある。

- カークリース大都市圏市(Kirklees Metropolitan Council)では、サンシティーズ計画(SunCities project)によって、6棟のケア住宅、2棟の学校、500以上の住宅に、太陽光発電パネルや温水パネルを設置した。今や、英国の太陽発電の4.9%がカークリースによるものである。
- ブライトン・ホーブ市(Brighton and Hove City Council)は、早期に宣言に署名した団体のひとつだが、持続可能なエネルギー対策に向けた全自治体的な取組内容は、市役所内での環境にやさしい物品の調達から、公立図書館のデザインにいたるまで及んでおり、当該図書館は、全国でも最もエネルギー効率の良い公共建築物となっている。

ノッティンガム宣言の詳細やすでに署名をしている自治体名については、以下のURLを参照されたい。<http://www.nottinghamdeclaration.org.uk>

ウォウキング(Woking、私の5月の報告書におけるケースステディとして登場)やノッティンガムシャー(Nottinghamshire)、シュロップシャー(Shropshire)、コーンウォール(Cornwall)、レスター(Leicester)、ノッティンガム(Nottingham)、ルイシャム(Lewisham)、ハイ・ピーク(High Peak)も含む数多くの自治体が、このアジェンダを重大に受け止めて、自治体やコミュニティの炭素による影響を最小化しようと努めているところである。将来的には、持続可能な発展に関する委員会(the Sustainable Development Commission)のような機関が主唱する排出権取引制度(the emissions trading schemes)のような、新しいフレームワークや要望が導入され実現されたりすれば、この問題に対する地域の行動の重要性と必要性がさらに強まることになるだろう。

気候変動や持続可能な開発に対応しようとするれば、政府だけでなく、個人も、これまでと異なる意思決定が求められることになるだろう。ここで、地方政府にも、異なる役割ができることになる。住民の「環境に関する理解能力」が高まってくる一方で、行動の変化を説明したり影響を与えたりすることが、より求められるようになってくる。地方政府の立ち位置がコミュニティに近いところであれば、たとえば、学校やコミュニティのグループと

の共同を通じて、この求めに応ずることが可能になるだろう。

政府への満足と信頼

地方政府の中にあると私が信じている最終的な課題は、もちろん、中央政府に対してもあると信じているが、住民における信頼と満足の度合いをどうしていくかということである。信頼と満足のいずれも、必ずしも、根本的に望ましいと考えられる概念ではない。権力を持つ者は、やがて信頼を損ないことになりがちであるという危険性や、いかにして市民が合意できるような意思決定にいたったかという政府のプロセスや決断を十分に個々の市民が知ることは非常に困難であるという事実のために、市民は政府を信頼すべきでない論じる論者も多い。にもかかわらず、信頼と満足という基準を完全に無視してしまえば、民主主義の健全性を評価する方法として、われわれに残された道はほとんどないのである。信頼を失うことは、現在の問題である。なぜならば、地方政府を含む政府にとって、地域のコミュニティの支持を失えば、地域内における困難な交換条件や軋轢の調停をしていくことが、より難しくなっていくからである。また、それは、将来の問題でもある。なぜならば、われわれの政治的文化の幅を弱体化させてしまうことになる。地方政府であれ、その他地域医療トラスト(local health trust)のような地域の政府機関のいずれにおいても、政治と行政のいずれの段階においても、コミュニティ全般にわたる政治への参加を構築していくことと公共サービスに住民が関与していくことが、より困難になるからである。

政府や政治家に対する英国人の信頼や、選挙における投票という最も明白な道筋を通じての政治への参加は低く、選挙によって差はあるものの、投票率は低下傾向にあるようである。パワー調査(Power Inquiry)の分析では、党員になることや選挙で投票するといった正式な政治プロセスに関わろうとする人口は、年々減少してきており、一方で、単一の問題に対するキャンペーンやボイコットを通じて利益を追求することに興味を示すようになってきていると分析している⁴⁸。したがって、おそらく、意図して無関心であることによって政治に興味を失っているのではなく、政府の仕組みや制度における失敗が問題なのである。

この分析を誇大に捉える必要はない。確かに、政治家に対する信頼は低く、調査機関 Ipsos MORI の 2006 年における調査では、真実を国民に伝えるという点で、信頼しているかという質問で、国民の 72%は政治化を信頼していないと回答しており、同じ質問で医師を信頼しないと回答した者が 5%、企業のリーダーを信頼しないと回答した者が 56%となっている⁴⁹。しかし、この不信の水準は、過去 25 年間、ほとんど同じであって、1983 年に行われた同様の調査でも、真実を語っているかどうかで政治家を信頼しないと回答した者の割合は 75%であった。このことは、何も誇ることではないが、われわれは、新たな危機ではなく、

⁴⁸ Power Inquiry, *Power to the People*, 2006.

⁴⁹ Ipsos MORI, for the Royal College of Physicians. 2,074 人の 15 歳以上英国国民を対象に、2006 年 10 月に、自宅にて、対面式で調査。

長年にわたる問題を扱っていることがわかるのである。

制度としての地方政府も、また、住民の信頼という点で問題があり、地方自治体に対する住民の信頼は、地域の病院や警察のような地域の他の公共機関に比べて低いようである。2003年の調査では、調査回答者の48%が地方自治体をあまり信頼していないか、全く信頼していないと答えており、同様の回答は、地域の国民医療サービス(NHS)には18%であり、地域の警察に対しては24%となっている⁵⁰。地方自治体の仕事が、広範な公共サービスの提供を担っているだけではなく、税の課税・徴収や規制といった人気のない活動もあることを考えれば、全く驚きに値しないことでもあろう。

地方政府は、また、公平さへの国民感覚に関連する問題を抱えてもいるのであり、これは、「郵便番号くじ」やカウンシル税への関心にも関係していることなのである。しかし、公平さは、往々にして、間違っただけで解釈されていることもあり得るし、高度に競合的な概念でもあり、時と場所が変われば、また、人によって、異なることを意味するのである。したがって、何をもって公平とするかについての合意は、ほとんど不可能なことである。たとえば、地方公共サービスの財源に関連して、当該調査に対して、多くの人々がカウンシル税に対する不公平さに関する不満を回答しているが、何が不公平なのかについて、合意することはなかった。ある人は、カウンシル税は、担税力を考慮していないから不公平であるとしていたし、また、ある人は、サービスの利用度に関わらず税率が一律であることを不公平としていたのである。

こうした問題に対処することは、複雑で時間がかかることであるが、必須のことでもあり、地方政府と中央政府ともに、一緒に関心を持つべきものである。したがって、政府の一部に対する国民の信頼を損ねる行為は、政府全体の世論を操作しようとするであろうと私は信じている。地方政府と中央政府との間で行われる非難合戦や、意思決定における不透明さといったものが、地方、中央等いかなる段階の政府に対しても、政府や政治に対する世論にダメージを与えるのである。

特に、公平さの問題に対処することは、それ自身重要であるだけでなく、他の改革を成功に導こうとすれば必須のことなのである。人々が自らの地域のカウンシル税や公共サービスに不安を感じることは事実であって、慎重な対応を求められるものなのである。しかし、地方政府が今どの程度までの公共サービスを提供しているかについての議論が、カウンシル税に対する関心で占められてしまう場合には、この国では、どのような種類のガバナンスをわれわれが求めているのか、どのような改革になっていくのか、といった点について、広範な視野をもって臨むことは、非常に困難になってくるだろう。

政府全体に対する国民の信頼を向上させていく可能性が、地方政府にはある。応答性や選択、意見提出を通じて、信頼や関与ということが可能になる。したがって、地方政府によって、個々の市民と国との間の関係を強化していくことができるようになるのである。

⁵⁰ MORI, *Trust in Public Institutions*, Audit Commission, 2003.

それは、信頼を築き、公正な課税を行い、人々が政府や公共選択の決定に影響を与えたいという認識を築いていくことを通じて、できることなのである。もっとも身近な政府で、人々が最も関わりやすい政府である地方政府が、もしも、裁量権を失っていたり、人々の意見に応答できなくなっていたりすれば、市民は悲観的になってしまうし、政府と関係がなくなってしまうという危険が生じることになる。このことが意味するのは、関与が非常に重大であること、そして、ほとんどの人々が直接の関与を考えていないことを考慮すれば、責任の明確化や良い情報、良いフィードバックや変化を生じさせてくれるように代議士の環境をさらに高めていくものであること、地方自治体に説明責任を課し、課題を示して、地方自治体を精査することの必要性を示している。

地方自治体は、また、地域のレベルで、公平さや社会的公正さ(そして、公平さに対する感覚)を改善することができる。これは、自治体による公共サービスの提供を通じてであり、より広い意味では、コミュニティにおける公共の福祉に対する責任を果たすことを通じて可能になるのである。ある人々には利益があるが、ある人々には失望させてしまうような難しい決定をすることが、地方自治体には不可避的に求められることになる。したがって、こうした選択を地域住民に伝えたり効力を持たせたり、そして、地方自治体の決定の理由を人々に理解してもらえるように説明するために、コミュニティに関与していくことを地方自治体に必然的に求めることになる。地域における意思決定に関与することの難しさを住民が理解することによって、仮に、その決定が住民が望むものでなかったとしても、当該意思決定自体が公平なものであることを住民が感じることができるようになると私は信じている。

5 結 論

将来の課題とチャンスに対応するために、総括して言えば、政府が柔軟で応答性がなければならず、政府には、経済的・社会的変動に対応した行動を取れることと市民と関わっていくことが求められるのである。そうした全体的なシステムの中で、地方政府が重要な役割を担うものと私は信じている。この章と過去の業績の中で、地方政府の戦略的な役割として私が提示した「場を形成する」という役割には、地域のニーズや選好に答えたり困難な社会問題や経済・政治問題に対処したりすることを通じて、広範なアジェンダに対して地方政府が応えていくべき役割なのである。この役割を、単一の政府システムの部分として考えることはできない。また、地方政府と中央政府とが、法的妥当性や限りある権限・資源を求めて競合をすることではなく、それぞれが、特有のスキルと比較優位性を発揮して、アジェンダを共有し対応することなのである。

しかしながら、地方政府のシステムが、すべての地方自治体をして「場の形成」の役割を果たし得るように支援しているとは、現状では言えない。したがって、本報告書では、以下の章において、現在存在している問題や障害を考察し、地方政府の機能や財源に関する一連の勧告や課題整理を行っている。政府全体のシステムの中で、地方政府が応答的に

課題に十分に対応できるようなものに変革していくことを、中央政府も地方政府も表明する必要がある。

第Ⅱ部

課題と解決策

第3章 現代の地方政府に制約を与えているのは、何か？

現行の財源配分やガバナンスの仕組みに関する課題の整理

第4章 改革に対する中央政府の対応

第3章で整理した課題に対して、中央政府ができること

第5章 改革に対する地方政府の対応

地方政府の変革によって、市民との関わりが進み、場の形成という役割を果たすようになるために地方政府ができること

第3章 現代の地方政府に制約を与えているのは、何か？

要 約

本章では、現代の地方政府に対する制約や阻害の要因について検証し、そして、私の5月の報告書「国家の繁栄、地域の選択と市民の関与」において私が主唱した「場の形成」という役割に対して、これらの制約や阻害要因が、どんな意義を持っているかについて検証する。地方政府に対する制約は、系統的であり、対応的であり、また、ある部分は、選択や相違に対する国民の意識についての仮説に基づいてもいる。そこで本章では、以下の点を検討する。

- 中央政府による統制の度合いがどの程度高いか。これは、正式な目標水準設定やモニタリング制度を通じる統制と、よりソフトで直接的でない統制を対象とする。
- 追加で財源を確保したり、地域の優先事項を実現するために現行の資源を使用しようとしたらすると、イングランドの地方自治体には、その裁量がないこと。
- カウンシル税への増圧に関して、ニーズや期待、国庫からの財源移転、効率性、地域の選択といった要素がどのような役割を果たしているか。
- 財政制度におけるアカウンタビリティの混乱によって、地方財政制度がどのように機能しているかについて理解が乏しくなっていることや、どの程度のサービス・コストを投入しているかについて非現実的な期待を抱いているかということ。
- 地方政府に対する国民の意識は、一般的に考えられているよりも複雑であるが、効果的な関与があれば、「管理された相違」について支援していること。
- 貧しいアカウンタビリティやカウンシル税に対する関心、中央政府と地方政府の間の敵対的な関係からくるインパクトによって、地方政府に対する信頼が失われていること。
- 国の資源を配分するシステムにおけるインセンティブ、特に、どのようにして、当該インセンティブが、中央政府と地方政府との建設的な関係を築いていくことになるか、また、地方自治体が当該地域における経済的繁栄や住宅供給を進めていく際に、どのようにして、支援できるか、ということ。

本章の結論は、以下のとおりである。すなわち、改革にとって重要な論点は、裁量権の拡大、より良いインセンティブの付与、より明快なアカウンタビリティ、顕在的な不公平に対する対処、継続的な効率性向上であり、それは、有効性を向上させながらサービス提供を行う中で、一方で、地方政府が地域のパートナーと共同して地域の優先事項に取り組む中で追求されるものである。

1 イン트로ダクション

本調査に先立って存在していた問題とは、カウンスル税をめぐる国民の関心であり、地方政府と中央政府との間の財源配分であった。しかし、作業を進める中で早い時期に、これらの問題には、地方政府の役割や機能についての広範で体系だった課題が関係していることが明白になってきた。どのような財源配分が地方政府にとって最善なのかという疑問に答えるためには、まず、地方政府の役割や機能について、より正確な理解が重要になってきたが、これは、私が5月の報告書の中で主唱したことである。

第2章では、市民の公共の福祉を増進するという根本的な目的に基づいて、地方政府の近代的な役割を検討した。そして、この役割は、効果的な関与を基礎として、地域において集団的選択を行っていくことを通じて達成されるものであった。私の5月の報告書では、このことは、私が「場の形成」と呼んだものによって最善に達成されるということを提示した。これは、地方政府に対しては、単なるサービス供給者の面に焦点を当てるのではなく、より広範で戦略的な役割を求めていくものであり、地域のコミュニティと当該地域に対して地方政府には独自の責任があることを十全に認識することになる。

本章で分析することは、地方政府は、場の形成という役割を必ずしも全ての地域で果たすことが現在できていない理由は何か、である。分析の視点は、税財政システムにおけるインセンティブと制限の視点だけでなく、中央政府と地方政府の対応や行動の点から、そして、政府間関係の点から進めていく。立脚点としては、広範な領域から分析し専門家の意見を収集することである。本調査にあたって委託された内容もあるが、私は、さらに、他の出版物や、本調査のために行った一連のセミナーや調査に対する提出物、その他の会合やイベントから得られた実証なども引用させていただいている。本章の内容は、地方財政に関して、さらに詳細な分析を行っている第6章から9章、および、本調査のために委託された研究を掲載した付録、私が受け取った調査に関する提出物の要約などによって、補足されることになる。

この評価を支えている分析や調査の中には、地方政府に関する白書である「強力で繁栄するコミュニティ (Strong and Prosperous Communities)」と共通するものもある。当該白書による提言やインプリケーションについての考察は、後の章で述べることにする。

2 中央による強い統制

中央政府の統制と地方政府の統制のバランス

第1章で説明したように、1980年代、90年代には、地方公共サービスの多くで、公共部門支出の統制と公共サービスの向上を理由に、中央集権化が進められた。近年では、この中央集権を進める理由として、業績経営の新しい仕組みの導入や公共サービス合意 (Public Service Agreement) の目標値設定のためといったことや、さらに、全国的な特定の課題に

については中央政府が責任を持って対応しようとしていることをこれまで以上に強調しようとする意図などが見られるところである。この傾向は、さまざまな指標による測定によって、業績向上が明らかに認められている⁵¹。しかし、中央集権体制では、地方政府が地域のニーズや選好に対応しようとしたり、財政ストレスを切り抜けようとしたりする権能を抑制してきた。

2001年の白書『地域リーダーシップの強化－公共サービスの高品質化(Strong Leadership – Quality Public Services)』は、地方政府に対する規制の一部をなくし、地域のニーズへの対応や目標の達成を可能にするため、権限の行使と資源の使用に対する裁量を拡大しようとすることを方針として提示した。この方針に対する近年の評価では、どの程度まで当該方針が達成されたかに関係して、評価者によって、いろいろな見解があるようである。中央政府の各省庁は、地方自治体に対して、どの程度まで裁量を認めていくかという点で、その対応が異なっており、特に、使途特定補助金に関する考え方には相違が大きい。また、当該評価者は、地方自治体に対する検査(inspection)の全体的な度合いがどれほど変化したかは限定的であるとし、地方自治体が、収益的事業を行って財源を確保することができるように、より商業的な活動を振興する必要性を強調した。結論としては、「中央政府、地方政府ともに、思考様式の変換が求められる⁵²」ということである。

このような視点は、会計検査院(National Audit Office)から提出された意見具申の中で反映されている。その意見具申の中で会計検査院は、地方政府のモニタリング費用は、全体で、年間20億ポンドと推計している。2006年の白書の情報源となり、「中央政府による負荷解消タスクフォース(Lifting the Burdens Task Force)」の創設へとつながった最近の研究活動では、中央政府とエージェンシーが、地方自治体に対して、566項目の要求事項を提示しており、その要求事項に対処するための費用は、自治体当たり平均180万ポンドに及んでいる⁵³。地方政府に対する負荷の中で最も多かったのは、教育・スキル省、保健省、コミュニティ・地方政府省によるものであったが、他の中央省庁も、また、業績を証明する内容を要求していることには変わりはない⁵⁴。

地方政府協会は、地方政府に対する中央政府の統制の程度が、地方政府の役割に対応しているものではないと論じている。すなわち、公共サービスのうち、地方政府が担ってい

⁵¹ Martin, S., *Implication of Local Devolution for Efficiency and Effectiveness in Service Delivery*, Lyons Inquiry Seminar: Greater Devolution: Evidence in Support, June 2005.

⁵² *Evaluation of Freedom and Flexibility on Local Government: Baseline Study*, Commission and Local Government, 2006.

⁵³ その実績値については、以下を参照。Mapping the Local Government Performance Reporting Landscape, Communities and Local Government, 2006。タスクフォースについては、コミュニティ・地方政府担当大臣である Ruth Kelly 議員による地方政府協会会議での講演(2006年7月5日)を参照。

⁵⁴ コミュニティ・地方政府省の役割である評価には、地域エリア合意のように、他の中央省庁の業務執行者として地方政府が機能する際の費用が含まれていることなどが、例として挙げられよう。

るのは全体の 25%なのに対して、中央政府の目標値達成が求められているのが、全体の 81% になっていることを挙げている⁵⁵。この定義には、社会福祉手当を含む全ての費用が含まれているが、それにもかかわらず、中央政府からの財源配分の水準に比べて、地方公共サービスは、中央政府による統制を不当に受けていることになる。

ソフトな統制

最新の地方政府白書では、業績経営と国家が設定する目標値とによる地方政府の負荷を認めている。しかしながら、私に関心を持っている事項は、ガイダンスや奨励的補助金、条件付補助金などの、よりソフトで直接的ではない統制を通じた中央政府の影響がどの程度になっているかということである。こうしたソフトな統制は、間接的であり、統制であることがとらえがたい形式であるため、直接的な目標値設定や指標などよりも、どの程度の統制かを評価することが難しくなっているのである。こうした指標などに、地域レベルの政府等が対応しなければならない時間やそれに注ぐ労力などによる影響が甚大であること、指標等の中に内在する強制の強さも大きいことは、本調査のために委託して行ったリサーチにおける以下の引用文を見ても理解できることである⁵⁶。

法令が立案される際に、中央政府が発する指導事項によって、それとわからないような変更がなされてきている。営業許可を例に挙げると、(法令では)法令に基づくガイダンスを参照せよとなっており、そのガイダンスは 200 頁に及ぶものになっている。

行政上のパートナーは、どの程度まで予算を使用してよろしいかという点で裁量がなくなっている。たとえば、青少年対策予算の 80%は、14 歳以上が対象者となっているが、同様の対策に関して、警察では、10 歳以上を対象に諸事業を展開しているところである。

中央政府による指導事項の根拠

地方政府に対する中央政府による統制理由は複雑であり、単に、中央政府の統制対象を絞り込んでいる結果でないことは私も理解している。実際、中央による統制と指導は、往々にして、メディアによる強い圧力を受けたり、特定の利益集団によって限られた地域の問題解決を迫られたりした場合に、各大臣が明確な意志をもって行おうとするものである。われわれの国は、個別地域に対して適切な解決策を探ろうとするニーズよりも、むしろ、均一性に価値を置くような方法、たとえば、「郵便番号くじ」の考え方が支配しているように見える。

⁵⁵ *Meeting the Challenge Ahead*, Local Government Association, 2006.

⁵⁶ Entwistle, T. et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A Report of Case Study Work*, Lyons Inquiry, 2007.

このような状況では、世論が中央政府の行動を正当化するのに使われることが多い。しかし、本調査のためにおこなった委託調査やリサーチの示すところは、世論というものは、時として想定されているよりも洗練されているということである。私のリサーチでは、人々は、国全体の公平性と最低限度の保護を確保することを求めていることが浮き彫りにされている。が、一方で、人々は、地域のニーズに最も適応した方法でサービスを提供できるような裁量性を求めていることが本調査で示されてもいるのである。こうした論点については、本章の後半で詳細に論じる。

また、地方政府自体の内部でも、個々のサービスを護ろうとする人々が、特定のサービス領域を擁護するために、中央政府による介入をしばしば促進していることを示す事実もある。私のケーススタディでは、地方政府の中で働くマネージャーたちの中には、「一般的に、政治のヒエラルキーによって得ることのできる利益は、サービスの継続性という点からは大きなものがあり、かつ、場合によっては、継続にとどまらずサービス向上につながっていくと考えている」ことがわかった。そして、地方政府の職員自身が、多くの場合、新たな中央政府による目標値設定や指導事項を求めているのである。なぜならば、彼らには、中央政府とは、必要な財源と指導事項の源泉であって、時には、財源確保のために、使途特定財源の増加を要求することすらあるのである⁵⁷。

一方で、こうした職員は、地方政府の仕事を、より戦略的にかつ全組織的に進めていこうと考え、中央政府の統制に対して不満を抱いている職員とは対照的なものである。後者の職員の主張する点は、「場の形成」という戦略的な目的の遂行において、中央政府の統制は、地方自治体が地域のニーズや優先事項に沿って対応する力を損なっているという点である。当該リサーチでは、以下のように記述している。

一方では、戦略的志向を持つ職員へのインタビューにおいて、中央政府の指示を少なくして、地方自治を促進して欲しいという意見もあった。こうした職員は、地域の意思決定に対する中央政府の過度の介入に不満を示しており、地方自治体の自治を増進するための一連の改革が必要と求めている。

中央政府の指示がさらに必要だと回答した者の多くは、社会的弱者や児童を対象としたサービスに携わっている人々であり、おそらく、こうした回答者は、当該サービス領域は、主に国の責任事項であるのが正当と考えていると理解すれば、このような回答も理解できる。しかし、地方政府が理解すべきことは、サービス提供に当たる地方政府の組織からの意見と、戦略的な機能を果たそうとすることから来る意見との間には、自ずと緊張関係があるということである。この点は、地方自治体の機能が全範囲にわたる広範なものであるということを考えて、第5章において、より詳細に議論することとする。

中央統制の理由が何であれ、過度な中央統制は、地域コミュニティのニーズや選好、優先事項の掌握や実施に必要な地方政府の戦略性や「場の形成」という役割を損なうことに

⁵⁷ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A Report of Case Study Work*, Lyons Inquiry, 2007.

なるということが、私には明白なのである。本ケーススタディが示すように、「このことは、単に、異なる地域には異なる政治行政体制という議論の妥当性を言っているだけではなく、さらに、地方自治体が有すべき地域コミュニティとの関係についての議論の妥当性まで踏み込んでいる」。地方政府が担うべきは、この後者の関係であり、それは、現行の財源配分や財政フレームに関係していることである。

地域における選択のクラウディングアウト(締め出し)

5月の報告書の中で、私は、財政連邦主義に関するさまざまな文献に沿って、中央政府は、相異なる地域のニーズや要望に対して理解して応答することは完全にはできないこと、したがって、地域の多様性や選択への対応が求められていることを論じている⁵⁸。国家の優先事項に基づいて供給される公共サービスでは、地域コミュニティのニーズやウォンツの全てに対して、最善の対応をすることはできない。中央政府による現行の指導が広範であり詳細であるために、前述したように、地方自治体が、中央政府の優先事項よりも、むしろ、地域の優先事項に対して公共サービスを設計したり対策を打ったりすることを妨げているのである。かかる事態においては、地域における選択を制限する危険性があるし、さらに、地域の優先事項に沿ったサービスを提供したり、市民満足を醸成し、地方政府が効果的に経営されるようにしたりするための資源を浪費してしまうという危険性がある。

ケーススタディにおけるリサーチや本調査への提出物によれば、国の優先事項が地域の優先事項と衝突し、それがゆえに、地域において間違った結果をもたらしている可能性があることを示す事例が多い。地域の優先事項に関するこうした問題点は、以下の引用に示されるとおりである。

犯罪・不正行為取締法(the Crime and Disorder Act)の本来の目的は、地域コミュニティが、当該地域にとって何が重要事項であって、対処すべき事項であるかを地域コミュニティ自身が決定できるようにすることである。そのための監査をしたり、どのような戦略と行動計画を策定すべきかを決定したりすることが、われわれに求められていることである。だが、すぐに気付いたのは、「あなたの自治体がすべてやること、そのとおりだが、さらに、こあれや、これや、あなたの自治体の戦略には必要になる」ということを中央政府が言っているということだ。(中略)われわれの策定した最新の戦略は、その100%が中央政府によって書かれたものであった⁵⁹。

場の形成のクラウディングアウト

⁵⁸ たとえば、以下を参照。Oates, E., 'An Essay on Fiscal Federalism' *Journal of Economic Literature*, Vol.37, no.3(Sept. 1999)

⁵⁹ Entwistle, T. et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A Report of Case Study Work*, Lyons Inquiry, 2007.

こうした中央集権化は、個々のサービスに影響を及ぼしているだけではなく、地方政府の役割を過度に単純化したり、一連の活動を一体で進めていく複雑で相互関連性のあるプロセスを管理していく組織を少なくしていったりする可能性をはらんでいる。提出物の中で示されているように、このことは、「場の形成」の役割を果たそうとしたり、公共の福祉を増進するために地域の優先事項に応えようとしたり、コミュニティ相互の一体性を強化しようとしたり、そして、地域の環境を向上させ、地域に繁栄をもたらそうとする地方自治体の能力を締め出してしまうという危険性があるのである。

歳入に関して制限をしたり、特定のサービスの向上に焦点を当てたりする行為の組み合わせが、経済開発における地方自治体の役割を締め出してしまうという点について、特に関心が集まっている⁶⁰。全ての地方自治体が、当該地域と市民の経済的繁栄に関心を持っているはずである。雇用機会を増やしたり、地域におけるスキル獲得の問題に対応したり、さらに、町や都市を再生したりしようとする思いは、たいていの場合、自治体戦略や他の地域計画・戦略の中に現れている。しかし、経済界などからの本調査への回答を見ると、自治体が必ずしも、この役割に焦点を当て、優先しているというわけではないことがわかる。特に、1990年代前半にビジネス・レイトが国税化されてからはその傾向が著しく、経済界では、この傾向に対して、かなり心配をしているのである。本報告書で後述するように、地域の経済成長をもたらすように自治体にインセンティブを与えたり、成功をもたらした自治体には報償を与えたりできるような補助金制度へと改善をすべきなのではないだろうか。

地方自治体が、その優先事項を何にして、どこに支出するかという点について裁量が広がれば、多くの自治体は、地域経済に注力するようになるだろうと私は信じている。以下の引用文には、何らかのフラストレーションが感じ取られるのである。

経済開発への支出は、他の優先事項との比較から決められるべきである。支出額の大きい部局が最優先されているということになっており、優先事項は、高齢者や児童、青少年へのサービスをめぐる中央政府の一連のイニシアチブに合致していなければならないのである。(ストック・オン・トレント市役所)

中央政府の厳しい統制は、また、次善の決定を促すという危険性をはらむ。たとえば、ある種の経済的介入に関する支出を要求するような補助金の仕組みでは、仮に、地域経済に対する最も重大な問題であったとしても、そうした方向性に活動を歪曲することになるだろう。エディントン研究(Eddington Study)は、最も適切な交通手段に対して、直接、財政資源が向けられなければ、将来的には、当該地域での交通に対する懸念が生じる可能性があることを指摘している。

イノベーションを阻害すること

⁶⁰ Lyons Inquiry Seminar, *Greater Local Devolution: evidence in support*, 22 June 2005.

中央集権化によって、イノベーションや実験というものが阻害されうる。一方で、分権化によって、経済開発やサービス、設計、テクノロジー、問題解決などを含む広範な活動にわたって、イノベーションが促進されることを示す事実がある⁶¹。

地方公共サービスにおけるイノベーションに関する自治体等監査委員会 (Audit Commission)の今回の調査では、地方自治体の変革を進める動因には5つあると結論付けている。効率性向上による節約を求める圧力、いたる所にあるイノベーションの事例、地域選出議員による内部からの圧力、地域コミュニティの需要と期待、そして、中央政府からのトップダウンの圧力である。効率性に焦点を合わせることがイノベーションの最も強力な動因であるとしている一方で、当該調査では、中央政府のトップダウンの圧力は、地域の政治的圧力や利用者・市民の需要よりも動因としての効果は低いという結論を述べている⁶²。

国による共通のサービス水準や中央政府の所管を強調することは、社会として、地域のイノベーションから生まれる便益を取り逃がしてしまうという危険性がある。一部の自治体に見られるような、「安全をとること」が成功に向けた最善の選択という考えは、イノベーションを制限してしまうと私は信じている。

新しい取組を試してみよとするインセンティブがほとんどない、と自治体は嘆く。そうしたシステムでは、「安全をとること」に重きを置いている(すなわち、検査官が目指すようなことをすることである)。その結果、現行の取組は、業績が最も劣る自治体にとって、最もインパクトのあるものとなってしまったのである。業績が最も優れている自治体にとっては、あまりインパクトがない。当該システムは、「底上げ」はしたものの、「天井の高さ」を上げることには、あまり影響がなかった⁶³。

3 裁量の欠如

1) 現在の財政資源

圧力に対処するための裁量が限定されていること

⁶¹ 参照 : Turok, I., *Local and National Competitiveness: Is Decentralisation Good for the Economy?* Lyons Inquiry Seminar: Greater Devolution: Evidence in Support, June 2005; Oates, W.E., 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no.3(Sept. 1999), 1120-1149; Walsh, K., 'Public Services, Efficiency and Local Democracy' in King, D. and Stoker, G., *Rethinking Local Democracy*, 1996; and North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990.

⁶² 出典は、自治体監査委員会による間もなく公表予定の調査書。

<http://www.audit-commission.gov>.

⁶³ Martin, S., *Implications of Local Devolution for Efficiency and Effectiveness in Service Delivery* Lyons Inquiry Seminar: Greater Devolution: Evidence in Support, June 2005

財源配分に厳しい条件をつけようとする補助金制度は、地方自治体が、最も効率的な方法で圧力に対応するために、全サービスにわたって、その活動を減らしたり「裁量を發揮」したりすることを制限してしまっていることを意味している。

このことは、財源の大部分を特定補助金に頼っている地方自治体にとって、重大な事項である。特定補助金は、往々にして、公式には用途を特定する形で中央政府の要請や期待に連動していたり、非公式には、財源をどのように使うのが望ましいかといった中央政府の期待によったり、支出内容のモニタリングを受けたりしているものだからである。かなり分権が進んでいる国々でも、特定補助金は、国の優先事項の達成を可能にするために重要な役割を果たしていることがわかっている⁶⁴。しかしながら、諸サービスに対する他の統制手段が行使されるようになって、イングランド内で、特定補助金が行き渡っていたことについて問題となっているのである。

中央政府も、この問題点については認識しており、2001年地方政府白書の中で、用途特定補助金を今後、規制していく方針について、以下のように論じている⁶⁵。

用途を特定する方法は、今でも、変革をもたらすための重要な手法である。・・・しかしながら、用途特定補助金の増加率は高すぎる。すなわち、1997年に全補助金の5%であったものが、今年、12%になっており、2003年度には、15%まで増える見込である。こうした事態は、地方政府の意思決定を阻害したり、地域における優先事項に対応したり、カウンシル税を増税したりするための地方自治体の能力を制限してしまう危険性がある。

2002年になると、用途特定補助金の削減に進展のあったことが報告されている⁶⁶。しかしながら、地方政府の財源のうち、特定補助金の占める割合は、一般的な傾向として、1998年度以来、増加をしてきており、当時6%だった割合が、2003年度には23%にまで上昇しているのである⁶⁷。最終的な数値として、2007年度までに、特定補助金が全体の半分以上を超える見込である。すなわち、2006年度に導入される学校への用途特定補助金(学校特定補助金)によるものである。こうした補助金の多くは、財源の用途に関する地方自治体の裁量をほとんど認めていない。たとえば、廃棄物対策の業績向上・効率化補助金に関する指示事項では、当該補助金の目的を特定しており、補助金が充当されるべき対象などを示し、さらに、地方自治体が考慮すべき事項について詳細に提示しているのである⁶⁸。検査の存在は、地方自治体に対して、用途を特定しない補助金でさえも、結局は、国家の優先事項の達成

⁶⁴ Loughlin, J. and Martin, S., *Option for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Lyons Inquiry 2005.

⁶⁵ *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, DTLR, December 2001.

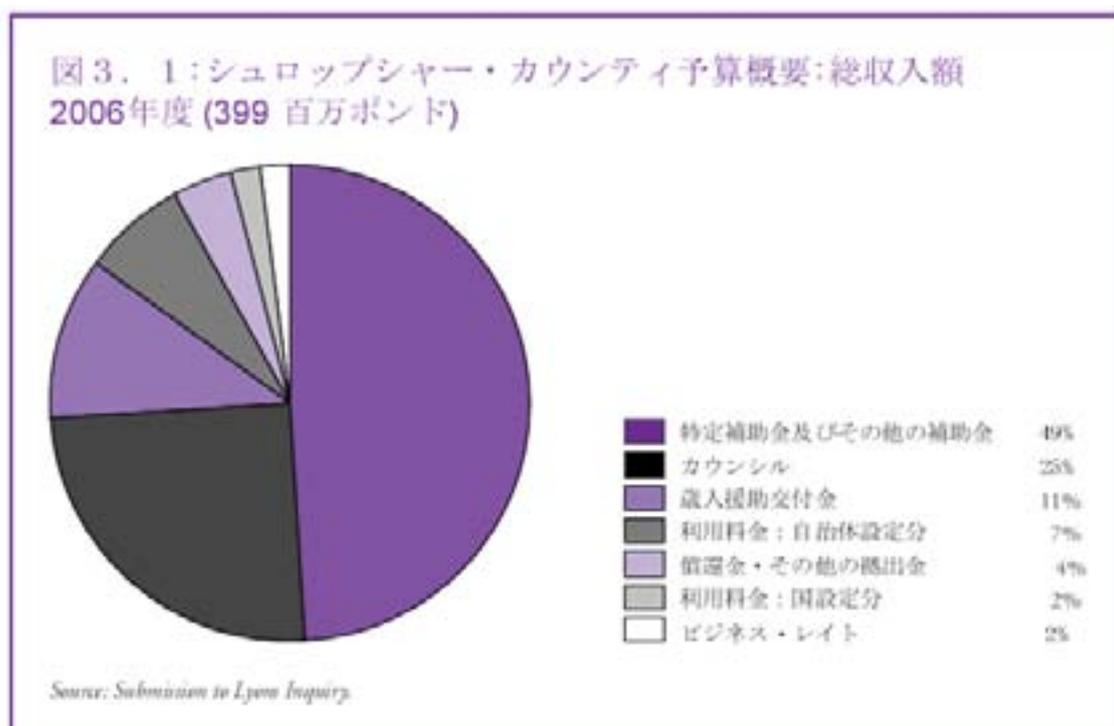
⁶⁶ House of Commons Debate(2002-03)2 December 2002, col.1068.

⁶⁷ Local Government Finance Statistics, England, various years, Communities and Local Government.

⁶⁸ *Waste Performance and Efficiency Grant: Advisory Note to Local Authorities*, DEFRA, December 2005.

に向けて使われることが求められているという印象を抱かせることになる。その例としては、社会福祉検査に関する報告書の以下の記述である。すなわち、使途を特定しない補助金を財源とする支出は、国の優先事項に沿ったものとなっており、「適切に」使用されていた⁶⁹、という記述が見られる。

この点は、地方自治体の意思決定に対して、甚大な影響を与える可能性がある。たとえば、われわれのケーススタディとなった自治体は、以下の図 3.1 に示すように、学校補助金を含む特定補助金が、現在、全予算の概ね半分を占めており、約 80 に及ぶ規則で縛られ、報告義務が課せられているのである。



私にとって特別に関心があり、いくつかの陳情を受けている領域としては、前述したように、学校指定補助金(Dedicated Schools Grant)という多額の使途特定補助金を通じた学校補助金に関して最近決定したことについてのインパクトである。このような厳しい統制を学校の財源に対して設ける決定の背後には、現政権にとって教育が重要であるという表れである。しかしながら、この補助金は、地方政府の財源の内訳について、劇的に変えてしまった。すなわち、使途の特定されていない補助金額を 447 億ポンドから 210 億ポンドへと大きく減少させ、サービス間で優先付けをしたり、さまざまな圧力を調整したりする裁量を大幅に減じてしまったのである。大都市圏自治体に関する陳情書では、特に、他の陳情に比べて、この問題点を次のように強調している。

地方分権化は、地方公共サービスへの財源を増加させつつ、自らの優先分野に財

⁶⁹ *Inspection of Social Care: Warrington Borough Council, CSCI, May 2006.*

源を割り当てることのできる裁量を減らしていくことを認めることで、進められたものである。学校指定補助金の増加は、この状況を、さらに困難なものにしてしまい、地方自治体が地域の優先事項のために財源を割り当て投資することのできる余地を少なくしてしまったのである(大都市圏自治体の特定利益集団)

警察からの陳情にも同様の文脈が見られ、当該陳情書によれば、国家警察計画(National Policing Plan)と犯罪対策基金(the Crime Fighting Fund)が、結果として、警察組織の構成を決定している、ということを論じている。さらに、これらの計画や基金は、各警察署の警察官の数を規定しており、この数に満たなければ、中央政府からの財源は減額されることになるのである。警察官数に関する裁量が狭められてしまったために、かつてのような、管理業務やルーティン業務に対して非警察官を充てて、警察官にはコミュニティの安全確保に集中してもらうという費用対効果の高い方法が取れなくなるという逆効果が生ずることになった。以下の提出物には、こうした点での影響が示されている。

中央政府が警察関数に執着するために、警察の仕事をするための陣容を考えようとする地方自治体の警察組織や警察署長の裁量は、かなり制限を受けている(警察署協会(Association of Police Authorities))。

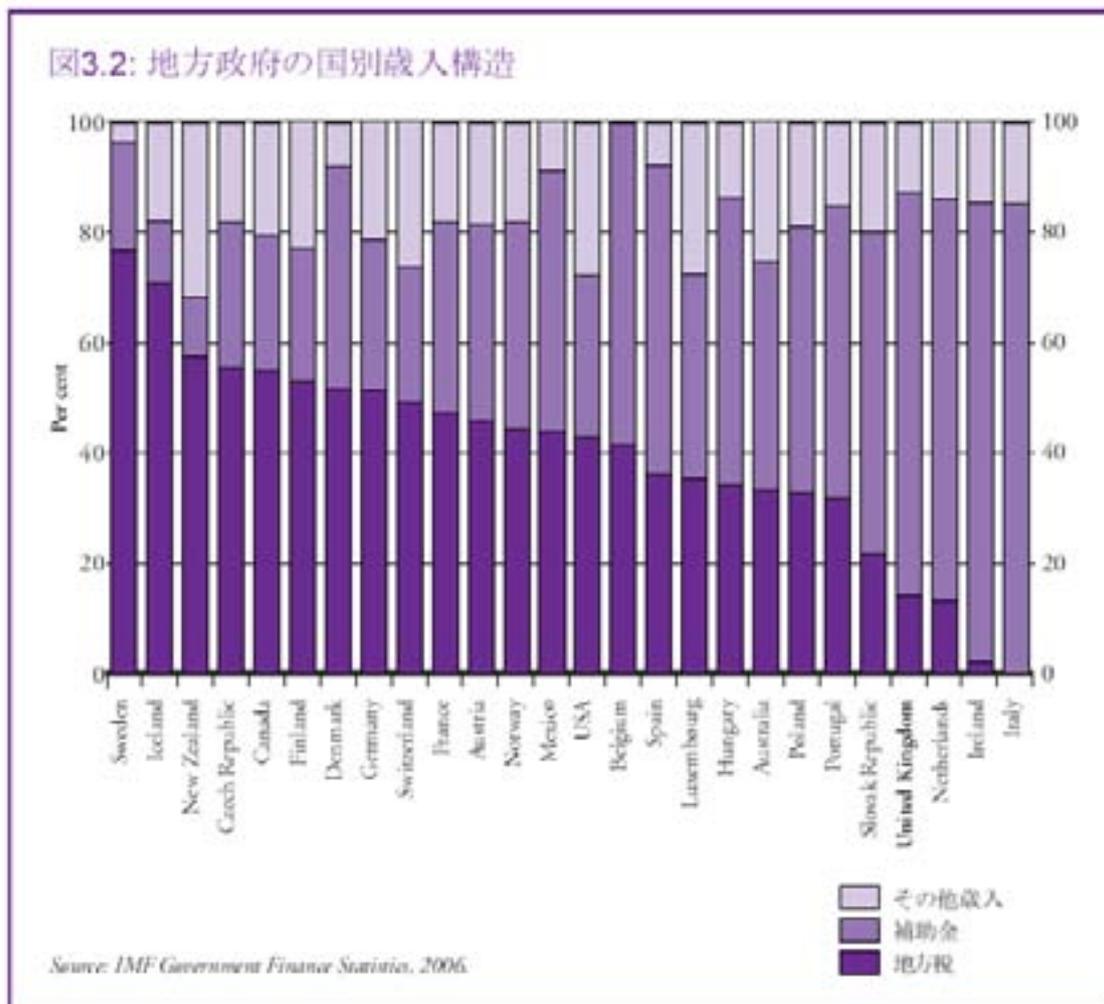
裁量権を喪失していることの影響は、最近になって、中央政府も認識するようになってきており、内務省(the Home Office)は、2006年12月に、警察官数に関する基準遵守を留保して、警察組織が警察官数を決定できるようにすることに同意している。これは、誠に歓迎すべき動向である。

2) 追加財源に関する裁量の制限

中央政府からの現在への依存

アメリカ、フランス、ドイツなどの他の西側の国々では、地方自治体に財源獲得をするための権限を大幅に付与しており、以下の図3.2に示されているとおりである。図3.2では、地方公共サービスのための財源について、地方税、国庫補助金、その他財源がどの程度の割合になっているかを国別に示している。各国の地方公共サービスが、どのような財源によっているかという点で、大きな相違があり、英国は、補助金依存型の最たる国であることが示されている。

図3.2: 地方政府の国別歳入構造



財源内訳

無論、地方政府は、さまざまな財源を求めることができることになっている。財源の主たるものは、後述するカウンスル税であり、その他の財源としては、以下のとおりである。

- 特別法によって規定されるサービスの財源としての手数料、または、2003年地方自治法によって付与された裁量行政によるサービスのための財源を獲得することのできる包括的権限による手数料
- 2003年地方自治法は、地方自治体が非公共機関や地方自治体以外の機関を対象に収益活動を行うことができるように地方自治体の権限を拡大していたが、その拡大された権限によって獲得する収益
- 開発業者や住民に対して、地方政府のインフラ整備費用を拠出することを求める「第106条」拠出金
- ビジネス改良特区(Business Improvement Districts: BID)は、地域企業の下承を前提に、追加財源を徴収することのできる仕組みである。この仕組みでは、当該財源の用途と賦課期間は限定されている。

- 公営住宅を有する自治体には、公営住宅歳入会計(the Housing Revenue Account)があり、地方政府の一般会計と分離されている（すなわち公営住宅以外のサービスに対して当該歳入を充当することが禁じられている）。当該会計の歳入の一部または全部は、住宅からの賃貸料による。
- シティ管轄自治体(Corporation of London)には、当該地域の安全を確保するためなどに充当する追加的ビジネス・レイトを課税できる特別の権限がある。

地方自治体は、程度の差こそあれ、これらの財源全てから歳入を得ているところである。たとえば、地方自治体の3分の1が、カウンシル税よりも多い額を使用料から得ているのである。しかしながら、充当財源の様子は、公共サービスごとに、また、自治体ごとに大きな開きがある。

財源の使用に関する統制の度合いは、財源によって異なっている。BID や第 106 条財源には、直接の統制がかかっているし、使用料・手数料の使用についても規制されている。使用料・手数料の中には、異なるサービス領域にも充当できるものがある一方で、コストの回収に限られているものもあるし、また、地方自治体が額を決定することができず中央政府各省庁によって額の設定がされているものもある。制約の範囲が異なるのは、それぞれの使用料・手数料が時代の流れの中で別々に形成されてきたからであり、本調査への提出物の中には、現行の財政的権限は論理的なものなのか、それとも、多分に柔軟に解釈できるものなのかを問うものもあった。

コミュニティの便益として公共サービスを提供することと、公共サービスの利用者から負担を徴収することとのバランスは、自治体が自由に決定すべきである。・・・さらに、現在の自治体には、生活を支えていくためのサービスや弱者(社会福祉の利用者)を対象としたサービスの財源は自治体が最大限賄い、一方で、あればよいというサービス(例として、図書館)の財源に対しては最小限の財源を自治体が負担するということができる権限が自治体にはあるのである（サリー・カウンティ(Surrey County Council)）。

したがって、こうした裁量によって、多くの領域において、収入を獲得することを可能にしているが、第 7 章で詳述するように、地方自治体には、使途が自由な財源が限られているという現実がある。

カウンシル税 - 唯一の税率変動税

カウンシル税は、わが国の地方政府が使うことのできる唯一の地方の税率変動税である。イングランドは、この税率変動地方税が唯一の税源であるという点で、他国に例がほとんどない⁷⁰。この税は、起業したり賃金が増えたりすると税収が増える所得税や、消費者の

⁷⁰ スウェーデンやアイルランドもまた、地方税は単一税である。アイルランドは、地方の単一税が固定資産税であり、中央政府からの財源移転にかなり依存しているという点で、イングランドに類似する。しかし、スウェーデンは、かなり異なっている。地方政府の財

購買が増加すると増える付加価値税のような税と比較対象になる。したがって、中央政府の財源となる弾力性のある税源と、地方政府を支えるための弾力性のない税源とは、対照的なものである。この事実が、カウンスル税をめぐる緊張を説明する際に、重要な要因となっているのである。カウンスル税は、インフレーションに単純に連動させて毎年、税率を上昇させなければならず、また、毎年の請求によるため、はっきりと目に映る税であり、メディアに登場しやすい税なのである。それと対照的なのは所得税や付加価値税であり、これらの税は、弾力性があり、国の経済成長に連動して税収が増加するのである。前述したように、公共支出に対する目だった圧力や経済成長が大きく損なわれるようなことがない限り、中央政府は、税率を上げることを論じる必要はないのである。

ギアリング

地方税についての批判が向けられたのは、特に、税源配分に関するレビュー(the Balance of Funding Review)中に目立ったものだが、それは、ギアリング(歯車)がカウンスル税の増税率を高いものに行っているという問題点である。

ギアリング

ギアリングとは、地方自治体支出の増加率よりもカウンスル税の増加率の方が大きくなるという事実を表現するために用いられる用語である。税源配分に関するレビューを行ったときには、中央政府補助金に対する地方自治体の依存度合いが支出増加率1%に対して、どの程度かを意味しており、実際には、平均で、カウンスル税4%の増加が必要であったが、これは、ギアリング比率4:1を意味する⁷¹。

しかしながら、自治体ごとに見ると、その比率には大きな相違があり、約2:1の自治体から、最大で9:1、あるいは、課税標準が最低の自治体では、それ以上となっている。

ギアリング効果のために、支出圧力が比較的小さくても、納税者個人で見ると、カウンスル税の増加率は大きくなってしまっているのである。

出典：税源配分に関するレビュー - 報告書、ODPM、2002年

このギアリング効果は、コミュニティ・チャージが導入された時期に、はっきりとした特徴をもって現れたもので、地方におけるアカウンタビリティを鮮明にして、地方自治体と有権者との双方に対して、支出削減を動機付けることを意図したものである。国税には、同様の仕組みは全くなかったが、1986年のグリーン・ペーパー「地方政府への支払(Paying for Local Government)」では、次のように論じている。

もしも、地方自治体の支出の増分が、すべて、地域の有権者の負担となるのなら

源は、単一の地方所得税であるが、この税源が地方公共サービスの財源のほとんどを占めており、中央政府からの移転財源はそれほど多くはないのである。

⁷¹ 学校特定補助金は、中央政府と地方政府間の財源バランスを変えて、財源配分報告書以来のギアリング比率も変えた。このことは、第6章で詳細を論じる。

ば、その有権者たちは、当該自治体の支出水準に強い関心を抱くようになるだろうし、大幅な歳出増に対しては消極的になるだろう。

近年では、むしろ、カウンスル税の全体的な水準が及ぼす影響や、当該水準によって、地方自治体が増税をする権限がいかにか狭められるかということに、より関心が移ってきている。こうした関心事項は、たとえば、地方政府の財源に関する「選択肢の組み合わせ」を地方政府協会は推奨しているが、それは、税源配分のバランスから、地方政府の財源を拡大したり、「地域の優先事項に対応したり、地域の民主主義やアカウンタビリティを強化したりするための裁量⁷²」を地方自治体に付与することと同様に、ギアリングの影響を緩和したりする方向へと、地方政府の財源に対する軸足を移すということの意味している。

地域のアカウンタビリティの先鋭化はギアリングに内在しているが、そのメリットには、議論がある。しかしながら、中央政府が、地方政府支出の増加にある程度関与しているような国々では、地方自治体が地方税に対して、不均一な重荷を課す可能性があるのである。われわれに必要なことは、市民の関心が、単に、納税通知書を送付している主体は誰かという点から、税額の変化をもたらしているのは何であり、誰であるかということへと、移っていくことである。

キャッピング

また、中央政府がカウンスル税の増税率を「キャップしていた(頭打ちにしていた)」時代には、地方自治体のカウンスル税課税権は、制約を受けていたのであり、さらには、新しい支出圧力に増税で対処しようとしたたり、地域の優先事項に対して財源を確保しようとしたりする地方自治体の権限を制限していたのである。キャッピングは、1980年代に起源を持ち、現行のキャッピングは現政権による焼き直しであるが、現政権は、中央政府が過大な増税であるとする限度を統制する、より洗練されたツールとしたのである。

キャッピングの歴史

「レイト・キャッピング(rate capping)」の名で知られる中央政府による地方政府支出に対する制限について、その権限は、1984年レイト法(the Rates Act 1984)で最初に導入されてから、1988年、1992年地方財政法(the 1988,1992 Local Government Act)による権限が付与されることで、1980年代中、キャッピング権限が維持されていた。1991年から1997年にかけて、時の保守党政権は、「普遍的キャッピング(universal capping)」と呼ばれる方法を活用していた。この方法は、自治体が予算を決定する前に暫定的なキャッピング基準を公表しておくことによって、各自治体では、編成した予算がキャッピングされないことを確認できるようになった。1991年度から1998年度において、キャッピングの対象になった自治体数は、イングランドで35団体であった。

1997年総選挙における労働党のマニフェストでは、「露骨で普遍的な」カウンスル税の

⁷² LGA, *The Balance of Funding: Implementing the Combination Option*, 2004.

キャッピングの廃止が公約されたものの、「過剰な支出を統制する権限」を留保している。1999年地方自治法(the Local Government Act 1999)で、新たな法規制を導入しているが、それは、個別の自治体の予算が過剰であるかどうかを決めるために、一連の原則を決定する権限を主管大臣に求めるというものである。新しいルールでは、すでに編成されている予算について主管大臣が方向性を決定することを求め、その方向性とは、たとえば、当該年度または翌年度におけるキャッピングを行うこと、または、キャッピングの目的のために推計した将来予算の増額幅から望ましい予算額を示すことである。包括的業績評価制度(Comprehensive Performance Assessment)によって、非常に良い(excellent)または良い(good)に格付けされた自治体にたいしては、中央政府によるキャッピングをしない旨が、2003年に、国会決議されている。1999年に新法ができたにもかかわらず、1999年から2003年までの間、キャッピングを受けた自治体はなかった。

しかしながら、2003年度には、カウンシル税の増税率が平均して12.9%になったことが、世論を、特に、年金生活者の関心を高く喚起し、翌年度におけるカウンシル税の増税幅を削減するよう自治体に中央政府から圧力がかけられることになった。2003年度のカウンシル税増税に関する自治体等監査委員会の報告書では、標準支出査定額によって補助金配分額決定の際に設定された支出額よりも、自治体の支出額が大きく、そのために、ギアリング効果による増税の増幅が大きくなっていることを示唆している。自治体等監査委員会は、自治体の支出額増額の原因が、人件費や物件費の上昇によるものと、増加する高齢者に対する社会福祉サービス提供の必要性や、学校・廃棄物リサイクルのような国家の優先事項、地域の優先事項がコスト増につながったこと、そして、地方自治体への補助金額が変動したことがカウンシル税の増税につながったことを報告している。この報告書では、こうした増税は、その原因を考えれば妥当性があり避けがたい原因があるからと言って、全ての自治体で妥当性が認められるものではないこと、地方自治体は、以前に比べて、地方支出の削減に対して圧力を感ぜなくなってきたと、結論付けている。

2003年度の大幅な増税後、中央政府は、カウンシル税の増税傾向が続けば財政規律が持続可能なものでなくなることを明確に認識して、包括的業績評価において「非常に良い」や「良い」自治体にあっても、新たなキャッピング権限を行使する用意があることを明確にしたのである。2004年度、担当大臣は、この新たなキャッピング権限を、6団体に対して初めて行使し、8つの団体に対しては、望ましい予算を示している。当該の6団体には、カウンシル税の納税通知書を再発行することが求められた。すなわち、D価格帯におけるカウンシル税の納税者に対する納税通知書記載額を、最高のシェップウェイ・ディストリクト(Shepway District Council)では15.51ポンド減額、最低のノッティンガム市(Nottingham City Council)で2.48ポンド減額が求められた。

続く2年度において、合計して8つの地方自治体が当該年度の予算のキャッピングを受け、3つの地方自治体が望ましい予算額を提示されている。

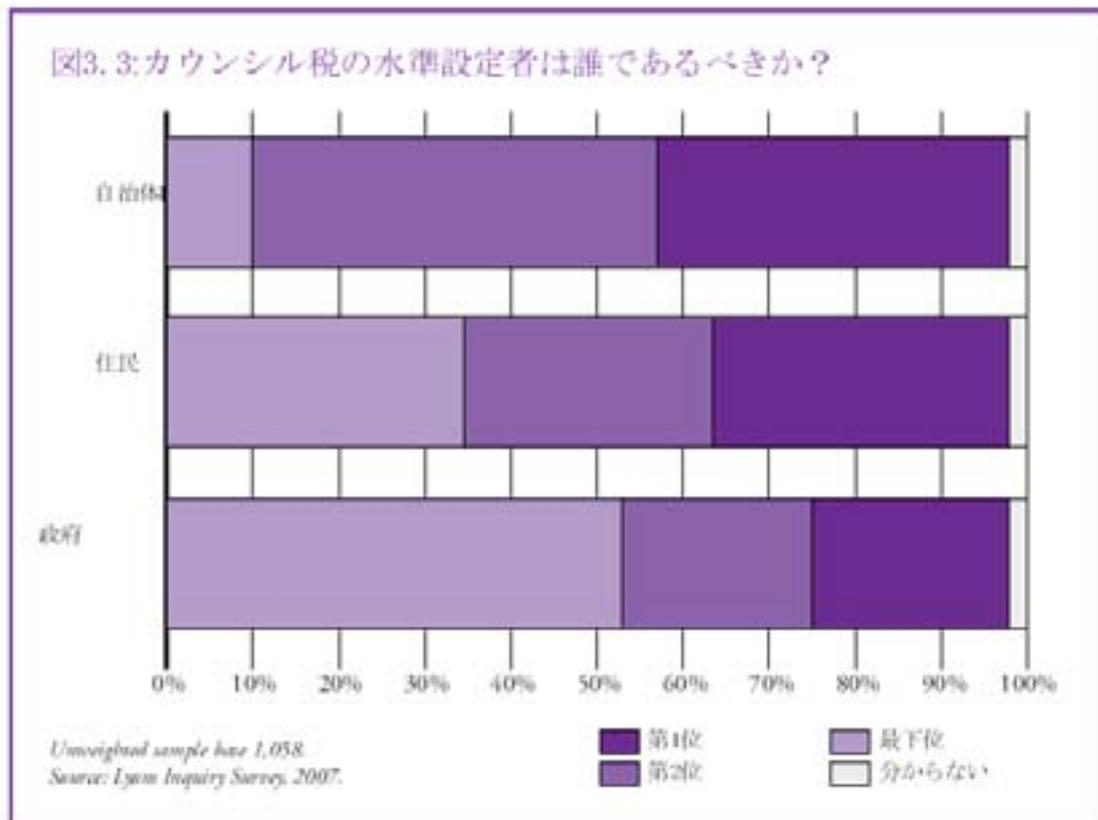
この歴史が示すように、キャッピングは、中央政府が不人気な増税を統制しようとし続けている結果である。中央政府は、カウンスル税の大幅な増税の影響から納税者を守るといふ世間の圧力に応答しているのである。往々にして、この圧力は、メディアを通じて示されてもいる。最近の経験によって、特に、2003 年度の増税によって、この圧力を回避しつつ、カウンスル税がキャッピング制度がなくても機能するようにする方向へ注力させることになった。

しかしながら、キャッピングには犠牲が伴うものである。アカウンタビリティに対する不快な影響を別にしても、私の考えでは、キャッピングとは、カウンスル税の増税に関する誤った対応である。その理由は、以下のとおりである。

ある地方自治体にキャッピングをするということは、当該自治体には非効率な部分があるという強いメッセージになる。そうした単純なメッセージは、対処すべきは結果ではなく原因であるという点で、予算への圧力に対処しようとすることには、むしろ、機能しにくくすることになる。前のボックスで示した自治体監査委員会の調査によって、2003 年度におけるカウンスル税の増税は、さまざまな要因によるものであることがわかった。キャッピングでは、この複雑さを捨象してしまうことになるし、特に、私が考えるには、国による財源移転や予算圧力に対抗するさまざまなシステムについて考慮することなしに地方税を束縛してしまうことは、実りのないことである。また、キャッピングは、上述したような複雑で困難なトレード・オフに国民が関与したり理解したりする必要性に対して、何ら支援する仕組みではない。

キャッピングは、また、地方自治体が地域のニーズや選好に対処する能力を制限してしまう。国の優先事項は、その達成目標値や検査などの体制を通じて実施が担保されるが、これは、地方自治体がキャッピングの脅威にさらされる場合に、国の優先事項の方が地域の優先事項よりも守られることになることを意味している。たとえば、住民は、地域における警察活動に高い価値を見出しており、コミュニティにおける安全や地域の結合力に関心がある場合には、地方税によって、より多くの警察活動を「買う」ことが選択されることになるが、キャッピング制度の下では、こうした選択の余地は狭められることになる。

カウンスル税は不人気であり、地方税の大幅な上昇にはさまざまな反対意見があるが、カウンスル税の水準を決定する地方政府の責任は、国民によって支持されているのである。本調査のために行ったサーベイでは、回答者の 5 分の 2 が、地方自治体がカウンスル税の水準を決定すべきであるとしているが、一方で、4 分の 1 が、中央政府が決定すべきと回答している。さらに、回答者の 10 人に 1 人のみが、地方自治体が決めるべきではないと考えており、半分以上が中央政府が決めるべきではないと考えている。



そのうえに、キャッピングを行う過程をより洗練させたとしても、地域の環境が多様であることを考慮すれば、キャッピングはあいまいな道具なのである。個々の事例を見れば、意図したことに反する結果になっていることがわかる。たとえば、

- ノッティンガム市(Nottingham City Council)は、2004 年度にキャッピングの対象になっている。当該年度におけるキャッピングのラインについて、課税前に知ることはできなかった。しかしながら、当該自治体が新たなカウンシル税の納税通知書を発送するのにかかった費用に対して、キャッピングによる減税額は標準課税帯Dにおいて2.48 ポンドであり、費用が減税額を上回る結果となったのである。
- テルフォード・レッキン市(Telford & Wrekin Council)には、「望ましい予算額」が示されているが、これは、当該自治体の 2004 年度予算の上昇率が高すぎるという中央政府の判断によって、2005 年度の当初予算は、2004 年度の決算から 31,000 ポンド低くすべきという意味である。この指示の仕方だと、納税通知書の再発行等による約 250,000 ポンドの費用は免れたが、標準課税帯Dにおいて年間 64 ペンスの修正をしたため、他の課税帯と比べて不均一な結果となっている。

最後に、キャッピング基準は、毎年度、設定されて当該年度限り有効であるが、長期的な影響もある。たとえば、歴史的に見て課税水準の低い自治体に対して、当該自治体が平均水準まで課税水準を引き上げようとすることも、たとえ、それが当該地域住民によって支持され、また、その変動も大きいものでなくても、そうした意思決定をも妨げてしまう。

これは、ミッド・ベッドフォードシャー・ディストリクト(Mid-Bedfordshire District Council)が経験していることである。当該自治体は、歴史的に見て課税水準が低く、ディストリクトの中で当時低い方から 10 番目であり、過去には、積立基金を取り崩して課税額を低く維持していたような自治体であるが、2005 年度のキャッピングの対象になっている。このキャッピングでは、標準課税帯Dにおいて、7.04 ポンドの減税を指示したが、納税通知書の再発行にかかる費用は、85,000 ポンドと推計された。

これは、地方政府に対して、地方税の課税標準の管理を慎重にすべきと期待していることと相反した影響を与えることになる。また、将来、キャッピング基準を超えて余分の財源を必要とする場合には、現行のキャッピングの範囲内で、できる限り高い予算増を確保しておこうというインセンティブを地方自治体に対して与えることとなり、これは、キャッピングの制度で意図したものと逆の事態であろう。キャッピングについては、第 4 章で詳述する。

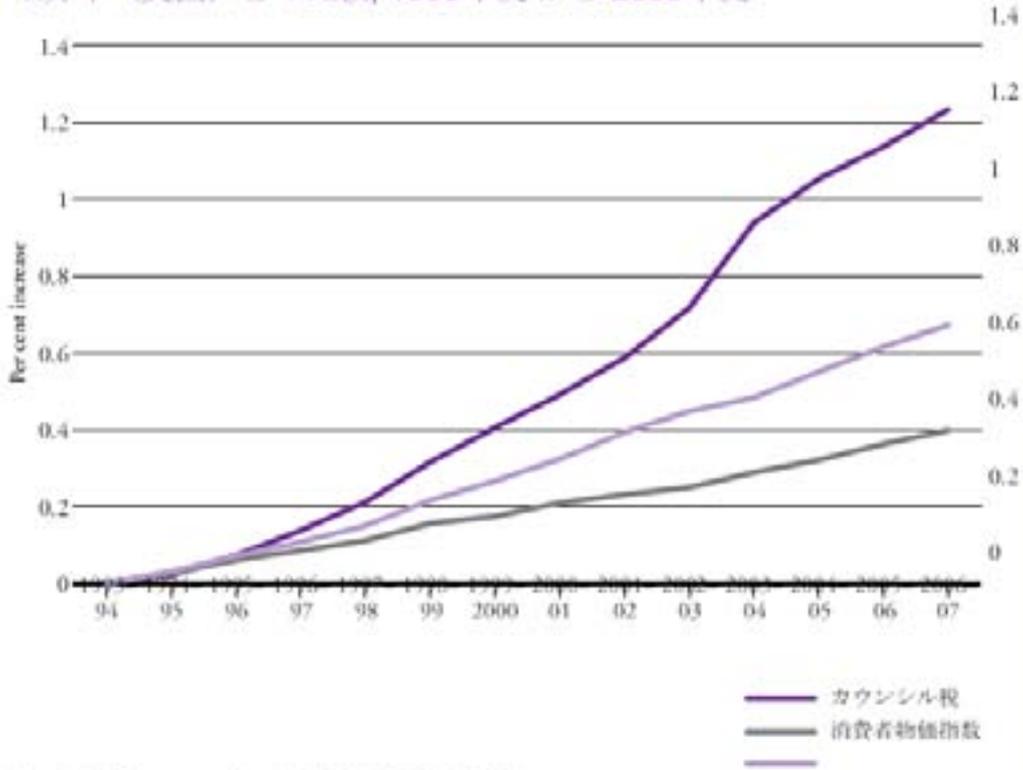
4 公共サービスに対する期待と圧力

1) カウンシル税への圧力

前述したように、カウンシル税について、これまで何度も指摘されてきた事項のひとつは、納税通知書記載額が増加したときの税率に関する事項であり、1993 年にカウンシル税が導入されてから、平均して 6.4%、増税している。当該期間において、補助金の増加率も大変高かったのだが、平均価格帯Dの増税率の方が、小売物価指数や当該期間の所得の上昇率よりも高かったのであり、この事実は、低所得者や定額所得者には特に理解しがたいものだったのであろう。しかし、カウンシル税の「問題」を解決することは、単に、税に関するものだけではない。すなわち、カウンシル税に対する圧力がどんなものであるか、これら圧力に対処するにはどんな手段があるか、その対処をするのに最も適しているのは、どの主体(中央政府なのか、地方政府)なのか、そして、効果的に対処するための妥当な手法があるのかどうか、を理解する必要がある。

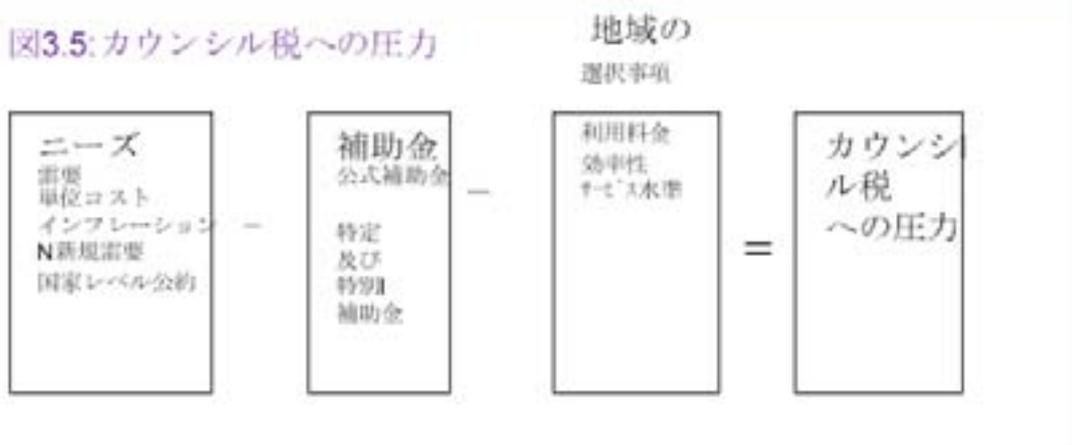
図 3.5 では、カウンシル税が、支出要求額に対して、補助金額、使用料・手数料の収入額、効率化による節約額、そして、公共サービスに関する自治体が行った全ての選択を予算編成において見積もった後の最終の「調整事項(balancing item)」として機能している状況にあるということ、単純化して説明したものである。ニーズやコスト、住民期待の増加の影響は、中央政府補助金を通じて充足され、さらに、ある程度までは、地方政府が採ることのできる手法によって処理され対応されることになるが、最終的には、カウンシル税に集中することになる。もしも、財源配分が不十分で、地方政府の裁量に厳しい制約があれば、カウンシル税が地方公共サービスに対する圧力に対する「安全弁」になる可能性がある。

図 3.4: カウンシル税平均上昇率と消費者物価指数上昇率、平均給与上昇率（英国）との比較, 1993年度 から 2006年度



Source: Local Government Financial Statistics, England, CIG.

図3.5: カウンシル税への圧力



地方政府の予算に対する圧力は、今後も、カウンシル税の水準に影響を与えることになるだろうというのが、大方の論じるところであり、その影響は、インフレ率を大きく超えるものになるだろう。しかしながら、この事態が、どの程度まで起こるかは、地方政府へ

の財源配分に関する中央政府の対応という点や、予算に対する圧力に対応したり効率化を進めたり、地域の優先事項に沿ってサービスを提供するために地方政府の裁量を拡大することによって自治体支出の伸びをいかに押さえ込めるかという点、を含むさまざまな要因によるであろう。

将来の圧力の特徴

行政コストへの圧力の要因については、中央政府のコスト、個別自治体のコストについて、また、将来、こうした圧力がどのようなようになっていくかという予測についても、かなりの議論と分析がなされているところである。難しい議論ではあるが、今後は、これまでの10年間に比べて、さらに公共支出に充てる財源が厳しくなってくることを考慮すれば、当該の圧力に対していかに効果的に対処していくかの議論は、その重要性が増してくるであろう。今後の歳出レビュー(Spending Review)では、中央政府補助金の伸びは鈍化してくることを政府が予め報せているが、中央政府は、包括的歳出レビュー(Comprehensive Spending Review)を進める際に、2010年度までの中央政府・地方政府にわたる圧力がどの程度かを地方政府との共同の下で特定している最中である。

地方政府協会は、昨年、来る歳出レビュー(2010年度まで)における最大の圧力分野が、廃棄物処理と社会的ケアであることを特定した⁷³。他の視点からの分析によれば、これらの圧力が、包括的歳出レビューの期間だけでなく、中期的に見ても重大なものになり得るだろうということを強調している。

- 社会的ケアに関するワンレス・レビュー(Wanless Review of Social Care)では、今後20年間で、社会的ケアの対象者となる高齢者数は53%増加し、高度な社会的ケアを必要とする者の数は54%増加することを予測している⁷⁴。現在の水準でケアが続くとした場合、高齢者に対する社会的ケアの予算額の年間平均伸び率は、6%以上になることを意味している。これは、ケアに当たる人々のボランティアな活動が一定水準であることと、多くの高齢者の世話をする友人や家族のケアと愛情に依存することが、これまで同様に続けられることを想定してのことであり、これらの想定がなくなってしまうと、高齢者への国家による支援がさらに必要になってくるであろう⁷⁵。
- 社会的ケアの検査に関する委員会(the Commission for Social Care Inspection; CSCI)は、最も需要の高い人々へのケアが増加している自治体があることとともに、賃金の上昇を勘案して、社会的ケアの需要と期待に関する増加が、当該サービスの受給要件を設定する際に影響することを示唆している⁷⁶。

⁷³ Local Government Association, *Meeting the Challenges Ahead*, 2006.

⁷⁴ Wanless, D., *Serving Good Care for Older People: Taking a long-term view*, King's Fund, 2006.

⁷⁵ ワンレス・レビューでは、65歳以上の者に対するケアを金額で換算すると年間350億ポンドと推計しているが、ボランティアなケアの価値を推計する方法はないのが実態である。

⁷⁶ Commission for Social Care Inspection, *The State of Social Care in England 2005-06*,

- 環境、食糧、地方圏対策省(the Department for Environment, Food and Rural Affairs; Defra)が予測したことは、廃棄物量の増加と欧州連合による英国に対する埋立てに代わる案の検討が、廃棄物対策予算を平均で年 6%増加(現金ベース)させるというものであり、さらに、短期的には、増加率が大きくなるだろうということであった⁷⁷。

また、障害を持つ成人や児童に対する社会的ケアについても、高齢者対策と同様に、圧力となり得るだろうという指摘がある。社会的ケアの調査に関する委員会では、こうした人々に対する集中的なケア・サービスに対する需要が増えていくであろうことを報告している。

特定のサービスにおける圧力以外でも、地方自治体は、その他、組織の圧力というものに直面する。これらの圧力としては、たとえば、地方自治体職員への賃金支払に関して未解決になっている問題があることや、地方政府退職者への年金基金の不足額などのような法令や政策の変更によるものも含まれている。

これらの他にも圧力となるものがあるが、それは、どんな公共サービスを提供してもらいたいのか、どの程度の水準で提供してもらいたいのかという国民の期待による圧力である。こうした圧力が、国家の約束事項や省庁のコミットメントによる場合には、地方自治体が、地域の優先事項に照らして地方公共サービスを適合させていくことを困難にしており、国からの要求事項に、その他のニーズや選好を合わせていくことのできる余地は、ほとんどなくなっているのである。政府保証のない財源も含めて、国の約束事項や、それら約束事項から生ずる期待によって、地方自治体の予算も「その方向で語られる」傾向にあるが、実際には、地域のコミュニティが当該地域の予算計画を形成できる余地などはほとんど残されていないのである。

[公共サービスに関する中央政府の指示事項は、]地方議員の権限を喪失させ、地方財源の用途を歪めさせるものとなっている。なぜならば、こうした「国の」サービスは、国の定める水準に合わせて財源が付与されるべきものであるから、財源が減少すれば、地域が選好するサービスは不利な立場におかれることになるからである。こうした結果の最近の事例としては、バス料金の割引制度の拡充に対する政府の決定が挙げられる。(イーストボーン市)

その他の圧力としては、産業界によって進められることが多い事例であるが、インフラの改良を求める強い要望があろう。これは、往々にして、産業成長地域における人口増による場合が多いが、また、地域再生のための投資を支援したり、より良い交通インフラを整備したりするニーズによる場合もある。ケント県(Kent County Council)のような地方自治体も、より重要とされるサービスへ向ける財源確保のために、道路維持のための投資が、これまで絞り込まれてきたが、結局、道路維持のニーズを先送りすることになったと論じている。

2006.

⁷⁷ Defra, Review of Waste Strategy, 2005.

加えて、ごく少数の地方自治体に影響を与える可能性のある圧力もある。私は、さまざまな地方自治体や団体の代表と会っているが、彼らは、特別財源を必要とする特別な状況や国による財源配分の変化に対応することを求めている⁷⁸。こうした圧力による議論の向かう方向は、補助金の総額決定に関する議論よりも、むしろ、いかに、自治体間で補助金を配分するかという点へと移ってきている。

しかしながら、こうした将来の圧力は、時代を経るに従ってニーズやコストが減少してくるような場所では、サービスも節減されるべきである。そのような節減は、地方政府や他の主体が主張するように、毎年、自治体全体の効率化に向けたプロセスによって、業務改善や費用節約が生まれていることによる節減であろう。財務大臣は、事前予算報告書において、包括的歳出レビューには、中央政府と地方政府とによって将来達成される毎年度の節約額を、前年比で3%にしたいという期待が盛り込まれることになるだろうということを述べている。

将来における圧力への対応

私は、包括的歳出レビューの中でなされた詳細な分析を再現しようとしたのではない。地方政府によって提供されるサービス全般にわたって、そのコストをモデル化していくことは、大変、興味深いものである。しかも、地方政府が直面している圧力の多くが、優先事項や目標水準(これらは、歳出レビューの中で決定されるものであるが)に関する中央政府の意思決定や、地方政府に対して中央政府が規定する制度的枠組みや外部要因、地域の嗜好などによるものである。しかしながら、カウンスル税の将来の変動可能性による影響を理解するために、本調査では、今後20年間の地方政府支出と地方収入の単純なモデル化を行ったところであり、その結果は、付録Bに掲載されている。このモデル化では、カウンスル税への圧力を決定する主要な変数における変化による将来の影響や、将来の歳入・歳出の伸び率、節約額に関するさまざまな見込みを含む将来数値の予想を検証している。

想定可能なシナリオに基づいたモデル化の結果は、公共サービスに関する予算の全体的な増加を、どこまで仮定するかによって、大きく変化する。既知の圧力である廃棄物対策と社会的ケアに関する圧力を想定するだけで、全体予算を削減しようとしても、インフレ率でのカウンスル税の増加が実質ベースでは減額になることはあるにしても、名目ベースでは増加する可能性は考えられることであろう。これに対しては、さまざまな対策が考えられよう。たとえば、中央政府かの要求水準を下げること、効率化による節約、地方のレ

⁷⁸ たとえば、国の中での人口移動や移民が原因となった人口増という圧力もあることを論じる者もいる。自治体等監査委員会は、最近の報告書「境界線を越える(*Crossing Borders*)」の中で、移住者は、全体的には経済的に純便益をもたらすが、地域によっては、公共サービスの「ひずみ」を一定程度、経験していることを論じている。ロンドンの自治体に関する最近の報告(Travers, T., et al., *Population and Mobility and Service Provision*, 2007)では、移動の多い人口を抱える地方自治体における課題に焦点を当てている。

ベルでは種々のサービスの質や量を削減するという選択をすることなどである。

さらに視野を広げれば、人口の変動および環境への対策の必要性といった長期的動向は、一般的には公共サービスに対する圧力となり得るし、特に、地方政府に対する圧力となるだろう。中央政府と地方政府がともに効果的に対応しなければ、こうした長期的動向は、カウンスル税への圧力となって現れることとなる。しかし、これは、不可避というわけではなく、上述した対策を講ずる際に中央政府による追加的支出が求められることになるだろうが、こうした長期的動向も対応可能となるだろう。効率化による節約をどう位置付けて、どこまで進めるか、長期的な契約条件の中で、どのように節約が行えるかといった点についての議論は、全ての地方政府で、これまで、当然のことながら行われてきた。さらに政府から独立した分析によって、中央政府と地方政府による調査分析を進展させて、コンセンサスのためのより現実的な基礎を築くことができるだろう。

こうした議論や調査分析によって、地方政府に対して、さらなる裁量権付与を進め、地域による選択を可能にする事の意義が強調されることになる、すなわち、求めるところは、地域の優先事項により焦点を当てることによって地域住民の満足度を高めると同時に、効率性を向上させて、バリュー・フォー・マネーを高めることである。

中央政府と地方政府とがともに望んでいることは、カウンスル税の上昇が財政の持続可能性を損なわないようにしつつ、バリュー・フォー・マネーを向上させることを目的に、財政に対する圧力に対応していくことである。したがって、地域の市民に対して、最善のアウトカムを提供するような選択を地方政府ができるようにすることが、両政府にとって共通する利益なのである。このことは、費用を削減し有効性を向上させていくために行動を変えていくための余地と権限を拡大させることを意味しているし、地域において優先性の高くないサービスやアウトカムには、あまり注力しないという選択をできる余地と権限の拡大でもある。それは、また、地域における優先事項を決めたり、利用可能な資源とすべての圧力を考慮した上で現実的で（困難な）選択をして責任をとったりする際に、地方自治体がコミュニティと関わっていくのに必要な権限や信用を付与していくことも意味している。

5 混乱するアカウンタビリティ

アカウンタビリティについて明確に定義しておくことは、中央政府と地方政府との政府間関係を効果的なものにする前提であり、地域住民やコミュニティが、自らの生活に影響をおよぼす決定に関わり、理解し、時には当該決定に申し入れることを可能にするのに、必須のことである。明確な定義なしには、地域のコミュニティは、どこに対して納税の義務があり、どこが支出権限を担っているのかがわからないし、こうした理解にいたらないと、財政が厳しく圧力が高いような時期には、摩擦や住民の不満の大きな原因になっていくのである。国民に対する私の調査の結果では、「公的資金を支出する権限を有する者は、

十分な説明をするべきであるという点を、多くの人々が強く感じている」という結論が出ている⁷⁹。

中央政府、地方政府すべての段階の政府が、自らの行動についての説明責任を果たす必要がある。そして、地方政府は、当該地域の全市民の利益に沿うように行動することが求められることになる。地方自治体が、コミュニティのために行った意思決定をコミュニティが理解したり意見を申し述べたりすることを可能にするにはどうするかという視点から、アカウントビリティのあり方が決められるのである。このことを最も容易に理解できるのは、選挙であるが、より一般的には、地方自治体が、市民関与を進めたり苦情を受けたり、あるいは、特定の利益集団によるロビー活動を受けたりするような「顧客」のフィードバックを通じたプロセスも、アカウントビリティのあり方の理解を助けることになる。一方で、現行の地方行財政制度は、アカウントビリティを明確に果たしえない仕組みになってしまっている。その原因は、以下のとおりである。

- 当該制度がどのように機能しているかについて国民が理解していないために、地方政府も中央政府も、お互いに問題の責任をなすりつけあっていること
- 行財政制度が複雑なこと
- 地域の企業と地方公共サービスとの間の連関があまり出来上がっていないこと

地方財政制度の理解が欠けていること

2005年12月における私の中間報告書の際に行った本調査のためのリサーチでは、現行の財政制度に対する混乱や誤解がかなりあることが示されている。この点から、当時の私は、「現実の財政制度に対する知識があまりなく、同時に、公共サービスの費用についての理解が不十分である⁸⁰」と、結論付けたのである。

カウンスル税が、何に使われているかという点でも混乱があった。すなわち、一般的な考え方では、カウンスル税が広範なサービスの費用を賄っていること、地方公共サービスの財源のほとんどは、カウンスル税によることと理解していて、一方で、カウンスル税がバリュー・フォー・マネーを達成していると考えている人はごく少数であること、ということになっていた。このことは、サービスの費用に関する根本的な誤解を示しており、それがゆえに、国民は、地方政府・中央政府双方に対して不満を持つてしまうことになる。私は考えている。また、地方公共サービスを提供するために、地方自治体が中央政府から補助金を受けていることについては、ごく限られた認識しかなく、カウンスル税に対する認識は高くても、自分たちの資産がカウンスル税のどの価格帯に属するかを知らないのである。

⁷⁹ Palner, A. and Thompson, M., *Qualitative Survey into Public Attitudes to Taxation and Public Services*, Lyons Inquiry, 2005.

⁸⁰ *Lyons Inquiry into Local Government: Consultation Paper and Interim Report*, Lyons Inquiry, 2005.

こうした誤解から、地方政府も中央政府も、お互いにコストの増加を非難しあうことになってしまい、コスト増加を助長することになってしまうのである。そして、このコスト増は、増税となったり、支出決定を困難にしたりするという結果になるのである。また、このことが、増税の原因抽出を難しくし、地方政府と中央政府双方に関心のある事項について対決姿勢をとらせることになるのである。また、複雑な社会的問題にもなるのである。たとえば、衰弱した高齢者に対するケアをどうするかといった問題は、国民の成熟な議論があるべきであり、地方税率について熱心な議論をする中で地域レベルとで解決を探るべきものであろう。

さらに、サービス・コストに関する理解がないことによって、年平均のカウンシル税額が 1,300 ポンド未満の場合でも、地方政府が提供するサービスについて非現実的な高い水準を期待することになってしまう。

会計検査院(the National Audit Office)による本調査への提出物では、こうした地方政府における理解の欠如を以下のとおりまとめている。

こうしたことを簡単に整理すると、地方政府は、多くの人々にとってミステリーであり、ほとんどの人が、何をしているかを理解していないということである。

どうすれば、地方政府に影響をおよぼせるのか、地方政府は、すべて地域における政府なのか、それとも、中央省庁の隠れ蓑なのか、など、理解できないのである。

不明瞭なアカウントビリティのシステム

現行の地方財政制度では、どのレベルの政府が、どの意思決定に対してアカウントビリティを果たすべきなのかが、明らかにはならないのである。これは、カウンシル税のキャッピングに関連して、最も顕著に見ることができるものである。本質的に、中央政府による地方税に関する統制が地方のアカウントビリティの主要な側面を取り去ってしまい、地方政府にとっても中央政府にとっても害をなすものなのである。この問題は、2005年に私が実施した地方イベントで参加・発表した人々の多くが提起していたものである。その主な関心事項は、地域の有権者に対するアカウントビリティを切り離してしまうキャッピング権限の行使や、道路をきれいにするための見回りからバスの無料パスにいたるまで、地域の望むサービスに対するキャッピングの影響である。

複雑なガバナンス

横断的な課題に対する公共サービスについては、当該公共サービスの利用者の有効性向上のために、サービスを統合する必要があるという最近の理解にたつて、パートナーシップを通じた提供がますます強調され、かつ、賞賛されるようになってきている。しかしながら、フレームワークを明確にしてから進めるようにしないと、パートナーシップも、また、ガバナンスを混乱させる原因になり得るのである。本調査に対する提出物の中には、

重層的なアカウントビリティが、地域のコミュニティ自体や当該コミュニティのニーズや責任から焦点を逸らさせてしまうというリスクが増していく可能性があることを指摘しているものがある。

現行のガバナンスと行政構造の複雑さが障壁となる可能性がある。ガバナンス構造の複雑さとは、地方政府の階層が複数あることだけではなく、国や広域、地方の各層で、多数のエージェンシーが存在していることも意味している。すなわち、このことは、誰がアカウントビリティを果たすべきかを不明確にし、意思決定は往々にして遅くなってしまいうということも意味しかねないのである。(セント・エドムズベリー・バラ : St. Edmundsbury Borough Council)

また、省庁が異なると、パートナーシップの主体は、省庁ごとに異なる対応を求められる事例もある。ケース・スタディのひとつの例であるが、地域戦略パートナーシップを通じて雇用問題に対応しようとしている自治体では、学習・スキル・カウンシル(Learning and Skills Councils)やジョブ・センター・プラス(Job Centre Plus)とともに、当該自治体で問題に対処しようとしていた。だが、これらの主体がそれぞれ国の設定した異なる目標を持ち、一方で、当該目標は連関していないため、その状況は、スキルに関する取組を推進しようとする際にパートナー同士のサービス提供基準が異なっていて、かなり事態を悪化させることとなった⁸¹。このような事態は、また、予算と業績管理の仕組みが双方連携していない点においても現れており、その例としては、社会福祉とプライマリー・ケア・トラストの連携がないことなどが挙げられる。

構造的な複雑さ

イングランドの地方政府の仕組みが地方財政を複雑にしている面もある。特に、カウンシル税がどのようにして計算されているかを国民が理解しようとする場合に如実に感じられるところである。消防団体や警察団体は、主たる地方税徴税依頼団体であり、パリッシュは従たる地方税徴税依頼団体であって、さらに、その他のさまざまな団体がカウンシル税納税通知書から財源を得ているのである。イングランドの一部では、二層性であり、さらに、複雑になっている。つまり、地方圏カウンティ(shire county)は、カウンシル税からの財源を地方税徴税依頼書をディストリクトに課することで得ているし、大ロンドン庁(Greater London Authority)は、ロンドン区(London borough)の納税通知書に地方税徴税依頼をしている。

地方税徴税依頼

イングランドの 478 自治体(主たる自治体)のうち、

⁸¹ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A Report of Case Study Work*, Lyons Inquiry, 2007.

- 354 自治体が、カウンスル税の納税通知書を発行する自治体であるディストリクトと単一自治体(ユニタリー)
- 102 自治体が、主たる地方税徴税依頼団体であり、大ロンドン庁、カウンティ、警察団体、消防団体であり、
- 22 自治体が、他の自治体に対して、特定サービスの提供について手数料等請求自治体であり、これらには、廃棄物処理機関、国立公園団体、公共交通機関がある。

地方税徴税依頼と手数料等請求との主たる違いは、地方税徴税依頼がカウンスル税の額面と異なる要素として記載されているのに対し、手数料等請求については、納税通知書発行団体であっても、地方税徴税依頼団体であっても、それら自治体の予算の一部を構成しているという点である。

このほかに、8700 を超えるパリッシュやタウンがあり、さらに、1500 超のパリッシュ集会(parish meeting。有権者が 150 人未満であるため、議会は存在しない)があつて、これらも、地方税徴税依頼団体となっている。こうした自治体から、中央政府が直接情報を収集するようなことはないが、納税通知書発行団体におけるパリッシュのカウンスル税の総額についての情報は、当該発行団体から得ることができる。

本調査の最中に、この状況をどうしたら改善できるかという示唆をたくさんいただいた。その中には、二層制から全国一律の一層制へ転換することの要望や、二層制地域において大きな財源を使っているのはカウンティだから、カウンティが徴税団体になり、ディストリクトが徴税依頼団体になるというもの、二層制地域ではそれぞれの団体で別々の納税通知書を発行すべきというもの(警察団体からの要望である)、カウンスル税の納税通知書は、徴税団体だけでなく、さまざまな団体の状況を反映できるようなものにする、などである。

また、二層制について、カウンティとディストリクトの責任が理解できないために、国民の理解は混乱しているのではないかという議論もあった。これらの課題については、第 4、5 章でさらに論じる。

地方法人課税と地方公共サービスとの関連が希薄であること

私は、また、中央政府と地方政府とが、地域の企業に対して、どのように説明責任を果たしているのかということについて関心を持っている。ビジネス・レイトの税率を地方自治体の変動できたときには、この税金が当該地域における各種サービスの支援に使われていることを明確に理解することができたが、ビジネス・レイトの国税化と用途特定学校補助金の導入によって、ビジネス・レイト制度の目的に、ある種の混乱が生じているのである。ビジネス・レイトは、その歴史と徴収方法ゆえに、多くの企業にとって、いまだに地方税と認識されているが、実際には、国の期待や要求によるサービスの財源として、その大部分が充当されているのである。2006 年度以降、歳入援助交付金(RSG)による学校の財

源部分がなくなってから、ビジネス・レイト収入が、自治体間の需要と財源における格差を均衡化することのできる主要な財源となっているのである。

このことは、現行の地方財政制度におけるビジネス・レイトの位置付けに関する懸念となったし、ビジネス・レイトは国税なのか地方税なのかという疑問にもつながっているのである。こうした懸念や疑問は、以下の引用からもわかるように、産業界と地方自治体との間の連携を弱体化させてしまうのではないかという企業側の懸念ともなっている。

政府の意志決定者は、これまでどおり、「より貧しい」地域への補助金の観点から首都の経済を考えている。ロンドン中心部の住民も企業も、毎年、数十億ポンドを拠出しているのである(Central London Partnership)。

私の区(borough)は、経済的に活気のある区だが、住民は、実際のところ、その恩恵に浴していない。なぜならば、ビジネス・レイトが直接、中央政府にはいつてしまうからである。私たちは、住宅地域における交通渋滞と駐車のような課題にさらされていながら、何ら、便益の方は受けていないのである(地方議員参加イベントから)⁸²。

経済的繁栄

英国経済と米国・ヨーロッパ経済との最近の比較研究では、英国において地方分権と地域の裁量権の付与が進んでいないことが、英国の経済パフォーマンス、特に、都市における経済パフォーマンスの足かせとなっているという結論を出している。交通や都市計画、スキル習得などの課題に対する意思決定が、地域の経済状況への柔軟な対応や応答性を確保することなしに、国や広域レベルで対処されていることが、あまりにも多いのである。たとえば、都市のためのセンター(the Centre for Cities)では、「都市の成長を最も阻害しているのは、物質的な再生や交通インフラ、技術開発という領域における自治がないことによる⁸³」ということを考慮している。

このことによって、ヨーロッパの多くの国々や北米における都市と比較して、イングランドの都市が不利になっているのである。「イングランドの都市の状況(State of the English Cities)」の報告書では、以下のように述べている。

イングランドの都市の多くは、ヨーロッパの都市と同等の競争力は持っていない。このような状況においては、中央政府による制度的枠組みが重要になってくる。ヨーロッパ大陸における傾向は、国による相違はあるにしても、分権し、意思決定を地域で行えるようにし、最も基礎的な政府に権限を移しているのである。都市に対して、より裁量を認めて財源を付与している地域では、当該都市は、より先見性をもって行動しているし、起業家的であり、成功を収めているということ

⁸² *Report on the Councillor Engagement Events, Lyons Inquiry, 2006.*

⁸³ Centre for Cities, *City Leadership*.

を示す実証がある⁸⁴。

権限や責任を、国よりも下位にある政府に分権することによる経済的利点を論ずる経済学の文献は数多い。権限の移譲と意思決定の分権をどの程度することが最適かということを考えることは、チャレンジングなものである。理論上は、ある程度の権限の移譲には意味のあることを示しているが、それが、どの程度なのかを判断することは容易なことではない。分権には、利点も欠点もあるのである。税収の大きい国々に関する30年間にわたる調査のひとつによれば、意思決定の分権を中程度の政府に行うことが、他の統治形態よりも高い成長率を示しているということである⁸⁵。分権をした国々が高い経済成長率を経験したかどうかを横断比較しようとした研究では、結論は一つにはならなかった。しかしながら、英国が、先進国の中で最も中央集権的な国のひとつであることを考えれば、われわれは、権限の移譲を進めて、意思決定の分権を進めていくことが、英国の政策において、理に適ったものであるかどうかを検討しなければならないのである⁸⁶。

経済学の理論によれば、経済的活動に関する意思決定は、その活動による費用と便益の全てを勘案すれば、当該活動が反映される空間の規模に合わせていくことが理想的であることを示している。さらに、現行の地方自治体の境界の決め方が経済的に最適な空間を反映していないために、地方自治体は、権限をより分権されるべき主体としては不適切であるという考え方が広く行き渡っているところである。

前述の「都市のためのセンター」による刊行物や政府文書における分析では、この点を記述している。だが、これは、1969年のレドクリフ・モード(Redcliffe-Maud)報告書において、都市と広域圏の問題が提起されて以来の課題なのである。ひとつだけ例を挙げれば、2001年の国勢調査では、国民の40%が、通勤の際に少なくとも1つの地方自治体の境界を越えており、高度技術者を対象とした場合には、その数は、より大きなものとなることがわかった⁸⁷。したがって、1自治体の行政上の境界を基礎にして、その中だけで決定をしてしまうのであれば、地域住民が実際にどこで働いているか、地域の企業がどこから従業員を探してくるかという現実的なことを反映したものとはなっていないことになろう。このような問題に対応していくことによって、経済的開発に関連する数多くの意思決定について、広域レベルで行うのか、あるいは、国全体として行うのかのいずれにしても、合理的説明の根拠となるのである。

しかしながら、地方自治体の境界が、こうした意思決定をするのには小さすぎるのでは

⁸⁴ Parkinson, M., et al., *State of the English Cities*, vol.1, Office of the Deputy Prime Minister, 2006.

⁸⁵ Thiessen, U., '*Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries*' in *Fiscal Studies* 2003, vol. 24. no.3.

⁸⁶ Turok, I., '*Local and National Competitiveness: Is Decentralisation Good for the Economy?*', Lyons Inquiry 2005.

⁸⁷ *Devolving Decision Making: 3 – Meeting the Regional Economic Challenge: The Importance of Cities to Regional Growth*, HMT, DTI and ODPM, 2006.

ないかという一方で、広域圏や国の規模では大きすぎるという事実を考慮することは意味のあることであろう。地方政府協会による『*Prosperous Communities II*』は、この点を、非常に明確に記述しており、その中で、イングランドにおける様々な経済活動や市場の様子を示している。そして、広域圏の下位のレベルが、経済的な結びつきや市場における関連性を説明する際に、より説得力があるものであること、および、「広域圏の下位のレベルにおける実体経済こそが、労働市場、商品の市場、サービスの市場や、個々の産業、経済的パフォーマンスの相対性などにおいて、特徴的であること⁸⁸」が示されている。このような経済的関係の複雑さと多様さは、無論、これまでも、広域開発エージェンシー(*Regional Development Agency*)によって認識されてきていることであり、また、地方自治体でも、事業の実効性を高めるために広域圏の下位のレベルで取組をしようとしてパートナーシップを構築してきたところでも、経験されていることである。しかしながら、新しいタイプの地方自治体の創設を望む声があることも事実であり、新タイプの自治体ができれば、広域圏の下位の地理的条件をよりよく経済事象に反映し、より多くの権限を当該自治体に移譲することが可能になるだろうという意見である。

地方政府に新しい層を創設することで、複雑な課題を構造の問題に単純化して解決の道を探ることへと一足飛びに結論付けるのではなく、ここで、対処すべき課題を明らかにしておく必要がある。地方政府の機能は経済上の境界から正確に定義されてはいないし、異なる種類の活動や人々、企業には、当該地方政府の機能と経済的境界は異なるし、その相違さえも、時代によって変化するのである。たとえば、かつての大都市圏カウンティ(*metropolitan counties*。新しい広域圏都市のモデルとなっているようであるが)は、必ずしも全ての地域で、現在の経済的活動や交通パターンの現実を反映しているものではないのである。われわれは、こうした課題を検討するには、国がよいのか、広域圏がよいのか、あるいは、広域圏の下位のレベルまたは基礎自治体がよいのかを論じることはできるが、現実には、以下のOECDからの引用に見られるように、より複雑なのである。

われわれが目にしてるのは、国民国家から独立した都市や広域政府への完全な移行の姿ではなく、都市、広域圏、国民国家、国際機関との協調を必要とする多層的な政府の出現なのである⁸⁹。

こうした取組には、地域における周知と信頼、および、地域の市民の関与が常に求められていることも、重要な点である。このことは、都市計画のように議論のある事項について、顕著であり、対応を誤れば、あるいは、人々が決定された事項を妥当であると受け止めなければ、政府に対する不満や反対となって現れる可能性があるのである。

したがって、われわれは、こうした課題における複雑さを認識して、複雑な問題に対して単純な解決を出そうとしないようにしなければならない。議論の焦点は、以下に述べる主要なゴールに置くべきである。すなわち、繁栄し、一貫性があり、持続可能な社会をど

⁸⁸ *Prosperous Communities II: vive la devolution!*, Local Government Association.

⁸⁹ *Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision Makers*, OECD, 2001.

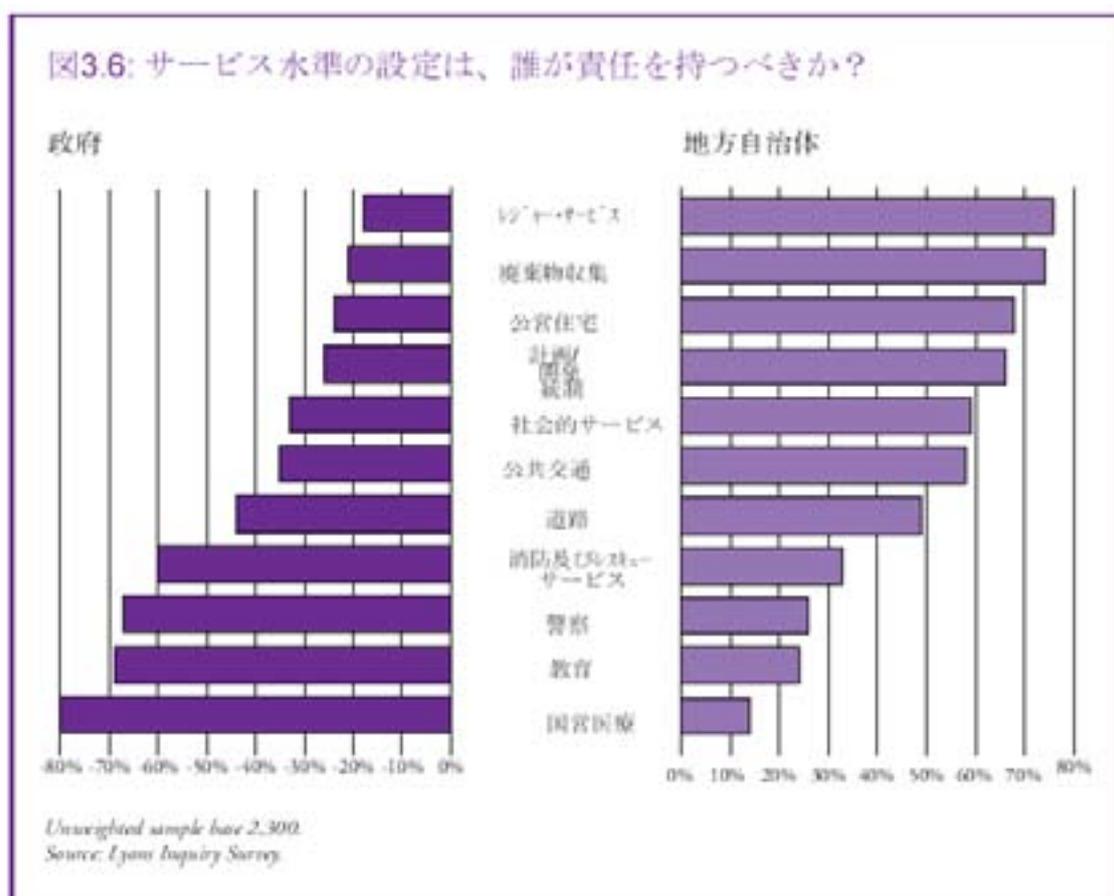
のように築いていくか、応答性があり説明責任も十分に果たしている意思決定をするために、行動と地域との関係をいかに強化していくか、ということである。

6 国民の意識

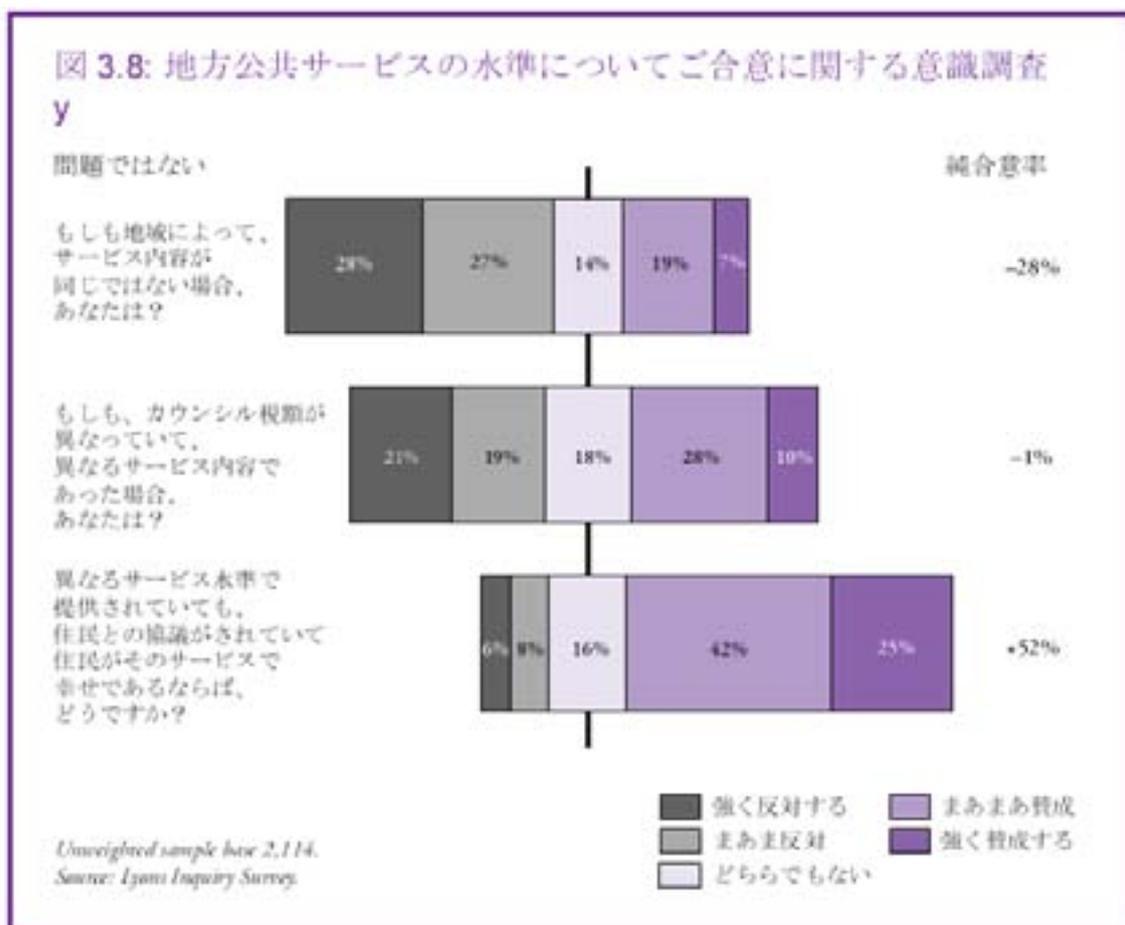
1) 地方政府への中央政府統制に対する国民の意識

世論、特に、「郵便番号くじ」に関する関心、すなわち、全国どこでも同様のサービス水準であるべきという関心については、中央政府の関与の必要性を正当化する際に、持ち出されることが時としてある。

しかしながら、すでに述べたように、このような理解よりも世論というものは複雑であることが本調査によってわかっている。図 3.6 には、回答者の大半が、医療、教育、警察、消防・救急といった分野の水準を統制すべき責任は中央政府にあると考えていることを示している。この点は、本調査におけるフォーカス・グループの結果でも、上記の分野に加えて、社会福祉を含む「中核的」サービスにおいて国が水準を決定すべきであると結論付けていることと一致している。しかしながら、これら中核的サービスでさえも、地域の環境を繁栄すべきであるという認識も見られるのである。



当該調査では、また、質問の対象となったサービスのほとんどについて、その優先性を決定するのは、中央政府ではなく地方政府であるという認識を明らかに示している(図 3.7 参照)。



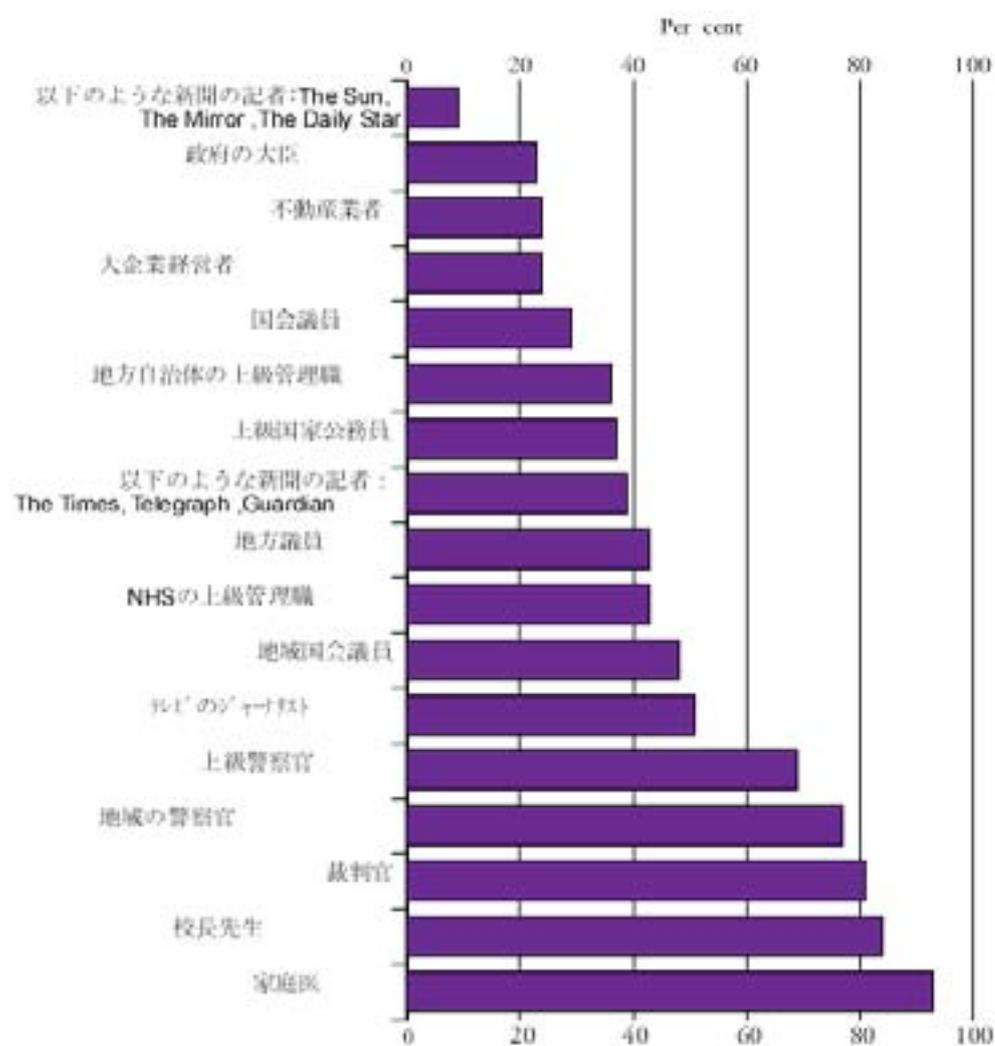
市民参加のイベントで参加者が強固に支持するのは、全体的な標準化でも地方全体に裁量が付与されることではなく、ナショナル・ミニマムの水準が確保された上で、さらに高い水準のサービスを求めたり必要としたりする所には、その水準のサービスが供給できるようになっていることである⁹⁰。人々の望むのは、最小限度の水準があることによる国全体の公平さと当該水準の確保であり、さらに、地域のニーズに最も合った方法でサービスを提供することができる裁量性なのである。

私が「管理された相違」と呼ぶ、この欲求は、調査結果にも反映されているのである。地域における協議やサービス満足度の前提が導入されるまでは、サービスの水準が地域ごとに異なるという前提には、強い反感があった。これらの前提が導入されてから、サービス水準に相違があることへ賛同する回答者の割合は、26%から 77%へと変化したのである。

⁹⁰ Lyons Inquiry – Public Deliberation Events: Final Report for the Lyons Inquiry Team, Lyons Inquiry, 2006.

地域間の相違やサービスごとの違いを管理していく中で、妥当なバランスを獲得することは、困難な課題である。住民が地方公共サービスの真の費用を理解していない場合には、明確に優先性を決めていくことは、特に難しいことである。このことは、サービス水準が異なれば、サービスにかかる費用も異なる可能性があるということを議論し交渉することに影響をおよぼすだろう。しかしながら、納税者はどんなサービスにお金を払っているのかをよく理解するためには、この問題に直面していく必要が、地方政府にも中央政府にもある。さもないと、地方政府に対する住民の不満は、今後も続いていくことになるだろう。

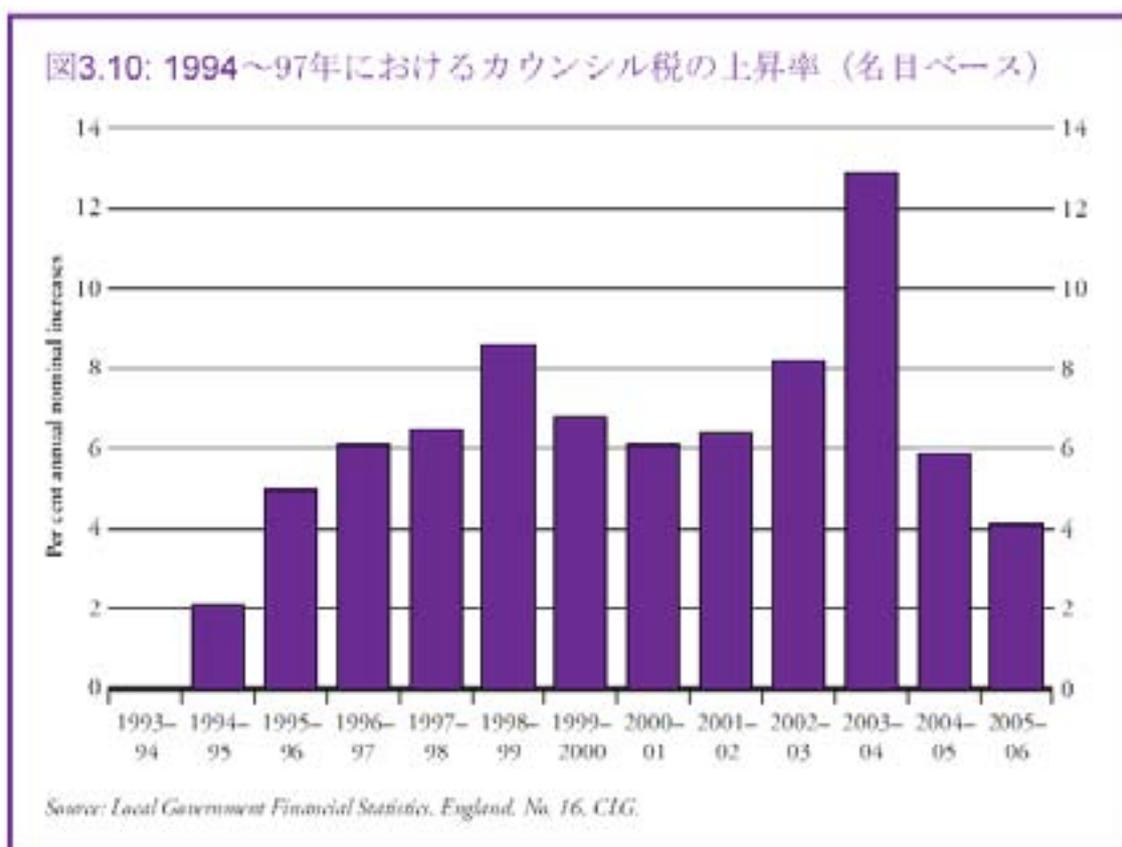
図3.9: 職業集団に対する信頼度



18歳以上の成人1466人を対象。
Source: Committee on Standards in Public Life, 2006.

2) 地方行政制度に関する信頼の欠如

地方政府が、効果的な「場の形成」において指導的立場に立つことを可能にするのに必要な要素として、上述のほかに信頼が挙げられるが、しかし、信頼は、往々にして低いのではないだろうか。第2章で述べたように、地方制度と地方議員は、国家制度に比べれば信頼されている。2005年には、58%の国民が地方議会を信頼していると回答し、その一方で、国会を信頼していると回答した人の割合は、37%にすぎないという状況であった⁹¹。2006年の国民生活における水準に関する委員会(the Committee on Standards in Public Life)のための調査では、48%の回答者が地域選出の国会議員を信頼していると回答し、地方議員に対しては43%が、閣僚には23%が、国会議員全般には23%が信頼しているとしている(図3.8参照)⁹²。これらの数値には、地方政府と中央政府との間に、互換性の余地がないことを示している。



信頼を高めていくことは、複雑なものである。というのは、信頼は、理性的な反応であ

⁹¹ Kitchen et al., 2005, *Citizenship Survey Active Communities Topic Reports*, CLG, 2006.

⁹² Ipsos Mori, *Survey of Attitudes Towards Conduct in Public Life 2006*, Committee for Standards in Public Life, 2006.

ると同時に、感情的な反応でもあるからである。だが、信頼を醸成していくことは、地方公共サービスにおける複雑な問題に対処する上での必要である⁹³。地方制度における信頼を限りあるものにしてしまっている主要な要因は、前述したように、アカウントビリティの混乱であると、私は信じているが、地方政府における信頼を限りあるものにしてしまっている問題として、他に以下のような問題がある。

- カウンシル税そのものと当該税の公平さに関する関心
- 中央政府と地方政府の間の敵対的關係
- 地方政府部門の権限を縮小することによる地方政府の存在感及び変革を起こそうとする能力の消失

カウンシル税そのものと当該税の公平さに関する関心

過去 10 年間で、図 3.10 で示すように、カウンシル税率を急激に上昇させる例が見られた。メディアの報ずるところや本調査に対する提出物および本調査によるリサーチでは、税率の上昇に関する国民の関心はいまだ高いことを示しているが、一方で、カウンシル税の公平性に対する懸念もあり、特に、収入に等しいと考えられる担税力の点からの公平性に対する懸念が指摘されている。

この問題は、特に高齢者団体の代表者によって圧力がかけられてきたものであるが、第 7 章で示されるように、公平な税とはどんなものかを決めていくことは、それほど簡単なことではない。なぜならば、人によって公平性の意味するところが異なっているからである。

実際に、われわれの調査では、カウンシル税に対する回答が 3 つのタイプに分析されているのである。回答者のほぼ半数が、カウンシル税の「不満な納税者」と位置づけられるが、さらに驚いたことに、3 分の 1 の回答者は、「受け入れている納税者」であり、その他の 20%は、カウンシル税を払わずに税からの移転支出を受けているために満足している非納税者である。したがって、「人気のある」税などなく、非納税者はカウンシル税に対して良い感情を持っている事情は明らかであるとしても、こうした回答が示していることは、メディアで語られているカウンシル税に対するある種の感情と比較して、カウンシル税は、全ての納税者に非難されているわけではない、ということである⁹⁴。

図 3.10 カウンシル税率の上昇(名目数値)、1994～97 年度

私に関心を持っているのは、カウンシル税が公平さを欠いていることへの感情がおよぼ

⁹³ Taylor-Gooby, P., *The Efficiency Trust Dilemma in Public Sector Reform*, ESRC, 2006.

⁹⁴ Lyons *Inquiry Survey*, Lyons Inquiry, 2007.

すインパクトと、それが地方自治体とコミュニティとの間の関係を悪化させる原因になっているという点である。このことは、ある部分、ピーター・スミスが1991年に議論したように、ポール・タックスの遺産の一つなのかもしれない。彼によれば、「ポール・タックスは、英国における地方課税の正当性に対して疑問を投げかけた⁹⁵」のである。原因は何であれ、本調査におけるサーベイでは、カウンシル税がバリュー・フォー・マネーを達成していると考えている人々は少数派であるということである。地方政府に対する満足度を引き出す要因のうちで2番目に重要な要因がバリュー・フォー・マネーと考えられている以上、これは、重要なことである⁹⁶。

中央政府には、わが国の税財政制度の全体的なフレームワークに対する責任とともに、地方政府にとって信頼され、現実的な税制を維持する責任がある。カウンシル税は地方の問題であって、アドホックな解決策や改革によって解決することができるものであり、国家の対応を必要とするような税の圧力や不公平感ではないという印象を与える議論がしばしば交わされることがある。

敵対的な関係

わが国の政府の体制について信頼をなくさせるもう一つの要因として、中央政府と地方政府との間の現在の関係がある。少なくとも、国民の目には、敵対的な関係と映っている可能性がある。このことは、英国政治が一般的に敵対的な性格を一面で持っていることによるだろう。第4章で議論するが、このように中央政府と地方政府との関係が悪化している現象は、全ての国に明らかに見られることではない。アカウンタビリティを損なっていることと同様に、大きな欠陥と考えられるのは、関係悪化が、地方政府・中央政府双方の、そして、政治家全体の立場と信用にもダメージを与えていることである。

前述したように、ここ数十年間、関心の中心は、地方自治体の業績と改善されたサービスの提供ということにあった。これらが重要な問題であることは疑いのないことだが、焦点となった中に、中央政府と地方政府との間の関係をいかに改善させるかという議論が無視されていたのである。そして、それは、両者の競争と批判とのいずれかの反応に、いまだに、見られることなのである。バーミンガム大学のジョン・スチュワート(John Stewart)は次のように論じている。

中央政府と地方政府との間の関係がどのような性質のものであるかは、実効性の高い地方政府を創り上げるという点で必須のことであるが、地方政府の近代化という政府提案に沿って中央-地方政府関係を近代化しようとする提案はなかった

⁹⁵ Smith, P., *Lessons from the British Poll Tax Disaster*, National Tax Journal, Vol. 44, no.4.(December, 1991.)

⁹⁶ *What drives public satisfaction with local government*, Local Government Association, 2004.

のである⁹⁷。

信頼と権限の欠如

本調査における議員参加イベントでは、参加議員の間にあった無力感が印象的であり、それは、以下の議論に反映されている。すなわち、住民が地方政府に関与しない理由の一つは、地方議員の権限は限られていると感じられているからだというものである。議員の中には、彼らの見るところ、中央政府が地方議員の権限を蹂躪しており、地域住民に対して地方議員のできることが限られてしまい、地方議員への信用を損なっているという論じる者もいた。彼らは、地方議員への信頼がなくなっていることが、住民の信頼を損なっており、往々にして地方政府は、中央政府の意のままに仕事をしているだけの存在に住民の目に映っていると感じているという心配もして、次のように言っていた。

住民が、地方議員のことを、変化を起こすことのできる力を本当に持っていると感じない限り、地方議員は、「何が要点なんだ？」と感じてしまうのである。

この点は、現職議員と退職議員の当該職に対する見方についての調査で、さらに、はっきりとしている。向上開発庁(IDEA)による退職する議員の「退職時の」サーベイでは、回答者の4人に1人が、地方政府の衰退が退職を決定する理由に影響を与えたと答えている⁹⁸。議員になる人々のリクルートは、特に、若年層では困難になってきており、半数の議員が60歳を超えているのが現状である⁹⁹。この事実が、地方政府は地域を代表しているわけではなく、地域のことをわかっていないという評判を強化することになっている。現政権が、この問題に関心を持ち、前カムデン区役所主席議員であるジェーン・ロバート女史(Dame Jane Roberts)が座長を務める新委員会を設立して、地域の民主制度をどのようにすれば再生できるか、当該民主制度が地域住民に対してより代表するものとなり応答的であるようにするにはどうしたらよいかという点の検討を委任したのである。

ケーススタディでは、この無力感がさらに明らかにされており、自治体の中間管理職が注力するのは、地方自治体の公選議員に対してよりも、中央省庁や中央の検査官によって示される指示などの方であることを感じている議員もいた。そのような役割を何ら変えることができないのであれば、地方議員として代表する意義に疑問を持ってしまうということであった。

特に、規制制度、たとえば、都市計画や許可制といった事例では、制限がきつすぎるために決定事項に地域の考え方や関心事項が十分に反映されておらず、地方政府に対して住民が幻滅してしまっているということが、地方議員から提示されている。地方議員は、さらに、路上での飲酒への対応を進めていくために、酒類販売許可に関する新たな取組が地

⁹⁷ Stewart, J., *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, 2003.

⁹⁸ *Exit Survey of Local Authority Councillors*, IDEA, 2003.

⁹⁹ *National Census of Local Authority Councillors*, Provisional 2006 results, Local Government Analysis and Research, 2006.

域住民から求められているという例を挙げていた。また、地方議員は、詳細な国の制度が、地域に合わせた行政を行っていくことを妨げ、市民関与をプラスチックの高いものにし、時には、意味のないものにしてしまっているという見方をしていた。

後の章では、この地方政府における信頼の欠如にどう対処するかという点について、詳細に論じるが、私は、地方政府に対する信頼を向上させるための重要な要因が、理解を助け、アカウントビリティを明確にしていくものと信じている。また、政治的および事務的なレベルにおける地方政府と住民との間の関係をよりよくしていくことが、地方政府の理解を改善し、地方政府が機能して、困難なトレード・オフの選択も可能にする枠組みを改善させていくための鍵であると確信している。このことは、さらに、地方自治体が地域のコミュニティに対して、自治体による決定事項についての説明責任を向上させていくことになろうと考える。

3) 効果的な関与

地域コミュニティの公共の福祉を実現させるために資源を最大限活用する鍵は、コミュニティが、可能な限り自身で選択をできるようにしていくことであり、共同作業を通じて、公共サービスの設計と供給に関与できるようにしていくことであろう。これらのことによって、より良い成果を獲得できるようになるし、理解と満足とを向上させることになる。その成否は、地域コミュニティのサービスに対する選好や地方政府の活動の他の側面を理解するために、地方政府と地域コミュニティとの関与をどう進めていけばよいかにかかっているのである。しかし、現在、以下の点で制約がある。

- 市民関与についての中央政府と地方政府のフレームは、政府の目標値達成に向けたサービス改善にのみ集中しており、全体的な満足とコミュニティのニーズや選好についての広い理解とをなおざりにしていること、
- コミュニティに焦点を当てずに、業績報告と目標値設定の観点に焦点を絞りすぎていること。

個別サービスの改善に焦点を当てすぎた関与のフレーム

最近の研究では、ベストバリューのようなイニシアチブを通じた市民関与や市民参加を強化していく中央政府の取組によって、サービスは改善されていると結論を出している¹⁰⁰。

しかしながら、以下の疑問が残る。すなわち、コミュニティの関与に焦点を当てることによって、妥当なサービスがまずは提供されているかどうかを判断するための理解を広げられたのかどうか、という点である。このことは、公共の福祉を最大化させるために必要な「効率的配分」を最大限にするためには必須のことである。最近進められていることは、

¹⁰⁰ *Long-term Evaluation of Best Value Regime: Final Report, Communities and Local Government, 2006.*

公共サービスの顧客としての個人が関与を促進していく意味での「参加」に向けたダイナミックな動きであるが、それは、社会的共通資本を築き、コミュニティの一貫性を保つために必要な民主的参加の形態を通じてコミュニティの理解を得ていくこととは異なるものである。ウィルケ・ヒューグとクレイトンは、以下のように論じている。

市民参加に対する顧客主義的な取組の限界が明示されていなければならない。市場調査やフォーカス・グループ、コンサルテーションの催し、質問紙法などへの実質的な投資は、選挙を通じた政治への参加を促進するものではない。実際に、「個人に向けた」取組が、民主的参加の集合的な形態を強化したり、民主的参加の概念を復活させたり、時には、支援したりするようなことを促進したりしたことはほとんどないのである¹⁰¹。

中央政府に対する過度な関心

中央政府の統制が地域の関与にダメージを与えている程度がどのくらいかについて、問題を提起している者もいる。そうした論者は、やがては、権限のない組織に住民が関与することはなくなるだろうと論じている。2002年の統一地方選に向けた選挙管理委員会の調査では、もしも地方議会が地域の決定により関与ができるようになれば、地方選挙に際して投票に行くようになるだろうと回答者の60%が述べている。また、地方税率や地方自治体の歳出額の決定に地方議会が関与することが更にできるようになれば、どうかという問いでは、51%が同様の回答をしている¹⁰²。このような考え方は、以下の引用に示されるとおりである。

住民は、自治体が自らのことを国家政府の代理機関としてサービスを提供していて、仕事において裁量の余地がほとんどなく、そのために地域を本当の意味で変えることなどできない存在であると考えているようであれば、そのような自治体に積極的関与しようとは思わない¹⁰³。

中央政府による統制は、また、協議や関与のプロセスにおいても生じている。協議であれば、往々にして、協議をかけるべき問題、協議の時期や協議の際に適用する手法などに統制をかけてくるのである。こうしたことは、当該サービスの優先性を引き上げるという点で利点があったし、協議等の方法論を進歩させることにもつながった。しかしながら、リスクもある。すなわち、中央政府の優先事項の方が地域のそれよりも上位に置かれたり、視点が中央よりになったりすることであり、業績測定に関するコミュニティ・地方政府省

¹⁰¹ Wilkes-Heeg, S., and Clayton, S., *Whose Town is it Anyway? The State of Local Democracy in Two Northern Towns*, 2006.

¹⁰² *Public Opinion and the 2002 Local Elections*, Electoral Commission, 2002.

¹⁰³ *Implications of Local Devolution for Efficiency and Effectiveness in Service Delivery*, Martin, S., Lyons Inquiry Seminar: Greater Devolution: Evidence in Support, June 2005.

の調査によれば、報告にかける労力の 80%が政府各省庁のために「上を向いた」報告であり、労力のうち 20%未満が、有権者や納税者のための地域制度に関する報告に向けられているということである¹⁰⁴。

7 財源配分に関するインセンティブの貧弱さ

「場を形成する」役割を負う自治体は、地域コミュニティのニーズや要望に、はっきりと焦点を絞らなければならない。それと対照的なのは、イングランドにおける現行のモデルで特徴的な財政および統制であり、その統治の形態が中央集権的であるということである。これは、地方政府の行動に影響をおよぼし、特に、その影響は、地方政府を市民や地域エリアの関心やニーズ・将来の見通しなどから遠ざけてしまう補助金制度を通じた財源配分によるところが大きい。

財源バランスのインパクト

補助金のインパクトは、時として、財源配分のバランスの問題の一部として語られることがある。このことについて、地方政府の財源の多くの割合を中央政府から配分されることが自体が、依存性のリスクを作り出していると論じる者もいる。この問題は、以下の引用に端的に要約されている。

地方政府が、たとえば、全公共支出の 50%におよぶ責任事項を所管していた制度では、地方税の徴税責任と当該支出の割合とは同等ではなかったが、中央政府の財政支援の水準を変えることのインパクトは、当該数値が、たとえば、5%のときのインパクトよりも非常に大きなものであったであろう¹⁰⁵。

中央—地方関係に対するインパクト

しかしながら、中央政府による財源の量は、中央—地方政府関係におよぼす補助制度のインパクトを決定する要因になるだけではない。そうした財源配分の構造、すなわち、補助金制度によるインセンティブや統制、アカウントビリティへの影響は、地方政府と中央政府の連結環となって、地方自治体とコミュニティとの間の密接な関係を築いている。

中央政府と地方政府の目指すところは、ともに、現在の財源から最善の結果と成果を得ることであり、それは、租税に関する地域政策から関心をそらすことなく行われなければならないものである。実際、現行の制度では、地方政府が、中央から追加財源を獲得しようとして、補助金に関するデータや公式を変えようと中央政府にロビー活動を行うことを助長しているし、そうしたロビー活動によって現行制度が支えられているところがある。

¹⁰⁴ *Mapping the Local Government Performance Reporting Landscape*, CLG, 2006.

¹⁰⁵ Travers, T., *International Comparison of Local Government Finance: Propositions and Analysis*, Lyons Inquiry, 2005.

これが、議員や地方自治体職員、国家公務員そして大臣の活力を奪っている。また、このことによって、財源は、地域の利益の最大化のために使われるべき市民のお金という認識ではなく、なぜか大臣によって交付される中央政府の財産と考えるしまうような感覚に陥らせてしまっている。より多くの補助金を求めてロビー活動を行うことは、また、地方自治体にとって政治的コストとはならないという強い思いもあるがある。

それは、また、個々の地方自治体の間で、あるいは、地方自治体の形態に応じた代表機関を通して、カウンティやディストリクトなど異なる自治体形態の間での競争を地方自治体にもたらしめている。完全に競争と無縁の補助金制度を考えることができるかどうかについては、私は疑念的であるが、デンマークやドイツのように、水平的財政調整制度を機能させている国々とわが国とを比較することは有用である。これらの国々では、課税標準の高い自治体は、課税標準の低い自治体との間で直接、財源のやり取りを行っているが、すべて自治体間のコンセンサスによっており、当該財源移転について中央政府の関与を必要としていないのである¹⁰⁶。

補助金制度の現行の目的

現在の補助金制度では、2つの目的のバランスをとろうとしているが、その2つが緊張関係に立つこともしばしばである。まず、補助金の配分額計算の目的は、地域のニーズとカウンスル税限とを考慮して行うことによって、ニーズの高い地域および地方税減の少ない地域に多くの一般補助金を配分することによって、公平を追求しようとするものである。

また、一方の補助金制度の目的は、地方自治体に対する補助金配分において一定の安定性を保とうとするものである。この目的は、近年になって主たる重きを置かれており、それは、いわゆるダンピング(制動システム)と呼ばれる手法によるものである。すなわち、全自治体を対象として、補助金増加率について最低限度という意味でのフロアーを設ける一方で、そのフロアーへ充てる財源を確保するために、最高限度という意味での天井を設けて一部の自治体の補助金を減額していく手法である。ダンピングの影響については、2006年度を例に取ると、個人対象の社会福祉サービスを所管する150地方自治体のうち、71自治体が、当該サービス予算において最低2%増を確保できるようにするために「フロアー」が設定されている。ダンピングについての詳細な情報については、巻末付録Aに記載されている。

どの程度まで安定性を確保するかは、地方自治体が計画を可能にするために、明らかに重要な要素である。しかしながら、カウンスル税が補助金額の減額によって増加せざるを得ない場合に、この安定性に焦点を当てることは、カウンスル税の増加率を統制することにつながっているという証拠がある。こうした統制によって、補助金制度が地域ニーズに即応することを制限してしまうことになり、それは、ニーズが高い地域や増加しつつある

¹⁰⁶ Loughlin, J., and Martin, S., *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparison*, Lyons Inquiry 2005.

地域に対しては、カウンスル税を増税せよという意味になってしまうのである。結果として、地方税に対する圧力にどう対処するかを解決することなしにカウンスル税を統制しようという政府の意図は、財政制度の他の視点とゆがめてしまう危険性をはらむのである。

成長へのインセンティブを制限されること

こうした事態は、現行の補助金制度がすべて求められていることを解決できるのであれば、問題とする必要などないのである。しかしながら、国際的に事例を見ると、補助金によって、特定の環境や変革、あるいは、地方税の不人気という現実から地方自治体を隔離してしまっなくてはならないということが示唆されるのである。補助金という仕組みは、積極的な活動を支援していくインセンティブを提供すべきであり、それは、以下のOECDの議論に示されているとおりである。

完全に均衡化してしまうことによって、新たな経済活動を引き寄せることによる当該地域の課税標準を拡大するインセンティブをなくしてしまうことになる。(そのような)収入や支出の相違を完全に均衡化することは、課税標準を拡大するインセンティブを損なう可能性があり、やっではないことであろう¹⁰⁷。

上記の引用で示されているように、地方自治体が当該地域における経済的繁栄や住宅供給を促進し可能にしていく役割を考慮すると、インセンティブの問題は、特に重要になってくる。これらは、地方自治体が「場の形成」の役割における重要な側面であり、したがって、経済的健全性と地方税の課税標準の規模との関連は、地方自治体が地域の成長を真剣に捉えようとする際の主要な動機付けになるのである。

特定のイニシアチブを除けば、地方自治体は、住宅数の増加において一定の役割を担っているにすぎないし、企業関係税の課税標準でも関わりは限定されていると言えるだろう。イングランドにおいては、経済的成長等は、自治体の財源配分において何ら有利に働くことはない。なぜならば、現行の補助金制度では、課税標準のいかなる増加も補助金算定の際に算入されてしまうからである。住宅の増加は、カウンスル税の増税を負担する住宅数の増加によって地域コミュニティに有利に働くように見えるが、公共サービスを利用する住民数の増加は、コスト増をもたらすことにもなるのである。地方政府においては、企業関係税に関わる経済的成長等によって中央政府から配分される財源が増加するというところを通じて、長期的に利益を得ることが考えられるのみである。

インセンティブを与えるために導入されている特定のイニシアチブは、主に、開発に関するものであり、第106条と地域計画に関する上乗せ課税などであろう。家屋の新築へのインセンティブとしての住宅・都市計画補助金(Housing and Planning Delivery Grant)や、企業関係税に関連する成長による一般財源の増加を地方自治体に還流しようとする目的を

¹⁰⁷ *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2005.

持って、地方自治体企業成長インセンティブ制度(Local Authority Business Growth Incentives scheme)などが、近年、導入されている。

こうした制度は重要であるが、地方財政制度の外で運営される特別な制度であり、時として、複雑な配分基準が適用され、しかも、その基準も中央政府によって変更されることもあるという懸念もある。このような要因は、地方自治体が当該制度にうまく乗って長期的な意思決定を行うことができるかどうかを不安定にさせるものである。なお、第9章で、インセンティブを向上させる方法について論ずる。

8 結論

本章では、「場の形成」や地域住民の公共の福祉の増進のために地方政府が取れる行動を限定してしまっている諸問題のうち主要な問題を特定してきた。すべて、地方政府への住民の信頼やコミュニティの利益のために行動する地方政府の信頼に影響を与えている視点であり制度の中に深く刻まれている点である。もちろん、地方政府自身の対応や行動こそが、変革を起こす鍵であり、これらについては、第5章で論じる。しかしながら、中央政府でも変革が求められているのである。

本章で示したように、カウンスル税に関する問題と地方政府への財源配分のバランスは、重要な視点である。カウンスル税への圧力の原因や政府の制度への信頼の欠如、そして、地方政府の活動を束縛してしまう事項は、過度に中央集権化した制度に起因しており、当該制度の下では、地方の裁量権は狭められており、アカウンタビリティは不明でかつ混乱した状況である。このようなスケールの大きな問題に対抗していくのは、大仕事であり、今後、中央政府に求められることは、信頼され持続可能な地方税制度を維持し支援していくことである。そして、決定的なこととしては、地域による選択ができるような余地を拡大していくことであろう。

現政権は、地方政府白書と関連する法案において、本当に前進をしたのである。私は、諸問題に関する現政権の分析と多くを共有するものであるが、改革の目的は、深く、かつ、広いものであると信じている。その目的には、以下のものがある。

- **明確なアカウンタビリティ**を、誰が何の責任者であるか、について示すことであり、これは、税と支出決定を統制するのは誰であるかを明らかにして、サービスのコストおよび誰が説明責任を果たすことができ、果たさなければならないかを明確に理解できるようにすることを含むものである。このこと自体は、限られた財源の中で優先事項や選択を行って利するプロセスにおいて、地域のコミュニティが十分に関与できるようにするために必要な条件であると私は考えている。
- **裁量権の拡大**。このことには、以下の事項を含む。地方自治体が、自身の地域のコミュニティのニーズや選好に最も合った予算を編成し、収入を確保し、支出を決定することができるように、地方自治体の財政的裁量権を拡大すること。および、地域のニ

ーズに応じて地方公共サービスを執行し、地域のコミュニティのためにサービス内容を改善するのに新しく革新的な方法でパートナーと共同していけるように裁量権を拡大すること、である。

- **より良いインセンティブ**。地方政府が課税標準を拡大していくために、および、中央政府と地方政府とが、長年にわたり政府の制度を改善していこうとする目的を共有し、より生産的な関係を築き上げていくために、地方政府にインセンティブを付与することである。
- **認識されている不公平をなくしていくこと**。他の目的とともに、地方政府の制度全体における満足と信頼を向上させるために、不公平感をなくしていくことである。これは、困難だが重要な課題であり、私の諸改革案を評価する際にも、私は、以下のバランスを試みたところである。すなわち、年金生活者のような特別の集団についての関心から公平感を求めるにはどうしたらよいか、担税力や資産、税額と財産価値との関連に関する問題をどう考えるか、そして、給付に関する原則、すなわち、サービスの受益者がサービスのコストを支払うべきという原則をどう考えるか、といった点である。
- **効率性を絶え間なく向上させていくこと**。地方公共サービスの全体的な効率性は、現行制度におけるカウンスル税への圧力を緩和する上で重要な要素である。したがって、公共サービスは、可能な限り、費用対効果が最大限になるように提供されることが必須になってくる。しかしながら、地域コミュニティの公共の福祉の増進を求め、圧力に対して、できる限り効果的に対処していこうとすれば、当該コミュニティのニーズや選好に最も適合するように公共支出の配分をしていくこと、すなわち、公共サービスを可能な限り安価に執行することよりも、地域の優先事項に真に対応していくことが必須になってくる。これら双方の目的が、地域の選択をする際に、より求められることなのである。

もしも、地方行財政制度をより持続可能なものにしていこうとするのであれば、これら全ての目的に対処していくことが必要になってくる。こうすることによって、変化に適応し、人口動態や社会的問題、グローバルな課題によって引き起こされる圧力に対処していくことを可能にすることを意味している。それは、地域において、国において、国家間において、政策や政治的動向によって引き起こされる事態に対処するのと同様の対応なのであろう。

これらのテーマは、後の各章で提示する改革案を評価していく際に参照する目標値となるであろう。

第4章 改革に対する中央政府の対応

要 約

本章では、地方政府が「場の形成」という役割を十分に果たすことができるようになるために、地方政府制度に関してどのような改善が中央政府によって可能なかを検討する。最近の地方政府白書と関係法案の中における諸提案では、中央政府は重大な一歩を進めることを認識しているが、現政権が示した野心的な将来像に着手していく中で、中央政府は、さまざまなリスクや課題に直面することになる。だが、もしも、当該白書の示す利点が完全に実現されれば、それらは解決されるであろう。

主要な優先事項は、現行システムのアカウンタビリティを明確にすることであると中央政府は論じている。特に、それは、以下の事項を行う必要がある。

- 中央政府と地方政府それぞれの役割を明確にすること、それには、どのような地方政府の位置付けが最も良いのかという議論も含まれる。
- 地方の視点を明確にすることによって、業績管理のフレームワークを簡素化していくこと
- 地方政府が、自身のガバナンスを改善できるようにすること
- 国民と国会に対して、財政制度の透明性を高め、アカウンタビリティを果たしていくこと。これには、地方政府の財源に関する議論に対して情報を提供できるような独立し権威ある情報源が必要であろう。このことは、また、カウンスル税のキャッピング制度を中止すべきであることを意味している。キャッピング制度に至った動機は理解できる一方で、当該制度は、アカウンタビリティを混乱させ、意図したのと逆効果を生じさせてしまうものである。

地方政府白書によって、地方の裁量権を拡大し、選択できるようなシステムの道が開かれたことは歓迎すべきことであり、特に、その道は、新しい業績評価制度の導入によって、中央政府設定による目標値達成などの負担を軽減しようとする提案によるものである。地方の裁量権を確保するために長い時間がかけられてきたが、中央政府は以下の点で、その態度や行動を変革させる必要がある。

- 条件付財源付与、ガイダンス、そして、中央政府の何らかの意思表示という新しい形態をとって行われるソフトな統制には、正式な目標値の設定はしていないこと。さらに、本章で論じるように、現政権は、条件付財源付与のさらなる削減を確固として約束すべきであること。
- 財源に関する地方政府の裁量権は守られるべきであり、公共サービスのパートナーとの共同をしやすくすること。
- 地方政府が、地域の主宰者たる役割は、より正式な制度として支援されるべきであること。
- 地方政府は、地域住民の真の優先事項に対処するなど、資源配分の効率性を向上する

存在として認識されるべきであり、この効率性向上は、経営効率性を高めていくものでもあるのだから、当該効率性向上について、何らかのメリットが付与されるべきであること。

- 地方政府には、地域住民のために大志を抱き、力強い存在でいようという思いがあり、これは、地方政府の中からだけでなく、中央政府によっても鼓舞されるものであること。
- 経済圏(自治体の境界を超えた領域)のレベルでの取り組みは、柔軟であるべきであり、地域においてなすべきことを基にするべきであること。

本章では、以上の事項について、さまざまなサービスにわたって、すなわち、成人を対象とする社会的サービス、家庭ゴミの収集・処理、保健福祉、児童対象サービス、コミュニティの安全確保、経済開発を含む広範な領域について考察する。

1 イントロダクション

中央政府には、地方政府の枠組み全体についての責任があるのだから、全体として地方行財政制度のパフォーマンスに重大な責任を負っているのである。しかしながら、中央政府は、当該制度の一部のみに責任を持つのであって、市民に対して地方政府がしっかりと仕事をしていけるようにする責任を地方政府とともに分け持っているのである。現在、地方政府とその財政制度を苦境に立たせている問題の中には、本来は地域の決定に適切に任せておくべきことについて中央政府が責任を過度に持とうとしてしまうところに起因していることを、前章では議論した。

本章の議論では、地方自治体が「場の形成」という役割を果たし、コミュニティのニーズに柔軟に効率的に応えることができるようになるならば、政府の取組を変革する必要があるだろうという考察を明らかにしていく。後の各章では、財政制度に関する詳細で具体的な変革のあり方、および、地方自治体自身が、自らの「場の形成」という役割を十分に果たしていくべき際の変革のあり方を提案する。

2006年5月の私の報告書、『国家の繁栄、地域の選択と市民の関与』において、私は、地方政府がこうした課題解決をしようと立ち上がることができように、地域における裁量権の拡大や選択権の強化を論じた。その報告書で特に強調したのは、地方自治体に対するさまざまな中央政府の統制の負担であり、この負担が、地方政府の関心を上方向にそらして中央政府に向けて、地方のコミュニティからそらしてしまっていることである。

直近の地方政府白書である『強力に繁栄するコミュニティ(Strong and Prosperous Communities)』および当該白書に関連する法案では、私の2006年5月の報告書における提案の多くに直接応えており、今後について、かなり積極的な方向性が示されている。特に、私が歓迎することとしては、中央政府が設定した数多くの達成目標と地方自治体の業績管理の中心となっている業績管理フレームワークについて、どちらも大胆な簡素化を進

めようとしている点である。また、地方政府による関与を拡大していくことを強調しているが、これは、アカウントビリティと住民満足、そして、住民の信頼を向上させるためには鍵となるものである。当該白書とその実行計画の中には、そのほかにも様々な提案と改革が含まれており、地域における裁量権と選択権の拡大を可能にし、さらに、地方政府が、自身のコミュニティや住民に対して、より応答性を発揮するための方向性を強化するために欠かせないものなのである。

ここで、当該白書の全ての部分や私が提唱している他の事項について、詳細に述べることはしない。次節では、当該白書に反映されている目標の達成を阻みかねない事項やリスクを指摘するが、これらは、将来的には、地域による選択の余地を拡大したり、地域の活力やリーダーシップが発揮されるような条件を整備したり、そして、地方政府が最善な状況に向かい続けられるように、対処される必要があるだろう。本章では、また、地方政府は、いかにすれば、経済的繁栄を醸成していく役割を果たすことができるかを考察し、様々な特定サービス領域に対するインプリケーションについて議論する。

2 アカウタビリティの向上

現行制度においては、地方公共サービスに対する責任も、当該サービスへの財源充当の方法に関する責任も複雑で混乱している。第3章で示したように、この根本的な問題が、制度全体として混乱と不信を招いており、そのために、何か不都合なことが生ずると、中央政府も地方政府もともに、お互いを批判し合って、双方の政府ともに、住民の幸福のために最大限何ができるのかを問うことよりも、自身の成功に対する保証を求めようとするインセンティブを与えてしまっている。

したがって、地方行財政制度全体についてのアカウントビリティを向上させ、中央政府・地方政府ともに住民の幸福に向けて改善をし続け、お互いに支援しあえるようなインセンティブを付与することが緊急に求められていることであろう。そのためには、以下のように広範な課題にについて、改善が求められるところである。

- 中央政府と地方政府のそれぞれの役割を、より明確にしていくこと。このことは、中央政府と地方政府ともに、価値を高めていける領域は何かを明らかにしていくことを意味している。それとともに、中央政府によって設定される優先事項をさらに少数にしていき、その分、地域における選択の余地を残していくことへのコミットメントが求められるところである。
- 地方政府に対する新たな統制制度は、課題解決に向けた正しいものであって、地域における選択の余地を十分に確保し地域の優先事項の実行を可能にする一方で、地方政府に対する負担を最小限にするということを確認することである。
- 地域におけるリーダーシップや関与を効果的に促進していき、さらに、住民の期待やサービスに対する圧力にうまく対処していくために地域における選択をよりわかりや

すく知らしめることのできるような地方のガバナンス改革を進めていくことである。

- 地方公共サービスにかかるコストがどのようになっているか、支出や収入に関する意思決定がどのように行われているかということについて、より透明性を高めるためには、地方公共サービスの財源負担がどのようになっているかを明確にしていくことである。

1) 役割と責任を明確にしていくこと

中央政府、地方政府を問わず、その主たる課題は、公共サービスに対する政治的目標や国民の期待値が、これまでよりも高くなってきていることであろう。国民は、高品質のサービスが、国民のニーズに応じて、個別の要望に沿うようにして提供されることを望んでいるのである。一方で、国民の多くが(55%)が、サービス水準が国内において地域ごとに異なることには受け入れがたいと考えている¹⁰⁸。この報告書において、私は、国家の適正規模や公共サービスにおける妥当な投資額の水準を論じようとは考えていない。今後も、政権が違えば、こうした政治的問題提起についての判断を常に行っていく必要があるからである。しかしながら、住民が進んで税金を支払おうとする公共サービスについて、住民が期待するところを管理していかなければならないという決定的な要請もある。そうしないと、制度全体への信頼と満足度を損なってしまうと私は信じている。これは、中央政府と地方政府双方の課題なのである。

第2章では、地域住民の最大利益のために資源をどのように使うべきかの選択を十分な情報のもとに行っていくために、地域のニーズや優先事項、選好を理解するように、地域コミュニティと関与できる最高の位置に地方政府が置かれていることを論じた。また、何にお金を使うべきか、そして、地域の優先事項に照らしてみれば、どこで、どのように、そして、誰に対してお金を使うべきなのかということについて選択をする際に、必然的に困難なトレード・オフを解決しなければならないが、それをするのに、自治体は最良の立場にいるのである。こうした選択について住民に説明することが、住民の幸福と満足を得るのに欠くべからざることなのである。しかし、アカウントビリティが不明瞭になっていて、明確な説明を難しくしてしまう。なぜならば、地域住民には、当該地域に関して、うまくいったことやいかなかったことについて、誰に責任があり、変革を求めるには誰に持ちかければよいのかが不明になっているだろうからである。また、アカウントビリティが不明瞭だと、地域サービスの供給者を困難な状況に追い込んでしまうことになりかねないし、共同していけば解決できるような優先事項を地域サービスの供給者同士が分担することを非常に困難にしてしまう可能性があるからである。

アカウントビリティを明確にするのに最も明らかな方法があるとすれば、それは、国家

¹⁰⁸ BMG Research, *Lyons Inquiry Survey*, 2007.

が責任を有するサービスと地方が責任を持つサービスとを、峻別することであろう。が、正式に両政府の責任を分けてしまうことが不可能であるのは明らかである。公共サービスは、その性質からして、何をするかという点とどのように目的を達成しようとしているかという双方の点から複雑な性質を持っているということである。ほとんどの公共サービスには、おおむね中央で決定されるような要素が含まれているが、あるサービスは、地域で決定されるべきものもあり、あるサービスは、広域圏で、準広域圏で決定されるべきであるというものもあることから、意思決定は、さまざまな層の政府で行われるべきであることを示唆している。

こうした複雑さがあるにせよ、ある公共サービスは、多かれ少なかれ、地域で選択されるのが妥当であると指摘できるだろう。地方政府の活動全般にわたって、地域における裁量権を拡大し、地域で選択できることを多くしていくことが求められていることを私は論じているが、中央政府が全国の水準や目標値を設定しようという意志を持っているサービスや優先事項が、常に広範にわたってあることを私は十分に理解している。国による受給権付与の意識が根強い分野や、医療・教育のように特に水準の向上を民主的に求められている特定分野などでは、地方政府と中央政府の責任を明確に定義した上で財政的な仕組みもより明快なものにして、この「国による約束」を正式に表明することのメリットを、私も感じることができる。しかしながら、国による約束を定義し財源付与をしていくことには、課題がある。すなわち、全国どこでも財源的に心配がないようにする方法や、仕事の仕方ではなく達成すべき水準に集中できるようにする方法をどうするかということである。このことによって、国の達成水準に到達させるという目的と地域の裁量権と選択肢を拡大していこうとする要求とのバランスをとる必要性が強調されるようになる。第2章では、地方政府と中央政府とのバランスについての決定内容をどう考えていくかという原則を提示しており、私の2006年5月の報告書で最初に提示されたものである。

地方政府の改革に対する能力を認識すること

全コミュニティの公共の福祉を増進していくという共通のアジェンダに対して、どのように貢献していくかを認識するためには、中央政府、地方政府双方から、取組を変えていく必要がある。すなわち、中央政府は、地方政府が上手に対処できることをしようとしてはならないということであり、その逆もしかりであることを認識するということである。たとえば、地方政府は、市民とより緊密な関係を構築できるというメリットがあるために、市民の行動に影響を与え、公共サービスの計画や手法について見直しをしたりすることによって、以下の点で、市民と関与する上で、より有利な立場にいるのである。すなわち、市民が望んでいることについて関与できること、市民の期待することの中で取り組み可能な事項に関与できること、地方公共サービスの実効性を向上させるためにサービス利用者と共同する上で市民と関与できること、である。こうした共同作業は、地方政府の潜在的な能力として主要なものであるが、地方行財政制度の中で、十分に認識されたり開発され

たりしているわけではないのである。

地方政府の業績（中央政府の業績にも言えることだが）の中には、かなり改善を要する分野が数多くあることを私は認識している。しかしながら、制度全体に関する主たる課題は、それぞれの段階の政府に、比較優位が存在するということであって、この比較優位によって、あるレベルの政府が他のレベルの政府に比較してより良い仕事をできる立場にいることを認識することである。われわれの政府が全て、市民にとってより良い成果をあげることのできる能力を発揮できるようにする必要があるのである。

一方で、最善の仕事をしようとすれば、地方政府に限界があるように、中央政府にも限界があるという事実を理解しておく必要があるだろう。その限界の中には、中央政府に特有の実態という本来的なものもあろう。また、現在のスキルや行動様式、組織の仕組みによるものもあるかもしれない。現在、多くの人々が関心を持っていることとしては、中央省庁と中央政府の「中核部」とが、より実効性をあげていくためには、どのようにして力を結集していけばよいのかということである¹⁰⁹。また、現在進行中の改革プログラムとして、たくさんの中央政府委任のレビューがあり、これらのレビューでは、効率性と有効性を向上させる目的のために勧告を行ってきている。さらに、実行能力レビュー(Capability Review)では、中央政府各省庁のリーダーシップやスキル、実行能力を含む調査を、地方政府も同様の視点から進めているところである¹¹⁰。こうした調査等は、中央政府のさまざまな側面が目的に適ったものとなっているかということ調査することを明示しているものもあり、国家医療サービス(the National Health Service)や内務省の機能のように、かなり大きな議論になっているものもある。

現在行われている調査等によって提起された疑問や関心に対して私は解答を出そうとは考えていない。それは、この報告書の対象外だからである。しかし、中央政府各省庁の能力についての疑問は、地方政府の将来の役割を考察しようとする際に、大変重要な観点となるだろう。なぜならば、前述したように、政府制度を全体として、それぞれの政府の相対的な強みを最大限引き出し活用していくことができるかどうか、主要な課題となるからである。そこで、以下の点について、私は留意しておきたい。

- 中央政府と地方政府とが、どのような位置付けであることが最適なのかという問題提起をすることが適切であること。
- すべての層の政府に関する業績を問うこと。したがって、中央政府によって計画され執行される取組が、常に、地方政府による取組よりも優れていると仮定することを誤りであること。

¹⁰⁹ たとえば、以下の文献を参照。Darwall, R., *The Reluctant Manager*, December 2005.

¹¹⁰ たとえば、以下の文献を参照。Gershon, P., *Releasing Resources to the Front Line: Independent review of public sector efficiency*, HM Treasury, 2004; Lyons, M., *Well Placed to Deliver? Shaping the pattern of government service*, HM Treasury, 2004; Varney, D., *Service Transformation: A better service for citizens and business: a better deal for the taxpayer*, HM Treasury, 2006.

- 中央政府が関わりすぎていないかどうか、そのために、アカウンタビリティが混乱していないかどうかを問うことが妥当であること。

将来の実行能力レビューでは、中央政府各省庁が地方政府とどのようなパートナーシップを構築するにはどういう仕組みがよいのか、一方で、地方の裁量を守り強化していくには、どうしたらよいのかを検討することになるのではないかと。この取組には、中央政府の行動やソフトな統制について、後の章で行う私の勧告の中に勘案されるようになるだろう。

地方の自由裁量権が行使される分野を特定すること

現政権は、将来的に、国による業績測定制度を小規模なものとして、地域の優先事項や目標値の設定に関する全体的な取組については、全国規模で導入されている地方公共サービス合意(the Local Area Agreements)を通じた交渉事項とするということを、公表したところである。これらを実行に移すために中央政府に求められることとして、最終的に地方政府の責任とすべき分野をより明確にしていくこと、当該分野への介入を避けるべきことである。すなわち、地域ごとに多様性が生ずるという事実は不可避であるだけでなく、むしろ、望ましいことであるという認識を受け入れていくことが中央政府には求められるようになるということである。

これは、中央政府の課題であるが、地方のアカウンタビリティを格段に向上させることになるであろう。中央政府が尊重しなければならないことは、中央政府が必ずしも推奨しないし歓迎もしないかもしれない選択を地域コミュニティが行うことができるようにするという事実であって、地域ごとの違いに価値を見出すことであろう。それは、また、地方自治体や地域のパートナーにとっても重大な課題である。なぜならば、これまで現政権は、国設定による目標水準や戦略、使途特定財源という方法によって、国の優先事項の中から、中央政府から見た優先分野や関心事項を特定してきたからである。もしも、中央政府と地方政府の双方が、こうした旧来のやり方を克服できるのであれば、その結果としては、効率性が向上し、公共の福祉と地方公共サービスへの満足度が向上し、地域のニーズや要望に明確に沿ったものとなるということである。

中央政府において、より一貫性を保持していくこと

中央政府がより責任をもつべき課題、あるいは、地方政府と責任を分け持つべき課題について、各省庁の行動や各省庁から発せられるメッセージにはより一層の一貫性が求められるべきである。地方自治体から私の調査に対して提出されたものの多くが、この点を指摘しており、その典型的な意見として、以下を引用しておこう。

ホワイトホール内またはホワイトホールとそのエージェンシーの間における共同作業が欠けているために、大変なことになっているのである、たとえば、保健省が成人教育を推進しようとしている一方で、教育・スキル省では、そのための財源をなくそうとしている。また、内務省は、ドラッグ依存の治療とアルコール依

存の治療とともに、その重要性を認識しているのも関わらず、財源的な支援には消極的である。(サリー・カウンティ：Surrey County Council)

政府事務所の役割

中央政府に代わって政府事務所(the Government Office)が地方エリア協定(Local Area Agreement)の折衝の役割を担うようになったことで、政府事務所の交渉権限を明確にし、当該役割を遂行するスキルと能力を確保することが、今後、重要になってくるであろう。私のケーススタディによれば、中央政府との交渉に際して政府事務所を経由しなければならないということについて、自治体内では焦燥感があるというということがわかった。その理由は、意志決定権は、政府事務所になく各省庁にあると自治体が感じているからである¹¹¹。自治体の中には、政府事務所に、現在、地域の優先事項について判断をできるだけと地域に関する知識があるかどうかということについて疑問を呈するところもある。また、地域事務所の役割は、往々にして、中央政府の施策を管理して中央省庁の後知恵で批判しているように見えるし、地域の選択について統制と後知恵の批判を同時に行っているようなものである、と論じる自治体もあった。政府事務所について、その期待される戦略的な役割が増しつつある一方で、その役割にあったスキルを持っているのかどうかを懸念する自治体が多かった。

政府事務所に追加して負荷された価値は何かといえ、こうした問題に真に対処することであると、私は言わなければならない。われわれは都市を知っており、警察は都市を知っている。そして、われわれは、優先事項が何かを知っている。もしも、中央政府が言っていることを政府事務所が翻訳するという存在なのだとすれば、私は、むしろ、中央政府から直接言ってもらいたいのである。(地方政府の地域安全担当の上級管理職)¹¹²

このことが示唆しているのは、政府事務所の役割とは、当該事務所が最も価値を負荷できる地域をより明確に理解して、当該地域に焦点を絞り込んでいく必要があるということである。昨年刊行された政府事務所のレビューにおける勧告を、私は強く支持する¹¹³。政府事務所がより戦略的な取組を行い、スタッフがより適切なスキルを身に付けることができるように、政府事務所の役割を簡素化すべきという勧告を、特に私は歓迎したい。しかしながら、この新たな取り組みの強みとなる決定的な要因は、やはり、行動なのであろう。政府事務所は、地方に決定を任せべきことを明確に認識して、不適切に関与してしまうような奨励的な態度は、拒否すべきなのである。

¹¹¹ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry, 2007* – summarised in Annex H.

¹¹² Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry, 2007* – summarised in Annex H.

¹¹³ HM Treasury and Department for Communities and Local Government, *Review of Government Offices, 2006*.

当該のレビューでは、政府事務所が向かうべき課題とは、政策が統合されたものとなっていて、効果的に実施されているかどうかということを中心政府各省庁に求めていくという役割であると勧告している。政府の主たる省庁の中でも政府事務所と無関係なところもあるが（有名なところでは労働・年金省(the Department for Work and Pensions)）この役割は、私の考えによれば、真の価値を政府事務所に付加することができるのではないかと考えている。政府事務所であれば、個別省庁と中央政府全体に対して、自らの行動によって地方レベルで対処することのできる課題を反映することができるのであって、そのことによって、中央政府において、より強力な共同体を形成していく役割を演じることも可能であろう。これまで、この点によって、地方政府との関係を改善し、制度全体として機能できるようにしてきたのではないか。

2) 業績評価制度を簡素化すること

第3章で論じたことは、現政権の業績評価制度が、自治体の焦点を地域のコミュニティから逸らしてしまっていて、その代わりに、中央政府への報告という上昇志向の報告へと変えてしまったということ論じた。

自治体等監査委員会による規制の将来像に関する報告書は、地方自治体に対する規制についての今後の方向性を示すものである¹¹⁴。2008年4月から、自治体等監査委員会は、地方公共サービスの唯一の検査機関として機能するようになる。そして、大改正される予定の業績評価のフレームワークは、翌年から、新たな包括的エリア評価(Comprehensive Area Assessment)の形で導入される模様である。

新たな業績評価のフレームワークに関する地方政府白書の目的は、当該フレームワークに以下の点を求めることにある。

- 市民とコミュニティに対するアカウンタビリティを強化すべきであること。
- 地方政府と地方政府のパートナーとが改善を着実に進めていけるように、より大きな責任を付与していくべきこと。
- 国と地方のそれぞれの優先事項の間に、より良いバランスを求めるべきこと。
- いろいろな検査機関の間の協調関係をより一層高めていくべきこと。
- 地方自治体の業務改善への支援や介入について、そのプロセスを簡素化すべきこと。

これらの目的すべてについて、私は歓迎したい。仮に、完全に実施されるのであれば、業績評価のフレームワークに対する変化を起こすステップとなるであろうし、より規制を簡素化させることで、地方自治体の裁量の余地を拡大し、選択がしやすくなるのである¹¹⁵。

¹¹⁴ Audit Commission, *The Future of Regulation in the Public Sector*, 2006.

¹¹⁵ このことによって、私が意味していることは、地方自治体の行動や業績に対して中央政府や検査機関によって行われる広範な活動である。業績フレームワークは、規制だけでなく、ピア・レビューや同胞支援、その他地方政府白書に示されているメカニズムのような

当該の新制度を実施するには、多くの課題に留意していく必要がある。

第 1 に、最も重要なことであるが、当該規制制度は、誰が何に対して責任を有するかを明確にする必要があるということである。このことには、2つの側面がある。

1. 地方自治体が何に対して責任を持っているかを明らかにすることである。無論、包括的エリア評価では、各地方のエリアに対する 53 個の目標値(35 個の地方内で交渉して決定される目標値と初期の段階で設定される 18 個の義務的目標値)と 200 個の国による業績指標(包括的歳出レビューにおいて合意されているものである)に関連した業績の説明をすることが必要になってくる。しかしながら、新制度では、当該制度の主宰者である地方自治体への説明責任に対して適切なバランスをとる方法を求め、地域における他のサービス提供者とのパートナーシップによる地域エリア協定に導いていく方法を求めていく必要がある。それは、また、地方自治体の「場の形成」に関する広範な役割を認識する必要にもつながり、地域で設定した目標値や要望事項に反映されなければならないことであろう。これらは、中央政府が関与することではなく、将来的に地域住民の満足感にインパクトを与えることなのであり、新しいフレームワークの要素となるのであろう。
2. 個々の検査機関は何について責任を持っているかを明らかにしていくことである。責任対象が重複していれば、混乱に混乱が生じ、全地方公共サービスを一線に並べるといった制度の目的に資するものではなくなってしまう。地域エリア協定において合意された目標値以上の業績を設定することにおける中央政府の役割も、また、明らかにしていくべきであろう。われわれは、特定のサービスや課題について政府閣僚が公的に意見表明をするようにしていくことが、検査機関の責任として見られるようなリスクは避けていく必要がある。

第 2 に、当該制度は、制度上の均衡が求められるところである。このことは、リスクに対する検査へという動向に明確に反映されている。ほとんどのサービスにわたることであるが、地方政府の分野に対して介入が認められるのは、地域住民の公共の福祉を損なう甚大なリスクが生じかねない重篤な失政がある場合に限られるのである。提案されている制度では、リスクを判断するための 200 あまりの国設定の業績指標があるが、私の望むことは、地域の優先事項や特定のサービスに関して、地域ごとに公共の福祉にとってかけがえない事項は異なっているという事実を勘案してほしいということである。

第 3 に、検査や評価の取り組みに求められていることは、それらが地方自治体自身による改革を支援することに焦点を当てるべきであるということである。私は、向上開発庁(the Improvement and Development Agency: IDeA)と地方政府協会とが共同で開発した外部機

広範な活動を含んでいるのである。

関が合意し、コミュニティ計画に対して自己評価を行っていく仕組みや地域における自治体のパートナーと合意したコミットメントに対して、その進捗度を評価する「同胞チャレンジ(peer challenge)」を歓迎したい。同胞集団による支援が、必ずしも、国民が認めたということにはならないにしても、このことは、向上に向けて進んでいこうとする地方政府の能力や向上心を示す重要な要素である。しかし、同胞や規制官による支援やアドバイス、介入は、たとえ焦点を絞り意図も明確なものであっても、それらによって達成することのできることは、ごく限られているということを、当該制度は認識していなければならない。業績を真に向上させるためには、自治体自身の明確な責任と自治体自らの意志による行動が求められる。したがって、私は、自己評価と利害関係者の視点とを強調したいところである。

第4に、検査は共同で行うべきである。11 あった公共サービス検査機関が4つに統合された後でさえ、もう少し検査機関の数を少なくして、共同で効果的に検査を行ったり、検査機関の負担を軽減したりしようという動きがあることは事実である。私は、マイケル・フレイター(Michael Fraiter)による報告制度の負担を軽減しようとする研究の成果によって、検査の負担が軽減されることになるであろうと期待しているところである¹¹⁶。新しい包括的エリア評価では、地方戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)や地域エリア協定(Local Area Agreement)を通じて、地域のパートナーシップによる共同作業や優先事項の共有を十分に勘案する必要がある。そうすることによって、検査や評価は、各機関と当該機関が提供する公共サービス全般で本来の意味で統合されることになるのである。このことは、プライマリー・ケアや学校、警察、ジョブセンター・プラスに対して別々の業績フレームワークが適用されているが、これらをできる限りお互いに一貫性のあるものにして、地方政府に対する包括的エリア評価のフレームワークと整合性を持たせることに、さらに一層注力すべきであることを示している。

規制をする際には、もちろん、十分に情報提供されていなければならない。アウトカム・ベースでの国設定の指標は、その数を減らし明確なものしていくことが政府の約束となっているが、それらは地方自治体から要求された業績情報で構成されるべきである。業績の判断を行う重要な鍵となるべきは国民であり、その国民が、それらを閲覧可能であることが特に重要である。さらにモニタリング情報が必要であるという点では私は賛成である。たとえば、満足度(しかし、この測定方法を無頓着に使用することには問題があるが)などの必要性であり、地方自治体は、もとより、経営情報自体をモニタリングしようという要求があろう。しかしながら、さらなる情報の刊行を要求することが、国設定の水準の増加を間接的に進めてしまうようなことになってはならないということは重要である。

最後に、地方自治体は「場の形成」の役割を、どれほど果たしているか、地方自治体が、地域独自のサービスをどれほど効果的に提供していたかどうか、地方公共サービス全般に

¹¹⁶ Audit Commission, *Assessment of Local Services Beyond 2008*, 2006.

わたって、地方自治体の役割をどれほど有効に遂行したか、などを究極的に判断すべきは、地域住民であるという理念を私は強力に支援したい。業績フレームワークは、地域住民の能力を支援すべきであるが、どうしたらよいかを示すようなことはしてはならない。なぜならば、場所が変われば、裁量的取り組みも様々だからである。市民と関わるのに透明で効果的なメカニズムを設計し、政策や決定事項を情報提供し課題に挑戦していき、さらには、市民の考え方がどのように採り入れられているかを説明するのは、地方自治体のためなのである。

地方政府は、すでに、業績改善のために同胞支援を行うことの価値を認識している。地方政府協会の会長であるサンディー・ブルース・ロッカート卿(Lord Sandy Bruce Lockhart)は、地方政府において、「業績の悪い自治体には、逃げ場所があってはならない」ということを最近論じており、「地方政府協会によるゲーム・イニシアチブ向上(the LGA's Raising our Game initiative)」を立ち上げたところである¹¹⁷。自己規制によっては向上が望めないある種のサービスにおいて、国民の了解を求める必要性が常にあることは確かなのであるが、これは、とても有益なメッセージであると思っている。各種の地方政府が、地方政府部門全体の業績向上を強力に進めようとするほど、個々の地方自治体は、現在の状況から自らの業績向上をしようというのが明らかになってくるし、中央政府が介入することの理由はますますなくなってくるであろう。

無論、この課題に個々に挑戦し、コミュニティに関与し、そして、サービスの委任者や提供者としての役割に加えて、「場の形成」という役割を向上させていこうとすることは、地方自治体にとって、強く求められるところである。私は、このことを第 5 章で、さらに論じる。もしも、地方政府がそのようにできないのであれば、失敗から守り、失敗の影響を緩和するための規制をしていく役割を、法令上、維持していくことになるが、これは、ラスト・リゾート（最後の手段）の規制として理解されなければならない。

勧告 4.1

新しい業績エリア評価や業績フレームワークの他の取り組みによる負担とその効果とは、別個に評価されなければならない。そして、導入 2 年後に、報告書が刊行されるべきである。

この報告書では、以下の点を調査検討することになる。

- 新制度が、その目標をどの程度達成しているか、特に、場の形成や地域のイノベーション、応答性を、どの程度、獲得していったか。
- 他の外部評価制度・検査制度は、統合課題に対して、適切に対応していたかどうか。
- 当該検査等のフレームワークは、コミュニティのエンパワーメントという課題を評価し支援するのに、有効に機能していたかどうか。

¹¹⁷ New Local Government Network conference, 17 January 2007.

3) 地方のガバナンス構築のフレームワークを改善すること

市民が自身の代表を選出し、地方自治体に説明させることができる方法は、民主的プロセスが唯一というわけではない。しかしながら、民主的プロセスが、地域の市民、それが納税者かサービス・ユーザーか、住民かによらず、市民にとっての代表を決めていくことには強力な利点がある。地方自治体に対して、コミュニティ全体の利益のために行動する特別な付託をすることになるのは、まさに、この民主的プロセスなのである。このことは、お互いが異なる利益を目指している状況で、コミュニティ全体としてのニーズや要望を考慮しなければならないような困難な意思決定をするときに、特に重要になる。たとえば、開発行為をしなければならない場所についての意思決定や、いつ、どの学校や公共施設を閉鎖すべきなのかという意思決定である。

したがって、地域における民主的なプロセスが十全に機能することは、全ての人々にとって、重要なことなのである。市民の関心や関与の度合いが低いことや、特に、地方選挙において投票率が低いことは、地域と国にとって、重大な事態なのである。地方における説明責任を強化すること、コミュニティの関与を再度促進していくこと、われわれが統治する方法を改善して再活性化させていくことにおいて、地方政府も中央政府も共通の利益を有しているのである。

そのような改善ができるかどうかは、第5章で示すように、取り組みや行動における変革を地方政府がどのように起こしていけるかによっているのである。中央政府が取り組むべき課題は、地方自治体がどのように当該地域のコミュニティを統治するかについて責任を持つことを促進し可能にし、さらに、地域特性に対して機能するようなガバナンス構造の価値を設計して、その価値を証明するようなフレームワークを設計することである¹¹⁸。たった一つのモデルで全域に機能することなどないだろうし、当該モデルや取組に対して中央政府が過度に進め方を示してしまうようなことをすれば、地域における決定を誤った方向に導く結果となってしまいかねないし、また、イノベーションに対して悪影響を与えてしまう可能性もあろう。

地域のリーダーシップ

自治体が機能しているフレームワークは、当該地域のガバナンスを向上させようとする力を殺ぐこともあろうし、強化することもあろう。したがって、私は、全議員を同時に4年ごとに選出しようとする昨今の意思決定を歓迎するものである。これは、選挙委員会(Electoral Commission)が私に対して提出したもののなかで、強力に支持されていた内容であ

¹¹⁸ この点は、Sue Goss, Principal at the Office of Public Management, at the SOLACE conference in October 2005.によっている。

る。同じ意味で、私は、1人区への動きに対するレビューを自治体側から選挙委員会に求めることができるようにする提案にも賛同するものである。こうした改革によって、自治体は、新たな取組による実験をすることができるようになり、自らの地域で最高の方法を見つけることができるようになるはずである。

現政権は、アカウンタビリティの観点から、地域における強力で明確なリーダーシップの役割を強調してきた。特に、公選首長の存在と議会におけるリーダーの役割を強調している。リーダーシップが重要であることに私は賛同するものの、地方政府に関する国家のフレームワークを構築する際にわれわれが認識しなければならないことは、効果的なリーダーシップが唯一のコンセプトなのではなく、どこでも同じ取組を求めるという対処法になってしまってはならないのである。

たった一人の人の能力や有効性に制度的に過度に依拠してしまうことには、リスクが伴うのである。実行力ある首長のリーダーシップについて国際的な比較事例から見れば、公選首長ならばアカウンタビリティを果たせるようなリーダーシップがあるかどうかには議論があるところである。私も、アメリカやヨーロッパの都市において、強力なリーダーシップを発揮し、その仕事を成し遂げているような事例を目にし、印象的であった思いがある。たとえば、シカゴ市長には、わが国の地方政府に比較すれば、広範な権限が与えられており、特に、課税権において顕著である。うまくいっている部分としては、利益の連鎖を築き上げていくことや、都市の再生や経済的役割の再形成に対する投資を住民や企業と協議していくことのできるリーダーシップであろう。

私は、また、集合的なリーダーシップや多様な利害関係を代表することのできる制度を考えると、現行制度の利点の一部を失いかねないような地域全体のリスクを一個人に負わせていることに対して懸念を抱いているのである。コミュニティとは、複雑で広範な基礎を持つリーダーシップであり、さらに、多くの機関における人々が求めるようなリーダーシップに基づいているものである。

相異なるコミュニティに対する「最良の」ガバナンス・モデルにおいては、そうした多様性が前提となっているとすれば、時代が変わるにつれて、リーダーシップのモデルも、地域によって変化することが求められる可能性があることを認識することは重要なことである。2000年地方自治法の成果から得た教訓をわれわれは学ばなければならない。すなわち、当該法律では、良い面も多々あったにせよ、無任所または執行部にはいない議員を最大限活用することに失敗し、そうした議員の多くが制度の中で阻害されてしまったという当該法律におけるガバナンス・モデルの教訓である¹¹⁹。改革のゴールをどのように達成するかという点について、自治体側に選択の自由が、より広く与えられていたならば、こうした事態は避けられたであろう。

¹¹⁹ Gains., F., *Early Outcomes and Impacts: Qualitative research findings from the ELG evaluation of new council constitutions*, Department for Communities and Local Government, 2006.

したがって、現行の法案で提示されている新しいガバナンスの仕組みの下で、地域が、直接公選首長を選択するか、執行部制度を選択するかという選択肢を設けて、決定的にしまわれないようにすることが、重要なことであろう。もしも、地域住民が、公選首長モデルやその他のモデルについての試行が失敗だったと感じているのであれば、地域住民が望み、当該地域で有効に機能するであろうという予測の下であるという条件で、間接公選モデルを選択する権利が与えられていなければならない。現政権の現行の提案では、直接公選モデルを選択した自治体が、間接公選モデルへと転換するには、直接公選モデルのための住民投票をしてから10年を経た後に出ないとできないことになっている。一度選んだモデルに何ら利点を住民が感じていないのであれば、当該のリーダーシップモデルに堪えるには、10年間は長い時間であろう。

勧告 4.2

現政権は、地域環境に最も適合するリーダーシップモデルを地方のコミュニティが選択でき、適当な時期に、当該モデルを変更することのできるような裁量権を、地域コミュニティに付与すべきである。

事務局役職員と議員の役割に関する中央政府による義務付けを減らすこと

中央政府は、また、児童サービスについては主たる職員と部長の必置および成人の社会的サービスについては部長の必置とを規定しており、後者については、当該の役割をどのように充足していくかについて、詳細な規定をも設けているのである。大部分の自治体では、こうした役職規定について何とか問題なく対処して、地域の環境に合った自治体構造を構築しているが、ある自治体からは、こうした規定は、地域において最も効率的な自治体組織を自ら構築していく能力やプロセスを束縛してしまう可能性がある、私に対して指摘したところもあった。

無論、自治体のさまざまな責任をどのように切り分けて考えればよいかということについて、単一の、または、特別の方法などありはしない。統合しようとする強力な意識が、児童サービスや成人サービスの顧客のような人々に焦点を当て、顧客主義を促進していく傾向を生み出してきたのである。しかし、いなる構造も、問題をはらむことになる。たとえば、児童サービスと成人サービスとを分けることによって、児童期から成人期への移行期をどうすればよいかという新たな課題を生み出すことになるのである。このことは、特に、青年に対する教育とスキル習得訓練に関する課題へとつながっていく。同様に、児童および成人に対する社会的サービスも、社会的弱者である家庭と関連して非常に密接に共同していく必要があり、児童の保護が必要な場合は、特にそうである。

勧告 4.3

現政権は、主要議員と事務局役職員の役割を、これ以上規定しようとするべきではなく、現在の必置規定についても、見直しをすべきである。

4) アカウンタビリティを果たせるシステムへの財源配分をすること

財源配分は妥当かどうかという議論

現行の財政システムが複雑であり、透明性を失っていることは、第3章で論じたように、明確なアカウンタビリティに対する障壁となっている。財源配分が「妥当」なのかどうかについて決定的な見解にいたることは、中央政府が現行制度下でコミットしている事項への財源配分でさえ、現実的には不可能であると、私は信じている。これは、ある意味では、年間で1400億ポンドに及ぶ支出に対する圧力について評価することが、本来、困難であることの裏返しでもあろう。たとえ、それが、現行制度で決定されていることであってもである。

1990年代初頭における改革目的は、わが国の全地域において、同一水準のカウンシル税で、同一水準のサービスが提供できるようにすることであったが、現行の公式補助金配分制度では、全国どこでも同一水準のサービスが可能になるように補助金配分をしていこうという目的を明示したものはなっていないのである。しかしながら、この目的は既に達成されていないことは明白であり、地方自治体の支出の「妥当な」水準について、中央政府による規律密度の高い規定が求められた。したがって、現行の財源配分モデルでは、この目的を避けようとしてきたのである。2006年度における新配分制度への動きは、一般的には「4つのブロック・モデル(the Four Block Model)」(付録A参照)の名前で知られているが、このモデルでは、補助金額の毎年の変化は絶対的な数値ではなく、相対的なニーズや財政力によって決定されるべきであることを明確にしたものである。

しかしながら、補助金制度について、個別地域における「正しい」支出水準を中央政府が決定することの現実的な可能性が否定され、政策コストがかかることが認識されるようになる一方で、政府声明や文書では、国民は全国どこでも、さまざまなサービスについて、同等に高い水準のサービスを期待できるようになければならないことを示唆するような内容になっていることがしばしばである。このような非現実的な期待を抱かせるようなことをすると、地域の段階で圧力を効果的に対処していくことが難しくなり、カウンシル税の上昇は誰の「失政」なのかという疑問を生じさせることになるが、実際、この疑問に答えることは絶対に不可能なのである。

地方政府に対する圧力を総合的に評価することは、歳出レビュー(Spending Review)のプロセスで行われていることだが、当該プロセスでは、地方政府を含めて、さまざまな利害関係者が加わって行われているものである。しかしながら、補助金総額の最終決定や補助金の配分方法についての決定内容については、全体的に不透明である。したがって、財源配分が、地方政府にとって妥当と考えられる水準なのかどうかを判断することは、不可能

である。この問題は、2003年度のカウンシル税増税の原因に関する自治体等監査委員会の報告の中で採り上げられているが、われわれの調査に対する回答の中には、以下のような意見がある。

国によって配分される財源が自治体に届いたことを現実的に示すことは、常に不可能なことであったし、今でも、理論的に示すことはできないのである。公式補助金は、カウンシル税納税者への一般補助金という姿にある程度近づいており、これまでのように、個別サービス群に対する財源配分であるがゆえに自治体は同一水準のカウンシル税に対して同一水準のサービスを提供できるようにするための手法ではなくなってきたようである。(ロンドン財務管理官協会)

現政権は、中央政府各省庁が地方政府に対して新たに負担を課す場合は、いかなる負担も補助金制度によって財源付与がなされなければならないという政策を明確にしている。この政策はあくまで直截的な方針であるものの、当該政策の背景にある原則は評価できる。地方自治体から受けた意見では、全自治体にとって十分な財源配分を必ずしも保証していないのではないかというものがあつた（特に、第3章、9章での議論のように、補助金配分が「歪められてしまった」後では、そうした状況であろう）。しかしながら、この政策が対象としているのは、地方自治体予算に対する全般的な圧力というよりも、中央政府の要請における変動部分についてのみなのである。

地方自治体に対する財源配分総額が、地方自治体の望むとおりに全てのことが執行できるようなものかどうかを、誰が見ても正確に決定できるようなシステムを構築することは、不可能なことであろう。財源配分システムが、単に、インプットや実コストに焦点を当てて、アウトカムには焦点を当てていないようなシステムを私は進めようとしているわけではない、にもかかわらず、地方政府が何を執行するかということについて中央政府が確約するのであれば、財源配分システムに求められることは、執行するべき仕事ができるだけの十分な財源を配分することを確約することであるということは必須のことであろう。そして、地域住民に対して、地方政府や中央政府の活動を、さらに明確に理解できるようにするような財源配分システムであろう。

短期的に、このゴールに最も直接的に向かっていく方法は、中央政府によってなされる国の公約の内容と方向性について、地方政府の財源によって行われることになってしまう部分を少なくすることである。中央政府によって設定される目標値や指標の数を減少させるというコミットメントや地域の裁量権を拡大し、設定される選択権を拡大していくという私の勧告が、前述の直截的な方法に資することになるだろう。こうすることの方が、少なくとも、地方公共サービスに対する財源配分が、当該サービスのうち国が公約したことを実施するのに十分な規模であることを保証することよりも、現行では容易なことであるに違いない。もっとも、十分な規模と言っても、現行システムにおいて、十分な財源はどの程度なのかを特定することなど、絶対にできないことかもしれないが。私は、討論の余地をなくそうと言っているのではなく、むしろ、当該システムが、全体として、市民にとって

の優先事項について中央政府と地方政府との間で生産的な議論をすることを促進しようとしているのである。

透明性の向上

地方政府に対して交付される財源が正しく使用され、バリュー・フォー・マネーを達成していることを確認したいと中央政府が願うことは、理解できることであるし、全く正当なことである。もちろん、私は、地方政府がこの目的を共有していると論じたい。私の目的は、財政制度の持てる力を向上させることであり、そのゴールの達成だけが目的なのではなく、中央政府と地方政府とによって、国会と国民が財政制度を全体としてよく機能していることを理解できるように支援することも目的である。

私の調査に対する提出物の多くが、財源配分システムの透明性を向上させる必要性や、当該システムの目的、どのように当該システムが透明性を確保するのかについて、理解と議論の質を向上させるような考え方で論じていた。

この方向性で進めていくための一つの方法としては、当該問題に対して専門的でバイアスのかからない見解を提示できるような、より独立し権威のある声明を出せる仕組みを導入することである。当該声明では、議論の双方の意見に対する賛否両論を述べることができるので、国民は、現在取り上げられている問題についての理解を深めることができるし、国民と国会とが、独立してバランスの取れた情報源をいつでも確保することができるようになるだろう。2003年度のカウンシル税率上昇に関する自治体等監査委員会の分析は、この種の役割を果たしたのである。当該問題に対するコメントの中で有用と考えられる例を挙げると以下のとおりである。

- 地方政府に新たな負担を課する場合のインパクトは、当該負担に対する財源と比較して、大きすぎるか、小さすぎるかのどちらかであったか。
- 地方公共サービスに対する将来的な圧力について、どんな証拠が入手できるか、費用に対する当該圧力についての合理的な仮説はいかなるものなのか。
- 財源配分システムは、その目的に適合しているのかどうか。特に、中央政府によって公約された事項に対する財源配分については、どのような状況なのか。

こうした問題意識は、地方政府への財源配分と地方政府の優先事項に関する議論に、より有益な情報を提供し、議論を生産的にしていくことに資するであろう。また、デンマークやスペインなどの他の国々では、地方政府への財源配分が機能しているように見えるが、そうした国々のように、コンセンサスの得られるような方向に進んでいくのに、この種の議論は資するのであろう。イングランドの状況については、おそらく、わが国の政治的文化が、中央・地方政府の間でコンセンサスを求めるよりも挑戦的であり、敵対的であるということに一部帰する部分もあろう。が、それは、補助金等財源配分がどのようにされているかということについての中立的な評価と独立的説明の試みとがないことによるものであろう。

独立委員会

財源配分システムにおける透明性を高めていくためのメカニズムの一つとして挙げられるとすれば、独立委員会であろう。論者の中には、広範な役割を果たしていく独立委員会を提案した者もいる¹²⁰。私の調査に関する地方政府協会の最終意見書では、以下の委員会を設立することが提言されている。

- 財源配分と均衡化を取り扱うことを含む、全体的な財源配分レジームについての受託責任を果たしていくもの。
- これまでの諸資料と課税標準価額とを保存するもの。後者については、評価事務所からの委託事業をすることで対応可能である。
- 使用料・手数料についての分権を規制するもの。また、新しくレジームかレジームの選択肢について、調査してアドバイスを行うもの。
- ビジネス・レイトの再地方税化について、規制的なフレームワークを設けるもの。
- 当該システムの統合を支援していくために、調査・指導を行うもの。

こうした役割について、個々に適用しているケースがあることは事実だが、独立委員会によって、すべての役割をこなしきれぬものでもないし、また、すべきでもないとは信じている。独立機関の仕事に関する主要な側面は、当該役割が非常に明確に定義されていることであり、中央政府または地方政府の意思決定とすることが妥当であるべき事項について、後追いで決定したり、その決定を損なったりするようなことは求められていないということである。したがって、財源配分に関する委員会が、財源配分についての優先性を政治的に判断するのだとすれば、それは、不適切なことであると私は考えている。しかしながら、独立委員会は、財源配分の目的が実際にどの程度まで達成されているかということや、自治体間の補助金配分を通じて財源配分の目的を達成することについて独立した声明を出すことは有効にできていると考えられる。オーストラリアの英連邦諸国補助金委員会(the Australian Commonwealth Grants Commission)が、モデルとして可能性のあるものを提示してくれている。当該委員会は、連邦政府から州政府への一般財源の配分について、連邦政府が設定した条件に照らした配分額を相対的視点からアドバイスしている。

委員会による意思決定が透明ならば、このモデルは、財源配分の意思決定が中央政府の財源負担すべき事項について明確に計算された要望を基礎にして財源配分を行っていく方法について理解を共同で行えるようになるであろう。このことは、また、配分プロセスにおいて、より大きな信用と信頼を確保し、客観的基準に依拠していることを確認することができるようになるだろう。それは、また、地方政府への財源配分に関する独立した見解

¹²⁰ たとえば、McLean, I., *The Fiscal Crisis of the United Kingdom*, ESRC, 2005; McLean, I. および、McMillan, A., *New Localism New Finance*, 2003; さらに、自治体等監査委員会による *Passing the Bucks: The Impact of SSAs on Economy, Efficiency and Effectiveness*, 1993.

を提供することになるし、配分に関する基準が期待する均衡化を達成したかどうかを実証し、異常値などを発見し、配分額が中央政府の目的を支持していることを確認するということも意味しているのである。

このような目的は、経済協力機構(Organisation for Economic Corporation)と OECD とによるこの分野に関する業績に支持されており、当該業績では、以下の点を勧告している。

[補助金制度の改正のための]一般的原則についての意思決定は、中立的な専門知識という基礎に基づく国家的機関に留保されるべきである。広域政府の意見は重要であるが、客観的な議論を促進するような方法を創り上げる必要がある。たとえば、中立的な専門機関から情報提供される諮問機関などである。また、広域政府代表のアドバイスは、補助金制度の技術的な面に集中すべきであり、原則ではなく、従属変数の推計や統計データの質などに集中すべきなのである¹²¹。

新たな負担に係るコストを明らかにすること

委員会であれば果たすことができると考えられる最も重要な役割のひとつが、中央政府によって地方政府に課される新たな役割の実コストに関する実証を示すこと、中央政府、地方政府、国会、そして国民の間に、新たな負担が適切な財源手当てがなされて、しかも過大な財源手当てでもないという点で信頼関係を改善していくこと、であろう。

しかしながら、この役割は、会計検査院(the National Audit Office)や自治体等監査委員会(the Audit Commission)、あるいは上記双方の組織による合同チームなどの現行の独立機関によっても可能であろう。これらの機関にはすでに評価に関する専門技術があるため、この新たな役割を当該機関にお願いすることが、最も費用対効果が高いと言えるかも知れない。しかし、当該機関が行うとしても、何らかの合同会議や独立機関、あるいは、国会内の委員会のような合同機関、中央・地方政府パートナーシップ(the Central Local Partnership)に、正式に報告することが必要であろう。

補助金配分へのアドバイスを行うために、あるいは、新たな負担にかかる実コストについてのコメントを行うために委員会制度が導入される場合、当該委員会は、独立し超党派であると外部からも見られること、さらに、地方政府、中央政府の双方および国会に関与することができ、これらの者から尊重される立場であることが不可欠である。したがって、委員会の役割から見たその立場や委員選任の手続きについては、熟考がもとめられるところである。

勧告 4.4

地方財政制度の目的について透明性を向上させるようなメカニズムがなければならぬ。特に、中央政府・地方政府は、以下の点で合意が求められる。

¹²¹ OECD, *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, 2005.

- 中央政府は地方政府に対して何を求め、その財源をどのようにして確保すべきか。
- 地方政府の活動に関する財源以外の面について、中央政府が適切に影響を及ぼす方法はどのようなものか、当該の影響は、どの程度までを限度とすべきか。

上記の点は、正式に文書化されなければならない。

勧告 4.5

現政権は、国民や国会に提供する以下の点に関する情報が、より独立性をもったものであるような方法を考えるべきである。

- 中央政府による新たな負担に要する実コスト
- 中央政府やエージェンシーによって地方政府に課される目標値や業績経営およびソフトな統制という実際の負担
- 地方政府の新たな義務となる事項に関する一定期間における累積負担が、地方政府への財源配分額に対して過大なのか過小なのかということ
- 地方公共サービスに対する将来的な圧力や効率化の余地について得られる証拠、および当該圧力によるコスト増や効率化による節減額に関する合理的な仮定がどうなっているかということ
- 中央政府と合意した内容について地方政府が実施可能となるという点で、財源配分システムが、当該合意内容と見合ったものかどうかということ

第9章では、どのような種別の納税者(あるいは、利用料金支払者)が、いかなる公共サービスの費用を支払っているかという点についてのアカウントビリティに関する他の疑問について議論する。

カウンスル税のキャッピング

現行制度における主たる混乱は、カウンスル税の水準設定を誰が責任を持って行うのか、ということへの疑問である。第3章では、カウンスル税のキャッピングが、地方のアカウントビリティとされてきた地方税に対して中央政府の統制を強化することによって、現行財政制度におけるアカウントビリティの混乱を引き起こしたと論じた。私の調査に係るサーベイでわかったことは、国民の意識では、カウンスル税の水準を設定するのに最も発言力を持っているのは自治体であり、その次が地域住民であり、その後中央政府だということである¹²²。キャッピングは、地方における所有者意識にダメージを与えるものである。

キャッピングの存在は、中央政府と地方政府とが、地方行財政制度の機能不全を起こさせてしまうことを考えさせる予兆である。そのことは、カウンスル税の増加に対する短期間の質問回答において、カウンスル税増税が全ての地域における地方行財政制度の問題の予兆であり、すなわち、地方自治体の予算編成ひいては地方税への圧力であることを、地

¹²² BMG Research, *Lyons Inquiry*, 2007.

方政府の裁量権のなさや不明確なアカウンタビリティとともに、示されている。私は、この報告書の中のいたるところで、問題の背景となっている事象が早急に対処すべきであることを論じている。

昨今の現政権による当該権限の行使は、いずれも、2003年度におけるカウンスル税の高い上昇率という現実と、当該現実に対するメディアによる中央政府介入に関する国民の関心と要望を発端として、税率上昇率を穏当な水準にしておくことが可能であるべきという中央政府の関心を反映したものである。地方政府もまた、カウンスル税納税者に対する大幅な増税のインパクトに関心をもち、カウンスル税増税を最小限にしようとして一生懸命になっているという事実は、地方議員や地方政府職員の多くから私の調査の過程で提示されていたメッセージであるが、あまり知られていない¹²³。

しかしながら、現行制度は、地方自治体が十分に説明責任を果たすことなくカウンスル税を増税する余地を与えていることも事実である。キャッピングは、地方公共サービスに対するアカウンタビリティが、中央政府に集権されている程度を反映したものである。仮に、諸大臣が、地方公共サービスの問題に対する批判が門前払いされていると感じるのであれば、当該サービスの財源に関して統制権限を持つとすることは、比較的、論理的なものに見えるかもしれない。私は、この中央集権が、いかに地方支出を中央統制しているかをコメントしたことがある。キャッピングは、この統制を地方税にまで部分的に拡大したものであるが、中央政府の行動よりも、むしろ、地方自治体の失政を対象にするための道具として提示されている傾向があるというのが、私の議論である。

カウンスル税の上昇によって、地方政府がしている仕事のうち良い部分に対して住民が注目しなくなったために、長年にわたる地方分権の動きを損なっている。私は、キャッピング制度が地方のアカウンタビリティやインセンティブ、裁量権拡大などの動きを阻害することで、カウンスル税の増税率を全国一律にしようとすることのメリットを強化していると信じている。歳出圧力をより効果的に処理できるように裁量権を拡大し、地方政府の活動に対する中央統制を縮小していくことによって、カウンスル税の増税要因となる圧力が、時間をかけて小さくなっていくに違いない。本報告書における勧告は、これを達成することを目的としている。一連の勧告の中で、現政権がキャッピング権限の行使を止めて、歳出圧力に対処し地方自治体がカウンスル税率を設定できるように、地方のアカウンタビリティを強化することが必須のことと私は信じている。現政権がそうするためには、もちろん、現政権の勇断が求められるだろうが、キャッピングの廃止ほど、地方分権が21世紀への主要なアジェンダであることを、より明確に、かつ、根本的に示すことができるものはないであろう。

勧告 4.6

¹²³ 第3章では、カウンスル税上昇の原因に関する議論を十分に行っている。

現政権は、カウンシル税減税への圧力としてのキャッピング権限を行使することを止め、そして、当該制度を廃止すべきである。そうした上で、税と歳出の決定に関する地方のアカウンタビリティを再確立する一連の手法を作り上げることである。

徴税依頼

第3章では、財政制度の複雑さが、アカウンタビリティの障壁になっていることを示した。徴収依頼システムによって、さらに、複雑さが増しているのである。徴税依頼自治体は、主に、カウンティ、警察、消防であり、これらの自治体は、徴税自治体に対して、当該自治体に代わってカウンシル税を徴収するように指示するのである(徴税依頼自治体のフルリストは、用語集を参照)。したがって、カウンシル税の納税通知書には、さまざまな地方自治体からのたくさんの徴税依頼額と課税額とが含まれることになる。カウンシル税の納税通知書に表されている情報をさらに明白にしようというケースもあるかもしれないが、カウンシル税納税通知書の内容は、法令で厳格に規定されているのである。この問題は、第9章で取り扱う。

ほとんどの徴税依頼が、キャッピング制度の対象となるが、例外は、パリッシュの徴税依頼書であり、このことは問題視されているという回答もあった。これは、特に、パリッシュへ所管が委任された事項が増えてきていることによるであろう。何人かのパリッシュの回答者と以下のイシトフェア(Isitfair)によって示されて見解では、法定でないサービスで上層団体のサービス・機能となっていたものが、ますます、パリッシュによって執行されるようになってきたが、これが、パリッシュの徴税依頼額の非常に大きな増額になってしまったということである。

全国のカウンティ、タウン、パリッシュにおいて、ますます多くの自治体が(法定されていない)事務のコストが、最近増加してきており、当該事務についてのカウンシル税における負担割合も増加してきている。その増加は、カウンシル税を5%引き上げる規模のものである。(Isitfair)

また、分権は、上層自治体からパリッシュへとコスト負担を移転する手法に使われかねないと論じる者もいる。

この時代になって、主たる自治体(訳注: カウンティ、ディストリクト、単一自治体)において合意があれば、従たる自治体(訳注: タウン、パリッシュなど)は、地域住民に対して種々のサービスを提供することができるわけだが、当該主たる自治体に対して、当該サービスの財源を確保する圧力などない。ケイシャム・タウン(Keysham Town Council)では、より多くのサービスが従たる自治体に分権されることを求めており、その際には、財源もセットであることを望んでいる。

(Keysham Town Council)

入手可能なデータによっても、この議論を裏付けるものがある。すなわち、1998年度か

らパリッシュの支出が1億5400万ポンドから2億6000万ポンドへと激増しており、これは、1998年から150のパリッシュが新設されたことにもよるものの、現存のパリッシュの仕事そのものが増加したためでもある¹²⁴。しかしながら、中央政府のデータで、パリッシュの財政について、この議論を検証することのできるものは、ないのである。さらに、パリッシュは、上層自治体から、責任を「押し付けられる」ということはありえないということになっている¹²⁵。

裁量権の拡大を自発的に可能な限り求めていく取り組みは正しいという確信が、私にはいまだあるのである。パリッシュは、もしもパリッシュが継続しなければ、当該サービスがコミュニティ内でなくなってしまうようなサービスについて、自ら取り組んでいくことについて、積極的な見解を持てるように鼓舞されるべき存在なのである。パリッシュの徴税依頼は、コミュニティが自ら行動を起こしていく能力を支援するために、地域の裁量権を拡大する重要な手法である。次章の適当なところで、地方政府におけるパリッシュ以外の自治体が、分権をしていくための積極的なステップを進めていく必要があるということ論じることにする。

3 裁量権を守ること

地方政府白書では、地方政府の裁量権拡大を進めていくシステムについて、歓迎すべき道を開いており、それは、特に、事業のアウトプットやプロセスではなくて、アウトカムに焦点を置くことで中央政府設定の目標値の削減を行うことによるものである。このことは、私が2006年5月の報告書で概略を示したアウトカムに直接応えようとするものであり、大変歓迎されるものである。

これは、2007年包括的歳出レビュー(the Comprehensive Spending Review 2007)を通じて解決に着手すべき問題であろう。中央政府によって策定される目標値や指標の数を削減させたからといって、それが、中央統制を弱めることに十分に反映されない。中央統制の中には、それどころか、使途特定補助金やソフトな統制のような透明性が低く数値測定が容易ではない他のメカニズムへと情報が「漏れて」しまうリスクもある。

これはリスクであると、私は信じる。それは、現政権に悪意があることを疑っているからではなく、このやり方には、地方政府と中央政府の思考法に多大なる変化を要求するからであり、変化しなければならないのは、これら政府だけでなく、市民とメディアもそうだからである。それは、また、わが国の全ての人々に対して改善をもたらすことへの希求であり、ある地域で見られる問題が、他の地域で起こらないように防いでいこうとする望

¹²⁴ Local Government Financial Statistics England, Communities and Local Government, 2005.

¹²⁵ Hilder, P., *Where's the Money? Neighbourhood governance and the future of local finance*, Young Foundation. 2006.

みである。そして、全てがホワイトホール(訳注：中央官僚)による統制が可能ではない事象について、責任を取ろうとする良く練られた意志でもある。私は、これらのことが、地方政府白書の意図するところを損ねてしまうのではないかと危惧をする。もちろん、こうした傾向を悪化させてしまうシステムの中に、インセンティブがあるのだとも考えられる。たとえば、新たに目を引くような国家のイニシアチブを開発し、実行しようとする省庁次官(junior minister)や事務職員の能力が、ある種、成功の印と見られており、長年の間、政府における多くの目的の中でも、主たる目的とされてきたのである。

地域の裁量による事項については、地方議会に任せていこうと軸足を移すことを大臣は求められるようになるし、さらに、中央政府は、ロビー集団や専門的組織、代表機関などの特定の目的に中央政府の行動を合わせようとすることを拒否し、その代わりに、当該集団と地方政府とを共同させるような状況へと変化させることを求めるようになる。このことは、将来、関係する個人の思考方法だけでなく、国会そのものの思考方法をも変えることを求めるようになるであろう。「郵便番号くじ」の危険にあまりに支配されてしまっている国では、この方向性へのチャレンジを軽んじるべきではないのである。

1) ソフトな統制の誘惑を拒否すること

政府部門のすべての構成員、すなわち、大臣、省庁、エージェンシー、そして、政府事務所は、ソフトな統制ツールの使用を最小限にし、公式な統制を非公式な統制に代替することを避けようとするところがある。中央政府は、地域の選択を尊重し、価値を見出すがゆえの地域間の相違を尊重する方法であるべきであり、ただ単に国設定の目標値を使わないということだけでなく、上記のツールを一切使わないよう制限すべきである。地域による意思決定の余地があると、常に、そこを中央政府の指導で埋めてしまおうとする傾向がある。これは、依存の文化を生み出す可能性があり、本調査を始めた頃に、私が目にしてきたことである。たとえば、現政権から、より良い指導がないと、公共の福祉を実現し、自らを変革したりしようとする権限を、十分に行使することができないというのが、地方自治体の現状であった。

第3章で述べたように、こうしたことの多くは、ほとんどが、政府省庁の仕事の仕方によるものであり、克服していくには時間がかかることであろう。イニシアチブへの対応が求められると、国家公務員は、大臣が問うであろう当該イニシアチブのインパクトや執行の詳細への質問について、いかなる問いに対しても答えようとするのが自然であり、さらに、大臣を後追いの思考へと導き、現実的に当然のことと受け止められるような意思決定を用意しておこうとするのである。私は、国家公務員が、自信を持って大臣に対して、次のようにアドバイスする世界を見てみたい。これらの意思決定は、地方議員に任せるのがベストです。そうすれば、地方議員が、自らの意思決定に対して説明責任を果たそうとしますのでしょう、と。

さらなる改革が求められる点としては、中央政府の統制のうちでも問題としては小さくはなるが、指導や報告義務、地方政府が一定の方向に向けた活動をするようにする中央政府の勧告である。私が懸念するのは、こうした統制によって、多くの意思決定を行う最良の位置にいるのだという地方政府の信頼を損ねないか、そして、中央の統制下にあるという感覚を強化しないか、すなわち、地方政府の行動に対する責任とアカウンタビリティとの混乱である。現政権が表明しているのは、地方政府白書の実施に必要とされるガイダンスは、関係者との協議によって策定されるものであり、「整理統合されたものであり、軽いもの」になるだろうということである。このことは歓迎したい。しかしながら、このコミットメントは、この最近の白書やコミュニティ・地方政府省による政策文書だけでなく、中央政府の全省庁によって発行される指導すべてに適用されるべき内容である。地方政府も、また、地方政府の裁量とすべきが妥当な事項に関する事項について、中央政府の指導を求めるような自分自身の行動についても検証する必要があることを、私は十分に認識しているが、このことは、第5章で論じることとする。

これとパラレルなことと言えば、民間部門の規制に対する「より良い規制機関(Better Regulation Executive)」による取組である。現政権は、規制によって課される負担を2010年までに25%削減することをコミットしており、これは、規制を緩和したり、現行規制を整理統合したり、さらに、特定部門への特定手法の適用を合理化したりして、現行規制の負担を軽減するための一連の簡素化計画によって、実現されるようになるだろう。地方政府に対する規制や指示の性格は、往々にして民間部門へのものと全く異なるものである一方で、中央政府から地方政府に課される負担への認識は、ソフトな統制への現政権の取り組みの中に反映をされるべきである。これは、「負担廃止タスクフォース」の仕事へとつながるだろう。なお、同タスクフォースは、地方政府に対する業績経営やモニタリング制度の負担を検証するために設立されたものである。

勧告 4.7

最近の政府白書において作られた改正業績フレームワークにおける達成目標値や業績指標の数を削減することと同様に、現政権、エージェンシー、そして検査官事務所は、地方自治体が直面している、より広範なデータ収集や提出義務のある報告書を少なくするべきである。

勧告 4.8

現政権は、負担の軽減に向けて目標値を設定し、当該目標値への進展度合について、自治体等監査委員会のような独立機関による透明性のあるモニタリングをすべきなのである。

勧告 4.9

現政権、エージェンシー、そして、検査官事務所は、地域の関心事項や責任にあたる分野に対するガイダンスの水準を引き下げるべきである。また、現政権は、地方政府の財源の流れについて、条件を付することが妥当な状況を限定的に解釈するべきであり、そのガイダンスについて、省庁の実務基準として開発すべきである。

新しい地方エリア協定(LAA)の制度は、地域の優先事項に地域の活力を集中することができよう裁量を増すことを意図している。もちろん、国設定の計画指標が 200 あり、個々の地方エリア協定において交渉されなければならない共有目標値とともに、地方自治体のすべての力を吸収することになり、「場の形成」のための余地がほとんどなくなってしまうというリスクがあることは確かである。実際にこうしたことを排除するためにモニタリングすることが重要であろうし、中央政府と同様に地方自治体は、新システムにどのように取り組むべきかを見直すことが重要であろう。

勧告 4.10

地方エリア協定は、地域の優先事項に取り組む余地を十分に残しておくような方法を開発すべきである。中央政府統制が徐々に増えてくるようなことがないように、「一つを増やせば、一つを減らす」ことを厳格にする制度の中に、地方エリア協定に関する交渉の際に生じてくる中央政府の新たな優先事項を組み込まなければならない。

地方による選択が可能となるように財政制度をより柔軟にすること

第3章では、現行の財政制度が柔軟性を失っていることが、地方の応答性を阻害していることを論じている。第6章、9章では、地方財政に対する詳細な分析と勧告を網羅しているが、財政的な柔軟性を向上させるには、資源の使用が、地方の優先事項をより良く反映できるようにして、パートナーシップによる事業を支援することができるようにすることによるなど、他の方法もあるのである。

用途を特定した条件付財源を減らすこと

中央政府の裁量において最も有力なツールの一つが、用途を限定した、又は、特定目的の補助金を通じて地方政府の行動に影響を及ぼす権限であった。これら補助金には、特定の目標値が設定されていたり、他の条件が付されたりしているのである。近年になって、用途特定補助金の適用が減ってくる一方で、特定補助金の使用は、第3章で指摘したように劇的に増えてきており、学校特定補助金の導入は、私の調査に対する多くの自治体の提出物においても、地域の選択を抑制するものであると批判をされている。

シュロップシャーにおける人口による圧力を例に取ってみよう。われわれの国は、高齢者人口、とくに超高齢者人口が急速に増加しており、一方で、中等学校の生徒数は減少してきている。最近の移転財源配分額では、学校に対する財源移転が 6.7% 増加し、一方で、他の全サービスの財源移転は、2.1%減少している。経済的視点から見れば、10 億ポンドを学校に対して投資しているが、この財源と同額の公益施設を獲得はしていないのである。われわれが、もし、当該財源を家計に保持していたり高価な病院用土地から当該財源を得ていたりすることよりも、高齢者に対するサービスに当該財源を使う選択を自由にできるのであれば、われわれは、そうするだろう(Shropshire County Council)。

地方エリア協定の補助金を単一資金として提供しようとする現政権の意向は歓迎されるべきものであり、もしも、そのことが、現行の特定補助金や使途特定補助金の大部分を組み込んで本当に制約をなくしていくのであれば、真に重大なステップを踏み出すことになるであろう。中央政府は、もしも、地方エリア協定によって約束される更なる裁量権が、実際に、提供されるようであるのならば、特定の財源の流れに対する統制を再行使するような新たな特定補助金は、今後、導入を避けなければならないだろう。

第3章で述べたように、多くの特定補助金が存在しており、これらは、正式には使途特定ではないが、当該資金はどのような使途に使われなければならないかということが厳格に条件付けをされているものである。これらの補助金を財源とした支出が、いまだ、地方政府支出の高い割合を占めていて、地域の優先事項に応答したり、場の形成をしていったりするための裁量を狭くしているのである。私は、地方自治体におけるサービス供給者が当該サービスに対するさらなる財源配分を求めて、こうした補助金獲得に関するロビー活動をしばしば行うことを認識しているが、地方自治体に対して厳しい制約のある補助金は、地域に対する財政的利益を考えても、余りあるほどに行動をゆがめてしまう可能性をインパクトとしてもっているのである。

また、地域におけるパートナーが、共通目的のために共同したり、共同してプロジェクトやチームに対する財源を確保したりするために、こうした統制が困難な状況をもたらしてしまうのである。地域にエージェンシーに付与される使途特定補助金、公式補助金や非公式な形態の補助金を削減することによって、より効果的にパートナーシップを醸成して地域活動に取り組んだり、地域活動を共同で処理していったりすることが可能になるであろう。

私の調査に対するメッセージの中で、頻繁にいただいたもののひとつが、保健衛生サービスと社会福祉サービスの間で予算を留保していくことは、ある環境の下では有効であったのだが、資源がどこから来るかについて、それぞれが説明責任を果たしていくことを求められているために、当該予算の使用は限られたものとなっている、ということである。たとえば、本調査のケース・スタディでは、異なる省庁に対する別々の報告義務が、保健

衛生と社会福祉サービスとを共同で生産的に取り組んでいくことを、かえって困難にさせているという証拠が提示された。

純粹に財政論から言えば、資源を留保して共同で処理していくことは、本当は障壁となっているということである。なぜならば、別々の資源の流れがあり、別々の報告義務があり、別々にアカウンタビリティを果たさなければならないからである。したがって、2つの組織があれば、目的を達成するための資源を留保しおこうとするかもしれないが、そうすれば、別々に報告義務があるために、それぞれの資源を分けておかなければならなくなるのであって、これは、管理面から見れば、悪夢とした言いようがないものである。そして、異なる報告義務の下では、異なる場で、異なる予定に従って報告をする一方で、今後、どのようになっていくかわからないのである。(地方政府の上級管理者)¹²⁶

税財源をどのように使用したかの説明責任こそが、最も重要性の高い事項であると考えられている場では、こうした統制は避けられるのであろう。だが、こうした財源の留保というやり方によって、報告義務について裁量をより認めて、パートナー同士で共通目的の達成を有効に支援していけるような行動をとることができるようにならないのであれば、当該財源の使途に関する統制を緩めていくことが、より重要になってくるのである。

私は、あるケースにおいては、特定補助金が新たな国の優先事項を推し進めるきっかけとして必須のものであることも認めている。しかしながら、補助金に対する条件は、明確に定義された望ましいアウトカムの達成を基本とすべきであり、地方政府が、その最終目的を達成するための財源を、どのように使うべきかについての政府の指示などであってはならないのである。

勧告 4.11

現政権は、地方政府、地方政府のパートナーである機関に対する条件付補助金、使途特定補助金、特定補助金の総額を大きく削減すべきであり、そのための削減目標値とタイムテーブルを策定すべきである。また、自治体等監査委員会に対して、その進捗に対する監査を依頼し、年次報告書において報告をすべきである。

条件付財源や担保条件のある財源付与が残っているような場合には、中央政府は、以下のことをすべきである。

- 予算財源の留保に関する取り組みについての報告義務を、共同して事業展開ができるように、より柔軟にすべきである。

¹²⁶ Entwistle, T., et al. *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

- 地方の優先事項の達成と環境改善のために、財源をどのように使うかことでは、プロセスに重点を置くのではなく、アウトカムに焦点を当てるべきである。

犯罪防止への共同投資を可能にすること

パートナーシップ事業における財政的柔軟性をさらに拡大していくことから得られる主たる利点のひとつが、地域の犯罪防止に向けた投資をする動機を高めることになるという、ことである。私の調査中に、サービス提供者から得られたメッセージの中で、最も強く語られていたことが、後述する問題を防ぐために財政資金を使うことの動機が、弱いことであり、時によっては、逆行するものさえあるということであった。

これは、もちろん、新しい問題ではない。「安全なスタート(Sure Start)」のようなイニシアチブや犯罪防止にかかる広範なイニシアチブは、公共機関に対する犯罪防止に関する投資のインセンティブがなかったために部分的な状況だった。費用対効果が高い投資でさえ、インセンティブが働かなかったのである。主たる問題は、以下に見られるように、犯罪防止による節約効果が発現する時間の問題である。

われわれが投資していない領域は、犯罪防止である。この問題は、もちろん、犯罪防止に多額の投資をしているから、うまく防止ができるようになるには、3,4年かかるという点について、少しでも理解する必要があるだろう。(利害関係者)¹²⁷

更なる問題としては、初期支援の段階で行われる投資から発生する財源節約は、公衆衛生や健康なライフスタイルに向けた行動変化への共同作業、重篤な問題を抱える家庭への集中的支援といった事柄が便益をもたらすのは、地方自治体というよりも、むしろ、国民医療サービス(National Health Service)や警察に対してであろう。地域市民の公共の福祉の向上という共通の目標を共有するため強力なパートナーシップを形成することは、インセンティブを醸成することになるであろうし、さらに、地域エリア協定によって、共有する目標をさらに発展させていく真の機会を提供することにもなるであろう。しかし、地方自治体とパートナーとが、地域の問題を初期のうちに対処することに投資するために密接に共同していくには、まだ、障壁となっていることがある。

第3章で論じたように、主たるパートナーの予算において、予算サイクルや予算の予測可能性が異なっていると、地域のパートナー同士が、効果的に共同していくことが困難な場合もあるだろう。私のケーススタディーでは、このことが、プライマリー・ケア・トラストと地方自治体との関係において、特に指摘されている問題であることがわかる。私は、現政権が、地方自治体と保健医療部門の計画・予算サイクルを合わせることをコミットメントしていることを歓迎している。

犯罪防止活動が短期的な予算削減によって往々にして、その活動に影響を受けてきてい

¹²⁷ Entwistle, T., et al. *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

ることを考えれば、3年間の財政対策を通じて、長期的計画策定が可能になることも、助けになるだろう。これは、私が、児童サービスに関する専門家セミナーで得た強力な結論のひとつである¹²⁸。

勧告 4.12

中央政府各省庁は、以下のことをすべきである。

- 共同事業への取組が可能になるように、主な地方機関の予算サイクルが同列に並ぶようにすること。
- 地方政府に対する3年間の財政対策の導入を反映するために、全地方機関の予算を3年ベースの複数年度予算へと移行すること。

圧力をどうするか

地域の裁量をより拡大し、アカウントビリティをより高めていくことが、地域の優先事項に照らして、かつ、住民が納得して納税するという点で、地域の選択をしていけるようにするための必須事項であると、私は、かねて、論じているところである。上記の点が、地方公共サービスへの圧力に対処していくために、不可欠のことなのである。第3章において、地方政府支出総額が上昇していること、および、全般的な効率性を高めていこうとする地方政府の力が、カウンスル税の重要な決定要因となるであろうし、他の財源に対しても同様であろう。

公共サービスへの圧力が増してくるならば、私が指摘してきたように、費用対効果やバリュー・フォー・マネーに対する制約が、ますます増加してくるであろう。これらの問題は中央政府の対応によって、特に、地域の優先事項や選択などには関係なく平等なサービス水準を保証したがる中央政府によって、解決可能であるとする考え方は、大変心配である。これらの点において、地域の裁量を保障し、コミュニティを保障しようとすることは、地域と国との議会議員が説明責任を果たすために、不可欠である。

しかしながら、このことは、サービスが異なれば、異なることを意味するのである。

- **中央政府の責任**：中央政府が、サービスの一定水準の達成や、国全体にわたって一定の業績測定の実施をコミットしているような課題に対しては、中央政府は、これらの課題に対処するために十分な財源を保障すべきである。
- **地方政府の責任**：それと対照的に、地方の自由裁量に完全に委ねられている課題に対しては、地方自治体がインセンティブを持って、圧力や要望に対処すべき責任を有するのであり、地域住民が納得して納税する事項に照らして地域の優先事項を決定することに責任を持つべきであろう。
- **共有される責任**：しかしながら、多くのサービスについては、中央政府は、最低水準

¹²⁸ 付録 H に要約。

や一定のサービス水準を設定しようとするし、そのような場合には、当該水準を超える地域の自由裁量が求められるのである。そうしたサービスについて、地方自治体は、圧力に対処し、効率性を最大限発揮しようとする強力なインセンティブが働くが、地方自治体も、また、効果的に当該サービスを実施していけるようにする要因や十分な地域の自由裁量権が必要となってくる。

多くのサービスが、おそらくは、「地方」の要素と「中央」の要素とを併せ持っており、それゆえに、この定義の下では、「共有された」ものと見られることになるだろう。このことを認識することによって、われわれは、サービスに対してわれわれが抱いている様々な要望や、中央政府と地方政府とが、当該サービスに形成において、いかに貢献しているかも知ることができるだろう。しかしながら、誰が何に対して説明責任を果たすのかを決定しようとするときになると、複雑な課題が持ち上がってくる。特に、将来、圧力の増加に直面するサービスについてはなおさらであり、中央政府でも地方政府でも、当該圧力に上手に対処することができないというリスクも顕在化してくるのである。

廃棄物と社会福祉サービスにおける圧力について、私は、後で論じることにしてしよう。しかし、今や、キー・ポイントは、より一般的なものである。すなわち、地方公共サービスが、そのサービス特性に照らして、できる限り上手に対処されるように統括していくシステムを設計することが妥当な考えであるという一方で、地方政府の仕事というものは、各々の地域において非常に重要な事象を解決するために地域のコミュニティと共同することによって、全体的な圧力に対処していく。このことが、地方自治体をして、効率性の向上を獲得して、効果的に関わり、戦略的視点を持ち、パートナーと協力的に仕事を進めていこうとする必要性を強めるのである。このことは、次章で論じる。そして、地方自治体は、また、必要ならば、ほとんど価値を見出さないような事象に対して、節約ができるような場合には、その判断を伝達することもできるのである。そして、決定的なことは、地方自治体が、地域全域において資源を最大限に活用することによって、需要に対処することができ、実効性を高めて、パートナーと共同することができるような裁量性を必要としていることである。

2) 構造改革

地方政府を構造改革あるいはリストラクチャリングすることは、特に、地方政府白書においては二層制のシャープ地域(訳注：地方圏)において、多くの問題に対する解決策として提示されている。ある批評家は、リストラクチャリングは、地方自治体を大規模化することによって多大な効率化を期待することができるかと論じており、その効率化によって、公共サービスについて規模の経済の恩恵を受けることもでき、行政管理の層構造を削減することにもなるのであるという。一方で、人によっては、責任とコミュニティのリーダーシッ

プとが 2 つの公選組織に分けられてしまっている状況において、構造を単純化することによって、市民に対する説明責任を向上させると見る人もいる。私が依頼された範囲を超えることとは言え、この問題は、本調査において、多くのケースで論じられてきたものである。また、現政権による構造改革への招待が、コミュニティの中で議論の火花を散らせたところもあったようである。この議論は現在進行形のものであるが、私は、地方政府の場の形成機能を効果的に発揮できるようにするには、中央政府はどうしたらよいかを、本章では、広く議論をする中で、私は、簡単に問題提起をしておきたい。

これは、簡単な疑問でも何でもなく、地方自治体にとって「妥当な」規模などないのである。自治体について、実態的な規模や設計といったものは、いかなるものであっても、たくさんの緊張関係同士でトレード・オフになり、完全に折り合いがつくようなこともないはずである。規模の経済に対して市民の関与および市民のニーズに公共サービスを合わせていくようなことは、はっきりとした緊張関係の例であろう。中央政府の役割と比べて、地方自治体の役割を考察する際には、より高次の次元において同様の問題が生じる。イングランドにおける多目的自治体にとって、公共サービスが異なれば効率性向上のための自治体規模もそれぞれ異なってくるし、そうなれば、「妥当な」規模を特定することは、ますます困難になってくる。加えて、コミュニティのアイデンティティという複雑な問題があり、地方自治体は、どの程度、場の感覚やコミュニティの感覚を反映させていくべきかという問題もある。こうした要因間のバランスについては、結論も出ないし、競合的であるということを示す事実もあり、委託の単位の大きさを考えずに、外部提供者からサービスを受けることで規模の経済の利益を得ようとする実態が多くなるにつれて、その姿は、さらに複雑になってくるのである¹²⁹。国際的な経験、特に、欧州の例で見れば、わが国のディストリクトよりも小規模の自治体も、地方政府として効果的な地方自治制度の基礎となり得ることが確かであり、フランスなどは良い例である。また、多層性が機能することも確認できる。包括的業績評価(the Comprehensive Performance Assessment)の結果では、サービス提供とリーダーシップにおいて、「優秀(excellence)」と評価された事例は、カウンティにもディストリクトにもあることを示している(ただし、カウンティの方が、サービス業績で高い水準と評価されている割合が高くなっているものの、当該評価が質の面で異なっているということを理解しておく必要がある)。

この例で言えることは、調査と実際の経験とも、一定の限界があることを示唆していることは、理解しておくべきであろう。1990年代の構造改革の際に創設された単一自治体(unitary authorities)の中で、より小規模なところの中には、自らの自治体が、果たして、希少なスキルを呼び寄せ、社会福祉サービスのように実効性あるサービスの執行という複雑な委任を受けるに足るものなのかどうか疑問を呈する自治体もある。一方で、多くの

¹²⁹ 規模の経済に関する議論については、たとえば、Raine, J., et al., *An Independent Review of the Case for Unitary Status*, INLOGOV, 2006. および、Chisholm, M., *Local Government Reform: A critique of the April 2006 INLOGOV Document*, 2006. を参照。

自治体、特に、大都市では、地域の相違を反映し、近隣レベルに近いところに意思決定を降ろしていくという、実質的には二重の分権の試みを検討する中で、より地域に視点を当てた構造を確立する方法を模索しようとしているのである。

英国における構造改革を振り返ると、低開発地域のリスクや改革の実行の必要性を警告してきている。この構造改革が万能薬であるとした論者がいたが、必ずしも、万能薬などではなかったことは、過去の経験の示すところである。構造改革は、また、往々にしてコストのかかる可能性もあり、事務職員や議員の労力を現実の優先事項から遠ざけてしまうという逆作用すら生じ得るということである。結果として構造改革の対象となる自治体間では敵対心を生じさせたことに加え、1990年代の構造改革に際しての議論では顕著だったこととして、この構造改革は、地方政府における住民の信頼を醸成して維持していくことに資することは何らなく、さらに、地域の意思決定の中核に、地域住民の公共の福祉の増進を掲げることもない、ということであった。また、構造改革によって、実際には、最も火急の問題に対処することでできたかどうかは必ずしも明らかではないということである。このことは、ノッティンガム市(the City of Nottingham)の事例に見られるように、自治体の創設において、ある自治体では、無理をして行った境界確定が失敗した例も見られるということである。

私の考えでは、構造改革というものは、ほとんどのケースにおいて、われわれが直面している課題に対して理論的にも現実的にも解答になっていないのではないかということであり、できれば、自治体は、構造改革以外の取り組みを検討すべきということである。私は、自治体がその責任を果たすために、より効果的で裁量性のある連携を構築することを、さらに強調しておきたい。こうすることの利点が見出される地域では、自治体の境界を超えて、共同して問題解決に当たることができるようになる。次章で提示する諸勧告で、私は、二層制地域における地方自治体がより効果的に共同できるにはどうしたらよいかという視点を示す。

地方自治体と広域自治体とが共同して対処することが重要になる地域が、全国にはたくさん存在している。現行の地方行政制度では、広域自治体は公選制ではなく、それがゆえに、住民に関わりを持つ組織は、地方自治体と当該広域自治体とのパートナーシップによることが多い。もしも、地方自治体の資金が広域レベルに投資されるのだとすれば、コミュニティにおける選択をボトムアップで反映していかなければならないことになり、その際には、当該コミュニティの公選代表者としての地方自治体が仲介すべきということになる。

また、私に対する当初の依頼事項は、公選地域議会の財源配分に関する見込を検討することでもあった。この議論は、2004年を境に、明確に転換され、広域議会の財源は、当該自治体の役割に関する将来的な検討に関連して検討すべきであるとされたのである。公選の広域議会に対する財源配分の前例としては、大ロンドン庁(Greater London Authority)の事例のように、カウンスル税納税通知書に記載される徴税依頼によるものがある。しか

しながら、現在のカウンシル税に対する圧力を考慮すれば、このことについては、慎重な検討が必要であろう。

主宰する役割を強化すること

地方公共サービスの多くは、自治体のみによって供給されているわけではなく、公的部門の他の主体によっても供給されている。特に、学校、単科大学、総合大学、家庭医と国民医療サービス・トラスト(NHS trusts)を通じてのプライマリー・ケア、および、警察は、地方の警察組織によって担われているし、各種手当・雇用・スキルについては、学習・スキル・カウンシル(Learning and Skills Councils)とジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)によって担われており、これらは、各々、中央省庁と関係を持っているのである。

中央政府の行動、システム、法令といったものは、全て、地方におけるパートナーシップの醸成や実現をしていく際に、インパクトを及ぼし得るものである。いかに考え抜いて作られた制度であっても、使途特定補助金や中央政府によって決められた達成目標値、予算や業績の統制メカニズムは、地方公共サービスのパートナーの行動を方向付けたり束縛したりしてしまい、さらに、政策変更や財源配分システムの変化が頻繁に行われることで、地域において統一した行動をとることをより困難にしているのである。

この点から、現政権の大臣が心していくべきこととして、地方政府や他の機関に望む達成目標値と要望の数を制限することであり、新たなイニシアチブを導入する回数も制限していくべきである。

地方における他の機関に関連する達成目標値を、地方エリア協定を通じて、相互に関連させようとする現政権の意図は、非常に歓迎をしたいところである。各省庁によって採用された達成目標値や指標に可能な限りの一貫性があれば、もちろん、より容易なことであろう。これには、省庁間の密接な協調関係が求められるところだが、中央政府による達成目標値や指標の数が劇的に削減されれば、達成はより容易になるに違いない。そうしたことを進めるプロセスも、また、フロントラインのスタッフや管理者に対して、日々の活動で生起する問題に 대응していくことができるように、十分な裁量権を付与することになることを、私は願う。このことは、継続的に当該システムの有効性を高めていったり費用の効率化を進めていったりする際に、必須のことである。

パートナーシップの成功事例については、さまざまな活動領域において、たくさんあり、地域戦略パートナーシップ(local strategic partnerships)の発展などは、その姿は多様であるにしても、成功事例のひとつである¹³⁰。サービス領域によっては、パートナーシップと主宰する役割とは、法律において規定されてきている。たとえば、児童トラスト(Children's Trusts)や犯罪・不法行為削減パートナーシップ(Crime and Disorder Reduction

¹³⁰ *National Evaluation of Local Strategic Partnerships: Formative Evaluation and Action Research Programme 2003-2005*, Office of the Deputy Prime Minister and Department for Transport, 2006.

Partnerships)などである。しかしながら、主宰する役割が重要なのは、こうした主要な公共サービスの提供においてだけではないのである。地方自治体は、危機管理計画のような問題に対して、全ての地域機関を主導する際に、その役割の重要性がますます増してきているのである。特に、主要都市における一定のサービス領域においては、テロリズムへの懸念から、特に重要になってきているが、自然災害や他の非常事態への対応という点で、全ての領域において重要になってきている。

地方政府白書では、地域全体の行政活動の成果について、それが、地方自治体以外の機関によるところが大きくても、地方自治体が責任を取るという「主宰する役割」について、理解を示している。そして、地方戦略パートナーシップは地方自治体による調整がなされるべきであり、他の主体との協議の上で、持続可能なコミュニティ戦略(the Sustainable Community Strategy)を用意すべきであると指摘している。地域戦略パートナーシップの策定に公選議員が関与すること、行政のパートナーが地方自治体と共同することを合意し、地域エリア協定における達成目標値に関与していくこと、地方政府が精査・監督の取り組みを強化すること、以上の点を確実に行うことが現政権の意図である。

医療法案における地方政府と公共関与の条項では、共同する義務としては、医療トラストは対象となるが、学校や家庭医は対象外となっている。共同義務条項の導入によって、地方自治体が地域のパートナーと共同して公共サービスを執行していく必要性が強化されたことになる。プライマリー・ケアや学校、コミュニティ対策のように、成果の向上を目指して共同作業をしていく機会があるようなユニバーサル・サービスの供給者同士には、強固な関係が特に求められるところである。共同作業の例としては、喫煙や性病、肥満などの健康リスクを少なくするための行動変化をおこす共同作業や、教育成果や児童のチャンス拡大していくために、ケアワーカーと保護者とが共同していくような例である。したがって、地方自治体は、地域にとって重要な事項に成果を出せるように、主たる機関に影響を及ぼすことができることが求められているのを、改めて認知すべきであるというのが私の考えである。このことは、児童保護や「全ての子どもたちが大切(Every Children Matters)」行動計画などに関連して、特に、強く議論されていることである。

オプションとして、ひとつ明確に提示できるのは、地方エリア協定のもとで、これら機関と共同する義務を拡大することである。私は、それぞれの自治体の中に、数百の学校と医療機関があることを理解しているし、このオプションがあまり役に立たないのではないかと考えているはいる。だからこそ、当該機関と他の地域パートナーと比較され得る地方自治体との間の関係を、こうした義務付けにおいて、反映することが重要になるのである。このことは、サービスごとの各章で論じることとする。

勧告 4.13

現政権は、以下のことをすべきである。

- 地方政府と地方のパートナーたる機関に影響を及ぼしている業績評価制度、指導、財源配分システムを改革することは、より安定した環境を今後も享受できるように共同戦略や共同行動を促進していくために、最低限、取り組むべきことである。
- 地方政府にとっての目標達成や国の示す指標が、内部的に一貫性があり、成果志向であることを確認すべきである。地方エリア協定の交渉において優先されるべき事項は、地方公共サービス全般にわたって達成目標値を統一していくことである。
- 地方における全機関の成果に関するアカウントビリティを主導していく役割を地方自治体が担っていることを、理解すべきである。

これらの改革は、上述のように、業績評価制度において反映される必要がある。包括的エリア評価が、より仕事の統合化を促し、場に対して地方自治体が責任をより自覚していくようになることを真に支援することが重要である。しかしながら、地方自治体の影響下にある資源の状況から見て、要望が現実的であるということが重要なのであり、それは、将来の業績報告に焦点を向けていくことが重要になるように、地域住民にとっての成果や満足度に焦点を当てていくことが重要であるのと同様である。

二層制政府をさらに効果的に機能させること

この取組が機能するために、そして、カウンティとディストリクトという二層制地域においてアカウントビリティを明らかにしていくために、二層制地域は、仕事における関係作りや行動様式の醸成に、多大なる努力を払う必要がある。もちろん、すでに、パートナーシップによる仕事には、多くのポジティブな事例があり、私の事例研究においても、カウンティと他の層の地方政府及び他のパートナーとの良好な関係や関係改善に関する話を聞いたことがある。

ディストリクトに対するカウンティの態度は、急速に変化してきていると私は思う。かつては、「われわれはカウンティである、したがって、最もよく知っているのはわれわれである。だから、言われたとおりにすればよろしい、さもないと、大変な目に遭うぞ」といったようなケースもあった。今や、パートナーシップは格段に進んだし、カウンティは、ディストリクトが言うこと、理解すべきことについて、進んで耳を傾けようとする態度がはっきりとしている。(ケーススタディの自治体)

こうしたことにもかかわらず、多くの地域において、二層制における仕事を改善する必要がある、まだ残っており、私は、単一地方政府への提言に向けた現政権の示唆について、歓迎したい。当該政府は、改革に向けた強い動きがあり、広範な分野から支援を集めているような場合に限って、現行の体制を改革しようとするものである。上記で指摘したように、構造改革に関する過去の諸提案の内容は、しばしば、地方政府の期待を裏切るものであり、地方政府は、そのエネルギーを地域住民にとって効果的なサービス成果を上げるために使

うよりも、むしろ、境界線の闘争に振り向けるようになった事例が多すぎたのである。

しかしながら、より進んだ作業が二層制地域には必要であり、当該地域における自治体は、第5章で述べるように、バック・オフィス機能を共有してサービス供給のメカニズムを統合していくことを通じて、「仮想の」単一自治体として運営していくことを促進していくとする現政権の考え方に私は賛同する。

私は、地域戦略パートナーシップの評価から得られた勧告内容として、カウンティのパートナーシップには、ディストリクトの代表がより多くはいるべきであり、その逆も真であるという勧告（あるいは、カウンティとディストリクト双方によって合意された合理化の取り組みでもよい）も支援したい。それは、双方の強みと役割に対する共通の理解を進めていくためであり、横断的課題への対応をより容易にしていくためでもある。二層制における双方の協調姿勢を求める義務を適用していくようにする計画についても、また、歓迎をしたいところである。

こうした二層制政府に対して目指すところは、利用者満足を改善させて、効率性を高め、地域開発を促進していくという点から、歓迎されるべきである。しかしながら、二層制による仕事をどのように運営すべきなのかというモデルを厳格に設計することに問題があるのではないかという懸念が私にはある。こうしたことは、政治やサービスの諸次元における相違性を反映する必要がある自治体の裁量の問題であって、共同作業を進めていくことが、自治体の構造とともに、最低限求められる行動なのである。地域が異なれば、独自の自治体組織を設計する余地は確保されるべきであり、明確に認識されるべきである。

私は、また、地方政府各層間の共同による仕事の利益は疑いもなく認める一方で、地方自治体のアカウンタビリティを弱体化してしまうのではないかと懸念もしている。サービス利用者は「責任の所在は、カウンティなのか、ディストリクトなのか、その他のサービス供給者なのかということを理解する必要はない」と地方政府白書において野心的に述べられていることは、これらの地方政府のうち、あるいは、地域戦略パートナーシップにおいて明確に定義された者のうちから、説明責任を果たすメカニズムがあって初めて、地域住民の利益になるということである。したがって、この野心的な文章は、強調されすぎてはならないのであって、ディストリクトは、地域住民との関与という点では一定の役割を有して、その点で、大きな強みがあることということをしてはならないのである。同様にして、中央政府と地方政府との関係は、非常に明瞭なものであるべきであり、カウンティとディストリクトとの関係についても、明瞭なものである必要がある。

ワイカフォン(Wychavon)市とハイ・ピーク(High Peak Council)市が、最近、「当年度最優良自治体(Council of the Year)」を受賞したことは、ディストリクトの役割の重要性から見て、歓迎すべきことである。政府事務所には、基礎自治体の仕事に関連する課題について、ディストリクトと直接関わっていくことによって、よりよく政府事務所の役割を果たしていくことになるのである。政府事務所やカウンティや他のパートナーにおける私の同輩たちが、ディストリクトは、地域コミュニティにより近い機関であるという点で、コミ

ユニティに関する知見の豊富さや関与の容易さなどの優位性があることを認めて欲しいと期待したいところである。最近のリサーチでは、以下のとおり指摘されている。

地域住民とバラ(borough)との関係は、タウンにおける他のいなかの公共機関の関係よりも、非常に強力である。他の公共機関と比較すると、地域住民は、バラの集会に出席することが多く、バラによる協議書類に回答することも、バラに対して、正式に苦情を伝えることも、多いのである。¹³¹

他の部門との共同

ボランティア・セクターやコミュニティ・セクター、すわなち、第3セクターが、「場の形成」活動をもたらしていること、特に、多様な、または、高度なニーズを抱えているサービス利用者との関与において、そして、共同への取り組みにおいては、特に、第3セクターのことを、多くの自治体が認識しているところである。その姿は、法定のサービスにおけるよりも、より裁量性の高く、これらセクターが取り組みやすいサービスについて、見られるところである。2007年2月の保健省によるリサーチ報告書には、推計で35,000の第3セクター機関が、保健衛生ケア及び・又は社会福祉ケアを現在提供しているとしている¹³²。これらのほとんどが、設立基盤もしっかりしており、72%が10年以上も運営されているところである。一般的に、地方自治体は、第3セクターの組織によって提供されるサービスについて好意的な感覚をもっており、全体的に満足度も高かった(80%以上)。地方自治体から見た当該組織についての感想は、他の外部サービス提供者と比較すると、バリュー・フォー・マネーを獲得し、サービスの品質は高く、応答的であるというものであった。ただし、少数ではあるが、第3セクター組織には経験がないのではないかという懸念を抱かせる自治体もあった。

地域における地方政府の主宰的な役割を十分に認識するためには、サービス供給において重大な役割を担っているものの特定利益については地方政府や中央政府に対する圧力集団ともなるという第3セクターと地方政府との複雑な関係を考慮すべきである。国家政府にロビー活動することは、正当なものとして今後も続くであろうし、確かに、ケースによっては、たとえば、「平等」のアジェンダのような場合には、国の達成水準やフレームワークが必要となるのである。また、ケースによっては、個々の第3セクターやロビー集団の特定目的を達成するようなことを中央政府が避けようとすることもあり、むしろ、その場合に中央政府は、第3セクターやロビー集団と地方政府とが共同して取り組むことを促進しようとすることもある。

地方政府が、地域で起こる全てについて責任を取るなど、できはしないし、すべきでもない。私の2006年5月の報告書では、介入措置に対する妥当な条件を論じたところで

¹³¹ Wills-Heeg, S. and Clayton, S., *Whose Town is it Anyway? The State of local democracy in two modern town*, Joseph Rowntree Foundation, 2006.

¹³² Department of Health, *Third Sector Market Mapping*, 2007.

ある。しかしながら、企業や他の組織の活動がより広範なコミュニティに重大なインパクトを及ぼす以上、これらについて関与することは、法的にも妥当である。地方自治体は、この領域において、すでに、重要な役割を演じており、これらの広範な活動を共同したり、指導したり、規制したりしているのである。その例として、計画策定や多種多様な免許制度や検査の役割を通じて行っていることが挙げられよう。

公的精査センター(the Centre for Public Scrutiny)は、本調査に対する提出物の中で、外部機関は、地方自治体による精査に協力し答える義務を課するべきである、と論じている。地方議会の政策評価委員会(overview and scrutiny committees)が「場の形成」に関する広範な問題を検証する役割を強化し、かつ、地方議会と共同して行動を取る義務のある機関について精査する権限を、全機関に及ぶように拡大していくことを法定しようというのが現政権の意向である。

私は、これまで、地方政府の精査権限を、郵便局や家庭医、小売業者のような組織にまで正式に拡大していくことの要望について、その利点を考察してきた。しかしながら、精査権限は広範に行使されているように考えられるし、多くの自治体において現状でよい成果が出ている事実からすれば、こうした権限拡大が必要だとは私は考えない。政策評価委員会は、自発的に、さまざまなセクターの多様な問題を検討しており、自治体の予算や郵便局の閉鎖問題、健康的な食事や運動を促進するキャンペーンや宣伝活動を含む問題を精査しているのである。ただし、現行の権限は、第5章で論じるように、地方政府によってより良い効果につながるように行使されるということになっている。

3) 効率性と選択

第3章では、効率性に2つのタイプがあることを区別したところである。第1に、公共サービスは、可能な限り費用対効果が最大化されるように供給される必要があるということである。第2に、制度とは、経済学者が「効率的資源配分」と呼ぶことができる姿に設計されるべきということであり、それは、公共支出は、個々のコミュニティの需要や選好に最適になるように配分されていることを保証するものである。将来、財政がさらに厳しくなるならば、これらの意図することが、より重要になってくるのではないだろうか。時として、財政的に節約をしようとして費用対効果を向上させようとする行為と、当該地域における優先事項に従って資源配分をしようとする行為とが緊張関係に立つことがある。しかし、両者は、最も広い意味で、バリュー・フォー・マネーがさらに必須になってくることを保障することなのである。

経営効率性

自治体等監査委員会がもうすぐ刊行する報告書では、ロンドンのサットン区(the London Borough of Sutton)における、携帯可能なコンピューターを使って、財務的な検査を行うと

いう革新的な方法が紹介されている。こうすることによって、手当支給額がその場で計算されて認められるということが可能になり、当該検査にこれまで6週間かかっていたのが、数時間に短縮されている。この手法により、バック・オフィスの作業が劇的に削減されて、効率化による節約額として、300,000ポンドを生み出しており、これは、当該プロジェクトの当初節約見込額を50%上回ったのである。

サンダーランド市内バニーヒルのカスタマー・サービス・センター

2006年6月26日、780億ポンドをかけてバニーヒルに新しくオープンしたカスタマー・サービス・センターは、一つの屋根の下で最も包括的にサービスを提供することのできる施設の一つである。サンダーランド市(Sunderland City Council)は、このプロジェクトを、以下の戦略的パートナーとともに取り組んだ。サンダーランド教育・プライマリーケア・トラスト、サンダーランド住宅グループ、地域の家庭医、地域の薬品会社、ボランティア部門、サンダーランド北部コミュニティビジネス・センター、である。当該プロジェクトは、医療、住宅、教育、福祉のような日常生活の必須部分に対するさまざまなサービスのアクセスをひとつ屋根の下で可能にする新世代のカスタマー・サービス・センターにおける最新の事例である。バニーヒルにおけるサービスは、以下のとおりである。

- 自治体の新しいカスタマー・サービス・デスクと関連する応対施設
- ジムと会員限定のコンサルティング用教室付きのウェルネス・センター
- 家庭医の診療所、NHSのプライマリー・ケア施設と薬局
- コミュニティの図書館と電子コミュニティ(ビレッジ)役所
- 保護者と5歳児未満児童のための施設付きの児童の確かなスタートを保証するセンター(a Sure Start Children's Centre)。近隣自治体の保育所を含む。
- 成人教育センター
- サンダーランド北部コミュニティビジネス・センターのコミュニティ部門。カフェとコミュニティ・ホールおよび会議室が付属している。
- 近隣自治体の公営住宅事務室

当該プロジェクトの財源は、サンダーランド市に加えて、近隣自治体再生基金、スポーツ・イングランド、大宝くじ基金、学習とスキル機関、欧州コミュニティ、確かなスタート(Sure Start)が交付する補助金をもとにした当該市の戦略的パートナーによって、賄われている。バニーヒルは、キャッスルタウン(Castletown)、タウンエンドファーム、ダウンヒル、ヒルトン・キャッスル、ヒルトン・レッド・ハウスなどの地域におけるコミュニティを対象として、疾病や地域の衰退などの問題へ対処するほか、全コミュニティのニーズに答えているのである。サンダーランド市は、現在で、カスタマー・サービス・センターを新たに7つ開設しており、さらに、ライホープ(Ryhope)、サウスウィック(Southwick)、ワシントン(Washington)、フォード・アンド・ペニーウェル(Ford & Pennwell)およびドック

スフォード・パーク(Doxford Park)の5箇所に計画中である。

サンダーランド市のリーダーであるボブ・サイモンズ議員(Cllr Bob Symonds)は、次のように言っている。「これは、プログラムの中核に顧客サービスを据えて、サンダーランドにおける公共サービスの提供方法を改革しようとした我々の努力の過程におけるマイルストーンである。」

地方公共サービスの費用対効果は、中央政府の支援もあり、地方政府の努力で著しく改善してきている。こうした結果を獲得できた背景には、より広範な共同によるサービス提供、技術革新、調達方法の改善、サービスの委任者であるという地方政府の理解などの様々な方法を通じて、地方政府全般にわたって、革新が起こり、広く改善が進められたことが挙げられよう。2006年12月に講評された数値によると、2006年度中に、地方自治体は、13億ポンドの効率化が達成される見込であり、これは、中央政府が設定した10億円の目標値を上回り、かつ、前年度の実績値に上乘せもしている数値である。

私は、地方政府白書が、地方自治体こそが、効率化改善について最善の方法を決定できる立場にあることを認識している一方で、こうした成功を踏まえようとしている点が嬉しい。しかしながら、費用対効果ということは、現金支出の節約とともに、サービスの生産性と質も同等なのであるという認識が重要なのである。

こうした実績はあるにしても、地方政府は、さらに一層、費用対効果を高める中心的役割を自覚する必要がある。この点において、地方政府の行動を改善していく必要性については、第9章でさらに検討したい。私の調査のためのフォーカス・グループは、公的資源の効率的な使用についての懸念を表していた。すなわち、当該回答者は、より注意深く資源の用途を限定することと、現行の歳入のより効率的な使用を求めているのである。特に、地方自治体が公的資金を効率的に使用していない点が批判されていた。フォーカス・グループの一人は、次のようにコメントしている。「われわれのインプットが適切に使用されて管理されているのであれば、社会の全員が、もっとよい状態になるのであろうと私は考える。」

地方行財政制度は、より起業家的精神をもって運営されていくよう促進すべきである。このようになるためには、ただひとつ、地方自治体の経営に際して、より裁量権を増していき、地方政府が地域のコミュニティに対して、もっと明確にアカウントビリティを果たしていくことによって、可能となるであろう。なぜならば、地方政府の非効率性が、地域コミュニティにこそ、サービスのアウトカムの低下又は増税という形で現れてくるからである。私は、効率性の向上について、経費がかかる一方で、地域のニーズや環境を適切に反映することができない中央政府のイニシアチブを進めるよりも、地方自治体自身に効率性向上の責任を求める取組を、強く促進していきたい。

しかしながら、私は、中央政府による統制について、その水準は、いまだに、費用対効果改善の制約となっているという認識が、あまりなかったことを懸念している。私のケース・スタディや本調査への提出物を見ると、中央政府による要求によって、公的機関が公

共サービスの提供方法に関して微妙な選択をすることができなくなっている、ということ論じていた。

公共サービス改革に関するデービット・バーニー卿(Sir David Varney)の報告書では、「市民や企業のニーズに対応した公共サービスを統合的に提供していくことによって、公的部門にわたるサービスの重複提供を削減して、効率化による節約が可能になる¹³³」ということ論じている。これまでの章で論じた各種の規制は、共同作業を阻害し裁量を狭めるものであり、効率化の点ではコストがかかることになり、このこと自体が十分に認識されていないのである。地方政府、国家医療サービス(NHS)、警察、その他のパートナーにおいて、資源の使用についての束縛を厳しくすればするほど、こうしたパートナーが共同して効率性向上を進めていくことが、より困難になってくるのである。このことは、危機管理計画のように、各機関の非常に緊密な作業が求められて、費用対効果を強調過ぎてしまうことで応答性に関する裁量をなくしてしまうような分野では、特に重要である。

しかしながら、この統合する役割は、すでに、地方自治体が多く分野で先導していることである。われわれは、地方自治体に対して、どのように統合することが最適かという「正しい」答えを中央政府によるイニシアチブの中に求めようとさせるはならないのであり、むしろ、このような節約をしていく方法を地方自治体に探させることを促進し、地方自治体に裁量を与えて、自ら革新し、経験から学び、継続的に改善していくことができるようにすべきなのである。

革新

裁量性をなくしてしまうことは、地方政府が革新していくことを不可能にするという形で、明らかにコストとなって現れる。全地域で機能するフレームワークを過度に求めると、国全体が、最も低開発な地域のペースに合わせるということにならざるを得ない。しかし、同じ意味で、施策を過度に試行ばかりしていると、多くの地域で、新しい取り組みを進めて革新していくことに時間を取られることになり、それは、時間と資源の浪費につながるというリスクを冒すことになる。ここでチャレンジすべきは、適正なバランスを求めることであり、革新に向けて態勢が整っているコミュニティには、ベスト・プラクティスに基づいた妥当な支援と指導を行い、まだ、態勢が整っていないコミュニティには、評価に基づいた支援が行われるようにすることであろう。これは、中央政府が、革新のためのガイダンスを発行することを意味しているわけではなく、むしろ、地方政府自身が、この点で責任をもって、向上開発庁(IDeA)や地方政府協会(LGA)のような組織とともに、グッド・プラクティスの真の事例を紹介することを通じて、現在進行中の仕事を進めていくことを意味している。実際に、地方自治体が、現行の権限を柔軟に使うことで、一定の成果を挙げている事例もあるのである。

¹³³ Varney Report: *Service Transformation: a better service for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer*, 2007.

ウェイクフィールド(Wakefield)における裁量性と革新¹³⁴

ウェイクフィールドにおいて、対象地域の不動産を迅速に一掃し、住民や所有者に妥当な補償をすることを目的に、当該不動産の購入のために、公共の福祉規定の第2条が行使された。それも、時間のかかる強制的調達のプロセスを経ないで行われたのである。この不動産は、所有形態として、所有者自身の居住、住宅協会所有、そして、民間の家主所有の住居に店子が居住という3つの形態に均等に分かれていて、反社会的行動や薬物関連問題により疲弊しており、結果として、多くの住宅が住めない状態か、空き家となっており、それが、残りの居住可能な家屋の市場価値を下げているのである。当該自治体としては、当該家屋を取得し取り壊して、残った家屋占有者を移転させたいと切に願ってきた。当時、全般的な考え方としては、公共の福祉増進の権限を行使すれば、適切な改善策が比較的迅速に、かつ、効果的に講ずることができるということであり、この行為なしには、これほど早く改善行動が取られるとは考えられなかったのである。

不動産を取得するために、集中的な交渉が所有者と直接行われたが、交渉は、現在の市場価値に関する基準とコミュニティにとっての利益に関する検討とを基に進められた。このことは、当該自治体にとって費用対効果を最も高める開発戦略を策定するために、現行の市場価値を超えて購入されていた不動産もあることを意味している。また、当該不動産に居住する住民にとっての基準もあった。仮に当該住民が、良い状態で当該不動産を維持しているのであれば、当該自治体は、不動産の市場価値全額に加えて、移転の迷惑をかけることと移転のための費用を支払うということである。住宅協会とも協定が締結され、すなわち、住宅協会所有の不動産を取り壊して、住宅協会の店子を他の住居に移転させることを合意する協定である。私有の不動産が打ち捨てられているのであれば、その大家には、3000ポンドを支払い、当該不動産は、自治体に引き渡されるということになる。

当該イニシアチブは、住宅担当課長によって進められたが、ほかに、地方自治体専属の法律家の支援を受け、政治的には、社会的サービスと住宅に対して責任を持つ執行部議員が先導することとなった。

公共の福祉を増資するための権限は、より規制の強い強制的調達プロセスの外で進められる。地域再生の責任は、他の主体から自治体へと引き渡されるというように、革新的な内容で行使された。(このイニシアチブの法的な基本部分は、最近になって、法令の変更によって、変わってしまっているが、公共の利益の福祉に依存しないで、活動が可能になるのである。

地方政府白書における提案では、国による目標値は、今後、プロセスに対するよりもア

¹³⁴ 引用先は、*Formative Evaluation of the Take-up and Implementation of the Well Being Power – Annual Report 2006*, CLG, 2006

ウトカムに焦点を当てて設定すべきであるということだが、これは、自治体にとって良いことであろう。業績管理制度においては、新たな取り組みに向けた革新や挑戦の利点を認識すべきなのである。創造的で、リスクを取ろうとする取り組みには避けがたい事とは言え、新たな取り組みの全てが改善結果を示せるわけではないにしても、である。革新に関連して、より強調されるべきリサーチや発展的活動の役割に向けて、さらに、目を向けていくべきであろう。自治体等監査委員会による最近の検査制度では、地方自治体が経験から学ぶ能力を強調しており、この点を進めていくことが、革新により大きな重点を置いている新しい包括的エリア評価制度の施行に際して、重要になってくるのである。

相違することの価値

私が地方自治体から受け取った提出物を見ると、経営効率性や費用対効果が、資源配分の効率性や広い意味でのバリュー・フォー・マネーを犠牲にして強調されることがあまりにも多すぎるという意味の指摘がある。つまり、地域における優先事項、公共の福祉に多大なるインパクトを及ぼす事項を実施していくことよりも、より安価に公共サービスを実施していくことの方に関心が向きがちになっているということである。中央政府のメッセージは、プロセスとモニタリング・メカニズムを基礎として、現行の公共サービスにおけるコスト削減へのニーズに焦点を当てたものとなっている。これは、本来の公共サービスが実施されているのかどうかという前の疑問が検討されてきていなかったということの意味しているのである。

私は、真の分権を実施していくという上で、われわれの国として直面している最も大きな文化的課題は、相違していることがコミュニティ間に存在している事実を理解し、受け容れ、祝福することの中にあるということであり、それは、満足度と公共の福祉の増進のために重要なことなのである。

中央政府と地方自治体、コミュニティとは、地方自治体がコミュニティのために選択をし、優先事項を実施していく能力に大きな価値を見出す必要がある。第2章で私が検討したように、コミュニティにおける公共の福祉の増進に対して地方自治体がいかによくやっているかを判断する「公共の福祉の尺度」として、世界的に受け容れられているものがないのである。当該判断は、基本的に主観的なものであり、場所と時間が異なれば、その判断も多様に異なってくるのであって、それがために、広範なサービスにわたってコミュニティを改善していく方法について、地域のコミュニティが自ら選択をする能力が決定的な要因になってくるのである。

「郵便番号くじ」についての懸念がメディアで取り上げられてはいるものの、第3章での私の分析では、地域ごとの相違が大きい方が(管理可能な範囲内であれば)好まれるということを示唆している。無論、この相違点こそが、地域のニーズと優先事項との相違と合致していればではあるが。欲することを実現できるようにするために、地域ごとに優先事項を設定する必要があることを住民は理解していると私は信じている。現実的には、

すでに、サービス水準に大きな隔たりがあり、その乖離を正すことが、圧力に効果的に対処し、将来に向けて満足度を向上させるための鍵であると私は信じている。

明らかに、教育や保健衛生、緊急時対策などは中核的な公共サービスというものであり、これらの全てにおいて、同様に高い水準の達成が確保されることを住民は望んでいるのである。これらでさえ、その達成は困難であることが、往々にして言われるのだが、他の政策やサービス分野では、地域間の相違を管理していくという点で、公平さがよりよく理解されている分野である。そして、この理解によって、コミュニティの多様性やコミュニティの求めるところの相違性が、正しく認識されて、公共サービスに反映されるようになるのである。

勧告 4.14

自治体等監査委員会は、新しい業績評価制度における「資源の使用(the Use of Resources)」の判断には、地域のコミュニティのニーズや要望に合致する優先事業を執行するようになっているかどうかを確認すべきである。

勧告 4.15

中央政府と地方政府は、地域間の相違、すなわち、「郵便番号くじ」は常に悪いことであるという仮定に対して、覆すよう挑戦をすべきである。

勧告 4.16

さまざまな地方公共サービスにとって、公共の福祉を増進していく最適な道は、自らの地域のことは地域が選択できるようにしていくということを、現政権は明確に認識すべきである。

関与と応答性

地方政府は、理想的に言えば、市民に関与することによって地域における選択をする主要なメカニズムとして機能する位置付けにある。その役割は、前線で仕事をする地方議員を通じて行われることが重要なのだが、広範な公共サービスや全市民の公共の福祉に対する地方政府の責任によるものである。

地方自治体が困難な決定を意思決定をしなければならないことがあるのは、必然的なものであり、その決定によって恩恵を受ける者もいれば、失望する者もいるから、地方自治体がコミュニティと関わり、その選択を伝達したり正当化したりして、さらに、選択の理由について住民が理解できるように説明することは、強く求められていることである。地域における選択に関わっていくことの困難さを理解することで、たとえ、当該決定が市民の考えていたものと異なるものであっても、当該決定自体は公平になされていることを市民が理解する一助になり得るのである。効果的に市民に関わっていくことは、また、より広域のコミュニティにおいて信頼と相互の尊敬が醸成されることによって、コミュニティの結合を強めていくことにもなり得るだろう。

より関与をしていったからといって、それ自体が直接、地方公共サービスや地方政府に対する満足度を高めることになるわけではない。そうした満足度の向上は、地方政府が妥当な質問を投げかけることができ、その回答に耳を傾けることができ、そして、最善の方法で応答することができるかどうかにかかっているのである。そして、そうした行為においては、サービスの提供やより広範な「場の形成」活動においてさまざまな背景を持った人々を巻き込んでいくことが求められているのである。地方政府による関与に向けた努力には、第5章で論じるとおり、改善の必要性があるが、市民のニーズや要望に応答することのできるよう地方政府が力を発揮できるかどうかは、地方行財政制度による裁量性にかかっているのである。その裁量性こそが、地方議員が果たして地域の関心事項に応答することができるかどうかを決定するのである。その際には、自治体が提供するサービスの改善だけでなく、人々が暮らす場や施設に影響を及ぼす広範な要因の改善に向けてステップを踏んでいくことになる。

この役割は、私の信ずるところによれば、地方公共サービスへの圧力が高まれば、なおさら重要になってくるものである。地域の裁量に任せることが妥当なサービスや役割について、地域住民が何を望んでいるのか、何に対してならば税や使用料・手数料を払う気持ちになれるのか、より重要な地域の優先事項の財源を確保するためには、どのようなサービスや活動を削減してもよいと考えているのか、ということについて、地方政府は、地域住民と継続的に対話をする必要がある。これは、現実的な期待を創り上げたり、困難な意思決定を説明したりすることを意味しているが、究極的にみれば、カウンスル税や地方公共サービスへの圧力について、地域住民のニーズや要望をより即応させる方法によって、当該圧力に対処していくことを意味しているのである。ここでの行動は、中央政府ではなく、地方政府とともにあるが、この役割は、システム全体によって価値を与えられ、促進されるようなものである必要がある。

共同

第2章では、地方政府は、サービスの実効性を高めるために、共同の名で呼ばれることを通じて、地域のコミュニティやサービス利用者に関与していくことのできるより良い位置にあるということを論じた。公共経営事務所(the Office of Public Management)のスー・ゴス(Sue Goss)は、次のようにコメントしている。

優先事項の多くは、たとえば、「尊敬の念」、「過度の飲酒の撲滅」、「リサイクル」、「公衆衛生の向上」などは、政府が洗練されたサービス提供機械になったからといって達成できるようなものではない。そうした優先事項の達成には、国民の行動様式の変化が求められるのである。このことは、公的資源や時として民間資源を使ってどのように公共サービスを提供していくかという検討を単に意味しているのではなく、国民のエネルギーの源、国民の関与、国民の行動といった「無料

の」資源にいかにかアクセスするかという検討をも意味するのである¹³⁵。

以下のケース・スタディーでは、この役割を地方自治体が担っている例が紹介されている。

高齢者プロジェクトに対するシェフィールド・パートナーシップ

高齢者プロジェクトに対するシェフィールド・パートナーシップ(Sheffield Partnership for Older People Project。以下「POPPs」)は、シェフィールド市によるパートナーシップであり、その構成員としては、市のほかに、高齢者、介護者、シェフィールド医療病院トラスト(Sheffield Teaching Hospital Trust)、シェフィールド介護者トラスト、シェフィールド・プライマリーケア・トラスト(Sheffield Primary Care Trust)、主要なボランティア組織である。POPPsは、高齢者と共同して、高齢者の衛生や自立、病院受け入れ拒否の現実を改善する国家施策の一部を構成する事業である。

当該国家施策は、2006年9月に開始し、高齢者の自立を支援・促進したり、高齢者の衛生や公共の福祉をより長期にわたり支えたりするように設計されており、近隣地域における諸サービスの統合を図ろうとするものである。また、当該事業は、高齢者の生活に最も違いを及ぼすような問題に焦点を当てている。このことは、高齢者の声に耳を傾け、市民としての高齢者に関わり、高齢者および高齢者の生活するコミュニティについての課題を特定して対応したり、適切に応答したりすることを意味しているのである。

その実施において主要な鍵を握るのが、専門家高齢者ネットワーク(the Expert Elders Network)の発展である。当該ネットワークは、高齢者サービスの計画、設計、供給、評価に関与していくことを契約した高齢者によって構成されている。高齢者は、戦略計画策定委員会への参加から高齢者関係の仕事内容についてのコメントに至るまで、どのように関与していきたいかを選択することができる。高齢者自身の専門的スキルを活用したり、近隣レベルでの計画策定を強化したり、サービスへのアクセスを簡素化したり、そして、保護的なサービスへの移行を簡単にしたりすることによって、高齢者向けのサービスのあり方を変えていこうとしているのである。高齢者にスキルを授け、高齢者が選択した地域への利益に貢献しているという自身を与える訓練が受講可能になっているのである¹³⁶。

サザンプトン(Southampton)の過度の飲酒に対するデザイン・キャンペーン

サザンプトン・ソレント大学の学生が、サザンプトン市、サザンプトン警察、アルコール撲滅パートナーシップ(the Tackling Alcohol Partnership)に加わって、市内での過度の飲酒対策に乗り出した。当該プロジェクトの目的は、飲酒の悪影響への対策について青少年の声に耳を傾けて、そこから学ぶことによって、青少年同士で助け合うというところにあった。

¹³⁵ Hassan, G.(ed.), *After Blair: Politics after the New Labour decade*, 2007.

¹³⁶ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

広告及びメディア・コミュニケーション専攻の2年生には、青少年の間で広がっている過度の飲酒に対する対策のキャンペーンを創り上げることが依頼された。デザインを基本にしたキャンペーンを作成するために、当該学生たちは、8ヶ月を要して飲酒問題に関するリサーチと分析を行い、必要とされるキャンペーンの内容や青少年に浸透する最良のメッセージについて検討した。

当該キャンペーンでは、さまざまなメディアを使って、アルコールに関連する問題についての支援やアドバイス、指導を行っている地方政府と国の機関のサービスについての情報を提供している。そのメディアとしては、掲示板にちょうど良い大きさであるA3版のポスターから、郵便カードやクレジットカードサイズの控えめな大きさのカードのような小さなメディアなど、である。学生による青少年のためのデザインで当該キャンペーンの目指したところは、当該問題の解決に向けて青少年を関与させ、理解を図る道を探ろうとしたことである¹³⁷。

このようなメカニズムを採用することによって、貧弱な成果の割にはコストがかかるというようなことを避けることになるだろうし、別の観点から見れば、リサイクルのような課題では、地方公共サービスへの圧力について直接対処することができるようになる。

地方政府が、地域住民と共同して、革新を起こし、そして、柔軟に地域のニーズに地域住民とともに応答していくことのできる能力を獲得することによって、地方政府に対しては、地方公共サービスの効率性と有効性を格段に高めて、圧力に効果的に対処する機会をもたらすことになるのである。

しかしながら、地方政府が中央政府の指示に依存する度合いが増してきた結果、近年では、上記のメリットが大きく失われてきており、地方政府の自信もともに失われたと私は信じるのである。

現行の改革プロセスにおいては、地方政府が地域にもたらすことのできる価値を認識する必要があるし、わが国の全地域において、サービスと公共の福祉を増進させる道を探るために地域住民と共同する改革を地方政府が進めることによってチャンスをつかめるようにしていく必要がある。

5) 諸権限と権限の実感

本調査の中で、常に問いかけられていたのが、地方自治体は、「場の形成」という役割を果たしていくのに十分な権限をすでに持っているのかどうか、という疑問であった。本調査に対する地方自治体からのメッセージで圧倒的に多かったのが、問題の核心は、中央政府による統制と業績評価の負担の結果として、地域で必要なことをするための裁量性が地

¹³⁷ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007

方政府に欠如していることであって、権限の欠如ではない、ということであった。

地方自治体には、すでに、法律によって広範な権限が付与されており、2000年地方自治法第2条における公共の福祉に関する権限の導入、すなわち、「当該地域において経済的、社会的、環境的に公共の福祉を増進させることであれば、全て行う」ことを可能にするによって、その権限は、一気に拡大されたところである。それでも、まだ、全地方自治体が、現行の権限を十分に認識し、行使することのできることを確証する道が求められる。公共の福祉に関する権限について行った早期の評価では、多くの地方自治体が、当該権限の行使について、より積極的で信頼性の高い取り組みが必要であるとしていることが浮き彫りにされた¹³⁸。地方エリア協定の交渉における経験でわかったことは、多くの事例において、地方自治体が政府省庁に要求している手法が、すでに法的に実施可能と認められていたということである¹³⁹。

しかしながら、特定の分野においては、地方政府の権限に改革の必要があるところもある。それは、現行の権限の行使を計画したり、実際に行使したりする際に、その手法について制約を受けている分野であったり、必要な権限や資源が、当該権限や資源を必要とする地方政府に適切に配分されていない例などである。後の章では、特定財源に関する権限を検討したり、当該権限の拡充を勧告したりする予定である。次章では、特定サービスについての権限を検討する。

しかし、地方政府には十分な権限がないという議論において、往々にして欠けている大切なポイントを認識することが重要である。地方政府が依存してきたのは、財源の面だけではなく、多くの事例において、公共サービスの広範な領域におけるガイダンスや奨励策であり、イノベーションのための許可も挙げられるのである。この依存の文化が、地方政府の活動の詳細にわたるまで中央政府の指示が増えてきた理由であると私は信じている。そして、この依存の文化こそが、地方政府から、地域コミュニティに向ける目をそらせて、方向性と信頼とを失わせてしまったのである。一方で、私は、信頼と能力とは、地方政府のコミュニティ自身の内から培われるべきものであると信じているので、中央政府に必要なことは、権限を分権するだけでなく、地域に関する意思決定が地域において行われるようにすることで、権限の実感が地方政府内に増進するようにすることである。

本調査の最中に私に寄せられた意見の中に、地域における重要事項について、中央政府は地方政府と協調する義務を課するべきである、という示唆があった。こうしたメカニズムがあれば、地方自治体が地域で妥当な決定を行う事項の特定を促進することになるだろうし、地域における住民の福祉を減じるような方法で、中央政府の行動や法令が地域の選択に不当に介入してくるようなことを防ぐ力を地方自治体に与えることにもなるだろう。

¹³⁸ ODPM, *Formative Evaluation of the Take-up and Implementation of the Well Being Power, 2003-2005*, 2006.

¹³⁹ *Local Area Agreements Research: Round 2 negotiations and early progress in Round 1*, CLG. 2006.

むろん、このことで、数多くの法的な、おそらくは、憲法上の問題を提起することになるだろうが、私は、その精神に惹きつけられるのである。それは、公共の福祉の決定において地域性を重視しているからであり、この示唆には、地域に関する権限が、中央政府と地方政府との間でより均等に分けられるようなパートナーシップを明確に示そうとして、中央政府・地方政府間の政府間関係を変えていこうとしているからである。

6) 経済的繁栄の促進

「場の形成」のコンセプトでは、コミュニティが自身の経済的繁栄の責任を持ち、さらに、経済的、環境的、社会的目標や課題の間に適切なバランスを保つための責任が重要であると強調する。このコンセプトでは、地域における問題に対処しチャンスを開拓していくために、政府の介入と地方自治体による統合された活動を必要とする。第3章では、経済活動のパターンが地方自治体の行政上の境界に合致していないということ、および、経済的課題に効果的に対処しようとするれば、複数の地方自治体による広域的共同が必要になってくること、さらに、「場の形成」の役割を損ねたり、分断したりするような方法で、この問題を解決しようとするれば、それは、経済的繁栄というアジェンダから地方政府を外してしまうというリスクを冒すことになる、という3点を指摘した。そうなれば、経済的目標の効果的な達成とともに、コミュニティと政府との関係という点でもダメージを与えることになりかねないであろう。

より権限の分権を進めることのために、経済的課題に対して関連する資源や意思決定権限について、より大きく広域的レベルに配分することが望ましいであろう。そうすることで、意思決定が地方経済のニーズに沿ったものであること、当該意思決定間に内在するトレード・オフや相互関係が十分に考慮されることになるからである。これは、「イングランドの都市の状況(the State of the English Cities)」や地方政府協会の「繁栄するコミュニティ II (Prosperous Communities II)」、ケイト・バーカー(Kate Barker)やロッド・エディントン(Rod Eddington)などの近年の業績が求めることである。挑戦すべきは、効果的な制度を構築することであり、それは、より資源を保持し意思決定権限を求める広域的政府のあり方として、困難な意思決定を可能にし、長期的戦略を進めることができるような確固としたアカウンタビリティを果たしえる仕組みでありたいと、現政権に願いたい。

自発的なパートナーシップ

可能な取組として考えられるのは、地方自治体間の現行の協力態勢を基に構築していくものである。この取組の利点は、いつ協力して、どのような協力態勢を作るかという点について、地域コミュニティの裁量に任せられることができるという点である。課題が異なれば、それに合わせて協力態勢も変えていくことができるため、常に同じ空間的な境界にこだわる必要がなくなるであろう。その例としては、交通網に求められる統合的な取組に見られ

るところである。多くの自治体が、すでに、こうしたパートナーシップを構築しており、地域開発機構(Regional Development Agencies)との協力関係で進める事例が多いようである。たとえば、南ハンプシャー近郊パートナーシップ(the Partnership for Urban South Hampshire)やグレーター・ブリストル・エリア(the Greater Bristol Area)における自治体間の協力態勢、ノッティンガム、レスター、ダービー間の共同事業などである。かつての大都市圏カウンティ地域にも、すべて、このような取組が見られるが、その取組には地域間で差があることは事実である。

しかしながら、純粹に自発的なパートナーシップの取組には限界がある。多数で構成される機関に対して、全会一致の決定を求めることには、構造的な欠陥がある。多数のパートナー間で議論し意思決定をしていけば、明らかに取引費用が発生することにもなる。個々の機関に対して、有効な拒否権を付与している実態が見られるが、それでは、全てのパートナーが均等に利益を有するという「最低共通事項」を基に意思決定するというリスクを冒すことになって、地域全体のために最も利益のある意思決定にはならないということである。パートナーシップの取組には、全体として、当該取組における強力な政治的リーダーシップの形成が困難な可能性もあり、パートナーシップに関連する地域の人々に対して、アカウンタビリティを直接果たしていない・憲法上の個々の機関が、自身の政治的・財政的課題や優先事項に今後直面していくという事実を考えると、各主体が比較的短期間にパートナーシップに加わったり退出したりする行動をとるような取組があったとしても、長期的に継続するものでもないということが理解できる。もっとも、各主体の行動による緊張関係については、どのような仕組みでも同じことであるが、こうしたことが、交通などのインフラ投資に関わる経済的な決定に必要な政策や財源配分について、長期的決定をするときには、悪影響を与えることにもなりかねないだろう。

新たな広域自治体

都市のためのセンター(the Centre for Cities)やその他の機関による代替案では、交通や都市計画、スキル、再開発などの主要経済要因についての権限を掌握する新たな広域自治体が提案されており、その提案では、当該権限の行使のために、公選議員による政治的リーダーシップの発揮を基本としている。この提案には、惹き付けられるところがある。それは、当該自治体の一連の責任が明確に示されていることと、新たな自治体のリーダーシップ、すなわち、議員か公選首長かのいずれかを選挙で選ぶことを通じて直接アカウンタビリティを果たすことによって、明確で透明なモデルとなっている点である。しかしながら、可能性としての欠点も多く、新たな組織の創設をもって、複雑な課題への唯一の解決策と見るべきではなからう。

境界を新たに引きなおして、現行の行政上の境界線よりも経済上の地理をより繁栄させることは可能だが、一方で、どんな境界も完全なものなどないということである。経済活動が異なれば、当初妥当であった地域も異なってくるであろうし、時代の変遷とともに、

経済的・社会的・技術的要因が変化していくから、そうした境界も変化することになるのであろう。たとえば、現行の交通網が1960年代後半に敷設されたときに比べて、新しく長距離にわたる交通の流れができてきたために、現行の交通網が適当でなくなっているのである。また、複数の経済圏につながっている地域が多い。ウェスト・ミッドランドの都市地域に位置するコベントリー(Coventry)は、当該地域のさまざまな所と利益を共有しており、一方で、ウォーリックシャー(Warwickshire)周辺の広域的経済圏ともかかわりがあるのである。また、バーンスリー(Barnsley)が、南はシェフィールドから北はリーズ(Leeds)の双方の経済圏と関係していることも、事例の一つと言えよう。こうした複雑な事実を認識し、単純かもせず、無視せずに、応答していく手段を提示して解決を図らなければならないのである。

現実的なレベルでは、新たな取り組みについて明確に境界を示していくには、地方自治体の境界線という悩ましい問題に対処することが求められるのである。近年の地方政府構造改革は、決して、地方政府にとって最善の結果ではなかったし、注ぐエネルギーや人々の注目を、市民と共同してサービスの改善を進めていくことから往々にしてそらしてしまう結果となったのである。北東広域議会(the North East Elected Regional Assembly)に関する住民投票の経験でわかったことは、住民もまた新しい層の政府を創設することに懐疑的であるということだった。大ロンドン庁(the Greater London Assembly)とロンドン市長の事例は、成功例であり、有名なものだが、ロンドンにおける広域都市政府の設立をもとに、異なる歴史とアイデンティティを持つ他の場所での状況にまで一般化していくことは気をつけなければならないだろう。他の欧州諸国では、正式な変更よりも、協調的な取組の方が効果的であることを示しており、イングランドの都市の状況(the State of the English Cities)の報告書では、以下のように結論付けている。

広域的連携を進めるために、正式な制度または構造上の改革をしていくことの問題点については、はっきりした証拠がある。(欧州の)ほとんどの地域では、境界線を超えて、パートナーとともに政治的課題に協調していこうとする非公式な取組がある。¹⁴⁰

「場の形成」を擁護すること

広域的組織を開発していこうとする議論において、私が強調しておきたいのは、地方自治体の場の形成の役割を分断したり、損なったりしないようにしていただきたいということである。現行制度の欠点は、たとえば、大都市における交通計画では、細分化をしていくことになるが、その計画では、公共交通しか対象にしておらず、さらに、通勤地域全体が含まれていないこと、および、地域の意思決定から制度的に切り離されている、という問題があり、当該問題を克服しようと多くの地域が努力して入るものの、すでに、こうした

¹⁴⁰ Parkinson, M., et al, *State of the English Cities*, vol. 1. ODPM, 2006.

リスクにさらされているのである。

持続可能な経済発展における相異なる課題、すなわち、都市計画、住宅、交通、スキル、教育、社会的包摂などを全て一緒に取り扱うことは、「場の形成」を須進めていくときに必須のことである。経済的課題と繁栄を追及していく責任とは、いずれも、地方自治体の中核たる目的ではないと考えたりすることは、ダメージを与える可能性がある。上層の政府へと統合していこうとしたり、さまざまな境界をすべて捉えるような広域の空間を考えようとする取組には、応答性よりも統一性を求めようとする圧力が生じたり、地域の努力や理解を無にしたりするような危険がある。そうしたことがあると、住民の信頼や信用に対して長期的に問題が起きてしまう可能性もあるのである。したがって、地方自治体が場の形成の役割を十分に果たすのに必要な連携を作ったり、連帯を醸成したりする責任が、地方自治体自身にあるということが重要なこととなる。ひとつの地域が、抱える課題や方針によっては、同時に異なる連帯関係の一部を構成するようなことがどこの地域にもあり得る。以下に掲げるリール(Lille)の例では、効果的な連帯関係が地域全体の経済的発展を以下に支えているかを示している。

リール大都市圏とルーベ(Roubaix)の振興¹⁴¹

大都市圏リール自治体(現在の呼称は、大都市圏自治体リール：Lille Metropole Communauté Urbaine)は、フランス政府の分権政策として、パリの権限を分権し、大都市圏域における大都市圏自治体の創設を促進するために、1967年に設立された。議会(Assembly)が統治機関として設置され、議員は、公選基礎自治体によって任命された。当初は、公共サービスをより効率的に執行するための自治体として考えられていたが、その後、特に、1989年以降は、基礎自治体間の共同によって、大都市圏域全体の経済成長を推進することを可能にする自治体となった。リールは、欧州の重要都市として再出発をすることができたが、それは、新しい高速鉄道線(ロンドンを結ぶチャネル・トンネル・リンク：Channel Tunnel Linkを含む)の起点駅の一つとなることや主たる商業・ショッピング・センターへの投資、および、地域経済を成長部門へと改めて位置づける他のプロジェクトのおかげであった。

大都市圏レベルでの仕事は、ルーベのような広域都市圏内で工業都市における振興や再開発を支援することにもなっている。リールにおけるリーダー層は、ルーベにおいて見られるような重篤な荒廃地域とリールが関わっていれば、リールが欧州都市のリーダー的存在になろうとしても、人々や投資を引き付けることにはならないことを認識していたのである。したがって、過去20年間、主要な投資先は、ルーベ内の交通、住宅、文化施設と経済開発であり、それらには、タウン・センターの再活性化も含まれていたのである。大

¹⁴¹ この部分は、URBEDによる以下の事例研究を基にしている。Joseph Rowntree Foundation's *Making Connections: Transforming people and places in Europe project*.

市圏には広範な課税ベースがあり、大都市圏自治体を通じて他の公的・私的資源から得られる財源があることは、そうした投資を進めていくには重要でことであった。まだ、道は長いものの、たとえば、失業率にしても、1980年代に33%だったのが現在では20%に低下したという具合であるが、ルーベはしっかりと角を曲がり、やや想定外であるほどの大きな進展を遂げているというのが、フランスにおいて広く認められていることである。進展していく中で、リールのようなフランスの郊外都市と首都との格差が狭まってきたし、経済的な実績では、英国の同等都市を大きく上回っているのである。

他の選択肢

現政権は、こうした議論を受け止めて、議論の解答を導くための構造改革はしないとしていることは、妥当である。それにもかかわらず、現政権が信じるところで進めようとしている取組は、経済的繁栄に力点を置いた取組、公的アカウントビリティを伴う実効性ある意思決定を可能にする取組、無用な競争やコストを避ける取組、および、投資家や企業関係者に信用を得る取組、なのである。

こうした課題に照らして、私の信じるところは、自発的な取組のメリットと構造上の解決の厳格さとを結合させる取組が必要だということである。広域的な活動に対する提案が開発され、それが地域のものとなり、結局は、現政権のよる諸評価や期待に明確に反するものになるようなフレームを確立することによって、パートナーシップは、明確な目標を持って長期的な視点を示すことができ、そうすることで果たされる大きな責任を強力に支えることになるのである。こうすることによって、異なる機関間の関係や地方政府と中央政府との関係が進んでいくにつれて、改善と改革の可能性が高まり、当該問題に対する発展的解答が与えられるようになるのである。

広域政府の取組のための可能性評価

現政権が取り組もうとしている新制度についての評価には、以下の項目が含まれることになる。

- 経済的な地理について、明確な定義が反映すること。
- 関係するコミュニティへ語りかけ、アカウントビリティを果たすような適切な仕組みを持っていること。
- 確固たる証拠に支えられた明確なアウトカムや目標が設定できる者であること。
- 確固たる意思決定を行い、困難な選択を行うことができ、地域の支援を築き、明確な優先事項には合意することができるような仕組みがあること。このことの意味することは、権限の移譲を伴うしっかりした会議体構造を想定しているが、関連する全ての自治体に対するリーダーシップに当該構造が結びつき、かつ、説明責任を果たすものであり、それには、さらなるスキルや経験をもたらすために、議会の執行メンバーに

はならない議員を対象にしたものであること。

- いかによれば、意思決定が交通や空間計画、インフラ投資やスキルを含む主たる課題全般に関連するようになるかということについて明確になっていること。
- 国民や企業コミュニティからの支持を得られること。
- 必要とする技術的スキルを引き付けることができる能力や意欲を示すこと。
- 将来の投資家が参入してくることができ、意思決定プロセスの速度と性質を決定する政策が明確であること。

多重エリア合意(Multi Area Agreements)の開発は、地方政府白書で示されていたように、地方自治体が自治体間の取組を確立して、当該取組の目標について中央政府との議論にはいることを可能にする取組であり、かつ、当該取組の成功のために権限と資源を分権することを進めていくものとなるだろう。これができれば、バーカーとエディントンによるレビューにおける勧告、すなわち、妥当な取組が存在するレベルの政府が当該権限を掌握することになるであろう¹⁴²。

「場の形成」に向けてエンパワーメントをしたり、繁栄のための課題に対して一貫した取組をしたりすることのために、政策や意思決定の間で衝突を少なくしていくには、現行の政府と執行機関の取組を一致させることも重要であることが示唆されるのである。執行機関が、異なるサービスには異なる境界線を求めるのが当然であり、おそらく、そのことは強力な執行部によって強化されることであろうが、一方で、戦略的な方向付けやそうすることへのアカウンタビリティは、地方自治体とそのリーダーシップを握る人々に対して明確に果たされるべきである。当該機関が、中央政府の代理機関でない限り、このことは、必ずしなければならないことである。

地方における意思決定権限を統一していくためには、協調行動をとる地方自治体間において新たな取り組みこそが責任と財源とを再配分し分権していく一つの方法を提供してくれることになる（現行の乗り合い交通機関(Passenger Transport Authorities)の取組を含む）。そのほかには、エディントンとバーカーおよび地方政府協会を含む取組として、広域圏のレベルで管理されるのに最も適切な責任事項と財源との詳細な分析を行っているが、その分析は以下のとおりの責任事項や財源とを提示している。

- 協調行動を取る個々の自治体が一部持ち、一部は中央政府が持っているのが現状である戦略計画の権限
- 現在は、コミュニティ・イングランド(Communities England)によって管理されるか所有されている資源と土地
- 現在は、道路エージェンシー(the Highway Agency)によって管理されている戦略的道路に関する権限

¹⁴² Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

- 鉄道サービスの質や本数を修正していく能力、および、おそらくは、広域的権限の中から委任したり、委任していたものを元に戻したりする能力
- 現行の広域交通や住宅に関する財源に関する配分、および、広域的経済発展に関する支出
- ロード・プライシングに関連して地方自治体に分権ないし配分される権限や財源
- 現行の取組や地域の雇用者のビジョンによるが、広域レベルでの雇用・スキル評議会 (Employment and Skills Board)の仕事の主催していく役割。

勧告 4.17

経済的繁栄を追及するために、経済活動の重要性を反映して、現政権は、以下のことをすべきである。

- 経済的繁栄に関する課題に対処する際に、広域圏における取組を地域で開発することのために、多重的エリア協定(Multi Area Agreements)を地方自治体に関与していく方法として活用すること
- 難しい意思決定やトレード・オフの課題を解決するのに確固とした態度を示せるように、取組に対する評価と期待値とを明らかに示すこと
- 権限と責任事項および財源とを、国と広域圏政府から、十分な基盤と能力とを有する自治体に対して分権する場合、当該権限、責任事項、財源の詳細
- 地域の段階でコンセンサスができなかったり、地方自治体が共同による適切な取組を進めることに失敗したりしない限り、現行存在する以外に、制度的構造を新たに創設することは避けるべきこと

4 各サービスに関する意義

本調査において、私は、地方政府が直面する問題と可能な解決案を探るために、さまざまな技法を用いて分析した。私の仕事は、地方政府が供給したり影響を及ぼしたりしている全てのサービスについて膨大な分析を意図してなど決していなかったが、本調査の情報源とするため、種々の特定サービスについて検討した。これら特定サービスは、住民等の圧力、中央政府による統制の程度、場の形成における役割の点から、異なる課題をカバーし得るようという意図で選択されており、それらの中には、経済開発、児童対象サービス、高齢者への社会的サービス、廃棄物・リサイクル、保健衛生と健康、コミュニティの安全、が含まれている。

私は、これらのサービスに関する調査結果を、私のケーススタディや住民対象のイベント、一連の専門家向けセミナーで活用している¹⁴³。こうした中で、私が質問したのは、地

¹⁴³ それらの要約は、付録 H に掲載。

方政府の役割、中央政府と地方政府との関係、地域のパートナー、圧力、そして、財源配分の仕組みについてであった。

本節は、特定サービスに関連する課題を引き出して検討する。本節では、まず、バーカー、エディントン、レイチ(Leitch)のレビューの分析と私の経済開発に関する分析に焦点を当てて、計画や交通、スキルといった点へのインプリケーションを引き出す。次に、住宅やその他のサービスに関連して現れてくる最も顕著な問題について、要点を述べる。

経済開発

経済開発と経済的発展に関連する課題に取り組むために、地方自治体はすでに広範な責任事項や権限を有している。前述したように、広域的取組を進め、責任と資源を分権していくための新たな方法を見つけることによって、経済的課題に関する意思決定を行う際に、地域の段階で影響を与えることのできる範囲を拡大することになるだろう。また、私の作業やバーカー、エディントン、ライチのレビューに関する私の検討からは、特定の課題が見つけられている。

都市計画

土地利用計画は、「場の形成」に関して重要なものであり、地方自治体が地域性の側面について現実的な影響を及ぼすことのできる最も直截的なツールである。土地利用計画は、環境的、経済的、社会的問題に重要に関わっており、さらに、生活の質やコミュニティの特異性にも関わっているのである。地域計画を策定したり、計画の決定をしたりする際には、時に、ぶつかり合う見方や利益、たとえば、環境と経済、現在の投資化の利益と将来の投資家の利益、地域のコミュニティと広域圏、中央政府の利益などのバランスを取ることが必要になってくる。そこには、必ずしも「正しい」答えなどなく、それらしい取組を示したり、コミュニティ内そしてコミュニティ間の異なる考え方それぞれの正当性を認識したりする能力が必須なのである。開発を選択するという過去の一般的な仮定に戻ることは適切ではなく、よりバランスの取れた取組を求めるのであれば地域計画や開発提案について費用対便益を想定して考えることが必要とするケイト・バーカー(Kate Barker)の結論に私は賛同する。

土地利用計画に関するバーカー・レビューでは、意思決定は、インパクトを受けるレベルで行われるべきであり、それは、地域のレベルであることが最も多い、と論じている。現政権が、この点をより明確にし、地方自治体が自ら意思決定できるように、より裁量権と責任を付与していくことを検討すべき領域がある。現政権は、妥当性のない中央政府による監視や規定、介入について、現存するのであれば段階的に減少させるべきである。国家的な優先事項について、目標値を設定したりガイダンスを発行したりすることは、妥当であるかもしれないが、焦点を当てるべきは執行方法ではなく、あくまで期待すべきはアウトカムである。計画や意思決定の中には、上述したように地域で取り組まれている場合、

広域圏内でなされた方がよいこともあるだろう。こうすることで、地方自治体が、場の持つ物理的特性をよりよく管理することができるようになり、地域ごとの相違点を支援することができるようになるのである。こうすることの副次的効果としては、計画に見返りが求められるようになるために、計画の評判や魅力を高めることになるということである。

所管大臣による介入権の行使は、現政権が、地域の計画決定に影響を及ぼしたり変更させたりすることのできる究極の手段である。国家的見地から地域の決定を無効にすることが妥当な場合もあるが、こうした権限の行使は、透明なやり方で行われるべきあり、真に、国家的重要性のある問題に限られるべきだということが肝要である。

勧告 4.18

現政権は、ケイト・パーカーが土地利用計画に関するレビューの中で指摘したように、計画システムにおける分権と明確化を進めていくべきである。特に、

- 中央政府の統制については、その複雑さをなくしと詳細にわたる指示を減らすべきであり、
- 介入権を行使する場合には、より明確な基準を設定するべきである。

パーカーとエディントンは、いずれも、計画システムにおける主要なインフラ事業の取り扱い方について改革を提案しており、特に目立つ提案としては、当該事業に関して最終決定を行うために、独立した計画審議会(Planning Commission)を創設すべきであるというものである。その背景にある目的は、戦略的目標に関する文書(Statements of Strategic Objectives)に関する勧告に関連して、国家的重要事業について意思決定のプロセスを簡略化、明確化し、スピード・アップを図ることである。この提案には異論があり、利害関係者による提出物でもパーカー・レビューに関する本調査のセミナーでも議論を巻き起こしている¹⁴⁴。しかしながら、この提案には魅力があると私は考えており、それは、国家的重要課題に関する議論と意思決定とを、より明確で透明なものにする可能性があるからである。

国の利益が圧倒するような国家的重要事項に関する意思決定は、最終的には国のレベルで行われることが妥当である。この点については、現行の計画行政において、大臣の介入権限を行使したり、ある種のインフラ整備の決定については国务大臣の権限によるという法の規定によったりすることで、すでに果たされているのである。しかしながら、主要なインフラ整備をしていこうとする者にとっても、当該インフラ整備について意見を言うことが法的に求められている地域コミュニティにとっても、当該制度は複雑であり、時間を浪費するものにもなり得るのである。その理由は、「最終的な」意思決定までいくつものステップがあり、その最終的意思決定でさえ、後日、変更されることがあるからである。スタート時点から、最終的な決定をする者が誰であり、その決定に影響を与える要因が何

¹⁴⁴ 付録 C に要約を掲載している。

であるかについて、スタート時点から明確にするようなシステム改革をすれば、個々のコミュニティにとって、当該システムは、より単純明快なものになるであろう。本調査への提出物の中には、この問題についてのさまざまな意見があったが、多くの意見は、当該システムがより明確性を増すことに貢献するという考えであった。

独立した計画審議会を設立すれば、戦略的目標を持つ国家的に重要なプロジェクトの検討がより明確になる。しかしながら、それは、政策形成のプロセスに関係付ける必要がある。実際には、計画策定のプロセスの各段階は、ニーズと採用すべき原則を確定することによって、前進をすることができるのである。(ウェスト・ミッドランドシャー・カウンティ)

ある決定事項に国家の利益があるからという理由だけで、地域住民の見解や、コミュニティ・生活の質に対する当該事項のインパクトを考慮してはならないということではない。こうした点は、現政権による国家的戦略的目的文書の作成過程や、計画審議会における議論において、個人やコミュニティの代表者を基本として、検討されるべきである。パーカーとエディントンの提案では、この点を認識している。

一度決定がなされると、当該審議会、現政権、そして、地方自治体は、これらの決定や決定に至る理由について意思疎通を図っていく必要がある。コミュニケーションは、われわれの政府組織が伝統的に苦手とすることであるが、コミュニティがいかなる政府に対しても信頼感を持つためには必須のことである。この点では、地方政府・中央政府の双方にとって課題である。

勧告 4.19

大規模インフラ事業に関する計画策定のプロセスを改革する際に、現政権は、以下の点に留意すべきである。

- 新しい取組は、明確で公開されている判断基準に照らして、満場一致で国家的重要性があるとされる課題に限られること。
- 地域の住民とコミュニティには、当該プロセスの情報が示され、自らの意見を報せる機会が与えられること
- 地域コミュニティへ報告をする明確なプロセスが確立されること。

交通

交通への投資や優先付けに関して、どのような意思決定をすべきなのかということについては相当な議論があり、現行のシステムでは、地域における意思決定について、地方自治体は十分な影響力を持っていないと感じている地方自治体が多い。本章の最初の方で私が提示した広域圏のガバナンスの提案では、地方自治体と現政権とが、より大きな地方分権と効果的な意思決定ができるような取組を進めていく機会ができるべきなのである。

また、地方政府・中央政府による影響力が弱いというのが、交通事業の特徴としての一

面なのである。バスについては、1986年に、ロンドン以外の全地域で規制緩和された。ロンドン以外のバスには、影響力がないために、乗車数の減少や運賃の上昇、そして、公共交通を効果的に統合していく地方自治体の能力の弱体化などを多くの人々が感じているところである。ロンドンでは、規制が残っているために、1986年以降も乗車実績などの数値が明らかに高くなっており、自治体等監査委員会や会計検査院など一部で論じられているのは、異なる規制制度の結果、ロンドン交通局によって、ロンドン内の交通経営がうまくいったというものである¹⁴⁵。しかしながら、現在、ロンドンにおけるバス経営に対して非常に多額の補助金が投入されていることも一つの要因であること、他の地域でも、地域交通の改善を見ることができ、それは、バス会社と地方自治体との効果的な共同関係によるものであることが往々にしてあるということに着目しておくことが必要である。

現政権が、現行の取組に関連する問題を認識しており、最近になって、地方自治体の自由裁量権を強化・拡大しようとする計画を公表した¹⁴⁶。これは、歓迎すべきステップであり、地方公共交通が適切に統合されるように地方自治体の力を拡大すべきなのである。現政権の当該提案は、この問題に対する本調査への提出物においても、多くの指示を得ているところである。

地方自治体が新たなバス事業を計画・実行していくに際しては、経済再生を進めたり、現行の法規制を緩和したりするなどの、より広い目的を実現するために必要と考えられる水準まで、地方自治体自身の能力を高めることができれば、それは、何ものにも代えがたいことである。このことは、旧来の規制行政に戻ることを意味しているのではなく、地方自治体が地域のニーズに沿った仕事をより自由にできるようにするためのエンパワーメントなのである。(エセックス・カウンティ)

勧告 4.20

現政権は、バス事業に関して地方自治体が規制をできる権限を付与する政府の計画を、できる限り現実的な線で実行していくべきである。

スキルと雇用

英国の競争的地位は、現在も、そして、将来においても、労働者のスキルの水準にかかってくることになるであろう。スキルに関するライチ・レビュー(the Leitch Review of Skills)では、今の繁栄を維持・向上させていこうとするのであれば、現在と将来の労働力双方のスキルに、さらなる投資をするべきであるという強力な議論が見られる。重要なのは、スキルに関するニーズを評価し、実行していくのは、個々の労働者であり、雇用者である

¹⁴⁵ National Audit Office and Audit Commission, *Delivery Chain Analysis for Bus Services in England*, 2005.

¹⁴⁶ Department for Transport, *Putting Passengers First: The Government's proposals for a modernised national framework for bus services*, 2006.

ということである。しかしながら、政府には、適切なフレームを設定し、財源を確保し、スキルやトレーニングへのアクセスがなくなっているような社会的問題に対処することが重要な役割となってくる。ライチ・レビューでは、成人のスキルと雇用者の関与を進めていくためのより簡素なフレームについて、需要者サイドのモデルが提示されているが、これは、当該制度をより応答的で競争的なものにするためである。それは、また、スキルと雇用に関するサービス間をより統合させることを求めている、ジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) のような現行のサービスと新たな成人キャリア・サービスを統合させていくことになる。

スキルが経済発展に寄与するようにするためには、「場の形成」の役割を持つ地方自治体がこうした課題と関わっていくことを必須にするということである。当該課題は、特に、学習およびスキル・カウンシル(the Learning and Skills Council: LSC)の責任であるトレーニングやスキルの習得に対する公的資源の配分や公的機関の経過・委任という行為が、地域の条件や地域の雇用者・個人のニーズに対して応答的であることを確かなものにするに関わる課題である。ライチ・レビューの勧告では、現行の計画と委任のシステムを、個人や雇用者の要求に沿った需要サイドのスキルのシステムに代えていくことを求めているが、現政権の当初の答えでは、短期的に見て、現行の取組とのギャップへの対処を含め一定の計画・委任について、継続して広域的レベルの役割としている¹⁴⁷。

私は、いかなるシステムにおいても、雇用者の声は、高い質を持つ地域の研究機関によって、当該の声が地域のニーズを完全に描いているかどうかを検証する必要があるのではないかと考えている。計画と委任の取組が進められているところでは、当該取組が労働市場の条件に応答的であることを確認するための検証が必要である。また、公共部門の雇用やスキルの支援活動に取り組み、モニタリングしていくことも必要である。これら全ての活動は、地方自治体や広域圏の行政的境界に縛られるよりも雇用者と関わり、経済を反映したものでなければならない。

ライチ・レビューで勧告された雇用・スキル協議会(the Employment and Skills Board)であれば、そのような役割を果たせるだろう。地方自治体は、いかなる種類の協議会においても、適切に役割を果たしていくべきであるが、地域の将来的繁栄のために、利益関係のある広域のコミュニティの代表としても機能すべきである。多くの地方自治体は、すでに、地域の雇用者との取組を持っているか、あるいは、展開の途上にあり、こうした取組が実効性のあるところでは、その成果を持続させていかななければならない。また、スキルに関する活動を、前述したような地方自治体のパートナーシップで進めようとする場合、都市・広域連携の他の活動と連動させていくことが望ましいであろう。スキルに関する課題は、地域経済の繁栄と個人の経済的面でチャンスに関する他の課題と複雑に混交しており、これらとの関連で考えていかななければならないのである。

¹⁴⁷ Department for Education and Skills and Learning and Skills Council, *Delivering World-class Skills in a Demand-led System*, 2007.

地方自治体は、また、その他の雇用やスキルに関する課題に対処する役割を果たしている。特に、労働市場から最も遠いような課題に対処しているのである。この分野における自治体の貢献の好例としては、主宰する役割であり、ジョブセンター・プラスや LSC、雇用者、ボランティア・セクターを含むその他の者と共同して、スキルだけでなく、児童ケアや交通、住宅を含むさまざま異なる要因に対処している。そして、これらの分野は、労働市場に参入するための個人の能力に影響を与えることができる分野なのである。たくさん自治体が、その提出物の中で、この点を明らかにしているところである。

雇用とスキルの問題を、失業を減少させる取組に関する計画と執行がより効果的になるような方法で、統合連携していく取組が目立ってきている。失業から、地域のサービス提供者を含む雇用へと明確に転換させていくように進めていくことが、シティ戦略(City Strategy)へのチャレンジである。正式な学習や訓練に加えて、その他の公共サービスとも広く連携する必要がある。その公共サービスとしては、医療サービス、住宅供給者、成人教育、成人対象の社会的サービスなどである。(マンチェスター市)

この分野における福祉システムに対する改革では、デイビッド・フロイド(David Freud)の報告書である「依存を減らし、チャンスを増やす：働くための福祉の将来的な選択肢 (*Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the future of welfare to work*)」が、多重的な不利条件を抱えて、長期的手当に依存している人々が直面している課題への支援を広域的に契約していくことを勧告しているところであり、それは、地方自治体にとって意味あることであろう¹⁴⁸。この報告書が特定しているように、いかなる新しいフレームワークも、大規模契約、地方自治体が適切な影響力を行使できる地域・広域における統制、地方自治体と密接に共同するインセンティブのある契約者との間に、妥当なバランスがなければならぬことが重要になってくるであろう。

14 歳から 19 歳の者に対する教育とスキル付与に関して、財源と責任とが、現行では、地方自治体と LSC との間で分担されており、地方自治体には、戦略的役割が求められているところである¹⁴⁹。14 歳から 19 歳の者に新たにディプロマを授与することになるわけだが、学校を離れる年齢を伝統的には 16 歳としていたところから、より複雑で革新的な方法を採用して、拡大することになった。この点で、地方自治体と LSC とは、学校や他の教育関係機関と密接に共同して効果的に進めていくことが肝要である。

地方自治体内の財源と責任とを統合していけば、より継ぎ目のない事業実施が可能になるだろうという議論がある。そうした動きには、確かに、利点があろうが、前に指摘したように、地方自治体内における責任の統合が、ただ、新たに 19 歳における分断を作り上げ

¹⁴⁸ Freud, D., *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the future of welfare to work: an independent report to the Department for Work and Pensions*. 2007.

¹⁴⁹ Department for Education and Skills, *Further Education: Raising skills, improving life chances*, 2006.

るにとどまってしまう可能性もあり、ライチ・レビューでは、この分野においてより構造的な改革を勧告しているところである。現政権は、もしも、ライチ・レビューで論じられたように、18歳までは、全日制かパートタイムの教育または職業訓練に就いていることを青年層に求めることを決定するのであれば、現行の仕組みについて見直しを続けたい旨を示している。

勧告 4.21

ライチ・レビューに続けて、改革を進めていく際に、現政権は、以下に留意されたい。

- 学習・スキル・カウンスルと地域のパートナーとが、地域のレベルに合った取組を可能にするために、十分な知見と資源とが確保されるべきであること。
- 雇用・スキル協議会において、地方自治体が適切や役割を初ことができるようにすること
- 可能であれば、雇用者と地方自治体との間で関係が構築できるように求めていくこと。

住宅

住宅開発や人々のモビリティの形態や、住宅の入手可能性や居住条件、住宅に対する個人や開発業者の投資意欲などが、われわれのコミュニティの健全性に影響をおよぼし、逆に、健全性を反映もするのである。このことは、公的住宅だけでなく、個人の賃貸住宅や所有住宅にも当てはまることである。学業成績からコミュニティの一貫性・持続可能性にいたる政策目的は、入手可能な住宅の形態や質、金銭的側面に影響されるのである。

住宅は、単に国家政策にとって重要事項であるというだけでなく、地域コミュニティに対する影響は、直接的であり、物質的なものであるために、住宅市場の相違がイングランド内で明らかに見られるのである。近年では、北部、南東部、東部、南西部における市場条件や課題において、地域間で大きな相違があることが、明白になってきている。

そうした中で、住宅に関連する課題を戦略的に見ることは、地方自治体の「場の形成」の役割における根幹をなす部分である。地方政府は、伝統的に、その役割を家主と見てきた経緯があるが、中には、自治体の資産を社会的セクターに移転したために、住宅問題には、もはや関心を示さない自治体もある。しかしながら、もしも、地方自治体が、場の形成の役割を十全に果たそうとするのであれば、そうした行動を変えていかなければならない。だが、当該の新しい役割は、これまでとかなり異なるものであり、きわめて戦略的なものである。すなわち、地域の市場と他の主体の条件を形成するのに影響をおよぼす権限を行使することになるのである。地方自治体は、公的土地の創造的使用と地域における課題に応答するために開発業者と第 106 条規定の交渉を行うこととを通じて、関与の能力と革新的な解決を図る力とを、すでに示しているのである。

私は、地方政府と中央政府とが将来、取り組む必要のある課題として、以下の課題を特定したところである。

- 地方政府が、当該地域において、公的住宅と資金的に求めやすい住宅とともに、住宅

供給に関する戦略的な見通しを持つことを明らかにすること。

- 高齢者のための住宅供給の困難さ及び継続して起きている住宅供給の問題、特に、資金的に求めやすい住宅の供給と一部過疎地域における供給の問題を考えると、住宅供給において、より積極的な役割を果たしていかなければならないかどうかは、疑問であること。
- 公的住宅の投資が、住宅經常会計補助金(the Housing Revenue Account Subsidy)のインパクトの点から、最もバリュー・フォー・マネーを確実に発揮できることの重要性。自治体所有の住宅は、今でも、980億ポンドの資産であり、十分有効に活用されるべきであること。
- 現行の取組が、地域的にも、国家的にも、分化しすぎるという危険、そして、「場の形成」において、住宅協会(housing associations)、特に大規模な組織に関与することの必要性である。現政権は、住宅協会と協力体制をとっていく義務を拡大することにメリットがあるかどうかを検討すべきであること。

勧告 4.22

現政権は、地方自治体が、自らの場の形成における役割において住宅問題に適切に影響していくことを確固たるものにすべきであり、住宅協会やその他の社会的家主と協力体制をとっていく義務を拡大するかどうかを検討すべきである。

成人に対する社会的ケア

地方自治体は、すべての年齢層の人々に対して社会福祉サービスを供給する広範な責任を負っている。成人の社会的ケアと児童保護の双方において共通して存在するのは、国による受給権の印象が強いことであり、おそらく、それは、脆弱な高齢世代と同じく脆弱な児童とを、国が示す平等な保護水準で保護していく必要性からであろう。公的関与に関するイベントの参加者たちは、社会的ケアへの財源配分、特に、高齢者と居宅ケアの提供に対する財源配分について、国家的な標準化を熱心に議論していた¹⁵⁰。しかしながら、これ以外に、より強力に国家が統制している他のサービスでは、たとえば、学校や国家医療サービス(NHS)では、地域のニーズ合わせたり、当該サービスの受益者とケアに携わる人々に関わったり、その他のサービスと連携し合ったりするように地域特製のものにしていく必要性が、いまだに、重大な課題となっている。したがって、私が前述した地方政府の主宰者の役割に関する勧告が重要になってくるのである。

社会的ケアは、経済学用語で言う、街灯や公衆衛生のような地方公共財ではなく、コミュニティ全体に対して平等に便益を供給するものである。それは、公的に提供される私的財であり、特に、広範なケアを必要とする人々を対象に、ミーンズ・テストに基づいて、

¹⁵⁰ OPM, *Lyons Inquiry – Public Deliberation Events*, 2006.

提供するものである。支援を受ける本人と家族には明らかな利点があるが、コミュニティに効果が直接「スピルオーバー」することはほとんどない。そして、公的提供に対する合理性を求めるとすれば、社会は、社会的ケアを必要として、そのための対価を自ら支払うことのできない人々にケアを与えるべきであるというものである。

私は、ここで、高齢者への社会的ケアに対する私のコメントに焦点を当てる。地方自治体は、国家水準に合った成人の社会的ケアを提供したり委任したりすることに責任がある¹⁵¹。地方自治体には、ケア受給者について、政府の定義による4つのニーズのカテゴリーについて、その決定に裁量権があり、また、居宅外のケアについては、当該サービスに関する手数料を取るかどうか、取るとすればどの程度の額にするかについて決定することができるようになっている¹⁵²。しかしながら、社会的ケアの水準を全国一律にするよう意図している一方で、当該ケアを受給する資格があるかどうかや、支払うべき手数料額については、地域間で大きな開きができる可能性があるということになる。

この問題は、今日、わが国の公共サービスが直面する最も難しい問題の一つを投げかけることになる。すなわち、成人対象の社会的ケアについては誰が支払うべきなのか、当該サービスの管理をどうすれば最善な状態でできるのか、という疑問である。デレク・ワンレス(Derek Wanless)は、この重要な課題について最新の議論を行っており、私的サービスを提供する際の国家の役割に関して、および、誰が、何に対する受給権を有しているかを決定する最適な者に関して、根本的な疑問を提示している¹⁵³。最適な解決法を探し出そうとすれば、中央政府、地方政府、サービス利用者、民間部門のサービス提供者、現在と将来の納税者を含めた開かれた議論が、今こそ、求められているところである。

2007年包括的歳出レビューでは、成人対象の社会的ケアの将来的な見込みに関する課題を検討する予定である。成人対象の社会的ケアに関する責任をどこまで明らかにするのかを検討することになるだろう。そうすることによって、当該システムがより効果的に圧力に対処することができるようになるからである。さらに、当該レビューでは、中央政府と地方政府それぞれの統制のバランスがどの程度ならば妥当なのかを決定する要因を考慮していくべきである。これらの検討は、第2章における原則を含んでいるが、以下の事項は、高齢者を対象とする社会的ケアに特に関連する事項である。

- 国家的な受給資格の意義は、どの程度強力なものなのか。
- 中央政府と地方政府とでは、圧力に対処するのに最適なのはどちらなのか。
- 地域ごとに異なるサービス提供方法について、どの程度コストがかかり、どのような

¹⁵¹ 全てのサービス提供者は、国による最低水準を守っているかどうかについて、社会的ケア検査官事務所(the Commission for Social Care Inspection: CSCI)によって検査を受け規制される。

¹⁵² ニーズに関するカテゴリーは、「ケアへの公平なアクセスに関する資格帯(the Fair Access to Care(FACS)eligibility bands)」と呼ばれている。

¹⁵³ Wanless, D., “Securing Good Care for Older People; taking a long term view”, King’s Fund, 2006.

ニーズがあり、最も効果的な形態はどのようなものなのか。

- 共同と革新を進める余地は、どの程度あるのか。
- 地域で統合的な取組をしていく利点は、どの程度まであるのか。

次に、高齢者対象の成人社会的ケアに関連するこれらの疑問について、ひとつひとつ検討する。

国家的な受給資格

私の調査では、社会的ケアは、中央政府と地方政府とで責任を分かち合うようになっており、また、そうなるべきであるサービスとして、明らかに理解されていた。しかしながら、成人対象の社会的ケアには、特に、高齢者の居宅ケアでは、全国统一の受給資格への関心がますます高まってきており、すでに、多くの点において地域間で取組の差があるにもかかわらず、このサービスについて地域間の格差を容認しようとする意識は国民にはほとんどない。私の調査のために開催された国民との討論会の参加者は、高齢者対象の社会的ケアは、特に、「国家的問題」と見る傾向があった。参加者の関心は、地域の高齢者層の規模やニーズの点で、当該サービスへのニーズが大きく異なっていることに向いていた。また、参加者の多くは、退職後に転居した人たちであり、それがゆえに、高齢者への社会的ケアは、地方税を財源とすべきではないと感じていた。

圧力への対処

デレク・ワンレスの詳細な分析によると、より長寿になることで高齢人口が増加して、集中的な支援が必要になるというのが、将来予想される圧力である。また、単位費用の上昇は、特に、成人対象の社会的ケア予算の大部分を占める人件費が、重要な圧力要素となる¹⁵⁴。私の事例研究でも、成人対象の社会的ケアサービスの利用者の要望が増加してきていることを確認している。こうした人々は、利用するサービスにおいて、より高い水準を求め、また、自由決定できる部分の拡大も求めているのである。

より高齢になるにしたがって、人々の要望は異なってくる。われわれの世代とその前の世代は、現在、サービスを利用している世代の要望と非常に異なるものを求めるようになるであろう。われわれにとって必要なことは、現行のサービスを完全に刷新することである。すなわち、ニーズがある所や需要が増加している所、黒人や少数民族のコミュニティのようなアクセスが難しいコミュニティに対するサービスを改善する必要性があり、サービスを刷新する必要性があるのである¹⁵⁵。

¹⁵⁴ Wanless, D., “*Securing Good Care for Older People: taking a long term view*”, King’s Fund, 2006

¹⁵⁵ Entwistle, T. et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

(地方政府の上級ソーシャル・ケア職員)

国民の社会的ケアへの要望と政策の変更に関して地方政府協会に委託された最近の研究によれば、ホーム・ケアの料金を全額支払っているのは、10%程度にすぎず、何らか支払っているというのでも49%であり、一方で、全く支払っていない者は3分の1を越える(32%)ということが判明した¹⁵⁶。

高齢になった場合、どのように支援を受けるかを検討することを通じて、こうした圧力によりよく対処する余地ができるのであり、それは、また、人々がより集中的なケアを必要とするのか、あるいは、在宅ケアなのかを決めるポイントに影響を与えるものになるかもしれないのである。単位コストの圧力は、地域のレベルでより効果的に対処することができるであろう。なぜならば、人件費の圧力や社会的ケアの市場は、国内でも地域によって大きく異なるからである。また、サービス利用者の変化する要望に応じていくことも、地域のレベルでこそ、より良くできるものである。しかしながら、中央政府による水準の決定、特に、在宅ケアの水準の決定には、コストが決定要因となっていることは明らかである。

より一般的なことと言え、前述したように、国家医療サービスと地方自治体との共同事業を増やしていくことを支援するシステムが必要である。このことは、少なくとも、予算と業績評価のサイクルと統合した計画ができるようにしていくことを意味している。しかし、共同事業は、また、これまでの章で論じたように、両者における裁量を高めていく改革にかかっているだろう。

私は、社会的ケアの受給要件の決定は、圧力に対処する（そして、その力となる）責任と、できる限り密接に連携して行うべきだということを強く議論したい。現行のハイブリッド・モデルでは、地方自治体が受給基準を設定して、そのコストを負担するが、中央政府が、在宅ケアの水準とミーンズ・テストを設定することになっている。これでは、地方政府に与えられているツールは限られているにも関わらず、圧力に対処する責任は、間違いなく多大なものとなっている。最もニーズの高い人々に対するケアをすでに制限している自治体の数が増えてきており、したがって、この形式は、自治体が圧力に対応できる方法を限定してしまっているのである。

誰が受給権を持つかを決定する責任と圧力に対処することを同じ者が行うようにすることも、また、インプットよりもアウトカムに大きな焦点を当てるよう促進することになり、私のケース・スタディでは、特殊な問題として以下のように扱われているところである¹⁵⁷。

業績向上のアジェンダは、数値によって進められ、必ずしも質によるわけではない。そして、現場のソーシャル・ワーカーが実際に見ているものは、計算に最も適した数値なのである。(上級地方政府事務職員)

¹⁵⁶ LGA, *Without a care?* 2006.

¹⁵⁷ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

地方自治体が、社会的ケアサービスの委託や執行について、より効率的になったり、当該地域において市場を形成する役割をより大きくしていったりすることのできる余地もあるだろう。そうすることで、コストに関する圧力に対処することもできるようになるだろう。調達実践や調達市場は、国内でも大きな相違があり、第 5 章では、バリュー・フォー・マネーを達成するために、委託や「市場の形成」を実践していく上での地方政府の役割について論じる。

ニーズとコストの多様性

文化や年齢構成、財産の保有状況の相違や都市部か地方圏かということの意味は、成人対象の社会的ケアに関するニーズが地域ごとに大きく異なっているというに表れる。このことは、社会的サービスに関する需要が大きく異なっていることを意味しているだけでなく、こうしたニーズに合わせる最適の方法は、地域ごとに非常に異なっているように見えるということの意味でもいるのである。このことが示唆するのは、多様性を認めて地域に合わせて地域のニーズに対応していく必要性であり、そうすることで、社会的ケアは、統一した水準を求める国による受給権であるという広く考えられている見方に対抗するものになるに違いない。

共同と革新

成人対象の社会的ケアの目的、たとえば、高齢者が独立して自分自身の家で暮らせるように支援すること、といった目的などを達成することは、対象者個人、ケアワーカー、地域のコミュニティといかに共同していくかによっているのである。できる限り独立できるように人々を支援するようなサービスに設計するには、サービスの設計と提供において地域のコミュニティやサービス利用者とを巻き込んでいくことが求められるようになる。これは、また、革新につながる可能性もある。すなわち、新しいメカニズムを見つけること、たとえば、転倒を防止し、自宅でより長い間安全に暮らすことができるように支援するメカニズムである。高齢者プロジェクトのためのパートナーシップ(the Partnership for Older People Projects:POPPs)では、サービスの設計や提供において地方自治体が他の組織や市民とパートナーシップを組んで仕事を進めていくことができるようににする裁量性を提供しようとしてきたことが認められる。シェフィールドの概要については、前述したとおりである。

統合化

社会的サービスの目的達成を支援することについての他の地方公共サービスがどのような役割を果たすべきかについては、社会的サービスが地域コミュニティに根ざしてこそ、効果があるということと関係する。これは、児童対象、成人対象、そして、高齢者の非居宅ケアのサービスについて、特に重要である。地方自治体が、その境界を超えて、地域の

プライマリー・ケア・トラスト(PCT)と効果的に統合した仕事をするのが重要なのである。

また、社会的弱者への支援業務を効果的に行うために共同をしていくことが重要な鍵を握っており、それは、日々の仕事を補助してくれるケア・スタッフや近隣の者との共同を通じてなされることになる。ケア・スタッフと強力な関係を構築することが重要な理由は、社会的サービスを受ける人々に最適なケアを提供するためにとどまらず、将来の圧力に対処することにもなるからである。

したがって、成人対象の社会的サービスを、より明確に「国」か「地方」かに区別する際には、よくバランスをとることが求められる。すなわち、中央政府と地方政府との間で責任を分担していくべき事例も確かにあり、そうした場合には、国による受給資格の意義と、様々なニーズに対処し他の公共サービスやケア・スタッフとの関係を最適にするために地方自治体に裁量権を付与する必要性とを、反映することになる。これは、サービス利用者と地域コミュニティにとっての公共の福祉を最大化させるために、第3章で述べた「相違に対処する」システムを、中央政府と地方政府がともに運営していくサービスの明確な事例なのである。

しかしながら、当該システムが、将来の圧力に対して、より効果的に対応できるようにするための改革を進めるべきということは、明白である。社会的ケアのシステムに効率性向上のインセンティブを付与していく改革、すなわち、コストとアウトカム・満足度とのバランスを取ることは、受給資格と圧力とをできる限り効果的に統制していく能力が求められることであり、それは、大きなチャレンジである。私の考えでは、それが可能となるのは、情報が十分に開示されて、当該システムが直面する課題と解答困難な疑問とについて、真剣な議論が行われること以外にない。

高齢者に対するケアやサポートについて、中央政府と地方政府との間で、分担を明確にしたアジェンダが必要とされる。したがって、2007年包括的歳出レビューによる成果として挙げるべきは、将来の社会的サービスを効果的に運営していくための解決策が、中央政府、地方政府、サービス利用者、ケア・スタッフ、民間部門と第3セクターのサービス提供者、および、納税者との間で、適切に議論されるように保証することである。後述するように、デレク・ワンレスによる問いかけは、現行のシステムは、ケアのコストを誰が、どの程度負担すべきかという点において適切なバランスがあるかどうか、現行のシステムは、地方税によるべきか、国税によるべきか、国家が提供するケアの水準を誰が決定するべきかを問うている。主体が分担するアジェンダは、いかなるものでも、個々のニーズが最も効果的な方法で達成されることが保証されるべきであり、特に、誰が支払うかという理解を得る必要がある。費用負担については、また、国家医療サービスや社会的サービス、個人に特定したケアの内容を向上させるために共同負担をする役割とのバランスが求められるところである。

もしも政府が、成人対象の社会的サービスについて、「国家的約束」をすることがあるとすれば、地方政府の責任となっている約束について執行が可能となるように十分な財源を

地方政府に付与することになるに違いない。その一環として、圧力に対処する権限が、最も効果的に対処することができる者のところに在ることが重要なことである。

勧告 4.23

現政権は、高齢者に対する社会的サービスを、どのように管理し資金手当をするかということについての国家的議論を明確にしていくよう先導すべきであり、以下の事項を議論すべきである。

- 「国家的約束」があるとするれば、中央政府は、国全体をどのようにしていきたいのか。
- 地方政府が責任を持つのは何に対してか、そして、圧力に対処するのに最も良い位置にいるのは誰なのか。
- 社会的サービスの費用を負担すべきなのは誰なのか、国家なのか、サービス利用者なのか。そして、競合する需要に対して適切な対処を確実にできるように、どのように、インセンティブを付けていくのか。

家庭廃棄物収集・処理

廃棄物は、私の事例研究でも、多大なコスト圧力がかかる分野である。廃棄物対策にかかるコストの上昇は、広く見られる問題である。われわれが依存している安価な埋立て方式は、EUの法令に沿って減少させなければならないからである。埋立てしている廃棄物量の削減目標値を達成できなければ、莫大な財政的ペナルティーが科せられることになるから、この問題については、埋立て許容量交換スキーム(the Landfill Allowance Trading Scheme)によって、地方自治体の問題となる可能性がある。当該スキームは、埋立て限度を超過した自治体に罰金を課すものであり、一方で、他の自治体から許容量を買い取ることもできるようになっているのである。したがって、地方自治体は、廃棄物投棄の代替方法について投資をしなければならないのである。なお、この代替方法には、リサイクル量の増大も含まれる。廃棄物量が増え続けていることとともに、リサイクル量やコンポスト量の目標値も上昇してきており、また、廃棄物の取り扱いや処理に関する規制もますます厳格になってきているが、こうしたことが全て、コスト圧力の増大という形に地方自治体にのしかかってくるのである。

ともかく、廃棄物収集は、最も地域的な公共サービスのひとつであるが、ケーススタディでインタビューに協力してくれた人々は、他のいかなるサービスに比べて、より一貫した意見を述べていた¹⁵⁸。このことは、現行の廃棄物に関する政策アジェンダが、欧州や中央政府のレベルで設定されてきたという事実を反映しているのかもしれない。ケーススタディの回答者たちは、彼らが直面している問題点に対する解決案は、カウンティと広域圏

¹⁵⁸ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

におけるより良いパートナーシップと資本投資の大幅な増加という点にあると考えていた。また、彼らは、慎重に選択した業績目標値と新たな財政制度の導入を通じて、協働へと動機付けをしていく点で、中央政府の役割が必須であるとも考えていた。

廃棄物に関する討論の中で、明らかに浮かび上がってきた問題は、廃棄物の流れを管理すること、これには、まず、第一に廃棄物の生成を最小限にするような決定的な問題も含まれているが、当該責任については混乱があった。すべての段階の政府が、国際的な義務を果たすことを確証するために、重なりながらも相違する役割を担っていて、それぞれの政府が、全体的な達成に必須なものなのである。中央政府内においてさえ、さまざまな省庁が重要な責任を担っているが、それには、廃棄物関係の政策や法令による枠組み、および EU レベルでの廃棄物関係の交渉を開発したり実行したりする際に、先導的な役割を果たしている環境・食糧・地方圏省(Defra)も含まれている。Defra や交通省は、EU の廃棄物指令に 대응するという共同責任を担っているのである。コミュニティ・地方政府省(CLG)は、廃棄物管理施設や油脂等搾り出し業による廃棄物について、計画的政策に関する広範な責任の一環として、計画を先導しており、財務省、CLG、Defra とが、廃棄物管理の妥当な財源を確保することについて責任を有している¹⁵⁹。

廃棄物の最小化の分野の中で地方政府が先導している分野もある。最小化という方法は、将来における廃棄物に関する圧力を管理していくのに「最良の」選択肢であるべきである。コミュニティや家庭とともに、共同を通じて行動に何らかの変化を促進することが、廃棄物収集を地域において適切にしていく際に、鍵となるポイントのひとつなのである。多くの自治体では、すでに現行の仕事の中にリサイクルとコンポストを盛り込んで、廃棄物の減量に取り組んでいるところである。しかしながら、リサイクル・クレジット制度の導入にもかかわらず、廃棄物の最小化を推し進めた自治体は、必ずしも、その恩恵に直接浴してはいないだろう。その理由のひとつとしては、複雑な廃棄物に対する責任をシェアしているという現状にある¹⁶⁰。第 6 章では、地方自治体が廃棄物に関する圧力に対処するために、手数料制度を導入して、その効果をあげる方法を議論する。

パートナーシップ事業において顕著な成功事例があるにもかかわらず、インタビューを受けた者は、廃棄物への対応について、いまだ、組織的な複雑さがあることに不平を言っていた。

われわれは、(ディストリクトとのパートナーシップによって) 廃棄物対策を効果

¹⁵⁹ Review of England's Waste Strategy – a consultation document. Defra, February 2006.

¹⁶⁰ 廃棄物収集に当たる自治体の義務は、収集前に廃棄物を分別するような行動を通じて、廃棄物からリサイクルやコンポストへと回すことを、各家庭に促進することである。この活動を動機付けるために、1990年に当時の政権がリサイクル・クレジットを導入した。廃棄物をリサイクルやコンポストにして、廃棄物を通常の処理ルートから分けるために、廃棄物の収集の最後のところで行動を起こすことによって、処理のところで最終的なコストを節約することができるのである。

的にやっているが、そのために、多大なるハードワークを長年続けているという状態である。(地方自治体の上級職員) ¹⁶¹

私にとって(優先順位の)第1を挙げるとすれば、二層の自治体による廃棄物行政を止めることであろう。その理由だが、現状の二層による行政は異例の姿だと私は考えるからである。(地方自治体の上級職員) ¹⁶²

また、インタビューを受けた者の中には、広域圏における責任が機能しているかどうか懸念を示す者もいた。

私は、広域圏の仕事をかなりしているので、広域圏のアジェンダが、広域圏の空間的戦略や計画、そして、住宅数などの事項で完全に独占されていることが興味深い。そして、廃棄物は、アジェンダのあまり上位にはない。交通が上位に上がってきているが、全体としては、住宅数に関することであり、すなわち、政府のアジェンダに応える形となっているのである。(地方自治体の上級職員) ¹⁶³

事態を本当に進展させるためには、収集と処理とに責任を持つ一層制の地方自治体の創設が必要とする職員もいた。しかしながら、一方で、多目的なエージェンシーによって効果的に仕事をすることによって、廃棄物への対応を効果的にすることができる者もいた。

一層制自治体などの自治体構造改革によるよりも、数多くのパートナーシップを行う方が重要である。(廃棄物セミナーにおけるリンカーンシャー・カウンティの代表者) ¹⁶⁴

また、ディストリクトが廃棄物処理団体(訳注：カウンティ)と共同するためのインセンティブを提供する一貫性ある手法のパッケージの一部として、埋め立て割引トレード・スキームとリサイクリングの達成目標値が一緒に導入するよう求める議論もあった。

2層地域がともに仕事することを促進するインセンティブ(財政的なインセンティブを含む)がさらに必要である。パートナーシップ事業では、意思決定の共有や財源のプール、そして、地方税の明確な徴収依頼が真に求められている。(廃棄物セミナーにおけるケント・カウンティの代表者) ¹⁶⁵

本章の前段部分で論じたように、二層間での共同の義務付けを導入することで、統合的な仕事が促進されるようになるはずであるが、一方で、中央政府が、廃棄物のフローをどう管理していくかの責任をより明らかにする必要がある。廃棄物行政は、どの層の政府が

¹⁶¹ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁶² Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁶³ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁶⁴ この事業の要約は、付録 H を参照。

¹⁶⁵ この事業の要約は、付録 H を参照。

最適な立場にあるかという理解を前提として、全体の作業をより良く機能させる方法を見出す必要があるサービス分野として好例である。

たとえば、中央政府のみができることとして、場合によっては、EUも可能であるが、それは、われわれが一次的に生み出す廃棄物の量を削減するために、企業や包装業界に改善のためのインセンティブを付与する制度を法定することである。しかし、地方政府のみができることとして、コミュニティごとに異なる方法で、たとえば、地方圏と都市のフラットの各棟とは異なる方法で、家庭ごみの収集を管理していくことである。そのためには、廃棄物を最小限にし、かつ、リサイクル量を増やしていくのに費用対効果の最も高い方法をコミュニティと共同して見つけ出すことが必要になるだろう。また、他の層の政府にもできることがあるはずである。解決方法を探さなければならないという意識は、中央政府と地方政府との共有すべき責任として、明確に認識されなければならないことであり、すべての層の政府が、可能な限り当該システムが良く機能するような役割を担っていけることを確かにしていくことが課題であろう。

このことが意味するのは、たとえば、廃棄物を生み出す要因と処理コストについては、国際的な義務付けの交渉をすることで、中央政府が最もよく対処できるということは明らかであり、一方、広域圏レベルで対処すべき、そして、地域レベルで適切に対処すべきことは、家庭の行動に影響を与えるようなメカニズムを作り出すことである。それは、また、さまざまな層の政府間で目的と動機付けとが一致しているように改善したり、地方自治体同士が廃棄物に関する圧力に建設的に対処することができるようにしたりする方法を見つけることを意味している。

現政権は、「廃棄物担当自治体連合(Joint Waste Authorities)」を法定する意向を、最近になって公表したところであり、当該自治体の地域では、地方自治体の意思により、正式なパートナーシップ構造を構築することができるようになるのである。これは、自治体が埋立てに代わる選択肢を採りやすくし、民間企業との交渉を簡素化するための共同事業という考え方に立てば、前進したと言えるものである。しかしながら、当該制度の構築では、地方におけるパートナーシップに合わせたり、パートナーシップが原動力となったりするのではなければならないし、中央政府によるお決まりのやり方を強制されることがあってはならないのである。

全自治体が、廃棄物の処理方法だけでなく、当初の廃棄物量に対しても影響を与えることができるようなツールを検討すべきであろう。その目的のために、家庭ごみの収集と処理のためにさまざまな手数料を課すことを通じて、地域住民の行動に影響をおよぼす権限を、地方自治体に付与する事例を第7章で考察する。

勧告 4.24

現政権がより認識を強くすべきこととして、効果的な廃棄物対策は、中央政府と地方政

府との共同責任であるという事実であり、検討すべきこととして、廃棄物の生成を含む廃棄物のフローを地域で対処するための裁量権を拡大していく方法であり、特に、家庭ごみに対する手数料を課する新たな権限の創設についてである（第7章参照）。

コミュニティの安全

コミュニティの安全こそが、住民行動に影響を与えたり、地域のコミュニティと密接に活動したりすることを通じて地域性の強い所ほど効果的に、その活動を行い関心も高いことを示す非常に良い事例である。また、コミュニティの安全は、社会的統一性を支えている鍵であり、第2章で論じたように、現代社会において、地方政府が果たす最も重要な役割のひとつである。

私のケーススタディに見ることのできる最も明らかなメッセージのひとつが、コミュニティの安全のための財源をさらに安定させて、戦略的計画を策定し、パートナーシップの醸成を促進する必要があるということである¹⁶⁶。

コミュニティの安全に関するインタビューに対する回答では、ケーススタディ対象分野を通じて、高い一貫性を示した分野であった。回答者は、非常に似通った問題を提示している。すなわち、パートナーシップの活動に対して肯定的な考えを示しており、中央—地方政府関係に関する問題を指摘している。それは、まず、国の設定する目標値への過度な依存であり、さらに、ほぼ全員が、短期的プロジェクトに対する財源付与が逆効果を生んでいるという現行の財政制度への批判をしていた。また、回答者たちは、国の設定する目標値が、地方の重要度からは疑問であると非難し、国設定の目標値が、地域にとっての優先事項を後回しにしているとしている。

インタビューでは、2つの点が、特に強調されている。第1に、短期的プロジェクトの財源付与に過度に依存している点である。回答者が特に批判したのは、短期的なイニシアチブは、往々にして細かな規制とともに導入されており、さらに、財源付与がなくなってしまえば当該サービスもできなくなってしまうために、地域のコミュニティには逆効果である、というものである。

短期的な財源措置は、コミュニティにとって、常に難しい面を持っているものである。なぜならば、単に、短期的な措置であれば、コミュニティはその話に乗ろうとはしないからである。事実、コミュニティは大変混乱する。年度末になったら、どうなるのだろうか。もしも、コミュニティから手を引くのであれば、われわれは、どうコミットしていったらよいのだろうか、ということが、よくわからないのである。それは、難しい問題であり、もしも、コミュニティに真に関与をし、支援をしたいと思っているのであれば、この種の課題に対しては、長期的・戦略的な取組が必要である。なぜならば、コミュニティも、そう考えているから

¹⁶⁶ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

である。

コミュニティの多くは、この入札プロセスに何度も何度も関わってきた。そして、多大なる時間とエネルギーを費やしているのである。こっちにお金があり、あっちにも、また、お金がある。実際に、そうしたお金を手繰り寄せようとする時には、本当にそのお金が役に立つものなのだろうか、ということ、時には、よく考えてみる必要がある（上級警察官）¹⁶⁷。

ホールを借りて青少年クラブを開設する補助金を得たい人は、どのような子どもたちと関わろうとしているのであろうか。そうした子どもたちが、エリア6から来ていることを、どのように示すのだろうか。そう、実際には、その子どもたちの中には、エリア5から来ている子どももいるし、エリア3の学校に通っている子どももいる。ああ、そうだ、われわれの地域ではない子どもたちの費用を負担しないということであれば、われわれは、エリア3とエリア5に行く必要があるのだ。そうすれば、当該地域が補助金の一部を支払ってくれるだろう。そうするのが私の役目だというのなら、私は根をあげてしまうだろうね（地方政府上級事務職員）¹⁶⁸。

第2に、多くの回答者が不満を述べていたことは、財源措置制度の不確実性であった。回答者によれば、短期で厳しい条件の付された財源では、前述したように、犯罪等を防ぐ施策を含む主たる地域の優先事項に焦点を当てるのが困難になってしまう、ということであった。

本当の問題は、財源がいつも変わってしまうことである。3年間の戦略に取り組む意思がある場合には、3年間の財源措置をするべきなのである。私に言わせれば、そうでないと、全く意味のないことになってしまうからだ（地方政府上級事務職員）¹⁶⁹。

こうした政府のイニシアチブを進めていくための財源の余地はない。なぜならば、政府のイニシアチブは、いつまで財源措置が継続するかがわからないような補助金によっているからである。したがって、パートナーシップを醸成していくためには、財源の確保こそが必須なのである。一人のパートナーに対しても約束を破ってはならないし、関係が途切れてはならないからである（地方政府上級事務職員）¹⁷⁰。

¹⁶⁷ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁶⁸ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁶⁹ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

¹⁷⁰ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of*

この問題は、他のサービスに比べて、コミュニティの安全確保に関連した場合に、より顕著になってくるであろう。なぜならば、さまざまなルートで交付される補助金が、目的を特定し期間を限定したものであり、コミュニティの安全確保では、そうした補助金に強く依存しているからである。地域エリア協定の主要な役割は、そうした財源の措置の仕方に裁量性を高めて、簡素化を進め、交付期間中、安定したものにすることである。コミュニティの安全確保対策に関して本調査で他に明らかになったこととして、機能と財源の双方から、地域の裁量性をより高めていく必要性である。警察の財源措置については、第3章で論じたように、課題として多くの提出物で示されていたのにも関わらず、私のケーススタディからは、特別の問題としては現れていなかったのである。

勧告 4.25

現政権は、財源措置の仕組みと目標設定を簡素化するべきである。コミュニティの安全確保については、特に、対応すべきである。

保健衛生と健康

公衆衛生の保護と向上は、地域で決定することが明らかに利のある役割であって、社会的ケアよりも、その度合いは大きくなるかどうかという点で議論のあるところである。なぜならば、保健衛生や健康を強化していくことの利点は、地域コミュニティ全体におよぶ可能性があるし、個々のコミュニティの持つ保健衛生に関するニーズ、すなわち、何を必要とするかということ、コミュニティごとに多種多様であるからである。優先事項についても、喫煙率や肥満率を低下させる必要性から性的感染症の撲滅まで広がりがあり、そうした優先事項の全てについて、力点を置くところが地域住民によって、異なっており、対処するための戦略も異なっているのである。

現政権にとって、最も手ごわいことが判明した達成目標値のいくつかは、保健衛生と健康に関するものであり、特に、保健衛生の成果に見られる不均衡への対処という点、たとえば、児童の肥満や寿命の相違の点などである。ある集団の保健衛生を改善することがきわめて困難なのは明らかである。なぜならば、保健衛生の水準の低さは、地域の疲弊した状況と強く結びついており、さらに、当該集団の文化や行動様式、広い意味での環境によって非常に強力で決定されてしまっているからである。この点から、学校や大学、児童対象のサービスや社会的サービス、図書館、レジャー、交通、環境対策のような地方公共サービスの重要性が提起されることになるのである。それは、こうした全ての地方公共サービスが、行動様式に影響をおよぼすことによって、直接的・間接的に保健衛生に影響を与えることができるからである。

case study work conducted for the Lyons Inquiry, 2007.

こうした関連は、新しい話ではない。公衆衛生は、地方政府の当初からの責任事項のひとつであった。が、再び、認識の度合いが高くなってきているのである。たとえば、業績向上のフレームワークにある自治体組織評価の部分では、コミュニティの「健全性」を共有しているかどうかという項目があり、統合年次レビュー(the Joint Annual Review)でも、検査すべき点として、「健全であること」という項目がある。新しい『成人アウトカムフレーム(Adult Outcomes Framework)』に関する社会的ケア検査委員会(the Commission for Social Care Inspection)による最近の諮問事項には、保健衛生と精神的健康とを向上させることと「健康なコミュニティ(Healthy Communities)¹⁷¹」に対する強化が含まれているのである。

しかしながら、保健衛生と健康に関する活動の財源は、主に、個人対象福祉補助金(PCTs)によっており、加えて、地方自治体に対する小規模な特定補助金である。したがって、当該活動は、健康管理に関する緊急なニーズがあつて、そのニーズも、厳しい統制と達成目標値との管理をしていくことで「財源をすくい取るべき」であるという強烈的な意見が私に寄せられたが、私のケーススタディも、この点を指示している¹⁷²。

私のケーススタディでは、保健衛生と健康は、インタビューの回答者からは、地方自治体にとってコアとなる役割では今のところないと、見られている。自治体の役割は広範であり、ケーススタディの回答者も、往々にして「主たる」役割に追加した形で保健衛生と健康の責任を捉えていた。自治体の中には、保健衛生と健康のアジェンダの遂行は、地域戦略パートナーシップや公衆衛生関係部長会議(joint Directors of Public Health)を含む医療サービスとの統合的役職を通じて行われている、と述べている。

当該回答者からは、一貫したメッセージが寄せられた。国家医療サービス(NHS)との共同事業に関する会計には、共同事業の難しさがかなりあつて、それは、業績評価制度の整合性や異なる予算サイクルをどうするかといった困難な問題を抱えている、ということである。コミュニティの安全について回答者は、国家医療サービスにおいて緊急度に応じてケアを階層化していくことによって、保健衛生と健康への共同的な取組が締め出されてしまっていることを非難していた。財源の点では、他の分野同様に、回答者が経験している問題は、短期的なプロジェクトに対する財源措置と現在の国家医療サービスにおける財政ストレスであった。特に、こうした点が、予防的取組に財源を振り向けようとする余地を少なくしているのである。

人々の健康という側面に保健衛生が重要であることを考えると、私としては、今後、公衆衛生に対する強化が行われていくことを期待したい。それには、「場の形成」の点で大きな裁量を自治体が与えられているのだから、成果をあげていくために、コミュニティや個

¹⁷¹ *A New Outcomes Framework for Performance Assessment of Adult Social Care: Consultation document*, CSCI, 2006.

¹⁷² Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

人と共同して事業を行っていく点での自治体の優位性をより高めていくことが求められる。このアジェンダを遂行していく際の主要な課題は、以下のとおりである。

- 保健衛生は、「場の形成」にとって鍵となる課題であり、地方議員は、第5章で私が勧告した主宰者としての取組をすることが必要である。保健衛生全体の課題を司り、自治体の所管であるサービスがどのように保健衛生へインパクトを与えるかを検討し、国家医療サービスと統合的な仕事をしていくことである。保健衛生トラストにとって共同して事業を進めるという新たな義務が課せられているが、やがて、上記のことに役立つであろう。
- 保健衛生に関して共同するには、自治体と保健衛生トラストとの間で、目的、業績評価、検査、予算制度が、より良く、かつ、明確に連携していくことが求められるだろう。
- 家庭医のレベルに地域保健衛生を任せることで、自治体の仕事がより小規模なコミュニティへと地域分散化させていくことができるようになるだろうが、そうするためには、共同する義務、すなわち、上述したと同様のメカニズムを、家庭医まで拡大していくことが強く求められるだろう。この点で、もちろん、公共部門における家庭医の地位をどうするかという点を考える必要が出てくる。なぜならば、家庭医の多くは、立派に独立した私企業である一方で、その収入は公金だからである。
- 地方自治体は、パートナーである一方で監察官としての役割を持つために、保健衛生サービスを建設的な方法で改革していく力があり、さらに、自治体の地方公共サービスが保健衛生の成果にどのように関わっていくかを検討することができるのである。自治体は、全ての年代を対象にして、より健康になる行動様式や取組を促進するように地域コミュニティに関与できる好位置にいるのである。公衆衛生に関する私のセミナーにおける発言者は、とかく国設定の目標値に焦点を当てがちになる公共サービスに、地域のサービス利用者が関与し、サービスの形成を支援していくことができるようにするための自治体の役割を指摘していた¹⁷³。

勧告 4.26

現政権は、パートナーシップを強化するように提案した地方政府白書に基づいて、保健衛生と健康の分野で地方政府が主宰者の役割を果たすべきことを、より強力に、明確に支援すべきである。

勧告 4.27

現政権は、保健衛生と社会的サービスにおける予算サイクルと業績評価サイクルとの不整合を整合させていくことをコミットすべきである。

¹⁷³ このセミナーの活動は、付録 H に要約されている。

児童対象のサービス

児童対象のサービスは、近年、劇的な改革が見られた。2004年児童法(the Children Act 2004)は、児童対象サービスを大幅に構造改革し、全ての児童により良い成果をもたらすとともに児童保護制度を改善するという目的を持って、諸サービスとパートナーとを結び合わせようとしている。2008年までに、全ての自治体が、児童トラスト(Children's Trust)の創設を先導するように期待しており、当該トラストは、地域における児童・青少年対象の全てのサービスを戦略的に監督することになる。この改革は、児童保護手続きを改善するだけにとどまらず、初期に介入や保護を行うことによる児童の健康、福祉、安全に向けた取組を進めようとして導入されたものである。

近年行われた改革で同様に大きな改革領域としては、学校への財源措置に関連して、当該財源措置に中央の指示を強化するということがある。それは、まず、予算増加分を直接、学校に交付すること、次に、学校指定補助金(the Dedicated Schools Grant)の形式で用途特定にすることによるものである。こうした改正と地方政府にとっての意義は、他の章で論じることにする。

私の調査におけるケーススタディでは、特に、社会的立場にある児童への対策と児童保護に関する課題に焦点が当てられた¹⁷⁴。児童の社会的ケア分野における回答者から提起された課題は、地域性を反映したものがあつたとは言え、鍵となる課題は、自治体間で共通であった。すあわち、法的枠組みが共通しているということは、当該サービスが、きわめて同じ方法で提供されていることを意味しており、ケーススタディの回答者は、こうした取組を指示する傾向があつたということである。当該回答者は、中央政府による明確なガイダンスを歓迎し、当該領域に対する用途特定財源の増加を求めている。こうした中央-地方政府間関係について回答者が答えた唯一の問題点は、現行の検査や業績評価に対する財源要求のあり方についてであった。回答者は、目標値や指標の設定に関して統合的な取組を求めており、そうすることで、機関相互の共同を醸成することになるだろうということである。私の考えでは、児童保護への一貫した取組が、危険な状況に置かれていると認識された児童のみを常に対象とするのではなく、他の所管事項について広範にリンクさせていくべきである、ということである。特に、コミュニティの統合や、住宅の入手可能性、雇用の機会、教育水準、さらには道路の安全といった側面とのリンクが求められるところである。

自治体は、教育問題を「範疇外」に置こうとする傾向があるが、そうすべきでない。その傾向は教育への財源措置に規制がかけられていることと、研究機関による学校、トラストによる学校などの導入を通じて学校がますます独立性を付与されてきていることによる。異なる年齢層を対象にした全部門における教育と他のサービスの提供者とが一同に会する

¹⁷⁴ Entwistle, T., et al., *Perspectives on Place-shaping and Service Delivery: A report of case study work conducted for the Lyons Inquiry*, 2007.

ことが、「場の形成」の鍵を握る部分であり、コミュニティの統合や安全を強化し、雇用と保健衛生の成果を高めていくのに必須のことなのである。

学校は、コミュニティに対して直接にサービスを提供しているから、地域コミュニティと地方自治体との間のきわめて重要な架け橋となっており、その架け橋は、家族の幸福を増進することに焦点を当てている「場の形成」のアジェンダにとって必須のものである。そのような役割を果たすことができるのは、家庭医を例外として、教育において他にない。さらに、学校は、地域の児童の人生を決めていくことを支援するという大きな役割を担っており、家族や児童と共同して地域の安全予防的戦略を担うという点で、大きな役割を潜在的に持っている。したがって、学校が、特に、保護を巡る問題については、地域のパートナーと密接に、柔軟に仕事をできるようにすべきである。そうすることの費用対効果は明らかであるし、対象となる児童の人生のチャンスを一時的に改善していくことができる。そうなれば、後年になって、犯罪や健康悪化による他のサービス・コストを減少させることにもなるのである。

これらの問題は広く認識されているが、学校は、これまで、保健衛生における地方政府及び住民の関与法案(the Local Government and Public Involvement in Health Bill)の下での地域エリア協定に関して、地域のパートナーに適用されることになる共同の義務から排除されていたのである。これと同様の事例として、学校は、地域における児童の健康を増進するために、戦略的機関が地域で共同していく義務を定めた 2004 年児童法(the Children Act 2004)の義務からも除外されているのである。これは、以下の考え方に基づいている。

- 共同する義務は、学校と地方自治体双方にとって煩わしすぎることになるだろうし、全学校が、通常のベースで、地域戦略パートナーシップに積極的に関与していくのは、非現実的であろう。
- 地方自治体は、すでに、学校と直接の関係がある(この関係は、近年になって弱体化してきているが)。学校も、今や、2006 年教育と検査に関する法律(the Education and Inspection Act 2006)の下で、児童生徒の福祉を増進していくという新しい義務が課せられている。現政権の意図するところは、2010 年までに、全学校が、地域における他のパートナーとより効果的に共同していくべきである、としている。

また、学校は、地方自治体が遂行する優先事項について協議を受けて合意しているのであれば、地域戦略において、より積極的な役割を演じようとするのは、明らかであろう。だから、私が懸念するのは、地域エリア協定による関係構築が、地域によっては、逆効果となるのではないかということである。

しかしながら、学校が児童・青少年計画(the Children and Young People's Plan)に関連して求められているのは、持続可能なコミュニティ戦略(the Sustainable Community Strategy)を伝えていくことであり、その内容の伝達を受けることである。それにもかかわらず、学校が場の形成のアジェンダにおいて決定的な役割を果たすときになって、他のパートナーとの取組から除外されているということ案を案じているし、この連携が弱すぎて、

場の形成の問題を共同で取り組もうとするまでの程度を確保できないのではないかと心配である。現政権は、場の形成の問題に対して、より大きな共同を確保していくのに、より正式なメカニズムを検討すべきである。

勧告 4.28

現政権は、より正式なメカニズム、たとえば、共同したり、地域エリア協定や持続可能なコミュニティ戦略に関連した義務のようなメカニズムを検討したりして、地域戦略パートナーシップと家庭医、学校との間の共同的事業をより強く促進すべきである。

5 結論

地方政府白書とそれに続く法案は、5月の私の報告書で示した数多くの勧告に応じて、より分権化された地方政府制度について歓迎し、より強力な動きを示した。この章で、私は、こうした変化によるチャンスを最大限生かすために、多くのリスクに対処していく必要があること、そうした対処には、地方政府だけでなく中央政府の側および政府で働く人々の中に根本的で持続可能な行動様式の変化が必要とされることを議論した。5月の私の報告書で、私は、長い間にわたって改革を実行していくために、改革のプログラムは、正式な構造改革が支柱となるべきであって、そうした支柱があれば、公民等の部門間で支援が可能になり、長期にわたり持続可能な基盤が確かに得られることになる、ということ論じた。この点は、第10章において、さらに論じる。

中央政府が現行の枠組みと詳細事項の多くを決定しているから、これからの改革の多くは、中央政府発ということになる。最近の地方政府白書と法案は、重大な前進たる1歩であるが、より地域の選択権と裁量権を拡大していこうとするのであれば、さらなる改革が必須である。鍵となる改革として、行動様式と取組において現政権がコミットした分権を、さらなる統制が続くことで弱まらせてはならないということが、求められている。

明らかに、地方政府は、自らの行動、抱負、達成度に責任を持っており、地方政府だけが自らを改善し、コミュニティのために努力を傾けることができるのである。第5章では、地方政府が改革すべきことを議論する。しかし、地方政府制度がしっかりと機能することを確認なものにするのは、地方政府だけの責任ではなく、共有の責任である。

われわれに必要なのは、個々のコミュニティがバリュー・フォー・マネーと公共の福祉を最大化させる最善の方法を見つけるために、地方政府の専門的知識と活力とを活用していくために必要な条件を確かに提示できるようにすることである。このことは、前述したように、サービスが異なれば、異なることを意味することになる。しかしながら、一般的に、以下の点が求められる。

- 誰が何に対して責任を持っているかを、より明らかにすること。これは、将来の圧力

を考えた場合、社会的サービスについて、特に重要である。そして、対象者のどのような側面に対応したり財源措置をしたりする責任が、誰にあるのかが、きわめて明瞭になる必要がある。

- 業績評価制度を簡素化するという公約を実行すること、および、業績評価制度は、個々のサービスよりも、コミュニティ全体のニーズに、より焦点を当てるべきであること。
- 財政制度は、中央政府と地方政府との間で合意された明確な目的を持ち、より透明なものにすること。
- 政権公約のとおり、達成目標値と中央統制の数を削減し、かつ、その減少が間接的又は「ソフトな」統制に代わることなく、その状態を維持していくように、政府の側の行動変容が求められること。このことによって、いくつかの分野で心構えを変えることが求められるだろう。おそらくは、国会に対して進捗状況を定期的に報告することが求められ、それは、単に、地方政府白書の文字だけでなく、政府提出法のあらゆる部分で、精神として貫かれなければならない。
- 地方自治体が、現行の資源をどのように使用することができるかという点では、より裁量性を付与すべきである。特に、特定補助金および使途特定補助金の使用を削減するという現政権のコミットを前進させることが必要である。
- 地方政府の主宰者としての役割に対して、より強く認識し、支援すること。
- 公共の福祉の増進は、効率性という用語に、より広い定義をしているかどうかにかかっていることを認識すべきであること。すなわち、地域コミュニティに対する事業をできる限り安価に実施していくよりも、むしろ、公正なことを実施していくことをより強調すべきである。このことは、イノベーションを促進し、地域コミュニティに関与していく地方政府の能力を最大限発揮させて、より良い成果が得られるように共同を支援していくことを意味している。重大なこととして、地域の環境に照らして、地方政府が地方公共サービスに対する圧力にできる限り効果的に対処するために、公正な決定をすることを支援することを意味している。
- 地方政府がその権限を最大限行使して、全コミュニティのために場の形成の役割を地方政府が果たしていくために、信頼と能力を高めていく必要性を認識し、そのための活動を促進していくことである。

将来に対する改革を支持し持続させていくために、中央政府と地方政府との関係を改善しなければならない。第10章では、より正式な構造的基盤を確立して政府間関係を支えていく方法について議論する。中央政府と地方政府との間で合意すべき主要な事項には、それぞれの政府の役割と責任事項への合意であり、財政制度の目的と目標値について、より透明性を高めることである。こうした要素は、中央政府と地方政府との関係がより成熟し交渉が行われていくように促進するには必須であり、そうすることを通じて、財政制度や政府組織に対する長い間の国民の信頼を構築することになるのである。

第5章 改革に対する地方政府の対応

要 約

本章では、改革に対して地方政府自体はどんな対応をするべきなのかという点について、地方政府の裁量権を拡大することが、中央政府の課題であると同様に、地方政府にとっても重要な課題であるという認識の下、検討をする。

改革に向けて、地方自治体のリーダーシップに対する複雑な課題が提示されているが、これには、長期的なビジョンと当該ビジョンを達成するために連携を構築する能力とが要求される。この課題は、政治的なリーダーと事務局のリーダー双方に関わる課題である。

近代的な地方自治体にとって重要な役割は、全地方公共サービスにわたって主宰者となることである。当該役割を効果的に遂行するために必要なことは、地域のパートナーに関わっていくリーダーシップのスタイルを採用することであり、そうすることで、パートナーを支配するのではなく、調整し、説明し、影響を与えていくことになる。

地方政府の声を国レベルに届けることは、全部門を通じた改善と場の形成者として、自治体の信頼の向上を支援する点で重要なことである。地方政府協会は、パートナーに対する地方政府の役割を発展させること、地方政府にリーダーシップを持たせること、業績の低い自治体を鼓舞すること、継続して行っていくべきである。

政党や政治集団も、また、リーダーシップを高める点で、特に、議員の勧誘状況の改善の点で、また、議員、特に前線で仕事をする議員の役割に対して見合う報酬を得られるようにする点で、重要なプレーヤーである。政党は、議員勧誘の方法を一新することによって、その役割を果たすことができるが、一方で、政治集団は、そのメンバーの業績管理を強化し、党の統制が妥当でなかった場合はどんな状況だったかを検討しなければならない。

住民の関与を高めることも、非常に重要であり、精査の質を向上させたり、より創造的な取組を行ったりすることで、国民に向けた情報をよりよいものにするべきである。

最後に、自治体は、現行の権限をより革新的に行使していくには、どうすればよいのかを検討する必要がある。そうすることで、地域エリア協定を最大活用し、革新する能力を構築するために委任者としての自治体の役割を見直していくことができるようになる。このことは、効率性を確保し、地域コミュニティにとっての価値の点から成果に焦点を当てていく取組を発展させていく点で、地方政府の成功に貢献することになる。

1 イントロダクション

政府機能と公共サービス提供とが中央集権化していることが、地方公共サービスの供給に対するアカウンタビリティを混乱させてきたことを、第3章で論じた。このことにより起きたのが、地域のニーズや優先事項に応答する地方政府の役割を「締め出し」たり、われわれが望む社会に対する地方政府の貢献を限定してしまったりする政府間関係である。また、地方政府の地位低下が地方議員や地方公務員の中に無力感を作っている。ここで、

21世紀にわれわれが直面することになる課題に対処していくのに十分な力を地方政府が発揮できるように逆転させておく必要があると私は信じている。

第4章では、中央政府に必要だと私が考える諸改革について提示しており、これから、さらに、地方政府がその役割を十全に果たすことができるように地方政府の財源をどのように再構築したらよいかということを描く予定でいる。しかしながら、地方 - 中央政府間関係のダイナミズムを変えて、市民とその地域性との関係をもう一度作り上げる責任は、地方政府自身にあるのである。したがって、本章では、地方政府の行動様式と対応（ここで地方政府とは、個々の地方自治体と地方政府全体の双方を意味している）について必要とされる改革に目を向ける。私は、多くの地方自治体がすでに進めてきた改革を軽んじるつもりはないが、一方で、成功のための包括的な青写真がないことから、自治体が全てのコミュニティにおいて「場の形成」の役割を果たそうとして、その野心に挑戦しようと立ち上がって、取組を大きく変革させる必要があると信じる。私の勧告は、特に緊急を要する変革に集中して行う。

2 場の形成 - 地方政府の挑戦

第2章で、私は、「場の形成」こそが地方政府の中心的役割であり目的であると捉えることを指摘し、その定義として、コミュニティとそこに暮らす市民の全体的な福祉を促進するために、権限と影響力とを創造的に行使することとした。さらに、私は、論を進めて、中央政府の統制と指導を少なくすることによって中央政府と地方政府との関係を変えていくことが、地方政府をして、地域の需要により良く応答し、公共サービスに対する圧力や期待に対応していくことを可能にするということであった。しかしながら、その役割を本当に果たすために、地方政府もステップアップして「場の形成」に挑戦し、そのスタイルやスキル、行動を変えていくことが明らかに求められていることである。

「場の形成」という用語は、多様な地域活動を包含しており、実際に、地域コミュニティの公共の福祉に資することであれば全てが対象となる。それは、すなわち、場所が異なったり、地方政府の層が異なることを対象と異なることを意味するし、地域の特性や歴史、コミュニティのニーズや要求、そして、地方の政界やリーダーシップによっても異なるものとなるのである。地方政府が行使できる権限や裁量権は、この役割を果たせるようにするという点で重要な点である。しかし、私が明らかに言えることは、効果的な「場の形成」とは、地方政府の法的な権限や責任とが深く関係するように、地方政府への信頼や地方政府の行動様式にも大きく関わっているということである。

2006年5月の私の報告書『国家の繁栄、地域の選択と市民の関与』の中で、私は、地方政府における場の形成行動の相反する事例を引用している。その中には、ゲイツヘッド(Gateshead)、ミドルウィッチ(Middlewich)、ルイシャム(Lewisham)、ウォキング(Woking)、ウェイクフィールド(Wakefield)が含まれている。こうした自治体および他の多くの自治体

では、地方の裁量性に現行のような縛りがあっても、何らかの余地を作ってきた。しかしながら、ところどころに良い経験があるものの、地方政府の多くの分野において「依存文化」のあることを私は指摘しているところであり、全てにおいて言えるかもしれない。本章で、私は、全自治体の実効性ある「場の形成」者になれるよう、地方政府はどんな行動様式を開発発展させていく必要があると考えているかについて、集中して述べよう。

1) 将来へ焦点を合わせる

「場の形成」が地方政府に求めるのは、目の前のサービス提供や短期的な政治サイクル、そして、財源措置と業績評価の予定表といったところを超えたところに、常に視線を移していくようになることであり、こうしたことを、より大きな野心を持って行うことである。それには、地域やコミュニティのためのビジョン、それは、コミュニティ自身のビジョンであり、地域企業によるビジョンでもあるが、これらビジョンを創り上げることに焦点を当てる必要がある。

このような将来のためのビジョンには、以下のことが求められる。

- ある場が、5年、10年、20年、30年以上を経て、どうあるべきかという感覚を持つこと。
- 長期的なトレンドを、当該地域はもとより、地理的境界を超えた世界において意識すること。たとえば、経済や労働力の変化、人口動態や多様性、環境に関する課題など。
- こうした課題に応答するために、当該地域の準備をどのようにして準備をして、どのように対応すればよいかということについての感覚。
- さまざま影響やトレンドは予期しがたく変化するし、地方政府とそのパートナーとに要求されるのは、変化の方向性に対して適用する準備であるという点で、応答する能力があること。
- こうしたことをすべて成し遂げるための戦略。

短期的なことにのみ焦点を当てようとする圧力は、4年ごとに全議員を選挙する自治体でさえ、非常に強いものがある。より頻繁に議員選挙を行う自治体にとって、こうした圧力は、より大きい。短期的需要に直面している中で、長期的計画を達成しようとすることは大変な課題と考えられるが、真に結合力のあるコミュニティとは、長期的未来に対する強固なビジョンを形成することによってのみ創設できるものであることを認識している自治体もある。一つの地方自治体の住民でも、非常に多様性のあるニーズと利害関係を持っており、それは、都市部に住むか都市から離れたところに住むかによって異なるし、民族性や他の社会的・人工的な要因によっても異なるものである。短期的には、そうした相違が、容易に克服できない衝突を生む可能性がある。だが、長期的視点では共通の利害に力点を置くため、将来の経済的繁栄、環境の持続性、そして、調和のある安全なコミュニティといったことが、こうした分断を克服し、より困難で臨機応変な決定を求められる事態に対

して力となってくれるのである。

最も業績等の高い自治体では、すでに、この長期的戦略的取組を実践しており、コミュニティが直面する課題を解決できる持続可能な戦略ができているのである。こうした自治体が行っていることは、将来に向けたシナリオを描いて、地域のパートナーや住民に關与して優先事項や希望することについての情報を収集しているだけでなく、国および国際的なトレンドについての情報も集めているのである。そして、コミュニティ戦略の位置付けは、地域の野心を明確に表して将来の挑戦事項に対する適切な統合的取組を見出すために地域のパートナーに關与して共同していくためのツールなのである。

ブラック・カウンティ・コンソーシアム(Black County Consortium)

ダドリー(Dudley)、サンドウェル(Sandwell)、ウォルサル(Walsall)、ウォルバーハンプトン(Wolverhampton)の4つの地方自治体は、衰退しつつある当該地域の問題に対処して、今後も長続きする改革を進めていくために、共同で取り組んでいる。4自治体が立ち上げた機関がブラック・カウンティ・コンソーシアムであり、当該機関を通じて、民間部門と他の公的部門とに關与して、全コミュニティに關係する決定ができるように支援している。さらに、中核戦略(Core Strategy)を共同で策定しており、将来は、ブラック・カウンティ全体に一貫して適用されることになる一連の戦略的政策となる予定である。

当該戦略には、経済や中心市街地、住宅、教育、環境政策と交通に対して、個々の地方自治体による莫大な投資が求められることになる。当該コンソーシアムから委託を受けたブラック・カウンティ・スタディ(the Black County Study)は、野心的な長期ビジョンを提示し、これまでに、150人を超える市民活動リーダーや企業のトップ、コミュニティの代表者、教育者、そして青年に合意を得ている。そのビジョンは言う。

「2033年までに、われわれは、ブラック・カウンティを、『われわれのことができる』場としての信頼を築き上げるという目標を持っている。すなわち、スキルや職業の倫理と多様性が、われわれの繁栄に向けた鍵となる場とする。将来像を語ろう。ブラック・カウンティは、ウォルバーハンプトン(Wolverhampton)、ウォルサル(Walsall)、ウェスト・ブロムウィッチ(West Bromwich)、ブリアーリー・ヒル/メリー・ヒル(Brierley Hill/Merry Hill)の4つの中心地による多核的ネットワークで形成されるようになるだろう。それぞれが、特徴があって様々な領域に渡るショッピング、レジャー、文化的施設、雇用、住宅を提供することになる。そして、交通革命が起きることになり、バスや地下鉄、道路網によって、移動がさらに楽になっているのである・・・将来、製造業は繁栄し、技術的革新の途上にあるものの、われわれの環境には産業の異物などなく、環境のレベルが高いために、都市の景観としては圧巻である・・・運河システムが個々のコミュニティをつなげており、われわれは、英国のベニスとして知られている・・・ブラック・カウンティの全市民が、深い帰属意識を持っており、当該地域における社会的・経済的・物理的な幸福の達成に向

けて積極的に市民が貢献できるようになっている。」

しかしながら、長期的計画についての強力な事例がたくさんあるにもかかわらず、私が感じてきたのは、自治体の中には、待ちの姿勢でいて、自身の長期的計画を設定することよりも中央政府が次に何をしようとしているのかを窺っているものもあるということである。そうした自治体の中には、こうした態度が政治的な不安定さや困難な意思決定を阻む要因を反映した結果もあるし、自治体の長期的財政見通しについての信頼性が不十分であることも反映している。時に、このことが、地域内のサービス提供に関して広範で戦略的な見通しを持つことよりも、狭すぎる視野でサービス供給に焦点を当てようとする行動につながっている。

白書『強力で繁栄するコミュニティ(Strong and Prosperous Communities)』の中でなされている提言は、4年任期の政治指導者が長期的思考へシフトすることを促そうとしていることを私は認め、このことを歓迎するが、それだけで、必要な改革を起こしていくには不十分であろう。私は、第4章でリーダーシップの柔軟なモデルの必要性について議論し、地方自治体は、地域で機能していくガバナンスを探す必要があるのである。明らかに、いかなる改革についても、その議論を長引かせたり、内向きの議論をしたりすることは避けなければならない。選挙の頻度を少なくすることが、定期的な投票勧誘やキャンペーンの必要性を減らしてしまい、地方政党としての政策実行力を減じてしまうのではないかと懸念する者もいる。しかしながら、私が議論したい点は、政党はこうした挑戦を期待すべきであり、選挙ではない年でも、有権者に関与していくように政党支援者の動機を高めるにはどうしたらよいかを考察すべきである、ということである。それには、議員の承継計画を進めるため将来の議員を見つけて訓練していくような活動に参加することなどが考えられるところである。

第4章で述べたように、3年間にわたる安定した財源措置と特定補助金をなくしていくことが、長期的取組の進展に寄与することになるだろう。こうしたことは、ほとんどが、中央政府に関係することであるが、地方政府も、政府イニシアチブによる財源措置について、自らの地域のための追加的財源を保障する手法として中央政府と共同で進めてきたことが多すぎたという事実がある。その一方で、その財源措置を裁量性が欠如していることや会計を別個にしなければならないこと、そして、時間的な制約がある点などの不平を言うのみであったことを認識する必要がある。こうした中央政府からの財源措置に対する依存度を減らしていくことによって、地方自治体がより戦略的になることができるだろう。第9章で提示するインセンティブは、自治体が当該地域における経済成長から便益を得られるようにするものであり、これも、長期的取組を支援するものでなければならない。

私は、また、第4章ですでに強調したように、業績評価・検査制度も長期的取組を支援するものなのかどうかを懸念している。白書で示唆されている包括的業績評価制度(CPA)に代わる新たな業績評価制度が、指標で測定する対象を単に短期的なインパクトであるよ

りも、どこまで長期的なアウトカムを対象とするかについて検討することと私は信じている。自治体も、アウトプット目標値に狭く限定するのではなく、長期的アウトカムや自治体活動の究極的な公共価値に関連する計画・業績評価に焦点を当てるべきである。

勧告 5.1

将来計画において、地方自治体は、10年先のコミュニティ戦略よりも、さらに先のことに目を向けるべきである。したがって、以下の事項をすべきである。

- 将来の人口動態や他の変化についての知識と証拠とを最大限に活用すること。
- 国全体と国際的なトレンドと将来予測とを考慮すべきであること。
- 当該地域の長期的な希望事項についての議論の中に、地域のパートナー、企業、住民を関与させること。
- 長期的なアウトカムについて、業績評価制度の焦点を当てること。

2) コミュニティと場を先導する

地方政府におけるリーダーシップは複雑であり、成功への標準的なレシピなどないと私は確信する。ケント(Kent)、カムデン(Camden)、タイムサイド(Tameside)、ハイ・ピーク(High Peak)の自治体はそれぞれ異なっており、それぞれが強力なリーダーシップを発揮できることを示している。しかし、リーダーシップの発揮の仕方は、地域環境に即した方法なのである。リーダーシップも、また、たった一人の指導者を指してはいない。複数のレベルで、さまざまなプレーヤーによって行われるものである。そのプレーヤーには、執行機関に属さない議員、与党のリーダー、議長が個別に発揮するし、執行機関や議会は、全コミュニティのために全地域に渡る機関として集合的にリーダーシップを発揮することになる。良いリーダーシップというのは、自治体庁舎の壁を超えて広がっていくものである。それは、地域住民や公共部門、第3セクター、地域の企業の専門的知識と活力を活用したり、そうした人々・組織をそれぞれの分野におけるリーダーとして位置づけたりすることも、良いリーダーシップと言えるのである。

リーダーシップに関しては多くの理論があり、それらは、企業世界から導かれたものである。能力向上開発庁(IDeA)のリーダーシップ・アカデミー、地方政府のためのリーダーシップ・センター(the Leadership Centre for Local Government)は、リーダーシップのどのような側面が地方行財政にとって最も重要なのかを特定するために、多大な力を割いてきた¹⁷⁵。リーダーシップ・センターを設立した当該委員会は、リーダーシップの定義を、「こ

¹⁷⁵ コミュニティ・地方政府省(the department for Communities and Local Government)の財源措置を受けて、リーダーシップ開発委員会(the Leadership Development Commission)：副首相府(ODPM)、地方政府協会(LGA)、自治体等監査委員会(the Audit Commission)、能力開発庁(IDeA)、人事担当職員会議(the Society of Personnel Officers)、

れまで考えられてこなかったことを起こしていくこと。とりわけ、重大な新規事項を成し遂げたり、改善を進めたりすることである」としている。こうすることで、地方政府の複雑な環境においてリーダーシップを発揮する際に求められる活力やダイナミズムを、しっかりと獲得することができるのである。そして、地方政府における議員のリーダーシップについての理解を、本会議場における意思決定の形式性を重視するリーダーシップから、自治体庁舎の外にいる住民やパートナー、そして、オピニオン形成者からの支援を得て、共同を作り上げることを基礎に置いた取組へと転換させていくことである。

場のリーダーシップは、本来的に政治的役割であり、それには、明確に優先事項を設定することや困難な選択を行うこと、軋轢を解消して、相異なる需要や見込みの均衡をとっていくこと、などを含むものである。地域において競合する利害を調停していくプロセスでは、コミュニティの結合力が問われることになるから、リーダーに求められるのは、将来に向けたビジョンを持つことであり、一つの方向性を共有できるよう他者を説得することであり、世論を誘導したり、世論に応答したりすることである。それには、また、意思決定をするまえに効果的な関与をしたり、意思決定の影響をよく理解した上での決定をしたりすることも含まれている。地域のリーダーの主要な役割は、地方政府と地方の機関全般において信頼を高めていくことである。

リーダーシップは、公選議員と上級官吏職によって、経営レベルでも発揮される。また、地域コミュニティのレベルでも、執行機関に属さない議員の代表者としての役割と活動によって発揮され、戦略レベルでは、パートナーシップと地方政府の主宰者としての役割を通じて発揮されるのである。

ミッド・ベッドフォードシャー(Mid Bedfordshire)における廃棄物対策の改善

2002年、ミッド・ベッドフォードシャー・ディストリクトでは、リサイクルを、業績上の主要な課題であり、かつ、地域住民の関心(MORI調査による)でもあると位置づけた。リサイクルの向上のために資本投資するとともに、全廃棄物対策を12年間の再入札にかけることによって、自治体の指導層が認識したことは、要求水準に段階的に到達させていくためには、さらにラディカルな取組が必要であるということであった。

調査の結果、参加を増やし、リサイクル率を向上させながらコストを最小化していくのに最も効果的な方法があるとするれば、廃棄物とリサイクルする物とを毎週交互に収集すること(AWC: alternate weekly collection)であり、さらに、必要な収集車両の台数と乗車員の数とを最小にするために、乾燥したリサイクル物とガーデン関係の廃棄物とを別々に収集できる専用の収集車両を導入することである。だが、当時は、この方式にリスクを感じて、AWCを採る自治体はごく少数であり、大多数が部分的に採用したものの、2自治体に

内閣府(the Cabinet Office)、そして、財務省(HM Treasury)によって構成されており、2002年に、地方政府内のリーダーシップ改善のために創設された)によって、勧告を継続的に勧告を行った。

あつては、住民からの不満が寄せられて毎週収集の方式に戻ってしまったのである。

ミッド・ベッドフォードシャー・ディストリクトのリーダーは、AWC 方式による環境上、財政上の利点は魅力的であるものの、53,000 世帯の行動様式や期待を変革しようとするとは、大いなる挑戦であるとしていた。

当該自治体のリーダーは、自身のビジョンを提示した。リーダーに求められるのは、パブリッシュや公的施設で話題の中心となっているごみ処理問題やネズミ、ウジへの対処に関する提案に対して政治的な精査をしていくための頑固さと柔軟さである。AWC に反対する少数派だが声の大きい住民たちは、何かにつけて自治体に挑戦しようとして、メディアに対しても不均衡なほどの割合で登場しているのである。

当該リーダーは、この改革について住民とコミュニケーションをとることについて、個人的に責任を取ったのである。彼女は、多数派ではなく一人としての意見を述べて、自治体の意思決定プロセスを通じて、当該提案を進めていった。自ら電話をかけたり、住民からの手紙に個人的に返信したりし、さらに、全家庭を対象に郵送による調査を行った。また、AWC の紹介のために、地元メディアに登場して、持続可能性の点からコミュニティにとって AWC は有益なものであることを強調した。

郵送調査の結果では、84%がリサイクルに満足していると解答し、このリーダーシップが世論を変えたことが示されている。リサイクルに関する数値も著しく改善し、リサイクル率は 20.2%に上昇、コンポスト率は 9.35%と、法定の目標値である 18%に対して前年度が 12%にすぎなかったことと比べれば、上記合計値は 29.5%と目標値を上回った。さらに、この取組によって、自治体の経費は年間 750,000 ポンド節約されて、新規契約の期間全体の節約額は、12 百万ポンドに上る。

政治的リーダーシップの開拓

地方政府の構造は、英国における他の政体の枠組みがそうであるように、同時代の課題や環境に対応し、長年かけて作り上げられ、適応させてきたものである。地方政府におけるリーダーシップは、任命判事の時代から、任命、公選、さまざまな形態をとって変遷してきた。複雑なのは今に始まったことではなく、地方政府の歴史を通じて、リーダーシップは、機能等がパッチワークのように重複してもつれ合いながら存在する政府の各層の中で作られる宿命であった。幾回もの地方自治法改正において、地方公共サービスを効果的に供給することと地方のリーダーシップとアカウンタビリティとを結びつけるような地方政府の制度を模索してきたが、複雑性は依然残り、地方政府は相変わらず、複数の層で構成され、数多くの任命機関と共存する形になっている。特に、コミュニティのためのニュー・ディール(New Deal for Communities)やアカデミー教育、NHS トラスト財団(Foundation NHS Trust)などの近年の試みは、公選議員の役割にインパクトを与えて、アカウンタビリティを減じてしまうような新しい地方のガバナンス形態を作っているように見えるのである。

私が信じているところでは、構造は、その構造に宿る精神や指導する役割における態度といったものに比べれば重要ではない。だが、議会の構造改革であろうと他の方法での改革であろうと、地方政府におけるリーダーシップを開拓していくことに近年焦点が向けられていることを私は歓迎している。2000年地方自治法の改革について私が懸念するのは、議員の目を過度に内部の問題に向けさせすぎて、外部の問題やコミュニティへの関与、リーダーシップの役割といったことを無視してしまうのではないかということである。

リーダーシップが目に見えることが非常に重要であって、アカウンタビリティの主要な要素である。誰が責任を持っているかを住民が知っていれば、住民は、誰に説明を求めればよいか分かるのである。このことは、住民の認識の点で重要であるが、また、人々のネットワークを築き、主要な地域のパートナーとの関係を構築していく点でも重要である。議員の中で主導する立場にある者が、どのような自治体構造のモデルを採用するにしても、外部に視線を向けて、活力と熱意を持って地域住民とコミュニケーションをとって住民関与を進め、さらに、また、パートナーとの信頼関係を発展させていくのであれば、そうした指導者は、リーダーシップが一人の個人になくても、優れた「場の形成」者になれるだろう。こうした場の形成者の行動は、大都市であろうと小規模自治体であろうと適用できるものであり、それを要約すると以下のとおりとなる。

効果的に場の形成を支援する政治的リーダーの行動とは、以下の要素を持っている。

- 当該地域に対する将来のチャレンジとチャンスとを予期していること。
- 連携を作り出し、さらに、知識と共同を求めて、コミュニティの境界の外に目を向けること。
- 信頼をもって全セクターと交渉して、地域コミュニティのために力強く主張すること。
- 競合する地域の利害を調整し、コミュニティの結合を支援して、必要であれば確固たる意思で選択すること。
- 地域の住民と利害関係者の見解に耳を傾けること、アクセスしやすく、目に見える存在であること。
- 地域の住民やその他の利害関係者と有効的にコミュニケーションを持ち、地域における諸機関において信頼を構築すること。
- 情報をオープンにして、意思決定の透明性を確保すること。
- 地域の課題についての理解度が高く、政策の優先性を決めるための事実を確かに把握していること。
- 公共サービスについては、政府の要請に目を向けるよりも、コミュニティに対するインパクトに焦点を当てていること、上を見ないで、目を外に向けていること。
- 効率性とサービスの確信を重視していること。公的支出から最大のバリュー・フォー・

マネーを獲得し、当該地域の民間投資からは最大のインパクトを得ようとする。

勧告 5.2

地方自治体の構造やリーダーシップを見直す際に、地方自治体が焦点を当てるべきは、目に見えて、かつ、アカウンタビリティを果たすリーダーシップについてであり、当該リーダーシップが、長期的かつ外部に目を向ける能力を持ち、地域のパートナーとの信頼できる関係を構築できる力があるということである。

経営上のリーダーシップ

5月の報告書で、私は、「場の形成」への鍵は政治的リーダーシップであることを強調した。私は、また、経営上のリーダーシップの重要性も力説したい。リサーチの示すところでは、包括的業績評価(CPA)で「最優秀」の格付けを得た自治体には、強力なリーダーシップが、政治的にも経営上でも存在していることがわかった。タヴィストック・インスティテュート(Tavistock Institute)とウォーリック・ビジネス・スクールは、地方政府の向上のための条件のひとつに、「優秀な職業集団に支えられた政治的な野心」を挙げている¹⁷⁶。また、経営上のリーダーシップを高めるためには、事務総長だけでなく、部長級のチームの質を向上させることが必要である。

強力な経営上のリーダーシップを最近になって強調してきているが、必ずしも、それは、十分に考察をしてきているわけではない。たとえば、役割が重複したり、期待するところが混乱していたりするリスクをはらんではいないのである。このことは、特に、政治的リーダーシップに変化があった場合に当てはまることであろう。一方で、主宰する役割やサービスに当たる数千人のスタッフの長としての役割を果たすには、勇気あるリーダーが必要であり、そうしたリーダーは、他の経営チームのメンバーとともに、経験豊かで尊敬を集める存在である。実際、地方政府が事務総長の募集をするときの広報に目をやると、この点への期待を明記している。また、その一方で、事務総長は、コミュニティのリーダーである公選議員のライバルや上級職と見られてはならないのである。

このバランスを達成しようとする、大変困難なことである。

政治的環境の中で経営するという特権を得ている者だけが、どれほどに、それが興奮し消耗し、時として、非常に脅かされる感じのするものであるかを知り得るのである。政治(一般的な意味での政治)は、経営管理の重要な一部であるが、政治(現実の議会政治)には、経営管理の仕事に、全く異なる次元が付加されるのである(Cheryl Miller, 地方自治体事務総長会議(SOLACE)前会長)¹⁷⁷。

¹⁷⁶ The Tavistock Institute and Warwick business School for the LGA *Beyond Competence: Driving Local Government Improvement 2005*.

¹⁷⁷ 地方自治体事務総長会議の政治的環境における経営管理に関する委員会に提出された報告書(2005年)から

しかしながら、良い事務総長は、必要とあらば、議員の視線を外部に向けさせて、改善のための強力な野心を持って、たとえば、与野党拮抗の複雑な状況の議会にあっても、当該地域の利害関係者に対して、より広範な義務を表出することができなければならないのである。不安定な状況下で、事務総長は、また、信頼を抱かれ、政府事務所だけでなく政府各省庁を含むさまざまなパートナーと別個に議論を重ねていく立場にあるべきなのである。

経営管理上のリーダーシップの役割のうち、鍵となるもののひとつに、外部組織との連携構築の能力を含む対処能力や行動様式・理解力の観点から、組織を発展させていくことが挙げられる。ジム・コリンズの議論では、公的部門の力は、「確固たる結果と情緒的な交流に立脚したブランドとしての評判」を開発していくことであり、すなわち、そうした立脚点があるからこそ、潜在的な支援者たちは、そのミッションにおいてだけでなく、そのミッションを達成することのできる自治体の能力をも信じるということ、私は、彼の議論から確信したのである¹⁷⁸。私は、地方政府のこの役割を促進していくことは、法令や公式の制度によるのではなく、本来的には、行動様式の問題であると、再度、強調したいところである。以下のボックスでは、自治体の「場の形成」の役割を最も支援すると私が考えている経営管理的な行動様式を示している。

効果的な場の形成を支援する経営管理上のリーダーシップの行動様式には、以下の要素が含まれている

- 政治上のリーダーシップに対して、役割や付託事項、境界を交渉すること。
- 全体的な「場の形成」と、その緊張状態に対して、真の熱意を理解し、かつ、真の熱意を自ら示すこと。
- 公選の意思決定者を支援すること。その際には、その役割を取って代わったり、その役割をなくしてしまったりするのではなくて、支えようという目的を持った関与やチャレンジを行うことに投資することの必要性を認識する能力を持っていること。
- 議員を支援する際に、議員の前線での役割を支援すること、および、効果的な公的関与に向けた構造とプロセスとを発展させること。
- 組織の資源を管理する余地を交渉すること、特に、必要があれば外部資源に委任することや、全てのトップ層職員の任命に対して強い発言力を発揮することも含めて、職員に関する事項について、交渉すること。
- コミュニティのリーダーシップの連結の一部として、職員やパートナーへの可視性を確保すること。他の公的機関や民間部門との連携を個人的に強化することができること。

¹⁷⁸ Good to Great and the Social Sectors: A Monograph to Accompany Good to Great, Collins, J. 2006.

- 議会が、その「住民の代表者」の役割を果たすために準備をする際には、知識、証拠、効率性、職業的専門知識に力点を置いていること。
- 組織の業績や野心について疑問を發し、バリュー・フォー・マネーの擁護者として行動し、自治体が自己にチャレンジすることができるようにすること。

主宰すること

効果的な地域リーダーシップとは、単に、政治的・経営的な取組を正していくという問題だけではない。それは、自治体の能力に関わることであり、全コミュニティのリーダーシップを集合的に發揮して、共有されるべきアジェンダを創り上げることであり、そのアジェンダに異なるパートナーが生命を吹き込むことができる役割を認識していることである。より広い意味での政治的リーダーシップに主宰することを求めるのは、地方政府が方向性を定めることができるようにすることであり、将来予測を示して、共通のミッションの一部であることを他の人々に訴えて盛り上げていくことである。

この役割は、また、近年における改革・改善の主な焦点であったとは言え、第4章で指摘したように、その進展は様々であった。多くの自治体は、地域戦略パートナーシップ(LSPs)、地方公共サービス合意(Local PSAs)によって、そして、最近では、地域エリア協定(Local Area Agreements)によってチャンスをつかみ、格段の歩みで、主宰する役割とその役割を効果的にするスキルや行動様式を發展させている。

しかしながら、主宰する役割において多くの地方自治体によって進められた非常に大きな進展にもかかわらず、私は、地方政府には、まだ、やるべきことがあると信じているし、パートナーシップが成功しているかどうかを見る一連の基準を設定した。

強力なパートナーシップの備えるべき要素

- 良好な戦略的な力
- パートナーシップの役割と目的に関する明確な理解
- ゴールの共有
- 情報とデータの効果的な共有
- 排除のない、互いに重要だと思えるメンバーシップ
- 内部のプロセスよりも、外的なインパクトに焦点を向けていること
- 相互に信頼を持ち、自身の利益において、パートナーシップのより広い利益に焦点を置こうとするパートナー

私は、以上の基準に合致するパートナーシップが、いまだ少なすぎると信じているのである。加えて、公選議員にあっては、パートナーシップへの参加がより望まれるところであるし、パートナーシップをリードする立場にいる必要がある¹⁷⁹。地方政府は、地域のパ

¹⁷⁹ Joseph Rowntree Foundation, *New roles for old: local authority members and*

ートナーと共同して、パートナーシップの構造が目的に合致するようにしなければならない。多くが、過去のイニシアチブの遺産であり、地域によっては、パートナーシップが、重複しながら存続しているものもある。これは、往々にして、パートナーの時間を浪費させ、パートナーシップ事業における一貫性を損なうことになる。多くの地域において、現行のパートナーシップを、LSP のような主要な戦略的機関とより明確に連携することで、より効果的な事業展開を確保するという改革が進められているのである。

勧告 5.3

地方自治体は、地域のパートナーシップ構造が、目的に合致することを確かなものにして、必要な場合には、機関やグループを合理化したり、数を削減したりして、当該構造が、その性質から見て、真に地域的なものであり、上述で概略を示した基準に合致していることを確認しなければならない。

最も有効に機能している地域リーダーシップには、自治体が複数の役割を一度に果たしているという素晴らしい事実がある。すなわち、コミュニティ戦略家の役割と地域コミュニティの擁護者の役割を持った空想家、そして、パートナーたる機関を精査する者として、一方で、地域の主たるサービス提供者の一人として特定の利害も持っている、のである。主宰者の役割を採り入れ強化することは、また、他者によって直接提供されるサービスのアウトカムに影響をおよぼすという重要性が地方政府にあるという認識を含むのである。このリーダーシップの形態に求められるのは、合意的アプローチと新しいスキル、強力で共有される知識、地域のニーズや優先事項に関する理解である。まず、第一に重要なのは、地域の向かうべき方向性について、広く連携を構築しコンセンサスを得ることであり、そのために、地理的な境界線の内外を問わず、市民やパートナー、企業、利害関係者に近づいて、他者に対してオープンに貢献していき、他者の専門的知識を評価することである。主たるパートナーが、地方政府においてリーダーシップと独裁とが混同されていることに気付くことも非常に多く見られる事例であり、そうした地域では、パートナーの見解が十分に評価されていないことをパートナー自身が感じている次第である。

繁栄に向けた良きリーダーシップは、経済的な場の形成をしていく一部であり、特別に、チャレンジングであり、複雑なものなのである。なぜならば、当該リーダーシップは、広域レベル、国のレベル、時には、国際的なレベルにおいて、民間企業を含むパートナーや組織と共同して行動しているからである。自治体は、リーダーシップを持つべきであり、地域住民の利益を主張するスキルを発揮し、その一方で、交渉するパートナーとして重要性を受け止められるような信頼性を持つものなのである。

口蹄疫発生後の再生プログラムを主導するカンブリア・カウンティ(Cumbria County)

2001年3月、イングランドは、口蹄疫の発生に見舞われた。英国において被害が最悪だった地域は、カンブリアであった。カンブリア・カウンティは、当該地域の再生戦略を主導したのである。当該危機が起きて早い時期から、カンブリア・カウンティでは口蹄疫タスクフォースを立ち上げて、責任者として、公的セクター、民間セクター、ボランティア・セクターの主たる利害関係者を一同に集めて、国に対して全体の声を届けたのである。

カンブリア・カウンティは、地域アクション・ゾーン(Rural Action Zone: RAZ)を設立した。当該メンバーが関連する政府イニシアチブを進めていくのを支援するために、カンブリア RAZ は、月例のニューズレターを発行したが、その第1号は、2000部が個人や組織へと配布されたのである。「ファースト・ステップス」戦略には、短期的手段として、社会的・環境的・経済的復興に向けたプロジェクトに取り組むコミュニティに迅速な支援を行うために、50万ポンドを配分するという事も含まれていた。「ネクスト・ステップス」戦略では、現行の地方再生プログラムを最大限活用する施策を進め、また、外部資源の活用を促進していった。当該自治体では、2003年から2008年を対象にして、北西開発公社からカンブリアの地方再生プログラムのために42百万ポンドを確保し、2003年4月から当該プログラムを管理していくための組織として、地域再生カンブリア(Rural Regeneration Cumbria)という独立会社を新たに設立した。

当該自治体が主導して行ったカンブリア口蹄疫に関する調査は、2002年9月に刊行されている。この報告書の中には、遠大な提案がされている。環境・食糧・地方圏省大臣(Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs)のマーガレット・ベケット(Margaret Beckett)氏は、「こうした想像的なアイディアの背後にある思考を、政府は歓迎してきた。われわれは、これらアイディアの実施が成功することを支援したい」とコメントした。

カンブリア・カウンティのリーダーであるレックス・トフト(Rex Toft)は、次のようにコメントしている。

カンブリアの地域経済を押し上げるために多額の資金を確保することが重大なことであり、それは、最大の補助金を獲得することを意味する。この資金は、5年間に渡って交付され、最も被害の大きかった地域に多大なるインパクトを与えることになるだろう。そして、農業や農業支援産業に利益をもたらすとともに、カンブリアの過疎部の経済的基盤の拡大に資するだろうし、カンブリアの観光産業の強化にも貢献するであろう。

カンブリア・カウンティは、地域再生カンブリア(Rural Regeneration Cumbria)、2006年9月1日からはカンブリア・ビジョン(Cumbria Vision)とのパートナーシップにおいてカンブリアの地域再生を引き続き主導していく。4年間にわたって、新たに1,000の仕事が

創設され、その他、数百にのぼる仕事が守られたことになる。

勧告 5.4

地方自治体が採用すべきリーダーシップのスタイルとは、地域のパートナーに参与し、連携を築き、パートナーと地方自治体にとっての優先事項の実現への支援を確保するものである。そうしたリーダーシップは、独占ではなく、物事を円滑にし、主張することもあり、時には調停役に回り、影響を与える立場になるのである。

二層制の地方政府を機能させること

地方政府白書に続いて示された「草分け的」プログラムでは、一層制を志向する数多くの提案が寄せられた。一方で、良く機能している二層制の地方政府の価値をここで認識しておくことは重要なことである¹⁸⁰。一層制政府の利点が詳しく主張されると同時に、多くの都市地域では、地域レベルと都市全体のレベルでのガバナンスにおいて適正なバランスを獲得する方法を見つけようとしているのである。自発的な二層制の取組が形成されており、自治体は、地域や近隣といった次元でのガバナンスを模索しているところである。さらに、欧州などにおける地方政府の例を見ると、多層制であることが多々あり、それが良き事例として紹介されることがしばしば見受けられるのである。二層制の地方政府には未来があり、主宰する役割の主要な側面は、当該の各層の地方政府が生産的に共同することにチャレンジしていくことであり、それは、「草分け的」であるか否かに関わらず、言えることなのである。

中央政府と地方政府との新たな関係構築に伴って、地方政府の層間でもパートナーシップが改善されるべきである、ということは自明のことである。カウンティ全域にわたるパートナーシップの中で最善のものには、強力な関係を構築し、異なる視点から理解していくことについて、時間と労力が注ぎ込まれており、これは、地域戦略パートナーシップ(LSPs)に向けた統合的なガバナンスの取組に投資をしているのと同様である。こうした投資は、外に目を向けて、ディストリクトの前線における参与を最大限取り組み、全参与者を、階層関係で見るとではなく、平等なパートナーと見るときに、その効果は最大化されるのである。私は、ディストリクトでもカウンティでも、「場の形成」の好例を見ており、いかなるタイプであろうと、単一で特権的に存在できるとはとは考えていない。

カンブリアのビジター・センター - シュロップシャーにおける場の形成

1960年代に、シュロップシャーにおけるカンブリア鉄道(the Cumbria Railway)は、廃止された。かつての鉄道駅であり、オスエストリー(Oswestry)町におけるカンブリア鉄道

¹⁸⁰ Invitations to councils in England to make proposals for future unitary structure and to pioneer, as pathfinders, new two-tier models, CLG 2006.

会社の本部は、30年の間に、徐々に寂れていった。この荒れはた建物によって、当該ディスプレイを訪れる人は皆、オスエストリーについて、決して良い印象は持たないのであった。

オスエストリーに対するコミュニティ戦略は、当該自治体によって主導され、旧駅舎こそが、再生の鍵とされていた。2002年、オスエストリー・バラは、パートナーである、アドバンテージ・ウェスト・ミッドランド(Advantage West Midlands)、オスエストリー・ボーダーランド観光(Oswestry Borderlands Tourism)、カンブリア鉄道協会(Cumbria Railway Society)、カンブリア鉄道トラスト(Cumbria Railway Trust)、オスエストリー・タウン議会(Oswestry Town Council)と、いかにすれば、かつての本部を再生できるかについて、協議を開始した。

当該協議には、いくつかの目的があった。いかにすれば当該エリアが経済的に再生することができるかを調査すること、過去の強みとアイデンティティに目を向けて、当該の強みを新再生プログラムに組み込んでいくこと、である。当該自治体は、また、タウン内の企業向け施設における現状のギャップを確認し、高品質な生産物と地域の工芸品の生産を最大化させ、そして、観光客にとって適切なインフラを確保し、持続可能な社会的起業を展開していくためにボランティア部門を支援したいと考えていた。

オスエストリー・バラは、アドバンテージ・ウェスト・ミッドランド地域再生ゾーン、欧州地域開発基金(European Regional Development Fund)の目的II、マーケット・タウン・イニシアチブ、シュロップシャー観光アクション・プラン、遺跡宝くじ基金、街並み遺産イニシアチブ(Townscape Heritage Initiative)から、建築物の改築のための資金として、合計210万ポンドに上る資金を獲得したのである。当該基金によって建築物が保護されて、現在は、慈善トラストを通じて、当該基金が管理されているところである。また、当該基金のおかげで、当該自治体は、工芸と観光エリアの情報提供拠点のためにカンブリア・ビジター・センターとして当該建築物を創建したのである。それとともに、近代的な観光情報センターと「ポーターズ・ファイン・フード(Porters Fine Food)」と地域の産品を使うレストランを設立したのである。上層の階は、高品質の事務用スペースとなり、現在は、評判の高いテクノロジー系会社やメディア関係の会社が数多く入居しているのである。

当該プロジェクトは、その目的と目標とに本当に合致していた。すなわち、当該タウンにおける主要な建築物が、経済的な利用のために改築されて、当該エリアに場の感覚を創り上げたのである。とりわけ、かつて寂れた重要な目印となる建築物に過去の栄光を蘇らせて、オスエストリーの人々にプライドを回復したのである。近年になって、ネットワーク鉄道(Network Rail)がスポンサーとなって、当該建築物は、ナショナル・ヘリテージ章を受賞したのである。

国民の目から見れば、継ぎ目のないサービスを受けることが重要であり、また、公共サ

サービスにアクセスするために、個々の所管事項が複雑に絡んでいるところを通じる必要などない、ということも重要である。このことを実現するためには、利用者の周辺のサービス提供を再モデル化し、サービスの「連結」を見えないようにすることとともに、単一のアクセス経路を構築することを含むことになる。

二層制を効果的に機能させるために、自治体は以下のことをすべきである。

- 双方の層において、アジェンダを共有すること、一方で、地域のアイデンティティとそれぞれ異なる優先事項の認める余地を持つこと。
- 各々の役割と所管事項について、「陣地争い」をすることなしに、共有の理解をもつこと。
- アカウンタビリティの感覚を持つこと。その際に、共有される責任ということを受け容れ、一方で、お互いの文化を非難せず、資源配分などを例とする困難な意思決定や難しい選択ができる能力を持つことが求められる。
- 外部とのパートナーシップを効果的に支援するようなガバナンスとサービス提供、その際に、しかるべき層で問題を議論すること。
- 簡単にアクセスできるサービスであること。その際に、利用者に対して十分に透明で、公有物は共有されており、地域に根ざしたアクセス経路を持っていること。
- フロント・オフィスもバック・オフィスも効率的に運営されていること。その際に、重複を避け、異なる層において対処(そして、初期の投資)がとられるところでは、他の層では節約をすることを受け容れること。

ネイバーフッドとパリッシュの取組を主導する

多くのパリッシュとタウンとが栄えて、「場の形成」に貢献しており、パリッシュのない地域では、ネイバーフッドに取り組み、成功例としているところもある。私は、地方政府への分権は、効率性を向上させることができるということを、この報告書で論じている。この議論を進めていくと、公共サービスの中には、地域経営の取り組みと意思決定の分権とをより進めていくことで、資源のより効率的な活用を可能にするということになる。それは、より目標を絞った方法でニーズに合わせようとする点で、また、サービスの提供に際して、最も機能するような方法で、利用者に関与して共同を進めることを促進するという点で、実現できるであろう。これは、特に、「居住性」に関連するサービスにおいて、言えることである。

しかしながら、ネイバーフッドや地域エリアでのガバナンスの取り組みを促進しようとする地方自治体の過去の経験は、成功失敗半ばするところであり、リスクを伴うこともあったのである。地域化の利点は確かに認められる一方で、ヤング財団(Young Foundation)による最近の報告書では、以下のように指摘している。

財政やサービス、資産についてコミュニティがコントロールするようになると、

分断化を招いたり、公共財を誤って管理したり、近隣レベルの課題を政治化したりする危機をもたらし、コミュニティの意思決定を創り上げて、時に強調しすぎるような地域化された力を生むという危機も生じさせてしまうのである¹⁸¹。

ネイバーフッドのガバナンスについて、こうしたリスクとともに利点をも考えてみると、私は、地方自治体が、その「場の形成」の活動をしていく際に、より柔軟性を持ち、地域の選択を反映する余地を拡大することができれば、地方自治体は、ボトムアップの圧力に対して、生産的に応答できるようになるであろうと、信じている。こうすることは、新たなネイバーフッドの取組を展開するインセンティブを高め、インセンティブを持って行動し、妥当な意思決定をすることを助長するに違いない。ニーズについてコミュニティと対話すると、自治体が地域住民にとって最善の解決策を提示できる余地を持って、中央政府よりも、第一の顧客である地域コミュニティに焦点を当てるようにすれば、より行動が自治体主導になるであろう。

効果的にネイバーフッドの活動をするということは、また、一部は、そのスタイルと行動様式の問題でもあろう。参加民主主義を含むネイバーフッドのガバナンス・モデルを活用することは、戦略的なリーダーシップの役割を受け容れるために、さらにステップを進めていくことを意味する。少なくとも、方向付けだけでなく、影響力を発揮するということを考えていればであるが。効果的に「場の形成」をしている自治体では、コミュニティの戦略的ゴールを達成するのに、より良い位置にいるネイバーフッドやエリアに対して意思決定権を分権していったり、状況によっては、「行動させてみる」という信頼することを通じて得られる価値の大きさを、より強く認識しているようである。

ネイバーフッド・レベルにおける効果的なアカウンタビリティのための処方箋に、決まったものなどない。数多くのモデルがあるし、ヤング財団やその他の機関の分析があるとは言っても、機能するものについて十分な実例があるのも事実なのである。

ウェイクフィールド：新しいネイバーフッドの関与とガバナンスのモデルの開発

ウェイクフィールド(Wakefield)の地域エリア協定「家庭とネイバーフッド」の一環として、当該自治体は、3つのネイバーフッド・マネジメントのパイロット事項をパートナーとともに、推進しているところである。

当該パイロット事業は、地域エリア協定の一部ではあるが、ネイバーフッド・レベルでのサービス提供やガバナンスモデルの開発だけでなく、広い意味でのネイバーフッドの業績志向から、関連する成果と目標値の達成を目的としたものでもある。また、当該ディストリクトに関する広域の場の形成コミュニティ戦略である「ナレッジ・コミュニティ(Knowledge Community)」を実行に移すために適用された事業の一つでもある。ナレッジ・コミュニティの取り組みは、地域住民が情報を共有して地域の問題に対して共有され

¹⁸¹ The Young Foundation, *Managing the Risks of Neighbourhood Governance*, 2006.

た解決策を創り上げていくことを支援するものであり、地域の生活の質を向上させ、コミュニティが自らの運命を形成していけるようにするためのものである。

各々のネイバーフッドには、それぞれのガバナンスと関与のためのモデルがある。このことによって、自治体とパートナーとが、現場でグッド・プラクティスを見つけるチャンスができ、新たな取り組みを試すことができるようになるのである。

ウェイクフィールドにおいて展開されている3つのモデルは、以下のとおりである。

「**コミュニティ・リーダーシップ(Community Leadership)**」：現行の公選議員、特に、地域選挙区議員(Local Ward Councillors)の役割と責任とを強化しようとしている。地方議員は、ネイバーフッド・フォーラムを通じてコミュニティやその代表者とともに働いて、地域のニーズや要望を特定し、求めるアウトカムの達成のために諸サービスとパートナーに影響を与えているのである。

「**集会的ガバナンス(Collective Governance)**」：この取組では、新しいネイバーフッドの代表機関とパートナーシップとを創り上げて、サービスに影響を与えるとともに、サービスを提供する。その際には、新しいサービス提供組織の形成をも含む。当該取組は、現行のコミュニティの能力と集団との上に立脚するものであり、特に、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターにおける集団等に立脚し、ネイバーフッド・コミュニティの活動の基礎を広げようとするものである。

「**リアルタイム民主主義(Realtime Democracy)**」：この取組は、ネイバーフッドやサービスに関する日々の意思決定において、ミーティングを基礎とする伝統的な手法と異なる手法によって、地域住民を巻き込んでいこうとするものである。この取組は、伝統的な手法である公示板やネイバーフッドのニューズレター、市民フォーラム、時差投票などのほかに、電話やテキスト投票、デジタル・ビデオ(「市民ジャーナリズム」)などの革新的で広域を対象とすることのできる新技術を採用している。

ウェイクフィールドの取組は、排他的ではないが、機能する手法を見つけて、それが、現代的なものであれ伝統的なものであれ、どの取組がより大きな規模で効果的に活用できるかを評価しているのである。

勧告 5.5

地方自治体にとって必要なことは、ネイバーフッドやパリッシュの活動の余地をいかに作り上げられるかを見つけようとするのであり、特に、生活に関する問題に対処し、参加と革新とを促進することである。

リーダーシップの能力を築き上げること

地域リーダーシップに向けて私が上述したような課題に向かうためには、公選議員と上級職員双方のスキルと能力とが複雑にミックスされたものが求められる。向上開発庁(Improvement and Development Agency; IDEa)と地方政府のためのリーダーシップ・セン

ターは、地方政府と見事な共同事業を展開して、地方政府のスキルを開発し、地域リーダーシップと主宰者としての役割をより効果的に発揮できることができるようになっている。しかしながら、5月の報告書で論じたように、私は、地方政府を代表し支援する必要性があると信じている。そうすることによって、自治体内で個人のリーダーシップ・スキルを開発するとともに、指導者、首長、前線に立つ議員のアカウンタビリティと可視性を向上させていくことになるのである。

地方政府における向上と開発に関する現行の取組は、明らかに複雑であり、需要主導という点で不十分であるために、最も適切な支援を、誰に何を、どこで求めるかという点で自治体の間に混乱が生じるリスクがある。地方政府において能力向上を支援し促進するために配分されている資源を総合すれば、その規模は、2005年から2008年の3年間にかけて16億ポンドと十分な額である¹⁸²。この作業は疑いなくインパクトがあるけれども、地方政府が一体となって、この重要な資源から最大価値を達成しているかどうかを、定期的にレビューする必要がある。また、地方政府コミュニティだけでなく、地方政府が、企業や第3セクターから、コモン・パーパス(Common Purpose¹⁸³)のようなイニシアチブを通じて学ぶことに目を向けていくことも重要である。

地方政府は、地方政府協会(LGA)やそのパートナーを通じて、地方政府自体の改善を進めていく責任を地方政府全体として果たしていくべきであり、向上開発庁や地方政府を支援することのできるコミュニティ・地方政府省の資源を含むさまざまな資源によって最大価値を産み出していくべきであると私は確信している。こうした組織による仕事が地方政府におけるリーダーシップを向上させるには必須のものであるが、一方で、中央政府と地方政府とのバランスを根本的に変えていくことが、この変革をしていく際には最も重要なことになるだろうと私は信じている。もしも、地方政府が住民の信頼を回復し権限強化を求めることに取り組むのであれば、また、公共の福祉の増進に向けて自治体の貢献が不可欠であることを中央政府がより明確に認識するのであれば、多くの人々が、地域のリーダーシップ確立に向けて貢献を惜しまないと私は信ずるのである。

地方政府の声

地方政府においてリーダーシップを求めていくことは、まず、第一に、自治体が信頼を獲得し、地域コミュニティのために声を上げる力を持つことである。だが、地方政府コミュニティのために、国のレベルで代表し主導する必要もある。1997年の地方政府協会の発展によって、国における地方政府の声が格段に強化され、近年では、中央—地方パートナーシップのような取組によって、地方政府と中央政府との間の関係をより公平に

¹⁸² CLG(unpublished) *Vfm Review of Programmes Aimed at Incentivising Improvements in Service Delivery and at Capacity Building*, 2006.

¹⁸³ コモン・パーパスは、全年齢、全セクター、あらゆるバックグラウンドを持つ人々のリーダーのための教育プログラムである。 <http://www.commonpurpose.org.uk>

していくことが行われるという重要な進展があった。それにもかかわらず、国民の意識では特に、地方政府が、中央政府との数多くの議論において主導権を取っているとはなかなか感じられないのである。

中央政府との議論は重要であるが、地方政府協会は、継続的な交渉から身を引き、中央政府機構と議論をすることについては、前進を見せていると私は考える。その代わりに、地方政府の価値や課題、その成功事例について、国民と協議するという主要な役割をより強力に進め始めているのである。この国民的議論を主導するために、品質の高い、しかも、タイムリーな調査研究を最大限活用することが求められる。地方政府における信頼を構築するプロセスの一部として、目標値となるグッド・プラクティスを開発することで、当該部門を主導することもしなければならない。国家の認証を捜し求めることよりも、地方政府のすべきことは、自身の「照会サイト」を特定すべきであり、そのために、地方政府協会とともに、地方自治体の業績に関して判定する能力を開発することになる。私は、地方政府協会が、ベスト・コミッション(Best Commission¹⁸⁴)を通じて、その役割と関係とを見直していることを歓迎する。当該機関は、地方政府を再形成して地方政府と中央政府との関係を構築していく際に、地方政府が決定的な役割を担うことになるだろうし、特に、そのパートナーと共同して、地方政府がリーダーシップを発揮して、業績の思わしくない自治体のチャレンジを促し、今日の主たる政策課題についての議論を進めていく点で、重大な役割を果たすことだろう。

自治体間の広域的なパートナーシップも、よりダイナミックになり、その声を大きくして共同体制を組んでいこうとする点で成功している。好例が、グレーター・マンチェスター自治体協会(the Association of Greater Manchester Authorities)であり、政治的基盤の異なる自治体が共同することで、共同入札や調達において成功している。

勧告 5.6

地方政府協会が、そのパートナーと共同して促進していくべきこととは、地方政府のリーダーシップを確立し、業績の思わしくない自治体のチャレンジを促すとともに、主たる政策課題に関する議論を進めていくための自治体の力を強化して、さらに、住民とのコミュニケーションを良好にしていくこと、である。

民主的フレームワーク

地方政府白書の提案によって、地方自治体が、4年ごとに全員の議員選挙を行うことが選択できるようになったが、このことを私は歓迎している。毎年、部分的に選挙していくという方法に国民が混乱していることを示す選挙委員会の調査について、私は気になっていたのである。一斉選挙となれば、選挙人登録や投票についてのキャンペーンを、より着実

¹⁸⁴ 2006年9月に地方政府協会によって設立された機関だが、独立して活動している。

にして、地方選挙の周知も促進され、地方選挙のプロセスがより透明になるであろう。自治体によっては、歴史的な理由、その他の理由から、より回数が多い選挙が妥当な場合もあることを私も理解する一方で、4年間の任期のもとで、リーダーシップがはっきりと目に見えて、かつ、戦略的であるという点で、4年に一斉の選挙に変革していくことから得られるものは大変大きいと私は考えている。

私は、また、地方政府白書が、地方政府が当該選挙区を見直して1人区とすることができるように選挙委員会に対して求めているのを見て嬉しい思いがしている。地域リーダーシップの透明性がより高まるという1人区の良い点と、代表性が弱まってしまうという点とのバランスを注意深くとる必要がある。このトレード・オフを考えても、この種の見直しをする際に、国民の代表はどうあるべきなのかという点について、十分に意義のある議論をした上で、証拠に基づいた提案をするように自治体に求めている選挙委員会の明確な態度を、私は支持したいのである。

政党の役割

改革を進めていくには、政党にも重要な役割があると私は信じている。第2章で指摘したように、政治的関与の姿は、さまざまに変化してきており、これからも変化し続けるであろう。伝統的な入党は少なくなってきたおり、たった一つの問題に関するキャンペーンになら関わってもよいとする態度が増えてきている。おそらく、今回、全国で行った議員関与のイベントも含めて、多くの議員から受けたメッセージの中で私が最も打たれたものは、もしも地方政府が場の形成という課題に立ち上がろうとするのであれば、この問題は、議員の能力とコミットメントに大きくかかっているのだから、政党が変わる必要があるという認識であった。ある参加者は、次のように発言した。「全ての政党は、候補者の質を向上させるために、候補者名簿を作成する際に、より厳格なシステムを持つべきである。」自治体に対する国民の信頼は、時代の移り変わりとともに変化していくだろうが、地方政府がどんな結果を出すことができるか、地域の歴史を作り上げられるか、ビジョンと目標を共有することでコミュニティと地域のパートナーとの連携を構築できるか、ということにかかっているであろう。

最近のリーダーシップ・センターの調査では、事務総長の62%、リーダーの48%が、政党事務所のために高い意欲の候補者を引き付けることが、リーダーシップ能力を高めていく際の実優先事項であると考えている¹⁸⁵。地方議員の能力・業績が、実態としても、実感としても、向上させる必要がある。それは、当該地方議員が代表しようとするコミュニティの多様性を反映できるまで向上させる必要があるのである。ここで、政党には、新しい議員候補を集めてくる実績を向上させるという点で、大きな重責がかかってくるのである。

地方議員の能力と実績を高めていくために、政党に求められることは、潜在的候補者を

¹⁸⁵ Leadership Centre, *Chief Executives – Leaders: What You Really Think*, 2005.

広く集めておき、その中から、選挙の前に選び訓練をしておくことであり、そうした対象者には、必ずしも、全政策に同意してはいない人々も含まれることになる。議員が参加する私のイベントでは、議員の中には、地方政府にたいするコメントを受けて、党員や支援者の中から組織的に優れた人をスカウトするようにして、より一層開かれた新議員勧誘をしていくことを論じる議員もいた。その際に、代表集団となる前の準備段階の人々が選考の中に残るよう促進していく積極的な支援が伴う必要もある、ということだった¹⁸⁶。政党は、ボランティア・セクターが非管理職を採用する方法を適用することさえできるのである。たとえば、慈善団体クライシス(Crisis)が採った方法は、役割を狭く決めておいて、その役割を果たせる才能を見つけ出す調査技法を用いている。私は、ジェーン・ロバーツ夫人委員会(Dame Jane Roberts' Commission)が、こうした課題を検証しようとしている取組を歓迎したい¹⁸⁷

勧告 5.7

政党は、地方議員を勧誘する方法から、積極的に能力を見つけ出して、伝統的な活動基盤を超えて、こうした議員候補者をさがす方法へと再出発すべきである。

また、議員になるに際しては、より一層明確な期待と時間的なコミットメント（すなわち、議員としての時間をどのように使っていくかについて、よりしっかりした考えを持っていること）を持つことが求められていると私は信じている。この点を確保するためには、議員の仕事が明確に規定されていることと、仕事に就くに当たって徹底的な導入が最低限必要になってくる。この点で、公的機関の好例がいくつかある。たとえば、国家医療サービス(NHS)の非執行部部長職の事例から得られる教訓では、当該部長に期待される役割とコミットメントとをより明確にして、その業績について定期的な評価を行っていることを学ぶことができよう。

議員に対する業績上のプレッシャーが大きい事例もある。議員職にあつて法的に求められる基本的な規定は、半年に 1 回の定例議会に出席することである。これでは、議員の活動状況についての説明責任を果たしているとは言い難いが、より厳格な規定を正式なものとして作ることが、その解決になるとは私は考えていない。私は、向上開発庁(IDeA)の政治技術フレームワーク(Political Skills Framework¹⁸⁸)で設定されているような定性的な規

¹⁸⁶ Wheeler, P., Joseph Rowntree Foundation, *Political Recruitment: How Local Parties Recruit Councillors*, 2006.

¹⁸⁷ ルース・ケリー(Ruth Kelly)CLG 長官が 2007 年 2 月 8 日に公表した議員委員会(Councillors Commission)は、普通の人々が議員になるのを妨げている障壁に目を向けて、より多くの人々を巻き込むことができるようにするには、どのような段階を踏んでいくことができるかを調査したものであり、ジェーン・ロバーツ婦人が委員長を務めた。

¹⁸⁸ Silvester, Prof.J., 'Political Skills Framework' with the Work Psychology Foundation for the IDeA : www.idea-knowledge.gov.uk

準を支持したい。政治集団は、こうした規準に沿っていこうとするプレッシャーとなるものであり、政治集団のほかに、事務所職員や国家機関もプレッシャーとなる。政党のリーダー達の中には、議会の執行部のメンバーのために、仕事の詳細や目標をより明確して、執行部集団や個々の議員の業績を点検評価しようという作業を既に開始している者もいる。また、あるリーダー達は、執行部を超えて、議員集団全体の自己評価を行おうとしているが、これは、ほとんどの会社の取締役会で採用されている方法であり、ヒッグス・レビュー(Higgs Review¹⁸⁹)の名前で知られている。この自己点検・評価の方法は、業績にチャレンジしていくことと議員のスキルを絶えず向上させていくことを約束させるものである。しかしながら、いかなる議会においても、使用されるツールが全政党間の協力で開発されて合意された上での適用となつてこそ、それは、有用なもののはずである。

私は、また、多くの議会で行っているように、定例会議への議員の出席に関する情報を作製することによって、アカウントビリティを強化することができるという考えを持っている。ある政党では、議員が自らの活動を自治体のウェブサイト定期的に報告することを求めているが、これを私は推奨したい。こうすることで、議員を、自らの活動の実効性に集中させることになるし、その活動内容に対する説明をより広く果たしていくことができるからである。多くの議会では、この方法をより進化させており、市民の関与が強化されることにもなるのである。例として、ルートン(Luton)やティムサイド(Tameside)、ストックポート(Stockport)では、全員の議員に対して、自らのアニュアル・レポート(年次報告書)の作成と自治体のウェブサイトでの開示を義務付けている。

勧告 5.8

主に、地方政党は、中央政党の支持の下、議員に対して、業績評価や自らの活動に関する情報を市民に提供するメカニズムを含む業績管理の仕組みを、より強化するように圧力をかけていくべきである。

政党は、また、政党自体がどのように組織されているかを検討すべきであり、議員に対して党の規制を強化していくことと、議員が地域の課題を代表することとのバランスをどのようにとるべきか、ということについて、考察をすべきである。これは、議会がぎりぎりのバランスの上に成り立っているような所では、非常に難しいことである。政党制度には明らかに多くの強みがある一方で、政党の方針に自動的に服従してしまうことで、議員は、自らの選挙区との信頼関係を損なったり、この個人主義の時代では、何よりもまず議員であることという姿勢が取りにくくなったりする可能性があるだろう。議員が参加する私のイベントにおいて、ある議員は、時として政党の考え方や摩擦を生じるような場合でも選挙区の課題を遂行する裁量をもう少し広げて欲しいと求め、そうすることで、議員の果

¹⁸⁹ Higgs Review: An Independent Review Into the Role and Effective of Non-executive Company Directors, 2003.

たす役割が格段に魅力的になるだろう、とのことであった。また、「政党政治は、議員としての役割を果たす上で、大きなフラストレーションになっている。なぜならば、中央政党の政策は、私の選挙区における課題とはほとんど関係がないからである」という議論をする者もいた。人々の意識というのは大切なものであり、MORI 調査機関による調査では、議員は、一般的に、地域の利益を最優先していると感じている人は、全体の 25%に過ぎなかったのに対して、32%の人々は、議員が政党の利益を最優先していると感じているのである¹⁹⁰。議員たちが私に語ってくれたことによれば、彼らの選挙区の有権者や将来の議員候補者は、「政治論争」に嫌気が差し、政党の強い縛りの中での活動を超えた超党派で活動することに価値を見出している、として、「われわれは、プロセスよりも、地域の目指す野心と執行に焦点を当てるために地域の諸関係を構築していくべきなのである」と語った¹⁹¹。このことは、議員により広い裁量権を付与すれば、議員候補者の勧誘や保持がもっとしやすくなるということを示唆している。

勧告 5.9

全ての政党は、以下のことをすべきである。

- 全議員が、価値あることを感じられるような環境作りをすること
- 議員それぞれの裁量権を拡大し、意思決定を狭めて政党の縛りをつけることを限定して、党則のプロセス部分をより柔軟にしていくこと
- 超党派の作業を進めるスキルを開発すること

フロントラインの議員の役割を開発すること

私の 5 月の報告書では、2000 年地方自治法によって導入された政治構造改革には、議員のフロントラインの役割に十分な注意が払われていないことを強調した。フロントラインの役割は、地域コミュニティへの効果的な関与という点で鍵となるもののひとつであるが、関心の向け方も支援のあり方も不十分である。ここで、私が意味しているのが非執行部の議員だけではなく、執行部議員を含む全議員を対象にして、住民に関与して、世論をリサーチして、その選択肢を探り、決定内容を説明していくという役割である。議員が執行部に属しているか否かが、議員の仕事の仕方に影響を与えるということは明らかである。が、全ての議員に重要な役割があるのである。私は、白書と地方政府法案の中で、議会が議員の目をいかにして外に向けて、いかにして議員の時間をコミュニティへの関与へと振り向けるようにしていくかということを検討する機会を全議会に提示したものと信じているの

¹⁹⁰ Ipsos MORI によるイングランド水準協議会(the Standards Board for England)の委託調査、Public Perception of Ethics, 2005.

¹⁹¹ 議員参加のイベントにおいて。議員参加のイベントに関する報告書 - ライオンズ調査 (2006 年)

である。

地方政府協会や地方政府情報ユニット、向上開発庁を含む地方政府関係機関には、フロントラインの議員の仕事に対して新たなモデルを開発するという役割があると私は信じている。地方政府自体も、より革新的になって、フロントラインの議員の役割を再定義するような実験的試みに取り組み、市民に関与して、市民が地域に影響を及ぼし地域で意思決定できるようにエンパワメントしていく新しいフォーラムを築き、長期的戦略的課題に対する資源投入を検証していく仕組みを開発するべきなのである。このことは、コミュニティに行動を求めていくような新たな取り組みを最大限活用したり、選挙区の議員それぞれの予算というものを検討したりすることを含んでいるものである。それは、また、議員の時間を最大限に活用し、期限を伴う契約事項を合理化していくことも含むであろう。

地方政府も、また、フロントラインにいる議員に対して、管理業務やIT業務などを通じて支援していかなければならない。とりわけ、全ての議会がしなければならないこととして、個々のフロントラインの議員が仕事をするのに必要とする情報を有することを確かなものにしなければならない。また、当該議員が、政策決定事項に影響を与えることができる道筋を明確にしておかねばならないのである。地方政府には実効性のある事例がたくさんあるが、私には、このフロントラインの役割が不当に低い評価をされていたり、逆に、その役割が政党の政治的役割と密接すぎるために支援を過剰に行いすぎていたりしていることを私は懸念するのである。こうした事態に陥ると、そこには、緊張やリスクが生じる。が、公的に関与する役割を果たしている議員を支援したり、当該議員が代表するコミュニティの中で当該議員がより実効性のある仕事をすることを促したりすることから得られるメリットも実際にはあろう。特に、当該議員の選挙区の有権者との双方向性のコミュニケーションをより効果的に行うことを支援することには大きなメリットがあろう¹⁹²。

ウェストミンスター区における選挙区議員に対する情報提供

ウェストミンスター区では、選挙区議員のエンパワメントにおける重要な要素として、情報へのアクセスをより拡大していくことを決定している。法的な位置付けということではなく、あくまで、議員の利便性の点からの対応である。選挙区議員が、自らの選挙区に関する事項について、だいたい進行してから聞いたという話がずい分とたくさんある。そこで、当該議会では、「オンライン・近隣情報網(online neighbourhood information unit)」を立ち上げて、間もなく開始するところである。ターゲットは、まず、議員であり、議員のアクセスを可能にすることである。都市計画や道路、その他のイニシアチブについての情報が、選挙区ごとに地理的なフォーマットを使ってアクセスできるようになっており、さらに、地域のパートナーとの情報共有までできるようにシステム開発を進めようとして

¹⁹² Gardiner, T., Joseph Rowntree Foundation, *Frontline Councillors and Decision Making: Broadening their involvement*, March 2006.

いる。

経営管理や意思決定のために、より地域に近い仕組みを作っていくことにおいて、個々の議員の役割は、きわめて重大であり、当初から、それぞれが等しく扱われなければならないことである。白書の中で示唆されていることだが、私は、地方自治体が、個々の議員に予算提案権や執行権限を分権していくことは、それが妥当な範囲においてであれば、とても良いことだと信じているのである。このことは、また、議員が、地域住民と関わっていくことを支援することにもなる。たとえば、選挙区議員が、地域の公民館(コミュニティ・ホール)を改築する予算に直接関係していくことができれば、地域再生に関するより広範な議論への住民参加を喚起することがしやすくなるだろう。

スタフォードシャー・カウンティの地方議員イニシアチブ制度(Staffordshire County Council's Local Members Initiative Scheme: LMIS)

LMIS は、当該自治体の地方議員に対して、コミュニティとの協議の上でコミュニティ内の団体や組織からの応募を前提として、選挙区における単独あるいは複数のプロジェクトについて、最大1万ポンドを交付する制度である。当該1万ポンドは、カウンティ内に居住する住民に福祉の向上に資するという用途に限定されている。カウンティの議員は、また、共同でジョイント事業をしていくという選択も可能である。

当該制度には、数多くの選定基準があり、それは、以下のとおりである。

- 当該提案は、カウンティ全体あるいはサービスごとの優先事項のうち、ひとつ、あるいは複数の優先事項を支援するものであること
- 交付金に関する支出は合法的なものであり、適正に配分されること
- 当該提案は、カウンティの政策と矛盾するものでないこと
- 当該提案は、将来の財政負担を約束するようなものではないこと

個々の議員に対する LMIS の年間交付額の上限は、1万ポンドである。

財源配分に関する提案はすべて、たとえ、それが議員提案であっても、スタフォードシャー・カウンティの執行部によって、是認されなければならない。

2001年に LMIS が開始されてから、100万ポンド以上が支出されてきており、スタフォードシャー全体で、コミュニティ・ファースト・レスポnder制度(Community First Responder Scheme)や教会、社会的弱者となっている青少年に対する事業を含む1600事業を支援している。

この制度は、カウンティ全域におけるコミュニティに暮らす人々が、自らの地域コミュニティをどうすれば協力して強化することができるかということに意見を言えるようにすることを目的としている。LMIS は、地域の議員をコミュニティ組織に直接つなげるものであり、住民がカウンティ議員と直接やり取りできる素

晴らしい方法なのである。住民のコメントによれば、LMIS は、地域のイニシアチブに必要な資源を獲得するために最も効果的であり、最も官僚的色彩のない方法であるとのことであり、地域住民は、自らの議会が住民にとって中核であることを認識している(カウンティ議会リーダー、テリー・ディックス: Terry Dix)。

勧告 5.10

全ての自治体は、以下の方法によって、フロントラインの役割を担う議員への支援を改善していくこと。

- 当該議員が、その仕事を効果的に進めるのに必要とする情報を確実に提供すること
- 特に選挙区議員に対しては、議員の能力開発により広く取り組むことの一環として、議員の役割に対する説明、教育訓練・開発を十分に行える環境に置くこと
- コミュニティにおけるリーダーシップの役割を果たす公選議員への支援については、十分に考慮して、議会の仕事の中では最優先で行われることであり、その財源についても十分に確保されて、また、IT も最大限活用することを確実にしておくこと
- 個々の選挙区議員に対する予算編成権を付与することを検討すること。ただし、それぞれの自治体が置かれた環境から判断して、何が最も効果があるかを評価する必要があること
- フロントラインの議員が、政策決定に影響を及ぼすことのできるルートを明らかに確保しておくこと

3 地方自治体のアカウンタビリティの向上

コミュニティによって選出された機関としての地方政府の位置付けによって、地方政府には、そのコミュニティの利益のために主張し行動する義務が課せられる一方で、第 2 章で私が論じたように、自治体は、選挙の後、さらなる義務をはたしていかなければならないのである。政府のアカウンタビリティに関する期待が変化しているのは、自治体が地域住民から信頼を得る必要があることを意味しており、また、住民の意向に応答的であり、住民のニーズや優先事項を理解していることを意味しているのである。このことを実現するためには、地域の課題に関する理解を常に更新し、公的資源を投入していくことの説明責任を果たす方法を開発していく必要が、自治体にはある。

白書で明らかにしていることは、地方自治体への権限と裁量権の移譲は、地方におけるアカウンタビリティの向上と一体でなければならないことを中央政府は期待している、ということであり、私は、この「一体性」を支持する。現行のフレームワークの中で、地域住民へのアカウンタビリティを地方政府が向上させることは、長い道のりになる可能性があるが、さらなる法制化を待つ必要などない。

ソーシャル・キャピタル(社会的共通資本)の醸成

何ゆえにアカウンタビリティがそんなに重要視されているかということ想起しておくことが重要である。第2章で、私は、ソーシャル・キャピタルについて、それがコミュニティ内のソーシャル・キャピタルの連携であれ、コミュニティ間の橋渡しであれ、いずれにしても、その醸成に関する地方政府の役割を特定したところである。地域リーダーシップの一環として、最良の自治体にあっては、すでに、当該地域におけるソーシャル・キャピタルの水準を知り理解しており、当該水準の向上について責任を有することを確認しているところである。ロンドンのカムデン区役所(the London Borough of Camden)と公共政策リサーチ協会(the Institute of Public Policy Research: IPPR)との共同研究によって、多くの自治体ですでに収集している代理指標やデータを使って、ソーシャル・キャピタルの水準を地方自治体がモニターできるということを示した¹⁹³。当該研究では、自治体がソーシャル・キャピタルを進展させることができる方法についても、以下のとおりとしている。

- ソーシャル・キャピタルを促進し、住民を巻き込み、住民と関わり、異なるコミュニティをつなげていくサービス提供
- 公選議員や自治体職員を通じて提供する情報、および、自治体の広報や刊行物、キャンペーン
- 住民の理解を促進し、分断ではなく統合を進める方法で(特に、困難な意思決定がなされる場合)、さらに、積極的に住民が関与しようと感じられる方法で、地域の課題に関する公的な議論を生み出すこと
- 自治体というものは、たとえ、他の機関とのパートナーシップであっても、全ての問題を解決することのできるサービス提供者ではないという認識。多くの解決策は、「共同」および市民自身の貢献が求められるものである。

また、近年高まっている認識としては、たとえば心疾患による高い死亡率への対処のように、改革を市民が望み、拘束されることも受け入れ、優先政策として市民も貢献しようとしていることについて、市民の間で、および、市民と地域のパートナーの間でも議論をすることができるような環境を作り上げるのに、自治体は最良の位置にいるということである。この取組は、トップダウンの取組に比べて、より行動の変容をもたらすことであろう。

住民に対する情報提供を改善すること

住民関与を向上させ、ソーシャル・キャピタルを醸成していくために鍵となる方法は、情報提供の改善である。調査機関である MORI による地方政府に対する住民意識に関する調査で示されたことは、住民が終始、情報提供を受けていると感じているところでは、満

¹⁹³ IPPR and LB Camden. *Sticking Together – Social Capital and Local Government – the results and implications of the Camden social capital surveys 2002 and 2005, 2006.*

度が高い水準にある、ということである。150 の広域自治体の住民調査では、自治体からの情報提供が十分になされていると感じている住民の 89%は、自治体の仕事に対して満足しているのに対して、十分には情報提供されていないと感じている人々では、自治体の仕事に満足していると回答したのは 23%にすぎなかった¹⁹⁴。良質の情報提供は、また、信頼を増すことができるのである。住民は、自らの意向がどのように取り入れられていったかということ、定期的にフィードバックを受けることを、特に、重要と考えている。

白書では、サービス水準や自治体の計画、その結果について、住民に情報提供することの重要性を強調しているが、これは正しい。

私のケーススタディや議員対象のイベントにおいて、参加した大半の自治体が、住民への情報提供に強くコミットして、かつ、その重要性を十分に理解していたことがわかり、私は嬉しかった。多くの自治体が、定期的に新聞や雑誌、ニュースレターを発行しており、また、ウェブサイトの改善をしていた。全国的に、自治体は、地方政府協会の評判キャンペーン(Reputation Campaign)に署名しているが、これは、自治体への信頼度の格差を改善しようとする試みである。住民への情報提供は、住民への関与とは同じではないものの、住民への関与のための必須要件なのである。

勧告 5.11

自治体が住民への情報提供をする際に踏むべき主たるステップは、以下のとおりである。

- 地域戦略パートナーシップ(LSP)におけるパートナーとともに共同して、当該エリアに対する鍵となる一連のメッセージを提示すること
- 住民に接して、住民のために資源を集中させていくために何が本当に重要なのかということについて、リサーチと住民へのフィードバックを通じて特定していくこと
- 自治体内の全住民の中で、特定集団にターゲットを絞るために、新しい方法を活用していくこと。特に、若者には、想像力を喚起し、起業家的な発想で、重要なメッセージを伝えること。

住民関与を促進すること

地域住民への関与を進めていく地方政府の力量こそ、「場の形成」の役割の中核に位置するものであると、私は信じている。もしも、地方政府がコミュニティの利益において行動し、そのパートナーに影響力を及ぼし、地域の優先事項に 대응していこうとしているのであれば、「場の形成」のための礎を作るために、市民との関与をより強力にしていかなければならない。

第 4 章で論じた民主的・構造的な改革の多くは、中央政府による対応が求められるものである。しかしながら、地方政府も、また、地域の市民との関与を促進していく長い道の

¹⁹⁴ Ipsos MORI, *Best Value User Satisfaction Surveys 2006, General Survey: initial topline report for single and upper-tier local authorities*, CLG, 2007.

りを進むことができるわけであるし、この挑戦を地方政府は受けてたつことができることを示さなければならないのである。調査機関の MORI のリサーチによれば、ほとんどの住民は、その地域に関する政治的議論のために時間を使うことを望んでおらず、何らかの政治的キャンペーンに参加している住民は、全体の 5%弱ということであった¹⁹⁵。しかしながら、もしも苦情や関心を引くことがあれば誰のところに行けばよいかを知りたがっており、意思決定の責任は誰にあるのか、ということや、フィードバックをして欲しい場合は、それを何時言えればいいのか、ということを知りたがっているのである。また、別のリサーチでは、参加の機会があると感じている住民の割合と自治体への満足度との間には、強い相関関係があることが示されている¹⁹⁶。

住民への関与について地方政府が革新していること、および、地理的に分類定義されている住民層やコミュニティを巻き込むためのツールの活用が進展していることを明確に示す証拠がある。どのような場面で行われているかについては、以下のとおりである。

- サービスの受け手、たとえば、高齢者を巻き込んで、「食事配達サービス」の改良と個別顧客向けサービスの開発を進めるようなサービスの改善
- 集団としての考え方を聞くことが難しいような集団を代表すること、たとえば、若年層議会を設立すること
- 政策や戦略を向上させていくこと、たとえば、参加型予算編成
- 地域レベルでの問題解決や地方公共サービスへの対応。たとえば、「より安全な近隣チーム政策(Safer Neighbourhood Teams)」を通じた、非常に狭域レベルでのコミュニティの安全対策

革新的な市民関与

自治体がより良く市民との関与を進めていけることを目的に試行された方法の一つが、参加型予算編成であり、1980年代にブラジルのポルト・アレグレ(Porto Alegre)で最初に開発されたものである。その目的の核心は、毎年地方自治体の予算編成に係る意思決定プロセスに市民と地域コミュニティとを巻き込んでいくことである。どの優先事項に予算を支出していくかは、自治体と市民との間で、よく組み立てられてタイミングを凶った対話によって決定されていく。成功に導く鍵は、予算の一部を近隣に分権していくことであり、そうすることで、サービス内容と支出決定とが、地域のニーズによって影響を受けて形成されていくのである。2005年5月に刊行されたパワー調査報告書(Power Inquiry research report)「投票を超えて(Beyond the Ballot)」では、参加型予算編成は、特に、英国に反響があったと結論付けている。

¹⁹⁵ Ipsos MORI: *Analysis of Socio-political Activism – 1996-2006*. 2006

¹⁹⁶ Ipsos MORI: *Best Value Performance Indicators 2006(70 district, county and single tier authorities)*, 2007.

イングランドでは、参加型予算編成の取組が、貧困者に対する教会の対応政策(*Church Action on Poverty*)とコミュニティ・プライド・イニシアチブ(*Community Pride Initiative*)によって進められており、オックスファムの英国貧困プログラム(*Oxfam's UK Poverty Programme*)の積極的な支援を受けているものである。

他の組織も、また、予算編成における自治体と住民との作業に関わっている。調査機関MORI とオックスフォードシャー・カウンティとの共同作業が一つの例である。オックスフォードシャーが採用したモデル的取組では、住民が当該議会の「1日執行部(*Cabinet for the day*)」になれるようにするものであり、実際のシナリオに基づいて「意思決定」をするものである。オックスフォードシャーのリーダーであるキース・ミッチェル(*Keith Mitchell*)は、全政党の議員とともにワークショップに参加して、以下のように言っている。

参加者の関心と当日の興奮が印象に残っている。われわれは、まず、第一に、住民が言ったことに耳を傾けることがいかに重要なものかということに気付いたのである。参加したワークショップが、執行部における予算編成に影響を与えることは、私の気持ちでは全く疑いのないところである。

参加した住民も、また、関与のプロセスと情報提供とがはっきりしていたことを、以下のように述べている。

とても楽しかった。議員が、こうした生活を左右することを意思決定することがいかに難しいことかが、良くわかった。今、私は、予算編成について、これまでよりも大きな信頼を寄せている。

しかしながら、ある地方自治体では、いまだ、関与について消極的であり、より伝統的な協議の手法を使ったり、地域住民へのフィードバックが苦手であったりすることが示されている。¹⁹⁷

勧告 5.12

地方政府は、関与の質を段階的に向上させていく必要があり、そのためには、効果的なコミュニケーションと、すでに活用されて、より洗練されて厳格に取り組みられていることが確認されているような実践例との上に立脚されていなければならない。特に、自治体には、以下の点が求められるところである。

- 関与の取組では何が重要なのかに焦点を当てること。そうして、資源を集中するべき事項を選別すること。
- コミュニティの全セクターと関与している最良事例にならうこと。特に、社会的弱者や黒人、少数民族など、必ずしも声を聞き届けられない人々の声を関与させること。

¹⁹⁷ ODPM, *New Localism – Citizen Engagement, Neighbourhoods and Public Services: evidence from local government*, 2005.

- 協議や関与への取り組みを制限してしまうような義務的な要請事項はなくすこと。
- 事務職員や議員においては、住民と効果的に関わるのに必要とされるスキルが高く評価されるようにすること。
- 参加者に対して、関与の結果がいかに活用されているかを説明するようにすること。特に、自治体やパートナーの計画にいかに住民が影響を及ぼしたかを説明すること。

白書で地域戦略パートナーシップ(LSP)をより強調したことによって、調整型の関与活動の重要性が強化されてきている。地域の全パートナーを結びつけることによって、LSPでは、協議や関与、フィードバックの活動を調整したり計画したりするチャンスが生まれている。たとえば、医療や警察なども含めて、広く公共サービスの内容やアウトカムについて住民の意見を尋ねることが、より効率的であり、回答を見出して最終的には関与を進めていくことになるのである¹⁹⁸。こうすれば、地域で何が起きているかということについて、住民はより一貫性のある感覚を持つだろうし、地域のパートナーは、地域の優先事項や見込みについて、理解を共有することができるようになるだろう。

精査(scrutiny)を高めていくこと

地方政府は、2000年地方自治法において精査が導入されて以来、地域のガバナンスを精査していくことに成功している。議会の意志決定や政策、戦略の決定に関与しない非執行部の議員による精査は、地方政府のアカウンタビリティにおいてますます重要な役割を担うようになっており、また、住民関与を強化し、自治体の業績向上につながってきているのである。精査が「場の形成」における核心的役割を担っていると私が考えていることは、強調しておきたい。多くのケーススタディから得られる実証や公的精査センター(Centre for Public Scrutiny)における事例が示すところでは、精査によってコミュニティと利害関係者の関与に焦点が当てられるようになり、地域の起業を呼び込み、現行の業績や優先的サービスにチャレンジして、より地域住民のニーズに合ったサービスへと変革することが明らかになってきた¹⁹⁹。

自治体は、公的精査センターやその他機関の支援を受けて、効果的な精査を行うのに必要な要件は何か、必要な資源はどの程度か、いかにして、戦略的な意思決定において役割を果たしていくか、といったことについての教訓を得ている。もっとも成功している事例では、精査がサービス提供に積極的なインパクトを与えており、地域住民にも、より良いアウトカムをもたらすことに貢献しているのである。議会において強力な精査委員会(overview and scrutiny)があれば、執行部のリーダーシップは強化されていくし、包括的業

¹⁹⁸ たとえば、バーミンガムにおける身体障害者のためのサービス戦略(Birmingham's Commissioning Strategy for services for people with physical disabilities)を参照。www.birmingham.gov.uk/

¹⁹⁹ Centre for Public Scrutiny www.cfps.org.uk

績評価の分析においても、良好な業績に両者が関与していることが確認されている²⁰⁰。

地方政府において、精査が効果的になされていることを示す例がたくさんあることに、私は勇気付けられた。当該精査によって自治体が求められることは、検討すべき課題を選択することと、戦略的問題に焦点を当てていくべきである、ということである。精査機関は意思決定をしないといても、効果的な精査の事例では、精査機関は、他の機関によって行われた意思決定に強力に影響を与えることができることを示し、地方公共サービスが地域の優先事項に応答的であることを確認している。効果的な精査は、また、包摂的であるから、地域コミュニティ内のスキルを引き寄せ、異なる見解をも寄せ付けることができる。2001年保健・社会ケア法(the Health and Social Care Act 2001)による保健分野の精査の導入によって、地方政府も、精査の手法を開発し始めるようになり、地方政府自身のサービスを超えて、コミュニティの利益に関する課題を検討する道具として精査を考えるようになった。そして、他の機関に説明責任を求めていくための道具としても位置づけるようになってきているが、こうした動きは、白書で推奨されていたところである。

リッチモンドシャー・ディストリクトによる保健衛生に関する精査の成功例

リッチモンドシャー・ディストリクトにあるヨークシャー・デールは、最も近くにある救急病院から1時間離れている。当該自治体のコミュニティ・環境精査委員会に対する付託は広範であり、保健衛生から物質的環境に対する公共の福祉にまで及んでいる。家庭医(GP)の時間外サービスに対する改革提案に先立って、ディストリクトは医療問題に対して正式には精査の権限がないにもかかわらず、当該精査委員会は、リッチモンドシャーの住民が時間外サービスについてどのように感じており、このサービスをしない選択をする医師がいた場合に、地域住民に対してどのような影響があるかということを検証することになった。当該委員会は、また、この問題に関して、プライマリー・ケア・トラスト(PCT)の将来計画を指導しようという意図もあった。

新時間外制度の導入の前に、当該委員会は、現行のサービスを検証するという意思決定を公に発表し、リッチモンド(Richmond)とハンプルドン(Hambleton)のPCTからプレゼンテーションをしてもらい、また、住民や北ヨークシャー救急医師サービス機構(the North Yorkshire Emergency Doctors Service)や他の保健ケア職業団体からも意見を聴取した。この当初の検証は、当該問題に対する住民意識の高揚だけでなく、その主たる目的は、PCTの運営プロセスをチェックすること、現行のサービス水準が維持されるかどうかという患者の関心事項について状況を表明すること、将来のいかなる医療センターも、患者の移動時間を少なくできるような地域に設置されることを確認することであった。当該委員会の勧告は、全議会にて承認され、北ヨークシャー保健衛生精査委員会(the North Yorkshire

²⁰⁰ John, P., and Gains, E., *Political Leadership Under the New Political Management Structures*. ELG Research, 2005.

Health Scrutiny Committee)とティーズ保健衛生サービス・レビュー(Tees Health Service Review)に引き継がれていった。

当該サービスの改善を見て、当初のサービスの見直しすべきことを認識した(リッチモンドシャー・ディストリクトが属する)カウンティは、リッチモンドシャーの精査委員会に対して、再度のレビューをするように要請した。再レビューには、さまざまな機関との多層的なミーティングや現地視察も含まれていた。

再レビューの勧告の大半はカウンティ議会の精査委員会で承認されて、今や実施に移されているが、その中には、以下の事項も含まれている。救急車の恒常的待機施設の場所替え、初期患者評価センターおよび時間外待機場所の設置、地域の救急車ステーションにおけるパラメディクスや看護師の配置、苦情処理への意識高揚のための良質な情報の確保、である。この事例が示しているのは、自治体の精査が効果的に行われると、サービスの精査権限のない領域においてさえも、当該精査は、コミュニティに資することができる、ということである。

したがって、われわれが強力な組織であるというレビューについて、北ヨークシャー・カウンティが承認したことによって、われわれは、時間外サービスを向上させることに成功したのである。(イボンヌ・ピーコック(Yvonne Peacock)議員。リッチモンドシャー・ディストリクトのコミュニティ・環境精査委員会 前委員長)

ディストリクトは、当該コミュニティのために行う保健衛生に関する精査について、必須で意義深い役割を担っている。(ティム・ギリング。公的精査のためのセンターにおける保健衛生精査プログラム・マネージャー)

公的精査のためのセンターによって刊行された『精査の成功例 3』から引用。なお、当該刊行物は、以下の URL にて入手可能。<http://www.cfps.org.uk/successfulscrutiny2007>.

しかしながら、地域へのアカウンタビリティのツールとして精査を実践したり活用したりしている様子はさまざまであり、他の自治体に比べて良好な精査をしている自治体についての報告もある²⁰¹。また、精査に対して、自治体がどの程度優先しているか、どの程度の資源を投入しているかという点については、自治体間で大きな開きがある。私は、白書が、精査の役割を拡大していることを喜んでいる。というのも、社会がより分権化されていく中で、地域のアカウンタビリティのために精査の重要性がますます増してくると私は信じているからである。自治体の所管事項が拡大するように白書で提示されているが、これによって、自治体は、地域におけるサービス全般を形成できるようになり、地域住民の利益を力強く主張し、地域の中心になることが期待される。

コミュニティ間の異なるニーズのバランスをとり、地域における圧力に対処するために、

²⁰¹ Stoker, G., et al, Operating the New Council Constitutions in English Authorities: A Process Evaluation, ODPM, 2004.

地方政府には難しい決断が要求される場所であるがゆえに、精査は、地域住民の意見を考慮して、政策意思決定のプロセスに議員が参画していくための手段となるのである。たとえば、お互いの利害が相反するような場合に、自治体が地域における難しい意思決定を探ろうとしているのであれば、その意志決定過程に精査を組み込むことによって、非執行部議員とより広い範囲のコミュニティが当該問題を共有し、慎重に解決策を検討することができるようになるからである。これは、非公式な会合でなされた政治的合意による提案事項に、単に反応したり、応えてきたこれまでの状況とは異なるものである。

私は、地方政府の場の形成の役割を進めていくのに必須と考えている、以下に掲げるような他の要素や行動様式を主に支持するのは、精査であると私は信じている。

- 戦略的課題の検討を通じて、特に、フロントラインの議員の役割を通じて、地方政府の主宰する役割を支援する道具を精査は提供することになるし、地域のコミュニティが説明責任を果たしていく道具にもなる。
- 新しい業績評価制度の一部である地方自治体の自己評価プロセスや、パートナーシップ・モデルが地域における成果の達成やサービスの提供においてより重要になってきている点から地域戦略パートナーシップ(LSP)や犯罪等削減パートナーシップ(Crime and Disorder Reduction Partnership)のような地域パートナーシップのアカウントビリティを強化する点において、精査は鍵を握る可能性がある。

白書で提案された「行動に向けたコミュニティからの要請(Community Call to Action)」の導入や地域における請願によって、また、精査のプロセスに対する新たな需要ができることになる。また、白書では、より近隣のレベルが精査に関与していくことを提案もしているが、この点について、私は懐疑的である。より小規模で地域限定の課題に精査の焦点を当てていくことは、特に、横断的課題についてであれば時には妥当であると私も信じる。が、強力な戦略の中でなされるべきであって、精査の戦略的な役割を阻害するようなことがあってはならず、また、自治体が対処すべきは競合する要求であることを十分に理解して臨むべきである。

勧告 5.13

精査は、地方政府の場の形成の役割において、核となることを理解する必要がある。自治体と他の政策参画者は、精査にしかるべき資源を充てなくてはならないし、精査を地域におけるパートナーシップの実践に連動させなくてはならない。

4 地域における公共サービスの課題に対する革新的な解決策

自治体が「場の形成」の役割を持たなくても、十分に、そして、際立ったサービスさえも提供できるし、実際にしていることに私は疑いない。しかしながら、地域のニーズに関

連してニーズに即したサービスとするのに必要とされる強力な場の感覚なしに、最高の業績を達成することなどできないと私は確信もしている。こうした形でサービスが提供されるようにするためには、地域での革新的な解決策が求められており、それらは、場合によって、注意深くリスクをとることも示唆される場所である。タヴィストック機構 (Tavistock Institute)の最近の研究によれば、こうした示唆から考えられることは、コミュニティ内とコミュニティ間の多様性と相違性がより大きくなっていくことである、としている²⁰²。

権限を創造的に行使すること

「場の形成」の役割を革新的に効果的に果たしていくために、地方政府がすべきことは、すでに自由に行使できる権限を十二分に活用していくことである。このことの意味するのは、自治体の短期的・長期的目標を達成するために、どんな力を十分に使うことができるのかを積極的に考えることである。そうした権限こそが、地方公共サービスを効果的なものにし、成果をあげていき、地域のニーズを革新し、地域のニーズに応えていくのを支援することができるのである。だが、ここでも、また、信用性についての議論がある。地方政府に、もしも、新たな権限と裁量権とが付与されるのであれば、地方政府が、新しい権限とこれまでの権限の双方を、野心的に、かつ、革新的に行使する能力があることを示すことが必須なのである。

ロンドンのグリニッジ区における雇用斡旋・雇用訓練機関の設立に係る公共の福祉権限の行使について (Use of the well-being power to set up an employment brokerage and training agency in the London Borough of Greenwich)

グリニッジ区役所では、前例のない規模の再生によって産み出された数千の新規雇用と地域住民とを結びつける機構として、グリニッジ地域雇用ビジネス (Greenwich Local Labour and Business: GLLaB)を設立した。同区にとっての課題は、地域住民、特に、歴史的に見て、労働市場では成功者となっていない人々に、新規雇用のチャンスを与えて、何十年にも渡る構造的な失業と社会的排除によって生じた雇用への障害を克服するための支援を付与することによって、この投資の効果を最大限にすることであった。

地域のパートナーと広範に共同して進めることで、GLLaB は、雇用の斡旋と訓練について高い水準で顧客志向なものを提供することができ、地域住民とグリニッジの主たる開発地区での契約者や雇用者との間で、新たな雇用機会が生み出されたのである。

1996年から GLLaB は、以下を含む業績をあげている。

²⁰² Tavistock Institute(副首相府からの委託調査), All Our Futures, a study of local governance in 2015, 2006.

- 新規雇用のチャンスにつながるスキルの取得訓練を 7,000 人の住民に提供
- 7,200 人の住民に雇用を提供
- 少数民族の就職の 44%を提供
- 過去失業していた者の就職の 75%を提供し、長期失業者の 34%に就職の機会を提供
- 就職が叶った者の 56%は、同区の最も疲弊した行政区の出身だったこと

GLLaB は、ジョセフ・ラウンツリー・トラスト(Joseph Rowntree Trust)と監査委員会から、良好な事例として認知されており、最近になって、2 度目のチャーター・マークを受賞した。GLLaB の成功によって、職業への障害除去(Removing Barriers to Work)における 2003 年度のビーコン・カウンシル(模範団体)にグリニッジが選出されている。

2000 年地方自治法による公共の福祉のための権限行使を、限定的にしてしまうことは、地方政府が自らの権限を最大限活用できなかったことを示す強力な事例であると、私は信じている。公共の福祉のための権限獲得に向けて、地方政府は、長年、キャンペーンを張ってきたが、その実現は、地方政府の憲法上の位置付けを大きく変えることを示すことになった。法令に規定されている役割や機能に拘束されるのではなく、公共の福祉のための権限付与によって、地方政府は、地域コミュニティを主導する際に、その役割を限定されることが格段に少なくなったのである。しかしながら、調査報告の示すところでは、当該権限についての認識や理解には温度差があり、コミュニティを主導する役割において積極的に当該権限を行使する自治体は、非常に少ないのが現状である²⁰³。地方政府が付与された権限を完全に行使しないのには、いくつかの理由があるようである。すなわち、この問題は、きわめて法律的であり技術的であると受け止められているために、理解が広まっていない、という理由である。その結果として、自治体の権限として理解されるのではなく、他の権限の正当性が不明確な場合に、代替案として導入されている。先の調査報告によれば、広くパートナーと共同していることについて経験と信頼がある自治体ほど、当該権限を活用する傾向にある。横断的課題に目を向ける力のある自治体も、同様な傾向がある。おそらく、これは、この方法によることで、他の一般法による制限がない分野での活動がしやすくなるからだと考えられる。

また、地方政府が当該権限を広く行使しようとしめない文化上の、そして、行動様式上の理由もある。中央政府による調査によれば、当該権限の行使を妨げている主たる障害は、地方政府の行動の仕方に加えて、問題解決に対する起業家的なアプローチの欠如によることがわかった²⁰⁴。この点についての説明は、第 3 章で指摘した過度の中央集権体制に一部帰せられるところもあるが、将来に向けて形成を整える責任は、地方政府自身にある。そ

²⁰³ CLG, *Formative Education of the Take-up and Implementation of the Well Being Power Annual Report*, 2006.

²⁰⁴ CLG, *Formative Evaluation of the Take-up and Implementation of the Well Being Power – Annual Report 2006*.

のために地方政府に求められることは、サービスの供給者という枠の中で思考し拘束されている状況から、コミュニティ全体のために、より広範な革新と変革を行う触媒となるよう、軸足を変えることである。

勧告 5.14

地方政府に求められることは、「場の形成」の役割の一部として、現行の権限を十二分に活用し、問題解決に向けて、より起業家的な取組をするにはどうしたらよいかを、広範に、かつ、創造的に考察することである。

また、第 3 章で、中央政府には自治体に対して詳細なガイダンスを発行する傾向があるということ、私は指摘したが、自治体の側にも、中央政府からのガイダンスを求めている傾向があるのである。実際、中央政府にガイダンスや財源を求めている事例を私は確認している。これは、地方政府が抱える問題の解決にはならないという強い信念が私にはある。地方政府の権限を回復するという見地から見ても、中央政府のガイダンスに依存する傾向をなくしていかなければならないし、地方政府の義務を果たす際には、最初から中央省庁に伺いの電話を入れるのではなく、むしろ、自治体内部および仲間の自治体から支援やガイダンスを受けるべきなのである。

勧告 5.15

地方政府は、自治体同士でガイダンスをし合ったり、中央政府にガイダンスを求める際にも、その是非等について検討したりする仕組みを作り上げるべきである。地方政府協会であれば、門番の役割をすることが可能であろう。

地域エリア協定

私は、第 4 章で、地域エリア協定(LAA)が将来に向けて約束した内容を実行する際に直面する利点とリスクとを論じた。しかしながら、私は、LAA に関連した地方政府の対応や行動といった点から、地方政府にとっての課題を指摘もしたい。現在の LAA に関する意見を聴取して私が懸念するのは、多くの自治体が LAA のことを中央政府の要求事項に適合させていき、いずれは、何らかの見返りとしての「成果」を得る道具と考えており、パートナー同士の交渉や契約による協定とは考えていないということである。その結果として、現在の LAA では、地方の将来的な見通しが強く反映されているものがほとんどなく、多くの自治体を感じているのは、LAA における意見交換において中央省庁を代表する政府合同事務所(Government Offices)による舵取りにチャレンジしていくことなど不可能であるということである。

ここで有効なのは、白書と地方自治法案で明らかにされている、コミュニティ戦略とその実施計画である LAA との明確な連動である。コミュニティ戦略は、しっかりと作られて

いれば、地域住民の意見や優先事項に強く立脚しており、地域のニーズやチャンスに関する実証が豊富に盛り込まれているものである。LAA との連動をより強固にしていけば、自治体が、地域のニーズや優先事項についての知識や実証を踏まえて、より堅固なスタンスを取れるようになるだろうし、LAA への取組が交渉のバランスを対等なパートナー同士の交渉になるよう支援することにもなる。

地方政府に必要なことが重要な優先事項になり、かつ、地方政府に求められることは、地方政府が決定すべき問題を特定する際に、特に意志堅固でなければならないということである。こうした問題には、地域のパートナー全体との徹底した交渉が求められることになろう。だが、政府事務所は、この議論には加わるべきではない。LAA が、国のレベルでの契約・協定を真に必要とする問題に焦点を当てているのでなければ、その取組は、やがて、価値を失っていくことになろう。白書で意図したように、LAA を最大限活用することこそ、地方政府にとっての主たるチャレンジがあるのである。このことは、「妥当な」35 個の目標値について中央政府と交渉することを意味し、そして、一連の適正な地方目標値を、パートナーとともに選択することを意味するのである。そのためには、優先事項に関する戦略的な討論が必要であり、水準値リストのようなものには、いかなる場合でも陥らないように拒否すべきである。

勧告 5.16

地方政府は、LAA において、「地域(local)」を強調する必要がある、LAA を自分仕様に作り上げて、刺激となるように活用しなければならない。その目的は、地域の主たる優先事項を特定することであり、そのために、中央政府の要請に応ずるものとして見るのではなく、LAA を地域の改善の道具として見るべきであろう。

効率性の確保

効率性の向上とバリュー・フォー・マネーの達成は、地方政府にとって、主たる改革目的に今後なっていくであろう。それは、自治体には、公共支出に対する圧力に対処したり、地域住民と中央政府の双方の信頼を確保するという命題があるという理由だけではない。地方政府は、効果的に「場の形成」をしていく主体としての役割において、効率性を向上させる強い位置付けが与えられているのである。地方政府は、地域に対する知見を涵養し、地域市場を形成して、地域の資源を最大限有効に活用できるようなパートナーシップと共同を進めていくべきなのである。

地方政府には、効率性の擁護者として、自らの位置付けをより明確にしていく必要があるが、データの示すところでは、巷間考えられているような事態よりも、より力をつけてきているのである。地方政府は、公共サービスを再形成するための技術を活用する方法を率先して取り入れてきたし、現在も、革新的な調達方法とパートナーシップのモデルを提

示しているのである。地方政府は、ガーション報告書における効率性の目標値である 7.5% を楽に達成し、現金化できる節約額も、今後 1 年間で、50%目標値に対して 75%となっている²⁰⁵。にもかかわらず、地方政府は、いまだ、起業家的精神を埋め込んでいこうとする途上にあるのである。地方政府は、自らの将来を創り上げていく存在として見るのではなく、外部要因や束縛事項に囚われすぎていると考えているのである。中央政府の指示を減らすことによって、自治体は、自らの力を確認できるようになっていくし、地方政府に特有の役割を明確に理解できるようになるだろうと私は信じているのである。そうすれば、明らかに、地域におけるバリュー・フォー・マネーのトップに就くことになるはずである。

本調査の最中に私に寄せられた意見には、公共部門において非常に多く見られる事例として、資源配分の効率性と利用者満足度や幸福度を向上させる機会を犠牲にして、経営効率性が重視されているというものである。資源配分の効率性を追求するという事は、すなわち、統一的な水準の達成を求めることよりも、それぞれの地域にとって最も重要である優先事項に対処することによって、全体の幸福度を最大化させていくということである。しかしながら、それには、地域のニーズや希望について本当に理解することを必要とするし、困難な選択について伝えて説明するために良好な関与をしていくことが求められるのである。こうすることによって、今度は、圧力に対処することになるのである。

経営効率性と資源配分効率性との間の緊張は、中央政府と地方政府との間にあるものに限らず、要求事項を理解して、その事項に合わせていくことのできる良好な位置にいる地域機関や近隣機関に対して、権限を移譲しようとする自治体に見られるものである。地方政府には、規模の経済と経営効率性がよりよいアウトカムを自治体全域で達成することになり、地域に対してより応答的である取組が、広域にわたる便益と満足をもたらして、結果、全体的な効率性を強力に推進するということを信頼をもって判断することが必要になってくる。バックオフィス機能の統合を強調したガーション(Gershon)の指摘は貴重であり、バーニー(Varney)の報告書は、利用者ニーズに沿って、サービスを提供するフロントラインを統合していく地方自治体主導の心躍る事例に基づいたものである²⁰⁶。

グッド・プラクティスの共有

中央政府だからこそ担う役割としては、ベスト・プラクティスを広め、イノベーションを支援していくことがある。しかしながら、このアジェンダを進めていく場合、地方政府全体として果たす役割も重要であり、多くの場合、中央政府から支援を受ける必要などなくなるであろう。地方政府協会や向上開発庁のような機関に必要なことは、地方政府の知見と経験とを効果的に捉えていき、実効性のある実践を交換したり広めていったりするこ

²⁰⁵ Gershon, P. *Relieving Resources to the Front Line – Implementation review of public sector efficiency*. 2004.

²⁰⁶ Varney Report: Service transformation: a better service for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer, 2007.

とを支援することである。私は、業績に挑戦し、向上を支援することに、部門間を越えた責任を果たしていこうとする地方政府協会のコミットメントを歓迎したいし、すでに、公式の検査(inspection)やアカウンタビリティのプロセス以外のところで、業績の低い自治体に関する改善を支援している業績の高い自治体の良い事例があるのである²⁰⁷。しかし、私は、これまで、ベスト・プラクティスの発見と伝播に多大な投資があったことについて、強い関心を持っている。たとえば、ウォーリック大学が行ったビーコン制度に関する広範な評価²⁰⁸などが挙げられるだろう。だが、時として、地方政府には、継続的に車輪を替えて新車にしたように見せようとする傾向があるのも事実である。

効率性についての主要な論点

- **サービス・イノベーション**：仕事のプロセスの改善やより革新的なサービス提供方法に改革していくことを通じて、公共サービスの提供の仕方を再度考え直すこと
- **協同**：アウトカム向上のために、サービス利用者自身が、ともに仕事をする
- **効果的な委任**：ニーズに関するより徹底した理解(委任することが妥当な場合には、サービス提供者間で関連するニーズも含む)や、戦略的に市場を関与させたり、サービス提供方法の選択肢を広げたりすることによって、競争を効果的に活用していく個々と
- **より良い調達方法**：電子調達や、総合的な需要予測、より密接な消費行動の追跡などを含む調達に対する取組の改革
- **契約の効果的な管理**：パートナーと共同して、より小さくて簡素なクライアントを形成し、また、官僚的なやり方を改めて、問題解決に向けたより創造的な取組を求めることのできる「合同チーム制」を採用すること
- **電子政府**：情報を提供したり、より効率的にサービスにアクセスしたりすることで、より良い情報や情報共有、サービスへのアクセスが高まることによる利点が生まれるように、技術を活用すること
- **パートナーシップ**：規模の経済や知見の共有がより費用対効果を生み出せるようなサービスでは、共同を進めていくこと
- **アセット・マネジメント**：現在と将来の資産の活用に関する厳しい課題であり、地域のパートナーとともに、将来の資産需要について、一緒に検討していくことも含むものである。資産計画は、当該地域の長期的戦略計画と完全に統合させていくべき。
- **優先順位に従ったサービス提供**：最も広い意味の効率性は、地域のニーズと希望に照らして妥当な解決案を探していくことと、その解決案に沿った優先順位を設定していくことを意味していること。

²⁰⁷ LGA Closer to People and Places 2006 <http://www.lga.gov.uk>

²⁰⁸ <http://www2/warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/lgc/research/beacons/reports/>

ロッサーハム(Rotherham)におけるアセット・マネジメント

2005年に、ロッサーハムは、資産の選択を見直した。職員満足や資産の人口統計学的な視点について目を向けるためのデータベースと地理的情報システムを活用していた。その際には、他の公共サービス関連機関を、サービスの優先性や主要な商業施設と並んだ位置付けにして、妥当な場所に建築物を建築できるように検討したのである。

この取り組みのおかげで、当該自治体は、サービス利用者に向けた効果的なサービス提供というニーズを満たす「中軸と放射軸」の取り組みを展開できるようになった。その結果として、サービス利用者が、1箇所で複数のサービスにアクセスできるように、現在、自治体の周辺部に6つのサービス・センターを設置している。現行の施設では、市中心部の顧客ニーズを満たすことに焦点を当てているが、新たな施設の対象地域でも、財源が付与され、建設・管理運営が進められるようになったのである。プライマリー・ケア・トラストは、こうした取組の進展のための主要なパートナーである。

建築物の使用状況に関する時系列的研究(もう一つのパートナーである、英国電信公社(BT)が実施)によれば、デスクを使用していた時間は計測対象時間の41%に過ぎず、空間の30%は、コピーのファイリングのために使われていたことが明らかになった。ロッサーハム・ワーク・スタイルは、今では、執務空間を最大限活用する手法を導入しており、空間が開放されたことによる節約効果が見られた。

自治体全域にわたる資産の見直し作業は、微妙な部分もあり、かつ、議論も多いところである。したがって、ロッサーハムでは、再生・資産委員会(the Regeneration and Asset Board)が実施しており、当該委員会は、議会執行部の一部になっている。なお、このモデルを拡張して、地方政府白書では、コミュニティ(施設)ガバナンス(Community(Building)Governance)として取り扱われている。現行の見直しでは、250施設を対象にして、3,270万ポンドの資本収入を産み出し、また、多大なる経常経費の節約ができたのである。

ロッサーハムは、国等から財源配分や優遇事項にタイムリーに応えるために、一連の協定を行っている。リースや売却などによって土地所有権を効果的に活用して、資産から4千万ポンドが生み出されて、9億ポンドの開発資金に達している。9千万ポンドに及ぶ新市民・カルチャーセンターのプロジェクトは、革新的な施設再配置・再投資のより進んだ事例である。

選択と協同

公的関与も、また、自治体が革新的な方法で解決していけるようにして、利用者の視点から見て、より効果的な成果を達成できるようにするものである。自治体は、利用者を計画・執行段階に関与させるべきであり、利用者選択を助長し、協同による便益を教授できるようにすべきなのである。

ハートルプール健康的食品協同組合(Hartlepool's Healthy Food Co-operatives)

ハートルプールの健康的食品協同組合は、町全体を対象とした果物と野菜の協同組合組織創設を支援することによって、市民の健康と幸福を促進していくことを企画した新たなプロジェクトである。

当該プロジェクトは、医療職や地域コミュニティとの密接なパートナーシップの中で、市が進めてきたものである。プロジェクトの支援と監督について市が主導的な役割を果たす一方で、協同組合店は、地域住民のために地域住民によって設立されており、その意図は、個々の協同組合店が組合メンバーのみで所有され、コントロールされるようにすることであった。地域住民に協同組合店の所有権を認めることで、協同を通じて、自主自律が養われるのである。

現在、ハートルプールには、5つの協同組合店があり、うち2つは、完全に独立している。第1店舗が2002年にハートルプール内に設立されたが、それは、地域住民、特に、当該地域内の高齢者には、果物と野菜の購入が極めて限定的なものになっているという調査結果を受けてのことであった。当該店舗は、現在、98の保護施設のニーズを満たしている。ニレの木公園(Elm Tree Park)協同組合店は、シートン・ケアルー(Seaton Carew)にある固定型ホーム・パークのニーズに応えている。当該店舗は、100人の住人全員に開放されているが、広域なコミュニティも対象としている。この制度は、健康的食品イニシアチブの支援によって創られたものであるが、今では、完全に独立採算で運営されている。

ある住民は次のように言っている。

私はバイパス手術箇所が3箇所あり、糖尿病も患っています。今では、協同組合店なしではやっていけません。協同組合店が、地域に根ざしていること、私たちのコミュニティの中心にあることが気に入っています。かつては、どんなときでもタクシーを使ったものですが、今では、誰にも頼らずに、自分で自分のことができます。

協同組合店は、利用者とボランティアの双方にとって重要な社会的役割を果たしており、当該市内で、コミュニティの意識を醸成しているのである。ある地域住民は、次のように言った。

協同組合店は、私たちの自主自律を意味しています。私たちは、必要な食べ物を、ちょうど使える量・手頃な値段で買うことができます。近所の人と会って、ショッピングをして、ティーを飲み、何をしようかと考えます。コミュニティに対する気持ちが戻ってきたのを感じます。

役割を委任していくこと

イノベーションが求められるのは、サービス提供者という地方政府の伝統的な役割に対してだけではない。将来的に、自治体は、自らがサービスの提供者として最適なのかどうか、あるいは、役割を委任することを十分にしていって、民間部門や第三セクター、その

他の公的機関とパートナーシップによって求道していくのかどうか、ということ、より検討していくことが求められるだろう。公的機関、コミュニティ、ボランティア・セクター、そして民間部門とパートナーシップの下でのサービス提供について近年の実績を見ると、委任モデルが、往々にして、サービス提供の重要で新しい手法となっていることが示されている。

こうした委任には、たくさんの利点があるのである。委任することで、伝統的で、時として、時代遅れのサービスに対して、他の部門から新しい専門的技術、スキル、経験がもたらされることになる。特に、コミュニティとボランティア部門からは、サービス提供に伴って、コミュニティの能力開発の付加価値がもたらされるのである。委任のプロセスでは、特に、提供されるサービスの性質を決定する際に利用者を関与させることができる。また、自治体サービスの協同者として地域の利用者を引き付けることもできる。たとえば、地域における社会的起業家が成長して、打ち捨てられた土地に緑を植えて育てていくという改善策を講じるというような場合である。

委任する役割をより強調することで、サービスとの関連で変化する地方政府の役割に再度焦点を当てるのが可能になる。すなわち、地方政府は、サービスの品質や応答性について保守的な傾向のあった地方公共サービスの提供者の立場から、「市場形成者」の一者へと変わるダイナミズムであり、より強力なコミュニティの主唱者を利用して、コミュニティのニーズに対する戦略的見解を持つことなどである。こうすることで、望ましい成果やサービスのインパクトが住民にがもたらされるに違いないし、また、委任する役割の強化は、サービスのメカニズムが、過去の取組に単に基づいているということよりも、委任する役割へという流れができたことを意味するのである。型にはまったサービス提供のあり方を再考したり、ビジネス・プロセスの改善を行ったりすることで、効率性が達成され、より応答的なサービスにすることができるのである。

自治体は、委任者として、そして、主宰者としての双方の役割を担っている。それらの役割によって、地域市場を発展させ、第三セクターや社会的起業家とが繁栄することのできる環境を作り上げ、地域企業の成長を支援しているのである。また、その調達権限を行使することによって、地方政府は、地域のニーズに対して敏感にサービスを確保するという恩恵を二重に受け、より広い地域に便益をもたらすよりも地域経済を支援することができるのである。その調達権限を戦略的に使うことによって、地域のニーズに関連して敏感に対応するサービスを確保する利点を倍化させることができ、地域コミュニティを支援して、より広いコミュニティの便益をもたらすことができるようになるのである。

民間部門とともに協同していくことによって、長期にわたる問題やサービス提供における課題に新たな解決案がもたらされることになり、民間企業を、単にサービスの提供者としてよりも真のパートナーとして関与させていくことになるのである。たとえば、スタッフォードシャー・カウンティのアコード(Accord)とのパートナーシップは、契約する者と契約の相手方という厳密な定義に立つよりも、「ひとつのチーム」の取り組みに立脚している。

アウトカムに注目し、業績を共有する文化をもつことで、効率性とサービス品質、そして、予算管理を向上させることになる。2005年度には、スタフォードシャーは、効率性達成度において、道路を所管する自治体の中で上位10位にランキングされており、道路における重大事故者数の減少では、国の格付けで最高位に常時ランクされている。こうしたパートナーシップによって、自治体は、協力する形態として、より良いものを模索することが可能になるし、それによって、中央政府の要望によるのではなく、地域の利益や希望によって大きく複雑な変革が遂げられるようになるのである。

この種の革新的な委任形態が地方政府に見られるようになってきている事例が数多くあるが、当該部門全体を見渡せば、これからも、まだまだ事例として生じる可能性があると思はれている。歴史的に採用されてきたサービス供給の方法は、そのまま変革を試みようともされず、サービス提供の取り組みを根本的に再形成させることのできるチャンスも見落としている例が非常に多いのである。ここで、スキルがひとつの要因である。地方政府の中に、委任に対して戦略的な取り組みを主導し管理していく力を増大させていく必要がある。このことは、積極的に市場を形成し管理するように働きかけることを意味するだろうし、同様に、過度に緻密だったり入札プロセスが長すぎたりすることを避けられるような、効果的な調達の実践が導入されることを意味している²⁰⁹。

勧告 5.17

地方政府は、革新的なサービス提供を委任したり、サービス市場を開発していったりすることのできる力が必要であり、サービス提供についての選択肢をより創造的に考えていくことが必要である。

パートナーシップと横断的事業

地方レベルでの効率性を向上させようとして、パートナーシップや横断的事業の執行を妨げるようなことがあってはならない。行政区域をまたがる大規模なパートナーシップ事業や協同では、サービスの地域性や柔軟性が減退してしまう可能性もある。しかしながら、ほとんどの供給市場が、それ自体、地域性があるものではないし、地方政府は、公共サービス調達に関して、ますます、こうした取り組みについての認識を高めているところである。財やサービスの市場を、非常に限定された地域の中で考えていこうとするよりも、現在では、コミュニティ・地方政府省や政府商業省事務所(the Office of Government Commerce)の財源による広域エクセレンス・センター(the Regional Centre of Excellence, RCEs)との共同関係や共同事業を通じて、財やサービスを購入する自治体が多くなっている。こうすることによって、自治体は、一括購入による規模の経済や取り引き費用の低下とい

²⁰⁹ CLG, *Developing the Local Government Services Market to Support the Long-term Strategy for Local Government*, 2007.

う恩恵にあずかることができるのである²¹⁰。シェアード・サービスを展開していこうとする自治体の努力は、地方レベルでのサービス統合に、より力点を置くべきなのである。白書では、RCEs に対する支援や、効果的な調達に向けた支援の拡大を提案しているが、この提案を私は歓迎する。

勧告 5.18

地方自治体は、効率性向上に向けて、以下の点で、全体的な取り組みを展開すべきである。

- 地域コミュニティに対する価値の点から、アウトカムに重点を置くこと。
- 協同を通じて産み出される付加的な投入資源を重視すべきこと。
- 地域の優先性において、特定のサービスや活動を、ただ単に減らしていけるかどうかを、地方自治体には検討できるようにすること。
- 地域コミュニティの利益の点において、コストを削減し、収入を増加させ、行動を変化させていくためには、利用料金等の賦課権限や他の権限の行使を含めて、全ての選択肢を検討すること。
- どこであれば、地域のニーズに対する市場の解決策を促進し、地方税に対する圧力を軽減していくことが可能かどうかを検討すること。

コミュニティのための行動

私は、第 3 章で、地方政府に対する業績評価制度が上昇志向を持った性格であり、これが悪影響を与えることに言及し、一方で、地方政府白書で提案された目標値数の削減を歓迎している。第 4 章でも、新たな業績評価制度と検査制度において、いかにして地方政府の負荷を最小化し、妥当な視点で評価が進められるかについて論じたところである。こうしたことは、決して、地方自治体は業績に焦点を当てなくてもよい、と言っているわけではない。実際、私は、業績評価制度は、自治体自らの改善に焦点を当てることを促進するようなものであるべきだと論じており、広く地方政府の業績を確認し、外部の支援や地方自治体同士の支援を最大限活用する必要があることを認識しているのである。

地方政府に必要なことは、自らの業績に責任を持つということである。非常に多くの場合、業績に対するアカウンタビリティは、まずは、地方政府の職員と、地方政府を検査したり指導したりする中央政府機関との間で果たされているのが現状であり、業績について、

²¹⁰ 例として、「より良いサービス、より良いシステム(the Better Services Better Systems)」施策は、ウスターシャー・カウンティ(Worcestershire County Council)における社会ケアのためのインフラについて、訪問者に対するサービスを向上させ、ソーシャル・ワーカーがペーパー・ワークに割く時間を減らすことを目的として、当該インフラの提供方法について検証するために創設されたものである。

より広範にモニタリングをしたり報告をしたりすることについて、地方議員の関与が不十分なのである。新たな業績評価制度では、地方政府のベスト・プラクティスにならう機会が示されることになる。すなわち、傑出したサービス業績は、住民にとって理解可能で、数値特定できるようなアウトカムによって示されなければならないことになっている。したがって、内部的には、組織全体が、管理的・政治的に、地域コミュニティにとって、良い方向で、いかに活動しているかということや、組織の目的を達成しているかどうか、自ら設定した目標値に向けて、さらに何をしなければならないかといったことを正確に示さなければならないのである。

勧告 5.19

地方政府は、引き続き、業績に焦点を当てなければならない。一方で、中央政府の設定する目標値や検査の数を削減することも必要である。そうすることで、以下のチャンスがやってくる。

- 公的アカウントビリティに向けて、業績管理の意義を再整理すること
- 他の自治体と協働して、ピア・レビュー(同胞評価)やチャレンジをしたり、ベンチマーキングをすることで、サービス改善を進めること

5 結論

私の出発点は、地方政府が、中央政府との関係において、現状を変化していくための責任を理解すべきである、という点であった。この章で、私は、このことが、まずは、行動様式であり、態度であって、新たな権限や構造を求めるものではないことを示そうとした。本章で私が採り上げた地域全てにおいて、地方政府の中にすでに最高の事例があるのだから、変化を起こそうとする点で根本的な障害など全くないのである。にもかかわらず、全自治体におけるエネルギーや能力が、地方政府の力を創り出していけるようにしていくことは、大きなチャレンジなのである。良き事例を共有することが、「場の形成」を効果的に進めていくための鍵を握るのである。

第Ⅲ部 財源配分

第6章 財源改革：イントロダクション

財源配分のバランスに関する議論のレビュー、および、地方課税の原則と資産税の役割

第7章 個人課税および地方自治体の手数料

カウンスル税および地方所得税、手数料を含む個人・世帯への課税に関する分析および勧告

第8章 企業課税

ビジネス・レイト、地域に関する上乗せ課税案、観光需要に対する課税案に関する勧告

第9章 財源システムとインセンティブ

補助金による中央政府の支援の役割についての検討および地方政府のインセンティブ付けの手法案の検討、および透明性を向上させて、カウンスル税への圧力を削いでいくための財源配分の可能性についての検討

第6章 財源改革：イントロダクション

要約

本章では、地方政府の歳入制度の改革を巡る一連の課題について紹介し、改革に向けた私の目標を示す。

歳入改革に関する私の勧告は、一連の広範な目標を基礎としており、前章までに記述している地方政府の場の形成を行うビジョンの一環である。改革は、往々にして、競合する目的の間でバランスをとらなくてはならないし、歳入制度のさまざまな要素間の緊張関係も考慮する必要がある。

財源配分のバランスに変化を起こすこと、それ自体が、この調査を行った目的とはなっていない。学校への財源配分に関する近年の変革でわかったことは、主たる財源の名称を変更したところで、地方自治体が自らの支出計画を地域で適正に決定するための裁量について何ら変化をもたらすものではなかったということ、そして、自治体の支出決定能力を、場合によっては減退させるようなことすらあったということである。もちろん、地方自治体の予算に対する諸圧力の根底にある原因に焦点を当て、地方レベルにおける税と支出双方についての裁量性とアカウンタビリティを確保していくことは重要なことである。

税政は、良い課税をするための一般原則に留意すべきであるし、地方税として良好に機能するための要件について考慮をするべきである。家屋(及び土地)に対する課税は、地方の歳入源として、特に利点を備えているものである。

しかしながら、地方政府の財源改革に向けた「金の鍵」などあるわけではない。改革するためには、一連の補助的な手段が必要になるし、長期間にわたって、当該手法の適用を進めることで、財源制度が直面する直近の課題に対処し、将来に向けて、より広く選択肢を開拓できるように道を拓くべきである。

1 改革の目的

私にとって最優先させる目的は、全ての地方自治体が、強力で実効性を備えた「場の形成」者になれるようにして、地方自治体の役割や方向性に自信を持って臨み、市民やコミュニティと積極的に関わり、社会の繁栄と統一、公正に向けた発展に寄与していくことができるようにすることである。

上記の文脈において、地方政府の財源システムの改革は、以下の2点を目指すべきである。第1に、財源改革は、地方政府の役割と機能に関する私の勧告を補完するものとするべきである。第2に、現行の財源制度が地域の選択や効果的な「場の形成」を妨げる障壁として機能する可能性があるという側面に対処するべきである。なお、こうした側面には、現在の中央政府・地方政府間の緊張関係も含まれているし、地方政府に対する住民の信頼低下の面も含まれているといえる。

財源改革は、イングランドにおける地方政府へのエンパワメントと再生とに貢献する可

能性もある。しかしながら、地方財政改革を通じて達成できる事項に限界があることを認識することも重要である。改革で変えることのできない現実とは、地方政府(もちろん、中央政府)が困難な選択をしようとしている事実であり、資源が限られている一方で、競合している需要に対処しなければならないということである。私の5月の報告書『国家の繁栄、地方の選択、市民関与』で示したように、こうした困難な選択は地域で行うことが最善であり、それは、地域住民の関与を通じて、地方公共サービスに対する住民の期待と住民が支払っても良いと考えている税・手数料等の負担額、さらに、住民が地域のために実行してもよいと考えていること、こうした期待・負担・覚悟との関係が最善になるようにすることである。財源改革は、地方議員が会話を通じてコミュニティと関与したり、コミュニティから聴取したことに対処したりできるような世界を指示するものであるべきである。

これらを肝に銘じ、地方政府の財源改革に対する私の目標は、全体として地方政府の改革と一貫性を持っている。地方自治体の役割と機能に関する私の仕事を通じて、私は以下の事項の重要性について確信を持ったところである。

- 地方の**裁量**と選択肢を拡大すること
- より明確なレスポンスビリティに基づく国と地方の**アカウントビリティ**を強化すること
- 地方政府に対し、より良い**インセンティブ**を付与すること

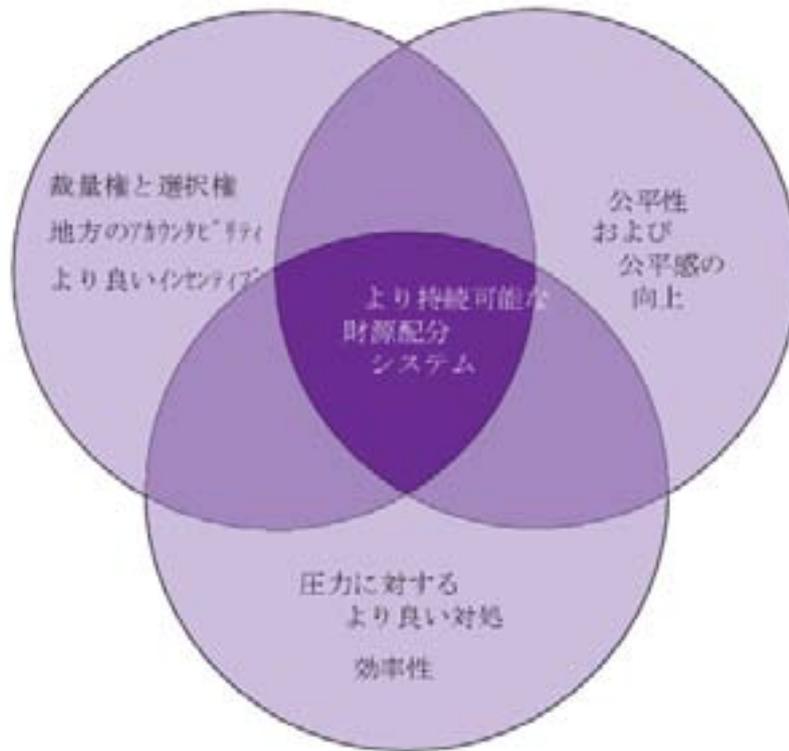
また、いかなる地方政府の財源改革も、基本的に求められることは、地域における一連の期待や約束事項に対して必要な財源を自治体が確保できるようにすることであり、自治体は、当該財源を最大のバリュー・フォー・マネー（税金に対して価値あるサービスを提供すること）を確保できるように支出できるような制度とすることであることは、私にとって明白である。当該目的のために、私は、改革が以下の2点を促進するよう期待している。

- 地方税と地方支出における**効率性**
- 地域等からの財政圧力に対するより良い**管理**

最後に、財源改革では、公平性についての重大な課題に対処しなければならない。すなわち、相異なる集団の利益間で妥当なバランスを図ること、財源システムの将来にわたって現実的に機能するようにすること、である。

改革パッケージを策定するために、こうした目標を持つことによって、私は、地方財政制度が、短期的にはもとより長期的にも持続可能なものとなることを信じている。

図6.1: 改革の目的



第4章で整理したように、こうした目標の中には、税制度改革のみを捉えて実現しようとするよりも、より広く改革の視野を広げて、地方自治体が地域の優先事項に対して財源を直接投入したり、サービスを地域に合わせていったり、そして、そうすることによって、地方財政に対する避けがたい圧力にうまく対処していくことができるように、地方自治体の裁量性を拡大していくという改革による方がよい場合がある。第4章における勧告では、持続可能な財源システムにするための改革は、税制だけではなく地方支出についても考慮すべきであるという事実を反映したものである。

本章および以降の章では、以下のように地方財政の方程式のうち、歳入の面に焦点を当てている。

- 第6章では、以下、税政、特に地方税に関する一般的原則について論じる
- 第7章では、地域住民への直接税やサービス利用者に対する使用料・手数料から獲得する地方財源の各要素について論じる
- 第8章では、地方財政に対する企業からの拠出について論じる
- 第9章では、中央政府の歳入を地方政府に対する財源に活用する方法について検討す

る

私は、また、イングランド以外の地域に対する私の勧告のインプリケーションについても検討したところである。この点については、本報告書の最後で、章を改めて解説する。

緊張関係とトレードオフ

一連の改革を進めていく中では、改革の目標が異なれば、どのように異なる方向へと進むことになるかを検討することが重要になろう。現行の財源システムでは、上述した目標の間で、特別な均衡をしているものである。私の思いでは、もう一度、この均衡を見直すべき部分を探っていきたいのである。

考慮すべき重要な点は以下のとおりである。

- 納税者といっても様々な集団があるが、それら集団の間で公平性の観点から、いかにして、妥当なバランスを実現するか
- われわれは、誰に対して支援(給付や減免などの形態によって)を使用しているのか
- 納税者への補助と利用者負担金との妥当なバランスはどこにあるか
- アカウンタビリティのために、平易なシステムを希求しているのか、または、公平性や地方の裁量性の向上のために、複雑なシステムを希求しているのか
- 地域間の均衡化の程度は、どの位が妥当なのか。また、地方政府のインセンティブを高めるためには、その均衡化を、どの程度まで減らすのがよろしいのか。
- 活力と安定とは、どちらが望ましいのか。

これから提示する勧告において、上記の問題に対して判断をすべきは判断し、将来の政府による政治的選択に任せるべきは任せるということを明確にしていくことが私の目的である。

改革と財源のバランス

前述で概観した改革の目標は、財政を出発点と捉えるのではなく、むしろ、われわれの望む地方政府の「場の形成」によって進められていくものである。論者によっては、中央政府と地方政府との財源のバランスを改革して、地方自治体が、中央政府からの補助金への依存度を低め、より地方の財源にすることができるようになることが目標に含められるべきであるとする。

われわれの考えでは、財源のバランスを変えていくことは、地方政府が戦略的な役割を果たしていくために重要な要因のひとつである。地方の財源によって支出できる割合を劇的に高めていくことができれば、地方の民主主義と地方政府の戦略的役割の再活性化に向けての支援となるであろう。(勅許公会計士協会)

この点について私は検討したが、以下の理由で、「財源バランスの改革」を改革の独立した目標には掲げていない。

2004年に検討された「財源バランスのレビュー(the Balance of Funding Review)」は、地方の財源割合の程度は、以下の2つの理由から重要であるとした。第1に、当時、中央政府の財源割合が大きくなっていたが、これでは、中央政府からの補助金に過度に依存することになり、地方政府のアカウンタビリティを損ねることになった、という議論である。第2に、この点は、かつて1976年にレイフィールド委員会によって検討が行われており、その際に、「地方政府の財政システムにとって最も求められていることは、アカウンタビリティである。すなわち、支出に責任を持つ者は、同時に、必要な歳入を確保する責任を持つべきである」というものである。

第2に、当該レビューでは、地方財源へのシフトは、いわゆる「歯車効果」を軽減するものとして、以下のように述べている。

地方自治体が中央政府補助金に依存しているということは、必要とする支出額を1%増加させるごとに、カウンシル税が4%増加すること、すなわち、「歯車比率4対1」であることを意味している。(中略) 歯車効果のために、支出額への圧力が比較的小さくても、納税者個人のカウンシル税が大きく増加してしまうのである²¹¹。

税水準の決定も含めて、地域における意思決定のためのアカウンタビリティが、地方政府の意義に関わる重要な部分であることに、私は賛同する。同じく、政府による移転財源配分の結果によって、地方における選択が外部圧力に常に圧倒されるような位置に地方自治体が置かれるようなことのないようにすることが重要である。しかしながら、財源バランスを変更していけば、それだけでこれらの問題が解決されるものだろうかという疑問が私にはあるのである。

地方自治体のアカウンタビリティの基本としての税

地域において説明責任を果たし得る政府には方税が重要であるという点に、一定のコンセンサスはない。最近になって発行されたピーター・バート卿のスコットランド地方財政レビュー独立委員会の報告書では、アカウンタビリティは、税のみに関係するのではないと論じている。

われわれにとって、地方政府と地方機関との主たる区別は、課税権のみによっているわけではない。アカウンタビリティは、地方自治体によって提供されるサービスが、いかに、コミュニティのニーズに合致しているかによっており、さらには、当該自治体が優先して発揮したり、地方公共サービスを形成したり提供したりすることのできる権限によっているのである²¹²。

スコットランド行政庁自体が、課税権に依拠しない事例としてアカウンタビリティに関する好例であろう。同庁は、所得税の標準税率から税率を変更できる権限を有しているも

²¹¹ Balance of Funding Review – Report, ODPM, 2005

²¹² Local Government Finance Review Committee, Scotland, *A Fairer Way*, 2006.

の、これまで行使したことはない。その代わりに、同行政庁は、分権された事項に関する支出権と立法権についてアカウンタビリティを果たすことになる。同政府の英国政府からの自治は、財政的独立性に由来するものではなく、1998年スコットランド法(the Scotland Act 1998)の規定によるものである。

イングランドの地方自治体の地位は全く異なっており、地方自治体は課税をする主体であり、支出に関する意思決定だけでなく課税についても説明責任を果たさなければならぬのである。第3章で議論したように、カウンシル税に関するアカウンタビリティは大変混乱しており、支出に対する中央政府と地方政府との責任区分については不明確になっている。しかしながら、新たに、より大きな地方政府の歳入源が確保されたとしても、中央政府からのより高い独立性の確保になるかどうかは、明白なものではないのである。無論、もしも、公共サービスやその成果に関する裁量権が拡大されないままに、歳入に関するアカウンタビリティだけを強く求められるようなことであれば、それは、最悪な事態であろう。

「歯車比（ギアリング・イフェクト）」のインパクト

同じように、「歯車（ギアリング）」の問題は、事実、第2の課題である。自治体は権能が限られている中で、財政への圧力に対処していかなければならないのである。本来対処すべきは、圧力の根元であるにもかかわらず、である。新地方政府ネットワーク(the New Local Government Network)は、ある状況下において、財源配分、すなわち、「歯車比（全歳入に対する自治体自主財源比率）」のバランスの変化が、地方のアカウンタビリティや予算増額に対する地方の裁量に望ましい効果をもたらさしめないだろう、ということを示唆しているのである。たとえば、中央政府からの財源移転の比重を理論的に減少させても、もしも、地方自治体が、いまだに、優先政策を決定する力に制限を受けていたり、予算増額をどの程度にするかについて意思決定が十分にできなかつたりすれば、歯車(ギアリング)に対してほとんどインパクトを与えることはないのである。

歯車比は、より深刻な誤りである。改めるべきは、地域の裁量権と柔軟性の欠如である²¹³。

財政改革が目指すべきは、圧力に対処するために必要な地域の柔軟性拡大に対する障害を克服することであり、歯車比そのものに焦点を当てることでは、妥当な結論を得ることはできないだろう、という理解には賛同する。この視点は、当該比率の定義そのものが揺れ動いているのである。カウンシル税が全歳入に占める割合というものも、どのような種類の収入が歳入を構成しているかによって異なってくる。重要な点としては、学校の財源に関する最近の変化によって、当該比率の変更が、カウンシル税への圧力を緩和することにはならない、ということをはっきりと示していることである。

²¹³ New Local Government Network; Pacing Lyons: a route map to localism, 2006.

学校の使途特定財源と新たな財源バランス

以前、学校への財源配分は、歳入援助交付金(Revenue Support Grant, RSG)の一部として、地方自治体に交付されていた。しかしながら、時が経つにつれて、歳入援助交付金は、段々と、学校支出へと使途が特定されることになっており、2006年度には、学校特定補助金(Dedicated Schools Grant(DSG))として、正式に使途が特定され、コミュニティ・地方政府省によって管理される歳入援助交付金によってではなく、教育・スキル省によって、各自治体に直接配分されるようになった。

特定補助金は、伝統的に、財源配分を評価するために用いられる地方自治体予算の定義から除外されていたため、学校特定補助金の除外により、地方自治体予算の構成は、額面的に見れば、急激に変化しているように見える。財源配分は、額面的には、地方政府の望む方向で変化してきており、カウンシル税が全地方歳入に占める割合は、今や、ほぼ半分となってきており、理論上は、歯車効果(ギアリング・イフェクト)は、半分になったことになる。

表3 学校特定補助金導入前後における財源配分の割合²¹⁴ 単位：十億ポンド、(%)

	2005年度 DSG 導入前	2006年度 DSG 導入後
カウンシル税	21.0 (32)	22.0 (51)
ビジネス・レイト	18.0 (27)	17.5 (41)
歳入援助交付金	26.7 (41)	3.5 (8)
合計	65.7	43.0

出典：2006年公共支出統計分析および2006年予算

しかし、私と地方自治体との議論は、歯車比における当該の変化によって、圧力が軽減されたとは感じていないことを示唆するものである。実際、圧力は、現在、より厳しいものとなっており、それは、予算に対する地方の裁量権が新たな使途特定の導入によって、より減じられているからである。ともかくも、カウンシル税の増加をもたらした圧力が学校支出によるものではないようなのである。そして、地域は、多くの地方自治体や中央政府から包括的な援助を受けてきており、その財源は、使途特定以前でさえ、強く保護されており、他のサービスに転用することなど、一般的にはできないのが現状なのであった。

学校財源の使途特定は、それ単独でなされたものではなく、長年にわたって教育を国の優先政策として位置づけてきた結果だと私は認識している。新たな学校への財源は、学校に対して直接交付する旨を所管大臣が公表していることから、すでに、教育への財源配分

²¹⁴ ここで、財源配分とは、2004年財源配分レビューに定義されているものを指しており、すなわち、ビジネス・レイトと歳入援助交付金との和に対するカウンシル税の割合である。

は、学校への直接交付が「確保(passported)されて」いるのである。しかしながら、地域コミュニティが支出計画を決定する裁量を著しく制約し続けている状況にあることは否定できないことである。

学校特定補助金による使途特定の例が示すのは、ギアリングそれ自体がカウンシル税への圧力の原因になっているのではなく、むしろ、ギアリングとは、カウンシル税や広範な予算編成に関連する問題や特質を表したものである。当該圧力を改革することなしに広範な予算編成を改革しようとするれば、今も、これまでと変わらない増税率を納税通知書に見ている地方税納税者には、本当に世界が変わったとは感じられないであろう。

したがって、本調査の主たる問いは、「歯車比をどのようにしたら変えることができるか」ではない。主たる関心事項は、諸圧力の根源はどこにあるのかを理解することであり、中央政府と地方政府の責任範囲はどこにあるのかを明らかにすること、そして、当該圧力に地方が対処していくためには、どのような方法が考えられるかを問うことである。私の勧告は、単に財源配分額の額面にインパクトを与えることだけではなく、自治体が当該圧力に対処したり、自治体の支出水準と税率とに対する決定過程の説明責任を果たせるようにするために必要な財政的裁量権を拡大することに対してインパクトを及ぼすようなものになるであろう。

良い課税の原則

改革のために私が目指すところは、地方政府が、よりエンパワメントされ、実効性ある主体になるために、何を改革すればよいかということに関する分析の中に根ざすものである。無論、いかなる税改革も、税政が英国の経済的安定性や競争力、そして、政府の財政規律といった課題に及ぼすインパクトを考慮しなければならないのは当然である。これらの課題は、まずは、中央政府の問題であり、本調査の範囲を超えているものである。しかしながら、私の勧告は、地方政府にも中央政府にも同等に適用すべき税の一般的原則について言及することになる。

広い意味で、税は、2つの目的に資することができる。収入を獲得することと、政策目的に沿った行動への変化させることである。これら2つの目的が、どのようなバランスになっているかは、税によって異なっている。たとえば、たばこ税や酒税には、当該商品の消費量を減らすことが主たる目的となっているが、収入源にもなっている。一方で、所得税制は、一般的に言って、収入を獲得することが目的であるが、労働の点で人々の意欲に与えるインパクトを最小限にするようにしているところである。

過去20年間における地方税構造に対する大改革にもかかわらず、カウンシル税もビジネス・レートも、現在の形態のままで存続してきており、主たる目的は、収入の獲得であり、地方自治体の支出の大きな割合を支えるものとなっている。他の政策目的を、これら2つの地方税に統合してはどうかという提案をたくさん私は受け取っている、たとえば、エネ

ルギー効率の良い設備を設置しようとする家庭や企業に対して財政的なインセンティブを与えることで、環境政策を支援する、などである。こうした手法については、後の章で検討する予定である。しかしながら、私の勧告は、地方政府に対して十分かつ持続可能な収入基盤を提供しなければならないということ、そして、収入を産み出すことが、主要な地方税にとって目的の中心であることは、明白である。私は、補助的な収入源について、広く政策を支援するために行動を変化させたり、インセンティブを与えたりするために用いられているかどうかを見ていこうと思う。

この点に加えて、さらに、税に関する勧告では、以下の点から改革のインパクトを検討する。

- 経済的効率性 - 意図しない結果になることを避けること。たとえば、課税標準そのものにインパクトを与えるなど認めがたいことであるし、税について好ましくない競合は最小限にしなければならない。また、マクロ経済の安定を保障することに合意がないなどということはあってはならない。
- 公平性 - 同一条件にある納税者には、同じ税負担であるべき(水平的公平性)であり、異なる条件にある納税者は、担税力を反映した税額にすべきである(垂直的公平性)こと。
- 税関連のバリュー・フォー・マネー - 税の支払や徴収に係るコストが、最小限であること。

無論、これらの目的間で均衡を図るためには、政治的判断を要するものである。すなわち、良い課税とは、これら原則に従うべきであるが、課税することが目的となってはならないのであり、課税することは、常に、バリュー(価値)には中立的なのである。たとえば、どのような公平性を目指すかの決定は、判断の問題である。「同一条件」の課税標準に課税することとは、収入、資産、財産価値、企業収益、その他の要因を反映するものであり、単年度又は複数年度、そして、数世代間において評価をされるものである。勧告にあたって、私が明らかにしようとしていることは、国政であれ地方政治であれ、当該責任に対して選挙で選ばれた者による政治的判断の余地をどこに残しておけばよいかということである。

良い地方税とは？

このような広範にわたるパラメーターの中で、どの税が、特に地方による統制に適しているかを検討することも必要である。この調査に対する提出物では、地方自治体にとって補完的税源となる可能性のあるものが、可能な限り示されていたが、それら全てについて詳細に公正な判断をしていくことは、本報告書の範囲を超えるところである。少数ではあるが、主たる選択肢について私の分析を加え、それらの妥当性を検討する中で、私は、どのような要因で地方税としての意義が明確になるかを、いくつかの一般的基準を用いて判断している。

課税標準の広範性と均一性

地方税の第一の目的が収益を得ることであるのであれば、地域住民の大部分が課税対象となるように、広範囲にわたり税源が存在していることが望ましいだろう。このことによって、個人や企業が課税逃れをする余地がなくなってくるし、納税者として、地方サービスのコストを払おうとするかどうかを見ることで、サービス提供に関する市民の選好に関する情報も得られるというものである。地方自治体の収益というものは、周期的変動、すなわち、社会・経済的環境変化に対して構造的に変化するようなものであってはならないし、将来の収益について、より確実性を持ったものでなければならないのである。

課税標準が全国的に見て比較的均一に存在していて、地域間の均衡化の必要性が最小限になることが望ましいであろう。どの程度の差異ならば持続可能なのかは、判断の問題であって、たとえば、カウンスル税の課税標準は、地域間で比較的差異があるものの、カウンスル税は、全地方自治体にとって、いまだに、中心的な歳入減なのである。

地方外部性への対処

地域的に集中している問題に対処する方法として、地方財政制度が用いられている事例があり、特に、市場価格や支払価格が明らかでないような事例、経済学者が「外部性」と呼ぶ領域では、こうした事例が顕著である。特に、行動様式を変化させるために税制を活用しようとする点にはっきりと現れる。もしも、問題、すなわち、解決を要する行動を取ろうとしている問題が地方税制と呼応しないようであれば、他の手段によって解決しようとするべきである。たとえば、混雑のような問題は、地方財政による動機付けで対処できるだろう。その他、たとえば、消費財の包装についての対応は、地方自治体レベルでの対応は適切ではないだろう。一定の環境下では、地域限定の地方税導入も有効な場合がある。たとえば、特定の集団の行動を変えようとしたり、全地域に及んだりしているわけではないような外部性に対応しようとする場合である。

歪みを避けること

地方税は、課税による歪みを最小限にするよう適用すべきである。特に、地域ごとに課税状況が異なっていて、地域間で不公平な競争を惹き起こすような場合には、特に、留意が必要である。理想的に言えば、地方税は、容易に移転できないような課税標準に課税すべきであり（その好例は、家屋である）、逆インセンティブを作り出さないようにしなければならない。

たとえば、売上税は、アメリカの多くの都市を含めて、ある国々における地方レベルで、うまく機能している。が、イングランドの地方自治体のレベルでは、可変性のある売上税について歴史がないため、広域的に見て、当該税の歓迎されない影響、たとえば、特定の小売商品の開発を誘発したり、税率の異なる地域間で交通の流れを変えてしまったりする

ような影響を及ぼすかどうかを検討することが妥当であろう。

実際には、財やサービスの消費に対する現行の税として、英国では、付加価値税があるが、この税は、欧州連合法において数多くの規制の対象となっており、地域間で税の内容を変える余地は、法的に認められていないのが現状である。したがって、いかなる地方売上税も、付加価値税に基づいて適用される必要があるから、国家経済における異なる税同士のバランスや、特定の財やサービスに対する異なる課税のバランスは、どの程度が適当なのかという問題が出てくるだろう。が、こうした問題は、国務大臣の所管事項なのである。こうした障壁を考えて、私は、本報告書から地方売上税を選択肢にすることはしなかった。

資産課税

以下の章において、私は、地方政府の歳入に貢献できる様々な種類の税を健闘する。カウンシル税とビジネス・レートという最も重要な2つの地方税は、いずれも、土地と家屋に対する課税の形態をとっており、第7章、第8章で、より具体的に論じる予定である。今後の検討のために、ここでは、資産課税の利点と欠点について、文献研究によって、要約しておくことが役に立つだろう。

経済的賃貸料の課税

土地に対する課税には強固な根拠がある、という点は、多くの経済学者が合意していることであろう。土地の供給は、極めて安定しているものであり、その価値のほとんどの部分は、土地を使用するインセンティブを変えることなしに課税することのできるものであり、経済学者が「経済的賃貸料」と呼称するところである²¹⁵。土地の価値の大部分は、所有者の行為から生じたものではなく、広くコミュニティの活動や投資、たとえば、交通の便をよくしたり、良い学校を建設したり、または、アクセスのしやすいマーケットを造ったりすることによるものであるという事実に鑑みれば、こうした課税根拠も強化されることになるのである。土地だけに課税して、当該土地の利用、すなわち、当該土地に建設された建物や他の投資物件に対して課税しないということも、土地に対する活動の種類によって課税制度に相違が生じてしまわないようにすることになっているのであろう。

土地の価値に対する課税（地租）は、過去に何度も提案されてきており、最も顕著なものは、その利点に着目した1909年予算における提案であった。地租キャンペーンから、英国小売コンソーシアム(BRC)に至るまで、数多くの集団が、本調査への提出物において、地租の考え方を支持している。たとえば、BRCは、以下のように論じている。

²¹⁵ 経済的賃貸料は、複雑な経済的概念であり、定義もさまざまである。理想的に言えば、生産要素(すなわち、土地、労働力、資本)によるリターンと、当該生産要素を現行のままに維持するために必要なリターンとの差異である。

地租(LVT)には、たくさんの利点がある。所得税や売上税などのように、地租は、経済主体の行動を変えさせることはないこと。さらに、地租の最も大きな効果としては、土地の効率的な使用を動機付けることができるということ、なぜならば、生産的活動に使用されていないとしても、全ての土地が課税対象となるからである。また、土地の価値に課税することで、地域経済の繁栄の結果を、土地の価値の増加として、地方政府も教授できるようになること、などである。

課税標準を拡大するために家屋にも課税すること

土地の上に建てられている家屋などの財産は、土地と同じ基本的価値があるのだから課税しようとする同様の議論がある。一般的には、税率を下げ、課税による矛盾をなくすために、できる限り広範にわたる課税標準に対して課税されるべきである。土地の価値だけでなく、土地改良による価値の上昇に対して課税することで、家屋を含む課税標準の拡大へとつなげることができる。世界中の地租の多くが、こうした理由により、土地改良部分に対しても課税を行っているゆえんである²¹⁶。しかしながら、否定的な面を挙げると、土地価値と同じように家屋価値に対する課税は、開発や改良への投資を減退させてしまうことによって、経済活動を妨げてしまう可能性もあるという点である。

経済的安定性

土地や家屋の使用への課税でも、よく考えられたものであれば、理論的には家屋市場の安定化に寄与することもでき、ひいては、経済全般の安定化に寄与することになるのである。直近の家屋価値に対して比例税を課すると、納税通知額は、家屋価値の上昇期においては高くなるし、下降期においては、低くなる傾向がある。したがって、上昇期において、特定量の家屋を消費するコストは高くなり、当該家屋への需要を減退させる結果となり、家屋所有者に対しては、当該家屋を完全利用しようというインセンティブを働かせることになる（たとえば、一室を貸すなど）。一方、価値の下降期にあつては、反対のことが起きて、当該影響を弱めて、その効果として、家屋価格の変化の度合いを小さくすることになるであろう²¹⁷。

その他の税の減税

土地と家屋に課税して税収を得ようとする、利益や所得に対する税を下げるができるという利点も追加されることになる。すなわち、努力や成功に対する逆インセンティブとなっている当該課税額を、資産課税の分だけ減らすことができるからである。

²¹⁶ NERA Economic Consulting, *Options for Reforming Local Government Funding*, Lyons Inquiry, 2005.

²¹⁷ Muellbauer, J., *Property, Land and Taxation after the Barker Review*, 2004.

管理面での利点

資産課税には、管理的面からの利点も数多くあり、当該利点は、土地・家屋の不動性によるところが大きく、課税目的を特定することが比較的直接的にできるからである。その結果として、当該課税は、納税義務者は課税を避けてどこか別の不動産に移転したり、脱税のために不動産を隠したりすることが難しいから、税から逃れることが難しく、かつ、徴収面での費用対効果が大きいのである、実際、巨大な多国籍企業には、国を越えて利益を動かすことで利益への課税を減税させることのできる力があるから、課税逃れがしにくいという理由で、将来的には、資産課税の重要性がより大きくなってくると論じる専門家もいる。

その他、指摘されている利点を挙げると、資産税収入は、課税標準の測定が合理的で容易に行うことができ、かつ、年度間の急激な変動がないために、その額が予測可能であり安定していることである。この点は、現行のカウンシル税にも当てはまる点だが、その他の資産税では、特に、不動産の実勢価値の変動を反映するような場合には、租税収入の変動額も大きくなる可能性があるだろう。

地方税としての利点

資産課税は、世界中において、地方税として採用されているが、その理由は、様々である。上述したように、算定と収税が比較的容易であることや課税回避が困難なことが、重要な点である。加えて、地域において資産に課税することによって、住民の支払う税と当該地域に居住しているということとの間に強い関係性を付与できるという利点がある。資産価値に課税することは、コミュニティと当該資産との間にある住民(所有者)の財政的利害を反映し、さらには、地方公共サービスと地域への投資との間の利益を反映して、ひいては、当該地域における資産の魅力に影響を及ぼすことになるのである。

資産課税には、さまざまな目的が考えられるが、それら目的同士で緊張関係をもたらすこともあり得る。たとえば、当該税を、より時勢に合った税額するために定期的に再評価を行えば、納税通知額と税収額ともに、納税者および税務当局双方にとって、予測がしにくくなるため、管理費用が生まれることになるだろう。また、地方自治体の支出の選択肢は多様であるが、その多様性に合わせて資金調達をしようとして税率を変動させていけば、市場安定化機能にとって望ましい一定税率という考え方とは相容れなくなってくるだろう。こうした緊張関係は、改革を考える際に肝に銘じておく必要がある。

2 改革のフレーム

第3章で示したように、変えなければならない事態のあることを私は信じている。「変化なし」という選択肢は、それ自体、苦痛なものである。地方公共サービスと唯一の地方税

としてのカウンスル税への圧力、すなわち、カウンスル税納税者への圧力はなくなることはないであろうが、実際のところ、将来的に、公共支出総額の伸び率が鈍化してくるような地域では、こうした圧力も先鋭化してくるのではないだろうか。私は、財政システムを将来にわたって持続可能なものにするための行動が妥当であると証明することが十分にできるのである。

しかしながら、現状が問題であっても、変革するのに簡単な選択肢などなく、財源システムの問題を解決する「黄金の鍵」などというものもないということは、きわめて明白なことである。カウンスル税への圧力を取り除くこと、あるいは、ある納税者の集団への負担を軽減することは、すなわち、他の集団やシステムの一部にコストが係ることを意味している。地方税の収納が少ない場合、サービスを削減するか、納税者にさらなる負担を求めるか、そうでもなければ、国税か他の地方税を頼るしか、ないのである。どんな税制改革も、「勝者」と「敗者」を生む。ここでは、改革の効果をより強く受けてしまい、受益よりも負担が大きくなる者を敗者と言う。したがって、いかなる変革ならば受け容れられるかを決定することは、高度に政治的意思決定なのである。

税と支出とのバランスを妥当なものにするのに、効率化の果たす役割があり、私は、さらなる効率化と地方支出におけるバリュー・フォー・マネーを推し進めようと心底考えているのである。しかしながら、効率化によって産み出した額で、地方政府に対する圧力を中期的に吸収することができるかどうかは不明であり、地域における選好に反するようなサービス削減も、少なくとも求められるのである。そこで、財政システムに対して、より広範な構造的変革としては、どんな変革が必要なのか、ということが問題となろう。

私の考えの中心にあるのは、今まで進められてきた変革の数々こそが、事態を進展させる最善の道であるということである。これまでの仕事を通じて、私は、たった一つの変革だけで、持続可能な財政システムなど作ることはできないということ革新するに至った。そして、前述のような緊張関係を所与として、異なる集団の間においても、受入可能な方法で変革の影響を均一化しようとするのであれば、補完し合う一連の手法が必ず必要なのである。

同様に、改革に向けた発展的なアプローチが、物事を進展させていくのに妥当な方法であると私は信じる。「ビッグ・バン」のような改革を求めた者もいるが、そのような改革をすれば、混乱してしまうという点で私は受け容れがたいし、各大臣が改革を成功裏に進めていくのに必要な世論の支援を見出せなくなってしまうこともあろう。そうした意味で、単一の政策パッケージに賛同しがたいことで、より迅速に変革をできるような改革の実施を遅らせてしまうことになってしまうということもあり得るだろう。

次章から、地方財政システム改革について、さまざまな選択肢を検討していく。検討する中で、当該システムにおいて最も緊急に対処するために短期的に着手すべきであると私が考える変革の概要を示す。それは、また、将来に向けての大いなる野心に道を開くことも目的である。第10章では、私の勧告を一つにまとめて、発展的モデルによって、今後、

どのように改革をしていけるだろうかということを示す。

第7章 住民課税と地方利用料金

要約

本章で検討するのは、住民課税と地方手数料について、さまざまな形態の利点とイングランドの地方財政において、その果たすべき役割である。議論とすべき点は、カウンスル税を「止める」のではなく、単独又は他の地方課税とともに、地方課税として存続させるべき、ということである。しかしながら、カウンスル税手当を短期的に改善することは必須であり、そうすることで、カウンスル税の公平さや持続可能性を認識させることができるからである。この点は、カウンスル税に対する圧力を除くためにも、第4章で論じた支出の対する地方自治体の裁量性を拡大する方法とともに実施すべき点である。

さらに、今もって、たくさんの選択肢が残されている。たとえば、地方所得税や国税の分配であり、これらは、カウンスル税に対する長年にわたる圧力を軽減するために、カウンスル税の補充として適用することも可能であるし、または、カウンスル税を一部ないし全廃して、代替として適用することも考えられよう。これらの選択肢は、中期的視点では現実的ではない選択肢のようであるが、多くの利点があり、将来への可能性として考えられるものである。

詳しくは、本章で以下の点を論じる。

カウンスル税は、現行の地方財政制度において過重負荷がかかっているとは言え、広く堅実な税であるので、カウンスル税手当の構造や仕組みを改善することによって、カウンスル税の公平感を増すことと、支出に対する地方自治体の裁量を拡大することを通じてカウンスル税への圧力を取り除くことの双方が求められている。

「公平さ」の意味するところは、異なる人々には異なるものを、ということである。しかしながら、カウンスル税に対して最も共通している「不公平感」は、「支払能力」すなわち、所得に関するものであり、特に、高齢者に関するものである。こうした文脈における「公平さ」に関する他の重要な点として、税と財産価値との連動性や納税者に提供される地方公共サービスの実感などが挙げられよう。

カウンスル税の価格帯がどの程度まで所得に逆進的でないように改革していくかということには、限界があろう。にもかかわらず、より良い資産税にするために再評価や改革をすることには理由があるのである。資産の再評価は、地方税課税標準を、現実的で時代に合った状態にするのに、重要な点であり、中期的には進めていくべき点である。その点において、政府は、現行の価格帯の最上部と最下部との双方に、それぞれ、さらに高い、そして、低い価格帯を創設すべきである。

カウンスル税手当(CTB)には、最も所得の低い層へのカウンスル税の重税感を、著しく軽減する仕組みであるが、実際には、カウンスル税手当決定額において18億ポンドまでは、2004年度において請求されずにおり、請求されたうちの大半は高齢者によるものであった。

カウンスル税手当の第一の目的がカウンスル税に対する各世帯の負担を調整すること

であるから、「カウンスル税リベート」と名称変更すべきである。さらに、政府は、クレームのプロセスを単純化していくための方策に緊急に着手すべきである。同様に、納税者への通知を自動化するという先取的な取り組みにも、段階的に着手すべきであろう。

年金生活者の中には、その所得に占めるカウンスル税の割合が比較的高くなっているのに、カウンスル税手当の対象になっていない者もいる。政府は、年金生活者の留保上限を増加させて、年金融資の留保限界値との関係で、当該留保上限を撤廃すべきである。こうした改革をすれば、カウンスル税の主たる問題のうちで、いくつかの問題点への対処となるだろう。その他の問題として、たとえば、弾力性の欠如といった問題は、より根本的な改革を必要とするであろう。

地方所得税は、本調査に対する数多くの提出書類の中で議論されており、将来の地方財政制度改革において、選択肢に含められる可能性がある。

地方所得税は、カウンスル税(たとえ、カウンスル税手当を失くしたとしても)に比べて、累進的であり、公平なものと受け止められているが、カウンスル税に比べると、地方所得税制度の下で支払われる税額を低く見積もっている人もいるようである。地方所得税は、所得の増加に連動して税収が増加するようになっているのが通常であるが、それでも、税率の上昇を避けなければならないようであれば、地方税に対してかかってくる圧力にどう対処するかが核心となる。

イングランドにおいて、地方所得税を実施する可能性はあろうが、実施に当たって正確な設計や運用の仕方に関する複雑な問題を解決するためには、さらに詳細な検討が必要になってこよう。地方所得税を実施に移していくには、政府が実施に向けて意思決定した時点から、おおよそ6,7年の歳月が必要であろう。国税の一部を地方政府に配分する案についても同様の視点が考えられるが、この点については、第9章で論じることとしよう。

サービスに対する利用料金は、すでに、地方自治体には重要な歳入源である。利用料金や収益に関しては新たな裁量拡大については、2003年度に、いくつかの自治体に導入されたところであるが、現在のところ、広く適用されているわけではない。地方自治体は、手数料の負荷や収益事業の実施について、自信を持って戦略的に取り組んでいく必要があるし、政策目的を達成したりするためやサービスコストの不足を補ったりするために利用者手数料の果たす役割について議論を広く行うべきであり、利用料金等は、カウンスル税の選択肢として含められるべきである。

現段階で、2003年法における手数料や収益権限を全地方自治体に適用可能なものにすべきであるが、包括的利用料金負荷権をさらに拡大した事例を知らない。英国が、廃棄物の増加に直面して、安価な埋立てへの依存を減らしていこうとするのに伴って、廃棄物サービスへの大きな圧力が見られるようになってきている。家庭からの廃棄物収集への利用料金負荷を自治体が行えるようにする権限付与を地方自治体に創設すべきである。理由としては、家庭からの廃棄物を削減し、コストを管理しようとしたりするインセンティブ付

与にもなるし、結果として、公平なものとして理解されている方法で、残る費用についても減らすようにすることができるであろう。

1 イントロダクション

地域住民は、カウンシル税や地方公共サービスに対するさまざまな使用料・手数料の支払によって、地方自治体の収入に貢献する主体である。地方政府と当該地方政府の市民との関係は、財政的な視点から見て、極めて重要であり、往々にして、緊張関係になることも驚くことではない。現行制度が、いかにして、地方における選択や関与を支援しているのかという点について、地方税における公平性に関する問題を考慮しつつ検討し、以下の諸点について勧告を行うこととする。

- 地方財政における居住用資産課税の役割、および、カウンシル税やカウンシル税手当の今後
- イングランドにおける地方所得税導入の可能性
- 財政制度における地方公共サービス手数料の果たしている役割

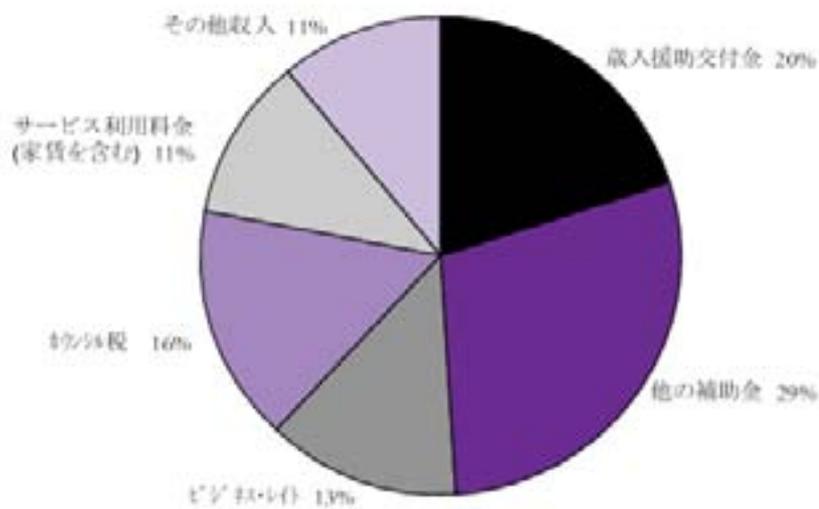
2 カウンシル税

1) 資産税とサービス利用料金との混合

1993年の導入以来、カウンシル税は、イングランドにおける唯一の住民に対する地方税であり、地方自治体によって税率の決定がなされる唯一の税である。その税収は、2006年度において220億ポンド超であり、カウンシル税は、地方公共サービスの財源として大きな貢献をしているところである。図7.1が示すように、平均で、地方自治体の全予算のほぼ16パーセントがカウンシル税によるものである。カウンシル税納税者は、中央政府による補助金として再配分される他の税によっても地方公共サービスのコストを負担していることになるが、調査の示すところでは、カウンシル税の周知度は特に高く、調査対象者の99%が知っていたという結果がある²¹⁸。

²¹⁸ BMG Research, Lyons Inquiry survey, 2007.

図 7.1: 地方自治体の歳入内訳 (割合), 2003-04。



Source: Local Government Financial Statistics, England, CIG.

219)

この図では、地方自治体の総収入が示されているため、サービスに対する手数料の割合も理解することができる(その他の定義による図表等では、手数料収入は、収益として費用から控除される純費用として示されていることが多い)。しかしながら、この定義に基づく入手可能な最新のデータである 2003 年度データには、学校財源の制度改正による額が勘案されていないことに注意しなければならない。同様の図の 2006 年度版であれば、「その他補助金」という収入が全体の中で大きな割合を占めているであろう。すなわち、使途指定学校補助金であり、その他、歳入援助交付金のごく一部が含まれているからである。

カウンシル税

カウンシル税は、1993 年にイングランド、ウェールズ、スコットランドに導入された。1990 年に居住用資産レイトに代替したコミュニティ・チャージ (ポール・タックス: 人頭税として一般には知られている) に代わるものである。

居住用資産は、1991 年の資本価値評価に従って、A から H の 8 つの価格帯のうちのどれ

219 図 7.1 は、最新の公刊データである『地方財政統計 no.16,2005』における地方自治体総収入である。地方財源に関する過去の議論では、たとえば、財源配分レビューでは、地方自治体の経常収入に焦点を当てており、経常支出の点から「財源配分」を論じることもしばしばであった。すなわち、歳入援助交付金やビジネス・レイトとカウンシル税に焦点を当てていたということである。この定義の下では、カウンシル税は、純経常支出の財源の 25%を占めていることになる。

か一つに該当することとしている。1993 年以降に建築された家屋については、1991 年時点の推計価格に変換されて、カウンシル税帯のどれかに該当するものとした。

納税通知書送付団体は、毎年、当該地域における D 価格帯の納税通知書記載額の水準を決定し、D 価格帯の額に一定率を乗じる方法でその他の全価格帯の納税通知書記載額を決定するものである。

平均カウンシル税額（2006 年度）

A	B	C	D 価格帯	E	F	G	H
£ 846	£ 987	£ 1,128	£ 1,268	£ 1,551	£ 1,833	£ 2,115	£ 2,538
£ 16.27	£ 18.98	£ 21.69	£ 24.38	£ 29.83	£ 35.25	£ 40.67	£ 48.81
週当たり							

高い価格帯よりも低い価格帯の方に、より多くの家屋が該当しているために、1 世帯あたりの平均納税通知書額は、D 価格帯の平均額となっており、1,056 ポンドである。

一地域に一団体を超える地方自治体が存在する場合には、当該自治体の中で一つの自治体がカウンシル税の徴税団体として機能することになり（たとえば、2 層制地域におけるディストリクトである）、収税に責任を持つことになるが、カウンシル税収は、当該団体間で分配することになる。

全ての居住用家屋は、カウンシル税課税の対象となるが、以下のような事例では、一定の減免や非課税が適用される。

- 独居世帯においては、25%の減免
- 非居住の住宅においては、段階に応じて非課税
- 学生を含む一定の人的要件に該当する減免

イングランドのカウンシル税に関する非課税や減免を含む詳細事項については、地方自治体のウェブサイトや次のサイト www.communities.gov.uk で見ることができる。

カウンシル税は、あまり見かけない混合税である。すなわち、資産課税と地方公共サービス利用者に対する利用料という性格の双方をもっている。個別世帯の納税通知書には、家屋価値が完璧に反映されているとは言えないが、公共サービスに対する均一利用料を支払うようなことにもなっていない。独居世帯には 25%しか減免がきかず、これは、当該独居世帯のサービス需要は他に比べて低いことを一部分反映しようとした結果でもある。

カウンシル税手当(CTB)は、低所得者を保護するカウンシル税制度の一部として設計されたものである。結果として、低所得世帯で課税対象者となる場合には、カウンシル税は資産税と所得税との要素を併せ持つため、同手当受給要件を所得によって変えることができるようになっている。この点について、本章の終わりの方で、より詳細に検討する予定で

ある。資産税に関する緩和について所得要件を反映しようとする発想は、新しいものではなく、1976年のレイフィールド委員会によって、旧居住用資産レイト制度の下で、「必須の税率」が課税される最低所特層に対して適用されるべきと指摘しているものである²²⁰。

こうした混合税として、カウンスル税は地方税の中でもユニークな存在である。カウンスル税の設計において、不可避だった事項は何もなく、実際、数多くある手法の中で、資産税とサービス手数料との間の非常に現実的な妥協だと言えよう。カウンスル税を改革するかどうかの検討において、私は、この独特な混合税が、イングランドにおける主たる地方税のモデルとして、このまま妥当であるのかどうか、選択肢の中で、利点と欠点とを比較してみた。

カウンスル税に関する問題

本報告を依頼された当初の時点では、私の付託事項は、地方政府の財源に焦点が絞られており、特に、財源配分レビュー(the Balance of Funding Review)における調査結果に基づいており、全居住用資産の再評価のための準備というものであった²²¹。また、2004年度時点では、イングランド全体で、カウンスル税の平均税率で大幅な上昇があり、政府は、納税通知書における税率上昇を抑制するために、「キャッピング」権限の発動を即刻、再開するというのであった。したがって、カウンスル税に関して、その全体的規模や増税率、将来に向けて当該税の持続可能性などの点について関心が高まっていた時期に、私へ付託されたということである。

第6章で、私は、資産税について推奨する理由がたくさんあることを示唆していた。カウンスル税は、その要素に資産税の部分があるので、こうした利点の多くを持っているのである。すなわち、徴税が比較的容易であり、脱税が難しいことである。徴収率は順調に上昇しており、2005年度では、97%近い水準である。資産は動かないから、課税標準は安定的であり、税収額は比較的予見しやすいので、地方自治体は財政計画を一定程度の確実性を持って策定することができるのである。資産税は、世界的に見ても、地方政府の財源として広く採用されており、地域に居住する住民と当該地域で提供される公共サービスとの重大な関係を反映している税なのである。

こうした要因から、私は、カウンスル税はいまだに広く安定的な税であり、地方税として今後も残すべきであるという見解にいたっている。しかしながら、いくつか重要な欠点があり、中には、改善をすることで短期的に解決できるものもあり、中には、解決には長期の時間を要し、また、急進的な手法で解決に当たらなければならないような欠点もある。

カウンスル税に対する懸念には、いくつかの次元があり、すべての懸念がカウンスル税の極めて明白な性質によって悪化されるものになっている。「カウンスル税問題」への解決策は、以下の点に対処することである。

²²⁰ HMSO, Local Government Finance: Report of the Committee of Inquiry, 1976.

²²¹ ODPM, Balance of Funding Review – Report, 2004.

- カウンシル税における税負担については、その公平性が求められるものであり、特に、低所得者層、さらには、低所得な高齢者層に対して求められるものであること
- 自治体に対する期待や支出圧力がカウンシル税にかけられてきた結果、納税通知書記載額が上昇してきていること
- 単一の税に長い間、依存しており、その税が、経済に対して弾力的ではないこと。

これら全ての問題が、地方税だけの問題として改革されていくようなものではない。税改革と対になっている支出側の改革が行われなければ、自治体予算への圧力を取り除くことは税改革のみではできないことであろう。第 4 章では、当該の圧力に対処することができるように、自治体の裁量権を拡大するような勧告を行っており、当該勧告が実施されれば、最も効率的な方法で、自治体の資源が優先的に配分されていくことが確実になるはずである。

続く各章では、地方政府の歳入面での改革の選択肢について焦点を当てていく。短期的には、カウンシル税の公平さと持続可能性を、税制とカウンシル税手当の改革によって改善していくことはできるだろう。しかしながら、カウンシル税の伸縮性の欠如といった懸念があるし、こうした短期的な改革やその他の改善によってカウンシル税により支持が集まるかどうかという懸念もある。したがって、長期的には、地方所得税も含めて多種多様な選択肢があり、それら選択肢が部分的に適用され、あるいは、カウンシル税に部分的に置き換わり、長年にわたる圧力を軽減することになるのではないだろうか。

本章では、地方税と家計に対する手数料等についての選択肢を検討する。第 9 章では、地方公共サービスに対する中央政府の財源配分という課題について、国税付加税(割り当て税)を含む広範な選択肢を検討していく。

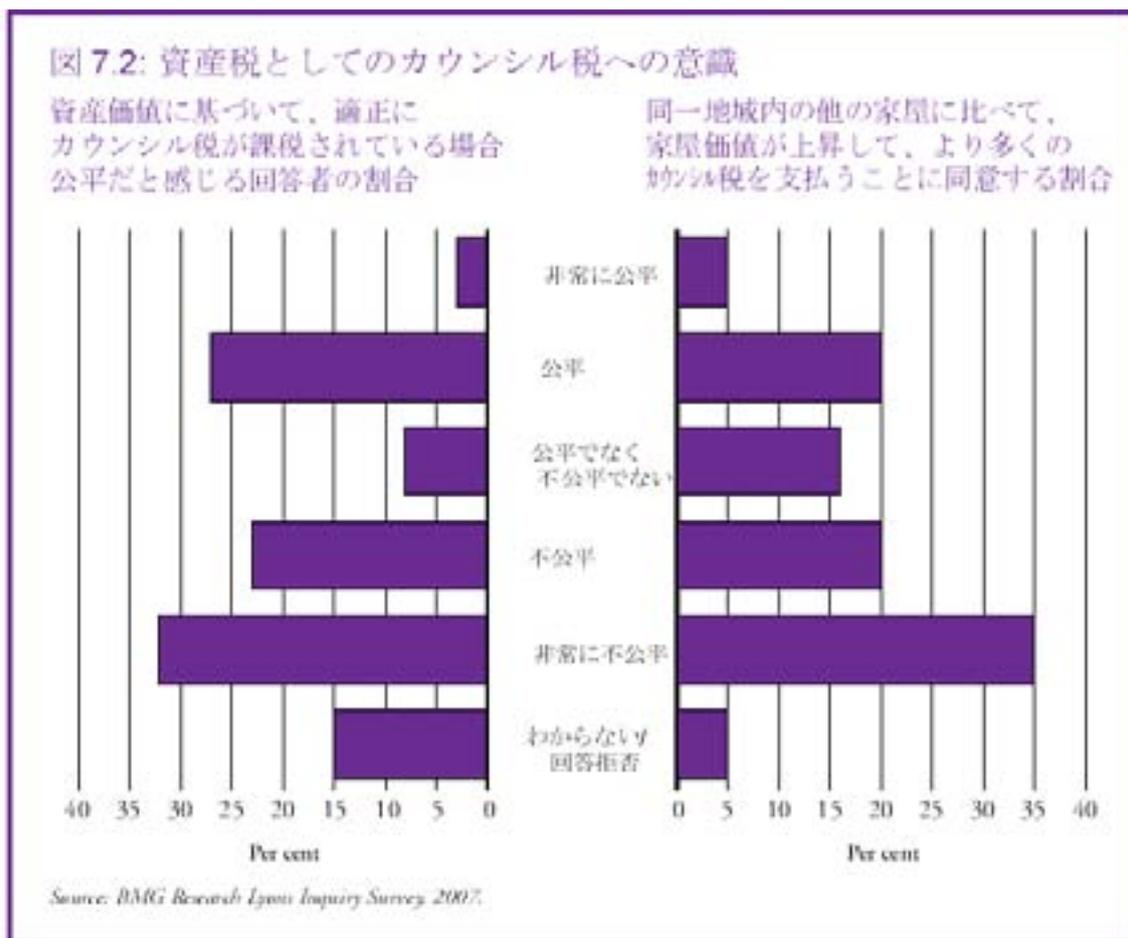
2) 公平性と資産税

第 6 章において私は、地方資産課税を一定の形で維持することについて、強い経済的理由があることを示唆した。カウンシル税には、地方自治体の収入源として予測可能性が高いという利点に加えて、徴収率が高くかつ向上しているという利点もあるのである。

にもかかわらず、私の調査の中で、住民資産課税が惹き起こす強固な感情に出逢ってきた。調査で判明したこととしては、納税額が資産額を反映していること、および以下の図表 7.2 で示すように、資産価値の上昇に伴って納税額が上昇することへの反感のあることがわかった。家屋所有者が不動産価値の上昇によって恩恵を受ける時は、往々にして、投資家として判断が正しかったことへの「報酬」として捉え、新築家屋の供給制限を含む家屋市場の条件の産物として捉えることはあまりないようである²²²。このことは、「英国人にと

²²² 家屋供給の詳細については、以下の「パーカー」による家屋供給のレビューを参照。*“Delivering Stability: securing our future housing needs 2004.”*

って、家は城である」という言葉に表される。すなわち、家屋を課税資産として課税するような取扱は、私有権に対する侮辱か何かのように受け止められる。しかし、この現象はイングランドに限られたことではなく、資産課税は他の国々でもいつの時代でも議論の的となってきたのである。



公平性についての議論は、通常、資産税と世帯収入によって測定される担税力との関係に関するものである。この点で特に議論になるのは、裕福な資産を保有しているものの収入が少ない世帯に対する資産税のインパクトについてであり、この場合、納税者の収入ではなくて資産価値を課税標準にすることは困難と考えられる。そこで、私は、資産価値と収入との関係、および、「公平性」の観点から収入に対して累進的にするという改革のインパクトについて、詳細に議論してみようと思う。

しかしながら、収入が公平性を測る唯一の指標ではない。また、収入に公平性を関連付けてしまうことで、資産税に対する課題を間違った方向に向けてしまう可能性がある、ということも議論のあるところである。なぜならば、資産課税は、本来、資産の消費又は資

産から得られるリターンに対する課税を目的としているからである。したがって、税は、この場合、商品価値としての資産価値を反映すべきであり、資産を消費する人々の包括的収入を反映すべきでない、ということになる。この考え方における公平性とは、最も価値ある資産があるのであれば最高の税額を支払うべきであり、最低価値の資産であれば最低の税額を支払うということになる。ここで想起すべきは、コミュニティ・チャージが不評だった理由は、当該税が収入に対して逆進的であるというだけでなく、納税者が占有する家屋のタイプや資産を反映していなかったという点にもあるということである。1989年にある国会議員が言った言葉がある。「ポール・タックス（人頭税）においては、フラットに住む2人の年金生活者の方が、マンションに1人で暮らす億万長者よりも高い税金を払うことになる²²³。」

3) 資産税と世帯収入

所得課税の問題については、本章の終わりの方でもう一度触れるが、まずは、収入に対して累進的になるように(あるいは、逆進性を避けて)資産課税を設計することが、どの程度可能なか又は望ましいのかについて、議論をしてみたい。

次頁の図 7.3 では、現行のカウンシル税が、カウンシル税手当導入前には、累進的であることを示している。すなわち、当該税の構造から単純に見ていけば、最も収入の高い階層ほど、納税額の収入額に占める割合が最も低くなるようになっているということであり、一方で、低所得世帯ほど、カウンシル税手当前であれば、税の収入に占める割合がより大きくなっていく、ということである。

したがって、カウンシル税の改革について検討するには、公平性の次元からも考察する必要がある。収入又は資産価値、あるいは、その両者に対して累進性を拡大していくことができるように改革は行われることになるだろう。

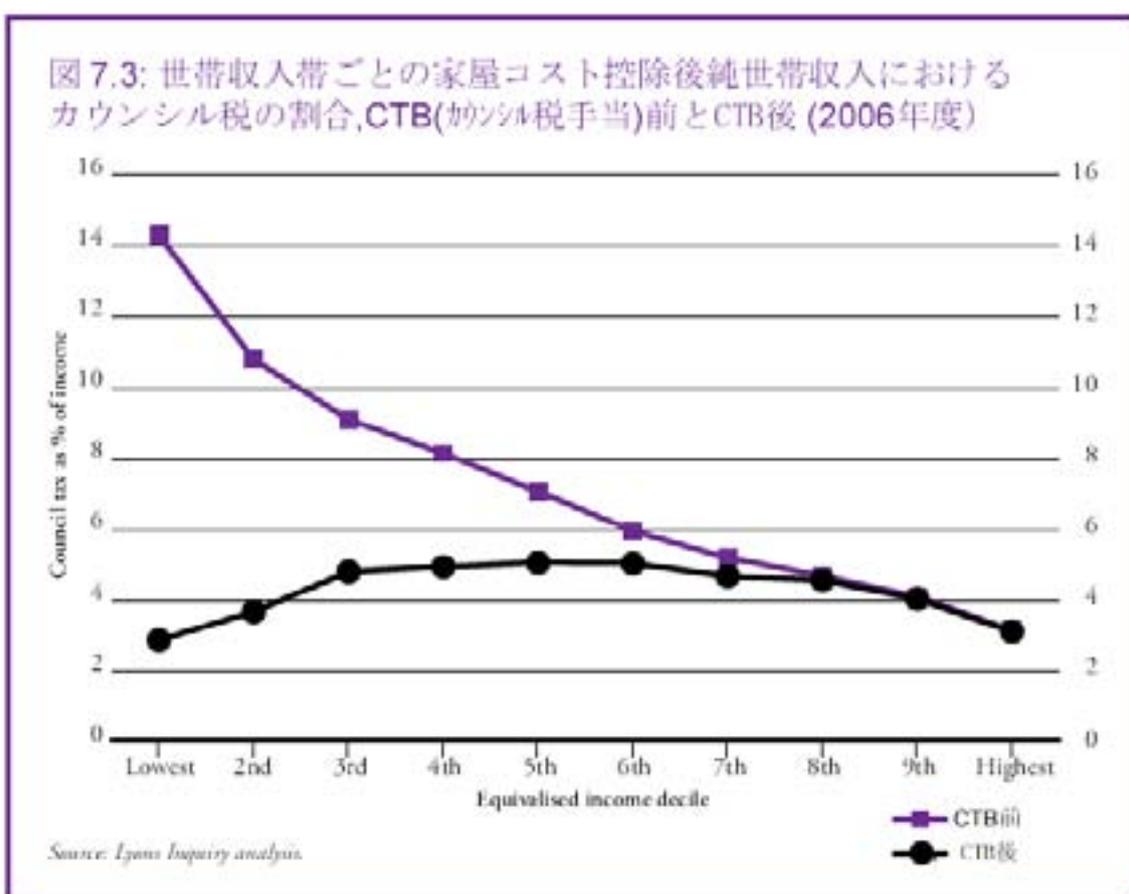
カウンシル税手当の受給要件を考慮すれば、カウンシル税の納税によって、収入の分配を通じて人々の収入を比較的公平にしていくようにも見える。すなわち、低所得層には比較的、収入に対して累進的であり、収入の上位3層にだけ逆進的であるようである。しかしながら、現行のカウンシル税手当は、実際には、このようになっていない。この点については、後述する。

2005年12月、私は、資産再評価に伴って、カウンシル税価格帯の変更案について分析をして公刊している。その中には、地域的価格帯や現行の価格帯の上下にさらに一つずつ価格帯を設定するなどの案もあり、これらは、本調査においても多くの意見が寄せられているところである。それら多くの意見によると、カウンシル税は、支払能力に対して公平であるべきであるという意見が根強かった。したがって、私は、上記のような変更案が、

²²³ Hansard, 19 January 1989.

世帯の税負担にどのようなインパクトがあるかということに、特に関心があった。

分析の結果は、中間報告書で述べたように、驚くべきものがあった²²⁴。すなわち、次頁の図表 7.4 で示すように、資産価値納税額との関係を大幅に改善する案(たとえば、価格帯の上下にもうひとつの価格帯を設定するなど)でさえも、カウンシル税課税額と世帯収入との全体的な関係改善については、それほど大きなインパクトはなかったのである。カウンシル税手当適用前で比較すると、最低所得層が、やはり、収入に占める納税額の割合が最も高く、その逆も同じであったのである。こうした逆進性は、他のいかなる改革案をもってしても、カウンシル税手当適用前後を問わず顕著な改善は見られなかった。



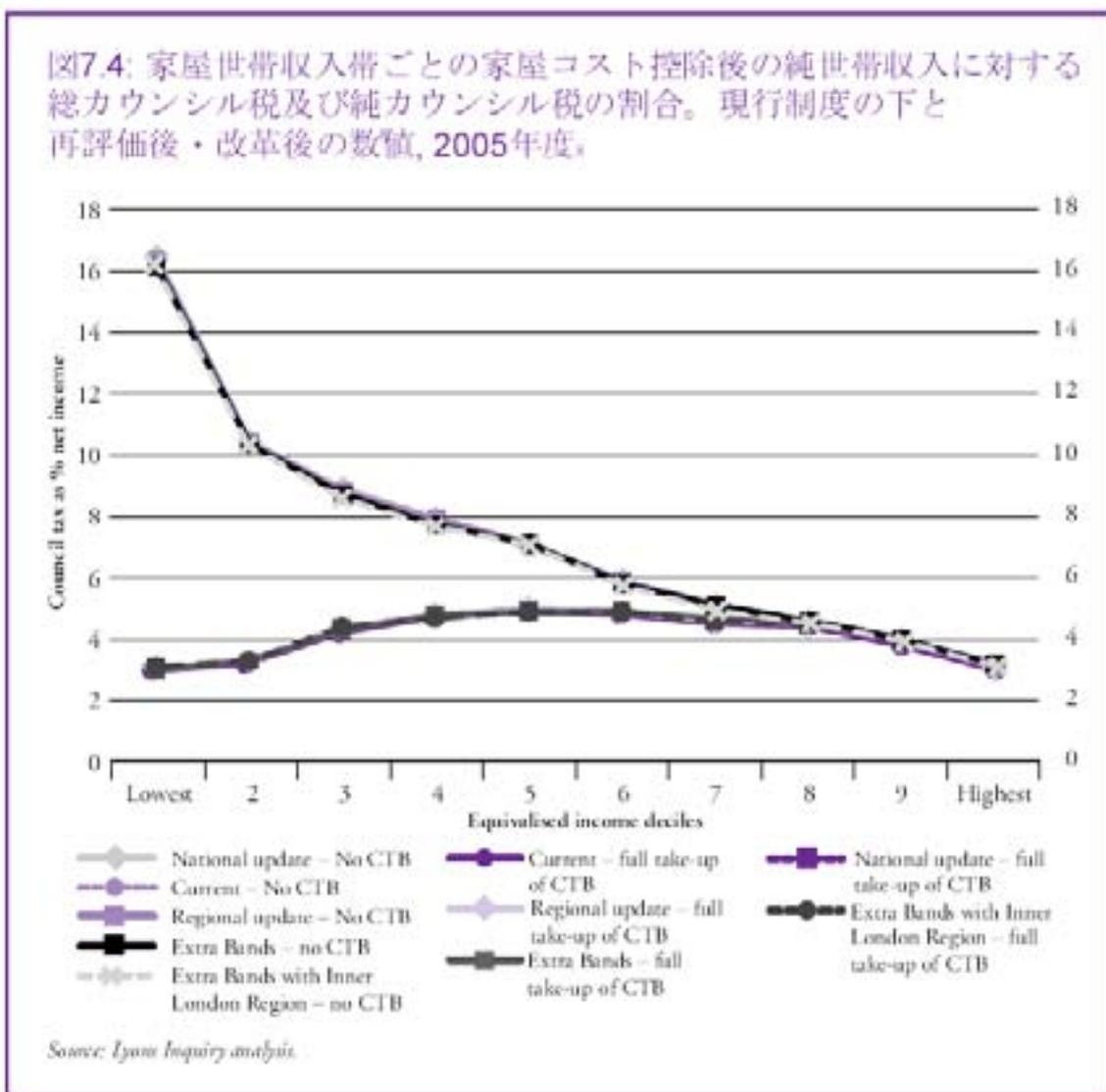
この予期せざる結果の理由について、私の結論は、同じ価格帯の家屋に住んでいる人々が、さまざまな収入に広がっており、そのために、価格帯を変更しても収入に対するカウンシル税の全体的な逆進性にインパクトを与えることができなかった、というものである。改革案によるモデリングによって、無駄ではなかったものの、資産税としてのカウンシル税に構造的な変更をすることが、収入に対する「公平性」を改善することはほとんどない、

²²⁴ Lyons Inquiry into Local Government, *Consultation Paper and Interim Report*, 2005.

という結論が導き出されたことになる。

中間報告書以後、私は、本結論に向けて、さらに研究を続けてきた。たとえば、よりラディカルな改革案を適用すれば、カウンスル税を「より公平に」できるだろう²²⁵、というコメントを受けて、イングランドにおける資産価値と収入との関係を、より詳しく調査した。

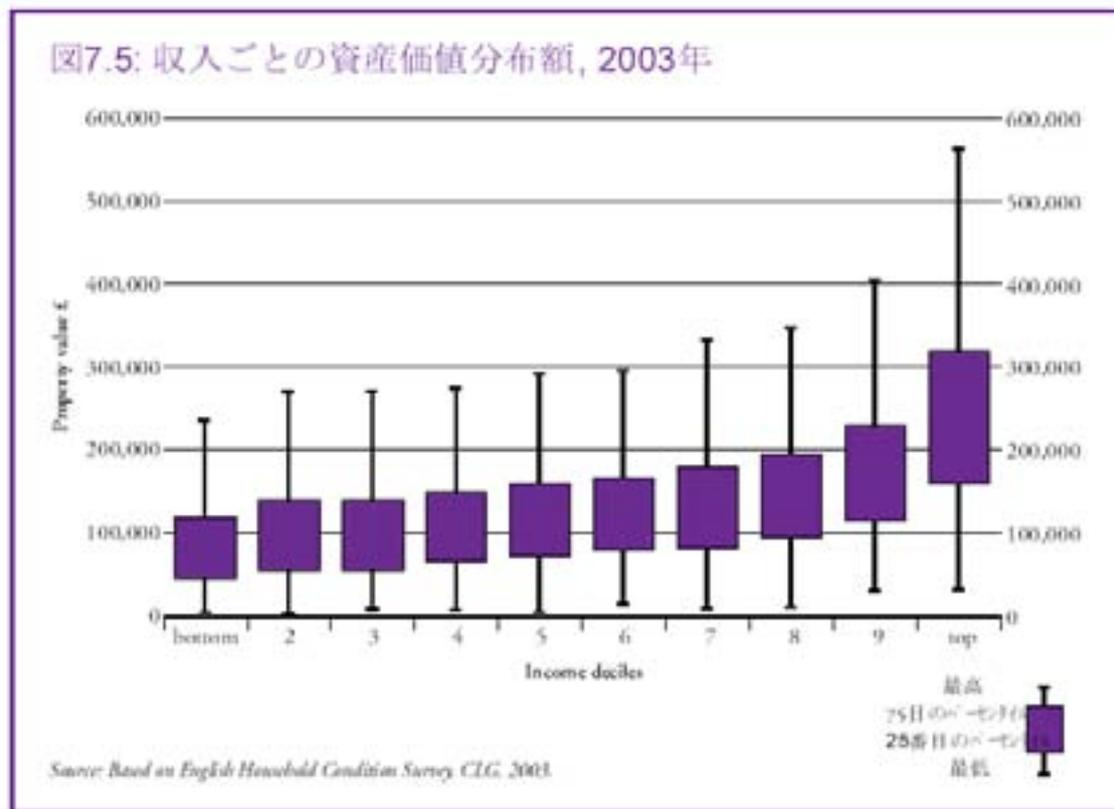
図 7.5 には、世帯収入ごとに入居家屋の価格帯のレンジが示されているが、この図表からは、収入と資産価値との間に正の強い統計的相関関係があることがわかる²²⁶。しかしながら、最高収入層が占有する資産の価値には、開きがある。



²²⁵ この点に関する新政策機構(the New Policy Institute)や地方政府情報ユニット(the Local Government Information Unit)の貴重な取り組みとカウンスル税改革の検討に謝意を表す。

²²⁶ イングランド家屋調査では、収入と資産価値との相関係数は、0.4である。

²²⁷ この図表では、最低所得層におけるカウンスル税支払額と収入額との割合平均値が、他の図表に比べて、若干高くなっている（図表 7.3,7.9,7.14 ではおおよそ 14%だが、この図表では 16%）。これは、モデリングにおいて、異常値の取り扱いを変更したという技術的な理由による。



次頁の図 7.6 では、ジョセフ・ラウンツリー財団(Joseph Rowntree Foundation)に対してマイケル・オートン(Michael Orton)が行った研究²²⁸を基に、カウンスル税の価格帯ごとに収入群のレンジを見ることによって資産価値と収入との関係を考察している。この図表では、さらに、収入と資産価値との相関関係が、最高価格帯で最も強いことが示されており、価格帯 H の住居に住む世帯のほとんどすべてで、平均収入よりも高くなっている。しかしながら、平均以上の収入の世帯が、全価格帯において数多く存在しており、収入と資産価値との全体の相関関係を弱めている。低収入世帯にあっても、少数ではあるが、重要な事実として、F、G、H という高い価格帯の住居に居住している者もあり、その半数以上は、年金世帯である。

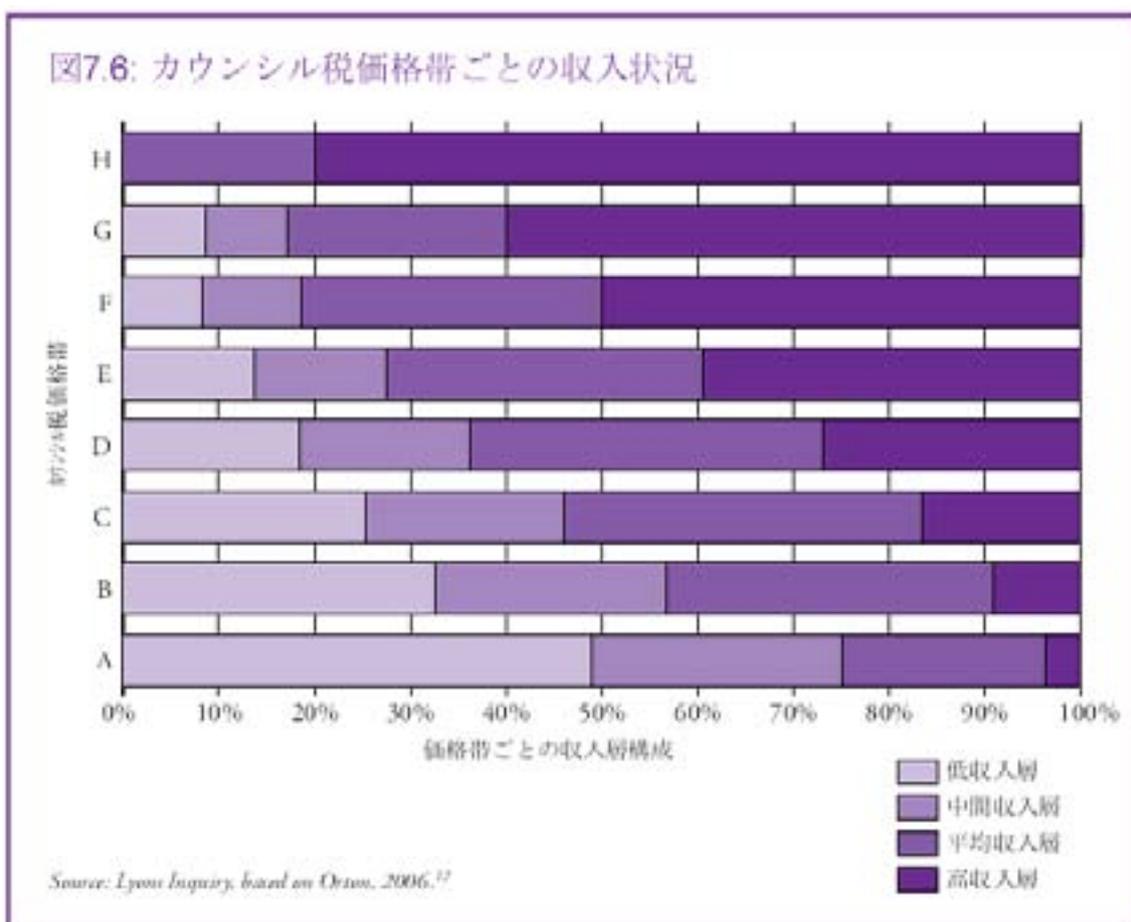
しかしながら、オートンは、こうした裕福な資産を持つ低所得世帯は、全人口の中で見れば少数派であることを適確に指摘している。最高価格帯に属する世帯数は比較的少なく、イングランドの全世帯のうち 80%が価格帯 A から D の家屋に居住しており、その割合は、低所得世帯では 90%である。それにもかかわらず、価格帯ごとの収入群構成を見ると、収入からみたカウンスル税の負担は、世帯ごとに異なっていることがわかる。

この国における不動産市場の特徴や家の選択に関して人々の意思決定に影響を与える要

²²⁸ Orton, M *Struggling to pay council tax: new perspectives on the local taxation debate* Joseph Rowntree Foundation, 2006.

因の複雑さが意味するところは、世帯収入と家の価値には単純な関係があるわけではなく、上述した傾向を超えたところにある、ということが実証されているのである。したがって、私は、カウンスル税の設計を変革させることで全体的な累進性に一定の影響を及ぼすことができると思う一方で、資産課税は、カウンスル税手当が導入されなければ、やはり収入に対して逆進性のある税であるという考えである。

だからと言って、資産課税はもともと「不公平」であると考えているのではないし、カウンスル税に改革の余地はないというのでもない。私が検討した改革案では多くの人が望んでいる収入に関連した一種の「公平さ」を実現することはできないが、当該改革案には、カウンスル税と資産価値との関係がより明確になり、条件次第では、資産税としてのカウンスル税が収入に対する逆進性を除去はできないにしても軽減することは可能である。



(図中出所再掲)Lyons Inquiry, based on Orton, 2006²²⁹.

²²⁹ 家族資源サーベイからのデータを使用。収入群は以下のように定義されている。低収入層—収入中央値の60%未満。中間収入層—収入中央値の60%以上中央値まで。上位収入層—中央値と収入中央値の2倍との間。高収入層—収入中央値の2倍以上。

4) カウンシル税改革案のいろいろ

私の意見では、カウンシル税は存続させるべきであり、一方で、公平さを改善できるように改革をする道はある、というものである。短期的に見れば、カウンシル税の公平性に関する問題点は、低収入世帯に対するインパクトである。収入と資産価値との全体的な相関が弱いことを考えれば、このインパクトの問題に対する主たる解決の道は、カウンシル税そのものの設計ではなく、カウンシル税手当にあるのではないだろうか。

しかしながら、本調査の中では、そうした直近の課題を解決しようとするよりも、カウンシル税が将来的に有意義で持続可能なものとなるにはどうすればよろしいかを検討することにする。短期的な問題を解決することで、中期的なカウンシル税のあり方について検討する余地ができてくる。したがって、私は、他の地方税の選択肢や将来的に論議の的となるであろう中央政府の税をどのように配分していくかを、また別のところで検討することとする。

本節では、資産税としてのカウンシル税の改革案を要約する。その案には、2005年の中間報告以後の分析を進めたものに加えて、当該報告書で検討した案も含まれている。

5) 再評価時におけるカウンシル税価格帯の改革

カウンシル税改革について、私はまず、実施が予定されている再評価の視点から、改革案を見てみた。資産の再評価は、カウンシル税価格帯の再定義による改革の機会を意味することになるから、現在価値に基づいた価格帯に家屋を配分することになる。中間報告で私は、この種の改革案についてモデリングの結果を示した。

上下にあと一つずつ価格帯を設定する案

カウンシル税額は、現在の価格帯による税額となっており、手当支給前の段階で、世帯が支払う税額に上限と下限を設けているという点で有効である。さらに価格帯を上下に追加設定することで、上限と下限とを変更し、納税額の範囲を拡大することができるだろう。

こうすることは、資産価値と収入との間の相関関係が最も強い最高価格帯と細低所得層の多くが集中する最低価格帯との双方に改革の焦点を絞るという点で意義がある。したがって、価格帯を追加することでは、納税額と収入との全体的な関係を劇的に変化させることはないかもしれないが、最低所得層の多くにとって（カウンシル税手当前の）カウンシル税額を軽減できる一方で、より高い価格帯を新たに設定することで、平均以上の収入層に広く焦点を当てて税額を上昇させることになるのである。

こうした性質の改革をするのであれば、歳入中立であるべきというのが私の前提である。すなわち、全体で上昇するカウンシル税額(カウンシル税手当を含む総額)と同額が世帯間の税負担を配分するのに使われるということである。したがって、納税額が上昇する者もい

れば、減少する者もいるだろう。個々の世帯への影響は、カウンシル税手当によって幾分か複雑になる。原則として、納税額が減少する世帯の大多数は、カウンシル税手当によってその税額は部分的若しくは全額が支払われている形になっているので、現実的には納税通知書の税額にあまり変化がないはずである。その場合、納税額の減少をもたらす手当の一部は、カウンシル税手当支払コストを減少させることを通じて、他の納税者ではなく中央政府が負担することになる。再評価時に価格帯を追加することによって、カウンシル税手当支払コストの減少が期待でき、全手当受給者を対象にして、おおむね、1億3千万ポンドに及ぶと試算される。

実際には、手当受給資格者全てを対象にするわけではないから、中央政府における節約額はこの総額よりも小さくなり、各世帯への節約分は、若干大きくなる試算である²³⁰。それにもかかわらず、仮に中央政府が当該案を選択するのであれば、たとえば、カウンシル税手当受給資格を変更することで、カウンシル税収入の大半を支払う層を支援するの財源を確保するような節約策を講ずるのであろう。

地域別価格帯

しかし、再評価をめぐるモデリングでは、改革案のインパクトが地域ごとに異なっていることが明らかになった。特に、再評価がおこなれると、価格帯追加案においては、ほぼ半数の世帯が価格帯を変更することになるという重大な「混乱」を惹き起こすことになるだろう（36%の世帯は、改革がないとしても、再評価の基で価格帯変更の可能性がある）。ロンドンや南部地域の家屋は、平均して1991年以降価格上昇が最も大きく、少なくともほとんどの家屋が価格帯を一つ上に上がることは確かであった。

この点に応じて、私は、平均不動産価値が地域によって異なるという事実を反映させる形で、イングランドの9つの地域(リージョン)に対して、異なる価格帯設定をすれば混乱も小さくてすむかどうかを検討した。この改革案は、財源配分調査(the Balance of Funding Inquiry)で提言されており、地域間価格帯スキームの事例研究が検討された。

実際は、地域価格帯の案においても、国統一の現行方式においても、同じくらい多くの家屋が価格帯変更の結果となった。さらに、地域価格帯案では、たくさんの「ホット・スポット」、すなわち、資産価値が当該地域平均よりも早い速度で上昇している地域ができてしまい、こうした場所では、大部分の家屋が一つかそれ以上の価格帯上昇をもたらされるという結果となった。したがって、現行の家屋価格の分布状況では、魅力的な改革案であるとは言えない。

²³⁰ 本調査で使用した統計的モデルは、政策変更があった場合の実際額の推計には採用されない。しかしながら、広い意味で言えば、カウンシル税手当受給資格者のうち実支給割合が65~71%(支出額ベース)でとどまるとすれば、改革後の現金節約額は、上述の総額に対する同割合で示されることになる。

インナー・ロンドンに別の価格帯を設置

さらに、この取り組みでは、現行の改革案の下で大きく価格が上昇しているインナー・ロンドンに対しては、明確に異なる地域価格帯を導入してはどうかと検討した。インナー・ロンドン特別の価格帯導入で価格帯を一つ以上上昇させた世帯数は、半数以上であり、全国の他地域における価格帯移動にインパクトを与えるようなものではなかった。中央政府は、インナー・ロンドンが、全国の他地域に比較して特有の不動産市場であること、および、インナー・ロンドンでの再評価にかかる混乱を現すためにも、次回の再評価において、インナー・ロンドン向けの特別な価格帯を導入すべきである。

価格帯上昇に限度を設けること

モデリングされた改革案に基づく、1,100万世帯（イングランドのほぼ半数にあたる）がカウンシル税価格帯を上昇される可能性がある。その大半が、一つ上昇するものであるが、40万世帯（全体の2%）は、2つ以上の価格帯上昇の可能性があり、ほぼ同数は、2つ以上の価格帯降下があり得た。資産課税標準を最新のものにするという点から再評価の意義を考えて、上昇にせよ下降にせよ、一つの移動で済ませることができればよい。さらに、個々の世帯の課税額における急激な上昇を回避するために価格帯上昇を限定する事例も想定すべきであろう。本調査では、価格帯移動を一段階のみに限定する改革案もモデリングしており、その場合、37万世帯（全体の2%）が、一段階かそれ以上下降するという結果となった。中央政府として、再評価時には、この種の制限を設定することも可能であろう。

6) 再評価について

2005年、中央政府は、カウンシル税のための家屋再評価を、現政権においては延期する決定を行った。政府が再評価を延期する理由を私は理解するものの、資産課税標準を再評価する利点がこれまで十分に説明されてこなかったというのが私の意見である。また、再評価の延期によって、「勝ち組」と「負け組」を作ることも事実である。すなわち、370万世帯（イングランド全世帯の17%）が再評価によって価格帯降下があり、そうした世帯では、カウンシル税の払いすぎが問題になるであろうし、資産価格上昇が急激であったためにより多額の税を払うことになる人々には、補助金を支出するという問題も起こるはずである²³¹。

再評価をすれば、以下の2つの利点があろう。一つは、相対的不動産価値と税額との間の関係に意味ができてくることによって、資産税の信頼性を保持できるようになることである。二つは、本節でも述べるが、これまで概観してきたカウンシル税への構造改革を進めるきっかけとなることである。改革のチャンスとして再評価を見るために、いかなる構造的改革を進めていこうとするかは、政府の決めることである。しかしながら、抜本的な

²³¹ Lyons Inquiry into Local Government, Consultation Paper and Interim Report, 2005 は、国の最新の改革案を提示している。

改革をしようとするれば、課税標準の見直しなしには不可能であることは明白である。

信頼性については、時代遅れの評価額を課税標準に適用できるということは、いたるところで証明されている。イングランドにおける居住用資産レートが、1973年から1990年まで再評価がなかったし、北アイルランドのレイツは、今年まで、1960年代の賃貸料データを使った1976年の評価額によっていた。

しかしながら、その他の成功している資産税を見ると、頻繁に再評価を行っている。たとえば、ワシントンの資産税は、毎年、全家屋を見直して市場価格に基づいた額になるようにしている。これらの税はカウンスル税とは異なり、税額は価値の一定割合を表しているから、再評価によって公的機関は、資産価値のいかなる上昇も捉えることが可能になっている(異論のあるところかもしれないが)。実際には、再評価が、われわれの近くでも行われてもいる。イングランドの再評価実施が延期される一方で、ウェールズ政府は再評価を進めており、当該再評価が難しいものであるものの、カウンスル税の持続可能性を損なうことなしに可能であることも示されている。より頻繁に再評価を実施しようとするれば、正確な評価の重要性を国民に理解させることが求められるし、再評価システムの明確さも高めていかなければならないだろう。

イングランドにおける(2005年価値に基づく)2007年の再評価実施に向けた実質的準備作業が行われたが、その作業の中には、評価事務所(Valuation Office Agency: VOA)における新評価ソフトウェアの開発が含まれている。この新技術によって、再評価作業着手が現実のものとなるであろうし、政府が実施を決定すれば、これまで手作業で行っていた評価作業に比べて、よりコスト効率性がよくなるであろう。また、以後の再評価が定期的に行われ、各再評価において資産評価額の正確性が高まっていくことで、コスト効率性も再評価の回を追うことに向上してくるであろう。定期的に再評価をすればするほど、課税額の変更を段階的に進めていくための移行措置の必要性やそのためのコストを減じることがかろうになるであろう。

いつ、何を再評価するのかという意思決定において、中央政府は、カウンスル税の混乱や再評価による痛み、あるいは、カウンスル税の課税標準が修復不能なほどに破壊されてしまうようなリスクからカウンスル税を守ることに意を注ぐ必要がある。最初の再評価が、当初の評価とある程度異なっているとすると、着手してみなければわからない部分もあろうし、個々の世帯に、たとえば1つを超える価格帯移動などの大幅な変更が起きないように適切な移行措置が、各段階で求められるであろう。

それであっても、時代遅れの課税標準では資産税としてのカウンスル税の信頼性を将来的に侵食することになるだろうから、このように重要な歳入源の基盤を維持する責任が政府にあるというのが私の見解である。再評価が失敗すれば、今後も、さらに困難になってしまうというリスクが実際にはあるだろうが、定期的な再評価(ビジネス・レートでは、すでに定期的な再評価は標準化されているが)が期待できるようであれば、資産税の長期的な安定性に寄与することになるであろう。

カウンスル税のための資産再評価

本調査への意見の中には、再評価の実施がどのような意義があるのかということについて懸念するものもあった。いかにして再評価を行うか、価値が上昇した資産に居住する住民の支払税額に何がもたらされるのか、という点については、ある共通した誤解がある。

評価事務所による資産の鑑定

評価プロセスが私権侵害になるのではないかという懸念や、評価者がカウンスル税のための資産再評価を実施するために新たに広範な権限を与えられるのではないかという懸念を示す人もいる。実際は以下のとおりである

- 評価事務所は、カウンスル税の目的のために家屋評価をする責任を持つ中央政府のエージェンシーである。現在も、1993年にカウンスル税が導入された時と同じ権限である。
- カウンスル税の妥当な価格帯を設定できるようにするために、家屋にかかる情報を常に直近のものにする義務がある。考慮するのは、家屋の全体価値に影響を与える家屋の現況のみである。家屋に居住する住人の個人的な情報は一切収集しない。
- 少数の事例では、評価事務所が家屋の訪問調査を実施する場合があるが、通常は、外部から必要とする情報を入手している。評価者は、家屋所有者の許可があったときのみ、当該家屋に入ることができる。評価事務所には、強制的に居宅にはいる権限はないのである。
- 毎年、評価者の家屋訪問を受けるのは、家屋所有者全体の1%未満であり、その場合も、家屋所有者の要請によることが多い。たとえば、家屋所有者が当該家屋の価格帯に異議を唱えようとして、その見直しを要請した場合である。

カウンスル税のための全国的再評価に際して、評価事務所に新たに付与される権限はない。

家屋価格の上昇と再評価

イングランドの大半の家屋では、直近の再評価である1991年以降、その価値が上昇している。再評価が検討の俎上にあつたときに政府が発表した再評価の目的では、イングランドのカウンスル税の総収入額を増加させる目的ではないということであった。家屋価格が上昇したからといって、課税額も上昇するという仮定もない。この意味するところは、再評価とは、カウンスル税負担を全国で分かち合えるような方法に変えていこうとすることである。

再評価後に、いかなる価格帯に割り当てられるかは、1991年以降の当該家屋の価格上昇率がどの程度であるかによっている。平均よりも急激に価値が上昇している家屋では、価

価格帯が上昇してしまう可能性があるが、平均よりも緩やかに上昇している家屋では、価格帯も下降することになる。現行の価格帯が比較的広範な価格範囲に対応できるように作られているために、大多数の世帯は、現行と同様の価格帯であろう。

カウンシル税のための資産再評価は、現政権の存続中にはありえないことを、政府は表明している。

7) その他の改革案

再評価の延期によって、カウンシル税価格帯の短期的な改革は明らかに限定された。したがって、私は、再評価がないことを前提に、改革案を検討し、資産税としてのカウンシル税の改革について、よりラディカルな改革案も検討している。

価格帯 H の改革案

カウンシル税の現行の設計では、多くの判断要素が含まれている。そのうちのいくつかについては、合理的に確認をされているものもある。そのような要素の一つに、価格帯 H を上限とすることでカウンシル税にシーリングを設けている現行のキャップ制がある。現行制度下では、最高価格帯に、1991 年価格で少なくとも 320,000 ポンド(2005 年価格でおよそ 900,000 ポンドに相当)の価値を超える家屋が、国内で最も高額な家屋までが全て含まれることになる。価格帯によって決められている比率で課税される方式であるために、最高額の家屋であっても、価格帯 D の家屋の 2 倍しか支払わなくてよく、最低価格帯の A 価格帯の家屋に比べても 3 倍でよい。ちなみに、1991 年当時、価格帯 A と価格帯 H とでは、8 倍以上の開きがあった。

したがって、新たに上に価格帯を設定してカウンシル税の上限を上げようとする試みになるのであろう。これは、理論的には、再評価なしでもできることである。1991 年時点での想定価値を基礎として新たに高い価格帯を設定すればよいからである。この方法は、1993 年以降に建築された全ての家屋に適用されてきているものであり、1991 年時点の価値に換算して推計した数値によって、カウンシル税価格帯が決定するのである。

この改革を行えば、最も高価な家屋の課税額と資産価値との間により強力な関係ができることになるという利点があろう。高価な家屋では、税と価値との割合が比較的低くなっているものである。一方で、世帯の大多数には影響がないだろうから、改革の第一ステップとして、最高水準のところでは税・価値の関係を改善することは、カウンシル税の資産税要素の改革が今後も実現可能であるという重要なシグナルにもなるであろうし、現行の価格帯構造を不可避としたり固定されているとしたりすることをなくす最初のステップにもなる。それは、また、上述したように、支払能力を基礎とした公平性の定義とも一致するものであるから、収入と資産価値との間に強い相関のある世帯を目標とした改革にもなる。

価格帯 H のシーリングを上げたり、取り除いたりすることの財政的インパクトは、価格帯のトップに導入される新たな価格帯構造いかにかかっている。本調査では、複数の最高価格帯の導入を基礎としたシナリオをモデリングした。価格帯の中には、1991 年時点で 100 万ポンドを超える家屋(当時、そのような価格の家屋は 800 戸にすぎなかった²³²)を含めるものもあった。この改革案では、現行の価格帯に比較して追加的歳入がおよそ 7,500 万ポンドあるという。そして、この追加歳入についても、また、カウンシル税支払額の収入に占める割合が高い層を対象にした他の手法にかかるコストを支弁することにも使われることになる。

イングランド全世帯の 0.6%未満が最高価格帯であって、実際に、価格帯 H の改革をしても、影響があるのは、ごく少数の家屋に過ぎないだろう。しかしながら、価格帯 H の家屋のほとんどが、比較的少数の地域に集中しており、価格帯 H の 4 分の 3 は、ケンジントン・アンド・チェルシーかウェストミンスターにある。そうした地域では、このような改革の導入は脅威でもあろう。また、当該歳入増も、ごく少数の自治体にのみ集中されているが、現行の均衡化補助金制度の下では、当該増収分も、補助金を通じて他の地域へと細分されることになる。

1991 年価値で他の価格帯を設定

再評価がない場合のより遠大な改革案は、新たな価格帯を最高価格帯と最低価格帯に設定し、もう一度、1991 年時点の想定価値によって各家屋を配分しなおす方式である。

この改革案の利点は、資産税としてのカウンシル税に比較的重要な改革であり、前再評価の混乱とは無縁に、価格帯の端のどちらかに課税額と資産価値(1991 年時点ではあるが)との間により強力なリンクを導入することである。およそ 250 万世帯が新しい最低価格帯の中にはいると考えられるが、大半の世帯、すなわち、全世帯の 85%は、価格帯の変更がないことになる。

評価事務所は、この種の手法は、全再評価なしに可能な方法であるとアドバイスをしているが、ある点で、実際には課題含みの手法でもあろう。たとえば、1991 年以降、地域の期待度が急激に変動したような地域にあっては、一貫性のある価格帯変更をすることは難しいであろうし、1993 年以降、家屋に改良を加えた点をどのように考慮するかを決めることも困難であろう。また、再評価時点で、価格帯 A に降下したり、価格帯 H に上昇したりするような家屋を認められないという欠点もある。結局、再評価に伴って、改革を実行することの方がよいのである。

それにもかかわらず、この種の不完全な改革が、資産価値の最高か最低かのどちらかで、カウンシル税の全体的な累進性を増すために求められているのである。この改革では、価格帯 A にある多くの低所得世帯の中でも、課税額が上昇する世帯もあるし、下降する世帯

²³² 改革案の詳細は、付録 C を参照。

もあろう。こうした世帯の多くがカウンシル税手当を全額または一部受領しているから、減少分の一部は、政府に対するカウンシル税手当請求額のコスト減少となって現れるとも言える。このような方法で新しい価格帯を設定すると、カウンシル税手当総額は約 1 億 1 千万ポンド(全員が受給したとして)減少になると考えられる。

価格帯比率を拡大すること

もう一つの改革案は、価格帯構造を変更せずに、各価格帯に適用される比率を変更するものである。標準価格帯 D との現行比率を、高い価格帯ほどより高くし、より低い価格帯ほど低くしていくことによって、課税負担を再配分していくことに効果的であろう。

価格帯比率を拡大することで、課税額と資産価値との関係を強化するというカウンシル税改革の利点を発揮でき、それも、価格帯の移動は一切なしということで可能な方法である。したがって、短期的に進めるのにベストの方法がこの方法であると決定されるのであれば、いかなる再評価もせずに可能な改革である。

さらに、多くの低所得層にとってカウンシル税手前のカウンシル税課税額の減少も見込めるものである。前述したように、節約額の一部は、当該低所得層へのカウンシル税手当の支払コストの減少を通じて政府に寄与することになる。改革案における価格帯比率を基礎に、かつ、カウンシル税手当受給者が全員手当を受給したとして、カウンシル税手当コストの総額は、5,700 万ポンドまで減額されることになる。

しかしながら、この案も、また、価格帯を変更しなければ、ほぼ全世界の課税額に影響を及ぼす重大な改革である。したがって、公平性を高めたり、価値と資産税との関係をより累進的にしたりするためのみであれば、確かに魅力的ではあろう。

価値指向型資産税

最後に、2005 年の中間報告書で述べたように、私は、英国の他の地域や他国における異なる地方税の事例を見ることに興味があった²³³。その中で、カウンシル税をいわゆる「価値指向型税」、すなわち、課税額が毎年不動産価値の一定割合を基礎に算定される税に代えらるとどのようなインパクトがあるかを検討してみた。

多くの他の地域において資産税は、こうした方法で資産価値と直接連動している。たとえば、北アイルランドの居住用レイトは、今年、価値指向型税に代わったが、評価・土地事務所によって決定された資本価値を基礎に課税額が決定されるものである。北アイルランドの制度は、もちろん、イングランドとは全く異なる制度であり、地方税の決定方法も、イングランドとは全く異なる決定方法である。しかしながら、北アイルランドの事例はカウンシル税とは非常に異なる資産税の興味深い事例である。アメリカの多くの州でも、毎年資本価値を最新のものに変更して、それを基礎にした「不動産税」を採用している。

²³³ Lyons Inquiry into Local Government, *Consultation Paper and Interim Report*, 2005.

本調査の分析では、本調査で得られる直近の詳細データである2005年価値を基礎にして、価値指向型税にすれば、同額の（手当の）カウンシル税上昇に匹敵するのは資本価値を0.64%の上昇であることがわかった。この改革では、ほとんどの世帯が得をすることになる。すなわち、ほぼ60%の世帯で少なくとも今よりも週に1ポンド程度支払額が減少する。約40%の世帯では、少なくとも週に3ポンド（すなわち、年に156ポンド）の減少である。しかしながら、全世帯の4分の1は、今よりも少なくとも1ポンドは多く支払うことになり、約18%は、週に3ポンドは多く支払うことになろう。

価値指向型税は、長期的に見て、理論的な魅力がいくつかある。ピーター・バート卿委員会では、昨年、この種の税であれば不動産市場に対してカウンシル税よりも効果的なスタビライザーとしての役割を果たす可能性があることを指摘している²³⁴。不動産の再評価が定期的に行われるようになると、家屋の価格の上昇下降に伴って特定の乗率を乗じて得られる歳入は地方政府にとって弾力性のある歳入源となるだろうし、地方自治体は、サービスの質と広い意味での福祉を高めることが不動産価格に反映されることから、当該地域住民の期待可能性を高めるインセンティブが埋め込まれている税なのである。

不動産価値に固定乗率を適用することは、価値の低い家屋に比べて価値の高い家屋により軽い税を課すことのないようにするのが公平な税であるという論理の拡張である。それは、また、収入に関連してより強い累進性を高める結果となるだろうが、価値指向型税では、手当を考慮しない限り全体的には逆進性が残ることになるだろう。現行システムに比較すれば、この税は、カウンシル税手当にかかるコストを著しく削減することになるだろう。本調査による分析が示唆するところは、価値指向型税では、最低所得層における収入に対する平均税負担割合をおよそ15%程度引き下げることになり、カウンシル税手当コスト総額も、全支給を前提として、10億ポンドは削減することができる。

しかしながら、この案は急進的な改革であり、短期間で検討の済む問題ではないし、世論の支持も短い時間で得られるようなものでもない。また、税と不動産価値との完全な関係を構築するという一方の課題があり、その一方で、現在のシステムでは重要である地域の多様性を容認するという課題とがあり、両者は緊張関係にある。こうした点を見れば、私は価値指向型税をカウンシル税の代替に提案することはしないが、将来、政府が実行可能な改革案のひとつとして検討すべきものであろう。

8) 改革のための比較検討

新たに事を起こそうとすることほど、実行に当たって困難で、成功も疑わしいし、危険ですらある、ということになりかねない。改革者にとっては、旧弊に浴していた者全てが敵であり、新しい秩序から利益を得る者全ては、ぐずついた擁護者

²³⁴ Local Government Finance Review Committee, Scotland, *A Fairer Way*, 2006.

にすぎないのである（ニコロ・マキアベリ）²³⁵。

勝者と敗者

カウンスル税改革について検討をしていると、完璧な税あるいは誰にでも公平な税などという「黄金の鍵」などないということが分かる。カウンスル税の不動産税部分を改革することの利点はあるが、そうした利点と欠点とを比較検討しなければならないし、少なくとも、税負担を再配分することで必然的に「勝者と敗者」とが生み出されてしまうのである。

地方税課税標準に対するインパクト

カウンスル税の不動産部分を改革することは、また、地方自治体の課税能力にも別の視点をもたらすことになる。現行のカウンスル税価格帯には価格帯数に限界があり、そのため、地域間の家屋価格を十分に反映するのではなく、標準価格帯である D 価格帯に不動産を集中的に入れることにより、課税額をさまざまに設定するようにしている。もしも、地方税が不動産価値や地域の相対的可能性をより密接に反映していれば、補助制度が自治体ごとの地方税課税能力の相違を均衡化するように、より厳格に機能させる必要があることを意味するものになるだろう。しかしながら、このインパクトがどの程度かは、時代によって異なり、同じ時代でも地域間で異なることもあるし、時代が違っていても地域間格差が縮小して収斂することもある。課税標準に変化可能性を持たせようとする改革では、その可能性の程度は、再評価の頻度をどの程度にするかにかかっているのである。

自治体によっては、改革後、課税標準が縮減してしまい、財源配分においてより中央政府への依存が大きくなるということもあり得よう。したがって、政府は、改革が個々の自治体にどのような影響を及ぼすかを検討したいのであろう。一方で、改革の正当性は、あくまで、納税者へのインパクトから見るべきであるということも認識して欲しい。

担税力とカウンスル税手当コスト

中期的にはカウンスル税の現行の設計を支持する議論がある。不動産税部分を改革することで、カウンスル税は収入に対する逆進性が減じることになるだろうが、手当を考慮しなければ、やはり全体的には逆進的である。こうした改革では、多くの低所得世帯に税負担を減少させて、結果としてカウンスル税手当コストを節減することになる。政府は、この節減額をどのように使うかを意思決定しなければならないだろう。が、たとえば、当該節減額を税と収入との割合の高い層にカウンスル税手当支給が可能になるようにしていけば、当該節減額がカウンスル税と同手当の持続可能性を長期的に高めていくことになることも考えられる。

²³⁵ Machiavelli, N., *The Prince*, 1513. バーミンガム大学のピーター・ワットによる。

「公平な」資産税

不動産価値と税との関係を強化することも、本来的に妥当なものであろう。本調査に寄せられた意見では、収入に対してだけでなく、不動産価値の観点からも公平性を求めるものもあった。

カウンスル税は、公平な資産税ではない。単純化されすぎていた。(中略)単純化されたことによって、最も大きな家に住む最も裕福な人が割合から見れば税負担が少ないということになった。(ブリストル高齢者フォーラム)

現行の非常に収斂化された価格帯は、高価な家屋に対する乗率が、低い価格の家屋に対してよりも不十分であり、これは、第6章で論じたように、理論的には家屋価格を安定化させるための資産税という役割を果たしていないことになる、という議論がある。上述した改革案がマクロ経済上でいかなるインパクトを持つかについて判断するための詳細な証拠が私にはない。だが、カウンスル税の現行の設計では、当該税を資産価格の安定装置として機能させることはできないから、改革案もこの点を理論的に改善するようなものになる、ということは明白である。

特に、改革において認識すべきは、現行の価格帯構造は、自然法によるのではなくて、むしろ、判断の産物によったのだということである。現在の上限・下限の考え方は、1990年代初頭における一連の選択の結果なのであり、今、見直しておくことが妥当であろう。納税額と価格との関係を、上限か下限かのどちらかにおいて修正をしておけば、上述した利点を得ることもできよう。

勧告 7.1

カウンスル税は、地方政府の歳入源として維持されるべきである。長期的に、財源配分を変えて他の税や使用料・手数料へのシフトをする改革案については、今後も検討していく。

勧告 7.2

最も緊急性が高いというわけではないにしても、カウンスル税目的で、全居住用資産の再評価を実施すべきである。再評価においては、前年に対してカウンスル税額が急激に上昇しないような移行措置を政府は取らなければならない。

勧告 7.3

再評価においては、引き続き定期的に行い、5年を下らない間隔で行うべきである。

勧告 7.4

再評価に際して、政府は、現行の価格帯構造の上と下にそれぞれ新たな価格帯を設定すべきである。インナー・ロンドンについては、不動産市場が特別であり再評価による混乱を少なくするためにも、当該地域だけの別の価格帯構造を導入することも考えられる。

サービス利用料の公平性

収入や支払能力がカウンスル税の公平性を巡る議論の焦点であることが往々にしてあるが、一方で、本調査に寄せられた意見の中には、資産の占有者に対してサービス利用者としての位置付けに着目した手数料課徴の公平性に焦点を当てたものもあった。カウンスル税納税義務は、現行では、所有者ではなく占有者であり、その起源は、一部、コミュニティー・チャージによっており、地域の全住民に対して地方公共サービスの財源を求めるといふものである。したがって、公平性の意味するところは、サービスから得られる便益に対する支払であって、個人に課されるのではなく、世帯を基礎として課されるということになる。

カウンスル税の上昇で何を得ているのか。私はロンドンに 10 年間暮らしており、その間、カウンスル税は 200%上昇したのにも関わらず、サービスが 200%向上したわけではない。私が不公平であると考えた所以である。(フォーカス・グループ参加者²³⁶)

高齢の年金受給者 2 人が 1200 ポンドのカウンスル税を支払う時には 1 人当たり 600 ポンドの支払いであり、一方で、隣に 4 人の納税者が暮らして 1200 ポンドを支払う場合には 1 人当たり 300 ポンドの支払になるという例外もある。

(T.R.Troughton)

カウンスル税のサービス利用料部分を強調することで、受けている地方公共サービスへの支払という面が現れてくるようになる。付加価値税、あるいは所得税さえも、われわれが支払い際には、「一般目的税（普通税）」の納税をしていることを自覚する。たとえば、われわれは、付加価値税を支払う際に、年間どの程度地方病院を利用したか（意識しているとすれば）という視点から、付加価値税の公平性を計算することはないし、われわれの子どもが学校に在学中はより多額の所得税を支払うべきだとも考えていない。カウンスル税は、一方で、地方公共サービスの恩恵にそれほど浴していない人々には不公平な税だと往々にして言われる。

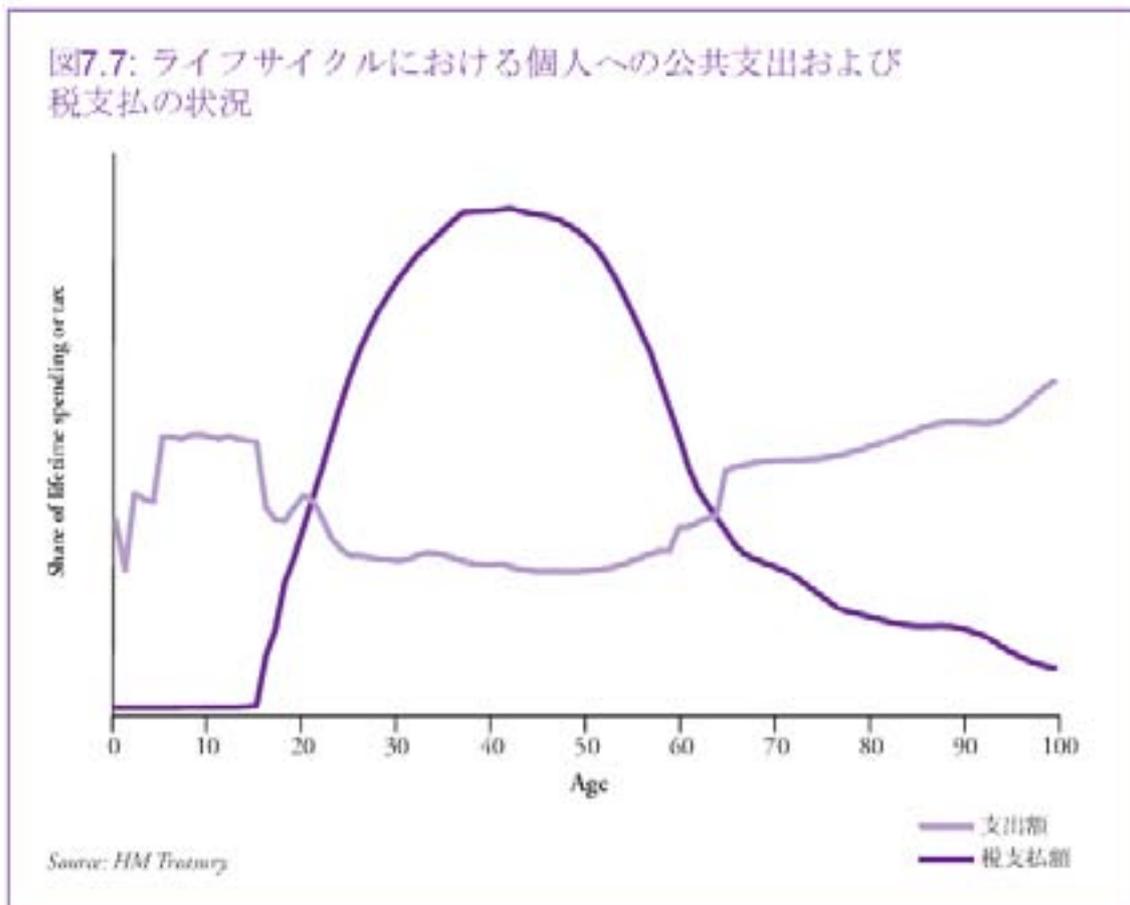
実際は、地方公共サービスから直接得られることを期待するのは現実的なものではない。たとえば、地方政府が供給する社会的サービスやケア・サービスは、特定の集団に対して直接便益が生ずるものであり、広くコミュニティに対してもたらされる便益の多くは間接的なものになる。おそらく、当該サービスの財源をどうするかという点では、より広く議論をする必要があるだろう。そうすることで、地方政府が何を人々の期待に応じて提供するのか、および、カウンスル税は何のために支払うのかが、より現実的になるであろう。

人々が支払う税と受けるサービスとの間の関係は、時代によって様々であることを指摘しておこう。以下の図 7.7 では、平均して、年齢によって消費するサービスと支払う税とが

²³⁶ Gfk NOP Social Research, *Qualitative Research on Public Attitudes to Taxation and Public Services*, 2005.

どのようになっているかが示されている。カウンスル税は一部サービス利用料として機能する一方で、全ての納税者が年間で支払う税額に比例してサービスを利用しているわけではないということも明らかである。もし、比例しているのであれば、サービス利用時点で、利用料を課徴すればよいのである。

図7.7: ライフサイクルにおける個人への公共支出および
税支払の状況



実際には、公共サービスというものは単純な取引とは異なり複雑なものである。サービスにかかるコストは、長期的な資本投資であれば、当該サービスを利用した日を超えて長きにわたり、また、多額の間接費は、個々のサービス利用者に明確に関連付けることはしていないものである。税を通じてサービス提供をすることによって、われわれは、個人のサービス利用と明確に区別して、それらサービスの財源を負担しているという分担責任という考え方を受け容れなければならない。このことは、カウンスル税が地方公共サービスの財源の一部しか担っていないなくても、複数の税が財源となる国の公共サービスと同様に考慮すべき点であるというのが私の考えである。

「サービス利用料」も種類が異なれば、公平性の議論も異なってくる。たとえば、純粋なサービス利用料であれば、個人が利用するサービス量に比例して直接支払をするということの意味するだろう。コミュニティー・チャージが、しばしば、サービス利用料の文脈で論じられるのは、当該チャージが、世帯への地方税から、一人当たりのサービス利用を前提に反映する成人個人への地方税にシフトしたからである。しかし、この点で誰にでも同額の利用料にしてしまい、個々人の実際のサービス消費量が大きく異なっている事実は考慮しなかった。こうした混乱によって、サービス利用料として導入された税であるにも

かかわらず、資産税（全く対極にある税であるが）のように、「公平性」をどうするのかという議論の対象になっているのである。

カウンスル税は、中短期の視点では、資産税とサービス利用料の双方の要素を継続していくことが正しいと私は信じている。カウンスル税のサービス利用料の要素は、国民に十分理解されており、地域住民と地方公共サービスや地域の繁栄から各世帯が受けている恩恵との間に重要な関係があることを反映しているものである。しかし、混合モデルを維持することは、人々の家屋の異なる価値を反映することでもあり、サービス利用料要素が、各世帯の異なる環境条件を反映することを意味することになる。サービス利用だけに基礎を置く地方税にしてしまえば、支払能力から見た公平性の問題に対処できないだろうし、当該問題を悪化させかねないだろう。

それにもかかわらず、地方公共サービスに対する支払としての税と利用料とのバランスについては、議論をする余地がある。利用料金というものは、すでに、駐車料金や社会的ケア利用料など、広範に適用されている。また、地方自治体においても、各種の支出圧力に対する最善の解決案として、カウンスル税増税か利用料金の上昇かという意思決定をこれまでにしてきているのである。特に、キャッピング制度によってカウンスル税の増税権が制限されていた時期は尚更であった。本章で、もう一度、利用料金の課題に戻り、公平感が実現できるような方法でサービスコストを広く分散させて地方税と利用料金を併用するにはどうしたらできるかということを検討する。

9) 高齢者に対する公平性

本調査に対する意見や他の証拠を見てみると、年金生活者に対するカウンスル税のインパクト、特に、資産の点では裕福であるが収入が少ない世帯に対するカウンスル税負担について懸念を表している。退職者や高齢者が本調査に対して送ってきた手紙には、その多くがカウンスル税の影響や将来のカウンスル税増税についての強い懸念が示されている。

高齢者が居住する家の多くは、その地域で何代にも渡る家系が生活し続けてきたものでしょう。こうした家々は、必ずしも現在の環境に合うものではないのですが、引越すする必要はないにしても、家を「維持する」コストがかかるものです。

ですから、家の規模による地方税は不公平です。(M.Napier 氏)

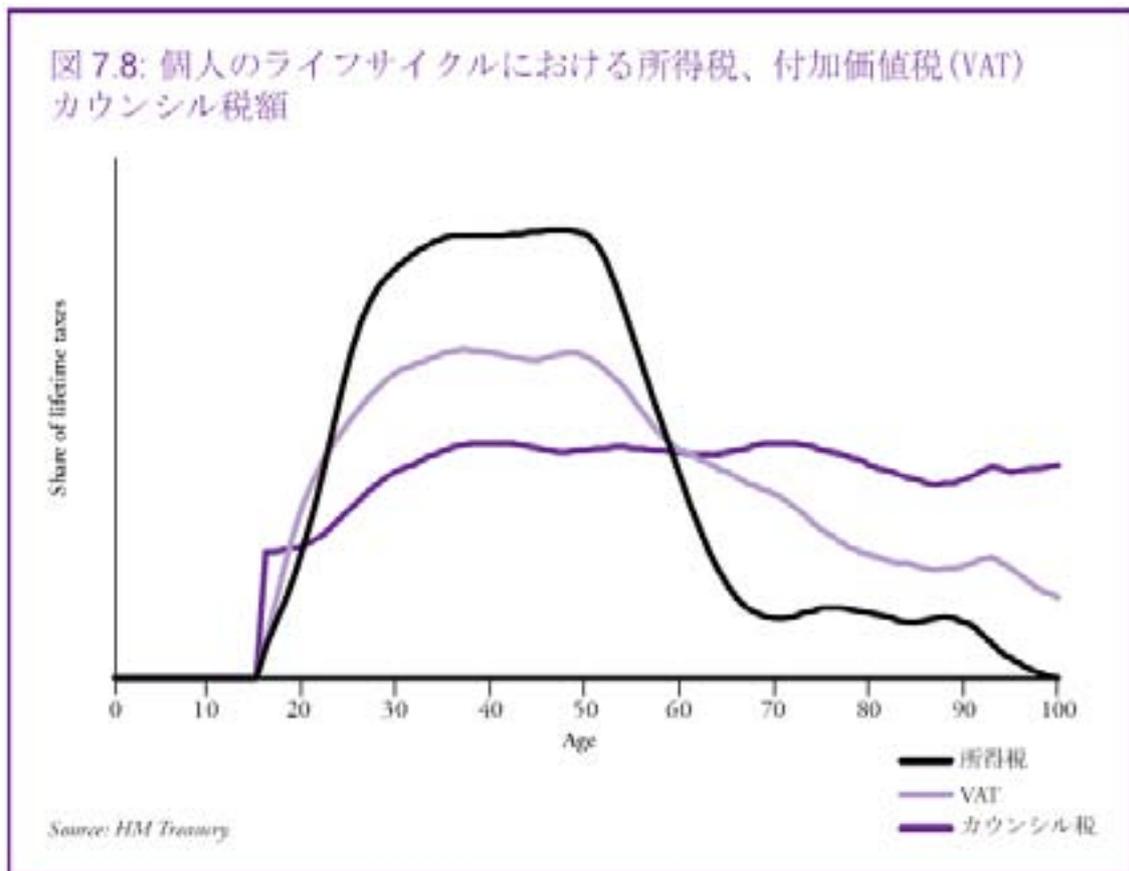
高齢者に対するカウンスル税の不公平性は、カウンスル税の議論において中心にあると多くの人々が感じている。本調査によるサーベイでも、回答者の4分の3が、高齢者は、仮に借金をしないで資産を保有しているとしても、カウンスル税の課税額は高齢者であるという理由で自動的に少なくすべきである、という点に賛同している。高齢者は、たとえ、たくさん貯蓄や年金収入、そして投資をしても税金の支払は少なくすべきという意見の賛同者もいたが少なかった。しかし、回答者の4分の1は、年金生活者や退職者の税負担を緩和するために他の世帯がより多く税を負担することは不公平であると考えており、

勤労者が税を払いすぎているかどうかという懸念を表し、一定程度のミーンズ・テストをすることで、より公平になることも示唆している。

こうした課題は、生涯においてわれわれが支払う税や公共サービスから受ける恩恵について、より広い期待を示すものである。年金生活者の支払額を少なくするために自分がより多く支払う用意があると答える回答者は、高齢者は「当該システムに支払ってきたのだから、受給資格がある²³⁷」という事実をその理由として引き合いに出している。上述したように、平均すれば、人々は高齢になれば（若い時代もだが）公共サービスの純受益者であり、生産年齢においては純拠出者であることという事実がある。高齢者は、公共支出から恩恵を受け、支払額全体で見れば高齢になるに従い、税支払額は少なくなっていく。しかし、図表 7.8 では、カウンシル税がこの例外であり、退職時においてほとんどの人々に勤労時代と同額のカウンシル税支払義務(手当適用前)がある税であることを示している。それにもかかわらず、全体像を示せば、高齢になるに従いと税拠出額は減っていくのである。

地方税改革に際して政府が直面する緊張関係のひとつに、すでに勤労世代の納税者には多くの負担をかけている現行の税制において、高齢者に対するカウンシル税が不公平であるという懸念への対処の問題がある。人口の高齢化に伴って、カウンシル税の負担を若年層に転嫁していくことが将来的にできなくなってくるであろう。私は、カウンシル税手当の役割と地方所得税を巡る議論の際に、これらの課題について突っ込んだ検討を試みる。

²³⁷ BMG Research, Lyons Inquiry Survey, 2007.



10) カウンシル税納税義務：所有権、占有権、減免、免除

全地域住民が、どのような方法によっても、地方公共サービスのコストに対する拠出を行うべきという考えは、原則として正しいというのが私の見解である（だが、私は、カウンシル税手当が、実際には、世帯の課税額の100%まで適用されていることを認識はしているが）。しかし、税制度においては、非居住家主が、当該地域の期待や幸福感について利害関係があって、自身の資産価値に貢献してくれる「場の形成」や地方公共サービスから恩恵を受けているかどうかについて興味のあるところである。他の国々の中には、占有権と所有権とは異なる税を課税している国もあるのは興味深い。たとえば、フランスでは、不動産の占有者は、地域で課税される「住民税(taxe d'habitation)」を支払い、一方で、所有者は、当該資産の価値に基づく別の税を支払って、毎年、査定を受けていることになっている。

カウンシル税は、これらの要素を効果的に結合してひとつの混合税にしたものであるから、納税義務は、所有者又は占有者にあることになる。賃貸物件の場合には、通常は、賃借人がカウンシル税を支払うが、当該物件が空き家の場合には、家主が支払者となる。この分野について私は一般的な勧告をしないが、本調査に寄せられた数多くの意見は、特定

の所有者・占有者の納税義務を見直す必要があるというものである。たとえば、学生や学生に貸している施設の所有者、セカンド・ホームの所有者である。

カウンスル税の学生免除

フルタイムの学生は、現行では、在学中はカウンスル税の納税義務を免除される。本調査に寄せられた意見では、学生は明らかに地方公共サービスの受益者であるものの公共サービスのコストを負担していないということを考えれば、この免除は公平なのかどうかという疑問もあった。

また、他の意見では、学生寮が特に集中するようなコミュニティにおけるインパクトに懸念を表すものもあった。

学生が増えることで、ごみ収集や街路清掃、住民専用駐車場の管理費などのコストが増加することになる。これら全てのコストは、学生以外のカウンスル税納税者によって支払われている。これは、当該地方自治体にとって財政的損失であり、大きな不平や怒りの源泉となっている。(アラン・シンプソン議員)

しかし、全国学生連合(the National Union of Students)を含む他の意見では、学生は、他の世帯と異なり、各種手当の受給資格はなく、したがって、カウンスル税手当を申請できないという点を指摘して、現在の免除制度を存続させるべきとしている。

地方公共サービスや地域コミュニティにおける利益についての学生の関心を反映するために、学生をカウンスル税の納税義務者とする考えもあるだろう。しかし、そうした動きを起こすのであれば、低収入の学生にはカウンスル税手当の受給資格を与えなければならぬだろう。学生の大多数がカウンスル税手当の受給資格者となり、当該手当申請を処理していくことは、地域によって、当該手当の取り扱い件数が一気に増えることになりかねない。

私としては、学生が学ぶ地域における公共サービスに対して何らかの財政的拠出をすべきだという原則に惹かれるものを感じる。だが、バランスの問題として、学生をカウンスル税納税者として手当受給者とすることのメリットは、管理費用よりも大きいとは信じられない。したがって、私は、学生免除を変更することを勧告しない。

もうひとつの可能性としては、全賃借人が学生である場合には、カウンスル税の支配義務は大家にあることも考えられる。現在では、学生の納税免除は住居そのものに対してであるから、この場合の大家には納税義務はないことになる。こうした物件の所有者は、当該地域ではコミュニティの中でも大きな位置を占めているだろうから、当該地域のコストを負担した方がよいとする考え方に、原則論で言えば、私は魅力を感じる。しかし、現実的には、学生が大家となる場合、他の大家との取り扱いと異なってしまうし、そして、税分を賃貸料に載せて高くすることによって、学生は借りにくくなるという逆の結果をもたらす可能性もあろう。したがって、私は、学生の免除の変更を勧告しないが、学生が特に集中している地域のインパクトが地方財政制度の中で反映できるような他の方法につい

ては模索しているところである。

学生数と地方税納税者数

地方自治体への算定式補助金は、当該年度の当該地域におけるカウンスル税納税世帯数(課税標準)を反映するものである。自治体は、コミュニティ・地方政府省(以下、「地方政府省」)に対して減免や免除対象数を含む課税標準に関する情報を提出しているが、それは、1年の中で一定の日の課税標準の現況を示すことになる。

現在では、補助金額決定の時期は、9月の現況通知の時である。ちょうどその時に大学が始まる学生の多い自治体にとって、学生世帯の多くが課税免除の登録をしておらず、したがって、当該自治体が地方政府省に提出する資料では課税標準の過大見積りということになる。したがって、現況通知の時期が別だと仮定した場合よりも補助金配分額が少なくなってしまう自治体もあり、そうした自治体では、学生層に関連するコストでカウンスル税負担分のうち一部が参入されていない可能性もあるということである²³⁸。

私は、自治体が補助金決定のための情報提出において、学生数を現実に合ったデータで提出できるようにシステムを変えることを勧告する。これは、学生数の現況を捉えるために、他のデータ(たとえば、6ヶ月早いデータ)によるか、あるいは、前年の決算数値に基づくデータによるなどの方法がある。2007年に提出されるデータは、向こう3年間の補助金額決定のための情報であるから特に重要である。政府にあっては、それまでに、この課題を解決すべきである。

勧告 7.5

政府は、当該地域におけるカウンスル税免除の学生世帯数に関する現実的なデータを反映できるようにしなければならない。これは、向こう3年間の交渉のための情報提供までに解決されるべきである。

セカンド・ホーム

本調査への意見としては、ほかに、特に、地方圏におけるセカンド・ホームにかかる税の取り扱いに関する疑問があった。現在、セカンド・ホームは、カウンスル税の50%減免の対象となっている。ただし、2002年以降、納税通知書発行団体には、当該地域における減免率を最低10%までにする権限があり、地域によっては、セカンド・ホームについて50%を超える収入を得ているところもある。

セカンド・ホームに対する減免の考え方は、カウンスル税のサービス利用料金の要素を

²³⁸ 学生数と補助金額との関係は、直截的なものではない。補助金額の最終決定は相対的ニーズと歳入に関わる指標によっているし、また、補助金の上昇には上限が設けられている。補助金制度の詳細については、付録Aを参照。しかし、免除世帯数は、自治体の補助金配分における要素でもある。

基礎としており、それらの地方公共サービスの消費が低いことを反映してのことである。しかし、裁量の余地が新たに設けられており、当該減免措置は、地方自治体の「場の形成」の役割の中で考えることも可能であるとしている。セカンド・ホームの地域コミュニティに対するインパクトは様々であり、特に当該家屋が全家屋ストックの中で大きな割合を占める地域においては顕著であるとの事実も示されているところである。

昨年、エリノア・グッドマンが提出した「入手可能な地方圏住居委員会」の報告書では、地方自治体は「セカンド・ホーム・インパクト税」を課税する権限を持つべきであるかどうかを示唆した。特に、セカンド・ホームの集中が「不釣り合い」になってきている地域においては、該当するものであろう²³⁹。地方自治体が、その「場の形成」の役割において、減免するかどうか決定する権限を持つこと、当該地域にセカンド・ホームが特に集中しているのであれば補完的課税によって対処することもあり得るかどうかを決定する権限を持つ考え方に対して私は魅力を感じており、コミュニティの統一性と繁栄に意義あることであろう。

しかし、そのような権限を行使するには現実的な障壁があることを私は感じている。現在では、セカンド・ホームの所有者は、減免対象者として登録をしているから、減免がなくなるとなれば、あるいは、補完的な税金が課せられるとなれば、登録をしようとするインセンティブは弱くなっていくだろう。そうすると、地域の歳入源の特定をより困難にする可能性もある。それにもかかわらず、この問題について地域で解決策が見つければ、セカンド・ホームに対する税率決定についての裁量が大きくなることで、地方圏や他のコミュニティの貴重な政策ツールとなることであろう。したがって、私は、この問題について地方自治体が政府に協議をするように言いたい。

全地域住民に対する象徴的な拠出について

これまで私が言われてきたのは、カウンスル税手当が、いかなる世帯も全税額を免除するようなことのないように修正することであった。この考えを主張する人々は、全世帯が地方公共サービスのコストに少なくとも何らかの形で拠出しているということにすべきであり、税率の上昇に影響を受けない選挙区をなくすことによって、カウンスル税の低下や効率的なサービス執行へ向けた強力な民主的圧力をかけることになるであろうと考えている。

コミュニティ内の全住民は、地方税を払うべきである。(中略) このことによって、全員が、コミュニティがいかに効率的に運営されているかどうかに関心を持つようになる。したがって、誰かがゴミ箱に汚物を入れた場合、「誰かが給与を受けてそれを回収する」というだけでなく、「そして、私とその給与を負担することを支援する」と言うのである。(A.Coulthurst 氏)

²³⁹ Defra, *Affordable Rural Housing Commission – final report*, 2006.

私は、アカウントビリティを果たす手当の考え方、および、全市民はコミュニティの中で利害関係者であって、その利害関係が地方税に反映される、という考え方に魅力を感じる。同様の議論が、学生のようにカウンスル税を現在免除になっているグループにも適用できよう。しかし、私が懸念するのは、現在、カウンスル税手当を全額受領している世帯から、ごく少額のカウンスル税を徴収するコストの問題であり、これら少額を支払わないと言って告発するコストの問題であって、おそらくは、当該税の徴収コストは税収増を超えることになろう。私は、また、このような動きは、最低収入層の家庭には不公平な負担を課すのではないかと危惧するところである。したがって、私は勧告はしない。

1 1) 破綻していないが過重負担であること

本章では、カウンスル税の改革案について様々な選択肢の概要、特に当該税の公平感への対処を目的とした改革案を見てきた。いかなる改革案も重大な問題点を抱えており、税負担を再配分することによって勝者と敗者をつくり出すことになる。しかし、改革が成功すれば、より公平な税として広範に受け容れられて、より良い資産になるであろうと考える。さらに、私は、公平感にとって決め手となる収入との関係付けができるようにカウンスル税手当の役割についても検討していきたい。

しかし、本章の冒頭で概略を示したように、カウンスル税の持続可能性も、また、税としての性格によるだけでなく、地方財政制度全体の中で他の制度との関係にもよっているところである。圧力に効果的に対処するツールを地方自治体に与えることが、カウンスル税額の上昇率に対処するための重要な要素であることを、私は述べてきた。

カウンスル税上昇を含む圧力への上手な対応

カウンスル税課税額の上昇率をコントロールする鍵は、より上手に支出圧力を管理できるように地方自治体の装備を整えることであると私は示唆してきた。そうするためには、中央政府と地方政府とは、地方公共サービスへの国民・住民の期待をより現実的なものにするようにしなければならないし、人々が望むサービスと、払おうとする税や料金の水準との間に現実的なトレード・オフ関係を構築するように国民・住民とも関わっていくことが求められてくる。私は、また、圧力に対処しようとするれば、中央政府からの財源移転をより透明なものになっていくことを論じた。そうなれば、中央政府の優先課題である義務的事務についての財源移転は十分になされることが求められ、地方自治体への財源移転不足をなくし、中央政府・地方政府間の関係をより成熟化させていくインセンティブにもなっていくことを論じた。

とりわけ、カウンスル税の上昇率に対する解決策は、たとえば、キャッピングのような地方自治体の歳入権限を抑制することにあるのではなく、サービス提供と税率について地域の選択権を反映する方法で支出計画を策定することのできる現実的な裁量権を付与する

ことになるのである。第4章では、地方自治体の財政的裁量権を拡大するために、一連の勧告を行っている。それは、使途特定をなくしていき、予算の中で優先度を再確認する余地を設けて、自治体が経営効率性の追求だけではなく、地域の優先事項と環境とに即応した支出計画を手作りできるようにしてサービスに対する責任を果たすという公的資金のより効率的な活用を可能にすることである。

カウンスル税に関する懸念として、他には、その規模やタイプ、地方公共サービス提供のための財源に占める割合に関するものがある。多くの納税者は、当該税をまずはサービスの料金と感じており、提供されるサービスから得られる便益についての情報でカウンスル税の「バリュー・フォー・マネー」に目を向けている。人々が最も関心を持っているのは、そして、受け容れているのは、廃棄物収集や街路清掃、地域再生などのように、自らの資産や地域に関連して目に見えるサービスに対する地方支出であることを示唆する証拠がある。

これは、イングランドに特有なことではない。たとえば、ニュージーランドにおける地方資産税への住民感情についての最近の研究によれば、人々は、廃棄物収集や都市計画のようなサービスが地方税納税者の負担すべきサービスとして不可欠のものであると考えている。が、社会的サービスや、芸術・文化的サービスなど「贅沢」に属するものは、地方税を財源とすべきではないとしている²⁴⁰。

特に資産税は、人々の「許容閾値」に達しやすいようである。資産税は非常に目に見えやすく、収入に対する逆進性もあいまって、資産税を野心的な支出計画に充当することを困難にしているようである。特に、目で見ればわかるような分野や住民、特に家屋所有者への直接的な便益がある分野において、税上昇に伴う便益が感じられないと、閾値に達しやすい²⁴¹。許容閾値は固定的な金額ではなく、サービス向上が地域の資産に著しい便益を及ぼしていると感じられないと、当該閾値を超えてしまうようである。

このことは、圧力がカウンスル税や住民感情に、どのような形でインパクトを与えるということに関連する。たとえば、廃棄物サービスへの圧力は、カウンスル税納税者が受け止めるということは妥当であろう。なぜならば、ほとんどの世帯が廃棄物サービスを利用しているし、そのコストへの拠出も行っているからである。対照的なのは、社会的サービスであり、地域の少数の人しか当該サービスを利用せず、サービスへの圧力や改善といったものは、納税者には見えにくいものである。

このような考えから、私は、歳入源としてカウンスル税の総額を減少させること、一気にあるいは時間をかけて他の財源に振り替えていく（他の歳入源からの財源を増やしていくことや地方歳入の他の要素に弾力性を盛り込んでいく）という選択肢を検討してきた。本章において、私は、地方所得税が、地方の歳入に弾力性を与えるのか、地方自治体の代

²⁴⁰ ニュージーランド地方政府の委託による。 *Improving the Reputation of Local Government a survey of Perceptions of Rates*, 2006.

²⁴¹ Fischel, W. *The Homevoter Hypothesis* 2001.

替的な歳入源になりえるかという点をこれから論じていく。第 9 章では、中央政府が地方公共サービスを持続可能なものにするように財源を確保していく様々な選択肢を検討していく。

1 2) 結論

カウンスル税は、破綻していないし、今でも、広く安定的な税であるというのが私の判断である。カウンスル税手当は、私の考えでは、最低収入世帯のカウンスル税負担を適正に削減するための鍵となっている。完全に同手当が支給されれば、同手当は、カウンスル税と支払能力との間の結びつきというから見た「公平性」に大きなインパクトを及ぼすことになる。同手当のインパクトが実際にはどのようにになっているのか、この手当てについてはどんな改革が求められているのかを見ていこう。

カウンスル税における税率上昇は、多くの世帯の負担を過重にし、長期的に見て、カウンスル税の持続可能性を危うくさせることになる。しかし、地方自治体予算のキャッピングは、急な増税の根底にある問題の対処には失敗している。第 3 章で指摘したように、カウンスル税は、地方財政制度全体にある重圧感を受け止める傾向にある。したがって、それが容認できるのかどうかは、カウンスル税の設計の仕方だけでなく、サービスに対するどのような期待であれば、カウンスル税を持続可能なものとして受け止めることができるのか、といった点にかかっている。

カウンスル税とカウンスル税手当の改革は、将来図の鍵を握る部分であり、短期的には最優先課題である。将来的には、さまざまな可能性があるだろう。その点で、私は、中期的に、地方所得税と国税割り当て税を含む他の税や利用料金が、地方自治体の歳入源として代替歳入源および追加的歳入源となるかどうかを、さらに検討しよう。また、地方税と中央政府による各種サービス財源への支援との相互関係についても考察する。これは、カウンスル税への圧力を将来はどのようにして解決していくかを理解する上で重要な点である。

カウンスル税は広く安定している税である一方で、その構造上の改革をすることは、課税額と資産価値との関係がより強固にして、収入に対して累進的であるようにするために、求められることである。中期的には、価格帯を現在の上下に追加する改革とともに資産の再評価をすることで、カウンスル税の現行の上限設定による税額・資産価値との乖離を取り除き、加えて、多くの低所得世帯への課税額を下降させてカウンスル税手当の全体コストを節減する。

3 カウンスル税手当

上述したように、私の分析では、収入を支払能力の指標と考える人々を十分に満足させられるほど課税額と世帯収入との間に密接な関係を構築することができないということが、

イングランドにおける資産と収入との関係なのである。私の考えは、カウンスル税は「駄目になっている」というわけではないのだが、最低収入世帯がカウンスル税を支払うことができないということにいかに対処するかというメカニズムが「公平」感にとって重要なのであり、だからこそ、カウンスル税が継続して受け容れられるのだ、ということである。

公平性は、鍵か？

カウンスル税手当(以下、「手当」)は、この目的のために特に設計されてきており、カウンスル税を維持しようとするのであれば、手当の改革をして効果的に手当の執行ができるようにすることが最低収入世帯にとって「不公平」であるカウンスル税に対処するための鍵であると私は信じている。

カウンスル税手当

手当は低収入世帯に支給されるものであり、当該世帯のカウンスル税課税額の一部又は全部を支給する。地方自治体が管理するが、年金サービス(the Pension Service)を含む各機関を通じて評価を受ける。

手当の受給資格は、各世帯の条件によっており、以下の事項を考慮する。

- 給与、職業年金、他の手当、納税貯金を含む世帯収入
- 6,000 ポンド(低い方の所有資本制限)を超える貯蓄からの利子収入
- 世帯の構成(たとえば、単親者や年金受給者などは、収入支援及び年金貯金制度など他の手当制度と連動して、受給資格が異なっていることなど)

16,000 ポンド(高い方の所有資本制限)を超える貯蓄があると、当該世帯は、通常は、手当の受給資格がないと考えられている。

手当でなく払い戻し

「それは公平ですか？」キャンペーン・グループを含めて、手当を伴う税は必ず遺漏があると私に意見を言う人々がいる。私は賛同しない。一定の条件下で手当が支給される税と払い戻し又は減免がある税との間に原則違いはない。納税者によっては「手当」と言う用語を良しとしない人々もいて、その結果、同手当は単身世帯減免とは異なる印象を与えているという意見には賛同したい。手当の用語には特別な響きがあり、歳入庁に対して所得税割戻しを申請しても、手当の請求はしたくないとさせてしまうものがある。また、同様の課題がウェールズのカウンスル税手当に関する共同研究班によっても認知されているところである。本調査とウェールズ協議会とが共同で行った研究ペーパーでは、同手当を申請することの障壁の中には、「年金受給者は、時に、プライドによって申請を拒むことがある。つまり、『私はこれまでの生涯において手当の申請をしたことがないし、今もするつもりはない』、というものである。」

旧居住用資産レイトに対する割引受領者の申請比率がカウンスル税手当の申請率 75%よ

りも高いということは注目すべき事実である。年金受給者が旧レイトの当ても申請資格者であったが、申請率は当時 90%であった²⁴²。他の事項でも、割戻しを手当としたことによって、一定の人々が申請をすることがしにくくなったというインパクトもあったということである。

同手当の第一の目的は、個人に対する収入支援ではなく、支払能力によって各世帯のカウンシル税納税義務の度合いを補正していくことにあるというのが私の強調したいところである。その点から、政府が、同手当を明確に割戻しと理解できるようにすることによって、つまり、「カウンシル税割戻し(Council Tax Rebate)」と名称変更することによって、同手当についての感情的な問題に対処し、税制度と福祉制度の中で特異な位置を反映できるようにすることであると考える。

勧告 7.6

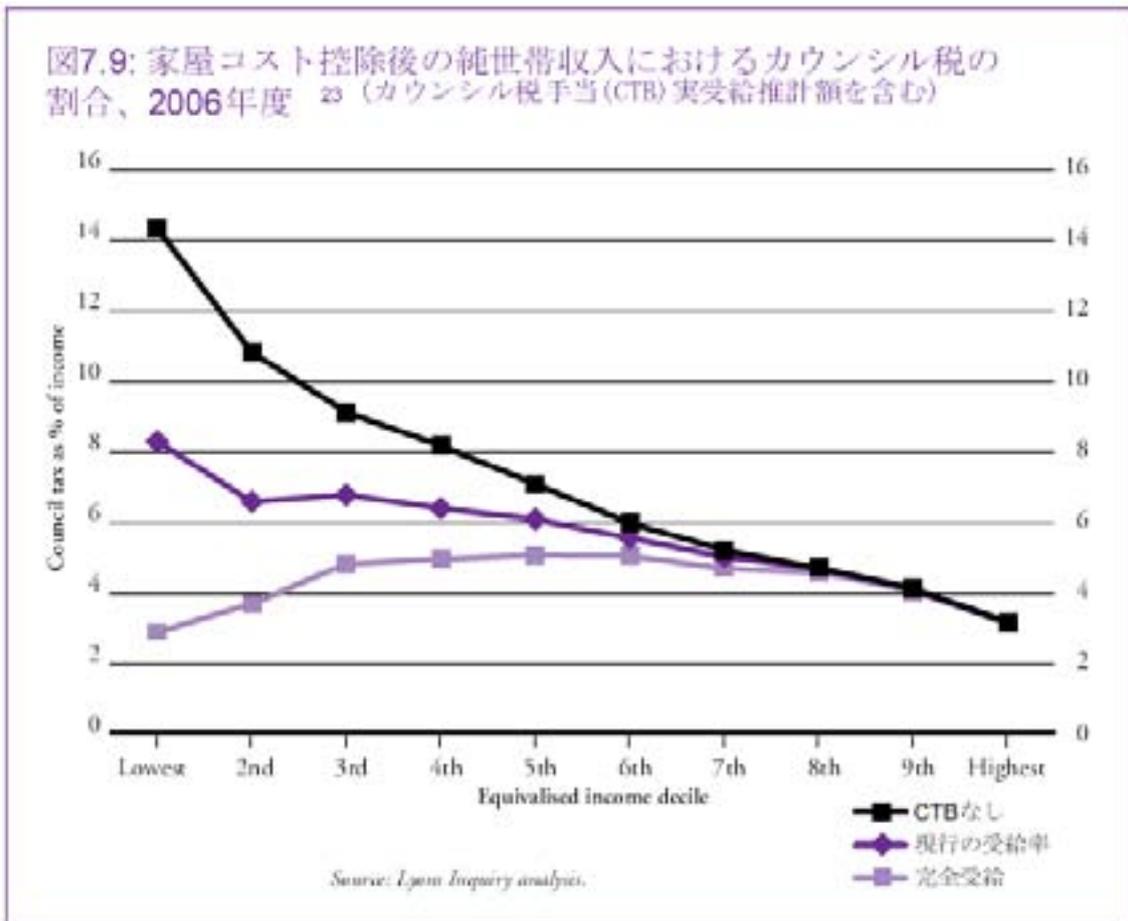
カウンシル税手当は、手当ではなく割戻しとして認識すべきであり、「カウンシル税割戻し」と名称変更して、主たる目的である世帯ごとのカウンシル税納税義務の度合いを修正することができるようにすべきである。

カウンシル税割戻しの受給申請

同手当は、その他収入関連の手当とは若干異なっており、カウンシル税手当とカウンシル税との間には特別の関係があることを考えて、同手当の名称変更自体は妥当であると私は信じている。しかし、同手当の名称変更は、単に見た目の問題ではなく、当該割戻しが受給資格のある世帯に確かにできるようにする各ステップを広く認識するという意味もあるのである。したがって、理想的には、受給資格の申請と付与の仕組みを改善する方法の公表と一緒に同手当の名称変更もなされるべきであろう。

図 7.9 では、カウンシル税割戻しには、私の考える主たる目的を達成する力があることを示している。すなわち、低収入世帯のカウンシル税負担を緩和するという目的である。現在の割戻し資格が全て申請されていれば、カウンシル税は最低収入層については、完全に収入に対して累進的なものになるであろう。しかし、このグラフでは、同手当が現実のところ、まだ、その目的を達成していないことを示している。それは、受給資格者の全員が申請していないからである。特に、最低収入世帯の 10%にとって、カウンシル税の収入に占める負担が平均よりも大きくなっている。

²⁴² HMSO, *Local Government Finance: Report of the Committee of Inquiry*, 1976.



243)

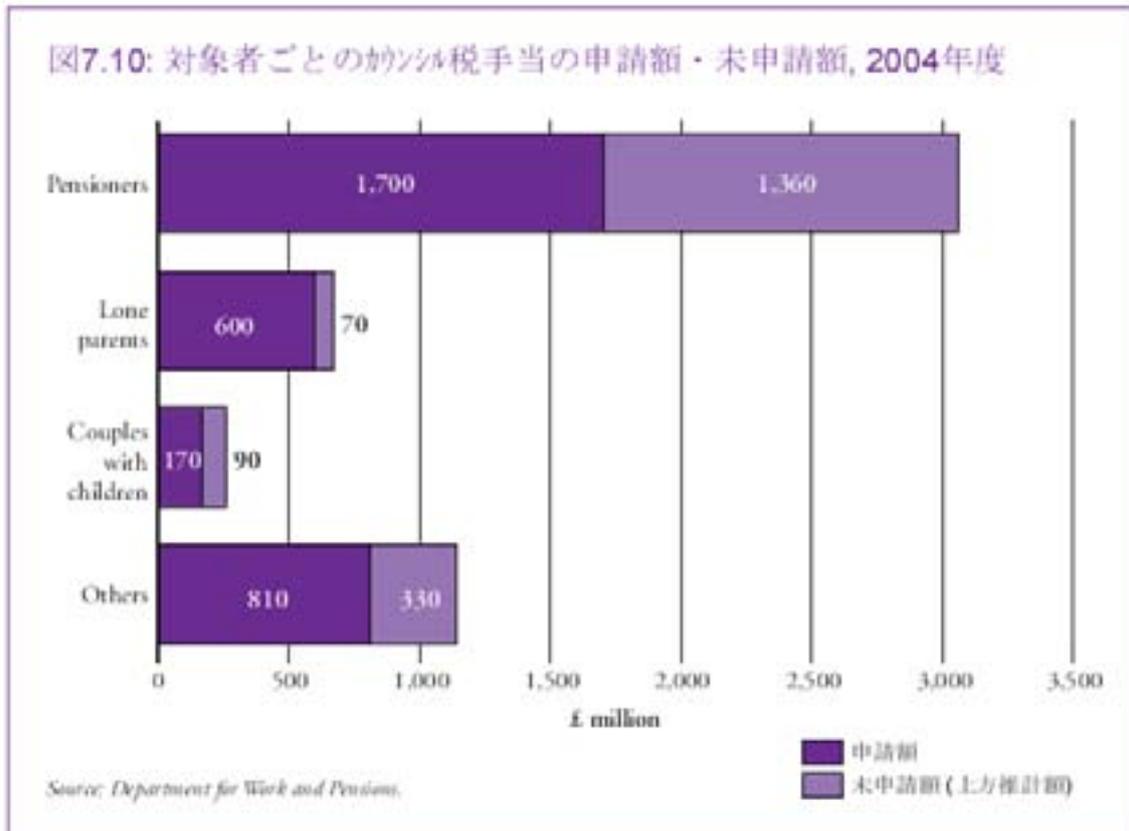
同手当は、最も高い層の申請者にはミーンズ・テストを行う手当であり、最も低い層には申請によっている。同手当の申請受給率は、2004年度では、62～68%であり、近年申請受給率は低下してきており、1997年から8～10パーセンテージ・ポイント下降している²⁴⁴。

申請受給率は、年金受給世帯では53～58%と平均よりも低くなっており、1997年時点と比較すると、11パーセンテージ・ポイントの下降である。会計検査院(the National Audit Office)は、年金受給世帯の同手当受給率が10パーセンテージ・ポイント上昇すれば、およそ47,000人の年金受給者が貧困層から脱することができる、と推計している。重大なのは、未申請分の金額のほとんどが年金受給者のものであるということである。すなわち、雇用・年金省(the Department for Work and Pensions)の推計では、毎年、同手当受給資格者において、高齢者による未申請額が13億6千万ポンドになっている²⁴⁵。

²⁴³ 全ての数値は、脚注28の図表から引用。

²⁴⁴ 現在の申請受給率は直近の数値(2004年度)を基礎にしており、当該数値は、2006年度算定のための収入とカウンスル税データである。

²⁴⁵ Department for Work and Pensions, Income Related Benefits, Estimates of Take-Up in 2004/2005(table 4.2), 近年の政策変更により受給資格世帯数を増加させたが、増加した



申請への障壁

申請受給率が低い理由はたくさんある。自分が割戻しを受ける資格があることを知らなかったり、手当申請者になることへの嫌悪感であったりする。また、申請用紙への記入や申請手続き自体が、簡素化してきたとは言え、多くの人々にとっての障壁になっている。

高齢者支援組織(Help the Aged)は、これまで年金受給者の同手当資格申請にどんな障壁があるかを熱心に調べている。その研究によれば、ある高齢者にとっては手当に対する嫌悪感や受給資格の有無について不確かなことが障壁となっている場合もあるが、極めて多くの人々にとっての障壁は、より現実的なものであり、多くは以下のとおりである。

個々の人々は、カウシル税手当を受け取れるかどうかを調べなければならないことは知っているのだが、実際に出向いて行って申請をしようとなし。つまり、記入すべき用紙が送られてきてはいるのだが、他の書類記入作業をしているうちに、やる気が失せてきたという人々である。(高齢者の支援組織)

高齢者支援組織によれば、申請にかかる労力(28頁の様式を埋めたり、収入や貯蓄額、その他の関係する情報に関する証明書を手入したりする労力)によって、高齢者は、同手当の

分全てが申請するわけではなく、結果、申請受給者数は減少している。しかし、このことを修正しても、雇用・年金省は、同手当の総申請受給者数は、1997年時点と比較して5パーセント・ポイント下降したとしている。

申請をしなくなってしまうのではないかという。そして、同組織が求めているのは、同手当のシステムの再設計であり、同手当が、受給資格のある納税者に対して十分に事前に届くようにするべきである、ということである。また、エイジ・コンサーン(Age Concern)も、同手当がより自動的にできるようにする方法に関心を示しており、これは、高齢者対象のサービスや手当を統合的に進めていく中で検討することとしている。

同手当を管理しているのは地方自治体であり、政府の統計によると、さまざま違いがあることがわかる。たとえば、新規申請者の手続きにかかる平均時間や14日以内に決定された申請者の割合などである。部分的には、この事実は地域の条件の差異を反映している。だが、地方自治体も、コミュニティにおいて、受給資格者の申請受給率を向上させようと様々取り組んできており、その取り組みの多くは、サービスをより統合的に、かつ、アクセスしやすいようにする努力の一環である。この分野における地方での改善行為こそが、同手当の受給がうまくいくようになる大切なものなのである。

申請受給率の向上は、単純なものではない。たとえば、家庭訪問は、あるケースには大変効果的であっても、あるケースには、立ち入った行動と受け止められよう。各地で改善の実践例が示されており、顧客重視の好例が見受けられるところである。それらの事例では、いかなる割戻しの受給も可能になるように支援できるようになっている。以下のボックスは、この好例を紹介したものである。

地域におけるカウンスル税手当の申請受給率向上策

ハルトン・バラ(Halton Borough Council)の「手当特急便(Benefits Express)」は、手当の申請を支援するハイテク、移動、玄関先サービスであり、手当申請にかかる時間を大幅に削減できるようにしている。

当該サービスの目的は、以下のとおりである。

- 手当申請手続きにかかる時間を短縮すること
- 顧客との対面によって、手当申請に関する手続きを簡素化すること
- 住民に対する他の手当についての情報を入手可能にすること
- 同バラにおける手当受給を最大限多くすること
- バラ内の他のパートナーと共同して、手当特急便を通じて提供されるサービスの付加価値を高めていくこと

手当特急便は、同自治体のコンピューター・システムに接続している移動事務所として機能しており、各種サービスを提供するためにバラを回っているものである。

2004年のサービス開始から、申請手続きにかかる時間は、平均して8週間だったのが、48時間未満と短縮されている。当該サービスでは、職員による家庭訪問によって必要な全情報を収集、オンラインで申請手続きを進め、さらに、当該申請に関する判断をその場で対象者に示すようにしている。郵送によって申請者とかかわっていくことで長い時間がか

かっていたが、それが当該サービスでは避けることができ、申請者・職員ともどもプラスチックを軽減されたのである。

ミルトン・キーンズ(Milton Keynes Council)では、手当業務について、顧客重視のフレンドリーな取り組みをしている。職員は、まず、申請者のニーズを最初に聞き、最初に申請者に会った時に当該問題をできる限り解決できるように研修を受けている。この事例の良いところは、顧客の個々のニーズの方が作業の量などよりも重視されているということである。

この取り組みは、たとえば、不要なペーパーワークを減らすなどによってできる限りバック・オフィス機能をなくしていったら、その分で申請の進める職員の増員を行うという自治体の方針にも支援されている。

当該自治体では、6ヶ月の間に、手当申請にかかる平均時間を、63日から25日へと短縮しており、CPA(包括的業績評価)において、この指標では、全国の自治体の下位25%から上位25%へと向上したのである。

ウェールズでも、受給資格者が申請をするように革新的な取り組みをしている自治体が多い。それら取組の中には、4自治体共同で、ソフトウェア事業者と連携し、納税者に電話連絡をして事前に手当受給資格の確認を行っておくなどの事例も含まれている。また、他の事例では、ボランティア・セクターと共同して、年金受給者や少数民族など、カウンセル税手当の申請受給率が低い人々にアクセスを試みている事例もある。イングランドの地方圏でも、さらに改善ができるだろうから、特に、最善の取り組みをしている自治体の経験から学ぶことが重要であろう。

それにもかかわらず、毎年18億ポンドもの同手当が未申請のままであり、低い申請受給の現状は、地方の課題であるとともに構造的な課題でもあることが私には明らかである。割戻しが執行管理されているような方法で当該手当についても構造的な改善が求められるところである²⁴⁶。地方自治体は、市民に接触し、公共サービスと他の受給資格と市民をつなぐという点において、常に重要な役割を演じているが、地方自治体のみが同手当の支給をうまく行っていくことの責任を負っているわけではなく、中央政府は、当該制度の枠組みが妥当なものにする責任を一義的に負っているものである。

年金サービスを通じて手当支給について統合的に取り組むことについて

申請手続きを簡素化して申請受給率を向上させることについては、すでにいくつか取り組みが進められているところである。年金サービス(the Pension Service)では、すでに、電話をかけて来た人には、同手当と住宅手当の双方を年金口座支払と一緒にして、ミーンズ・

²⁴⁶ Department for Work and Pensions, *Income Related Benefits, Estimates of Take-up in 2004/2005*(table 4.2), 2006.未申請額は、2004年推計で13億3千万ポンドから18億ポンドの範囲で公表されている。なお、スコットランドとウェールズを含む。

テストを行うことができるようになっている。電話をかけて来た人(発信者)の詳細情報は簡単な様式に入力されて、当該発信者に郵送されて発信者の署名後、発信者の居住する地方自治体に送られることになっている。これにより、申請者は、同手当のために同じ情報を入力する必要がなくなるのである。

これは、歓迎すべきイノベーションである。すなわち、同じ情報を何回も提供しないで済むようにして、政府が力点をおいて進めていて国民も大きな期待を寄せている統合的サービスに向けた動きである。昨年、12万人の年金口座受給者が、年金サービスから、この方法によって、ほぼ完成に近い同手当の様式を受け取っている。

しかし、この方法では、年金受給資格はあるものの年金口座支払を受けていないで、かつ、同手当の申請をしていない120万人には、申請手続きの簡素化にはならない。現在、こうした人々は、年金口座支払から外れているという点で、年金サービスを通じて同手当の申請をすることはできないのである。カウンスル税手当の申請に必要な詳細、かつ、多くの個人情報がこうした電話の中で提供されたとしても、年金口座支払申請がなされなければ、当該の詳細情報は、年金サービスのシステムには保存されず、同手当のために簡素化した様式にアクセスはできないのである。

このことは、同手当を効果的に支給するチャンスを失わせているという高齢者支援組織の指摘に私は賛成するし、私の理解では、改革のための障壁は一部技術的なものであって、ログ・コールに使用されるソフトウェアを適用すれば解決される問題である。したがって、政府と年金サービスとは、共同して、電話をかけてくる人々が全て、年金口座支払の有無と関係なしに3つの手当を一度で評価できるようにシステムを変えていくべきである。

以上は、積極的な手法であり、短期的に導入できるし導入すべきである。しかし、申請が活発に行われるようにするのは納税者に対する政府の責任であるものの、政府は、申請受給率を劇的に向上させようとすれば困難に直面するであろう。たとえば、年金サービスから入力が終わった様式を受領した年金受給者の中には、ほぼ半数が、当該申請を地方自治体に送り手続に入ることができないからだ。

私は、雇用・年金省が、簡単な申請様式を納税者に送るのではなく年金サービスから同手当の情報を直接地方自治体に渡すことで、より簡素化しようとしていることは理解している。これは、気を使うステップであり、年金サービスが電話発信者の個人の詳細データを証明し、かつ、年金口座振込みがなされることを確認できるようにすれば、同手当のための同じ詳細情報を証明する様式に再度署名をする必要はほとんどなくなるだろう。

勧告 7.7

政府は、年金サービスによって電話をかけてくる人々に対しては、年金口座受給資格のあるなしにかかわらず、全てカウンスル税の割戻しができるようにITシステムを変更することで、カウンスル税割戻しを簡素化させるようにすべきである。

勧告 7.8

申請手続きの更なる改善によって、割戻し申請手続きにおいて年金サービスが地方自治体と直接つながることができるようにすべきである。

政府が、現行のシステムの中で、割戻しを効果的にできる限り完全に執行することができるように段階的に取り組んでいくという点では正しい。しかし、他の手当に比べて同手当の申請受給率が特に低いことと上述したように申請受給への障壁があることを考えると、私は、中期的には、カウンスル税の割戻しの執行方法を全面的に見直す必要もあると信じている。

受給資格の自動的付与

2006年、雇用・年金省と地方自治体職員の共同チームが、カウンスル税手当の自動支給を視野に入れたプロジェクトである「青い空」プロジェクトに着手した。描くモデルは、歳入庁や関税局を含む政府諸機関においてデータをシェアして、各世帯の同手当受給資格を評価して、その評価を基礎に申請手続きを始めるというものである。個々人が申請手続きを自ら行うのではなくて、手当が支給されるようになってから、当該評価済みのデータの妥当性検証が求められるということである。申請に対してはリスクアプローチを採用することで各事項の証明について要求される内容は最小限にする。そして、全部の証明が求められるのは、受給資格の境界線上にいる者か、又は、現状について不確定な部分が多分にある場合かのどちらかにする。

雇用・年金省職員は、今、年金サービスとともに、データを収集して当該データを同手当や年金クレジットや住宅手当申請の手続において使用することを検討するプロジェクトに取り掛かっているところである。この取り組みが進めば、最終的には、各家庭へのカウンスル税課税額は、割戻し額を差し引いた額で示されることになる。だが、計算に用いられた詳細データが誤っているならば、政府に情報を提供する責任は各世帯に残ることになる。

受給資格をより自動的に与えようとするれば、リスクを考えざるを得ない。申請資格に対する評価をより簡素化しようとするれば、不正に対するリスクが高まることを政府は考えなければならないのである。それは、同様の手続が、カウンスル税手当だけでなく住宅手当などにも適用されるのであれば、特にである。政府は、手当に関する不正が起きないようにする責任があるのだから、こうしたリスクに対しては十分に注意を払おうと考えているだろう

それにもかかわらず、不正を防ぎたいという思いと、真に受給資格のある世帯が受給申請できないようなものになっていないかという懸念との双方がある。現行のシステムでは、納税者にとって簡単にアクセスできることよりも100パーセントの正確性の方が重視されているようであり、それによって、カウンスル税の持続可能性が重要であるという点から

は、決してカウンスル税手当の件は正しく機能はしていないだろう。自動的、かつ、リスク・アプローチを取るシステムであれば、よりユーザー・フレンドリーであろうし、リスク・アプローチでは多少のエラーが出ようとも、自治体の資産税をしっかりと支えるカウンスル税手当にとって申請受給率の改革がしやすくなるだろうというのが私の考えである。

私は、この自動化に関する初期の方向性を強く支持し、かつ、政府には、その遂行を緊急事項として取り組んでいただきたい。また、この改革が進めば、政府の同手当の取り扱いにおける哲学的な改革であると私は認識している。同手当を選択的な手当として申請者の責任とするのではなく(求職者手当のように他の手当においては妥当なのであるが)、同手当の受給資格は自動的に与えられるものとなるのである。この改革は正しいし必要なものであると私は信じているし、現行、選択性の手当として同手当が膨大な受給資格者にうまく届いていないという点から、カウンスル税そのものの公平感を損なっているのである。

この方法で申請受給者数を増やそうとすれば、政府にはコストがかからないという訳には行かない。未申請金額は現在のところ多額であり(2004年度で18億ポンド)、同手当の申請受給額が増加することで、他のところに充当される財源は明らかに減少することになるだろう。それにもかかわらず、私から見て明らかなのは、カウンスル税割戻しシステムを成功させれば、特に、受給資格のある年金生活者に割戻しが届けば、今後のカウンスル税は磐石たるものになるのだから、優先的に取り組むべき事項である、ということである。

勧告 7.9

各大臣は、各機関の間でデータをシェアして、カウンスル税割戻しを受給資格のある人々に事前に行えるように検討すべきである。そのことにより、カウンスル税手当の申請受給率の段階的改革が達成される。

3) カウンスル税手当の受給基準：改革の選択肢

申請受給率を向上させることは、確かな前進であろう。しかし、完全に現在の受給資格者が申請受給したとしても、収入に対してカウンスル税負担がまだ比較的重い世帯もあるだろう。本調査のための推計では、年金受給資格のない極めて多くの世帯がカウンスル税の重い負担に直面していることがわかる。ほぼ20万人もの人々が、純世帯収入に占めるカウンスル税の割合が10%を超えているが、手当の受給資格がないことになっている。こうした世帯の中で、70%が収入で下位2層に入る人々であり、その4分の1が貯蓄額が2万5千ポンド以下である。

マイケル・オートンがジョセフ・ロウワンツリー財団のために行った研究²⁴⁷では、200万世帯がやっとの思いでカウンスル税を支払っていることがわかる。こうした人々は、ほ

²⁴⁷ Orton, 2006.

とんどが A から C の価格帯家屋に居住する低収入世帯である。しかし、低収入世帯は、現在の価格帯全てに分布しており、F から H の価格帯でも少数ではあるが平均収入以下であり、苦勞して同税を支払っている。オートンの推計は、カウンスル税支払勧告を受けた世帯数を基礎としており、それは、カウンスル税支払が困難な世帯を示す指標の一つに過ぎない。この取り組みは、カウンスル税を払おうと努力し何らかの理由で勧告を受けた人々を除外し、一方で、払えるのにもかかわらず、はらおうとしなかった人々を含んでいる数値となっている。それにもかかわらず、現在では、カウンスル税の負担の高すぎる世帯のあることを示すものである。

私の考えでは、カウンスル税手当受給基準は、より緩やかであるべきであることを示す強力な事例もある。カウンスル税は、現行の同手当受給の境界線のちょうど外にいる世帯、あるいは、貯蓄額が同手当の「資本制限額」を超過してしまい収入が「申請可能な額」を超えているような世帯にとっては、その負担が比較的重くなりがちであるということは明白である。

私は、現行の受給資格ラインの案について、数多く考えてみたが、その一部を挙げると以下のとおりである。

- 年金受給者には、資本上限を上げるか撤廃すること。これにより、貯蓄額によって割戻し受給資格から除外されてしまっている数多くの年金受給世帯を減少させる。さらに、これによって、資本上限が貯蓄へのペナルティにならないようにすることで、手当受給資格が退職のための貯蓄に対する逆インセンティブにならないようにすることになる。
- 資本下限額を上げること。これにより、1万ポンドの貯蓄とその利子までは、受給資格目的から外されることになる。そして、
- 「申請可能額」を引き上げること。あるいは、年金受給者と勤勞世帯の双方の収入閾値を引き上げること。これにより、カウンスル税納税義務は、収入面で少し高くなる。申請可能額の引き上げは、モデルによれば、5パーセントから10%の間である²⁴⁸。

その他手当との連携

カウンスル税手当の受給基準を変えようとするれば、政府は、他の収入関連の手当にどのような影響があるかを検討する必要がある。現在では、同手当は、貧困対策を目的とした政策に広く貢献すると考えられており、その意味では、住宅手当や収入援助、年金貯蓄の閾値は、同手当での閾値と歩調をあわせることになる。しかし、手当が異なれば適用される閾値も異なっている。特に、年金貯蓄には、上の資本制限閾値がない。

受給基準をそろえることは、手当システムにわたる一貫性という点で利点のある考え方である。異なる手当に異なる基準を設けることは、申請者を混乱させてしまうリスクをは

²⁴⁸ 「申請可能額」の現金価値は、対象によってさまざまである。詳細は、付録 C を参照。

らんでおり、申請受給率を向上させるために簡素化しようとしている取り組みに反することになる。しかし、実際には、全手当の閾値を一斉に上げれば、カウンスル税割戻し基準を別々に改革するよりも、政府はよりコストがかかってしまうだろう。政府は、継続して統一步調を取ることによる財政的コストと、複雑になってしまうというリスクとのバランスをとろうとして現実的な選択肢を選ぶということになる。年金貯蓄に向けた資本的閾値の事例では、退職に備えて貯蓄をさせるためのインセンティブのように、完璧に閾値を維持しようとする試みよりもウェイトが高くなってしまうものもある。

私は、同手当は、カウンスル税の負担を緩和するための特別のメカニズムであると第一に考えている。手当でなく割戻しとして認識されると、同手当は、住宅手当とともに地方自治体の管理によるにもかかわらず、合理的に考えれば、一連の収入関連の手当からは引き離されてしまうことになる。他のメカニズムが特定集団における貧困に対処するために用いられるという事実をもって、同手当の改革のブレーキにはならない。この改革は、それ自身、カウンスル税の持続可能性を高めるためのものであるという点で正しいということを私は信じている。

貯蓄額閾値と年金受給者

受給基準の変更を検討しようとする私の当初の考えは、年金受給者に焦点を当てていた。それは、年金受給者のほとんどが定収入によっていることと、これまで、私に対して最も多くの意見を表明してきているからである。本調査のために実施されたサーベイや公開審議会などからわかることは、カウンスル税の公平性について最も強い懸念を表す集団は高齢者であるということである。

資本制限を変えることで、年金受給世帯の極めて多くが手当の受給が可能になるだろう。表 7.1 では、異なる方法で資本的閾値を変化させる場合のコストと世帯の収入増見込を平均して示している。ここでの改革案は、年金受給者の貯蓄額制限に集中した。モデルの示すところでは、貯蓄額の大部分を高齢者が保有しているため、勤労世代の世帯で資本閾値の変更によって利益を受けるのはごく少数になるだろうということである。このモデルの全容は、他の改革案の検討も含めて、付録 C に掲載されている。

表 7.1 年金受給者に対するカウンスル税手当貯蓄額閾値改革のコストとインパクト²⁴⁹

	同手当コスト	便益を受ける 見込世帯数	週平均利益 既存資格者	週平均利益 新規資格者
資本上限を年金受給者当たり 5万ポンドに引き上げ	195 百万 ポンド	37 万年金 受給世帯	不明	10.10 ポンド
資本上限を年金受給者当たり 5万ポンドに引き上げ かつ、 下限を 1 万ポンドに引き上げ	260 百万 ポンド	104 万年金 受給世帯	1.20 ポンド	10.00 ポンド
上限を廃止	220 百万 ポンド	42 万年金 受給世帯	不明	10.00 ポンド

上記の表からわかることは、貯蓄上限を 5 万ポンドに引き上げることで、現在、貯蓄額を理由に同手当の受給資格がない年金受給者の多くに対して、平均して週に 10 ポンドの割戻し益が生ずるといふ、きわめて大きな影響を与えることになる可能性があるということである。この変更によって、およそ 37 万人の年金受給世帯が同手当の受給資格を得ることになるのである。閾値を廃止することで、おおよそ、5 万の年金受給世帯が平均して同額の割戻しを得ることのできる受給資格者となる。下限を修正することでは、数多くの既存の受給資格世帯に対して、割戻し額に若干の変化がある。上限だけの変化に比べて、この方法を適用した場合には、ほぼ 3 倍の世帯に影響があるが、多くの世帯に対する便益は小さいものであり、平均すると週に 1.2 ポンドである。下限を変えるための追加コストは、個々の世帯へのインパクトの点からはあまり考えられないようである。

これら変更によるコストは、申請受給率によるけれども、非常に大きなものである。どのようにターゲットを定めていようと、現在、カウンスル税負担の比較的大きい世帯には支援になるだろうし、ある年の 8 億ポンドを下回るコストで、年金受給世帯に対して一度限りで 200 ポンド支給(2005 年予算ベース)されることになるのである。

収入閾値と勤労世代の世帯

本調査に対する意見の中には、勤労世代の世帯に対するカウンスル税と同手当受給基準の変更がどのようなインパクトがあるかを見るべきであるという意見もあった。カウンスル税の納税義務は比較的低い収入から発生するために²⁵⁰、勤労世代世帯にとって、割戻し受給資格に関する収入閾値は非常に重要である。この点から、勤労世代世帯に対する指標

²⁴⁹ 全コストは、新規受給資格者が全て申請受給したとして算出(付録 C)。同手当の変更は、スコットランドとウェールズの受給資格にも影響があるため大ブリテン島で算出。

²⁵⁰ カウンスル税の納税義務は、世帯の構成によって様々である。たとえば、25 歳以下の単身世帯の収入閾値は週 45 ポンドであり、年金受給夫婦であれば、およそ、週 175 ポンド、子どもが 2 人いる夫婦であれば、週 200 ポンドとなっている。

がモデリングされている。このモデリングの詳細については、ここで採り上げなかったいくつかの改革案とともに付録 C に掲載されている。

表 7.2 勤労世代に対するカウンスル税手当収入額閾値改革のコストとインパクト²⁵¹

	同手当コスト	便益を受ける 見込世帯数	週平均利益 既存資格者	週平均利益 新規資格者
勤労世代世帯の収入閾値を 5% 引き上げ	60 百万 ポンド	98 万年金 受給世帯	1.20 ポンド	0.90 ポンド
勤労世代世帯の収入閾値を 10%引き上げ	130 百万 ポンド	110 万年金 受給世帯	2.30 ポンド	1.70 ポンド

上述の改革案では、カウンスル税納税義務が発生する時に、収入水準において一度だけ上昇することが示されている。この特徴を変えることで、個々人の得る額は少なくとも多数の人々が閾値に達する可能性がある。さらに重要な点は、収入の増加に伴って割戻しが受けられるように、閾値も高くなっていくということである。年金受給者や単親者には、近年になって、収入閾値の上昇を肝要に行っているところである。

カウンスル税の割戻しは、貧困への対処や勤労世代世帯における勤労意欲の喚起には最適の手法ではないかもしれない。こうした課題は、カウンスル税の問題を超えてより広く対処すべきこれらの課題は、本調査の範囲を超えているものである。したがって、私は、収入による受給要件額の変更については勧告しないことにする。

勧告 7.10

政府は、カウンスル税割戻し受給資格の貯蓄額制限を、年金受給者にとっては、5 万ポンドまで引き上げるべきである。

勧告 7.11

政府は、時間をかけて、年金受給者の同手当受給資格の貯蓄額制限を撤廃し、年金貯蓄の受給基準にカウンスル税割戻し閾値とが一致するようにすべきである。

カウンスル税負担を緩和するためのその他の改革案

カウンスル税手当は、各世帯のカウンスル税納税義務を世帯の条件を考慮して修正していく主たるメカニズムであり、同手当を改革することがカウンスル税に関連する様々な苦境に対処する最初的手段なのである。しかし、政府は、苦勞してカウンスル税を支払って

²⁵¹全コストは、新規受給資格者が全て申請受給したとして算出(付録 C)。同手当の変更は、スコットランドとウェールズの受給資格にも影響があるため大ブリテン島で算出。

いる人々を救済するために他の改革案を検討することも可能であろう。仮に手当改革のコストが改革実施に際して障壁となっているのであれば、これらの他の改革案は、検討に値すべきものなのではないだろうか。

収入にリンクした割戻し

たとえば、アメリカの州政府には、「回路ブレーカー」という名称の割戻し制度を採用しているところがある。これは、資産税の収入に占める割合が一定割合を超える場合には、当該世帯は資産税の支払をしないのと同じになる割戻し制度である。同様のスキームがイングランドで可能かどうかを、私は検討した。この種の割戻しをするのであれば、所得税との調整が必要になってくるだろうから、当該割戻しを請求しようとする納税者は、財政年度終了後に総所得が分かった段階で、年に一回調整をすることになる。住居コストやその他の要素を勘案することは当該スキームを非常に複雑なものにしてしまうし、おそらく、悪用されることにもなるだろうから、世帯全収入に対して適用しなければならないだろう。アメリカにおいても、そのようなシステムは、カウンシル税手当型のメカニズムと一緒に存在していない。しかし、イングランドでは、そのシステムは、カウンシル税手当の補完として活用可能であろう。そうすれば、各世帯は、まずは、同手当の申請をしなければならないことになる。これ自体は、「回路ブレーカー」スキームの利点でもあろう。国民に説明しやすいし、申請受給資格の促進をするテコとなる可能性もある。

全世界帯収入の10%を超えるカウンシル税の割戻しを全てにおいて行えば、2006年度数値で、おおよそ1億ポンドかかり、35万世帯が恩恵を受けることになる。この数字は、収入区分で下から2つ目にはいる世帯の70%に相当する。割戻しを受ける世帯のほぼ50%が年金受給者であろう。カウンシル税が今後も平均収入よりも早いペースで上昇し続けるのであれば、これから、割戻しコストも上昇することが考えられる。

年金受給者が家屋所有者である場合の支払猶予

支払繰延制度を採用している国もあるが、そうした国々では、株式を保有する年金受給者に対して、当該株式が売却されるまで資産税の支払義務を繰り延べるといえるものである。たとえば、カナダのブリティッシュ・コロンビア州では、60歳以上等の自宅所有者に対しては、1974年から、繰延制度を適用しており、これまで、税の繰延を利用した者は11,000名に及ぶという。家屋保有者は、当該家屋の評価価額の少なくとも25%にあたる株式等を保有していなければならないが、当該家屋が売却された場合には、繰り延べた額にかかる利息を支払うことになる。

資産譲渡商品は、すでにわが国においても、民間部門の金融業者から入手可能であり、理論的には、カウンシル税の支払や他の目的に使用することはできる。財務サービス庁(Financial Service Authority)は、資産譲渡商品を規制しており、このオプションを受領する者には証明書を提供しているところである。高齢者に対して、これらのスキームの適正

性に関する疑義について、いかに注意を喚起しても、特に、譲渡される額が比較的少額である場合であれば、取引コストの方が資産譲渡益を超えてしまうこともあろう。公共政策調査機構(the Institute for Public Policy Research)は、ケースによっては、資産譲渡に関する提供者からのアドバイスの質が低く、誤った売却を惹き起こすリスクがあることを示唆している²⁵²。カウンシル税を苦勞して支払っている低収入の家屋所有者に対して、資産譲渡の適当な機会を現在提供できているのかどうか、疑わしいところである。

資産譲渡は、全ての家屋所有者にとって、妥当な選択肢であるとは考えられないし、適用するかどうかは個人の判断の問題である。しかしながら、ジョセフ・ラウンツリー財団が示唆しているように、相続に対する対応は変化しており、人々は、生きている間に富を消費して少なくしてしまっている傾向が強まってきている²⁵³。人によっては、譲渡家屋資産は、高齢になってからの納税義務を果たしていくために魅力的な方法なのかもしれない。

カウンシル税にリンクした資産譲渡スキームは、理論的には、地方で運用可能であろうが、国家的スキームの運用においては規模の経済があろうから、財務サービス産業と共同して行うことになるであろう。この点では控えめと言える先例があり、たとえば、家屋所有者が入居型ケア施設には入り、当該家屋が売却されるまでの間、当該施設の料金を繰り延べるなどである。カウンシル税のための資産譲渡は政府の社会的ケアや家屋資産を含む個人資産によって部分的に決まるケア手数料に関する政策と連動するように、慎重に検討しなければならないだろう。

4) 結 論

前述のように、カウンシル税は破綻していないと私は結論付ける。重大な弱点はあるものの、重要な強みも有しており、それら強みはそれ自身保持されるべきであり、あるいは、長期的には、他の地方税や利用料金とともに保持されるべきなのである。この結論は、カウンシル税手当が、最低収入世帯の納税義務と支払能力との間のリンクとなって機能しているという前提で、一定程度言えることである。

同手当は、現在、その役割において、部分的にしか成功していない。それは、申請受給率が低く、年金受給者における同手当の申請受給率は特に問題となっているからである。したがって、カウンシル税手当の支給を改善する新たな取り組みが求められているところである。雇用・年金省は、地方自治体や年金サービスと共同して、この分野での作業を開始したが、今、できる限り迅速に進めなければならない。

また、同手当受給基準にかかる改革もある。最優先課題として、政府は、年金受給者に対して、貯蓄限度額を引き上げるよう行動を起こすべきである。現在では、当該限度額は中位に設定されているため、退職時に備えて貯蓄をする者を罰するような仕組みになっているのである。

²⁵² Maxwell, D., and Sodha, S., ippr, *Housing Wealth: first timers to old timers*, 2006.

²⁵³ Joseph Rowntree Foundation, *Attitudes to Inheritance in Britain*, 2005.

申請受給率を上げて、受給資格を拡大すれば、かかるコストは政府が（すなわち、納税者が）負担することになる。しかし、カウンシル税における不公平感という問題に対応しようとするのであれば、これらの改革は必要であると私は考える。中期的には、カウンシル税の改革は、前述したように、多くの低収入世帯の納税義務を少なくしていくことによって、手当支給額を節約することで相殺することができよう。

4 地方所得税

他の国々の地方所得税

カウンシル税は、改革すべき点もあり中期的には資産評価も最新の数値にされなければならないにしても、堅実な地方税であり維持していくべき、ということを本章では論じてきた。だからと言って、長期的に地方財政制度のさらなる改革を排除しているわけではない。直近の焦点はカウンシル税手当とカウンシル税を安定させるために財政圧力をどう管理するかという点にあるが、将来的には、改革を順次進めていく過程で、地方課税のバランスについてさらに広い視点で考えることになる。

カウンシル税の代替策と地方政府にとって他の補完的な歳入源候補を検討することも私に付託された事項である。いずれの点においても、地方所得税(local income tax: LIT)は、地方財政に関する議論で際立った議論がされてきており、それは、公式の意見提出の場やフォーカス・グループ、調査への回答においてもなされてきているものである。したがって、私は、地方所得税をイングランドに導入する可能性について、カウンシル税と平衡して、又は、カウンシル税の完全な若しくは一部の代替としてという観点から詳細に調べてみた。

本節の内容は以下のとおりである。

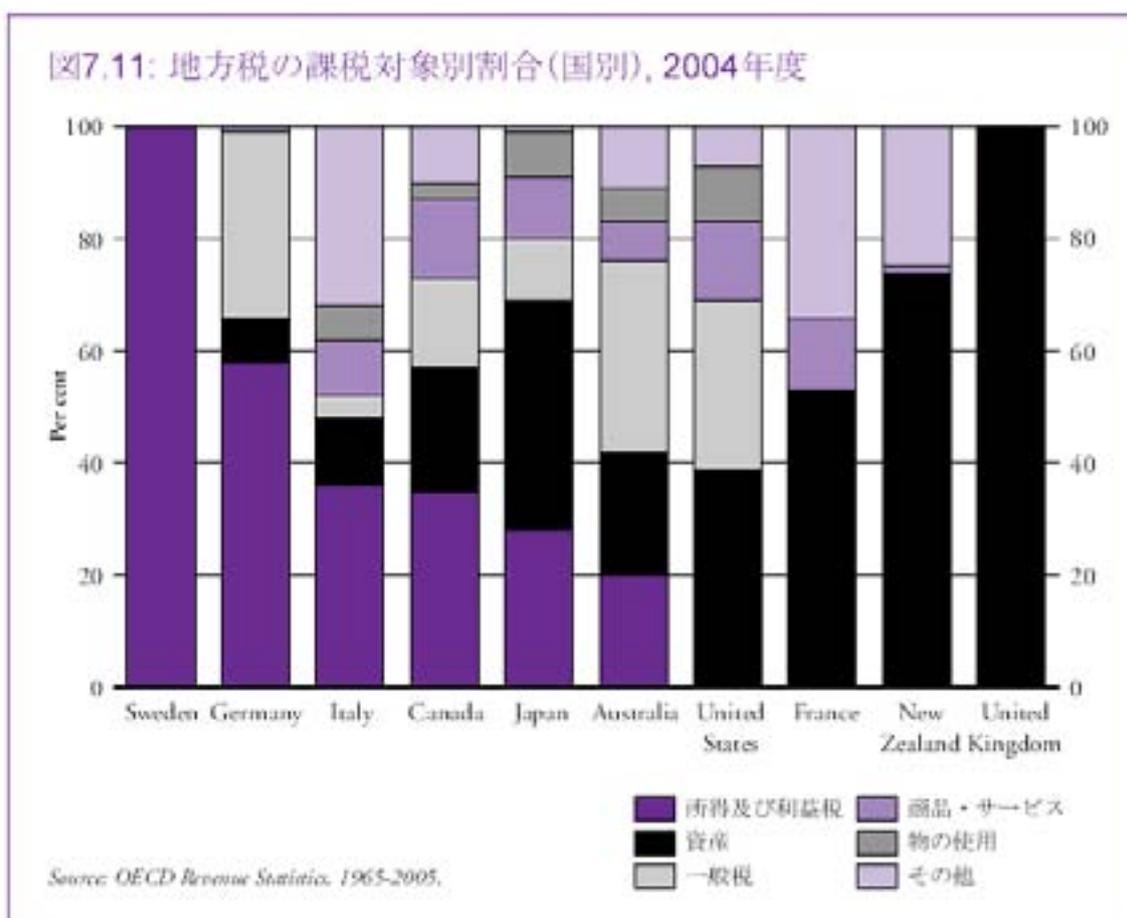
- 資産税から所得税に移行すると、どのようなインパクトがあるかについて、納税者へのインパクト、特に国民の公平感の点でのインパクト、そして、地方歳入と地方財政制度への意義の点から検討する。
- 地方所得税の設計を巡る数多くの疑問点を議論し、こうした税を制度設計することの複雑な要素は何かを探る。
- イングランドにおける地方所得税のモデリングの成果を示す。それには、カウンシル税との完全な又は一部の代替をするのに、どの程度の税率が必要になるのかという議論も含まれる。
- 地方所得税導入を巡る実務的な論点であるコストや導入スケジュールなどに関する疑問について答える。

本章で焦点を当てるのは、地域ごとの異なる所得税の導入、すなわち、地方自治体に税率設定権を付与することの可能性である。しかしながら、以下に論じるような地域ごとに異なる設計をしなくても、地方所得税収が地方政府の財源確保に貢献できるようにモデル

を設計することも可能であろう。第 9 章では、地方公共サービスに対する中央政府からの財源移転について広く眺める中で、その他の選択肢も検討する予定である。

1) 地方所得税議論の背景

地方所得税は、他の諸国において、地方政府の財源として比較的広く採用されている税であり、2004 年現在で、EU の 15 カ国中、3 分の 2 の国々に存在している。その他、日本、カナダ、アメリカの 7 つの州でも採用されている。また、図 7.11 に示すように、英国の資産を基礎とする地方税とスウェーデンにおける収入を基礎とする地方税のように、単一の地方税だけを歳入源としている方が、比較的珍しいのである。



英国における地方所得税

レイフィールド委員会(Layfield Committee)は、1976 年、地方所得税の検討を行い、その結論は、地方自治体にとって「唯一の実現可能な新しい収入源」であり、政府は、新たな地方自治体の収入源として必要であることを判断すべきである、というものである。レイフィールド委員会の前にも、20 世紀の間、様々な点で、このような税が検討されてきた

が、1901年の地方税に関する王立委員会(the Royal Commission on Local Taxation)や1914年のケンプ委員会(the Kemp Committee)のような過去の検討機関によって否定されてきた。

財源配分レビュー(the Balance of Funding Review)でも、地方政府の歳入増に向けた財源配分のシフトの点からも、ビジネスレイトの地方税化に加えて、地方所得税は、主たる選択肢であると指摘している。レイフィールド委員会も財源配分レビューも、資産税に加えて新たな地方税として地方所得税を採用することの利点を見出しており、そうすることで、より多くの財源が地方で収入・支出できるようになって、自治体は自らの財政についてより直接的にアカウントビリティを果たすことができるようになる、としている。その意味では、アカウントビリティの観点から地方所得税に特別な要素はない(事実、源泉徴収制度により管理されれば、カウンスル税に比べて地方所得税は可視性が高いわけではないから、アカウントビリティの点からのインパクトは低くなるという議論も出るだろう)。だが、アカウントビリティを高めるような方法で地方所得税を実施することも可能ではあるう。

その他の研究では、地方所得税の採用について、実務的な点と原則的な点のいずれかから疑問を呈するものもある。地方所得税が再度検討されたのは、1981年の地方税に関するグリーン・ペーパーであるが、この中では、国税である所得税制度を通じて地方所得税を管理するとコストがかかり非常に複雑になるだろうとしている²⁵⁴。近年では、ピーター・バート卿のスコットランド内の独立委員会が、勤労意欲へのインパクトを含む懸念や所得への課税は英国の全税収において比較的大きな割合を占めているという事実を照らして、スコットランドに地方所得税を導入することは妥当ではないと結論付けている。²⁵⁵

地方所得税を支持する人々は、地方財政制度への導入において、以下の3点の利点があることを強調している。第1に、所得税は、納税義務に支払能力がより密接に反映されるという点で、資産税に比べて「より公平」であるというものである。第2に、財源配分のシフトを通じて地方政府のアカウントビリティと裁量を向上させることに関心のある人々は、資産税とともに地方所得税を導入することで、地方自治体が中央政府からの補助金に依存する割合が低くなるという前進が見られることを論じる。第3に、弾力性のある地方税を導入することで、地方財政が長期的に見て、より持続可能なものになる、とする意見である。

私は、地方所得税がわが国でいかに機能するかという点での実務的な問題を詳細に検討することに加えて、これら3つのハイレベルな議論についても検討してみた。

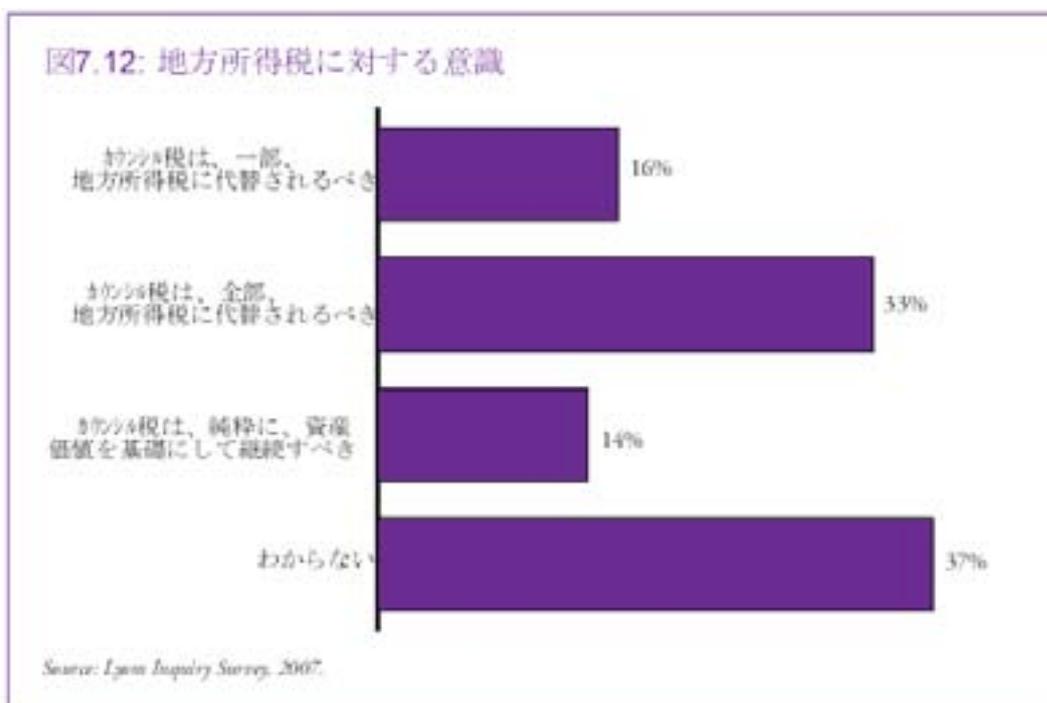
2) 公平性と地方所得税の納税者に対する意義

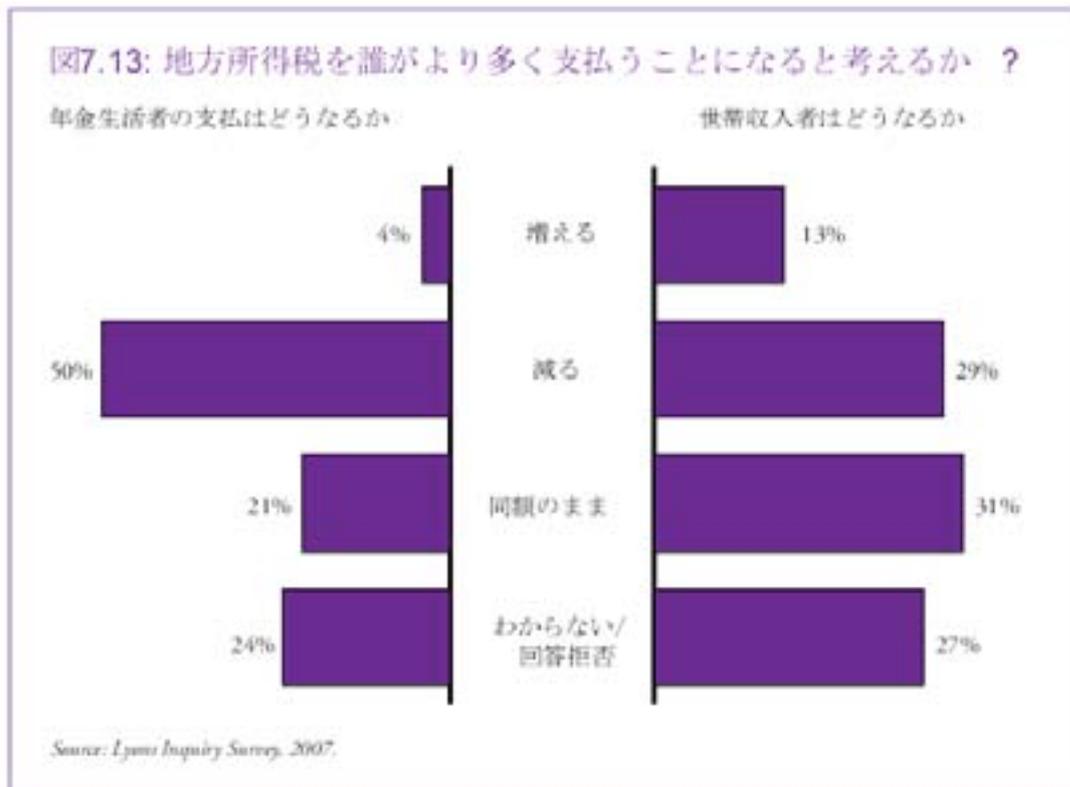
²⁵⁴ *Alternatives to Domestic Rates*, HM Stationery Office, 1981.

²⁵⁵ Local Government Finance Review Committee, *A Fairer Way*, 2006.

地方所得税についての世論

調査結果では、カウンスル税は地方所得税に代わった方がよいとする考え方に賛同している人々が多いことを示している。すなわち、本調査が委託したサーベイへの回答者の半数が、カウンスル税は地方所得税と一部又は全部代替すべきであると回答している。しかし、この賛成意見は、地方所得税によって回答者の課税額がどうなるかを正しく理解した上での賛成ではないようである。回答者の10人に4人が、地方所得税について何らイメージを持っていないことから、地方所得税を巡る議論は、国民にとってなじみのないものであるようだ。そして、年金受給者にとって所得課税への動きの方が良いだろうと考える一方で、比較的少数の(13%にすぎない)人々は、支払額が増えるのではないかと考えている。





公平性

事実、資産課税から所得課税へと転換することは、税負担が退職世帯から勤労世代へと移行するという重大な転換を意味することになる。本章の最初の方で示したように、カウンスル税の納税義務は、成人後人生に渡って生ずるが、個人の所得税や付加価値税の納税義務は、主に、勤労時代に集中することになる。したがって、カウンスル税を所得税に代えるという意思決定においては、退職世帯の税負担が平均すれば低くなり、若い世帯の負担が大きくなるということについて、必ず、政治的判断が求められることになる。

再度、問題となるのは、公平性の定義、あるいは、「支払能力」をどのように適用していくか、という点である。仮に所得が支払能力を示す唯一の指標であれば、この税の転換は、公平なものとなるであろう。しかしながら、この論は、他の重要な要因を無視しているのではないかと私は懸念するのである。たとえば、比較的所得は慎ましくもたくさん貯蓄や不動産資産があるような年金受給世帯が、当該世帯よりも所得は高いものの他の資産は持っていないような若い家庭の税支払額よりも少なくなってしまうのではないか。この点に照らせば、資産課税を止めて所得課税に代えることが公平であるということに疑念がある。実際のところは、この代替では、単に、ある種の不公平感を別の不公平感に代替することになるのではないか。

徴収の容易さと可視性

本調査のためのフォーカス・グループの参加者も、カウンスル税と比較して所得税の支払いについての実際の経験を巡る問題を提起している。ある参加者は、税源で税を徴収する方がカウンスル税の現行制度よりも単純であると感じているが、そうするためには、各人に、最も妥当な支払方法を積極的に決定して組み立てていくことが求められる。所得税の支払方法では、人々の週単位・月単位の税源から差し引いているため実感があまりない。

私は、所得税が支出されているというように考えていない。なぜならば、税引き後の純額で給与支払が行われているからである。したがって、皆、税のことは忘れていて、所得税は支出のように感じない。(フォーカス・グループ参加者)

他の参加者の中には、地方所得税が「ステルス税(見えない税)」として運営されるのではないかと懸念をする者もいた。特にカウンスル税と平行して導入される場合である。それにもかかわらず、所得課税と資産課税の公平性の問題は、双方の税における重複するテーマである。

3) 地方財政制度における地方所得税の意義

弾力的な地方税？

資産課税から所得課税へと移行すれば、地方財政制度に根本的な影響があるだろう。第1に、所得税収は、地方財政制度に対して自然弾力性を付与することになる。毎年、税率を上げる必要がなくなる可能性もある。その代わり、人々の稼ぎが増えれば税収も増え、あるいは、勤労者が増えれば税収も増えるからである。しかし、このことは、同時に、これまでよりも自治体が不確実性にさらされることを意味する。不況期には税収も落ちるからである。弾力性の利点を取ろうとすれば、自治体は一方でリスクにさらされることにもなるということである。

もしも地方所得税が導入されれば、時の政府は、地方自治体がこのリスクに関して上手に予算編成できるような手段を検討することが求められるだろう。その中には、年間を通じた柔軟性と複数年度にわたる補助金額の確定なども入れておく必要がある。他の国々の中には、このリスクをうまく処理している国もある。たとえば、デンマークでは、中央政府からの補助金を巡る年間の交渉において、地方歳入の期待伸び率が勘案されており、地方税収が下降している時期には、中央政府による補助金の「上乘せ」が行われることもある。

地方所得税は弾力性が高いということを誇張しすぎないことも重要である。私のリサーチの示すところでは、所得課税の弾力性は利点ではあるものの、一方で、地方所得税の場合、カウンスル税で経験したような圧力と無縁ということではないからである。本調査のために行ったモデリングでは、事実、基本税率による所得税収は、カウンスル税よりも税

取増が緩やかであるということが示唆されているのである²⁵⁶。支出要求額がこの弾力性による税収を上回ってしまう場合には、地方所得税率には増加圧力がかかるであろう。

したがって、近年カウンスル税によって対応されていた支出の伸びを地方所得税が対応することを期待するのは、現実的ではないのではないだろうか。そうしたところで、引き続き税率上昇が行われるであろう。地方所得税率の上昇圧力は、間違いなくカウンスル税課税額の上昇と同様に議論となるであろうから、所得課税であろうと資産課税であろうと、持続可能性を阻害するような圧力の下に地方税をさらさないように、財政制度全般が運用されることが肝要なのである。

所得課税からの収入は、徐々に税率を上げていく税と同様であって、基本税率のみの場合よりも税収は大きく伸びる傾向がある。所得税収は、弾力的な収入フローとして、地方自治体に割り当てられるものである。この点については、第9章でしっかりとした議論をする。

補助金制度を地方所得税に合わせること

カウンスル税から所得課税への移行、あるいは、両者の組み合わせをすることで、自治体ごとに期待税収は異なってくるという結果になろう。たとえば、退職者が多いか、低収入世帯の多い地域では、所得課税の課税標準は平均を下回っており、一方で、低い価格帯家屋の多い地域は、資産よりも大きい課税標準を所得に求めようとするだろう。いかなる地方税の変更も、自治体の「課税力」の型を変化させることになるだろう。このことは、中央政府が、課税標準のばらつきを補償し続けたいとするのであれば、十分な均衡化補助金財源が必要になるという意味でもある。

財源配分レビューでは、もしも地方税が所得ベースになるのであれば、所得課税の課税標準は、カウンスル税の課税標準に比べて地域間の偏在が大きく、したがって、均衡化補助金への期待はより大きく厳しくなるであろう。さらに、高い課税標準を持つ自治体は、また、高い所得課税標準も持っている傾向にあるから、もし、財源配分を地方自治体側にシフトさせるような方法で地方所得税が導入されるのであれば、地方自治体間の課税標準の差異は拡大されることになるだろう。

4) 地方所得税を設計する

地方所得税を理論的に検討するとともに、私は、実際に機能させることができるかどうかという点について詳細に見てみた。この点では、たくさんの検討すべき重要な課題がある。新たに地方所得税を設計しようとして全ての要素をカバーしようとしたわけではなく、また、以下に述べる全ての要素に対して確かな回答を出したわけでもないが、本節の目的

²⁵⁶ このモデリングの詳細については、付録Cを参照のこと。

は、これらの課題の複雑な部分を引き出して、地方所得税実施にあたり答えを出すべき主要な問題を浮き彫りにすることである。

制約要因

所得に対する地方税を創設する権限を獲得するためには、当該権限をどのようなものにしていくのか、どこまでを権限の範囲内とするのかについて決めておくことが必要であろう。たとえば、スコットランド庁(Scottish Executive)には、所得税の基本税率にかかる限定的な権限があり、英国内の基本税率に対して、3%以内で増減できる権限がある。

地方所得税が地域間で異なる場合には、最低限度の税収を確保しつつ地域間の不公平な税率競争をなくすために、または、行き過ぎた増税のないことを納税者に確認するためにも、同様の制約が課せられることになろう。たとえば、地方自治体には、標準地方税率を変化させられる権限が与えられるか、あるいは、地方税率をいくつか示して、その中から選択できる権限を付与するなどの方法である。しかしながら、中央政府には、閾値や割引率などのような国統一の何らかの変数設定のできる権限が与えられて、それぞれの地方税率による実際税収に影響を及ぼすことができるようにするのであろう。

税率設定できる自治体

どのレベルの自治体であれば税率設定ができるのかを決定しておくことも、特に二層制地域においては、必要であろう。私の考えでは、地方支出のほとんどを占めている上層自治体には税率設定権限を付与すべきである。それは、150自治体が所得税率を設定するような制度の方が、350自治体がそれぞれ設定するよりも複雑でなかろうという理由だけでなく、給与支払の際に新税を管理することになる雇用者側にとって特に重要なことであろうという理由もある²⁵⁷。しかしながら、こうすることにより、現在は地方税の納税通知書発行団体であるディストリクトの役割を変えることになろうし、それらディストリクトが税率設定の決定に影響を及ぼせることを確かにしておくメカニズムが重要であろう。また、徴税依頼団体が新税収入にクレームがあるかどうかを検討することは必要である。もしそういうことがあれば、どのように処理していくかの検討も必要だろう。

納税地

資産税であれば、適用されるのは明らかに自治体地域であり、課税物件の位置を基礎としている。所得、特に給与に課税する時には、納税義務は納税者の居住地によるのか、勤務地によるのかを決定しておく必要がある。居住者の暮らす自治体によって設定される税

²⁵⁷ 地方圏カウンティ、大都市圏ディストリクト、単一自治体およびロンドン・バラで合計150自治体(上層とは、二層制におけるカウンティを指すから、この意味で、大ロンドン庁は該当しない)。地方圏ディストリクト、大都市圏ディストリクト、単一自治体およびロンドン・バラで合計354自治体。

率により、地方所得税の納税義務が発生するという前提で、私は分析を行っている。モデリングした選択肢では、地方所得税はカウンスル税全て又は一部に代替すると仮定しているから、地方所得税にもカウンスル税同様の手当が残るべきであろうし、支払税額と納税者が暮らし投票する地域において提供されるサービスとの間には、強力なリンクが求められることになる。自治体によっては、これを欠点と感ずるかもしれない。特に、当該自治体に他所から極めて多くの人々が通勤してくるような地域である。しかしながら、これは、カウンスル税を含めて住民に基礎を置く地方税には、程度の差こそあれ存在する批判なのであり、したがって、同様に住民に基礎を置く地方所得税の欠点として語る必要はない。

課税可能な所得を定義する

所得税は、たくさんの種類の所得に課税するものであり、最も明白なのは、雇用からの給与である。しかしながら、国税である所得税も、さまざまな税源に対して適用されており、その中には、個人事業者の所得や年金所得、その他手当所得、貯蓄からの収入や配当、資産賃貸による賃貸収入などが含まれている。どの種の所得が新たな地方所得税の課税対象となるのかを決定しておく必要がある。また、このことが、税による協働体制にどのような影響を与えるのかを検討することも重要である。

現行のシステムでは、貯蓄や配当からの収入は、金融機関による源泉での控除によって取り扱われているから、大多数の納税者にとって、当該プロセスは、自動的に行われていることになる。高い税率を適用されている納税者は、自己査定を行って追加納税額を納めなければならない。しかしながら、地方税率によって個々人の変動額を差し引こうとすれば、財務機関に対して変動額差引システムを求めなければならない、非常に複雑になるか、個々の納税者に個人の税還付手続きにかかる様式記入を求めることになり、大半の納税者が源泉徴収されている現行のシステムを大きく変えることになるか、個々の納税者に税還付のための書類記入を求めることになる。CIPFAは、2004年に、貯蓄と配当からの収入による課税に対してのみ普遍的税還付を受けることができるようにして、現行の源泉徴収制度に大きな変化を及ぼしたのである²⁵⁸。CIPFAは、さらに、貯蓄と配当に対する課税から得られる追加的税収には、普遍的税還付制度移行コストが余計にかかっていると結論付けている。私には、これと矛盾する証拠をこれまで見たことがない。

地方所得税と所得税

地方所得税によって上昇する所得税要素については、論者によって異なる意見が提示されている。ある論者によれば、基本税率、高い税率ともに地域的に上昇するというし、他の論者は、基本税率のみが焦点となるという。どちらの考え方にも利点があり、特に、高い方の税率を上昇させることで、所得の最上層に対して累進度を導入することになるだろ

²⁵⁸ CIPFA *Reviewing the case for a Local Income Tax Balance of Funding Review* Paper 19, 2004.

う。なお、これは、現在のカウンシル税の弱点として論じられているところである。

しかし、本調査の分析目的のためであれば、地方所得税は、所得税に基本税率のみを適用とする。つまり、高い税率が適用される納税者は国全体に均等に分布しておらず、高い税率から恩恵を受けられるかどうかは、地方自治体によって大きく異なってくるからという判断によるところである。仮に、地方所得税率が大きく異なることはないとすれば、補助金制度は高所得者層の分布を補正するようなものになり、地域間の均衡化は極めて野心的なものになるだろう。基本税率が適用される所得税納税者の分布は、全国的により均等であるから、地域間の課税力に大きな差異はなく、したがって、課税標準も望ましいものになる。

なお、地方自治体に税率設定権限がなくても、第 9 章で論じるように、国の税収を地方自治体に配分することを通じて、所得税の高い税率を対象とする利点は享受することも可能かもしれない。

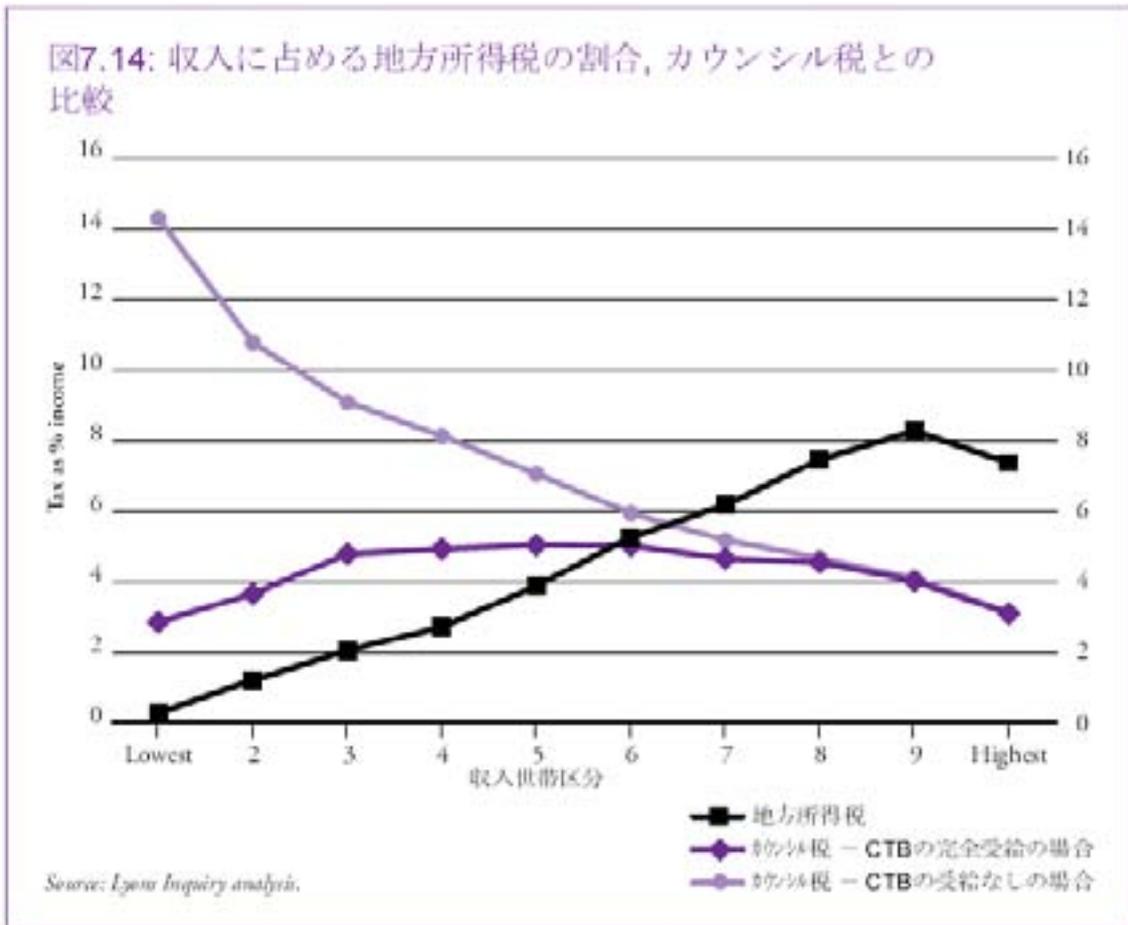
5) 地方所得税のモデリング

以下に検討する案は、現行の 22% という基本税率に対して付加する地方所得税であり、2 つのシナリオがモデリングされる。

- **地方所得税への完全代替案** 地方所得税がカウンシル税に完全に代替する案であり、2006 年度における(カウンシル税手当含む総額の)カウンシル税収 220 億ポンド全額を地方所得税で収入することになる。所得税の基本税率に平均 7.7% の地方所得税率を載せると、カウンシル税代替に必要な額が収入できるようになる。
- **地方所得税への部分的代替案** カウンシル税収の半分を地方所得税で代替する案である。カウンシル税は残るが、2006 年度における(カウンシル税手当含む総額の)カウンシル税収のうち、ほぼ 110 億ポンドに減額される。現行の所得税率に平均して 3.9% の地方所得税率が載せられ、カウンシル税収の半分が地方所得税によって収入される。それにより、標準価格帯 D の平均課税額は 629 ポンドに下降する。

所得群によるインパクト

地方所得税であれば、仮にカウンシル税手当を全受給資格者が受給したとしてもカウンシル税よりも全体的に累進的であろう。図 7. 14 は、所得分布の下位半分の層への平均負担が減少し、所得最上位層を除いて全体が累進的であることを示している。これは、最上位層には、高い税率を適用される納税者が多いことを反映しているものである。モデリングでは、また、カウンシル税に比べて地方所得税の方が、年金受給者および単親者の支払額が平均して低くなることと、勤労世代世帯の支配額が高くなることとが確かめられた。



地方所得税率に対するカウンシル税手当節約のインパクト

上記の地方所得税率は、新税がカウンシル税に代替し、それには、カウンシル税手当として中央政府によって支払われるカウンシル税の要素についても含まれていることを前提にしている。仮に、地方所得税がこれら全てに代替すれば、額面的に見れば、中央政府にとって節約になるであろう。それは、もはや、地方所得税への完全代替の場合にはカウンシル税手当を支払う必要はなくなることで、一部代替の場合の下でも当該手当の支払が減少することを意味している。

この節約分をどうするかは中央政府の問題であろうが、税率引き下げに充当することも選択肢の一つであろう。もしも、カウンシル税手当節約分が、補助金として地方政府に還元されるのであれば、地方税総額は低くなるであろう。地方所得税の完全代替は、現在カウンシル税手当に支払われている 31 億 5 千万ポンドが相殺されて(現在の申請受給率で算出)、地方所得税の基本税率は 6.6%に設定することができる。一部代替案では、理論上、地方所得税率は、3.3%となる。

実際は、カウンシル税手当の節約額は、冒頭の額よりもやや低くなる。所得税率が上昇することによって、各世帯の純所得は減少するため、新たに税保証やその他の手当受給者

資格者になったり、税保証額や手当支給額が増加したり可能性があるからである。こうした事例では、社会保障支出の増加もあり、カウンシル税手当節約分が幾分か相殺されてしまうことになろう。しかしながら、詳細なデータがなければ、こうした影響によるインパクトを正確に検証することはできない。

カウンシル税の補完としての地方所得税

さらに私に付託された事項では、地方所得税は地方政府の補完財源としての役割を果たせるかどうかを検討することであった。主たる問題は、所得に対する補完税を通じて、どの程度の歳入獲得ができるのか、こうした課税に対する国民の受け容れはいかなるものか、というものである。

所得税の基本税率に1%上乗せして補完的に課税すると、2006年度ベースで、28億7千万ポンドの税収がある²⁵⁹。したがって、この規模の補完であれば、重要な新財源になり得るし、おおむね、全国の文化的サービスの総予算額に匹敵する規模である。

1%の上乗せによる税額は、平均すると、2006年度の自治体の平均カウンシル税予算額の13%に匹敵する。この割合は、全国的にはさまざまであり、ウェスト・サマーセットではカウンシル税の7.6%に過ぎず、ワンズワースでは28.8%、ロンドンのシティでは、47.8%に当たる。自治体によるこの規模のバラツキは、一部は地域間の所得格差を反映し、同時に労働人口の割合にもよっている。全国平均の一人当たり税収額は57ポンドであるが、33ポンド(バロー・イン・ファーネス(Barrow-in-Furness)から88ポンド(サリー・ヘルス(Surry Health))まで様々である²⁶⁰。政府は、政府の補助制度によって、どこまで、この不均衡を補償するかを検討する必要があるだろう。

しかしながら、本調査のために行われたフォーカス・グループの作業では、国民は、カウンシル税の補完として地方所得税を求めていることが示唆されている。それは、多くの回答者が懸念しているように、同一のサービスに対して2回支払をするような感じだからである。

地方所得税をカウンシル税と併用することは、やり過ぎ。われわれにとって、地方所得税は、もう一つの税のように見える。(フォーカス・グループ参加者)

所得税の上乗せを導入する動機がカウンシル税に対する諸々の圧力を緩和することならば、こうした動きを起こすには、国民の強力な支援が不可欠であろう。私の作業においては、補完財源を何に充当するかということに何ら前提を置かなかったが、私にとって明らかなことは、地方自治体はその目的についてコミュニティと意思疎通を図る必要があり、地域の優先事項実施による確固たる便益が新税によってもたらされることを市民に再確認することができるようにすることが必要であろう。こうした状況であれば、補完としての

²⁵⁹ HM Revenue and Customs のデータを基礎にした。詳細については、付録 C を参照。

²⁶⁰ ロンドンのシティを除く数値。

地方所得税は、中期的に選択肢の一つとなるであろう。

6) 実施

イングランドにおける地方所得税の採用について、政府は、原理的に望ましいだけでなく、実務面でも実現可能、ということであれば満足すべきであろう。いかなる新税でもその導入時は、複雑な問題に揺れるし、しばしば、詳細な問題に翻弄される。そうした問題を全て解決することは本調査の域を超えるが、これら複雑な問題のうちのいくつかを明示して、新税を現実的に導入するにはどうしたらよいかについて、その意義を理解することも意味のあることであろう。

徴収メカニズム

ほとんどの所得税は、給与が支払われる時点で、源泉徴収制度(Pay-As-You-Earn(PAYE))を通じて徴収されている。地方所得税が存在する他の多くの国々と異なって、英国の納税者は、多くの場合、毎年の税申告書記入をしない。地方所得税は、全国民を対象にして税申告を求めることになるから、政府にとっては乗り気がしないだろうし、多くの納税者にとっては複雑になるだろう。だが、地方所得税が源泉徴収制度に統合されれば、納税者のためのシステムの利便性はそのまま残ることになる。

私は、地域ごとに異なる所得税の徴収のために、以下の2つの選択肢を考えてみた。

- 「**税額表**」アプローチは、雇用者が給与から税を控除する現行のシステムを活用するものである。現在、雇用者は、一連の税額表(政府が発行している)を使って、各従業員の給与からいくらを控除して歳入関税庁(HM Revenue and Customs HMRC)に納入すればよいかを計算している。地方所得税を実施する際には、新たな地方所得税率のために新しい税額表を作成することで可能になる。そうすれば、雇用者は、歳入関税庁から、従業員が居住する地域によって、どの税額表を使えばよいかの指示を受けることが必要になってくるだろう。
- 「**コードの修正**」アプローチ(この点については、CIPFAの提案の一つの中で示唆されたものである)は、所得税の地方税部分を徴収するために、各人の非課税部分について修正を行うものである。この選択肢においては、歳入関税庁が収入に関するデータを使う必要があるが、個々人の地方税納税義務を計算して当該年の非課税額からこの納税義務額を控除する。そうすることで、年間を通じて地方税・国税の正しい額を支払うことになる²⁶¹。

個人事業主や高税率の納税者、より複雑な税問題にかかわっている人々にとっては、自

²⁶¹ この選択肢に関して類似の内容を自由民主党から示唆されている。その中には、全納税者から標準税率で地方所得税を控除して、それぞれの納税者が負担すべき地方所得税率に応じて年末に精算することも含まれている。

己申告方式ならば継続的にできるであろうし、地方税徴収にも活用できるであろう。

上記の2つのアプローチには、それぞれ利点と弱点とがある。税額表アプローチは、現行の源泉徴収制度と最も一貫性の取れたものであろう。被雇用者は、年間を通じて、所得税と同じ方法で地方税を支払うことになり、ほとんどの人々が年末までに支払うべき税額を支払っているから年末の調整はほとんど不要である。個人にとっても歳入関税庁にとっても、システムの複雑さを少なくすることのできるアプローチである(歳入関税庁は、年末の大量の調整があることはあるが)。

しかしながら、税額表アプローチには、いくつかの弱点がある。納税者にとって便利である(しかも、カウンスル税よりも可視性が低いから痛みも少ない)一方で、この方法で徴収される税には、透明性が欠けているのである。給与明細票に地方税の項目を別立てにすればよいだろうが、これをするには、立法措置が必要になってくるだろう。

重大なことは、税額表アプローチでは、雇用者に管理負担を多大にかけることになる可能性があるということである。地域ごとに異なる税率では、給与支払システムは一気に複雑になるし、税率が異なれば異なるほど、複雑さは増していく。異なる税率を実務的に処理するためのソフトウェアを開発することは可能であろうが、当該ソフトを購入し、システムに合わせて調整するためのイニシャル・コストがかかるであろう。小規模企業にとっては、特に、給与支払システムを電算化していない小規模企業では、新税導入にかかる負担は特に重いものになるだろう。

コード修正アプローチを運用することは、雇用者に管理負担をかけるものではないので、これまでのシステムを運用し続けることになるだろう。地方税は、歳入関税庁にある被雇用者の税コードを変換することによって、国の所得税システムを通じて徴税されることになる。これには、限定的ではあるが、先例がある。すなわち、修正したコードが、過年度に支払不足になっていた少額の未払い税額分を現年度に徴収する際に使用されているのである。

しかし、このアプローチには、重大な欠点がある。個人の税コードは課税年度開始の数ヶ月前に計算されており、この方法によって地方税を徴収するのに使おうとすると、歳入関税庁は、どこかの時点で、来るべき課税年度に向けて個人の所得推計をしなければならないのである。個人の所得が変わったり、地方税率が変更を余儀なくされたりすれば(たとえば、当該納税者が税率の異なる自治体に引っ越すなど)、当該年度間は、違う税額を支払っていることを意味するのである。したがって、非常に多くの納税者が当該年度間、違う税額を支払う可能性があり、その人々は、年末調整を歳入関税庁で行うことになってしまい、新たな管理負担を招くことになるのである。こうした年末調整をすでにしなければならない人もいようが、その数は非常に少ない。また、納税者に混乱と困難さを惹き起こし、その問題の中には、年末になってから予期せぬ追加徴収などと言うこともあり得るのである。

両者比較をすると、税額表アプローチの方が、納税者にとってはるかに理解しやすく、年末調整も少なく済み(所得の多くない人々にとって年末調整事務は負担でもある)、全体

の管理にかかる負担も軽い、という理由から、より望ましいと私は考える。しかしながら、雇用者には新たな負担を多大にかける可能性のあることも、私は認識している。政府にあっては、将来、当該税制度を導入しようというのであれば、当該システムの管理運営にかかるコストの評価や、負担を最小限にするためには、どのようなステップが必要なのかについて、より詳細な作業をする必要があるだろう。

地方予算決定のタイミング

カウンスル税の上昇が自治体の年間予算編成の中で決定されるのは、2月か3月のことである。カウンスル税率がひとたび決定されれば、納税通知書の送付が可能になり、徴税努力が払われることになる。地方所得税の徴税メカニズムでは、地方自治体における税率の意思決定に向けたタイムテーブルを大きく変更する必要があるだろう。

たとえば、税額表アプローチでは、歳入関税庁は税額表を公刊する秋までに全自治体の地方所得税率に関する全情報を入手する必要がある。コード修正アプローチでは、各財政年度開始時点前までに、納税義務額を計算するための数ヶ月間にわたる作業を求められることになる。いずれのアプローチでも、地方予算決定を現行よりも半年ほど前倒しをする必要があり、こうすることで、今度は、政府補助金額の意思決定時期も急激な変化が求められることになろう。政府は、この問題をどうするかについて検討する必要がある、たとえば、3年契約で行うことを検討する必要があるだろう、

導入コスト：歳入・関税庁

新しい課税に関わっていくには、多大なるコストがかかることは、明らかにであろう。上記のシナリオでは、歳入関税庁が所得税徴収を所管することが前提となっているから、発生コストは同庁の負担となる。地方所得税の徴収コストがどの程度になるかは、同税の運用の仕方など詳細がわからなければ正確な推計は不可能だが、上述したような複雑な課題や他の運用上の問題に関する意思決定に従って、いかなるコストにあっても変更を余儀なくされるものであろう。

しかしながら、予備調査として行った歳入関税庁の発生コスト推計では、税額表アプローチでは立ち上げコストに1億2500万ポンドから2億ポンドがかかり、年間コストに1千万ポンド、コード修正アプローチでは、立ち上げコストに3億4千万ポンドから5億2千万ポンド、年間コストに3千万から4千5百万ポンドがかかるとされている²⁶²。歳入関税庁が地方所得税導入支援のために設計・遂行に必要な事項として、たとえば、職員の増員、新ITシステムの導入、課税にかかる作業、地方自治体と企業の双方に必要な執行プロセスの確立にかかる作業などがあり、これら前提の作業は様々であるため、上記推計値も、その前提によって大きく変わることは明らかである。

²⁶² HMRC, ライオンズ調査のための推計であり、政府の政策のための推計ではない。

雇用者にかかるコスト

地方所得税導入にかかるコストは、政府に限るわけではないことを認識しておくことが重要である。地方所得税を管理していくために雇用者にかかるコストを推計することは困難である。それは、現行の執行技術では、新たなシステムへの変更にかかる初期コストに対して、大きなインパクトがあると予測されるからだけではない。当該改革を行う政府であれば、当然、新税が企業に与えるインパクトについて全般的な評価を行うことが期待されよう。CIPFA が財源配分レビューのために行った研究によれば、企業にかかる初期コストは、1億ポンドに及ぶことが示唆されており、この推計が現在でも合理的なものと考えられる数値であるが、いかなる推計も、改革の実行時期や詳細内容によって影響を受けることは明らかであろう。上述したように、中小事業者であれば、特に影響は大きく、政府にあっては、小規模事業者に対する初期コストを緩和できるような仕組みを検討することが望まれる。

地方自治体にかかるコスト

こうしたコストとは別に、地方自治体にも、財政的な意義はあろう。地方所得税がカウンスル税に代替すれば、現在、カウンスル税の徴収や課税にかかるコストを負担している地方自治体には、大きな節約が見込まれ、その額は、年間でおよそ3億4千万ポンドになる。一方、中央政府にあっては、カウンスル税手当の管理にかかるコストを年間2億8千万ポンドの補助金で自治体に充当している分が節約になる²⁶³。地方自治体には、歳入関税庁による課税と徴収の仕事を支援する役割があるから、この点では、地方自治体にも執行のためのコスト発生の可能性があろう。

現在では、カウンスル税徴収の責任(および、収入にかかるリスク)は自治体にある。また、地方政府と中央政府とは、地方所得税が歳入欠陥を起こすことのリスクをどちらが取るか、未納者の訴求を誰が行うか、という点について、共通の理解を図っておく必要もあろう。

執行に向けたタイムテーブル

新税である地方所得税を導入するための準備作業は、複雑なプロセスとなろうし、当該税が導入された暁には、磐石で持続可能なものとなるようにするためには、十分に長い時間をかけた準備が求められであろう。準備すべき内容としては、以下の事項が挙げられる。

- 政策設計段階。この段階では、いかなるタイプの税金であれば許容可能かを巡る詳細な質疑応答を含む、国民、企業への協議過程が含まれる。
- 税変更のために必要な法手続き段階。
- 税徴収のための新たな IT ソフトウェアの開発段階。IT 開発は、政策の詳細が固まり、

²⁶³ CLG, 2005 年度数値。

法令が通過した以降でなければできないであろう。

- 必要に応じて企業の給与支払システムの改訂、および、地方財政対策にかかるプロセスとの統合

歳入関税庁の当初の見解では、政府が地方所得税導入を決定したからの準備期間として、導入されるスキームの複雑さにもよるものの、およそ、6年から7年かかるとされている。

英国内各広域圏に対する地方所得税の意義

イングランドに地方所得税が導入されるとすれば、他の広域圏域でも政治的な関心を惹いていることから見て、当該圏域でも意義があろう。カウンシル税は、現在、スコットランドとウェールズで導入されており、北アイルランドでは、地方自治体と広域圏域税というシステムを採用していて中央政府が別個の監視体制を敷いている。地方税にかかる事項はスコットランドにおいては分権化されており、一方で、ウェールズでは、イングランドと同じ法律によるシステムである。私は、中短期的にイングランドに地方所得税導入をすることについて勧告しないから、将来的に、これら広域圏域に対して地方所得税を導入する可能性について検討することは推論の域を出ない。仮に政府が地方所得税に将来、関心を持った場合には、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの広域圏分権政府に対して、当該税改革による影響について協議する必要があるであろう。

7) 結論

本調査に対する意見では、多くが地方所得税について、賛同を示しており、これは、「公平な」税は、支払能力である所得に基づいたものであるという考え方に共鳴したものである。所得課税をすれば、最低所得層世帯にも最高所得層世帯の双方に対して、より累進性が高まるであろう。これは、現在のカウンシル税ではカウンシル税手当を全受給資格者が申請受給したとしても解決できないことなのである。所得課税によれば、最低平均所得群、特に、年金受給者や単親世帯に対する地方税負担を大幅に軽減することになるであろう。

しかしながら、地方所得税の限界を認識することが重要である。地方所得税は所得に対して累進的であるが、生産年齢人口への課税額が上昇する可能性がある。国民は、地方所得税が自らにどのような影響があるかを現実的には知らないであろうから、所得課税を原則支援していると言っても、現実面となると地方所得税を支援しているかどうかは、明らかではない。

地方所得税は、本質的に弾力性があるものの、それほど、弾力性が大きいわけでもない。実際に、基本税率による地方所得税では、現在の地方政府の各種歳入の流入に比較して弾力性は低くなるであろうし、地方政府の収入が伸びる可能性とともに下がるリスクもできてしまうのである。したがって、所得課税であれば資産課税では対応困難だった圧力に対処できると考えるのは間違いであろう。いかなる税であっても長期的に持続可能になって

いて中央政府・地方政府双方の規律があることが必須であり、それらがあれば、効果的に圧力に対処することができよう。

私は、地方所得税がイングランドにおいて実現可能であって、カウンシル税の代替やカウンシル税との並行導入が可能性あることに満足している。しかしながら、地方所得税を導入するためには、現行の源泉徴収制度や自己申告制度に適正に組み込まれるようにするために、入念な準備が必要であって、移行には、地方自治体と歳入関税庁双方が十分な時間を準備にかけることが求められる。

地方自治体間で税率が異なる地方所得税を管理するために雇用者、特に小規模事業者に生ずるコストの問題には、特段留意をする必要がある。政府は、当該新税の管理運営にかかる初期コストについて、企業を財政的に支援することも検討しようとするであろう。仮に、地方所得税をカウンシル税の完全若しくは一部代替として導入することになれば、下カウンシル税手当に関する節約額が、当該支援スキームの財源となるだろう。

地方所得税導入は、政治的判断の問題であり、特に、新地方税の執行にかかる準備期間の視点からも、政治が判断すべきである。また、政府は、地方所得税を導入するにあたっては、税制度の全体的なバランスや異なる課税標準や全体のインセンティブにかかる負担などについてもより広く検討が求められるところである。私の分析では、地方所得税を重要案件として中長期的な選択肢とするのであれば、1任期を越える準備期間をかけて検討する必要がある。

5 地方公共サービスの利用料金

カウンシル税が地方自治体の統制による最大の歳入であるが、地方公共サービスに対する使用料・手数料の形でその他の収入源もある。すべての手数料が地方自治体により決定されているわけではなく、また、その用途には様々な条件が適用されているが、それでもなお、こうした料金は、地方自治体の財政的裁量下にあるのである。

予算への圧力に対処するためには、地方自治体がより大きな裁量権を持つことが要であることを私は論じてきた。同様に、地域コミュニティが当該地域の改善やサービスの改善のために投資しようという意図があれば、当該コミュニティもそうするための手段を持つ必要がある。カウンシル税が地域の目標達成を支援するための財源確保の手段の一つである一方で、特定サービスの利用者にかかる利用料金が、多くの場合、当該サービスの財源確保のためには妥当であり、より普遍的な手法であろう。

また、利用料金は、戦略的に用いれば、重要な政策的ツールとなり得るものである。地域における「場の形成」のためには、熟考して利用料金を適用していくべきである。たとえば、地域の改善をする場合に、直接便益を享受するサービス利用者が当該利用料金を進んで支払おうとする場合には、その改良に要する費用を支払うことや児童や高齢者といった特定集団のためのサービスの補助するため、そして、行動を変容したり特定サービスの

需要を緩和しようとしたりする場合などである。

私は、現在の利用料金に関するフレームワークによって、地域の選択や「場の形成」を支援するための財政的裁量性がどの程度まで支えられているかについてこれから検討してみる。私の勧告は、利用料金の一般的適用と新たな権限が求められる特定領域についての勧告になるだろう。

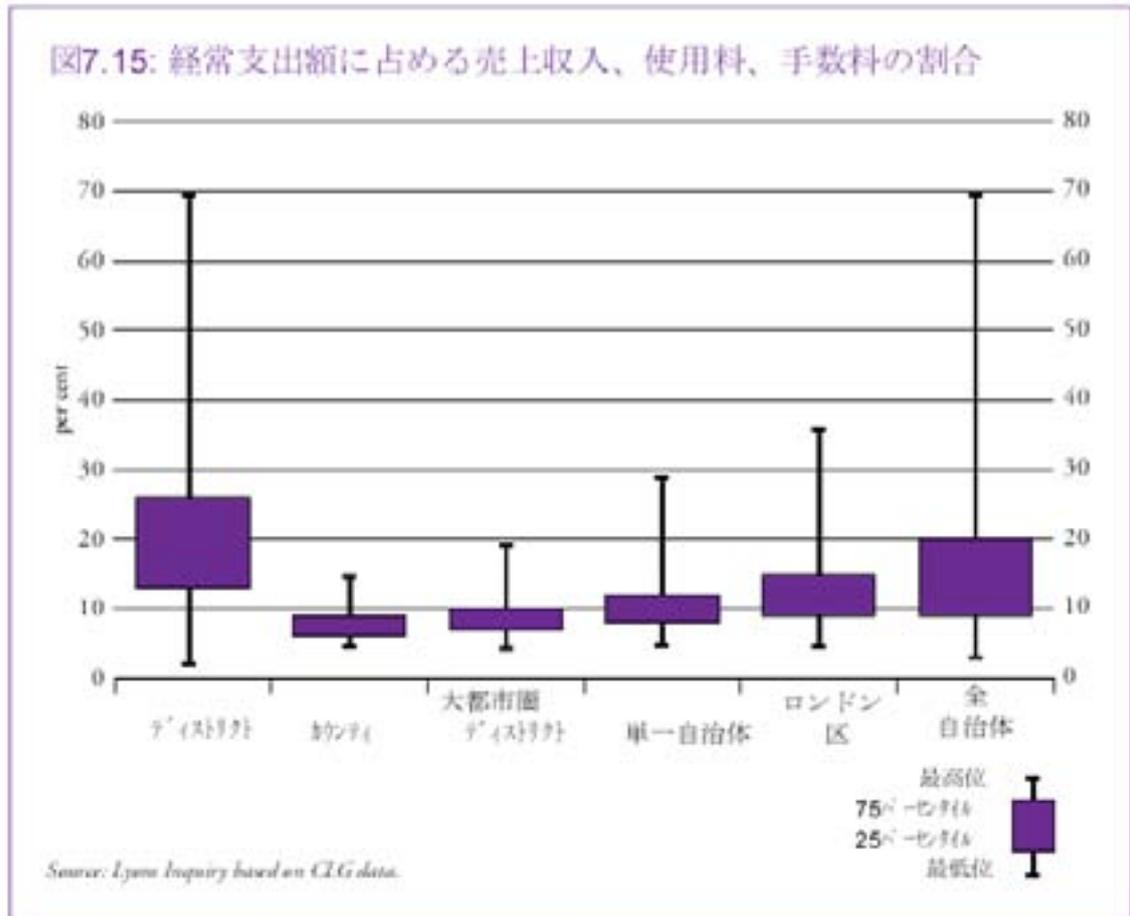
現在の様子

利用料金による収入は、すでに、地方自治体の歳入の中で重要な位置を占めるにいたっている。2003 年度(公刊され入手可能なデータとして直近のもの)では、地方自治体は、売上収入、使用料・手数料として、およそ 102 億ポンド受け取っており、これは、全収入の 8.5%に当たる²⁶⁴。全自治体の 4 分の 1 の自治体では。カウンスル税よりも多くの収入を、こうした収入から得ている。使用料・手数料収入金額は、年々順調に伸びてきており、全支出額と並んで、利用料金収入は、地方自治体の歳入において比較的安定した割合を占めている。

利用料金の適用について、地域間、サービス間では大きなバラつきがある。金額ベースでは、利用料金収入は、社会的サービス、教育、道路で他よりも高くなっている。サービスごとに利用料金が占める全歳入に占める割合を見ると、道路支出と交通支出とが最も多くなっている。

図 7.15 は、利用料金がサービス支出に占める割合が、自治体の形態や権限の相違によって大きく異なっていることを示している。自治体の支出水準は同じ型の自治体間でも異なっており、さらに、同じタイプの自治体でも異なっている。あり自治体の人口 1 人当たりの自治体間格差の利用料金水準によって、異なる自治体間におけるカウンスル税収入があり得ることを示し。一方で、自治体によっては、人口 1 人当たりの利用料金は、自治体の種別が異なっているのと同様に大きく異なっている。

²⁶⁴ 使用料・手数料による収入については、一部、2004 年度、2005 年度データもあるが、地方自治体の全収入に占める割合となると、2003 年度から後のデータはない。



1) 利用料金に関する法的権限

地方自治体には、個々のサービスに料金を課する権限があり、その多くは、特定の地方政府機能に付帯する個別条項として法制化されたものである。自治体等監査委員会の1999年発行の研究書『価格は正しい(The Price is Right)』では、個々のサービスに利用料金を課する自治体の裁量は、非常に様々であることが指摘されており、それは、利用料金水準を自治体ごとに決定できる裁量権から、自治体が発行料金を課することができるサービスと禁じられているサービスに至るまで、広く裁量がある。その時点で、自治体等監査委員会は、政府は、利用料金を課す権限を巡るフレームワークを支えているロジックや一貫性についてレビューを行い、地方のイノベーションを促進するために、自由裁量のサービスに利用料金を課することができる包括的権限を付与することを検討するように勧告している。

2003年、政府は、当該包括的権限と商業的取引を行える新たな権限(詳細は、次のボックス内を参照)を導入した。こうした改革は、ある程度、2000年地方自治法において自治体に認められた権限として、公共の福祉増進を目指して経済的、社会的、環境的に当該コミュニティを改善・促進するのにいかなる行為もできるようにした改革の際に、税や利用料金

に関する権限付与まで行っていなかったことに対して、財政的に呼応したものと言えよう。2003年法以降、地方自治体は、非コアサービスに関する利用料金を課す権限を比較的広く採用することによって、地域の公共の福祉増進のために革新的な行動を取れるようになってきているのである。

2003年地方自治法における利用料金と商業取引に関する権限

2003年地方自治法第93条では、「ベスト・バリュー自治体」に対して、一定のサービスに利用料金を設定することのできる新たな権限を付与した²⁶⁵。以下の条件がこの権限適用に当たって設定されている。

- 自治体がこの権限で利用料金を課することができるのは、「自由裁量のサービス」のみである。これには、自治体が法律によって提供を義務付けられているサービスは除外されるが、法律で規定されている実施水準を超えて法定サービスを改善しようとする場合には、適用されるものである。
- 自治体が設定できる料金の上限は、「提供コストをカバー」するために必要な水準までである。すなわち、この権限による利用料金から利潤を得てはならない。
- すでに他の法的権限によりサービスに利用料金を課することができたり、利用料金の設定を禁じられているようなサービスであったりする場合には、この権限を行使できない。

自治体は、法定サービスに利用料金を設定したり、コスト回収を超える水準で利用料金を設定したりすることは、すでに、当該行為をする法的権限が認められていれば可能である。

2003年法第95条では、自治体が商業的活動を通常的行為としてできるようにするために、ベストバリュー自治体に、当該権限を付与できる省令の制定を所管大臣に付与することとしている。この省令により、当該自治体企業が利潤を上げれば、当該自治体に対して配当などによって還流させることができるようになっている。地方自治体は、商業的権限を行使する前に、ビジネス事例を検討しリスク分析を事前に行うことが求められている。

2003年法による利用料金と商業的活動の権限に関する全資料とガイダンスは、以下のサイトにある。www.communities.gov.uk

しかしながら、これらの新たな権限を行使した初期の様子を見ると、新たな裁量権の発揮をした事例は限られている。2004年における地方政府協会の調査²⁶⁶では、77%の自治体が当該権限を行使しておらず行使する予定もないとしていた。80%程度の自治体は、また、新たな商業的行為をする権限を行使しておらず行使する予定もなかった。

²⁶⁵ 包括的業績評価において上位3カテゴリー(優秀、良、普通)に属する自治体。

²⁶⁶ LGA, *Loosening the reins: a survey of local authority approach to prudential borrowing, charging and trading*, 2004.

当該調査は、新たな権限が比較的新しく検証されていない時期に行われた調査であったから、施行されて以降、どの程度まで行使されているかを判断するには十分なデータが集まっていなかった。最近のコミュニティ・地方政府省の調査では、以下の点が示されている。

商業的行為と利用料金設定に関する権限は、一部の自治体には「原則として」歓迎され展開されているものの、ほとんどの自治体には、インパクトはほとんどないものと受け止められている。すなわち、ごく少数の「革新的な自治体」が熱心な分野においてのみのインパクトということであり、ほとんどの自治体は、付与された権限の限界を探るようなことには躊躇しているようである²⁶⁷。

多くの地方自治体が、この公共の福祉のための包括的権限と財政的裁量性の拡大のためにロビー活動をしていたにもかかわらず、実際には、利用料金設定や商業的活動にかかる新たな権限を熱心に行使しようとしていないのは、残念なことである。したがって、いかなる障壁が、内部又は外部にあって、この点で地方政府が革新的行動を起こすことを阻んでいるのかを理解することが重要である。

2) 利用料金設定と商業的活動のための権限行使を阻む障壁

権限行使に関して直近の様子を調査した自治体等監査委員会の研究によれば、利用料金と商業的活動について数多くの障壁の可能性が示唆されている²⁶⁸。

- 利用料金制度に関する国民の受け入れを求めることが難しい。自治体等監査委員会は、国民との密接に関わっていき、政策遂行の目的やサービス利用者にどのような便益があるかを明白にすることが料金制度に関する支持を得るためには必須であると示唆している。国民との関わりを疎かにすると、利用料金は単に歳入を増やす手段ではないか、同一のサービスに対して 2 倍の料金を払うようになったのではないか、などの国民の疑惑を惹き起こすリスクも出てくる。
- 料金設定や商業的活動を積極的に検討する政治的姿勢が不可欠である。自治体の中には、利用者料金よりも課税の方が、「無料の」サービスを提供する際のより公平なものとして考えている、としている。これは、妥当な議論であり、地方自治体の選択にかかっている点でもある。しかしながら、自治体等監査委員会は、この議論には、地方公共サービスの利用者と納税者にさらに深く関っていく方法が見られると示唆している。

自治体サービス財源に占める利用料金の割合を高めようとする意欲は国民にはほ

²⁶⁷ CLG, *Evaluation of Freedoms and Flexibilities in Local Government: Baseline study*, 2006.

²⁶⁸ Audit Commission, *Charging for local services: submission to the Inquiry based on scoping research for a national study*, 2006.

とんどないようである。これは、単に、税から利用料金に財源配分を変えていくために、国民に問わなかったという事実を反映しているのに過ぎないのである(自治体等監査委員会)

- 能力での限界も問題のひとつであろう。特に、小規模自治体では、サービスコストや地方市場の様子、利用料金のインパクト予測などの情報を勘案して利用料金政策を策定していくことは、難しくなってくる。商業的行為は、自治体によって、複雑でリスクも高く、公共サービスの提供者することが自治体のコアの役割と考えると辺縁的なものに過ぎないと考えているところもある。地方自治体の商業的行為に関する中央政府からのガイダンスには要注意という意識があり、それが、革新やリスクを取ることを促進しないでした。
- サービス提供にかかるコスト情報が入手できないか、又は、十分に理解されていない。真のコストを算定していくことが難しく、コスト回収額を超過してはならないとする2003年権限を活用できなくする障壁であることを指摘する自治体もある。
- EUの調達規則が、地方自治体の商業的行為への特に障壁になっている。なぜならば、当該規則は、特定目的の商業的会社と自治体が契約締結する能力に影響を及ぼすものだからである。この分野における当該規則の複雑さによって、自治体は論争の渦の中にはいらないようにさせているのである。

自治体の行動

こうした障壁の中には、商業的行為とEU法制との間の関係のように構造的な問題がある一方で、大半は、地方政府の信頼や行動に関わっているものであることは、印象的である。私は、中央政府が大幅に間違った法的フレームワークを示したという事実には出会っていないし、自治体に付与された権限が限られていて行動を取れないとする実証もない。しかしながら、この革新に向けた能力や自信の明らかな欠如からわかることは、中央政府から配分される財源によるサービス実施の場合、地域の戦略的意思決定が、地方自治体の中核的役割と考えられている事業から「締め出されている」のだということである。おそらく、地方におけるアクションを取ったり、革新を求めていく気持ちを醸成したりすることが今後求められるのである。

自治体によっては、政策目標を遂行したり公平と感じられるようにコストに合うようにしようとしたりできるように、利用料金を革新的に活用していこうとしているところもある。その例として、コーンウォール・カウンティ(Cornwall County Council)では、ニューケイ空港(Newquay Airport)にある施設を格上げするのに必要な投資財源を確保するために利用料金に関する権限を活用している。当該自治体所有の空港により、当該地域への投資を誘発し、地域観光の促進をしていくものである。空港会社によっては不評を買っているようだが、乗客1人当たり5ポンドの利用料金によって、4,400万ポンドの改良コストの自治体負担分のほとんどが空港利用者の負担となり、納税者の負担ではなくなるようにし

ているのである。

しかしながら、利用料金の広範な活用については、自治体側にためらいがあるというのが一般的な見方であろう。1999年の『価格は正しい』で示唆されているように、利用料金設定に関する自治体の意思決定のうち12%のみが料金の再設定や料金政策を広く見直した結果であった。大半は、単にインフレ率に沿って料金を上昇させたものであり、全く変更なしということであった。これは、大いなるチャンスを見逃してしまったということである。なぜなら、利用料金とサービス内容を一体的に考えようとする戦略的取り組みをしないことになるからである。自治体等監査委員会は、利用料金について「さらなる取り組み」をすることは、必ずしも料金の値上げを意味する必要はないことを明確に指摘している。同委員会の調査で、ある自治体は、利用料金の値下げがサービス利用者を増加させるため、固定的な間接費の効率化につながるとしていた。

地方政府協会(LGA)と改善開発庁(IDeA)とは、鍵となるアクションのチェックリストを含め利用料金と商業的活動を最大限利用できるようにするため、以下のアドバイスを公表している。

- 利用料金と商業的活動に関する内部レビューを行うこと
- 自治体の戦略的目的に沿った利用料金と商業的活動に関する政策を採用すること
- 自治体が適用可能な選択肢について評価を進めること
- 利用料金と商業的活動を成功裏に進めていくのに必要な実質的・文化的ステップを考慮したビジネス事例と改革プログラムに同意し実行していくこと²⁶⁹

これらの事項は、自治体利用料金の可能性を模索しているかどうかをテストするものに私には映る。私は、全面的に後押しするが、市民や企業、ボランティア・セクターなど地域コミュニティと効果的に関わることによって情報を得ること、あるいは、コミュニケーションをとることという重大な改革が、さらに求められる点を加えておきたい。

3) 利用料金に関する法的フレームワーク

利用料金を課する広範な法的権限はすでに存在している。が、2003年法により全自治体を対象に自由裁量による利用料金を課することが可能になったにも関わらず、私は、2003年法による広い包括的権限の事例をいまだに知らない。利用料金を課する権限は、自治体予算の戦略的経営を行えるようにするための手段であるべきであり、すでに、そうした経営をしている自治体に対して与えられる報償の類いではない。

本調査への意見の中には、「コスト回収」制約が取り除かれれば、地方自治体利用料金を課する勢いがあるのではないかと論じる者もいた。しかしながら、コスト回収制約の中で行使可能になっているチャンスを無駄にしてしまったのかどうかということは明らかで

²⁶⁹ IDeA, *Enterprising councils: getting the most from charging and trading*, 2005.

はないので、数年間、同権限を行使した事実を見てから、自治体の対応が不十分かどうかを判断の方が妥当であろう。いずれにしても、実サービスコストをよく理解できるようにする方法を開発することは、安定した財政運営をするために必要なことであるし、各種サービスに対して利用料金を課する意思決定をするために必要な証拠であるはずである。

しかしながら、法定サービスに利用料金を課する際の地方自治体の裁量についてレビューをする場合もあるが、そうした場合には、省令を断片的に改正してきているため、全体として一貫性のないものになっているかもしれない。第3章で議論したように、たとえば、社会的に最も弱い立場の人々に対する社会的ケアに対する利用料金を課する(それも、往々にして高額の利用料金である)ことを自治体は認められているが、廃棄物収集や図書館の本の貸し出しなど他のサービスにおいては利用料金を課してはいないだろう。こうした権限全体に広く一貫性があるようにしておくことで、地方自治体と住民双方にとって明確性が増すようになるであろう。だが、自治体等監査委員会によって取り組まれたような詳細な研究が、この一貫性ある利用料金体制を模索する際には必要となってくる。

勧告 7.12

2003年地方自治法における「ベスト・バリュー」自治体に付与された商業的行為と利用料金に関する権限は、全地方自治体に拡大されるべきである。

勧告 7.13

政府は、法定サービス・裁量的サービス双方のための利用料金設定の権限に関する広範なフレームワークの検討を慎重に行うべきである。この検討には、今年後半に発行された自治体等監査委員会の研究に照らすべきである。

私は、利用料金の権限について一般的なフレームワークを勧告する予定はないが、この分野において、地域のイノベーションを推進させられる余地をつくり、たとえば、EUの調達規則に関する事項のように中央のノウハウが求められる場合にはガイダンス作成に焦点を置くように、中央政府に働きかけたい。しかしながら、新たな権限が求められる特定の分野があるだろう。それは、特に、廃棄物関連のサービスであり、混雑料金やロード・プライシングに関する政策策定を巡る分野である。

4) 廃棄物サービスに対する利用料金

地方自治体は、現在、家庭の廃棄物収集・処理に関しては、粗大ごみの収集などの例外を除いては、その利用料金を課することはできない。また、地方自治体は、たとえば、リサイクルにおいて汚染行為があった場合や義務となっているリサイクル制度に従わなかった場合には、当該住民に罰金を科する権限がある。なお、地方自治体には、企業の排出する廃棄物について企業に利用料金を課する権限がすでに付与されている。

第4章で整理したように、廃棄物政策は、将来、自治体廃棄物のうち生物分解されるものは、埋立てに回される量をEUの法令に従って減量しなければならないだろう。自治体には、現在、「埋立て許容量」が決められており、他の地方自治体と交換可能ではあるが、超過してはならない量とされている。もしも、超過した量が埋め立てられたとすると、当該自治体には、重い罰金が課せられる可能性があり、当該罰金額は、カウンスル税納税者が負担しなければならないというリスクとなってしまう。

リサイクルされる廃棄物量を増やすことが、「上流の」廃棄物量を削減するアクションと同様に、こうした課題に対処するための鍵である。この分野では、すでに、地域ごとに大きな相違があり、また、イノベーションも各地で見られるところである。

リサイクルを促進する自治体のアクション

ブレイビー・ディストリクト(Blaby District Council)は、廃棄物とリサイクルサービスを統合的に行っている数多くの自治体の一つである。住民には、2輪付きのゴミ箱が提供されており、黒いふたの付いたゴミ箱は廃棄物用であり、緑のふたの付いたゴミ箱はリサイクル用の紙とカード用である。さらに、リサイクル用のより小さなコンテナが2つ提供される。庭からの廃棄物も、別々に収集されるようになっている。

標準的なゴミ箱は、いずれも140リットル用であり、収納に要するスペースを最小限にするためにスリムなデザインとなっている。要求すれば、より大型のゴミ箱が入手できるが、大型のゴミ箱には通常、医療機関を除いて追加で料金が請求される。一時的に、余分の容量が必要になった世帯に対しては、「ブレイビー・ディストリクト・エキストラゴミ袋」を地域の商店から購入することができるようになっている。

ゴミ箱は、週に1回空にされる。リサイクリング・コンテナは選択制であり、2週間に1度、空にされる。庭からのごみは、特別の庭ごみ用車輪付きゴミ箱か、地域の商店で料金を支払って購入する「ブレイビー・ディストリクト・庭ごみ用ゴミ袋」に入れて出すことになっている。

2005年1月に当該制度が完全実施になってから、リサイクル率は、当初の29%から2006年度の目標値である39%へと上昇をしているところである。加えて、ゴミ袋やゴミ箱を利用料金制とすることで、自治体の大きな収入源になることが証明され、当該サービスにかかる全体コストを許容可能な水準にして維持しているところである。さらに注目すべき恩恵として、家庭ごみの全体量が3%減少したのである。

ロンドンのバーネット(Barnet)区は、リサイクルを義務とするという革新的な取り組みを採用した。1990年環境保護法の下で、地方自治体は、住民に対して、廃棄物の種別ごとに特定のコンテナを使用するよう求めることができるようになっている。この新しい制度において、当該自治体は、ガラス、紙、缶は一般ごみ用の黒い車輪付きゴミ箱に入れることを禁じて、代わりに、それらを入れる黒い箱を提供してリサイクルのために個別に収集する

ようにしたのである。

2004年4月に、4つの区内選挙区で試行的に義務的リサイクル制度が導入されて、2005年3月からは、区全体に拡大されている。義務的リサイクル制度は、フラットのようにごみ収集施設をシェアしているような世帯には適用していない。

決められたとおりにしているかどうかのモニタリングは、世帯によるリサイクル・ボックスの使用状況を見ることによっている。リサイクル・アシスタントが定期的にはリサイクルをしていない家庭を訪問して、当該制度を説明して参加を促進するのである。リサイクルがなかなかできないような住民は、警告や公的な指示書が交付されることになる。最後の手段ではあるが、どうしてもリサイクルを拒む住民には、区が告訴をすることもあろう。これは、今までのところ、不要であるとのことであるが。当該制度の結果として、リサイクルへの住民参加は、40%という低さから約85%へと向上し、その結果、2005年度のリサイクル量は重量で28%増加している。

本調査の間、私は、様々な廃棄物についての利用料金スキームに関し、そのメリットとデメリットの詳細について、地方自治体や環境グループ、廃棄物管理会社などから多くの意見をいただいた。こうした意見や本調査でのイベントでのやり取りを通じて主たるテーマとなっていたのは、利用料金制度を設けることによって、家庭の廃棄物量を削減したり各家庭がリサイクルやコンポストに回す廃棄物量を増やしたりする強力なインセンティブとなるであろう、ということであった。それは、また、廃棄物量の多い生産者ほど当該スキームに貢献することになることで。廃棄物処理にかかるコストを分散させる公平な方法であると考えられている。

ある地域では、請求書の額はゴミ箱の大きさによって設定されています。小さなゴミ箱であれば、少額の請求。私は単身者ですので、小さな子どもの体重ほども毎週ごみを出しているわけではありません。ですから、どうして、私が、それくらいのごみを出す人たちと同じ額を支払わなければならないのでしょうか。(バーネット区住民参加のイベントにて)

廃棄物システムにおいて起こる圧力の厳しさを財政面・環境面の双方から考えると、私は、家庭廃棄物に対して変動性のある利用料金制を導入することが、排出するごみの量を減らしたり、リサイクル量を増やしたりすることに重大な役割を果たし、自治体の「財政的『ツールキット』」に加えられるであろうと理解できるのである。

いかなる新スキームであっても、内在するたくさんの問題に対処しなければならないことを、地方自治体は確かめておく必要があるだろう。私に届いた意見や集めた証拠によれば、よく練られていない変動料金制度では、当該料金を支払えない人々、特に若い世帯を最もきつく直撃することになる可能性があることを簡明に示している。回答者の中には、ごみの移動、すなわち、「廃棄物ツーリズム」の問題を指摘する人もいたが、新制度の一部として対処しなければならないであろう。

さらに、どのような新料金であっても、その目的とカウンスル税との関係について明確になっている必要がある。私の意識調査で示されている住民意識では、廃棄物行政は地方自治体の主たる仕事であると意識されており、また、このサービスは、すでにカウンスル税によって財源充当されていると多くの人が感じていることを示している。

変動料金制、もしも導入されれば、それは、より大きなシステムの一部である必要があり、それ自身が目的となつてはならない。特に、人々は、リサイクル施設に容易にアクセスできることで、当該料金を回避できるということを知っている必要がある。(グリーン・アライアンス、廃棄物セミナー)

リサイクルすることで、カウンスル税が割引されるようにすべきだ。われわれは、すでにゴミ箱代金を支払っているのだから、リサイクルのためにこれ以上支払うべきではない。(シュロップシャー住民)

罰金を課せば、そうするようになるだろう。が、少し、やりすぎだ。われわれには、ごみ警察は要らない。(エセックス住民)

こうした意識が、今後、変動廃棄物料金制を設計し開発する際に、そして、地域住民による同制度の許容にインパクトを与えるだろう。利用料金制度の背景にある原則について国民が理解することこそ、不可欠なことであり、廃棄物に関する新政策に住民の支援を確保するために住民と効果的に関わっていくことが優先されるべきである。

廃棄物量の増加傾向に直面し埋立てへの依存度を減らそうとするにつれて、廃棄物予算への圧力が顕著になってきている。この分野における料金を課する権限は、地域の選好に従った予算への圧力を管理するための自由裁量権を新たに示していくことになる。

私には、利用料金制度は、地域の選択によるべき案件であることを明らかであり、全国的に導入を考えたりコミュニティのニーズを反映しなかったりするようなものを提案するつもりはない。しかしながら、地域の条件に即して構築されるのであれば、変動料金制度は、廃棄物を減量してコストを削減するためのインセンティブとなる手法であろうし、公平さを感じられるような方法で、他のコストも分担できることが明らかになるであろう。

勧告 7.14

政府は、地方自治体が、住民や他の主たる利害関係者との密接な協議に基づいた上で、家庭ごみ収集のための利用料金を設定できるように新たな権限を創設すべきである。

5) ロード・プライシングと混雑料

混雑料金とロード・プライシングは、地方自治体の歳入源として、本調査にたくさんの意見をいただいた事項である。混雑料金制度を運営する権限は、2000年交通法の中で、ロ

ンドン以外の自治体のために導入されたものであり、利用料金は地域交通計画を支援することが期待されている。比較的新しい権限であり、ロード・プライシングを進めるのに必要な住民理解や住民の支援を構築しようとして、地方自治体は多大なる課題に直面しているのである。

したがって、ロード・プライシングは、混雑と道路交通による環境的インパクトに対する懸念に応えるために、現在、開発中の政策分野である。私の見解では、ロード・プライシングは、混雑によって影響を受けるコミュニティと利用料金制度によって影響を受ける市民や企業との間で議論を行うことが求められるということである。

ロード・プライシングにおける地方の役割

混雑の否定的なインパクトの多くが、地域で感じられているものである。すなわち、二酸化炭素排出は広く重大事となっていることは明らかであり、混雑は、また、大気汚染によって地域環境、家庭、企業にインパクトを与えており、地域経済の繁栄にとって影響を及ぼしているのである。同じように、混雑の原因と解決策の多くが、地域におけるものであり、逆機能を回避しながら混雑に対処することができる利用料金スキームを設計することについて鍵を握っているのが、地域についての知識なのである。

より実務的なレベルで見れば、地域への関与や介入は、広範にわたるロード・プライシングの課題の解決のために重要なものであろう。地方議員は、地域コミュニティとの関与を通じて料金スキームを設計することについて住民の支援を形成するのに主たる責任を担っており、不人気なスキームに対する説明責任を果たしていく。

2000年法の下では、ロード・プライシング制度を離陸させるためには、困難な関与が求められるだろうし、そうした困難な関与も地域ごとに行われることになる。そうした意味では、地域にアカウントビリティを有する機関も、また、地域の市民と対話し合意する「政策」に従って、財源を投資する裁量があると言えよう。これが無ければ、ロード・プライシングと関わっていき、その成功を地域的に説明していこうとする自治体のインセンティブがそがれてしまうことになるだろう。

ロード・プライシングからの歳入を留保していくことは、地方交通戦略の妥当な要素である場合に、需要管理の手法として、これを活用しようという大きなインセンティブであろう。地域のスキームが、もしも確立されるのであれば、地域のニーズに合うように、地域レベルで交通スキームに当該基金を支出しようとする確かな需要があるはずである。(ノーフォーク・カウンティ)

混雑料金の仮説

2000年法の下では、2011年以前に混雑料金スキームを導入する地方自治体は、当該歳入を留保することができ、かつ、当該スキームの運用開始から10年間は、当該地域における交通改善のために当該歳入を支出しなければならないとされている。ロンドンにおいても

同様に、混雑料金収入は、公共交通、特にバス交通に対する投資を支援するために充当されてきているのである。

使途特定財源は、地域による選択の余地を制限し、優先事項に従わせようとするインセンティブをつくるものという一般的な思い込みがあるが、私は反対意見を持っている。地方政府の「場を形成」するには、地方政府に何らかの余地があるべきである。すなわち、混雑料金をどのように活用するかについての意思決定は、コミュニティの問題とすべきなのである。私は、一定の条件の下で財源の流れを新たな公共投資がより堅固で目的を明確にしたものによって、料金制度に対する国民の支援を得られるようにできるのではないかと認識している。しかしながら、歳入が地域から得られる場合には、歳入が何に使用され、地域のアカウンタビリティにとって何が重要な事項となっているか、という意思決定によって、利用料金スキームの便益は、地域の関心事項に向けられるというのが妥当であろう。

その点に照らして、政府は、ロード・プライシング財源の使途についての制約を撤廃すべきであり、最低限、戦略的レベルで、地方自治体が当該地域の投資の優先性を広く見ることができ、コミュニティを見られるようにするような運営にすることを確証すべきである。

国と地方との政策開発を統合すること

国のロード・プライシング政策が将来、見直されるのであれば、地域におけるスキームの利点が失われないようにすることが重要であろう。地方自治体の「場の形成」の役割にとって交通政策が重要であることを考えれば、また、当該地域における利用料金スキームに対する議員のアカウンタビリティを認識すれば、地方政府は、国のロード・プライシングにおける役割を正しく果たすことができよう。政府が、ロード・プライシングにかかる、より広範な国家政策の文脈の中で、これらの課題を検討したいのであれば、各大臣は、この分野における地域の行動に対するインセンティブや便益を十分に肝に銘じておく必要がある。

6) 結論

利用料金は、広く活用され、かつ、地方自治体の財源として重要な部分を占めているものである。新たな権限の行使が比較的限定されていても、これら新たな省令の下で、やがては、革新が起こると期待できるだろうし、もちろん、古い権限の方が大勢になる場合もあろう。利用料金を課する権限を行使する分野には、根本的に異なっているものであるが、そうした多様性は、地域の選択や環境を反映しているものである一方で、利用料金に関わり当該権限を戦略的に行使していこうとする自治体の意欲の度合いも反映するものである。

中には、この分野で最前線に立っている自治体もある。利用料金スキームがよく設計されていれば、各サービスに対する需要を管理でき、行動に影響を及ぼし、あるいは、ある利用者に利用料金を課して他の利用者に補助をすることによって公平性が確保できるようになることもある。そのような利用料金であれば、地方自治体の政策ツールキットの重要な一部となるであろう。

地方公共サービスの財源をどうするかについては、地方公共サービスの利用者と納税者との間で、まだまだ対話をする余地があろう。ベイリーは、もしも、利用料金が政策目的の達成を支援するものというよりも、単に歳入源としてのみ国民が感じてしまえば、利用料金に対する国民の支援は得られないであろう、と確信を持って述べている²⁷⁰。しかしながら、カウンシル税に関する本調査の協議について寄せられた回答には、「利益原則」の点から公平性の感覚が示されているものが多かった。すなわち、サービスを利用する人々は、その負担をすべきである、というものである。

カウンシル税への圧力を考えれば、サービスのコスト負担は、当該サービス利用者に向けられるべきであり、カウンシル税にコストを向けるべきではないとする動きは、政策目的になるだろうし、自治体が住民と議論すべきものなのであろう。利用料金が税とともに用いられることも考えられるし、状況によっては、その方が公平に感じられるものであろう。最低限すべきこととして、地方自治体が、利用料金の値上げか増税か、それともサービスの切り下げか、という選択に直面した場合には、そうした択一案は市民に透明にすべきであり、可能な限り、料金のことも選択肢の一つに挙げられるべきであろう。全地方自治体が、予算やカウンシル税への圧力を管理することのできる手法の一つとして、利用料金の活用について戦略的に取り組めるように、私は促進していきたい。

²⁷⁰ Bailey, S. CIPFA テクニカル・サービス発行。 *User Charges for Services – a response to the Lyons Inquiry interim report*, 2006.

第8章 企業課税

要約

本章では、成長の支援と土地の効率的活用のためのインセンティブとなるように企業課税を改革することで、コミュニティ自体への投資、そして、インフラへの投資に向けた地域の裁量性を拡大できることを論じる。

地方自治体と企業双方が、地域レベルでの経済的成長・開発を醸成するために最善の方法について建設的な議論に関わっていききたいと切望しているのである。発展的な関係というプラスな兆候を支援するために、私は、ビジネス・レイトに対する消費者物価指数の上限設定は廃止すべきでなく、かつ、ビジネス・レイトを再度、地方税化するべきではない、ということをお勧めした。

私は、また、地方自治体が地方でビジネス・レイトに付加できるような権限を導入するように勧めた。これは、地方自治体の裁量性を上げて、地域企業と地方自治体のいずれも望んでいるインフラへの継続的な投資を支援するためであり、実行に移すためには、企業との詳細な協議と強力な後押しが前提となってくる事項である。

土地の効率的活用を進める良いインセンティブとは、空き地への免税及び荒廃地や過去に開発済みの土地への課税に対する改革である。その他のビジネス・レイト免税や非課税のあり方も、見直す必要がある。

「都市計画に関する課税政策」を進めるためには、適切な広域圏配分を持つ地方税として設計することであり、国税としての設計ではない。その目的は、必要な地域の連携を維持することである。

観光客による財政圧力を反映した新税を求める声が、一部地域では議論となっている。政府は、当該税の課税権限を地方自治体に認めることを検討する前に、より広範囲の協議をしなければならない。

1 イントロダクション

企業は、地方政府に関する議論において重要な利害関係者である。私の調査において、企業や企業代表組織から多くの詳細で建設的な意見が提出されており、いずれも、税制問題に関心を持っているだけでなく、地方政府の役割や経済成長と企業環境の改善についていかに貢献することができるかという点についても、高い関心を持っているのである。地方政府の「場の形成」の役割に関する私の記述は、地方政府と企業との双方から歓迎されており、専ら、地方政府協会と企業家協会との共同声明書である『「場の形成」を実現する(Making 'place shaping' a reality)』の中で論じられている。私は、企業と地方自治体とは、「場の形成」が成就し繁栄した場の中で相互の利害を追求する際に、より良好に密接な関与を果たしていくための真の力があるはずだと信じている。

本調査において、税は、企業にとっての直近で重大な関心事項であったことは驚くこと

ではないし、実際に、対処すべき困難で厳しい課題があるのである。全ての人々が私の結論に賛同するわけではないだろうが、私は、企業と地方自治体との間の関係を強化するように、経済的繁栄の醸成に効果的に関わる必要があると自治体を感じるような道具立てと動機付けを持って、取り組んでいくことが重要であると考えている。リーズ(Leeds)のある企業が言うように、われわれに必要なのは、「税に関する討論よりも、むしろ、投資に関する討論」を創り上げることであると私は信じている²⁷¹。

2 ビジネス・レイト

ビジネス・レイト(正式には、「国家非居住資産レイト」と呼ばれる)は、地方財政制度における重要部分であり、地方政府による公共サービスの提供のための財源として、毎年、数十億ポンドの収入がある。一方で、17年間にわたり、税率決定を地方自治体が行うべきか、国が行うべきなのかという議論および根本的な部分がほとんど論じられることのない税である、という議論的になりやすい税なのであった。この節では、以下の点を論じる。

- ビジネス・レイトについて、税としての側面と地方財政制度としての側面とを論ずる。
- 現在の税としての水準と企業が納める水準とが妥当なのかどうかを検討する。
- ビジネス・レイトに対して、どのような改革を行うことによって、地方自治体の柔軟性を向上させることができるのかを評価する。
- 税として、当該レイトについて、減免制度の含め、その効率性と公平性を見る。

地方政府におけるビジネス・レイト

非居住用資産に対する資産税は、居住用資産に対する資産税とともに、数百年の間、イングランドの地方税制度の中核であった。これは、ドイツやフランス、デンマーク、アイルランド、ニュージーランド、そして、資産税の一形態を採るアメリカを含む世界の他の国々において、繰り返されてきた経験である(非居住用・居住用とが分離しているか、包括的になっているかのどちらかであるが)。

ビジネス・レイト

ビジネス・レイトは、非居住用の土地と家屋の占有者か所有者に納税義務がある資産税である。これは、商店、工場、事務所に適用され、それだけではなく、公的建物、パイプライン、広告用掲示板も課税対象に含まれるのである。課税免除の土地や家屋は、農地と農業関連施設、破壊されている建物や遊休地、教会、その他の宗教的施設、などである。その他の種類の資産も、小規模事業者や慈善団体、空き地などは、課税免除を受ける。

個々の家屋には、当該家屋が市場に出されたら受けられるであろう年間賃貸料に基づき、

²⁷¹ Lyons Inquiry Business Engagement Events, 2006.

広い意味での課税価値が求められており、それらは、5年ごとに再評価されている。毎年、支払われている金額は、課税価値の一定部分であり、乗率という名称で知られる税率で決定される。1990年までは、この乗率は、毎年、地方自治体ごとに決定をしていたが、現在では、政府が国の基準値として決定する。2006年度のイングランドにおける小規模事業者対増の乗率は、42.6%であり、より大きい規模の事業者には43.3%が適用されている。再評価と再評価の間は、毎年、乗率が修正されているが、消費者物価指数に連動させて上昇しているだけである(新規の家屋や改良土地は、この税率で支払っているため、全体的な税収像に貢献しているわけである)。毎回の再評価において、申し立ても考慮して、実質ベースでの税収を維持するように再計算されている。

中央政府によるリストにより家屋の中には管理されているものがあるのだが、地方自治体が税収のほとんどを徴収している。

ビジネス・レイトに関する詳細事項は、www.mybusinessrate/gov.uk と地方自治体のウェブサイトを参照すると良いだろう。

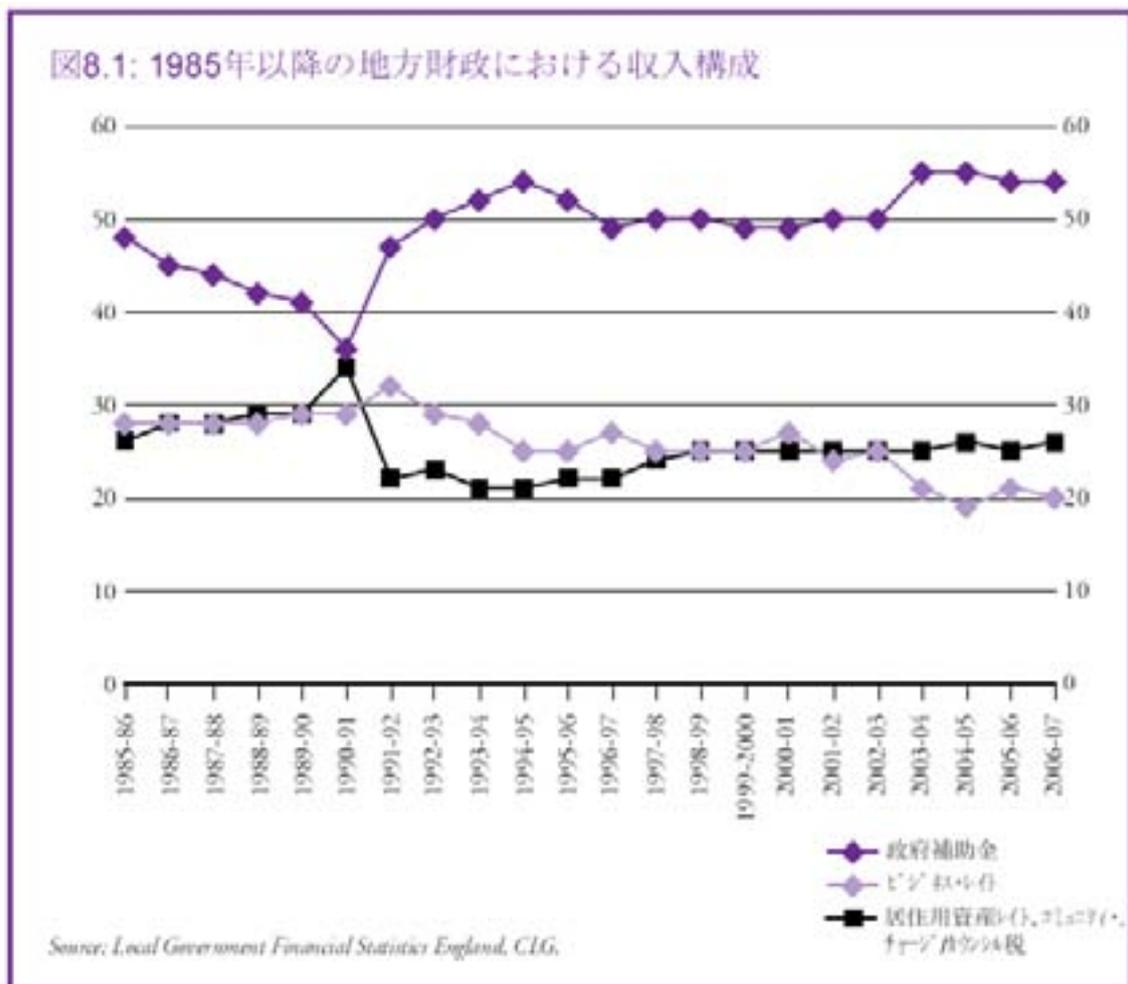
1990年まで、ビジネス・レイトは、居住用資産レイトとともに、地方自治体によって設定されていた。確かに、今日においても、非居住用資産レイトと居住用資産レイトとが、実際には、同一の税における両側面であると広く理解されているようには見えない。理論的には、事業用資産と居住用資産とは、同じ税率が適用されることになっていたが、現実的には、中央政府が補助金(レイト援助補助金の居住用要素(the Domestic Rate of Rate Support Grant))を通じて居住用資産の18%に相当する税率を引き下げることをしていた。したがって、1990年まで、地方自治体は、住民よりも企業に対して税率を高くすることを選択できたという理解は正しくない。不幸にも、この誤った見方が、地方企業課税に関する議論において受け容れられているようなのである。

1990年、ビジネス・レイトは、居住用資産レイトと分離されて、後者はコミュニティ・チャージに代わった。それからのビジネス・レイトの位置付けは、より複雑なものとなっている。両税は、根本的には同じ税であり、地方自治体が徴収を担当し続けている。地方自治体には、また、たとえば、慈善団体に対してや経済的困窮者のための減免の額や決定についての裁量権がある。しかしながら、1990年以降、中央政府補助金制度の一環として、税率は中央政府によって決定され、地方自治体が徴収した税収を再配分するようになっている。そこで、現行のビジネス・レイト制度は、国税でありながら地方政府の財源に充当されるものと呼ぶのが最も正確なのであろう。すなわち、ビジネス・レイト制度の目的に混乱があるということになる。なぜならば、その歴史と徴収方法から見て、多くの企業は、いまだに地方税であると受け止めているが、実際には、国の期待や要請に沿ったサービス提供のあり方に対する財源補てんの方法として用いられているからである。2006年度に、歳入援助交付金(Revenue Support Grant: RSG)から学校への財源補てん分が除かれてから、ビジネス・レイトは、需要と収入に関する自治体間の均衡化をするのに必要な財源の中核

をなすようになってきている。

ビジネス・レイトの寄与

企業は、実質的な税率上昇からは保護されてきている。それは、上述のボックスの中で説明しているように、法により規定されている税率の算出方法によっているからである。地方政府に対する補助金額と税収とが、インフレ率と企業資産数の増加率との双方よりも大きな数値で上昇した一方で、地方支出の財源に占めるビジネス・レイトの割合は、一貫して下降しているのである。1990年にビジネス・レイトの国税化が導入された際に、ビジネス・レイト総額で96億ポンドであり、地方政府歳入の29%を占めていた。2006年度、ビジネス・レイト総額は推計で175億ポンドであり、地方政府支出の20%の財源となっている²⁷²。地方政府の財源について、年度間の変化は、以下の図のとおりである。



²⁷² この数値が後述されている推計値184億ポンドよりも低くなっているのは、ビジネス・レイト・プールによって、年度間の変動を調整する方法のためである。

税制度におけるビジネス・レイトの意義

ビジネス・レイトは、2006年度の推計額はイングランドで184億ポンド(英国全体では203億ポンド)であり、企業利益に対する法人税収が英国全体で475億ポンド(税クレジット控除後)であることを比較すれば、企業にとって大きな税である。ある研究によれば、大部分の企業にとって、ビジネス・レイトは、総取引高の3%に相当する額である。もっとも、この数値は、地域間、経済部門間によって大きく異なっているし、小規模事業者にはもっとも高い割合になっているものであるが²⁷³。

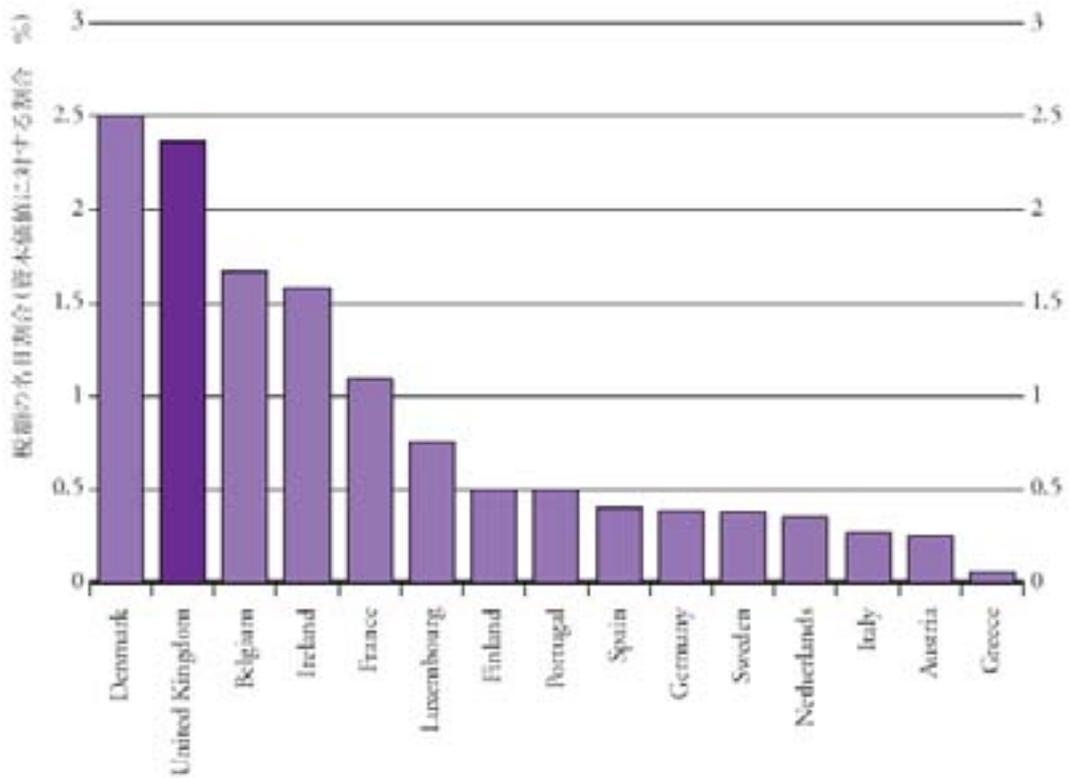
事業者によっては、特に、保有資産が多くてコストに占める当該税の割合が高くなる事業者などは、ビジネス・レイトによる資産税収の規模について、疑問を呈する向きもある。私が企業と議論をしたときに、小売部門や製造部門の中には、資産の使用度が極めて高い部門であるだけに、ビジネス・レイトの負担はより大きく感じているという意見が表明されている。これは、税率設定を国がすべきか地方自治体がすべきかという議論がより主体となるに従って、近年では、少し重大性も薄れてきているように見えるものの、1970年代から1980年代にかけて重大な問題であった。資産保有をほとんど必要としない電子商取引事業者が増えてくると、特に、資産価値の高い都市中心部や目抜き通りにおいては、企業部門全体で税負担をいかにして下げるか、将来、税負担がどのように変化するかという問題も提起されるようになってきている。

実際に、他の欧州諸国の企業課税に比較して、企業資産に対するビジネス・レイトの規模は、かなり大きなものとなっている。2001年の分析では、英国における企業への資産課税の率は、以下の図に示すとおり、EU15カ国の中で2番目に高くなっている²⁷⁴。

²⁷³ IFF Research Ltd, *The Impacts of Rates on Businesses, Department of the Environment, 1995.*

²⁷⁴ EU15カ国とは、2001年時点でEUに加盟していた15カ国を指している。

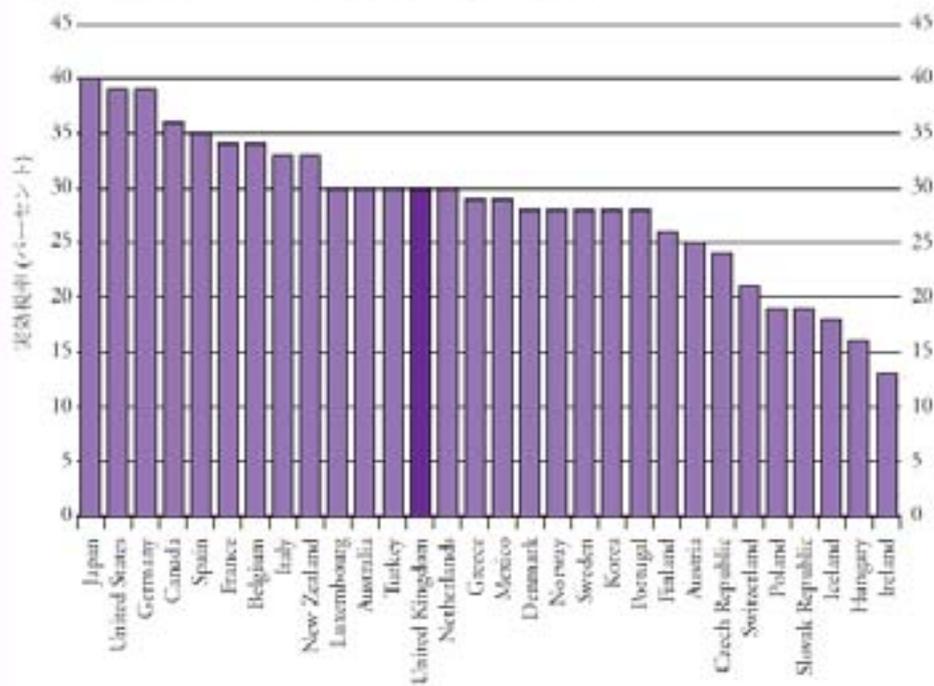
図8.2: EU15ヶ国における企業資産課税の割合



Source: *Company Taxation in the Internal Market, European Commission staff working paper, 2001.*

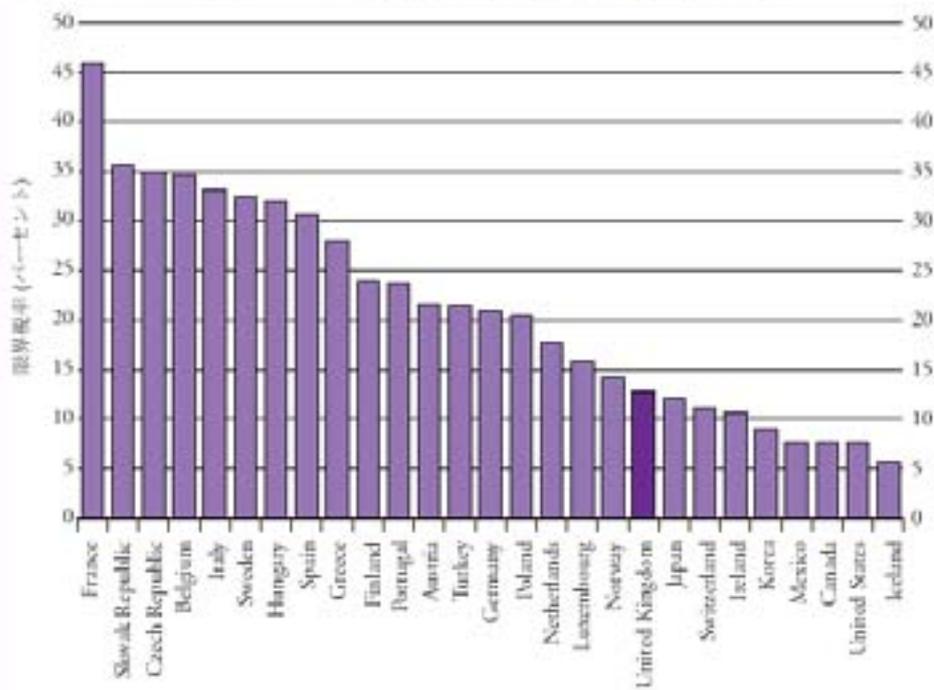
しかしながら、同時に、英国は、法人所得課税と社会保障拠出金は、これらの国々との比較では、低い方に入っており、この点は、次頁の図 8.3 に示すとおりであり、英国における企業課税の全体像を評価する際には考慮すべき点である。

図8.3: OECD諸国における法人課税実効税率



Source: OECD, Tax Database 2006.

図8.4: OECD諸国における社会保障雇用者負担分実効割合



Source: OECD, Tax Database 2006.

1) ビジネス・レイトの改革案

ビジネス・レイトは、現在、問題なく運用されており、かつ、課税標準も広く分布し、安定した資産税である。その税率については不人気であるものの、納税者からは、当該税の原則については際立った反論は出ていない。ビジネス・レイトのための資産再評価も、1990年から5年ごとに滞りなく行われており、これは、カウンシル税のケースや歴史的経験から見れば大きな成功なのである。したがって、現行制度に対する大きな改革をしようとすれば、その議論は、かなりの注目を浴びることになるはずである。

しかしながら、ビジネス・レイトを廃止したり他の形態の税で置き換えたりして欲しいという要望は、これまでもあった。企業には利益を基本にした課税を行う方が良いとする者の考えは、本調査に関する地域のイベントに参加した小規模事業者による「ビジネス・レイトを廃止するか減額するかをして、法人税のような他の企業課税からの税収にその分を代えることもできるはずであり、こうすれば、支払能力のある者全般に税負担を広げることができる」というような意見である。しかしながら、このような提案について支持を示す意見を本調査に提出してきた企業関係者はほとんどいないし、企業代表組織では皆無であった。ビジネス・レイトを廃止して、その減収を法人税の増税によって埋めようとするれば、法人税の大幅増税になるからである。

第6章で示したように、ビジネス・レイトを土地価値への課税に代えることを要望する者もいた。前述のように、土地価値課税には、理論的に明らかな利点がある、それにもかかわらず、ビジネス・レイトが、すでに、土地価値課税の属性のある部分を持っていることを考えれば、全体的な改革が支持されるようになるには、強固な論拠が求められるところである。土地価値課税の原則について検討することによって、改革すべき部分はどこなのか、代替ではなく改革こそが最も現実的なアプローチであるということが理解できるであろう。

ビジネス・レイトと純粋な土地価値課税との重大な相違は、ビジネス・レイトは、土地と家屋等資産に対する課税であるという点である。第6章で指摘したように、家屋等資産への課税には問題点もあるものの、課税標準を拡大することになり、それゆえに、税率を低く抑えることが可能になるのである(そして、実際には、他の国々の土地価値課税の多くが、税率を抑えるという理由をもって、家屋等資産への課税という要素を少なくとも持っているのである)。もう一つの相違点としては、ビジネス・レイトは、土地の最適使用状況に対する課税ではなく、現行の使用価値に対する課税であるという点である。これは、未利用資産の有効活用や他の用途に転用するための再開発に対するインセンティブを持つわけではないということを意味する。この点を改革すれば、ビジネス・レイトの現在の原則に大きな変更が見られるようになるであろう。

全ての非居住用土地と家屋等資産とがビジネス・レイトの課税客体になっているわけではない。私の中間報告書で示したように、経済的・政治的な理由によって、数多くの減免

や課税免除の制度が長年にわたって導入されてきており、この点は、本章の後の方で検討する。減免や課税免除の制度があるということは、一定水準の税収を得ようとすれば、当該制度がない場合に想定される税率よりも高い税率が適用されるということを意味する。歳入減少の点から見て最も重大な減免・免除の制度は、空き家への減免、慈善団体減免、農地・農用家屋等資産への課税免除である。荒廃土地に対する課税免除も、価値の点では必ずしも重要ではないにしても、理論的には、重要な除外である。

ビジネス・レイトは、税率の設定方法の点で、純粹な資産税モデルとは異なるものである。1990年の改革後、税率は、再評価の際に実質ベースでの税収を維持するために再計算され、かつ、再評価間の消費者物価指数に連動して税率上昇をしてきている。税収額を固定する方法は、収入予測ができるようになるので、政府にも企業にも利点のあるアプローチなのだが、経済的にはマイナスの効果を生む可能性がある。特に、商業資産市場が弱目であり賃貸料が下がっているような場合には、現行の賃貸価値に対する割合という意味での税率が上昇することになるし、その逆に、商業資産価値が上昇している場合には、税率は下降することになる。商業資産市場に対して、景気循環の先取り効果を及ぼすことになる。すなわち、景気が下降基調の時には資産価値の一定割合の税収増となるし、上昇基調の場合には、税収減となるのである。これは、当該税の設計上、避けがたい結果であり、税収は、資産価値とは関連のないものになっているのである。そして、この点が、他のほとんどの税と比較すると、ビジネス・レイトが特異な税である理由となっている。他にもビジネス・レイトの特異性を挙げれば、法令で税率が設定されるため、税制度全体における意思決定の一部として政府が税率を変更しようとしても政府に裁量権がないという点のみならず、税収にも弾力性がなく、経済成長や地域の繁栄によって資産価値が上昇しても、それが税収増に直接結び付くわけではないという点もあろう。

もうひとつ、批判を受ける可能性がある問題は、ビジネス・レイトが所有者ではなく占有者に対して課税されるという点である。本調査に寄せられた意見の中には、特に、ビジネス改良特区(Business Improvement Districts(BIDs))の中からの意見では、経済活動や公共投資による土地価値の上昇から恩恵を受けるのは土地所有者であり、占有者ではないという議論がなされていた。しかしながら、経済学理論の示すところでは、実際、最終的に税金を支払う者は、当初にお金を引き渡す者と必ずしも同一ではない、ということになっている。資産税の場合、最終的な負担は所有者がすべきと考えている。なぜなら、税やその他の占有にかかるコストが高ければ高いほど、所有者が受け取ることのできる賃貸料は低くなってしまふからである。このような現象が起きる市場条件について検討をしておこう。ケイとキングは、英国の税制度に関する古典的な業績の中で、土地への需要が高い都市中心領域から外側においては、当該土地の需要の高さは、雇用や価格、利益などの面でインパクトが現れるのではないかと論じている²⁷⁵。

²⁷⁵ Kay, J. and King, M., *The British Tax System*, 1990.

しかしながら、ビジネス・レイトについて入手できる限りの経験的証拠からは、当該理論が支持されており、税率の変化に関するコストを負担するのは(あるいは、便益を享受するのは)大家であるという示唆が得られるのである。たとえば、エンタープライズ・ゾーン(the Enterprise Zones。特定の地域における資産については、10年間、レイトの課税を完全に免除されるという1980年代に導入された政策)においては、当該ゾーンにおける賃貸料は、ビジネス・レイトがないことを反映して高くなる傾向があるため、課税免除の恩恵のほとんどが占有者から所有者に移転されてしまう、ということが示されている²⁷⁶。短期的には、賃貸料はすぐに変化しないから、賃借人が高いレイトについては負担をすることになるが、中長期的には、インパクトのほとんどが、賃貸料が低くなるという点で家主が負担することになる。このことは、他の条件が同じである場合、ビジネス・レイトの上昇は、賃貸料収入の将来価値を減少させることを反映して資産価値の低下につながり、当該レイトの下降は、資産価値の増加につながることを意味する。これらについては、税制改革に向けた私の提言の中に直接関連する部分もあるので、後述しよう。

税率

本章の初めの方で、私は、ビジネス・レイトが地方支出の財源となっている割合は、この17年間で、1990年以前の29%から、2006年度における20%へと下落してきていることを強調した。本調査に寄せられた意見の中には、特に、地方自治体関係者やコメンテーター、専門家においても、このことを不公平と感じて、ビジネス・レイトが税率の上乗せを消費者物価指数に制限しているのに対して、カウンシル税では、当該税導入時点から、実質で大きく上昇している、と指摘している。2004年の分析では、居住用資産部門と非居住用資産部門からの拠出額が1989年度から今日までの間に、同一で上昇したとすれば、ビジネス・レイトは、毎年度、150億ポンド、上昇したであろうとされている²⁷⁷。したがって、現行の負担を再調整するために、または、負担を将来にわたって広げていきカウンシル税の増加を抑えるために、ビジネス・レイト増額の要請があったのである。

ビジネス・レイトの上昇における現行の仕組み - 現行法上、消費者物価指数に限られている - は、政府によるカウンシル税上昇に関する計画とより連動させるべきであり、そうすれば、成長の恩恵と負担とを示すことになるだろう。(イースト・エセックス・カウンティ)。

国民からは、ごく少数ではあるが、同様の感情を持った内容が寄せられており、その一つが、デボン年金生活者のためのアクション・フォーラムからである。

²⁷⁶ Institute of Fiscal Studies, *The Relationship between Rates and Rents*, Department of the Environment, 1993; Mehdi, N., *The Completion of Business Rates: An Empirical Study of Tax Incidence in Six London Boroughs*, PhD thesis, 2003; PA Cambridge Economic Consultants, *Fiscal Evaluation of Enterprise Zones*, HMSO, 1995.

²⁷⁷ Hale, R., *The Relocalisation of the Non-Domestic Rate – A Discussion Paper*, CIPFA & Rita Hale Associates, 2004.

(われわれの) 強い意見として、デボン・カウンティの増税に伴う負担は、現行のように、その 80%がカウンシル税負担者に求められているのに対して、企業部門や民間の家屋所有者の間で均等に分担すべきである。

企業と企業代表機関とは、こうした議論の流れに強く反発している。企業側の考えでは、ビジネス・レイトの増税は、特に、英国においては資産課税の水準が比較的高いことを前提にすれば、経済へのダメージが大きくなることを懸念しているのである。CBI と英国商工会議所(British Chambers of Commerce: BCC)とは、企業に対する国税負担が近年上昇してきていることから、企業側としては、国税を財源とする中央政府補助金を通じて貢献しているものという論を展開しているところである。また、地方政府支出における増加の大部分は、社会的サービスや家庭ゴミの処理など企業がほとんど恩恵を受けていない分野に対するものであり、一方で、企業にとって関心の高い道路維持などの分野の優先性は高いものではないことを指摘する者もある。企業機関の中には、たとえば、ロンドン・ファースト(London First)や小規模事業者連盟(the Federation of Small Businesses)などは、これからは、ビジネス・レイトを下げていくことを要請している。

われわれは、提案する。国税ビジネス・レイトの年率増加率を徐々に下げること、すなわち、消費者物価指数よりも低い増税率にしていくことである。こうすれば、ロンドン区に対する補助金を実質ベースで引き下げる結果となり、同時に、ロンドン区に対して効率性の向上による節約を常に求めることにもなるからである。(ロンドン・ファースト)

第 3 章で論じたように、地方政府支出に対する圧力に対処するための財源を工面したり調整したりする方法もあろう。ビジネス・レイトからの財源を増やすことは、1 回限りの増税によるのか、徐々に増税していくのか(たとえば、消費者物価指数の変化によるのではなくて、経済の成長率を用いて毎年度税率を調整していく方法)のいずれかによることになるが、そうすることで、カウンシル税への圧力を除くための追加的な財源を増やすことになるのである。ビジネス・レイトを用いれば、当該税は受容されているし、税収の安定した税であり、かつ、全国に広く課税標準が分布していることから、こうした点では利点があろう。

しかし、国税ビジネス・レイトは、一般的な地方政府活動やサービスの追加財源確保のために妥当な税ではないというのが、私の現在の結論である。最も緊急に必要な点は、地方自治体と企業とのより建設的な関係を構築することであり、その際には、経済的繁栄と地方インフラストラクチャーへの投資に対する共通の利益に着目すべきであろう。地方政府の財源確保のために、一般国税を増税することは、こうした関係発展を阻害する可能性があり、特に、ビジネス・レイトに代表される資産課税が国際的に見て高い水準である場合には、なおさらである。将来の政府にあっては、この仕組みを見直し、本章の後半で触れるような他の選択肢についても検討をして欲しいものである。

勧告 8.1

ビジネス・レイトの国設定の税率に消費者物価指数による上限設定をすることは、今後も維持すべきである。

2) 地域コミュニティのために、より広範な柔軟性を

本報告書の前半の方では、現行の歳入をいかに使うかという点について、地域コミュニティにさらなる柔軟性を付与すべきであるという議論をしたところである。私は、地域コミュニティ自体に投資できる、地方の新たな収入を創設できるような権限が必要であることを信じている。企業は、将来の成長のために必要なインフラへのさらなる投資が求められていることを認識している。たとえば、CBI は、「向こう 10 年間で、良好な交通体系を確立するためには、少なくとも 3000 億ポンドのプロジェクトが必要と推計した」し、経済開発について、より地方自治体に関わっていこうという意欲は大きく、それには、投資のための歳入をどのようにするかについて積極的議論をすることも含まれているのである²⁷⁸。

こうした点についての好例としては、ロンドンにおけるクロスレイル(Crossrail)に関する議論に見られるであろうが、事例は、全国にある。ロッド・エディントンの交通政策研究は、さらなる投資を可能にする財源を見つけられれば地域経済の発展に多大なる寄与をする事業が非常に多くあり、中には、全体コストもそれほど大きくない事業があることを示している²⁷⁹。そうした事業に支出が向けられているような地域では、企業数と成功事例を拡大できるよう、当該地域における資産価値を高めることを支援するべきであろう。したがって、第 9 章で詳細に論じるが、地域コミュニティへの効果的なインセンティブの付与と、地域レベルでの投資をするための収入が増加するようにする裁量権の拡大とを組み合わせ、コミュニティが当該経済と課税標準とを強化できるようにしていくべきであろう。

本節では、ビジネス・レイトが、現行の仕組みのままであれ他の仕組みであれ、そのような裁量性に寄与するものであるのかどうか、新たな投資の財源となる可能性があるのかどうかを検討する。そのような取り組みは、透明かつ説明責任が果たされている必要があり、企業と地方自治体との間のさらなる信頼関係の醸成に寄与するものである。

現行の裁量性

ビジネス改良特区(BIDs)は、米国のモデルに依拠し 2003 年地方自治法により導入された制度(当該法律制定以前から、自発的に実施されていた事例が数多くある)であるが、すでに、この制度によって裁量性が追加的に付与されている。多くの企業や BCC や CBI、英国小売業コンソーシアム(the British Retail Consortium)を含む企業団体は、ビジネス改良特区に

²⁷⁸ CBI, *Transport policy and the needs of the UK economy*, 2005.

²⁷⁹ Eddington, R., *Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness*, 2006.

対する支持を表明している。当該制度は、企業側主導であり、企業の優先課題への対処がなされ、余計に税を支払う者への説明責任を果たしつつ追加的資源が付与されるようになっているために、歓迎されているのであろう。企業との懇談会において、ビジネス改良特区の強みは、「当該制度が、地域の企業に対して意思決定権を付与してサービス改良のための実践を可能にする力を付与したこと、計画、執行、便益の実現の連鎖を明確にしていること²⁸⁰」であるとしている。

これらの新たな手法が歓迎されているということは、大変良いことである。また、こうしたことからわかるのは、妥当な提案と関与がなされていれば、地方自治体と企業とは効果的な関係を構築することは可能であり、場の改善に向けて相互に利点のある提案をすることができるということである。

しかし、ビジネス改良特区には、数多くの制限があり、全ての問題の解決策というわけではない。第 1 に、目的が特定されていて限定的である。当該制度の目指すのは、地域企業が、特定の改良やサービスに対して集合的に貢献できようにすることであり、追加的投票なしで最大 5 年間実施できるにとどまることである。地域間でさまざまな違いがあるにしても、ビジネス改良特区の主たる支出先は、厳密に定義された地域に限られており、それも、マーケティングや安全・安心、時には清浄化と地域の改良に対しての支出とされている。コベントリー市の「シティー・ワイド(city-wide)」ビジネス改良特区はかなりしっかりした計画であるが、それでも、対象となるサービスは限られており、市全体として広く便益を享受できるようにする手法であるよりも、市域に点在する数多くの地域における賃借人のための情報技術と犯罪減少対策だけが対象となっているのである。第 2 に、本調査における企業とビジネス改良特区の担当者との懇談の場でも出された意見では、ビジネス改良特区の開発と管理にかかるコストによって、当該制度のインパクトや効果が減殺されてしまう、ということであった。第 3 に、ビジネス改良特区はビジネス・レイトの現行構造を基礎に構築されているために、その優先事項は、長期的投資よりも短期的課題へと歪曲されてしまう懸念があるのである。なぜならば、当該制度でできるのは、資産占有者からの拠出を強制することのみだからである（一部の事例では、土地所有者からの拠出を求めているが）²⁸¹。

ビジネス改良特区は政策パッケージの重要な部分である一方で、こうした欠点が示唆するところは、特に、地域において柔軟で説明責任の果たせる方法で、インフラ投資を含む、より大規模な事業やニーズに対処できるような裁量性の拡大が求められているということである。

地方税化

²⁸⁰ OPM, *Report of Business Round-Tables*, 2006.

²⁸¹ Communities and Local Government, *Review of the Role of Property Owners in Business Improvement Districts*, 2006.

ビジネス・レイトの歳入と税率設定権を地方自治体に移管することについては、多くの地方自治体や他のコメンテーターからも示唆を受けてきた。こうした移管が行われれば、地域で統制可能な財源が新たに地方自治体に付与されるわけであり（だが、ビジネス・レイトは、現在、地方政府の財源確保に貢献しているために、自治体の所に入る財源の増加があるわけではない）、均衡化の取り組み次第の点はあるものの、税率を変更することによって追加的な収入を獲得することのできる裁量性が与えられるのである。

原則、私は、この見方に多大なる同情を示すし、1990年のビジネス・レイト国税化は正しい改革ではなかったという考えにも同意したい。しかし、この提案に対応するためには、大きな課題を2つ解決しなければならない。第1に、企業コミュニティには、地方自治体に対して税率に関する裁量権を拡大することについての懸念がある。地域の優先事項や地域支出に関する広範な説明なしに税率上昇につながってしまうのではないかという懸念であり、数多くの異なる地方税率が生まれてしまうことで、より複雑になっていくのではないか。たとえば、BCCでは、以下のように言っている。

BCCは、この示唆について関心を持っており、われわれが恐れるのは、ビジネス・レイト増税につながらないかということである。企業には投票権はないから、恐れというのは、地方自治体がカウンスル税の増税に起因する政治的苦痛に耐えかねて、支出権限を強化する可能性があることから、ビジネス・レイトの増税につながるのでは、ということである。

第2に、自治体間の財源均衡化をする中央政府の力を地方に移すことのインパクトについて広く懸念があるということである。学校への財源を別途の用途特定補助金に移行させる決定に従って、ビジネス・レイトは、今や、自治体間の需要と収入との差を埋める均衡化に必要な財源となっている。ビジネス・レイトを地方税化した場合に、同様の均衡化を果たしていこうとすれば、課税標準規模が小さく需要が大きい自治体の財源補てんのために、65団体が自らの地方税を拠出する必要がある²⁸²。図8.5は、このことを地理的に示すものであり、2006年度におけるカウンスル税とビジネス・レイト収入とを比較したものである。この図では、上位団体のみを表している。これらの自治体が地方税化で最も影響を被るが、このモデリングでは、全ての層の全ての自治体が地方税化されたビジネス・レイトのシェアを配分されているものとしている。大多数の自治体が現行の支出額をはるかに超えており、一方で、かなり財源不足となる自治体もある。歳入援助交付金(本図では示されていない)による歳入は限られており、この穴埋めには不十分であろう。

こうした制度は、より裕福な自治体はその財源の一部を、小規模な課税標準しか持たない自治体の支援のために留保しておくことによって、機能できるものである。スウェーデンのような他の国々においては、この種のアプローチを採っているが、同じように、1980

²⁸² これは、ビジネス・レイトの地方税化の一方法を基にして積算したものである。他の方法がたくさんあり、それぞれ若干異なったパターンを示すが、全体像は同じである。

年代後半の改革の前には、レイト収入の一部は、ロンドン・レイト均衡化制度によって再配分されていたのである。トニー・トラバース(Tony Travers)が最近、地方政府協会に提出したペーパーで論じているように、このアプローチを使えば、ビジネス・レイトを地方税化することを可能にしようとしたときに、公平性を下げることになるだろう²⁸³。中央政府あるいは、他の機関が、均衡化の水準をどの程度までとするかの決定を求められるであろうから、収入超過となる自治体の歳入額が再配分のために拘束される必要があるが、ある意味で、このプロセスは、ビジネス・レイトの国によるプーリング(留保)と再配分とを通じて起きていることであり、より重大な技術的又は管理的な課題とはならないであろう。

こうしたスキームを運営することは技術的に可能であるが、私はこの取り組みに魅力を感じない。地方において新たな裁量性が有効に発揮されるようになれば、この取り組みは混乱をきたすものであるし、地方自治体と企業との間の直接的で説明責任の果たされる関係を構築することを何ら支援することもないだろうからである。多くの地域において、企業は当地の地方自治体に納税し、その税は当該自治体の歳入となるのだが、このスキームでは、全国どこかの自治体に再配分されることになるのである。この再配分のための計算変更は、地域への便益なしに、地方税水準への影響をもたらす可能性があるだろう。

加えて、このような根本的な改革をする時期ではないと私は考える。地方自治体と地域企業とは、まだ、お互いの信頼と目的とを共有すべきときであるから、リスクを負ってまで改革をすることへの懸念が私にはある。このことは、全体的な再配分が不可能であるということでも、後になってからの実施した方がよいということの意味しているのではない。しかしながら、こうした改革をする条件は、まだ、そろっていない。

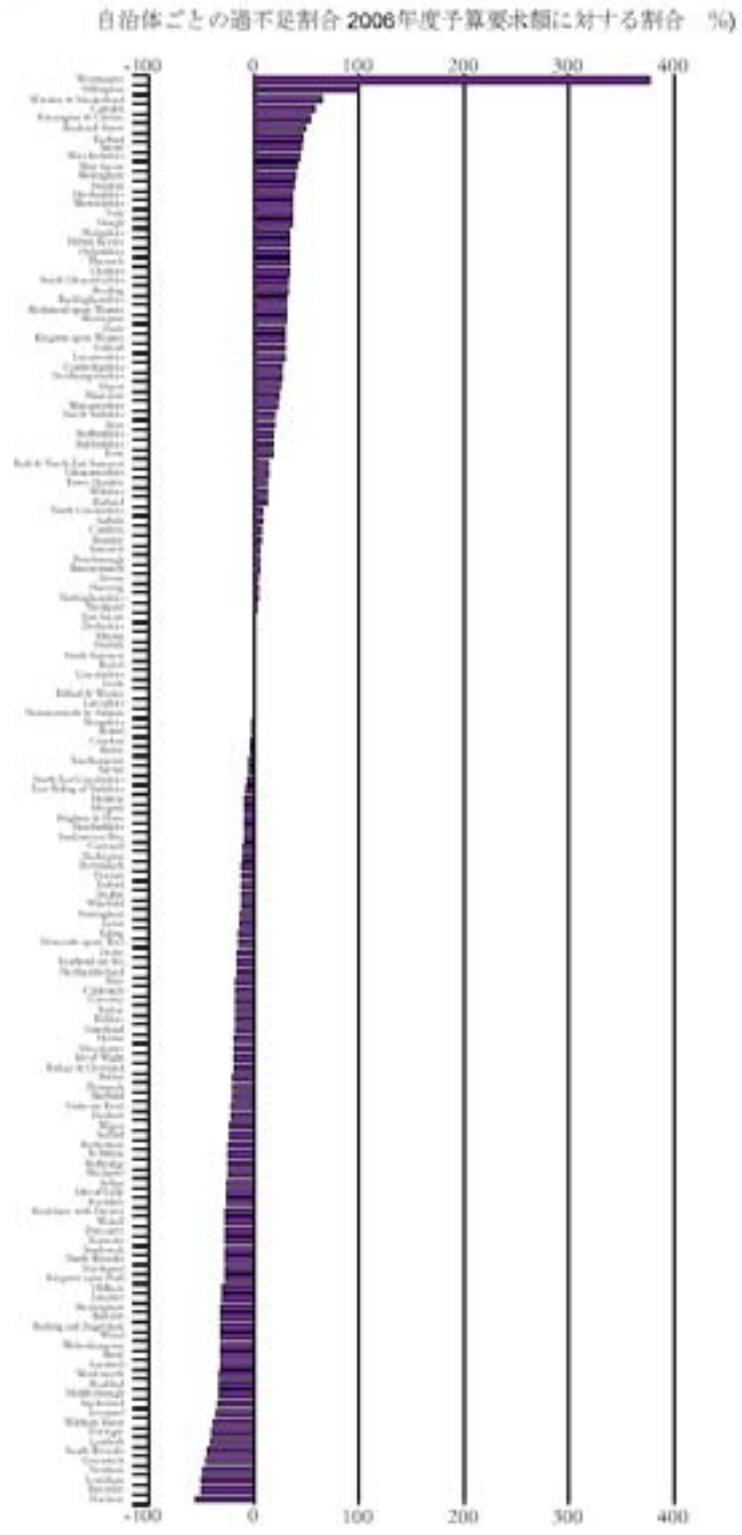
上乗せ権限

上乗せして課税する裁量権を付与するというビジネス・レイト改革に向けたもう一つの案は、地方自治体が当該地域における国税ビジネス・レイトに追加して課税することのできる権限を導入するものである。シティ管轄自治体(the Corporate of London)には、地域企業との協議の上でビジネス・レイトに上乗せできる権限がすでに付与されており、当該権限による歳入は、安全対策について追加的に行ったり他の対策を講じたりするための投資財源として充当されるものになっている。これまでも、同様の権限をより包括的に地方自治体に付与することについて議論があるが、最も顕著なものは、1998年に政府がビジネス・レイト改革を協議した際のものであろう²⁸⁴。多くの企業団体が、いかなる改革に対しても懸念を示す一方で、地域の裁量権を増すことは、適切な制約をつけて地域の声を聞く取り組みをすることを条件に、また、多くから支持されている。

²⁸³ Travers, T., *Would it be possible to re-localise the NNDR? The technicalities of achieving reform*, LGA, 2007.

²⁸⁴ Department of Transport, Local Government and the Regions, *Modernising Local Business Rates*, 1998.

図8.5:2006年度予算要求額におけるカウンシル税およびパブリック・サービスの過不足額



Note: This chart shows upper tier authorities only (excluding City of London)
 Source: Lyons Inquiry

〔一定の条件の下で〕ビジネス・レイトの再地方税化の地域経済への恩恵を考えることもできよう。われわれが信じているのは、1) 顧客としての企業は、高品質で効率的な公共サービスに対して、より公正な価格を支払うことになるだろう。2) 反対に、企業に、改善案を講じたり貧弱な公共サービスに対処したりするための財源がなければ、顧客として、企業は幻滅を禁じえないであろう。3) 中央政府と地方政府との財源配分は、今よりも妥当になるようになされること、特に、経済的な誘因を変えていく見地からなされることを望むものである。(リーズ商工会議所)

われわれは、サリー・カウンティにビジネス・レイトに関する統制権が返されることを望む。そうなれば、企業界は、カウンティの運営に関する利害関係者となって、税収と投資とのバランスについての企業側からの見解を表明することもできるからである。たとえば、企業には、道路渋滞を軽減するための投資に充当する財源であるという理解をしたうえでビジネス・レイトを増税する権限を付与する、などである。(サリー商工会議所)

追加的権限を付与すれば、地方自治体は、新たな投資のための歳入を得る限定的な裁量権が与えられることになるだろうし、当該権限は、企業に与えるインパクトも限定的なものになるだろう。地方自治体には、国税率から地方税率に変更する意思決定の透明化が求められるし、当該意思決定には、税率設定のための包括的権限よりも大規模な住民協議が義務付けられ、かつ、制約も多くなるはずである。それに加えて、追加的権限によって、前述した均衡化制度のような財政制度に対する複雑な改革をする必要性を回避することになるだろう。

地方自治体と企業との関係を発展させていく必要性を考えると、企業界との合意の上で行われる地方自治体の新たな裁量権行使は、地方の追加的歳入となるだろうかという懸念が私にはあり、だからこそ、追加的権限の付与という議論は、慎重に順を踏んで進めていくべきものであろう。

勧告 8.2

現行のビジネス・レイトの国による管理制度は、現在は維持されるべきであるが、国税ビジネス・レイトに上乘せを行う裁量権を地方に新たに与えるようにすべきである。

3) 地方による上乘せ課税のための提案

原則

上乘せ課税を効果的に機能させて、地方自治体と企業との信頼関係を醸成していくために、新たな権限に対する一定の制限とその行使に当たっての要件とを確立することが、地方政府と中央政府との双方に求められているものと私は信じる。

正しい制約を設けることが、新たな上乗せ権限に対する信用のためには必須である。企業界が、地方自治体による上乗せ課税の権限導入とその行使とが企業の利益に適うという点を信頼を持てるようにならなければならない。同様に、新たな権限は、地域コミュニティが将来に対する投資ができるような裁量権を付与するものでなければならない。英国小売業コンソーシアムは、次のように論じている。

ビジネス・レイトの上乗せ課税が導入される際には、当該税収は、追加的な財源であることが明確にされていることが必須である。企業への便益を目的に合意された政策にのみ充当可能なように用途特定がなされ、明確に定義された評価基準により算定されるものでなければならない。(英国小売業コンソーシアム)

どの程度のバランスがよろしいかについては議論が今後必要であろう。しかしながら、上乗せ課税案を進めていく際に肝に銘じておくべき主たる基準として、以下の4つがある。これらは、いずれも、地域の貢献をより大きくすることを企業は受け容れているという前提に立っている。

上乗せ課税は、以下のとおりであるべきである。

- 地域性：上乗せ課税をする意思決定とその財源を何に使うかの意思決定とは、ともに、地方で行われるべきこと
- 追加性：いかなる新財源も、中央政府の補助金配分算定に算入されるのではなく、新規のインフラやプロジェクトへの経費に充当できる追加的財源であること
- 透明性：企業にも他の地方税納税者にも、いくら税収があり何に使われたかが透明になっていること
- 地域コミュニティとの合意：地域企業コミュニティは、上乗せ課税のあり方や当該税収の支出目的についての最終意思決定に際して意見を申し述べること

この上乗せ課税案は、地域コミュニティ - 住民、企業、それらの代表機関 - のために投資したり、将来に向けて投資したりする裁量権を拡大することが目的となるべきである。この案は、包括的課税権の拡大を目指すものではない。

また、企業が強調していたこととして、いかなる改革案であっても、現行のビジネス・レイト制度の簡明さと予測可能性とが基本であるということだった。この点については、以下の私の勧告に盛り込んでおいた。

上乗せ課税の規模に関する可能性について

上乗せ課税の規模が、課せられる制限の中では、最もはっきりした制限となるであろう。当該制限を設定する際には、地域コミュニティが地域への投資を明らかに増加させることができるようにするために十分な裁量権なのか、受容限度にある税率であるか、という2点のバランスが必要になってくる。イングランド全域で1%上乗せすると、毎年4億ポンドの税収増となり、課税可能価値に対する増税のインパクトは考えられない(だが、実際には、上乗せ税収の使用方法によっては、何らかのインパクトがあり得るだろう)。個々の自治体

が上乗せする税収は、自治体の規模や当該地域における家屋等資産の数や価値によって、その額は大きく異なってくるだろう。図 8.6 は、上乗せ課税 1%による上層自治体の歳入を示している。

上乗せ税率が異なれば、取り組まれるプロジェクトも異なってくるから、この問題に対する「正しい」解答などないのである。ビジネス改良特区などでは、上限を設けて4%に相当する上乗せ課税を実施し、投資の財源に充当している自治体もある(たとえば、ラグビー(Rugby))。上乗せ課税に下限を設けることは、税収や裁量性を少なくしたりすることになるが、新たな取り組みを徐々に進めていく際、信頼を築くことができるものであろう。下限を設定する事例もあろうが、重大なプロジェクトに対しては、より厳格な合意手続の下で上限設定がなされることになるだろう。

以下の表は、対象地域ごとに、1%上乗せ課税と4%上乗せ課税とがどの程度の税収があるか、および、当該収入の10年間分を資本目的で10年間借入をした場合の借入額を示している。

表 8.1 上乗せ課税収入と借入額

百万 £	London	Greater Manchester	Birmingham	Kent	Cornwall
1%上乗せ課税					
収入額	199.5	20.3	7.7	10.2	2.6
10年間借入額	839.4	155.6	59.0	78.2	19.9
4%上乗せ課税					
収入額	438.0	81.2	30.8	40.8	10.4
10年間借入額	3357.6	622.5	236.1	312.8	79.7

注：借入金額数値は、公共事業借入委員会からの借入を基に算定。5.15%利率

出所：Lyons Inquiry Analysis

意思決定プロセス

上乗せ課税の上限設定は、私の勧告の中でも重要な部分である。しかし、それがあってもなくても、地域の提案は、地方自治体、企業納税者、そして、より広域のコミュニティとの間の取り組みや議論にかかっているのである。したがって、こうした取り組みは、透明で説明責任を果たせるように導入されることが重要であり、そうすれば、企業にとって最も関心の高い課題を地方自治体が優先的に取り組めるようになることで、そして、投資財源をいかにして見つけるかについて進んで議論していくことで、企業からの信頼を増すことが重要なのである。

一つの取り組みとしては、国が一連のルールを決めて用途特定をすることで、当該財源が一定の方法で一定のプロジェクトにのみ充当されることを求めることも考えられる。しかし、私は、地方により課税される上乗せ分のガバナンスや使用について、国レベルで詳細かつ正式な要件を決めてしまうことには慎重である。なぜならば、地域企業と地方自治体とが進めようとしている上乗せ行動について制限をしてしまうリスクがあるからである。

たとえば、上乗せ分からの収入を資本支出やインフラ投資に用途特定してしまうことにより、当該収入を、安全や清掃、あるいは市場調査などのサービスのために使用することができなくなってしまうだろうが、こうしたサービスこそ、成功したビジネス改良特区制度の中で企業から評価されたものであり、「場」を、企業立地にとって魅力的で素晴らしい場所にする重要なものなのである。

焦点を当てるべきは、地方税納税者に対するボトムアップのアカウントビリティであると私は信じる。これには、地方自治体と地域企業との間に、より強力なパートナーシップ構築を推進するというメリットがある。また、相異なる企業の利益やニーズをより良く反映することが可能になるのである。こうした企業のインパクト吸収能力や支出選好は、大企業のそれとは異なるであろう。地方におけるアカウントビリティは、これらの異なる利益を考慮して企業が効果的に対処できることを確認することができるし、また、すべきなのである。以下の2点が、上乗せ課税によって影響を受ける者が意見を言えるようにするための主たる選択肢である。

第1の選択肢は、意見を伝えるメカニズムである。企業集団との議論の中で多くが強調していたのは、ビジネス改良特区の管理において見られる利点であった。すなわち、意見を伝える仕組みであるロンドン・ファーストの取り組みが示唆するのは、クロスレイルのような大規模事業の財源調達に最も適している方法として、もっと大きな規模で同様の取り組みがあるということである。意見を伝えるメカニズムの利点として、影響のある者の増税には義務付けることとするという点である。ビジネス界は、コンセンサスを求めるモデルを開発することができるという示唆を受けている。それは、また、地方自治体によって進められる事業が、企業にとっても対応や投資が必要と感じる課題に対処するものであることを確認する方法もあろう。

さらに、また、意見を伝えるメカニズムは、関係者の短期的利益にならないものの、長期的には、広範に便益をもたらすような事業の財源確保を困難にする可能性があるだろう。こうした事業は、上乗せ課税以外の財源確保を考えた方がよいであろうし、そのような場合、意見を伝えるシステムは、複雑になったり官僚的になったりする可能性があるだろう。最後に、それは、カウンスル税や国税などの他の税のアカウントビリティの仕組みと一貫性がなくなってしまうだろう。私が何としても避けたいのは、カウンスル税納税者に負担を課す早熟な提案であり、おそれるのは、法定の投票制度などの導入によって、このリスクが高まってしまうことである。

第2の選択肢は、法定の協議プロセスである。当該プロセスでは、特定目的のために上乗せ課税をすることについて、その予想インパクトを経済的に評価するとともに協議することを自治体に要請することになるだろう。こうすることで、短期的な便益とともに長期的な便益を持った事業を実施する裁量権が付与されるのである。それは、地方政府を純粹に自由にするようになるだろう。しかしながら、この提案において、ビジネス・レイト納税者による統制は弱められてしまうだろうし、企業界からの支持を得るのがより難しくなってしまう

うかもしれない。

全てを考慮してみて、私は、この新たな権限を行使する際に投票を義務付けることを勧告しないが、地域の状況に照らして投票が妥当であれば、地方自治体の判断で投票の道も取れるようにすべきである。

いずれのモデルにしても、上乗せ分による収入は、当初の目的を満たすには十分ではないであろう。インフラ投資をするための財源確保は長年にわたる可能性があるため、上乗せ課税を行える期間について全般的な上限を設けることを私は提案しない。が、当該上乗せ課税を導入する提案には、明確なタイムテーブルを入れるべきである。この期間を超えて上乗せ課税をするのであれば、当該自治体は、新たに承認を得る必要がある。

どのようなモデルが実施されようとも、効果的に機能させようとするれば、地方自治体と地域企業の双方ともが、建設的で実効性のある関係を構築し、かつ、信頼と相互の理解と尊敬を築くために一生懸命に取り組む必要がある。

自治体の形態

企業が私に表明してきたこととして、説明責任を果たすことに加えて、いかなる新たな取り組みも、現行のビジネス・レイト制度の予測可能性と安定性を可能な限り維持すべきであるということである。国税の標準税率を維持しながら、地方自治体が当該税率に上乗せする権限を導入する改革では、この点を促進すべきである。私は、また、企業の管理負担を最小限にし、当該制度を可能な限り簡単なものにするために、自治体の種類に応じて管理可能な上乗せとなるようにしてなければならないと考えている。

理論的に、上乗せは、地方政府の全ての層において課することができる。すなわち、1990年以前、レイトを設定していたパリッシュを含む全層であり、カウンシル税を直接徴収している層、徴収依頼をしている層全てである。該当する自治体数は、以下の表のとおりである。

表 8.2 自治体の形態ごとの数

自治体の形態	数
上層自治体(単一、大都市圏ディストリクト、ロンドン区、シティ)	150
ディストリクト	238
警察・消防自治体	67
タウン・パリッシュ	約 8,700

多数の自治体に対して上乗せ課税権を付与することについて、企業界は複雑さを懸念しているため、私は、今、留保しているところである。しかし、効果的な「場の形成」に必須である共同による意思決定と連携を促進させることで、簡明さを追及できるチャンスで

あろう。私は、上層自治体のみが上乗せ税を課することを提案する。二層制の地域においては、本提案を議論に付して、当該地域の全体的なニーズに合う収入をどのように使っていくかについてカウンティとディストリクトとが共同で計画を作って、両者間で合意をする必要がある。こうすることで、税率の数は 150 程度に減少することになり、企業にとってあまり複雑な制度ではなくなり、上乗せ課税権を行使して得る収入が、公選の地方政府全体にとっての利益であることが認識できるようになる。

ロンドン内のガバナンスについては、他のどの場所とも非常に異なっており、地方政府のサービスのほとんどを執行する 32 ロンドン区とシティ所管自治体、および、交通政策、計画、(大ロンドン庁法案の行方によるが)技術にかかる様々な戦略的権限と機能を持つ大ロンドン庁との間に責任が分けられている。ビジネス・レイトの課税標準の規模は、世界で最も高額になる事業用家屋のあるインナー・ロンドン地域と、わが国の中でも最低の課税標準にはいるような貧困なアウター・ロンドン地域との間では、とてつもなく大きな相違がある。ロンドン市長とロンドン区のそれぞれの役割と意見とを、本取り組みを実行する際に反映させることが重要であると私は信じている。だが、当該取り組みは、インフラ問題に関するロンドン市全域のアクションのためのものであるべきであり、しかも、ロンドン内地域ごとの課税標準の規模が様々であることを認識しなければならないし、インフラを必要とするような場所は、収入が上がるような場所では必ずしもないであろう。

この市全域のアクションであることの必要性は、ビジネス・レイト上乗せ分にかかる全権限がロンドン区だけのものであるというのは望ましいことではないということを示唆するが、ロンドン区は、いかなる政策提案にも含まれているということも重要なのである。したがって、私は、ロンドン全体で同率の上乗せ税率という前提で行う柔軟で共同的な取り組みを提案する。この提案においては、大ロンドン庁とロンドン区との間で合意をして、さらに、企業界との協議や当該税率による税収の使途について共同で計画することなどが求められる。この取り組みにおいて、大ロンドン庁とロンドン区とは、ロンドンにおける追加課税や投資のためのいかなる提案においても共同の利益があり、投資が適切な地域に行われるようにするために市全体の取り組みが求められていることを認識している。このロンドン市全域の上乗せ税は、シティ管轄自治体の現行の権限に付加されており、現在でも引き続き、当該権限を持ち続けるべきであろう。

ロンドンのガバナンスの取り組みが特殊であるものの、他の地域における議論では、特に大規模な都市化地域や都市地域などでは同様の共同取り組みが、また、当該場において望ましいという結論に到達している。

課税標準の高い自治体

上乗せ分の課税力は、全地域において均等というわけではなく、また、個々の地域の収入も図 8.6 に示すとおり大きな開きがあるだろう。この点から懸念されるのは、より課税力の大きな地域は、他の地域と比較して不公平になるのではないかということであり、過去

においても（たとえば、1998年における上乗せ率に関する政府の協議書など）、特別な仕組みが当該地域には適用されるべきであるという提案がなされている。

しかしながら、特別な仕組みを導入することは、地方自治体と企業とが自ら選択した資源の使用先の決定力を制限してしまうことになるだろうし、また、地域で収入された税金の用途についての地方自治体のアカウンタビリティを減じてしまうことになるだろう。地域の支持があるところでは、この上乗せによって地域の裁量がより増していけるように設計できることを考えれば、この制度に対して均衡化や制約などを加えてしまうことは、よい結果にはならないであろう。加えて、上乗せ率から得られる人口一人当たりの収入の比較が示すのは、1人当たりの課税標準の非常に大きい自治体のほとんどがロンドンにあるということである。ロンドンでは、当該数値の格差は、上述したように大ロンドン庁とロンドン区との間で共同して対処すべきものである。したがって、私は、本節の冒頭で私が示した原則に従って、全収入が地方のものであるべきという結論に達している。

表 8.3 人口1人当たりの収入の大きい自治体

地方自治体	上乗せ1%に対する 税収(人口1人当たり)
シティ	£ 1655.70
ウェストミンスター区	£ 94.88
カムデン区	£ 31.70
タワー・ハムレット区	£ 27.69
ヒリンドン区	£ 24.01
ケンジントン・アンド・チェルシー区	£ 23.32
イズリントン区	£ 17.74
スロウ区	£ 17.00
ハマースミス・アンド・フルハム区	£ 15.14
レディング	£ 14.45

(出所)Lyons Inquiry

小規模事業者

小規模事業者は、大企業に比べて、取引高に占める税支払額の支払割合が高くなっており、これを反映して、政府は、小規模事業者の納税額を軽減するために、小企業レイト減免制度(Small Business Rate Relief)を近年になって導入している。したがって、小規模事業者は、ビジネス・レイト上乗せから減免あるいは免除されるべきなのかどうかという問題がある。家屋資産の最小90%は、課税可能価値の30%程度にしかならないから、小規模事業者に対する減免や免除をしてみても、ほとんどの地域で、上乗せ分収入は大きく減る

ことはないだろう。その反対に、大企業が、規模を理由にして、結果的に小企業を補助するようになっており、これは、不公平であるという検討もあり得よう。

中央政府としては、全体的なフレームワークを検討し、全国的に、どのような免除や減免が上乗せに関して適用するべきかを決めたいところであろう。特に、中央政府は、上乗せ分を支払う必要のない小企業について、そのラインを決めておくことによって、最小規模の企業を保護したいという意図があろう。しかし、私は、こうした問題は、地方自治体のレベルで管理していける裁量が認められることが重要だと考えている。地方自治体と地域企業とが、上乗せ分の目的や地域経済の条件などを考慮して、上乗せ分についても追加で減額するのか、あるいは、免除するのかについて検討できるようにすべきである。ビジネス改良特区の多くが、企業の規模によって課税額を変えている。自治体も、今後、全ての小企業に当該減免や免除を適用するのか、あるいは、大企業が所有する小規模な資産を減免から除外することによって、小規模事業者のみが減免を受けられるようにするための、より複雑なテスト(小規模事業者レイト減免制度において適用したようなテスト)を適用するのかについても、検討することになるだろう。

借入権限

この新たな裁量権が効率的・実効的に活用されるためには、地方自治体の借入について適切な権限を持つことが重要である。2003年中央政府が導入した自主決定借入権限制度は、地方自治体が慎重で返済可能な借入をするという条件の下で地方自治体に資本目的での借入を許容するものであり、自治体には歓迎されており、必要な裁量権が付与されているものである。

自治体との議論において、債務を返済するために経常歳入から債務純残高の4%を留保するように自治体に求めている現行の最低歳入準備要求額(Minimum Revenue Provision requirements)制度は、複雑、厳格すぎて、自治体の借入能力を減じてしまっていると論じる自治体もあった。しかしながら、政府は、すでにこの問題を認識しており、新たな規制を通じて、そして、保健医療における地方政府・公共関与法案の中の新たな権限によって、当該問題に対処しようとしている。

勧告 8.3

地方自治体の上乗せ課税権限は、企業及びより広域なコミュニティとの信頼関係を得られるような方法で設計がなされなければならない。検討されるべき鍵となる問題点は以下のとおりである。

- 上乗せ分の妥当な規模。高い方の例では、ビジネス改良特区の中には、4%程度の上乗せを課税しているところもある。低く下げると、収入額が少なくなり、かつ、

裁量権も減じてしまうが、新たな仕組みにおいては、より徐々に信頼を獲得できるようになるだろう。その事態の中で、より厳格な認定メカニズムを義務付けることで、より高い上限値を設ける事例もある。

- 収入の保持。全収入が地方自治体で保持されるべきということを私は信じている。
- 企業納税者に対するアカウントビリティの妥当な形式。最も明らかな選択肢は、投票による認定か法定の協議プロセスの形態を採るものである。全てを考慮して、私は、上乘せ課税を導入する前に、明確な提案とタイムテーブルをもって、地域企業及びより広域なコミュニティに協議することを要件とすべきと提案する。上乘せ分からの収入は、協議を通じて同意された目的に特化されて充当されるべきである。
- 上乘せ分が地域経済にどのように貢献するのかを確認すること。私は、自治体が、上乘せ分の地域経済へのインパクトや当該収入を財源にした支出の経済的便益の可能性について評価することが要件となるべきであると提案する。
- 上乘せ分を課する自治体。私は、上乘せ分は、単一自治体、大都市圏ディストリクト、ロンドン内自治体、二層制地域において課税されるべきであり、関係する自治体間でなされる合意を通じて、歳入の使用計画に関する共同計画を持って、単一の税率が設定されるべきであると勧告する。英国のどこにおいても、自治体間で共同作業に取り組んでいるのであれば、この作業には、上乘せ分を巡る管理も含むようになるであろう。ビジネス改良特区を導入する権限は、地方圏ディストリクトとロンドン区には留保されるべきである。
- 税を支払うべき企業の規模によって、自治体は上乘せ分を変える裁量を発揮すべきであることを私は支持する。
- 上乘せ分を課されない小規模事業者は、どの程度の規模かを定めること。

4) 上乘せ分に関するより広範なインパクト

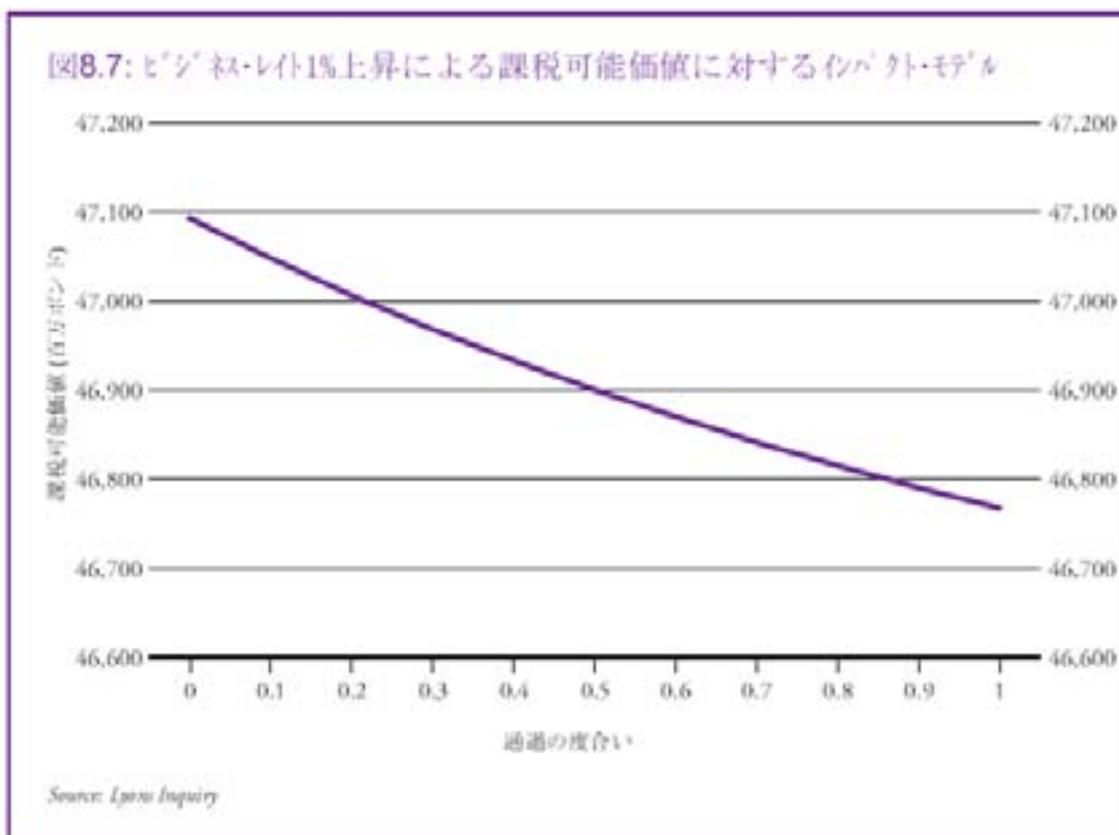
ビジネス・レイトを機能させる方法や税率と賃貸価値との相互関係などは、数多くの問題を提起しており、中央政府と地方自治体がこれらの勧告を実施する際に考慮に入れておくことが重要になってくるだろう。

短期的には、ビジネス・レイトの地方自治体による上乘せは、賃借人にとっては資産占有コストを引き上げ、所有者であり占有者である者にとっては、賃借人における現行の賃料と同様に、高い税を支払わなければならないことになる。長期的には、本章の前半部で述べた証拠の示唆するように、ビジネス・レイトは、賃料が低くなる中で所有者に移転されることになる。上乘せ分からの収入の使用により、所有者であり占有者でもある者および賃借人とは、上乘せ分がない場合と比較すると当該資産の資本価値が下がり、その結果として、将来賃貸料の低下を招くことになるだろう。

上乘せ分が惹き起こす賃貸価値の減少は、中央政府と納税者双方に、そのほかの影響が

あるだろう。私は、現時点では、国税ビジネス・レイト乗率の現行の計算方法を現在のままで維持すべきであることを勧告した。したがって、中央政府は、再評価時点において、再評価前の実質的な国の収入額と同額を生み出すように、乗率を設定することを継続することになる。地方による上乘せ分の導入は、その導入がない場合に比較して課税可能価値を引き下げることになるから、国の税率は、当該上乘せをしない場合に、上乘せ分と同額を収入し続ける場合よりも若干高く設定される必要があるだろう。

私の分析では、仮に上乘せ分が賃料の減少に吸収されたならば、全国で1%分の上乗せ課税されることによる賃料下落は、全課税可能価値の0.7%程度であろうが、実際には、課税可能価値における他の、そして、さらに重大な改革において、その効果が減殺されることになるであろう。次の図では、増額が賃料価値に移転される程度に応じて様々な仮説を試みた場合の課税可能価値への全体的なインパクトを示しているものである（ゼロの点では、賃料へのインパクトがなく、1の点は、増税分が、賃料の低下で完全に補償されている状態である）。これは、商業資産の価値が増加していることと比較して小さいとは言え、家屋所有者と投資家にとっては重大なインパクトである。



しかしながら、地方自治体の裁量権を拡大することの目的は、自治体がインフラやその他活動に対しての投資をできるようにし、もって、地域の生活の質を向上させ、場の独自性を強化し、経済的発展や成長を支援することを想起するのが重要である。そうした点に支出が向けられていれば、当該地域における企業の成功例を増やし、資産価値を向上させ

ていき、上乗せ課税のマイナス部分を相殺させるように支援すべきである。上乗せ課税を提案する際には、地方自治体が当該財源によって達成しようとする目的を検討して、地域経済において価値を創出できるように企業や他の地域の利害関係者と十分に協議することが特に重要になってくる。

ビジネス・レイトを改革することは、また、公共部門全体の財源にも影響があるだろう。ビジネス・レイトは、コストと考えられているため、利益をあげている企業にとって、ビジネス・レイト納税義務額の増額は、法人税額と一部相殺される可能性がある。公的部門の建物もビジネス・レイトの課税対象になっているから、公的機関も上乗せ課税分、高い税を支払わなければなるだろうが、公的部門には、何ら、減免や免除などの規定はないはずである。これは、地方政府・中央政府ともに影響あることであり、医療サービスなどのような他の公的機関も同様である。公的部門のレイト額に関する確定的な数値はないが、基本的な分析では、非居住用資産の総価値額の 10%程度となっている²⁸⁵。地方自治体は、上乗せ課税の提案を進めようとする場合には、こうした影響について検討する必要がある。

ビジネス・レイトの効率性および公平性の向上

ビジネス・レイトの一部減免や完全な免除を受けている土地や家屋には、さまざまな種類があり、その理由も、歴史的なものや政策的なものまで、いろいろである。主たる免除や減免は、表 8.4 に掲げるとおりであり、これらの数値は、減免・免除により逸失した額をコストとして示している。課税免除となる土地や家屋については、ビジネス・レイトのための評価をしていないので、減免にかかるデータの方が、免除にかかるデータよりも良いデータである。

²⁸⁵ 公的部門の資産について、総課税可能価値額は、2006年4月1日現在で、推計41億ポンドである。これは、歳入・関税庁が公表している情報によっている。その主な構成値は、地方自治体の学校・大学(13億ポンド)、保健医療施設が8億ポンド、その他資産が7億ポンドであり、警察署及び裁判所が3億ポンド、コミュニティ・センター及びホールが3億ポンド、地方自治体庁舎が2億ポンド、図書館・博物館が1億ポンドである。

表 8.4 ビジネス・レイトの減免と免除にかかるコスト 単位：百万ポンド

	2006 年度推計値
減免	
空き家	1333.1
慈善団体(法令による減免)	724.3
一部占有	40.8
コミュニティ・アマチュア・スポーツ・クラブ	7.1
過疎地の店舗(法令による減免)	5.9
かつての農業施設	0.9
経過的減免	再評価のサイクルで歳入中立
小規模事業者レイト減免制度によるもの	歳入中立
免除	
農用地および農用施設	300～450
荒廃地	不明

他の少額免除でありコスト化されていないものとして、宗教施設、漁場施設、下水溝、公園などが含まれる。

出典：CLG, *Lyons Inquiry analysis*

これらの減免や免除が設けられた理由がある一方で、それらが今でも目的に合っているのかどうかを確認するために、批判的な視線を向けることが賢明であろう。減免や免除の存在によって制度上の歪みが惹き起こされたり、積極的な改善をしようとするインセンティブを弱めたりする可能性もある。加えて、減免や免除によって歳入が逸失するという点、すなわち、減免や免除がなければ税率の低減ができたか他の支出に回せたりしたはずという点で、コストになる。

2005 年 12 月、私が提出した「中間報告および協議書類」で、私は、ビジネス・レイトが、完全な土地・家屋税として機能できていない領域を検討することに関心を示したところであり、したがって、私は、その後、特に空き家への減免や空き地・荒廃地への免除について検討を行ってきている。その間、これらの問題については、土地利用計画に関するバーカー・レビュー(the Barker Review of Land Use Planning)が勧告を行っていている。

空き家

空き家の減免措置は、全部の空き家に対する課税額の減免と一定のタイプについての全額減免措置とがある。ほとんどの家屋では、当初の 3 ヶ月間が 100%減免であり、その後は 50%減免となるが、倉庫や工場は、全期間を通じて 100%減免を受けている。逸失される歳

入額の点から年間コストを算出すると、13億ポンドであり、これが、ビジネス・レイト制度における単独の減免額では最大のものである。利害関係者の中には、減免額を減じたり、撤廃したりした方がよいと要求してきた者もあった。

空き家については、地域企業の成長を促すインセンティブとして、ビジネス・レイトを全額支払うべきである。その場合、所有者として当該資産の活用に向けて最大限努力をしているものの、自らできることを超えて対応が遅れていることを証明できる所有者には例外措置とする必要があるだろう。(小規模事業者連盟)

リーズ市は、空き家減免措置の改革を支援し、当該改革により、特に都市地域における早期の資産再開発や再活用が促進されるようになることについて賛同する。

(リーズ市)

空き家減免措置については議論のあるところである。包括的に減免措置をすることで、政府と所有者との間でリターンを得られなくなるという資産に関するリスクをシェアすることについては賛同意見がある²⁸⁶。短期間において空き家であっただけの資産に対する減免措置は、賃借人に動きがある間は税を支払う必要がないため、動いている家屋市場を支えることになる。空き家への税金を減免することは、また、課税逃れのために所有者が所有資産を荒廃させるようなインセンティブを減殺していくことにもなる。

主に、家屋から得られる商業的なリターンは、当該家屋を完全に使用したときのものである。しかしながら、リターンを得られないというリスクは、外部要因だけでなく、所有者の行動によっても生じるのである。たとえば、所有者が当該家屋を適切に維持していない、修理せずに荒廃させてしまった、あるいは、適正な使用方法に従っていなかった、特定の理由で空き家にしていたなどである。空き家は、また、コミュニティに対して、当該地域の安全や魅力を減じさせてしまい、それがゆえのコストをかけることもある。すなわち、警察と防火のような公共サービスが必要となってくるのである。

経済的変動や家計の伸びの結果として土地開発への需要が大きくなってくると、これまでに増して、過去に開発済みの土地全部をさらに有効に活用する必要があることは明白である²⁸⁷。そのような時には、需要の高い地域に未利用の土地や家屋を保有している機会費用を収入する方法を見つけることが望ましいであろう²⁸⁸。空き家への減免措置を見直すことで、この点を促進でき、よって、地方自治体が果たす「場の形成」の役割を支援することになるであろう。

異なる家屋に対して異なる減免水準が適用されていると、市場を乱すことになり、制度内で各部門間の不均衡をもたらす。すなわち、ある部門には大きな便益があり、ある部門

²⁸⁶ Atkinson, A.B., and Stiglitz, J.E., *Lectures in Public Economics*, 1980.

²⁸⁷ そうすることで、オープン・スペースやカントリーサイドを守り、都市の再開発を促進し、人口の密集化が要件となる公共交通のようなサービスの実現性を支えることになる。

²⁸⁸ Office of the Deputy Prime Minister, *Commercial and Industrial Floorspace and Rateable Value Statistics 2005*, 2006.

にはそうでもない、というようなことが起こり、当該空き家のある土地の再開発や他の用途への用途変換を含む当該土地・家屋の代替的な利活用方法を税制度が促進させられないのである。この不均衡は、現行、工場と倉庫に適用されている減免制度と事務所と小売施設との減免制度とを均衡化させることで修正できるはずである。

空き家への減免制度を改革することで、企業には、数多くの意義がもたらされるであろう。増税することで、空き家の所有者が当該資産をより良く活用する方法を探すことを促進することになる。それは、たとえば、所有者自身が使用したり、新たな賃借人を呼び込んだり(おそらく、賃貸料を減額することになる)、新たな用途のために当該土地を再開発したりする方が考えられる。経済全体を通じた効果は、おそらく、将来の賃貸料の減額となって現れて、家屋占有者にも便益をもたらすだろう。これによって、資本価値が低下することにもなるが、現在の所有者兼占有者には何ら影響がなく(当該の者が、将来も今と同じか、今以上に資産を使用し続けると仮定してだが)、将来の購入者にはプラスの便益をもたらすだろう。

13 億ポンドにも上る空き家の減免額が、どのような資産に対してなのかを分類した国ベースのデータは存在していない。しかし、本調査に対して当該データを提供できた地方自治体によるサンプル・データがあり、それによれば、当該減免措置の 80%は工場と倉庫に対する全額減免および長期の空き家に対する一部減免措置であった²⁸⁹。全地方自治体における空き家の価値や、それら当該家屋が空き家になる時間を詳細に分析したデータ、および、再賃貸や売却されるようになるのにかかる時間に関する現存するデータは、現在、コミュニティ・地方政府省により整理されているところであるが、同様の結果を示している²⁹⁰。こうしたデータを総合すると、私の提案する改革案によって、莫大な追加的財源が生まれる可能性があり、同時に、土地の効率的活用に向けたインセンティブ付与にも寄与するであろうことが示唆されるのである。

この問題について土地利用計画に関するバーカー・レビューにおいてなされた勧告についてコメントした格付け機関によれば、空き家の再利用を促すのにより良いインセンティブが 1970 年代に導入されたものの成功には至らなかったと指摘している。さらに、指摘していることとして、再利用しないことへの罰として増税が課されるようになると、所有者は、往々にして、活用させようとするよりも荒れたままにしておくという安易な方法を選びがちであるとしている。これには、学ぶべき点がある。改革に向けたいかなる提案も、罰として増税をするよりも 100%の納税義務を限度としてこの問題を避けるようにすべきなのである。しかしながら、所有者の中には、税金逃れのために荒廃させることを選ぶかもしれないという懸念が残る。過去に開発済みの土地に対する課税に関する検討は、次に

²⁸⁹ バーミンガム、ストックトン、オールダム、ベリー、マンチェスター、及び、ロックデイルから提供された 2005 年度のデータを基礎にしている。

²⁹⁰ Office of the Deputy Prime Minister, *Commercial and Industrial Floorspace and Rateable Value Statistics 2005*, 2006.

行い、この問題に関する可能な解決方法を提示する。

勧告 8.4

政府は、以下の方法により、空き家に対する減免措置を改革・減殺すべきである。

- 短期の空き家に対しては、現行の 100%減免を適用すること(3ヶ月間を限度)
- その後は、空き家減免率を下げっていくこと
- 工場と倉庫には、その他家屋に対する減免率と同率を適用すること

荒廃家屋と荒廃地

「便益を生み出せる占有」ではない土地は、ビジネス・レイトの課税対象ではない。しかしながら、土地の効率的活用を確保するための税制度の役割に関する上述の議論は、荒廃家屋と過去に開発された土地についても適用可能であり、したがって、地方自治体の「場の形成」の役割を支援するものであろう。現制度における抜け穴を閉じるために、そのような土地に対して課税する可能性を真剣に検討する理由が、そこにあるのである。

しかしながら、そうした税を導入することで、空き家の減免措置を改革するよりも、さまざまな理由により、もっと複雑な事態を招いてしまうであろう。当該土地を定義し、同定し、価値評価することは莫大な作業であろう。なぜならば、当該土地は、現在、ビジネス・レイト課税のためには同定されてなかったり、評価されていなかったりするからである。評価しようとするれば、当該土地は、その定義からして、賃貸価値がないことから、大変なことになるであろう。当該土地の資本化から賃貸料を推算するアプローチが必要になるであろうが、これは、ビジネス・レイトの通常原則である所有ではなく家屋の占有や消費について課税するという原則からは大きな変更であろう。

この税からどの程度の収入が見込めるかを計算することは困難である。イングランドにおいて過去に開発された 36,500 ヘクタールに及ぶと推計される土地が空き地や荒廃地になっているが、その土地のほとんどが、比較的価値がなく、したがって、税収額も極めて小さいのではないかと考えられる²⁹¹。しかし、この税の目的は、本来、歳入を得るものではなく、再利用を促す適切なインセンティブを提供することであり、所有者が税制度における抜け穴を探そうとするのを防ぐことにあるのである。

この点に関する提案は、まだ、完全に検討されつくしていないので、今後、さらに、これが実際に実現可能なものなのかどうか、どのように実施かつ管理運営していけばよいのかをテストする必要があるだろう。政府には、以下の事項を含む数多くの課題を検討する必要があるだろう。

- この土地に対する新しい税金によって一定の収入を得ようとする、評価し管理するためのコストが生じるが、それは、経済的なことなのかどうか
- 緑地や他の公共空間への開発圧力を回避すること。当該土地のための何らかの免除規定が必要だろう。
- 開発することが非経済的である土地をいかに処理するか(当該土地の価値は、ゼロかゼロに近い程度であり、納税額はほとんどないか、あるいは一切ない)
- 過去に開発された土地に対する新たな課税と上乘せ課税による増加分、さらに、その他の税制度の側面との相互関係のために、開発を増やすよりも減らすことを、以下に避けるか
- ケイト・バーカーが指摘したように、インセンティブを適用しない方が良いような法的条件や戦略的能力を留保するようなことがあるかどうか

勧告 8.5

政府は、荒廃家屋や荒廃地に対する課税についての提案を考え、利害関係者と協議をすべきである。

ビジネス・レイト制度における他の減免・免除の千差万別である。逸失される歳入の点から最も重大なものは、慈善団体への減免措置と農用地・農業用施設への免除措置である。再評価によるインパクトを軽減するために用いられる経過的減免措置や小規模事業者レイト減免制度なども重要であるが、それらは、歳入中立を意図するものである。

農用地および農業用施設

農業部門については、19 世紀後半から経済的困難という理由により一定程度の減免措置がなされてきたが、1929 年からは、農用地・農業用施設はビジネス・レイトの完全な免除

²⁹¹ Office of the Deputy Prime Minister, *Commercial and Industrial Floorspace and Rateable Value Statistics 2005*, 2006.

対象となっている。この状況は、もはや同じようになっているというのではないが、農業にだけ他の事業者にはない税制度の特典を与えるという特別の措置を維持する理由は、原則論から見ればほとんどないように見えるのである。農地や他の農業事業は、通常、他の事業と同じように他の税制度において納税対象になっている(特に異なる部分が、たとえば、相続税などの面で存在するが)。すなわち、農業は独特な面を持っていると言われており、それは、農業生産や土地所有に関する農業者の役割を含むものであって、当該部門は、農業用補助金や支援に関する現在の改革でも商店となっているのである。

私の分析では、免除額は、逸失額で毎年 4 億 5 千万ポンドに及ぶとされる。これは、現在、評価事務所(Valuation Office Agency(VOA))によるビジネス・レイトのための評価が農地と農業用施設にはなされていないため、正確な数値ではない。加えて、課税を再導入すれば、その結果として、農業関係資産の賃貸価値は低下するであろうと推察する。賃貸価値が低下して課税のインパクトを相殺するようならば、これにより、農地や農業用施設を巡る 3 億ポンドあまりと期待される課税収入が減ることになるだろう。課税のインパクトは、また、農地の資本価値を下げる可能性もあるのである。

イングランドとウェールズにおいては、1961 年に、1929 年以降 75%の減免を受けてきた工業資産を完全に課税対象とするという地方税制度の大規模な改革の先例があり、ごく最近では、北アイルランドにおいて工業用資産の再課税化が行われている。しかしながら、農地への再課税化が行われれば、疑いなく、大きなステップであるが、3 億ポンドにもなる課税額(毎年の逸失額 4 億 5 千万ポンド)は、農業収入のうちで大きな割合を税金が占めることを意味するようになってしまう(農業収入は 2005 年時点で、イングランドとウェールズでは、環境・食糧・地方圏省による農業アセスメントからの収入合計額からの計算によれば 19 億ポンドとされる)。農業者や農業部門全体に対する調整を長期的な経済的影響の観点から行うことが妥当なプロセスであり、それでも、英国の農業者が「デカップリング」の影響を受けており、今後の数年間でさらに大きな共通農業政策(Common Agricultural Policy)が実施されると考えた場合は、どうなるかである²⁹²。結局、ビジネス・レイトを課税すると、それは当該資産の所有者が負担することになるが、ビジネス・レイトの課税免除の改革に関する政策は、関係する部門への経済的影響に留意する必要がある、農業については、特に小作人に対しては、農業改革プロセスの現状に留意することが求められているのである。政府がビジネス・レイトを農業部門に再導入するのであれば、農業部門の調整ができるようにしかるべき期間を経過期間とする必要があるし、たとえば、環境面などで恩恵のある農業ビジネス活動が縮小してしまわないようにするための一定程度の減免措置を継続することも考えられるであろう。特に、限界的な農地は、ビジネス・レイトの完全な減免を受け続けるべきであると私は信じている。農業目的というよりも「ライフスタイル」のために使われているような他の土地については、課税対象とするのが法的に見て

²⁹² 事例については、以下の政府文書を参照。*A Vision for the Common Agricultural Policy*, 2005.

正しい。

慈善団体

慈善団体に対する減免措置は、空き家への減免に次いで2番目に大きな規模である。80%が法令による減免措置であり、2006年度で7億24百万ポンドになっており、さらに、地方自治体も独自の減免措置を行っている。慈善団体は、一般的には、所得税や法人税、キャピタル・ゲイン課税などの課税対象にならないが、この減免措置は、当該アプローチをビジネス・レイトにまで拡大しており、議論のあるところである。しかしながら、本章ですで見えてきたように、税額の低下は賃料の増加となって現れるのが一般的であるから、慈善団体への減免額の少なくとも一部は、当該家屋の所有者に対して、賃料の上昇という形で発生しているのであろう。民間企業フォーラム(the Forum of Private Business)のような企業組織の中には、この減免措置が目抜き通りにある他の企業を不公平に減少させてしまうのを助長していると感じる向きもある。

新たな減免措置

本調査に対して意見提出した人々の中には、新たな減免措置を求める声もあった。社会市場財団(the Social Market Foundation)は、環境対策を支援するための新たな減免措置として、たとえば、エネルギー効率の良い建物に対する課税額を減額することなど、を示唆してきている²⁹³。

このようなインセンティブには、環境的持続性向上やエネルギー利用の低下に向けたわが国のアプローチにおいて一役を担うことになろう。気候変動についての経済学に関するスターン・レビュー(Stern Review)に続いて、社会として、われわれは、気候変動のインパクトに対処するために新たなステップを踏み出さなければならないことは明らかである。

私は、このステージにおいて、ビジネス・レイトを基本にした手法を勧告はしない。気候変動に対する可能な手法の全てを検討することは、本調査への付託事項を超えているし、全体的戦略の一部としてビジネス・レイトを活用する可能性はあるものの、ビジネス・レイトの減免措置が最も効果的でバリュー・フォー・マネーの高い取り組みであるかどうかは不明だからである。エネルギー効率の高い家屋は将来、占有者がかけるコストを縮減するだろうから、公的補助なしで所有者及び占有者によるエネルギー効率向上のための投資というビジネス・ケースになるだろう。したがって、こうした家屋であれば、エネルギー効率の低い家屋に比べて、高い賃料になるであろうから、減免分を占有者から所有者に移転することになるだろう。レイト制度に関係する多くの人々の懸念するのは、新たな減免措置がこれまで複雑だった制度をさらに複雑にするのではないか、また、何らか負担になるのではないかということである。

²⁹³ Blackwell, T. and Gough, B., *Turning business rates green: How to make the Uniform Business Rate fir for the future*, Social Market Foundation, 2006.

この点に照らして、私は、政府が当該精度における減免・免除措置のレビューを自ら行うことを勧告する。このレビューには、以下の多くの目的がある。

- 現行の減免・免除措置を検討し、これら措置は、コストや政策目的への貢献度、全資産利用者にとって一定の水準になるように歪みができていないかどうかを判断すること
- 特に、農業関係の免除措置の継続についてレビューし、2010年の再評価時点において、免除額を正確に評価するために農用地を評価するコストと便益とを検討すること
- 実際に可能である程度において、現行の減免・免除措置を止めたり統合したりすること

このレビューの一環として新しい減免措置を検討するときに、政府は、以下の原則を検討すべきである。

- 減免措置導入による便益が導入コストを上回ること。コストには、政府、企業がより複雑になる制度を管理するコストも含まれ、かつ、当該減免措置がもたらす可能性のある不動産市場の歪みに対処することや、ある種の家屋が減免措置を受けることで総税収額を維持するために他の家屋に対して、より高い税率が必要になってくるといふ事実も含まれることになる。
- いかなる減免にかかる価値も当該家屋の所有者ではなく占有者に発生する以上、減免措置は、それが望ましい場合にのみ導入されるべきである。

勧告 8.6

政府は、不適当な補助金や制度の歪みを取り除くことを検討し、当該制度を簡明にするために、免除・減免制度のレビューを実施すべきである。

地方の自主決定権

減免・免除制度を改革する際に、いかなる変更点も全国的なものにするのか、地域の自主決定の要素とするのかについての選択をすることになる。地方の自主決定であれば、特に、空き家の減免措置については、地域の再生や開発を遂行し、地域経済や不動産市場の状況に賢明に取り組んでいけるようにする新たなツールを地方自治体に提供することになるであろう。その一方で、国共通の取り組みであれば、全国の家屋所有者と建築者にとって、一貫性があり予測可能な取り組みにできるという利点があり、それは、また、国レベルでの歳入を増やすことになるのであろう。

増える歳入の活用

減免措置と免除措置とを変更することで、全収入額に対するインパクトがあろう。これは、明らかに、当該レビューの成果である。しかしながら、いかなる変化の結果を純額で見れば、収入の全体的増加が全企業のためのビジネス・レイトの低下に使われる可能性も

ある。これは、企業にかかる国税のビジネス・レイトや政府の他の税収に対するインパクトを減らすことによって、自主的に上乘せする権限を導入することをしやすくするものであろう。この点に関する最終決定は、減免や全体の財政的ポジション、その他の収入の活用などに関するより広範なレビューに照らして、諸大臣が決定することになるだろう。

5) 実施

本章において私が勧告した改革の多くを実施するためには、法律制定が必要であろう。したがって、導入可能な時間尺度は、政府が法案提出を進める時期や国会が審議することのできる時期がいつかにかかっているのである。政府は、また、提案の詳細や技術的問題について、利害関係者や専門家とさらなる協議をする必要があるだろう。

地方自治体がビジネス・レイトに地方の上乗せ分を課税することのできる新たな権限は、法律制定され次第、納税通知書発行自治体と通知書発行にかかる事業者とがソフトウェアや情報システムに対して必要な修正を全て対応するのに十分な時間を経て、導入されるべきである。

免除措置を取り除くためには、現在、当該税制度の中にはいっていない膨大な数の家屋を評価しなければならず、この評価プロセスと評価事務所の評価サイクルとを合わせることに賢明であろう。この仕事の量と複雑さによるが、2010年4月における2010年リストから免除措置をなくすことは可能であろう。

6) 将来の政府のための選択肢

ビジネス・レイトの将来について鍵となる選択肢は、そのプロセス、再評価の頻度、税率設定方法に関する改革が中心となる。これら選択肢の多くが1999年度における政府の再評価に関するレビューによって検討されている。政府も、レビューの下で、企業や他の部門に対する課税について妥当な水準と方法とを検討するための一般的なアプローチの一環として、ビジネス・レイトの全体額を維持しておく必要があるだろう。

再評価

技術的視点からは、再評価の回数を増やすことについて、多くの意見のあるところである。再評価の頻度を上げることは、個々の家屋がその実際価値により関連した課税額になるということを意味し、一方で、現在の制度では、家屋価値は、ほぼ7年遅れになっている(再評価は5年おきに実施されるが、発行されるリストは再評価実施日の2年前から課税価値の評価を使っているため)。再評価頻度を上げることで、当該税は不動産市場の現状により応答的になり、経済下降期には、企業の税負担を下げることによる経済的メリットを得ることが可能になるだろう。5年おきではなく毎年数値を最新のものしていれば、課税価

値における変化、引いては納税額の変化があまりなくなるから、数値調整の必要、すなわち、移行減免をする必要がなくなり、制度の複雑さもなくなっていくことになるだろう。

再評価の頻度を増やすことには、欠点もあろう(管理コストの増加も含む)。より頻繁に最新の価値にしていくことによって、現行では5年に1回か税額を計算できるようになっている現在の制度における安定性がなくなってしまうだろう。このインパクトは、それぞれの部門でそれぞれ異なる影響が出ることになり、通常の賃貸価値アプローチを使用する評価をしていない部門には特に大変なことであろう。加えて、当該システムでは、企業課税と不動産市場の現況との関連を改善させようとしているが、価格が変更されるたびに家屋の利用を調整しようとしても困難ならば、景気上昇期においては企業がより厳しい状況に置かれることになるだろう。

再評価のスピードを上げる方法はさまざまある。適用可能な情報技術の向上に伴って、それほど遠くない将来において、毎年の再評価が、コストの問題はあるにしても可能になるであろう。もう一つの選択肢としては、一定割合の家屋のみを実際には毎年再評価し、他の家屋は家屋価格の変化を統計的に分析する方法で最新数値にする形で再評価のローリングを行うシステムを採用することである。

乗率を固定すること

現行制度において、税率は、再評価サイクルの当初に設定されている。それは、新しい課税標準による収入と同水準の収入ができるようにするためであり、毎年、実質ベースでの収入を同価値で維持できるように消費者物価指数によってアップデートしている。このことにより、両政府にとっては今後の徴収額がどの程度になるかがわかるという点で、企業にとっては5年先の納税額まで予め予測でき、経過減免措置の申請・インパクトの予測もできるという点で、安定的で予測可能な制度となっている。しかし、前述したように、賃貸料の低い経済下降期には、ビジネス・レイトの負担が重くなり、成長期には軽くなるのである。

可能な代替案としては、より頻繁な再評価を一緒に行うことになると思うが、税率を固定して、不動産に市場に状況によりながら、再評価から再評価まで税金を変動させてしまうことである。成長期には収入額が増えるし、下降期には減ることになるだろう。この制度には、課税を市場の状況に連動させるために、成長期には緩和に回り、下降期には下支えに回るという経済的便益がもたらされるはずである。また、地方自治体が当該地域の企業資産の価値を高めたり不動産数を増やしたりすることを促進するという視点から、地方財政制度においても利点があるだろう。このことは、第9章においても指摘される。

しかしながら、企業の納税額は再評価ごとに変化することになり、企業は、賃貸料を再交渉したり、変動幅の程度と予測可能性に応じて再評価間の家屋利用を適切に調整したりすることが困難になるであろう。また、中央政府も地方政府も、収入額が大きく変動することになるだろう。

地方で税率を設定すること

地方自治体に上乗せ分を課税できる権限を導入することに向けて、私の勧告は、地方自治体が、当該地域における企業が支払う税の税率を変動する新たな権限を制限するというものである。長期的には、地方自治体と企業間の関係がどのように発展したかという点や経済開発の問題に関して地方自治体がより良く関与をすることになったことの経済的インパクトを示す証拠などの点から、この制限について見直しされるべきである。収入の地方化および地方自治体が地域の環境に照らして自ら税率を設定することのできる権限は、低い税率設定ができることも含めて、検討されるだろう。企業は、このような急進的なステップを短期的に進めることについて懸念を明らかにしてきたが、新たな取り組みが進むように将来の政府に検討していただきたい意志決定事項である。

3 第 106 条と地域計画に関する上乗せ課税

地方自治体の土地・家屋課税に関するレビューを終わるに当たって、第 106 条(S106)の貢献と提案されている地域計画に関する上乗せ分(Planning-gain Supplement(PCG))について簡単に振り返っておく意味はあろう。どちらも、ケイト・バーカーが住宅供給と土地利用計画に関する業績の中で広く見直したものであり、政府は改革のための提案をした。だが、この提案が、私への付託事項には重要な関連事項である。

これら 2 つとも、現在または将来において、開発と関連した重要な収入源となるだろう。ここには、2 つの目的がある。第 1 に、新しい開発行為における住民のニーズに合うコミュニティのインフラを提供すること、および／または、現在のコミュニティの施設に対して新しい開発行為がおよぼすインパクトを緩和することである。これは、第 106 条に規定されており、道路や学校などの新設のための財源負担のために適用される条項である。第 2 に、PCG は、新たな開発行為に対して計画許可が与えられる時に、土地所有者の得る超過利益の一部を捕捉することを意図しているものである。地方自治体の計画期間によって第 106 条が完全に適用されれば、実際には、そうした利益の一部を捕捉することは意図した訳ではないにせよ可能である、と論じる者もいる。このようなことは、時として事態を複雑にし、遅延や不確実性を惹き起こすことになる。しかしながら、自治体が第 106 条をいかに上手く適用させているかは、全国各地で状況は様々である²⁹⁴。

政府が提案する改革案では、第 106 条の規定を縮小して開発行為からのインパクトを緩和し、当該開発行為にすぐに必要なインフラに財源手当ができるようになるであろう。また、手頃な価格の住宅を提供することに関する政府目標値の達成を支援することも可能となろう。PCG は、より広域のインフラ開発を支援するための一般財源ということになり、

²⁹⁴ University of Sheffield and Haldcrow Group, *Valuing Planning Obligations in England: Final Report*, Communities and Local Government, 2006.

地方自治体と広域政府との支出に対する財源として、地方自治体が少なくとも 70%を留保するという条件に配分されることになる。

全体として、私は、この取り組みを支持する。しかし、当該歳入が、地域計画の意思決定や成長を支援し可能にするためのインフラ整備に関するものであることを考えれば、地方自治体と地域コミュニティとに対する関係が明示的で明らかになっており、核となっていなければならない。PCG は、広域政府に対して配分される部分を持つ地方税として考えられるべきであり、国税ではないから、政府が、その用途を指示することは考えてはならない。第 106 条は、開発行為を支援する地方自治体が交渉の対象とするべき資源として重要である。

また、PCG による歳入を二層制地域ではカウンティとディストリクトの間で、どのように配分するかという問題は未解決のままである。ディストリクトが計画決定と開発事業者との関わりに最終責任を負うが、当該開発行為に必要なインフラ整備のほとんどについて責任を負うのがカウンティである。重要な点は、開発行為がもたらす財政的な及びインフラの面での便益を個々人と地域コミュニティとが感じることでできるようにという視点から見て、いずれに利点があるのかをという検討をすることである。

開発行為を支援するインフラを適切に提供することは、二層制の双方が共有すべき問題である。したがって、私は、当該歳入の管理について共同で進めるということにメリットがあると考えます。そうすれば、カウンティとディストリクトとは、当該地域における PCG から得られる歳入の充当する計画を決定し実行していくことの責任を共同で負うことになるからである。そうなれば、地域の連携が本当にできるだけでなく、戦略的に必要なインフラの整備を支援するために、より広域にわたって当該歳入を使うチャンスもできるというものであろう。

勧告 8.7

PCG が導入されれば、政府は以下の事項を実行すべきである。

- まず、当該歳入を、広域政府にも一定の配分がある地方財源として設計すること。これは、国税財源を地方自治体に配分する・しないの議論ではない。開発行為がなされようとする場合、あるいは、インセンティブが求められる場合には、地域の開発行為と地域の財源との間には透明で予測可能なリンクができているようにすることが必須である。
- 二層制地域においては、カウンティとディストリクトの間で共同して管理されるような計画かどうかを検討されるべきである。

4 観光客による圧力に関する課税

地方政府協会は、政府の財源配分レビューと本調査に対して提出した意見書の中で、当

該地域における観光業施設に対して課税できる裁量的権限を地方自治体に付与することを示唆しているところである。当該税金に関しては、本調査においてもごく少数の自治体から関心が示されていたものの、地方自治体全体で見れば、この種の新税については期待したほどの熱意は感じられなかった。本提案により、観光業界内外において議論が惹き起こされたことも理解できるところである。

観光業施設課税は、世界中の数多くで実施されており、その成功の度合いも千差万別である。たとえば、フランスでは、観光業施設利用料が宿泊に対して課されており、利用料金額は、地方自治体の決定によって大きく異なっている。私は、イングランドで自発的に実施されているスキームについて、以下の資料を入手した。

観光業・保存パートナーシップ(the Tourism and Conservation Partnership)は、10年間にわたり、湖水地方とカンブリア・カウンティの広域において、観光客払い戻し制度(visitor payback scheme)を自発的に実施し非常に成功しているところである。たとえば、湖水地方中心部の観光業施設運営会社では、全ての請求額に自動的に2ポンド足している。宿泊客には、この支払をしないという選択肢もあるが、ほとんどの場合、支払っている。多くの宿泊客が、2ポンド以上の拠出を自発的に行っているのが現状である。(観光業・保存パートナーシップ)

私に提出された意見書では、観光客がかけるコストに対して観光客が拠出することのメリットとが、観光業と地域経済に対してどのようなインパクトがあるかを勘案する重要性が明らかにされているところである。地域コミュニティに対して観光業がどこにインパクトを与えるかといえば、観光客が地域の交通ネットワークを使用すること、コミュニティの安全、地域の環境、地域の芸術、スポーツ、文化、さらに、再開発行為などであろう。観光業による社会的コストとしては、環境汚染(たとえば、二酸化炭素排出量の増加)、土地の変質、土地利用や公益事業(たとえば、水、電気関係、下水道)の利用である。しかしながら、観光業施設を取り巻く経済に関しての実証的研究は、今、取り組みが進められているところであり、特に、個別地方自治体における地域経済について提案事項が及ぼすインパクトを評価するにはデータとして不十分なのが現状である。また、観光客による支出から付加価値税や観光客関連の事業者からのビジネス・レイトや他の税など、観光からのすでに税収は得られており、地方自治体に対する政府補助金は観光客によるコストを勘案したのも一定程度ある、という事実を想起することが重要である。

提出された意見の中には、観光税を課することによって、観光客が他の地域や国々に行ってしまうことによる地域経済へのダメージというインパクトなど、観光税のインパクトについての懸念を表明するものもあった。地方自治体からの意見書には、事情が複雑であることが示されている。

レストーネル・バラ(Borough of Restornel)の経済は、観光業に強く依存している。したがって、観光業施設税の構想には特に関心を持っていた。観光客数が季節的に大きく変動することによる追加コストは、こうした料金によって部分的には相

殺され得るだろうが、それは、当該料金が地方自治体の管理下にある場合のみである。しかしながら、逆効果として重大なのは、競争的優位性を失う可能性があるという点である。すなわち、当該料金によって、観光客は単に他の場所を選んでしまうだろう。(レストーネル・バラ)

私に送られてきた文書の多くは、ホテル業のキャンペーンも含めて、私の勧告が、地域の特徴や地域経済のこととは無関係に、観光業施設に対して包括税を勧告するのではないかという懸念を示している。しかし、私が示している結論は、たった一つのメカニズムや経済的手法が全地方自治体の環境・ニーズに適合することなどないというものである。私は、一般的に適用可能な「基本税」を勧告はしないが、地域によっては、地域企業と住民とのパートナーシップにより考案される観光業関連税があってもよいだろう。おそらく、それは、宿泊施設に対する年ごとのライセンス制度を通じたり、宿泊客に対して直接課税する仕組みだったりするだろう。

私は、課税が目的で課税するような新税の導入は支持しない。私は、地方の観光業施設税は、地方自治体が以下の点を示せる場合にのみ、受け入れ可能であると考えている。

- 地域経済が、当該税の立ち上げから徴収、強制徴収コストを含む税導入を支持しているであろうことを示す確固たる証拠があること
- ビジネス改良特区のような現行の代替施策が完全に検討されていること
- 当該税に対する地域の支持があること
- 当該スキームが地域企業と住民とのパートナーシップにより構成されており、それらのパートナーが引き続き、当該スキームの発展や見直しに対して意見を言えるようになっていくこと

実際に、この種の課徴は、地域ごとに大きく異なることになるだろう。ある地域には観光客数にほとんど影響のない税でも、他の地域ではより大きなダメージになるということもあろうし、現時点では、より細分化された地域ごとの評価に資するような資料がないのである。したがって、地方自治体は、そのようなスキームを実施する前に、当該地域における経済的コストと便益とを厳しく分析する必要があるだろう。地域観光への課徴の実現を決定するには、事例ごとの検討が求められるところである。

また、観光客に課税する新たな権限を地方自治体が求めているかどうかは明らかではない。そのような権限拡大をする前に重要なことは、地方自治体が当該権限を活用する意志があるかどうか、課税の実施に至るまでに必要な分析的作業・関与の取り組に着手するかどうかを把握することである。地方自治体と観光産業とが広く協議を進めることが、この税を完全に検証するのに必要なことであろう。

勧告 8.8

政府にあっては、地方自治体が観光業に対して、観光関係施設に対する税を含めて課税する権限を認める上でのコストと便益について、および、地方自治体が当該権限を行使するかどうかについて協議すべきである。当該権限を地方自治体にまで拡大することを検証するために、この協議結果を活用すべきである。

第9章 財源配分システムとインセンティブ

要約

本章では、現行の補助金制度によって、地域における課税標準を改善できるように財源の再配分がなされるべきだという議論を行う。こうすることによって、住民や地域経済成長に関する難しい意思決定に地域コミュニティが重きを置けるように、直接、財政的便益を提供することになろう。成長がもたらす他の便益とともに、地方自治体が自らの努力によって地域から更なる税収を得られるようにする財政的インセンティブも、地域コミュニティが負担するコストを補償する方法になり得るであろう。

本章では、財源配分と地方の課税標準とを直接関連付ける改革案をできる限り数多く検証する。しかし、現行の「4つのブロック」補助金配分システムにおいて、そのようなインセンティブを創ることはとても難しいことである。したがって、より本質的な改革が求められるだろう。

本章では、また、地方公共サービスを支えるために中央政府・地方政府の双方からの財源の流れがあるという財源の共有性を明白に反映する方法を求めることによって、財源配分システムの透明性を向上させる方法を探る。それは、所得税のような国税の一部を地方政府に割り当てるという選択肢を検討することである。

その設計がどのようになされるかによるが、割り当て税は、国税の一定割合が地方公共サービスに貢献していることをより明確にすることによって透明性を向上させられるだけでなく、国税にある弾力性を一部、地方政府に移転することにもなり、それは、カウンスル税への圧力を緩和することにもなるであろう。

不利益な点もある。地方政府に割り当てられるいかなる税収も、中央政府の優先事項が地方政府以外の機関を通じて執行されるように支援するようには充当できなくなるということである。また、地方政府は、所得税収が(カウンスル税と異なり)景気後退期には税収が落ちるリスクに堪えなければならないということである。もっとも、所得税収は、毎年、弾力的というわけではない。この点から提起される問題点として、変動し予測不可能な課税標準を地方政府がどうしていくかという能力とやる気が挙げられる。

本章の結論は、以下のとおりである。

- 補助金制度は、成長を支援するインセンティブを導入するように改革すべきであり、短期的には、地方自治体ビジネス成長インセンティブ(the Local Authority Business Growth Incentives)制度を簡明化すべきである。
- 短期的には、カウンスル税に加えて、地方公共サービスを支えるために国が徴収する税をどの程度にするのかに関して、より良い情報が提供されるべきであろう。中期的に、政府は、地方公共サービスを支えるために、所得税の一定割合を直接、より公式に割り当ててことを検討すべきである。

1 イン트로ダクション

本章で検討するのは、地方公共サービスに対する中央政府の財源配分をより透明にする方法、地方政府のためのインセンティブを改善する方法についてである。これらの改革が、中央政府と地方政府との関係を、より強化し、明白にして、より成熟した関係にしていくための思いを支えるものであり、第 10 章における新たな構造改革に関する勧告の中核をなすものである。

最初の節では、補助金制度の改革について、制度の目的を明らかにし、地方自治体が自立的にその課税標準を拡大することができるようにするためのインセンティブの開発の点から検討する。次の節では、地方公共サービスの財源負担についての国民の理解を高めるために、そして、地方政府におけるアカウンタビリティを改善し信頼を強化していくために歳入を共有する方法を検討する。

2 インセンティブ、均衡化、補助金

第 3 章では、補助金が中央政府・地方政府間関係の中心であることを論じた。そして、私が支持する目的を持ちながら、地方における課税標準と成長との相違による影響をコントロールするように、均衡化のプロセスを通じたインセンティブの効果を検証した。この効果は、地方自治体が地域繁栄や市民、地域エリアに関してインセンティブこそ注目している事項の中でも中心に位置すると考える。一方で、地方自治体にとって、より重要な事実は地域コミュニティにとっての成長を促進するような一貫した、あるいは、制度的な財政インセンティブが存在していないことである。

公平性と安定性が、補助金制度の主たる目的であるとされている。公平性とは、現行制度においては均衡化を通じて達成されているが、公平性こそが、高い社会経済的ニーズがありながら課税力が弱いコミュニティが遅れをとらないようにするために重要である。もちろん、公的資源は、潤沢な地域に配分されるよりも、国が優先事項としてあげる成果にインパクトを与えられるような地域に的を絞って配分する方が良いとする経済的議論もある。

私は、また、これまでの章の中で、財源配分システムにおける安定性こそが、地方自治体の計画性にとって必須であることを論じてきている。私が懸念するのは、現行制度では補助金制度の弱体化を通じて達成されるとされる安定性について、中央政府がカウンスル税の水準に過度の関心を持っているために、強調されすぎているのではないかという点である。より効果的な解決策としては、カウンスル税に対する圧力を統制するシステムの他の部分を用いるよりも、適切な改革を行ってカウンスル税への圧力と国民の関心とに対処することであろう。

しかし、地方自治体が、その「場の形成」の役割を十分に果たし、その役割遂行を促進

させるためには、さらなる目的を財源配分システムに対して検討する必要があることと私は信じている。それは、地方自治体と地域コミュニティとが経済的繁栄や住民生活の発展を促進できるように、かつ、その便益とコストとを完全に考慮に入れて、財政的なインセンティブを与えることなのである。

財政的インセンティブは、成長の恩恵をすぐに均衡化させてしまわずに、課税標準の保持や拡大をした報償を増加させるものであり、当該地域において人口や企業活動の点で、より直接的に、成長からの恩恵を受けられるようにするものである。このような改革は、第3章で論じたように、我が国への社会的・経済的圧力を応えようと行動を起こす地域を支援するものであり、こうした目的により近づくようにインセンティブを配しておくことになる。

私の提案は、均衡化を一気に縮小したり、地方政府の計画能力にインパクトを与えるような方法で安定性を増したりすることを目的としているのではない。むしろ、私は、まずは、地方政府の行動を変革させることに力点を置くことで、地方政府がその課税標準を増やそうとしたり、地域コミュニティが当該地域の開発や成長とを進めた場合には報償となるものを受け取れるようにしたりする余地を提供する方法を探したい。

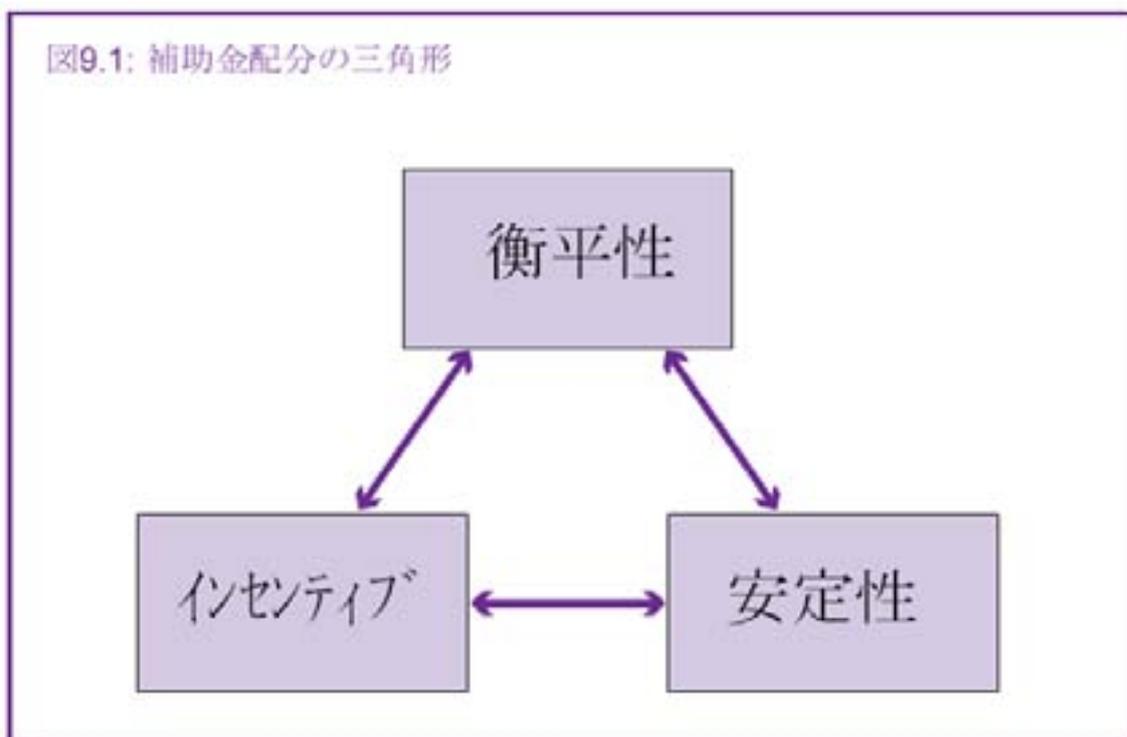
対策の必要ある地域を犠牲にして成長しようとするようなインセンティブには懸念があることも、私は認識している。当該地域の違いは、ニーズの現状によるよりも、成長することのできる能力に地域間の相違がある点ではっきりとしているものである。マンチェスターや東ロンドン地域を含む全国で最も疲弊しているような地域の中には、表9.1に示すような住宅地域やビジネス地域の開発が大きく増加したという経験があるのである。

表9.1 カウンシル税、ビジネス・レイトの伸び率が最大の自治体
1999年度～2004年度

カウンシル税が伸び率最大の自治体	ビジネス・レイトの伸び率が最大の自治体
Tower Hamlets	Westminster
Westminster	Tower Hamlets
East Riding of Yorkshire	City of London
Hackney	Camden
Lambeth	Birmingham
Leeds	Southwark
Manchester	Leeds
Milton Keynes	Milton Keynes
Islington	Sheffield
South Gloucestershire	Hillingdon
Wandsworth	Islington
Bradford	Bristol
Liverpool	Hounslow
Newham	Manchester
Wakefield	Nottingham

対象的に、他地域との連絡があまり良くなく、経済的にも弱い地域の中には、補助金制度を超えて、国と地方政府との政策遂行がともになければ、そうした改革の見られないこともある。この種の地域が落ち込まないように支援していくことこそ、私が、全体的な制度からではなく、限界的な視点から改革を議論してきた主な理由の一つである。私は、特別のインセンティブ制度に関する詳細な議論の中で、地域における異なる種別の場所に与えるインセンティブのインパクトがコントロールされるような手法を探ってきた。最終的なスキームの設計においては、インセンティブを与える財源はどこから得るべきかという点を決定する必要がある。均衡化を弱めるのか、補助金弱体化をしないでいいのか、いずれかを選択するのであれば、私は、後者を選ぶ。原則として、カウンスル税から圧力を除いていく改革が適切にできれば、成長が難しいと考えられていた自治体は、より潤沢な地域に対して及ぼすインパクトを弱めることの主たる恩典受領者ではなくなっているはずである²⁹⁵。

要約すると、以下の図に示すように、このことは、補助金制度が 3 つの目的をバランス良く作り上げていくものであることを意味している。



インセンティブ

地方税の課税標準を成長させるためのインセンティブは、以下の 3 つの目的に資するものである。

²⁹⁵ この問題に関するさらなる議論については、付録 E を参照。

- よりバランスの取れた意志決定プロセスになることを助ける。なぜならば、コミュニティに向けた財政的恩恵は、サービスの向上と税金額の低下を通じて関係する人々への補償に充当されるからである。この意味でインセンティブは、経済的成長や住宅数の増加によるコストと恩恵について、この成長によるコスト、たとえば、さらなる混雑やサービスに対する圧力などと恩恵とを相殺することを通じて、バランスを再度取ることを支援するのである。
- 当該地域を企業にとって魅力あるものにしたり、当該地域に勤労者の優れたスキルを惹き付けたりする投資を通じ、地方財政と地域経済の健全性との関係をより直接的なものにすることによって、一般的に、地方自治体の行動に影響を与えることを支援するのである。
- インフラのような成長を可能にさせる手段へと地方自治体の投資を向けて、その財源を供給することである。そうすることで、長期的計画や財源配分メカニズムに関する確実性が増していくことが求められるようになってくる。

これらは全て、計画や開発の意思決定、企業コミュニティとの関係強化や支援、長期的収穫を得るための投資をすることなど、長期的課題に関係していることに注目することが重要である。したがって、インセンティブに求められるのは、長い時間軸で運営されるようにすることであり、議員や地域コミュニティがその恩恵を理解できるようにするために十分な明白性・透明性を持つことである。また、インセンティブから得られるいかなる歳入も、用途特定であってはならないし、その使用に制約があってもならない。成長のコストは、コミュニティごとに異なる形で現れるから、地方自治体と地域コミュニティとは、当該財政的恩恵を、自らが望むように、それが、投資の支援であろうと、サービスを追加することであろうと、あるいは、その他の優先事項の充足であろうと、望むように使うことができるようになっているべきである。

インセンティブを供給するメカニズム

地方自治体へのインセンティブは、補助金制度を改革して導入する必要はない。たとえば、政府は、地方自治体に対する特定の奨励補助金の配分に際して、住宅数の増加や経済などの成長政府の選ぶ指標における地方自治体の数値変化を基礎にしている。もちろん、第3章で述べたように、これは、成長を支援するための地域におけるインセンティブの欠如によって惹き起こされる特定の問題に 대응するために近年になって選択されたアプローチである。

住宅供給に関するバーカー・レビュー(the Barker Review of Housing Supply)では、新たなインセンティブが地方自治体に対して求められているとして、住宅数の増加を特定している。これを受けて、政府は、新しい住宅・計画供給補助金(Housing and Planning Delivery Grant: HPDG)について協議し、その結果、住宅数の増加に対する自治体への「奨励」に充てる財源を配分するようになった。企業と経済的成長に広く関連することで、政

府は、地方自治体企業成長インセンティブ(the Local Authority Business Growth Incentives: LABGI)スキームを2005年に導入し、向こう3年間でおよそ10億ポンドを配分し、ビジネス・レイト収入が当初想定した数値よりも増えた地方自治体に対する奨励分として配分する予定である。

後述するように、代替的かつ、よりシステマチックなインセンティブとして、LABGIやHPDGのような特定のスキームを超えてインセンティブを供給する様々な方法がある。そうしたスキームは、地方の意思決定プロセスを支援するというよりも中央のルールによって統制されているとは言え、インセンティブを強調しているから、正しい方向に向かうステップなのである。このことは、特に、LABGIに当てはまるものであるが、当該補助金制度にも特定の欠点がある。

LABGIを通じて資源を配分するために使われる基準は複雑であるが、原則は、複雑にする必要などないものである。このことが意味するのは、当該基準は透明でなく、修正や改訂がいつも可能であるために、政策立案者によって提供されるインセンティブや資源配分の類型を細部まで改良されるようになっているのである。そのような根拠が確かである一方で、複雑さや基準の変更によって、地方自治体が当該スキームによる利得の予想する力を低めたり、将来の財政的恩恵がどの程度かによって意思決定をすることができる範囲を狭めてしまったり、当該恩恵を市民に提示することを難しくしてしまったりしているのである。

良きインセンティブ制度について、その鍵となるのは、予測可能性であり、努力と報償との関係がより明らかになるようになっていることである。しかしながら、LABGIは、そのインセンティブ効果を鈍らせて、さらに複雑さを増してしまうような特別均衡化の取り組みが組み込まれているのである。この制度の複雑性と特別の性質は、新たな一連の取り引きやコンプライアンス費用を生み出すことを意味しており、それらは、中央政府の負担となってくるのである。

しかしながら、特別スキームを通じて提供されるインセンティブに一般的に当てはまる問題が他に以下のとおりあるのである。

- 地方自治体は、政府の意向に従って、報償を得られるという意義を強化してしまうこと。よりシステマチックなインセンティブでは、地域のコストと恩恵に基づき、経済的社会的圧力に応答して地方政府が妥当な地域決定をできるように、プロセスを拡充できるようにしている。
- 歳出見直し(the Spending Review)を反映して、補助金は、1年から3年を基礎に配分されるだけである。このことは、当該スキームは期待される財政的恩恵がもたらされるまで存続し続ける保証がどこにもない以上、行動を長期的に動機付けられないように、あるいは、3年以上にわたりインパクトがあるような意思決定に影響を及ぼさないように、補助金ができていることを意味している。

合わせて、これらは、特別の報償スキームが、実際に地方自治体の長期的計画や意思決

定に与える影響の度合いを制限することが可能である。これは、開発計画やインフラ計画など通常は長期的な性格を持つものに関連する意思決定に影響を及ぼそうとしている時には、特に関心のあることである。LABGIは、原則論としては多くの利害関係者に歓迎されたが、短期的すぎて行動に影響を与えることができない、複雑すぎて透明で予測可能なものになっていないなどの非難にされ、特に、その配分のインパクトをどうやって監理していくのかについて懸念が示されたのである。省庁の優先事項に基礎を置く複雑な特別補助金は、また、特定のタイプの中央-地方関係を強化するようになり、地方自治体は、その地域コミュニティのニーズや希望に関する変化に基礎を置くよりもむしろ、中央政府の判断を待たなければならなくなるのである。

より広範な地方財政制度の中にその根があるインセンティブは、安定的な中央-地方関係ができ、長い時間をかけて地方自治体とその課税標準との異なる関係が埋め込まれていくこともあり得る。その結果、より良く成長と繁栄を支えるようになる。しかし、特に現行の補助金制度では、そうしたインセンティブの創設は、直接できるものではない。私は、カウンシル税とビジネス・レイトに関する様々な案を検討してきたが、現在の政府補助金配分モデルのすべてが基礎を置くのは、「4ブロック」モデルである。

4つのブロック・モデル

国の財源を地方政府に配分することで、全地方自治体がインパクトを受けることになる。イングランドには、国の財源に一切依存していない自治体はひとつもない。もちろん、全地域が補助金を受けることが財源配分システムの目的と考えられよう。しかしながら、国税財源を配分する他の主たる目的は、需要と地方税財源の均衡化なのである。

均衡化は、社会経済的需要が高く、および／または、地方税課税力が低い地域を支援するために地方収入を補てんするために用いられるプロセスである。地方政府に対する補助金配分に際しては、これら2つの要素を特定できるような詳細な公式とプロセスとに基づくことが求められるのが、この配分プロセスである。

現在、イングランドに適用されている均衡化モデルは、世界の中でも最も複雑なものと認識されているものであり、他の先進諸国に比較すると、最も高度なレベルでの均衡化が達成しようとしているものである。イングランドにおける均衡化は、ブロック補助金(包括補助金)少なくとも1929年にまで遡ることができる。以後、1948年における国家均衡化補助金(Exchequer Equalisation Grant)により、後の数十年間、当該プロセスは発展してきたのである。

均衡化の計算には、通常、「承認された」支出指標が含まれており、この指標には、人口・経済・社会的なデータを基礎にして、国の全体額の範囲内で、各地方自治体の経常支出を妥当に計算できる評価が含まれている。同様に、当該地域における地方自治体の課税力も考慮に入れるのが通常である。近年では、この点について、各地方自治体の課税標準

に地方自治体の種別ごとに計算された想定国家平均カウンシル税(assumed national average council tax)を乗数として乗ずることによって求められている。使用料・手数料のような他の収入を獲得する力は、計算には入れられていない。

現行のモデルは、2006年度以降を対象に導入されている。そのモデルは、過去のシステムにおけるいくつかの構成要素が広く間違っていて解釈されていたと政府が考えているため、特に、配分の基礎となっているのは相対的需要ではなく実支出であるというような、当該の誤りを回避しようとする目的がある。

現行システムの中核となっているのは、歳入援助補助金を配分し、ビジネス・レイトを再配分する役割を遂行する4つのブロックからできている。

1. **相対的需要ブロック**：自治体間の支出需要におけるばらつきの度合いを考慮して、自治体が提供する主たるサービスの均衡化をカバーするものである。過去のシステムのように、公式が求めるのは、絶対的な支出需要ではなく、地方自治体のコストに影響を及ぼす様々な要因を基礎にした相対的な支出需要を定量化することである。2006年度における国算出の相対的需要額(the national Relative Needs)は、148億2千万ポンドであり、個別自治体にそれぞれ異なる数値で配分されている。
2. **相対的収入ブロック**：個々の地方自治体がカウンシル税により収入できる課税力を考慮した数値であり、マイナスで表される。2006年度における相対的収入総額は-51億3千万ポンドであった。ここから個々の地方自治体の数値への計算されている。そして、相対的需要額と対比させて、個別地方自治体ごとに、相対的需要額と相対的収入額とを勘案した数値が求められるようになっている。
3. **中央政府配分ブロック**：個別地方自治体の相対的需要額と相対的収入額とを勘案した後に残る地方自治体向けの全補助金額である。2006年度においては、総額で、111億9千万ポンドであり、「人口1人当たりを基礎」に配分されている。過去においては、中央政府配分ブロックに完全に匹敵するものは存在していなかった。
4. **下限ダンピング・ブロック**：自主財源(すなわち、国全体ではゼロになる)。以上の3ブロックにおける計算額を再配分し、個々の自治体を受領する補助金額が、前年度補助金額と比較して最低限の伸び率を保証されるものにする。自治体の型ごとに、異なる最低上昇率が設定されている。実際には、下限ダンピングは、多くの自治体にとって重大な影響があり、以上3つのブロックを適用した場合には補助金額の大幅な変化が起きるが、当該変化を少なくしていくことになる。

4つのブロック・モデルの下で計算された補助金は、分析評価と政策執行・政治的判断との組み合わせに依拠することになる。政治的判断とは、以下の領域において適用されるものである。

- 各サービス分野に対する国によるコントロール・トータルの設定

- 環境・保護・文化サービス(Environmental, Protective and Cultural Services)のような相対的需要公式など

- 下限ダンピングの設定

4つのブロック・モデルの詳細については、付録Aを参照。

カウンスル税インセンティブ

本調査チームは、カウンスル税の課税標準を補助金により均衡化する手法の改革について、3つのモデルで検討した。それにより、地方自治体のカウンスル税課税標準における家屋数を増加させるインセンティブを提供することが目的であった。

部分的均衡化

第1位の手法は、「部分的均衡化」である。結果的に、この手法は、補助金額計算の際に、自治体の課税標準の比率を考慮しないことになる。理論的には、これは、成長のためには、より強いインセンティブを提供することになる。なぜならば、カウンスル税収入の一部は、「留保される」から、補助金減額とは相殺されないことになる。

しかしながら、私のモデリングが示すところでは、実際のところ、地方自治体の補助金配分額に何ら変化がないだろうということであった。これは、補助金システムの管理方法が現状では、個々の自治体を別々に扱っておらず、当該自治体の相対的規模を基礎にして、自治体間で固定額である補助金額を配分しているからである。自治体の課税標準額を、より小さくなるようにしてしまうと、全自治体に対して同じインパクトがあり、相対的な大きさが変わることもならないから、補助金受取額には影響を及ぼさないし、財政的インセンティブにも何らインパクトがないだろう。

差異均衡化

第2の選択肢は、「差異均衡化」と呼ばれる方式を検討した。こらは、課税標準の部分について、自治体の型以外は考慮しない方式である。理論的に、このことの意味するのは、たとえば、住宅数増加地域に指定された地域における課税標準の成長のために、より強いインセンティブを創りだすのに活用できる収入の均衡化方式であるということである。

しかしながら、結局のところ、こうしたメカニズムは、比較的複雑になり、異なる層の自治体ごとに、どの程度まで課税標準を考慮しないようにするかという点では、主観的判断がなされることになるだろう。これは、ほとんどの特別補助金でも同じように、政策の優先性が変化すると定期的に修正されるようになってきていることから、私は、こうしたスキームには注意を要すると考える。自治体は、その課税標準の成長に向けた自らの取り組みによるのではなく、異なる型の自治体に対する省庁ごとの優先政策によって、恩恵を受けたり損失を被ったりするであろう。したがって、中央政府・地方政府間における異なる政府間

関係を促すというのが主たる恩恵であろうが、「もう一つ異なる需要公式」あるいはもう一つの特別補助金と同義になっていくであろう。実際には、この方式は、ほとんどの特別補助金と比較して透明性が低く、インセンティブ効果をかなり弱めてしまうことになる。

「時間差」の課税標準に対する均衡化

第 3 に、「時間差」のある課税標準の均衡化を検討した。これは、ケイト・バーカーが、その住宅供給に関する報告書²⁹⁶によって提案した内容と同じものであり、すなわち、過去のデータを基にした「相対的収入分配」を基礎にしている。これは、課税標準が増加している自治体は、より古く、小規模な課税対象によって補助金をまだ受けているということであり、その結果、課税標準が増えている自治体に対して、そうでない自治体よりも寛容な財源配分となっていることを意味している。最も早いペースで課税標準の増えている自治体が、このスキームによる最大の恩恵を受けていることになる。増え方が遅い自治体、課税標準が減少してきている自治体は、期間比較の点で損をしていることになる。

モデリングした選択肢のうち、この均衡化が、4ブロック補助金システムの制約の中で最も実現可能性の高いように見える。当該モデリングで示唆されるのは、2006 年度において、3 年前からの課税標準を基礎に補助金の配分がなされれば、財源の分配は、全体的に異なるものになる。特に、以下の点が示唆される。

- 補助金額について、大都市圏が全体で 0.4%減り、地方圏が 0.2%増えるという若干のヘシフトが行われること
- より大きなシフトがあるのは、アウター・ロンドンの 1.1%減からインナー・ロンドンへの 1.1%増である。インナー・ロンドンにおいては、ここ 3 年間で課税標準が急激に増加している。
- 全体として若干の恩恵があるのは、政府による指定成長地域であり、0.2%増である。

しかしながら、当該モデリングが示すのは、この種のインセンティブは技術的に実施可能である一方で、補助金決定額に対する政府のアプローチの仕方には、大きな変更が求められよう。さらに重大なこととして、インセンティブのスキームである「ダンピング」については、インセンティブの効果を挙げるために、異なる取り扱いをしなければならなくなるということであろう。現行のダンピング制度は、補助金額の変化が、補助金額の減少が「下限」を下回った場合には、「上減額」を超えて増加した他の自治体の補助金増額分を減らして充てることによって、補助金額を統制できるように設計されている²⁹⁷。こうしたダンピングは、収入および需要の双方についての均衡化の効果を凌駕し、いかなるインセ

²⁹⁶ Barker, K., *Review of Housing Supply: Delivering Stability: Securing our Further Housing Needs*, 2004.

²⁹⁷ ダンピングのインパクトの例として、2006 年度において、個人対象の社会的サービスを所管する 150 地方自治体のうち 71 自治体が、この分野の予算額の増加を最低 2%は全自治体ができるようにするために、「下限」によって保護されたことがある。ダンピングについて、より詳細な説明は、付録 A に掲載されている。

ンティブ効果も除去してしまう。より強力なインセンティブを設けるのであれば、課税標準を自治体と再度連動させていくために政治的選択が求められるであろう。たとえ、このことが、ダンピングを通じて優先的とされている安定化という目的から離れることを意味してもいるようである。

人口減少・高需要という地域を一定程度守っていくことは、まさに中央政府の所管である。第3章で示したように、現在焦点を当てている安定化は、カウンスル税の増税を統制しようとすることで、より弾みがかかってくる。カウンスル税への圧力に対する解答は、当該システムの他の部分に影響を及ぼしたり、財政的インセンティブの導入のような婉曲的な改革を制限したりすることよりも、むしろ、そのまま対処すべきことであるし、対処できるものであろう。

ダンピングの程度をどうするかについての問題が一度解決されれば、現行制度に対する現実的な解答は、ダンピングが他の要因のために起きてしまった後にインセンティブによってインパクトを与えられるようにすることであり、補助金配分制度に対して5つ目のブロックとして追加ようにすることであろう。しかしながら、これをするには、まず、ダンピングのインパクトがより予測可能になり、3年間の補助金配分額とともに公表されるようになって、地方政府がダンピングによるよりも自ら税の増加分を作り出して、その恩恵にあずかれるようにしていくことに焦点を当てられるようにすることが求められるであろう。

消防・警察機関は、何らかのインセンティブ・スキームの対象に、どのようになるべきなのかという問題がある。一方で、消防・警察機関は、自治体に比較すると、住民生活や経済的繁栄へのつながりはないものという議論もあり得よう。また、成長に目を転ずれば、それが、住民生活の改善であろうと商業的な成長であろうと、警察・消防サービスの拡充が求められるようになろう。この点で、これらの組織も、また、仮に、当該サービスにかかるコストがある程度相殺されるのであれば、開発をより支援するものということになろうから、私は、これらの組織も、同様に何らかのインセンティブの対象となるべきであると信じている。

ビジネス・レイトのインセンティブ

地方自治体のビジネス成長インセンティブ・スキーム

政府は、すでに、事業用家屋数の増加によるビジネス・レイトの増額を目的としたより良いインセンティブのために、LAGBI スキームを導入している。地方自治体と事業者コミュニティとの双方を含むほとんどの利害関係者から、当該スキームは原則的には歓迎されている。スキーム導入後2年目には、300以上の地方自治体が恩恵を受けており、総額で3億ポンドの受領している。しかしながら、導入2年目に過ぎないとは言え、制度が複雑で短期的なものであるために、LAGBI のインセンティブ面への効果を減じているように感じられる。

当該スキームの複雑さとなっている部分は、政府の設計時点におけるスキームの目的によっていると言えよう。政府は、以下の事項を達成することを目的にスキームを開発しなかったのである。

- 地域の経済成長を最大化するインセンティブを全地方自治体に付与すること
- 我が国における全ての広域圏において成長という目的と広域圏間の業績格差を減らしていく目的双方に一貫性のあるインセンティブを提供すること。
- 相対的な環境ではなく、相対的な業績を反映する方法で、資源を配分すること。

こうした目的の結果として、LABGIは、課税標準の規模に基いて成長についてのインセンティブを付与すると同時に政策のために資源を再配分しようとしており、そうすることの中で、極めて複雑になってきているのである。このことは、個々の地方自治体に対して、インセンティブ額の支払を受ける前に達成しなければならない成長率目標を設定するために、これまでの成長率を使用することによっているからである。そうした目標率は、自治体を8群(過去の成長率が同じ自治体をグループ化するという意味)に分けて、それぞれに対して過去の成長率の平均値を使い計算している。この取り組みは、過去の成長率が高い自治体がインセンティブ額の支払を受けようとするれば、さらに成長を続ける必要があることを意味しており、過去の成長率の低い自治体は、インセンティブ額の支払を受ける前に目標達成することは、それほどに難しくなることになる。

現在では、目標値が設定され自治体に公表されているから、当該システムはより有効になるであろう。なぜなら、収入を得るためには、どの程度の業績をあげなければならないのかが自治体には、より明確になっているからである。しかしながら、当該システムは、短期的なスキームであり、政府補助金の時間的制約を受けている事実によって、今でも、地域の意思決定に対するインパクトを鈍くし、混乱したインセンティブにしているために、課税標準の変化と密接には連携していないものになっている。

インセンティブの改善

私は、政府の目的を強く支持する。それは、LABGIスキームは、貢献に向かおうとしているし、地方自治体が経済的繁栄を支援するためにより良きインセンティブの提供をして、ビジネス・レイト制度をその方法として活用していこうとしている。しかしながら、現行システムの改革には、より透明で長期的なインセンティブをもったスキームを提供する必要があるだろう。

検討すべき課題としては、全地方自治体に適用可能な財政的インセンティブを提供するとともに「公平な」資源配分ができるようにLAGBIスキームを活用しようとする、現行の試みが複雑すぎて予測不可能なものになり、インセンティブを弱めてしまうことになりはしないかということである。当該スキームのインセンティブ要素から全地域に対する報償を提供しようとする意欲とを分離していけるかどうかを検討する価値があるだろう。そうすれば、LAGBIスキームよりも経済成長が高く、高価値の家屋を有する地域に対しては、よ

り大きな恩恵を及ぼすことになるであろう。そうすることで、より明白で透明なインセンティブを開発することができるであろう。

LAGBI の簡略化

LAGBI には数多くの欠点があるが、地方自治体の配分額計算方法を徹底して簡素化することにより対処できるであろう。その際にすべきは、計算の基礎をこれまでの数値に頼ることを止めて、地方自治体が成長の全部又は一部を保持できるようにすることである。これにより、報償に対する任意性および予測不可能性についての懸念に対処することになる。現行のシステムでは、当該スキームの結果として歳入を失うような自治体はないことが確かであろう。それは、補助金として支払われているからである（しかしながら、現行の LAGBI 制度の下で受領額が少なくなる自治体もあれば、多くなる自治体もある）。

そのようなシステムは、地方自治体に対して、より明白に短期的なインセンティブを付与できるようになるであろう。補助金額については、当該スキームを通じて配分される財源の水準と同様に、中央政府の意思決定によっているため、自治体の課税標準と収入との恒常的な関係を作り上げるといった目的を達成はできないであろう。

資産価値連動インセンティブ

たった一つの改革で、地域における資産価値を上げるための長期的インセンティブを LAGBI が提供できるようにすることなど、できないであろう。現在では、ビジネス・レイトから(実質ベースで)収入される唯一の追加歳入は、課税リストに加えられた新築家屋である。地方自治体にとって、家屋数を増加させることによる恩恵と同様に、当該地域における資産価値を上げることで恩恵を受けられるようにする方法を探ることには、大いなるメリットがある。それは、より広域に企業環境や現在及び可能性としての新規ビジネスのニーズを検討するように地方自治体にインセンティブを付与することであろう。それは、また、当該地域における資産価値の強化をするプロジェクトに対して投資するような機会を地方自治体に付与することであろう（たとえば、すでに開発の進んでいる地域における新たな交通インフラなど）。一方で、現行モデルの下でのインセンティブは、新規の土地や新たな家屋の建設を促進するように働くものである。

ビジネス・レイトの部分的割り当て

一つの選択肢としては、ビジネス・レイトの課税標準を、地方自治体と中央政府との間で、明確に共有すること、すなわち、歳入の部分的割り当て、または、部分的な地方税化である(もっとも、税率の変更権限はないが)。地方自治体により徴収された全ビジネス・レイトを中央政府に支払うのではなくて、自治体が当該財源の一部を留保し、中央政府からの補助金額を減額させるものである。その時から、地方自治体においては、当該税金の共有部分に責任を持ち、地方レベルにおける歳入改革による恩恵も損失も受ける可能性があり、

それには、特定期間において一定の家屋価値を増すことから可能であろう。

私の分析の示すところでは、ビジネス・レイトの収入の16%までが(ロンドンのシティを除く)、当該スキームの初年度において、どこの自治体にも「余計に配分される」ことなく、地域レベルで保持することが可能である。明らかなインセンティブを付与する、この提案にとって、16%という地方の持分を維持することが必要であり、収入の地方分の変化を政府補助金額の設定の際に計算に入れてはならないのである²⁹⁸。

このシステムの下では、当該税収が伸びれば、自治体は時間をかけて増収ということになり、課税標準の下がる自治体が現金ベースで税収を失うことになる。地方財政制度全体に対して提供される追加財源がなければ、当該補助金制度を通じて配分される収入の伸び率がどの程度であるかによって、現行制度に関連して税収減となる自治体もあるだろう。

この選択肢には、明白性と透明性という利点があるので、理論的には、他の補助金配分システムとは分けられるものであり、均衡化の対象とならない地方課税標準を新たに提供することになる。それは、また、毎年、政府がどの程度の額をインセンティブ提供のために配分するかを意思決定する必要がなくても維持できるものである。

しかしながら、透明性において利点があるにしても、提供されるインセンティブの合計価値は、現在のLABGIスキームによるよりも低くなるであろう。LAGBIは、3年間で20億ポンドの提供を意図しており、一方で、2004年度から2006年度にかけての収入の伸びのうち16%に当たる額は、合計で、4億5千万ポンドである。

ビジネス・レイトの時間差での保持

もう一つの選択肢は、地方自治体がビジネス・レイトの課税標準の伸びによる増収分を、国に納めるまでの間の一定期間、保持できるように修正することであろう。地方自治体が国の財源プールに納めるように求められている分は、当該年度に徴収した額を基礎にするのではなく、長年にわたり徴収してきた額を基礎にして配分されるようにする、前述したカウンシル税インセンティブのための時間差による課税標準モデルである。これによれば、ある地方自治体が課税標準を成長させようと努力してきたのであれば、当該自治体は、地方支出や投資のための財源として追加財源を留保できるようになるであろうし、一方で、課税標準が下がったり成長率が低かったりすれば、前述した時間差のカウンシル税課税標準の選択肢においては、絶対的あるいは相対的いずれかにおいて、収入を失うことになる。

²⁹⁸ 初年度の財源配分額を変更しないようなシステムにとっては、個々の地方自治体に対して割り当てられる歳入の最大額は、一つの自治体が完全にカウンシル税とビジネス・レイトの配分額のみで自立できるような点で、決定されることになる。その点に至るまで、歳入援助交付金は、いかなるビジネス・レイトの歳入の増加も補償するために減額されることになる。そして、当該スキームの初年度においては、状況が良くなる自治体も悪くなる自治体もないことになる。

この取り組みには、地方自治体が国の財源プールに納める予定額を予め特定でき、そうすることで、自身の目的のために成長分を使うことができるのであるから、透明性の点で利点があろう。一方で、地方自治体は、歳入の伸びを予測して、それを、国の財源プールへの支払に必要な額と比較しなければならないので、地方自治体にとっては挑戦的な手法である。このことで、ある程度の不確実性を生起させ、特に、実施当初の時期においては、年度末までは自治体の予測が正しいかがわからないために、不確実なものとなる。

現行制度における制約

これらの選択肢は、政府が LABGI にならって将来に向けたビジネス・レイトのインセンティブに関する提案を考察していく中で、さらに、進めていくことができるであろう。しかしながら、現行のビジネス・レイト制度には、後述するように、収入額に対する国による上限規制(キャップ)や国による乗率計算方法によって、当該スキームには重大な問題点が生じているのである。ここで記述されている、よりラディカルな形でのインセンティブについての検討をしようとするれば、ビジネス・レイト制度に関する他の面での改革に平行した検討が必要になってくるであろう。

第 8 章で論じたように、国のレベルでは、資産価値の上昇は収入額の追加には結び付かない。これは、乗率が 5 年ごとの再評価(今回は、2010 年の予定)のたびに、実質ベースでみた総額が維持されるように再計算されるからである。資産価値が上昇することで、全企業にとって税率の低下になっているわけであり、反対に、不動産市場が下降基調であれば、税率上昇ということになる。この当該制度の特徴は、資産価値の上昇は、課税標準の上昇になり地方自治体にその恩恵が及ぼされるようにするべきものであるが、国のレベルでビジネス・レイト収入が追加されないことを意味しているのである。

収入額の上限規制は、また、地方自治体が管轄する地域におけるビジネス・レイト収入は、再評価の際に大きく変動することを意味しており、そのため、インセンティブ・スキームによる恩恵が、個別自治体の予想値よりも少なくなってしまう傾向にあるのである。これにより、当該スキームによる長期的意思決定への効果的なインセンティブ付与が、一定程度減じてしまうことになるであろう。以下のボックスでは、その説明を試みる。

地方自治体の収入に対する国による上限規制のインパクトとインセンティブ

ある地域におけるビジネス・レイトの徴収額は、当該制度を単純化して言うと、国による税率(ビジネス・レイト乗率)を課税標準(総課税可能価値)に乗じた結果である。

固定税率による簡素な制度下では、再評価の際に、資産価値が上昇していると、当該地域における総収入額も上昇することになる。つまり、総課税可能価値が大きくなり、その総額に同じ税率が乗じられるからである。仮に、当該自治体が、収入の一定割合を留保すれば、それにより、当該地域における資産価値を上げようとするインセンティブとして

機能することになる。

しかしながら、現行のビジネス・レイト制度の下では、国全体の課税標準が上昇すると、実質ベースで収入総額が同じであるようにするために、税率が下がる。したがって、いかなる地域における収入に対するインパクトも、全国の他の地域における資産価値の変動によっているのである。なぜならば、乗率が下がるか、同率なのかを決定するのは、他の地域だからである。

以下に示す例では、国の中に 2 つの地域しかないとして、当初の課税標準が同じだったとしている。再評価の時期になって、両地域では、資産価値が上昇している。双方とも、その結果として、収入額増があらうと期待している。しかしながら、国による乗率は、国において収入額を維持するように 45%から 40%に下げられることになり、その結果、B 地域では収入額が落ちることになる。A 地域では収入額が上がるが、期待していたよりも上がらない。個々の自治体にとって、インパクトの一部が他の地域の動向で決まってしまうという事実によって、その収入額を予測することがより困難になるだろう。

	A 地域	B 地域	国全体
課税可能価値	1000	1000	2000
乗率	0.45	0.45	0.45
収入額	450	450	900
再評価後			
新課税可能価値	1175	1075	2250
新乗率	0.40	0.40	0.40
新収入額	470	430	900
再評価前後の差異	20	- 20	0

短期的には、LABGI の改革は、地方自治体に対してインセンティブを付与し続けるために最も効果的な方法に見えるだろうが、再評価の時点で、当該スキームをどのように運営していくかという意志決定が必要になってくるであろう。長期的には、この分析では、当該税金または国による固定的税率設定の将来的な地方税化への検討を含め、第 8 章で示したようなビジネス・レイトの長期的改革に関する選択肢に重点をおくものである。

勧告 9.1

短期的には、政府は、地方自治体ビジネス成長インセンティブ・スキームを簡素化して、より良いインセンティブを提供できるようにすべきである。改革は、配分の目的を強調することを弱めて、透明性と予測可能性に焦点を当てるべきである。

勧告 9.2

長期的には、政府は、ビジネス・レイトについて、その地方税のような広範な改革を検

討すべきであり、そうすることで、地方自治体に対する長期的なインセンティブを設計することが可能になる。

結論

表 9.2 は、地方税制制度に対して、課税標準に関するインセンティブを導入するために私が検討した選択肢を要約したものである。

表 9.2 インセンティブ・スキームの要約

カウンシル税課税標準インセンティブ・スキーム	ビジネス・レイト課税標準インセンティブ・スキーム
部分的均衡化	LABGI の簡素化
差異均衡化	ビジネス・レイトの部分的割り当て制度
カウンシル税上昇分の時間差留保	ビジネス・レイト上昇分の時間差留保

地方自治体に対するインセンティブを改善することは、その行動を変え、地域の意思決定をより強力にしていくための重要な点なのである。上記の分析が示すように、補助金制度にインセンティブを導入する可能性があり、それは、居住用資産および企業用資産の課税標準を大きくしていくことに対する報償の意味がある。しかし、4つのブロック・モデルを通じた補助金配分システムの現行の設計では、課税力向上の相対的尺度に基づくのであれば、カウンシル税によって居住用資産の増加を進めるスキームの実施は困難である。ビジネス・レイトによって自治体にインセンティブを付与していくことは、乗率に対する国の上限設定という介入措置による制約への対処と同様に、公式補助金(Formula Grant)の計算方法を変更していくことを意味している。それは、自治体が課税標準の成長分を留保できるようにすることが、国税からの財源移転をさらに必要とするのか、又は、補助金全体をプールしている中での補助金の制約水準をあげていくことを意味しているのか、のいずれかであるのと、同様なのである。したがって、これは、補助金制度を変えていくには、ビジネス・レイトに対するインセンティブを適応させられるようにすることが求められていることを意味しているのである。

引き続き、インセンティブを組み込めるようにするために、特別なスキームを開発するのか、あるいは、補助金制度を広く変えていくことを検討するのかについて、選択する必要がある。地方自治体が住宅ストックを増やしたり、あるいは地域経済を成長させたりすることに対して強力なインセンティブと報償とが求められるならば、地方自治体の課税標準と税収との間には、より強力で長期にわたる結びつきがなければならない。いずれの目標も、地方自治体が、地域コミュニティのために「場の形成」の役割を果たせるようになるための鍵となるものである。

補助金の配分を見直すことは、私への付託事項ではないから、地方財政制度における当

該側面について詳細なレビューをすることに時間を割かなかった。地方自治体に対するインセンティブを改善しようとしたことを通じて、私は、現行の補助金配分メカニズムの設計が当該インセンティブの改善を阻んでいるのだと結論付けるのみである。

インセンティブに対する検討の中で留意すべきは、地方自治体、そして、そのコミュニティが、付与されたインセンティブを理解できるようにすることである。以下の事項に対処しようとするメッセージを明確にしていくことを検討するには時間をかけなければならない。

- いかなる改善行動が報償に値するのか
- 報償の規模とどの程度の期間にするのか
- 改善行動を取らなかったことの結果をどうするか

勧告 9.3

政府は、補助金制度におけるインセンティブを改善する方法を検討すべきである。特に、以下の点に焦点を当てるべきである。

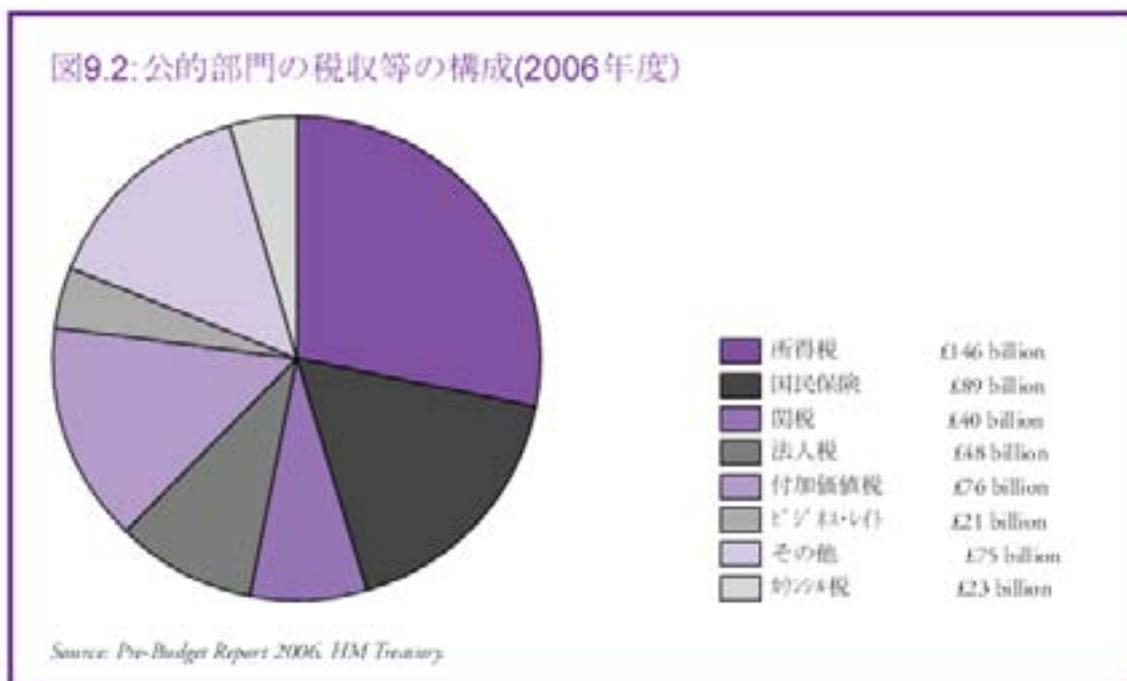
- インセンティブにより焦点を当てるために補助金制度をどこまで再均衡化させるべきか
- 居住用資産の課税標準に対するインセンティブを支えるために、現行の補助金制度に、いかなる変更をしていくべきか
- ビジネス・レイトのインセンティブをどのように付与し、これらのインセンティブに対する補助金の財源は、追加財源から充当されるのか、あるいは、現行の補助金総額の中での再配分になるのか
- 地方自治体がインセンティブについて理解し、改善行動をとることを確かなものにするために、地方自治体に対するメッセージを明白なものにすること

3 地方公共サービスを支える共有財源

地方公共サービスの財源はどのように調達されているか

第 3 章で論じたように、地方自治体は、カウンスル税からその財源を得ているものの、収入源の大部分は、地方自治体の統制下にはないものである。図 9.2 では、どのような税が、国・地方合わせての公共部門全体の財政において税財源となっているかを示している。カウンスル税は、地方公共サービスのために直接使われる財源である。ビジネス・レイトの全額に加えて、所得税、付加価値税、法人税などの他の一般財源は、公式補助金の財源となり、当該補助金は、地方公共サービスの主たる財源要素である。地方政府に対する補助金総額は、定期的に行われる歳出レビュー(Spending Review)の一部として、中央政府により決定されるものである。その総額は、コミュニティ・地方政府省によって決められる一連の公式によって、地方自治体間で共有されるが、他の省庁の政策も関係してくるものである。

その把握可能な割合では、収入の 23%が、条件を付与されながら用途特定補助金および他の特別補助金の形態で地方政府に付与されることになる²⁹⁹。



公式補助金は、地方自治体に対する財源配分において、「中央政府の」財源として共通に呼ばれるものである。しかし、現実には、この財源は、中央政府のお金ではなく、市民と企業のお金であり、それを中央政府が徴収し地方政府に配分しているものであって、地方政府は、この財源とカウンシル税とともに責任を持って支出することになっているのである。これは、重要な区別であり、地方政府、中央政府ともに往々にして見過ごしてしまうものである。すなわち、地方政府は、納税者へのインパクトを十分に考慮しないまま補助金の増額を大臣にロビー活動し、大臣や各省庁は、極端な例では、補助金を地方自治体に対する贈り物のように捉えて、地方自治体への統制を高めようとするのである。第 3 章で論じたように、こうした財源配分に対する意識が、結果として、中央政府・地方政府間の敵対的関係を惹き起こし、お互いに、苦情を言い合ったり、財源配分について実際にある不公正や不公正感、欠点を非難しあったりするのである。そうなってくれば、国民が、地方政府の財源がどのようになっているかを理解し、税や支出に対する意思決定に誰が責任を持っているかが見えにくくなってしまふのである。

地方公共サービスを支えるための共有財源

²⁹⁹ この問題についてのより完全な議論は、第 3 章、第 4 章を参照。その際に、当該補助金のインパクトを軽減し、圧力に対処したり、地域の優先事項と需要と連携しながらサービスを提供したりしながら、より裁量性を地方自治体に付与しなければならないとする勧告を参照。

第3章では、地方政府と中央政府の責任について明確さがさらに求められることを論じ、より明確にすることで、地域のコミュニティは、誰が税や支出に関する決定について説明責任を果たせるのかを理解しやすくなるということ論じた。また、公共サービスの財源負担を誰がしているのかについても、さらなる明確さが求められるところである。国が約束したことによって明らかに進められてきたサービスもあるし、中央政府が責任を持つことを明確にするために国税から財源配分されるべきだという議論を、原則面で行っていくサービスもある。たとえば、こうしたサービスは、特別補助金が財源となっているが、地方自治体の現在の財源配分の一部としては、大きな規模になりすぎているところもある。その反対に、原則、地域に関する課題であれば、理論的には、地方財源から執行されていくべきである、ということになる。実際には、そのように、責任を簡単に分けてしまうことはとても難しいし、地方財政制度における裁量性をより狭めていくことになりかねないのである。

第4章で認識したように、国の責任か地方の責任かを明確に区別できないサービス領域もたくさんある。そのようなサービスは、共有責任を検討することが可能であり、そう考えれば、アカウントビリティの点から、共有財源から明確に財源負担がなされるようなサービスということになるろう。

共有財源という選択肢によって、もしも、国民の理解が低いとされている、サービスのコストに関する点(第3章で、現在では理解度が低いとされている)、公共サービスがどのように財源負担されているのかという点、そして、国税が地方公共サービスをどの程度まで支えているのかという点、について、国民の理解が改善されるのであれば、私は、共有財源という選択肢に特に興味を持つ。より透明で、市民や地位企業が税の使途を理解できるようになるシステムであれば、国・地方ともに、地域の期待や圧力に対して、より容易に対処でき、かつ、真摯に議論できるようになるであろう。

そうした明確性があれば、潜在的に困難な課題にも光が当たるようになるろう。たとえば、第3章で示したように、多くの人々が、カウンスル税は地方公共サービスの大部分の財源になっていると信じているだけでなく、バリュー・フォー・マネーを果たしていないと感じているのである。したがって、サービスの実際コストを明確にしていくことで、地方政府が提供する全公共サービスの範囲と価値とを同等に理解させることによってバランスを取らない限り、中にはショックを受ける人も出てくるというリスクもある。しかしながら、こうしたことを知らなければ、財源的にできるであろうという期待が非現実的になってしまい、その結果、地方政府が、優先分野やトレード・オフのことを地域コミュニティと議論するように関与していける力は限られてくるだろう。

1) 税金の割り当て

こうしたアカウントビリティ、明確さ、中央—地方関係に対する関心によって、私は、

税を割り当てるという形態を検討するようになった。それは、多くの地方公共サービスが共有財源によって支払われているという現在の現実をより明確にするものである。正しく設計されれば、これによって、地方公共サービスはどのような財源負担となっているかを明確にすることができるだろう³⁰⁰。これは、私が時間をかけて検討している課題であり、新地方政府ネットワークが興味深く有益な研究を行っているものである³⁰¹。財源配分レビューでは深く議論されていない選択肢であるので、読者の中には、新たな選択肢に見える方々もいるだろう。しかしながら、第1章で論じたように、割り当て収入は19世紀末から20世紀初頭にかけて、地方政府の財源配分の重要な部分であった。それは、また、世界中で活用されている地方政府の財源配分の形態でもある。たとえば、ドイツでは、所得税、法人税、売上税は、連邦政府、州政府、地方政府の間で共同で使われる財源である。オーストリアでは、多くの連邦税が、人口によって、地方政府に使われるよう配分されている³⁰²。

割り当てのタイプ

税は、国の段階で割り当てられるときには、国税総額の一定割合を地方公共サービスの財源として配分することになるし、地方自治体の段階で割り当てられるときには、各地方自治体の地域において徴収された国税の一定割合を、当該の地方自治体に割り当てることになる。これらの選択肢のいずれをとるにしても、決定すべき事項としては、一定期間、割り当て額は固定なのか、変化するのかを決めておく必要がある。次節では、国による割り当てと地方における割り当てについて、詳細に議論する。

税制度のステewardシップ(受託責任)

割り当ての詳細について論じる前に、中央政府は、税制度について全体的な受託責任を依然留保していることを強調しておくことが重要であると私は考える。割り当てによって、この点が変わることはないが、地方政府と中央政府との関係にインパクトを与えることになろう。

割り当てとは何か

割り当てられた収入とは、国税の全額又は一部が特定の目的のために指定されることであり、本質は、税の用途特定である。ビジネス・レイトは、割り当て国税の一例であり、

³⁰⁰ 国際的例証の示すところでは、税制度を複雑にしたり課税標準を様々なレベルで共有したりして、妥当でない設計をしてしまうと、アカウントビリティを混乱させてしまうことになる。Loughlin., and Martin., *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Lyons Inquiry, 2005.

³⁰¹ New Local Government Network, *Pacing Lyons: a route mat to localism*, 2006.

³⁰² King, D., *Report on Statistical Work for the OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, OECD, 2005.

税率と課税標準とは国により設定されるが、公式補助金を通じて、その全額が地方支出の財源として充当される³⁰³。

割り当てにより、人々の支払う税額が変わるわけではない。最も簡素な形態では、割り当ては、税の使途を国がいかに統制するかということに関わるものである。現在では、ほとんどの国税が、すなわち、所得税、付加価値税、関税、印紙税、法人税、その他の主たる税収が中央政府に支払われて、たった一つの財源プールに入れられて、公共サービスのために充当されるようになっている。このアプローチでは、現行の優先事項に税を振り向け、公共支出をいかに管理し配分していくかにかかる圧力に応答するために直接税を使っていく政府の力を最大化させることになる。そうするには、単に税や借入金から財源を集めるよりも、優先的に支出できるような裁量性を拡大して保持することになる。

税を割り当てることで、特定の収入の使途について明確さが増す。すなわち特定のサービスのために税が割り当てられたことを示せるようになる。これは、国家保険拠出制度も同じであり、当該制度は、国営医療サービスとその他の社会保険を支えている。

割り当ての分析

以下の節では、地方政府への税の割り当てについて、さまざまな選択肢を検証する。割り当て自体が現行の地方財政制度からは大きな改革となってしまうため、私が示す分析は、主として、例示的なものになる。その中には、将来の割り当てに関する研究に活用できるような興味深い分析もある。しかしながら、この議論の主な目的は、割り当ては現実的なのか、将来の地方政府の財源配分について、カウンスル税の追加あるいは部分的代替として積極的に論じられるようなものになるのかということについての思考や議論を喚起することである。

以下の分析は全て、歳入総額 34 億ポンドと 131 億ポンドを割り当てようとする考えに基礎を置く。国による固定的な割り当てについての分析では、これら 2 つの数字は、それぞれ、1996 年の税収の 3% および 12% に匹敵する額を割り当てるということである³⁰⁴。地方における固定的な割り当て額の分析では、この数値は、所得税の 7% と 28% にそれぞれ等しいものである³⁰⁵。

所得税の国による割り当ての分析について、本章で後述しよう。しかしながら、理解を助けるために、ここで、34 億ポンドと 131 億ポンドを選択する合理性を説明することが重

³⁰³ 近年になって、ビジネス・レイトは、高需要・低課税力の自治体に対して均衡化する目的に充当されるようになってきており、これが、企業と地方自治体との関係について問題を惹き起こしているのは、第 3 章で論じたとおりである。

³⁰⁴ モデルは、1996 年度の所得税の一定割合として 34 億ポンド、131 億ポンドを割り当てるものであり、後に、10 年間の当該インパクトを実証し、向こう 10 年間は、割り当てのインパクトを見るために、所得税収の実質的変化率を乗じて求めるものである。

³⁰⁵ 地方の割り当て額を固定するモデルは、過去の数値ではなく将来の見込みを基礎にしている。その理由は、付録 E で説明されている。

要である。第1の数字は、2006年度の歳入援助交付金額を示しており、それは、公式補助金の要素であり、ビジネス・レイトよりも国の一般財源から支出されているものである。第2の数字は、学校補助金が歳入援助交付金の中でのみ用途を特定されておらず、その代わりに、ビジネス・レイトの一部を計算に入れているのであれば、歳入援助交付金はどうなっているかを示すものである。これは、原則論で私に訴えてくるものがある。というのは、企業は、その税を均衡化財源の主たる財源とされるよりも、何に充当して欲しいと考えているかをより良く反映しているからである。

弾力性

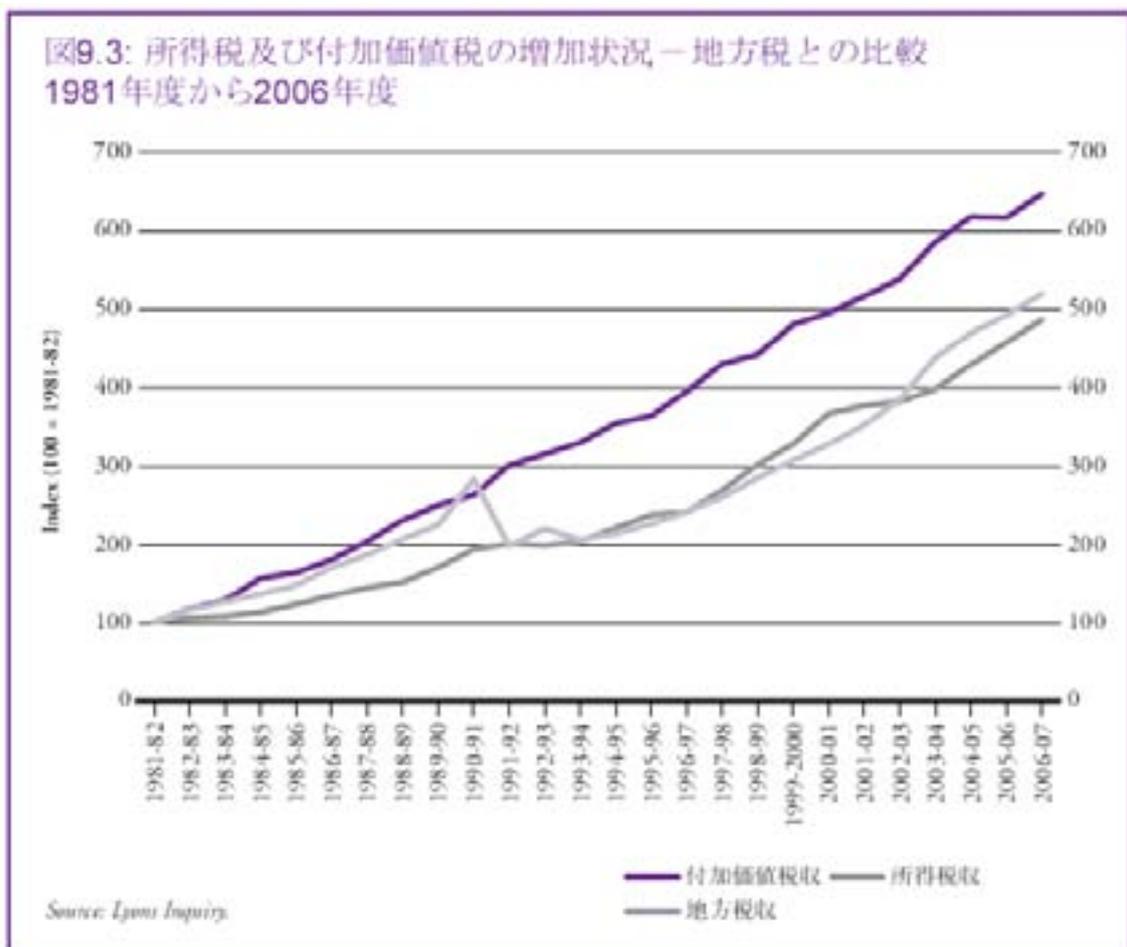
税源割り当てには透明性の向上という潜在的な利点があるのに加えて、私が興味を持つのは以下の理由である。設計の仕方によるが、税源割り当てにより、地方政府は、弾力性のある収入源にアクセスすることができるようになるからである。税の用語で弾力性とは、課税標準の変化、すなわち課税単位数や課税標準価値の変化が「自動的」に生じると、税収も増減することを言う。多くの国税は、弾力性のある収入となるように設計されており、中には、たとえば、所得税と付加価値税のように、毎年、税収が増えるようになっている税もある。その理由は、所得や消費者売上高は毎年、増える傾向になり、その一定割合が税として支払われるからである。その反対に、弾力性のある税には、減収のリスクもある。たとえば、課税標準に対する特定のインパクト(たとえば、脱税)や経済への広範なインパクト(たとえば、景気の下降)を通じて、特定の税収の伸びが鈍るか、あるいは減収になることもある。弾力性も、また、国税の設計による属性である。すなわち、課税限度や税率を変化させたり、税収増よりも全体的な税負担を変えて納税者の行動を変容させたりすることを目的とする政策変更などによって、経済的・政策的な動きと歩調をあわせることができるように、中央政府は税制改革を行うからである。これらの改革は、税源割り当て分の収入価値に対して、毎年何らかの意味を持つから、所得税額の減少という結果にもなり得るのである。これにより、特定の税収に連動した補助金について、地方政府にとっては、リスクが増すことにもなる。

カウンシル税は、弾力性ある国税ではないから、住宅開発の進んでいる時は別にして、収入をインフレに合わせて増やそうとすれば、カウンシル税も毎年、上昇させなければならないのである。仮に、地方政府が、弾力性ある収入源を「有し」、当該収入源からの収入が地方税への圧力よりも高い率で増えていけば、その収入源は、カウンシル税に対する圧力を相殺できるか、公共サービスに対する圧力を受ける財源の緩和になるか、いずれかが可能になろう。

弾力性ある税と地方税との上昇の様子を比較する

1981年から毎年地方税収は増え続けている。上述したように、これは、毎年の地方税率の上昇によるものであった。この上昇は、納税者には極めて明白なことである。所得税と

付加価値税は、少なくとも地方税と連動する形で上昇し、時には、地方税の上昇よりも大きく増えてきている。しかしながら、対照的なのは、これらの上昇のほとんどは、弾力性によるものであって、一般税の納税者は、自分がこれまでよりも多く支払っているという意識はないということだ。



2) 国税割り当て

国税割り当て

国税割り当て制度の下では、所得税や付加価値税などの国税の一定割合が、地方政府に配分される補助金の一部又は全部と代替するように配分されるようになる。

この税の割り当て率は、固定しており、たとえば、所得税の3%が地方公共サービスの財源として割り当てられる、という具合である。所得税収は年々変化するから、毎年、地方公共サービスに充当できる財源も変化することを意味する。

税用語では、この変化を税の「弾力性」と呼び、毎年の平均上昇率を指す。したがって、たとえば、所得税の割り当て分を固定することで、地方公共サービスを支える税について弾力性の恩恵を受けられるようになる。

税の割り当て率も、また、地方公共サービスに充当すべき国税をどの程度にするかという選択を反映して、年々異なることもあり得る。たとえば、ある年には、所得税収の3%に等しくなっていたものが、次年度になり、中央政府が地方公共サービスに充当すべき財源について、これまでよりも多いものと決定すれば、所得税の3.5%となることもあろう。

国税割り当てに関する潜在的な効果

表 9.3 は、国税割り当てに関する主たる効果について、割り当て率が固定的か、毎年変化させるのかによって、分けて示している。この点は、国税割り当ての形態に移行するかどうかについて意思決定をする際に、重要な決定事項である。決定すべきは、当該変更が、地方公共サービスに対する国税からの財源充当分を明確にすることが目的になっているのか、それとも、地方政府の税源に弾力性を加味することが追加的な目的となっているのかどうか、ということである。

表 9.3 割り当て税率が固定的・変動的かによる、国による割り当ての潜在的効果

	割り当て率が固定的	割り当て率が変動的
国税割り当て	透明性の向上 地方政府が弾力性ある税源を持てる 国税に対する中央政府の統制・活用について制限が設けられる 地方政府収入について、部分的に、変動する課税標準を基礎とすることになる	透明性の向上

固定的割り当ては、地方政府が税の弾力性による収入増を自動的に留保できるように設計されているものであり、地方自治体は、カウンスル税への圧力を相殺したり、公共サービスへの圧力に対して財源負担を緩和したりすることが潜在的に可能になるものである。このアプローチには、中央政府にも恩恵があろう。たとえば、カウンスル税のインパクトに中央政府が対処する必要性を少なくすることができよう。それは、年金受給者のような特定集団に対する 1 回だけの支援を通じて、あるいは、地方政府への補助金を追加することによってカウンスル税を下げるように中央政府予算から財源を確保しようとする毎年の、しかも、苦痛の伴うことを通じて、対処していたものである。

いかなる形態の割り当てにも、公共サービスがどのように財源負担されているかをより明らかにするため、透明性の向上という利点がある。このことは、中央政府と地方政府双方にとっての利点であろうし、コミュニティや市民も、当該地域の地方公共サービスがど

のように財源手当されているかを、より理解できるようになるであろう。

固定的国税割り当てにすると、中央政府には不利益な点がある。それは、割り当て対象となっている課税標準のうち、成長による増収分（または、減退による減収分）を地方政府に配分することで、中央政府が自らに対して充当できる余地を制限してしまうからである。弾力性により地方政府に固定額で割り当てる追加収入は、中央政府にとっては「失われた」ものであり、他の国家サービスの支出には充てることができなくなってしまう。これは、中央政府が地方政府に対して、どの程度まで、その機能を分権化するのかというバランスの面からの議論を必要とする問題であろう。

弾力性のある税源が対象となることで、地方政府の収入は、予測可能性と実収額の点において変動性にさらされることになり、それは、経済的下降期にあるときには、地方政府・中央政府双方にとって、特に懸念されることである。経済循環において、現在は中央政府が背負っているリスクの幾分かを、固定的国税割り当てによって、地方政府に移転することができるだろう。これは、以下で述べる実施検討の際にも生じる問題である。

3) 変動的な国税割り当て

変動的な国税割り当ての形態を導入することは、限定付きの選択肢であろう。と言うのも、地方政府に配分する額を決定するのは、いまだに中央政府であるため、地方財政制度において、弾力性やインセンティブの改善につながらないからである。しかしながら、この形態は、地方公共サービスがどのように財源負担されているかに関する透明性を向上させることになるだろう。国の財源という抽象的な概念ではなく、使われているのは納税者のお金であるという直接的な認識を持てるようになり、公共サービスの実コストをより明確にして、上述したように、地域コミュニティとの現実的で効果的な関与がより可能になっていくであろう。

本質において、変動的な選択肢は、地方公共サービスを支えるための国税額として、毎年、表明されることで、導入可能であろう。これは、全国総合計額でも、地方自治体への配分額でも、行うことは可能である。明らかに必要なことは、これを最善の形で協議するにはどのようにしたらよいかを検討することであり、カウンスル税の納税通知において、地方税と国税とが地方公共サービスを支える度合いを明らかにするような選択肢となることである。それは、地方自治体ごとに徴収されている国税の割合として示されることもでき、そうなれば、当該地域との連動も強化するという恩恵もある。他の方法としては、国税収入全体における一定割合として、当該額を提示することであり、この方法だと計算が簡単になるものの、地域の課税標準との関係がわからなくなってしまう。

4) 固定的国税割り当てを設計する

国税からの割り当て率を固定するという選択肢を検討する際に、主たる視点は、いくつの税を割り当て対象とするのか、最も割り当てに適した税は何か、という点である³⁰⁶。理想的には、割り当てられる税に求められるのは、弾力性があり、収入額が大きく、幅広い課税標準を持っているということである。この課税標準の広範さという基準は、当該税が多くの人々によって支払われるという点で重要であり、当該税に対するより良き理解とほとんどの人々が貢献しているという強い実感を持つことができるようになるものである。

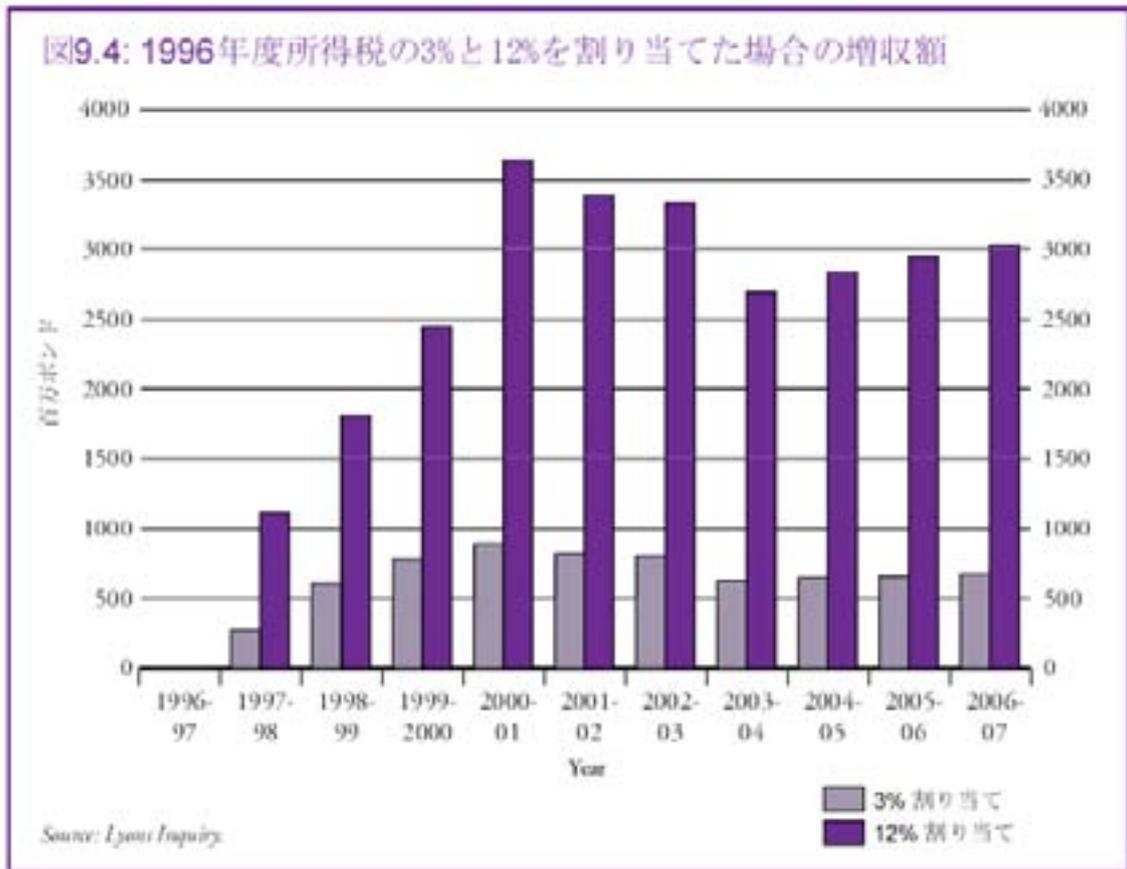
私は、所得税収の割り当てを基礎とする分析を委託した。明白性と簡便性の点から、単一の税に集中することに決めたのである。所得税と付加価値税は、どちらも、一般的に弾力性があり、広く支払われており、十分な額の課税額という基準に合致している。しかしながら、付加価値税については、近年の遺漏問題やコンプライアンスの問題によって、所得税よりも予測可能性が低いという実際面での懸念がある。より重要なのは、本調査のリサーチや意見表明が強く示していることとして、国民は、地方公共サービスの支払として所得税は公平な税であると考えているということである。所得税を割り当てることで、付加価値税の場合と比較すると、国民の共鳴がより大きく得られることが期待できよう。

5) 地方自治体の収入への部分的インパクト

1996年度に、地方公共サービスに対して所得税から直接の割り当てがあったとしたら、それから10年間における所得税の弾力性によって、当該期間における公式補助金に比較して、地方政府への追加収入の形態で恩恵があったと考えられる。これは、図9.4において、所得税の割り当て率を2通りにした場合の追加収入を示している。これは、さらに、割り当てられる収入額が多ければ多いほど、追加収入を供給する弾力性の点で、地方政府に対する「リターン」が大きくなっていくことを示している。

これが、「フリー・マネー」ではないことを強調しておくことは重要であるが、割り当て税の弾力性についての統制が中央政府から地方政府へと移転されることを意味しているものである。中央政府が、全体的な収入額と他の主体全体に対する財源配分をこれまでと同額にしようと弾力性効果を埋め合わせたいのであれば、所得税率か他の国税の税率を上げる必要があるだろう。

³⁰⁶ 固定的国税割り当ての設計とモデリングに関する技術的な視点についての詳細は、付録Eに記載。



6) 固定的国税割り当ての実施

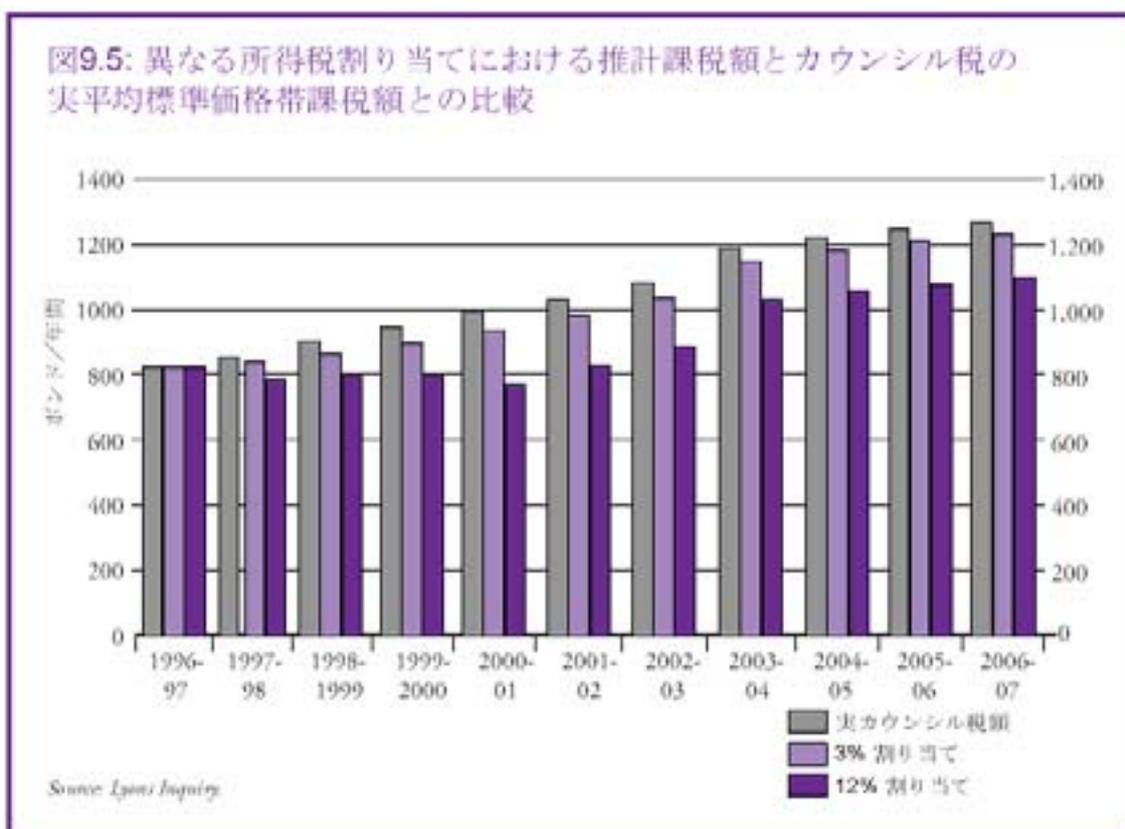
固定的国税割り当てが実施されれば、地方自治体が国税から資金を受け取るようになるため、現行制度から新たな試みになるだろう。地方自治体と中央政府双方にとって、実務面と行動面で大きな変容が必要になるし、地方税納税者にとっても意味のあることだろう。以下、具体的に論じる。

追加財源の活用

地方自治体は、弾力性を基にした追加財源を、地域コミュニティのニーズや要望に最も合致するようにするには、どのように活用すればよいかを検討する必要がある。この財源により求められる目的は、非常に多岐にわたるものとなるだろう。しかしながら、私は、もしも、地方自治体がカウンスル税への圧力を相殺するために、追加財源を完全に使うことを選択した場合、割り当て分のインパクトがどのようなになるかという分析を委託した。

1996年度に所得税の固定的国税割り当てが実施されたとすれば、以降10年間は、毎年、カウンスル税の納税通知書は、低くなっていただであろう。図9.5に示すように、所得税の割り当て割合が大きくなればなるほど、その効果も大きくなる。たとえば、2001年度には、

平均価格帯 D の実カウンスル税額は、年間 989 ポンドであった。所得税の 3%を割り当てれば、この数値は、年間 53 ポンド低くなるし、所得税の 12%を割り当てれば、218 ポンド低くなる。前述したように、これは、「自由な」お金ではない。カウンスル税の低下は、弾力性の形態による中央政府から地方政府への財源の移転によるものである。これが意味することは、他の公共サービスにおいて中央政府の投資が低くなっているということである。



変動する税源へのアクセス

所得税を基礎にして国税割り当ての実施が意思決定されているとすると、当該課税標準に固有の変動性を地方自治体は、どうすれば最善に管理できるかという検討がなされる必要がある。

一つの選択肢としては、割り当てられた所得税の変動性を相殺するためにカウンスル税の税率を変化させることである。しかし、私が委託した分析によると。これは結果としてカウンスル税の大きな変動をもたらしてしまう³⁰⁷。

³⁰⁷ 本調査のために実施されたモデリングでは、カウンスル税が所得税割り当て分収入の変動を相殺するために活用されるのであれば、年ごとに所得税額の動きを反映して、その割り当て額も大きく変動することを示している。所得税収が堅調に伸びている時期には、カウンスル税の上昇率も小さいことをモデルは示しており、たとえば、1999年度と2000年度などがその例である。所得税収の伸びが抑えられている時期には、カウンスル税の伸び率は、実際の伸び率よりも高く、急激な伸びを示す。2002年度、2003年度が例である。これは、カウンスル税が、所得税収の伸びの小さいのを補っているからであり、一部、過去

カウンスル税の増加に対する人々の懸念に対処する必要があることは、私には明らかである。どのような手法が結果的に選択されたとしても、その目的は、年間で大きな変化がスムーズに進められること、である。短期的には、これは、中央政府の仕事であるが、この仕事は、中期的には、割り当て方法の進化をとともに、地方自治体に移転されるであろう。

中央政府－地方政府の変化

固定的国税割り当ては、中央政府が、国税源による弾力性に係る統制を一定程度失うことを意味している。この意義は、中央政府－地方政府の関係を変えようとする野心的な「新方針」の一部として達成できることと考えられていたものである。中央政府が、固定的国税割り当てを進んで実施しようとするのであれば、地方政府は、より自律するべきであり、補助金配分の詳細についての関心をなくしていくべきであるということを、かなりしっかりと議論することが必要ではないか。地方－中央政府間のより建設的な関係構築も、共通の税についての利益を反映するために、求められることであろう。

新たな義務的事務の財源

さらなる問題としては、共有される財源が多かれ少なかれ公共サービスを支えているという事実を反映すれば、地方政府が責任を持つ機能が変化した場合に、割り当て税の割合を変えるべきかどうか、という問題がある。私は、新たな義務的事務のための中央政府による財源の必要性については、検討する必要があると信じている。すなわち、中央政府は、当該事務について、弾力性を通じた財源負担をすべきなのかどうか、すべきならば、どの程度までなのかという議論である。また、これは、中央政府と地方政府との間で合意をすべき事項であるということが重要である。

当該問題について、最適なバランスはどうすればよいかという問題は、第 10 章で議論するが、地方政府と中央政府との間の新たな憲法的構造の局面として決定されるであろう。

追加的収入の配分

弾力性のある税からの追加的収入をどのように地方政府に配分するかという問題もある。この収入については、引き続き国の決定する補助金配分プロセスに則って配分するべきという原則論が強くあることを私は理解できる。しかしながら、可能な限り、この収入は使途特定のない補助金の形態であるべきであって、国の統制下に置かず、地方政府の統制に

のカウンスル税の伸びが小さかったり、マイナスであったりした時期を補っていることもあり、地方自治体にとっての収入は、カウンスル税の伸びが大きかった時よりも少なくなるということを意味している。また、割り当て分の比率が大きくなればなるほど、地方財政全体に及ぼす全体的インパクトの点で、変動幅が甚大になってくることもある。より詳細は、付録 E を参照。

おかれるものであると私は強く主張する。

7) 地方による割り当て

地方による割り当て

所得税や付加価値税などの国税の一定割合を地方によって割り当てる制度では、個々の地方自治体において徴収された国税が個々の地方自治体に配分されることになり、それは、それぞれの自治体が中央政府から受領する補助金の一部又は全部と入れ替わることになる。それぞれの自治体の補助金額が異なるのは、個々の自治体は、コミュニティのニーズとカウンシル税という自主財源をどの程度まで収入可能かということによって、国税収入から受け取る額が異なってくるからである。

この割り当て分は、比率が固定的であるべきかどうかの選択が再び登場することになる。すなわち、年度ごとに地方自治体が受け取れるのは、対象となる国税の一定割合として、当該税における弾力性を地方においても求めることができるようにするものである。

地方によって割り当てられる比率を固定することは、地方自治体が地域における課税標準を成長させようとするインセンティブ効果をつくり出すことになる。すなわち、成長による収入増の一定割合を地方自治体は留保でき、一方で、課税標準が縮小している時には、その逆の結末にも直面することにもなるからである。所得税の固定額が個々の地方自治体に割り当てられるとすれば、当該地方自治体は、当該地域で徴収される分の課税標準の上昇分について、一定割合を留保することができるだろう。たとえば、ある自治体で当該地域で徴収された所得税の5%が割り当てられていたとすると、新規雇用や収入の増加による成長の5%は留保が可能になっている。

あるいは、個々の地方自治体が割り当て税から受ける額が年々変化することになる。これは、上記の国による割り当てに関するボックスで説明したように、(訳者注：原文ここまで)

地方による割り当ての潜在的効果

表 9.4 に示すように、地方による割り当てには、固定的および変動的ともに、国による割り当てとほとんど同じ効果があろう。重要な相違としては、地方による固定的な割り当てにも、地方自治体には、課税標準の成長や保護から生ずる収入の一部又は全部を留保することができるために、インセンティブ効果がある、ということである。このインセンティブ効果の性質は、どの課税標準が割り当て対象となるかによって、その効果は異なる。たとえば、所得税を割り当てる場合、雇用創出や雇用保護を巡るインセンティブを付与することになるし、一方で、売上地を基礎とする付加価値税を地域的に割り当てることができれば、地方自治体には、商品やサービスの売上を増やそうとするインセンティブを与えることになる。

表 9.4 割り当て税率が固定的・変動的かによる、地方による割り当ての潜在的効果

	割り当て率が固定的	割り当て率が変動的
地方による割り当て	透明性の向上 地方政府が弾力性ある税源を持てる 地域コミュニティと地方政府に対して、地方の課税標準を成長させようとするインセンティブ 国税に対する中央政府の統制・活用について制限が設けられる 地方政府収入について、部分的に、変動する課税標準を基礎とすることになる	透明性の向上

8) 固定的であり、地方に割り当て権限のある税を設計する

地方による割り当てのために最適の税

国による割り当てと同様に、私は、地方による割り当ても単一の税に基礎を置くことが理想的であると信じている。そうすることで、地域コミュニティへの最大の明瞭性を示すことになり、また、割り当てのインセンティブ効果がいかなるものかということについて、地域コミュニティに明確なメッセージを送ることにもなるだろうからである。これは、議論の出発点を広範な税について割り当ての対象とする新地方政府ネットワーク(NLGN)の研究とは少し異なっている。そのようなアプローチは、国が統制する様々な税から最初の「一切れ」を地域コミュニティがいただくという見通しがあり魅力的ではあるが、納税者に対する明瞭性へのニーズに関する懸念の方が私には重いものであった。

地方による割り当てに最適な税を決定する際に、国による割り当て基準が全て適用される。すなわち、税は収入額が大きく、弾力性があり、納税者の割合が多いこと、である。加えて、全国の各地域から、割り当てによる地方財政へのインパクトに大きな差が地域ごとにできないようにして、同じように税収を求めるにはどうしたらよいかという検討も必要とされる。最後に、課税標準は、地方自治体が努力すれば公共の福祉を増進させることのできるようなものに基礎を置くべきであり、公共の福祉の増進に成功すれば、その課税標準には、妥当なインセンティブ効果が作り出されることを意味するものである。これは、また、課税標準は、地方自治体がプラスの効果を望めるようなものである、ということである。

もある。

そこで、私は、地方による固定的割り当てを詳細に検討し、所得税を再度課税標準として選んだ。これは、所得税には明確でより積極的なインセンティブ効果があるからであり、所得税自体、および、当該税の割り当て部分には、地方自治体が地域の仕事と収入とを作り出したり、保護したりするように促すことができそうだからである。付加価値税は、慎重に検討した税の一つであるが、付加価値税率が、商品やサービスにおいて統一されていない点に関連して懸念することが多く、付加価値税収の高い部門から企業を誘致して、他の部門に損失を与えるような競争へと地方自治体を誘引してしまう可能性がある。付加価値税の地方における割り当ての対象を何にするのかは、住居地域か商業ベースの地域なのかに関連して、地方自治体にとっては課題があろう。

所得税の当初税率を割り当てる

所得税の当初税率は、地方による割り当てが行われる課税標準が均等に拡散しているという基準に最もよく合致する。なぜならば、個人的手当額を超えて課税可能な収入がある全ての国民が、この率で支払うからである³⁰⁸。本調査のための分析も、当初税率はきわめて弾力的であることを示唆している³⁰⁹。

割り当て対象は、居住地域か勤務地域か

地方により地方所得税を割り当てる際に、重要な問題点としては、納税者の居住地を基礎に行うのか、勤務地を基礎に行うのか、ということがある。納税者の中には、居住地と勤務地とが異なる人もいる。こうした問題の結論については、議論を公開し、居住地で所得税を割り当てることにより、自治体の意欲を促進する効果があろうし、特に、大都市圏に隣接した自治体では、納税者を引き寄せて当該地域に居住させることの方が雇用を創設したり保護したりするよりも効果があろう。

しかしながら、第 7 章における地方所得税について論じたように、私は、居住地域での課税を基礎とすることが、住民に対する地方自治体のアカウントビリティと地方公共サービスにおける住民の利益と課税とのリンクを保持できると考えている。所得税の基本税率やより高い税率部分ではなく、当初税率を割り当てるという決定は、地方自治体が雇用ではなく納税者を惹き付けようとするインセンティブを制限してしまうことになる。これは、当初税率を基礎にしたインセンティブは、収入額の低い者にも高い者にも同じように適用され、低収入者は、仕事のために長い距離を通勤しようとしなくなり、居住地で働こうとするようになるからである³¹⁰。

³⁰⁸ New Local Government Network, [Pacing Lyons: a note map to localism](#), 2006.

³⁰⁹ この点は、第 7 章における地方所得税の議論において提起された、より低い基本税率が弾力性の高いことへの懸念と比較される。

³¹⁰ Harding, M., and Robson, B., *A Framework for City-Regions*, ODPM, 2006.

自治体の型

地方所得税に関する私の考察と同様のロジックに従って、私は、地方による割り当ては、上層自治体と単一自治体とに限定した。それは、これらの自治体が地方公共サービスに関して大半を支出しているからである。

地域ごとの相違に対する対応

地方による割り当てを固定税率で実施する際の鍵は、地方自治体の課税標準の相違について、それが、時を経て現れる場合も含めて、どのように対応するかということである。原則として、地方による固定的割り当てによって地方自治体の行動変容をもたらすインセンティブ効果の発揮を期待するには、割り当てられる収入を均衡化すべきではない。この理由によって、ここで提示される分析には、均衡化は含まれていない³¹¹。しかしながら、私は、実際のところ、社会経済的ニーズが高く課税標準が低い地域を支援し、インセンティブ効果へのマイナスのインパクトに抗することが可能なように、必要な均衡化が求められていると信じている。

9) 地方による固定的割り当ての成果

要するに、地方による所得税の割り当てに関する私の分析では、所得税の当初レートについて比較的高率が割り当てられ、地方レベルでは楽観的な成長予測がされていたとしても、インパクトは小さい。全部の地方自治体が増収する訳ではなく、全部に数値変化がある訳でもない。また、プラスにしろ、マイナスにしろ、その変化は非常に小さい。

上述したように、所得税の当初レートの 28%を割り当てて、楽観的予測をモデルに使用した場合、2007 年度までのカウンスル税について、38%の自治体が平均で 0.5%の圧力が緩和される。割り当てが納税通知書に与えるインパクトは、最小であり、標準価格帯 D において平均で 5 ポンドの節約に等しい。所得税の当初レートに対する割り当てを 7%増やして、楽観的なモデルを適用したとしても、追加収入のあるのは、やはり、地方自治体の 38%である。この財源が、全て、カウンスル税への圧力を相殺するために充当された場合、年間で平均の節約は 0.13%になるであろう。

³¹¹ 当該モデルは、現行の補助金受領額よりも多くのお金を当初レートの所得税の割り当てによる受領できる地方自治体がないようにすることによって、当該制度導入時点において、相違点を限定しようとはしていない。本調査による分析は、全地方自治体に対して、当初レートの所得税の同率適用を基本にしており、これは、補助金で受領する場合に比べて多くの割り当て額となるように、割り当てられる割合を最高値の割合で固定することによって、決定されている。この要請は、地方による割り当ての設計に関する主たる制約となっている。

実施面での問題

地方による固定的割り当てを実施すると、現行の所得税制度に課題を提示することになる。その課題の中には、歳入・関税庁が税収を適切に地方自治体に配分することができるようにする（そして、年ごとの課税価格帯の変更や人々の移動について、どのように対処するか）という要請のように、地方所得税の課題と同じものもある。この問題と他の実施上の問題とは、全て地方所得税における問題と同じであり、詳細は第 7 章で論じたとおりである。全体的な結論としては、地方所得税を支持する改革、したがって、地方による割り当てについては、実現可能であるが、多大なるコストがかかり、慎重で長期にわたる準備が求められるだろう、ということである。

結論

私が設定した比較的厳格なパラメーターを基礎とした地方による割り当てに関する分析は、地方による割り当てには、弾力性効果が限定されるということを示している。

しかしながら、このことは、所得税の当初レートを基礎にした地方による固定的割り当てが魅力的ではないと私が結論付けたということではない。厳格なパラメーターによってさえ、インセンティブ効果はあったのである。その効果は、特別大きいというわけではないが、地方自治体が創設した仕事は、当初レートの 1%に当たる収入として、2006 年度数値で年間 2,150 ポンドを生み出すことになる。したがって、当初レート当たり 7%の割り当てとすると、一つの仕事でおよそ 150 ポンドに相当し、28%の割り当てであれば、地方自治体に発生するのは、一つの仕事当たり 600 ポンドである。この数値は、成長に対するコミュニティの対応や地方政府の行動を変えるのに十分な額かどうかという問題はあるが、インセンティブが大きすぎれば、意思決定がまとまらなくなるということも銘記しておくべきであろう。これらのインセンティブが、個々の仕事に関連して行動を変容させられないとしても、多くの雇用者に関する意思決定に影響を及ぼすことはあろうし、経済的な拡張についてコミュニティに補償する方法にもなるであろう。

加えて、地方公共サービスへのより多くの財源付与への動きは、限界があるにせよ、地方自治体が、1つではなく複数の税源に慣れ、異なる税の取り扱いに関するスキルを向上させるための第一ステップとなるであろう。いずれにしても、後日になって検討されれば、地方所得税の検討に結び付く有益な経験を提供できるのではないだろうか。

10) 割り当てに関する勧告

実現可能な割り当て

まず踏み出すべきステップとして、実現可能な割り当ての形態を導入すれば、地方公共サービスがどのように財源負担されているかの理解を向上させることになる。上述したように、これは、地域住民が地方税によって支払う額に加えて、地方公共サービスを支え

るために充当される国税額を地域住民に示す年次報告書の形式で示すべきであろう。これは、国全体額で示すか、個々の地方自治体レベルで示すか、いずれの方法もあり得る。前者の方法であれば簡単であるが、個々の地方自治体に特に関連付けるという利点がなくなってしまう。そうした報告書にも、市民が公共サービスのコストをより意識できるようにするために、当該地域における様々なサービスの支出額を合計額で示すという情報を入れることも可能であろう。

こうしたコミュニケーションの方法はたくさんあるし、この目的を達成する創造的な方法を示せるかどうか、私は、地方政府・中央政府を見ていく。はっきりしたルートは、カウンスル税納税通知書と当該情報を伝えるために添付するリーフレットを活用することである。しかしながら、これらの書類に記載される情報は、現行では規定で定められているから、地方自治体が、当該情報を伝えるのにカウンスル税の納税通知書とリーフレットを活用しようとした時にできるよう、規制を緩和する必要がある。

勧告 9.4

政府は、カウンスル税納税通知書と添付するリーフレットに入れることのできる情報を規定した規則を緩和すべきである。これによって、以下の点を明確にするためのコミュニケーションの道が地方自治体にできることになる。

- 地方公共サービスに充当する国税額を絶対額で示すこと
- 当該地域において、サービスにかかる全体支出額を、いかに財源負担しているか

国による固定的割り当て

国による固定的割り当ては、国税とカウンスル税を通じて地方公共サービスの財源がどのように負担されているかという現在のプロセスを、より良く反映するため、私には魅力的な選択肢である。国による割り当てを実施する議論の中で論じたように、この方法は、地方政府・中央政府双方の気構えを変えることで、新たな政府間関係を促進することができよう。また、地方政府は、より自立的になる見返りに、弾力的で変動する課税標準に対応するのに中央政府からの支援をあまり受けないで対処していかなばならない。さらに、中央政府に求められるのは、地方における財源問題について、中央政府にそれほど頼らずにできるよう成熟した地方政府にするために、国税の要素に関する統制をなくしていくことである。

このような改革が実施されるには時間がかかることを認識して、国による固定的割り当てに関する私の勧告は、より中期的なものとなる。現実的には、これら勧告は、どんなに早くても、現在の包括的歳出レビュー期間終了後までは実施できないであろう。

勧告 9.5

政府は、地方政府のサービスを支えるために、所得税の固定的比率での割り当てを、中期的には、検討すべきである。これには、地方政府が、さらに自立的になれるような、中央政府・地方政府間の新たな構造改革の中で進められることが必要である。

中央政府と地方政府とは、割り当てによる弾力性効果を、新たな義務的事務の財源にどの程度まで充当するのか、景気下降期には、中央政府による地方政府への支援はどの程度までにするのかについて、合意すべきである。

4 結論

本章では、地方公共サービスに対する中央政府の支援方法を見直すべきであることを論じている。成長を支援するためのインセンティブは、補助金制度の重要な要素であるべきであり、コミュニティがバランスのとれた判断をできるようになり、当該地域における成長について、財政的に補償を受けることを可能にするものである。

地方公共サービスを実施するために国税を使うことに対する透明性をさらに増して行くべきである。短期的には、現時点の地方公共サービスに国税がどの程度充当されているかを、より明確にすることである。時を経れば、これは、所得税の一要素を地方政府に直接割り当てるということの可能性を進展させることもできようし、圧力(カウンスル税に対する圧力と潜在的に相殺することを含む)に対処したり、地方公共サービスを改善したりするための柔軟性を増していけるようになるだろう。

こうした改革の中には、地方政府と中央政府とにとって、本当のチャレンジとなるだろうことを認識している。これらの改革と私の他の勧告を提示した理由を説明するのが、第10章における発展的枠組みであり、本報告書の結論となる。

第IV部 結論

第10章 発展的アプローチ

結論および本報告書の勧告を実施する際の発展的アプローチに関する提案

第10章 発展的アプローチ

要約

本章では、改革に向けた発展的アプローチが求められることを論じる。それは、関係構築と信頼を作り上げるためであり、今後、地方政府に対する国民の信頼を増していくためである。

行動における変化は、中央政府と地方政府の双方にとって重要であり、それには、以下の変化が含まれる。

- 地方政府にとっては、「場の形成」の役割を認識すること、および、市民との関与に、より焦点をあて、効率化を推進していく中核として認識されること
- 中央政府にとっては、地方自治体の裁量性を広げ、優先政策についての地方における意思決定の余地を拡大すること。その際に、中央で決定し監視する目標の数を減らすこと。

政府は、以下に掲げる事項を含む、より持続可能な財政制度構築に向けた短期的なアクションをとる必要がある。

- カウンシル税手当の改革を通して、カウンシル税がより公平な税になるようにすること。当該改革には、手当受領率の向上、カウンシル税に対する圧力に対処するために地方における裁量権を拡大することを含む。
- 経済的繁栄を促進し、地域の裁量権を拡大して、地方自治体と企業との関係を改善するためのビジネス・レイトに関する改革パッケージ
- カウンシル税納税通知書において、国税が地方公共サービスの財源として、どの程度充当されているかを地方自治体が明確に示せるようにすること
- 「場の形成」の目的を支援するための他の手法

カウンシル税は、地方税として保持されるべきである。その持続可能性を支えるために、政府は、近い将来、家屋の再評価を、適切な経過保護措置を平行しながら実施し、将来は定期的に再評価するプロセスを導入すべきである。

しかしながら、カウンシル税には改革をしても、弾力性の欠如などのように、なお残る問題がある。時間をかけて、よりラディカルな改革を検討すれば、カウンシル税への圧力を取り除き、地方税制度の公平性を改善し、地方自治体の裁量権と選択幅をさらに拡大することができるだろう。

所得税の一定割合が、地方政府に割り当てられることで、地方政府は、弾力性ある税を求めることが可能になるだろうし、長期的には、地方所得税も実施可能な選択肢であろう。また、ビジネス・レイトの完全なる再地方税化のような、ビジネス・レイトの更なる改革も検討可能であろう。

この改革プロセスを強化し、支援するために、中央政府と地方政府とは、中央政府は地方政府に何を求め、いかにして財源手当てをし、その他の地方政府の活動に対してはどの

ように中央政府が影響を及ぼし統制していくのが妥当なのか、ということについて、契約的な合意をするように交渉をすべきである。そうした合意形成は、外部機関や国会による精査を受けられるようにすべきである。

1 イントロダクション

この報告書を通じて、私がしようとしてきたのは、政府という単一システムの一部としての地方政府のビジョンであり、それは、地方レベルにおいて集団的選択ができるようにすることによって「場の形成」の役割を果たすことである。また、市民のニーズと選好の理解に立脚して市民に関わっていくことであり、満足度の向上に寄与し、資源の効率的活用をするというビジョンを描くことである。レイフィールド委員会が提起した問題に戻ると、政府の意思決定の多くは、異なる経験や人間的関係、背景、政治的信条を持つ人々によって、異なる場所で行うことができるし、されなければならないと信じている。異なるコミュニティが政府としての決定をして、自らの優先政策を設定することができるようにすることが、われわれが社会として直面する困難な課題に対抗することがより良くできるような、より実効性ある政府システムに貢献できるものなのである。

このビジョンを達成するには、時間がかかる。また、地方政府と中央政府との新たな関係を構築するだけでなく、地方政府に対する国民の理解や信頼、支持を強化することである（もちろん、一般的には政府全体に対する理解等であるが）。実現可能なものとして本調査において議論されたよりラディカルな可能性のいくつかについては、地方政府に対する国民の信頼がさらに増すことが、今後求められるものである。

したがって、この点を反映して私は、明らかに発展的に見えるアプローチを提示したい。すなわち、信頼と関係構築とが必要であることを認識し、広範にわたる改革でありながら、場を創るための短期的な改革と将来に向けた広い内容の改革に必要な相互の理解との組み合わせを求めることである。もしも、地方政府と中央政府とがチャンスをつかめるとすれば、私は、良きサイクルが形成される可能性があると信じている。そこには、地方の選択肢とアカウンタビリティが向上し、相互に強化し合い、より強く国民の理解と信頼が得られるようになる。魅力的でない選択肢としては、より中央政府色の強い処方箋や地方のアカウンタビリティにおける低下が考えられる。図 10.1 では、これら選択肢について図によってビジョンを示している。

本章では、私の勧告が、いかにして、この発展的アプローチを提供できるかを記述するが、以下の点に着目している。

- 地方政府白書や地方政府・医療における公共関与法案関連、以後の包括的歳出レビューなどの機会を活用して、中央政府と地方政府とが短期的にできる行動変容
- 財源配分と地方自治体の法的権限に対する短期的改革、持続的な財政制度を支える中期な手法（いずれも、政府が法令とその他手法を通じて実施する事項である）

- 将来の政権が直面すると考えられる長期的な財源配分選択。それには、これら短期的改革および行動変容を成功裏に実施することが条件である。
- この発展的改革のプロセスが、どのようにして、地方政府・中央政府間のより正式な合意や構造改革によって支援され支持されているかという点

2 行動の変容

私の調査から導き出した結論の一つが、法的障害は、地方政府が「場の形成」の役割を果たしていく上での主たる支障にはなっていない、ということである。私は、重大な法的・政策的変更を政府が実施に移すための勧告を数多く行っているが、より重要なことは、地方自治体が実力を実感して、「場の形成」の役割を果たせる力を有し、そうした目的達成に向けて行動を変容させていくことである。

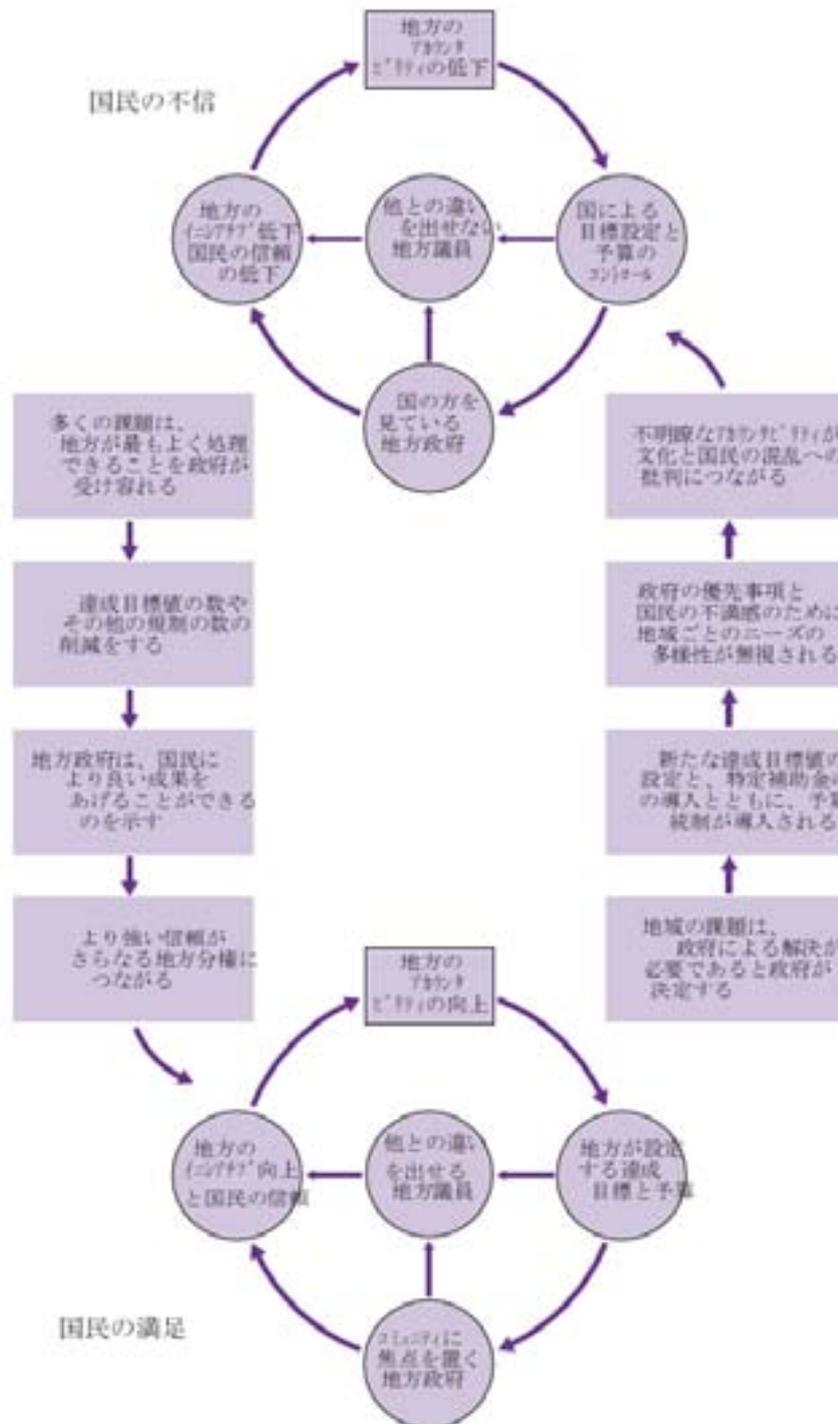
政府は、地方自治体の裁量権を拡大し、地方における選択の余地を拡大することによって、このプロセスを支える必要がある。そうするためには、法令の変更だけが求められているのではなく、その行動と個別部局の行動を変えていくことが求められる。これは、中央政府と地方政府の双方にとって利のあることであり、もしも、その選挙区ごとの比較優位性を公共サービス改革や困難な「不正問題」の対処に向けて最大限活用するのであれば、全体としてわれわれの政府システムは、最も実効性あるものになるう。

これらの改革の全てが、短期的に始動可能であるが、どこにでも、すぐに導入可能であるかのように私は言いはしない。地方自治体と政府省庁とが、私の勧告に照らして、自らの現況を評価し、当該変革を妥当ならしめるまで成熟させるのには、時間がかかるからである。

地方政府

地方政府は、すでに進められたステップに立脚して、「場の形成」の役割を遂行できる能力を強化するために、行動を変容させることは今すぐにでも始められるのである。全自治体が行動を起こすことが必要であり、地方政府全体で、このアジェンダによって提示される課題やチャンスに応じていく集団的責任があるものの、地方自治体の中には、他の自治体に比べて、道のりが長いところもあろう。市民と関わる能力を示し、自治体間の相違に対応することで市民の懸念や要望に応え、そして、共同の力を最大限活用することを示すことによって、国民の信頼と理解を深めるプロセスを主導しなければならないのは地方自治体なのである。

図10.1: 地方自治体のアカウンタビリティと国民の信頼を獲得するための循環形成に向けて



地方自治体の対処を求められる主たる課題には、以下が含まれる。

- 「場の形成」を進めていくことを真摯に受け止め、空間と人々の双方について、コミ

ユニティの将来に焦点を当てて、住民や他のパートナーとビジョンを描き、合意して、そのビジョン達成に向けて、住民やパートナーの活力を活用していけるようにすること。

- 地域の公共部門の活動に介入し主導し、さらに、ボランタリー・セクターや企業コミュニティのエネルギーを引き出して、良きパートナーシップを醸成し契約するような取り決めをできるスキルと信頼とを開発していくこと。
- 自治体間の境界や層(訳注：カウンティ、ディストリクト等)を超えて、より良いサービスを住民に提供できるように、他の自治体と共同できる能力を示し、長期にわたる経済的・社会的・環境的な問題に対処する関係を構築すること。
- 様々な手法を通じて、地域の市民と効果的に、密接に関わっていくこと。それには、議員全員の役割を前線の代表者として位置付け、主唱することが理解され、支持されるようになり、共同の手法を活用することが含まれる。
- 公共調達やサービスの執行および資産の活用においては、効率的でバリュー・フォー・マネーの主導者として行動すること
- チャンスや課題、問題、そして、それらへの対応方法、全てにおいて責任を取ること

この態度と取り組みに関する変化は、地方自治体自体の中から生み出されてくるものでなければならない。地方政府が国民に信頼され、政府システム全体の中で重要かつ必須の部分と受け容れられているのであれば、自治体は、自らの問題点と改善すべき分野を認識し、それらへの対処のためにステップを踏み出すべきである。しかしながら、地方政府協会(LGA)および向上開発庁(IDeA)のような他の地方政府関係機関とは、活動すべきところがある。すなわち、このことが、ここ数年間の当該機関のアジェンダであったし、ベスト・レビュー(the Best Review)は、地方政府協会が地方政府内の改善を促進する力をさらに強化するためのステップを取れるチャンスを与えるのである。地方政府協会による他の最近のステップには、地方自治体が改善することにチャレンジし援けるための新たな「高い所に上がる」キャンペーンのような試みがあり、歓迎されるものである。

中央政府

地方政府と中央政府との間の交渉機関を改善させて、双方が直面する主たる課題に対する対応に双方とも全面的に役割を果たせるようにするために、中央政府にも、しなければならないことが数多くある。地方政府白書および地方エリア協定の経験において提示された積極的な方向性は、スタートに向けて背中を押すものである。特に、中央政府各省庁―大臣、国家公務員、政府事務所における公務員―においては、相当な数の様々なレベルでの統制について、使途特定のようなハードな統制から近年その数を増してきている指令的なガイダンスやモニタリングの要請などのようなソフトな統制まで、その数を減らす必要がある。これには、目標値や期待事項の数を減らしたり、新たな統制で古い統制を代替することのないようにしたりすることに焦点を当てて自律的に進めることが求められよう。

現在、国会審議中である地方政府法案と「負担軽減タスクフォース(the Lifting the Burdens taskforce)」の作業とは、いずれも、この取り組みに向けてチャンスとなる。

包括的歳出レビュー(CSR)は、今年末に、改革の実施、特に、必要な民営化と資源化に対して政府横断的な取り組みとするよう、その鍵となる機会を提供している。政府は、CSRを活用し、以下の議論を進めることができよう。

- 目標値の数を減らし、中央政府の優先政策に関する課題解決に必要な目標値について、妥当な資源配分をした上で、焦点を当てるようにすること
- 条件付補助金、特別補助金、使途特定補助金を削減するために、明確な削減目標値を数値をもって設定すること
- 地方政府と共同して、執行可能な目標値と優先事項とを示せるようにすること。その際に、過度の負担を自治体やフロント・ラインの職員に押し付けないように、かつ、地方自治体の裁量に任せられているサービスや優先政策に対してソフトな統制をしないようにモニタリングするプロセスを備えること。

3 法令改正および政策変更

私は、財政問題や機能の問題に関する法令や政策の数多くの変更を勧告してきたが、これらは、政府が近い将来において、政策の変更や必要な場合には法令の変更を通じて実施すべきと私が勧告する問題である。その勧告の意図は、以下のとおりである。

- 広範な改革を進めるための建設的な議論や政策的余地を排除してしまうシステム上の問題に対処すること
- 「場の形成」の役割を遂行するための地方自治体における裁量性や能力を向上させていくこと
- 地方で決定することが妥当である場合、地方レベルに焦点を当てて明白に意思決定に対するアカウンタビリティを果たすこと

「黄金の鍵」などないし、単一の改革で、これら全ての目的を満たすことはできない。しかし、モザイク状の改革が必要とされており、私の勧告は、特定の選択をできるようなメニューではなく、単一のパッケージを目指したものである。

カウンスル税

カウンスル税は変えず、地方税として保持すべきというのが私の判断である。短期的に必要なとされる改革は、カウンスル税への圧力と同税の公平性に関する目下の懸念に対処することである。カウンスル税に関する議論が、地方政府の役割や財政という他のいかなる議論も凌駕している現状があるが、短期的な改革を進めることで、中期的な改革に向けて、より広い視野を作り出すことになろう。カウンスル税手当の改善は、緊急事態であり、以下の事項に取り組むことによって、カウンスル税の公平性と持続可能性を回復することに

なる。

- カウンシル税手当てについて、支払い能力によって単一税に対する世帯の納税義務を調整するものという特殊な立場をより正確に反映するようにすること。その際に、当該手当ての名称をカウンシル税割戻しと名称替えすること。
- 手当て支給をより自動的におこなうようにすることで、特に、年金受給者のために、受給率の段階的引き上げができるように、現行の低い手当受給率を急激に上昇させること。
- 年金受給者には、貯蓄制限を上げ、いずれは、当該制限を廃止して、カウンシル税割戻しと年金クレジットとを連動させること。

また、選択肢はたくさん残っており、それには、国税の固定的割合を割り当てることや地方所得税も含まれる。これらは、やがては、カウンシル税に対する圧力を軽減するように活用できるであろう。これらの選択肢は、中期的には現実的ではないように見えるが、強みも数多く持っており、将来導入される可能性は残されている。

キャッピング

地域における選択に責任を持ち、その選択に説明責任を果たす地方政府にとって、どの意思決定が地方の責任で、どれが国の責任なのかが明確にされなければならない。これは、発展的プロセスにとって必須である。

カウンシル税のキャッピングは、地方の責任事項であるべき税について、中央政府の統制を過度に行うことによって、財政システムにおけるアカウントビリティを混乱させる。中央政府は、国民の資源を慎重に使用し、税率の決定は熟慮して行うことが期待される立場にあり、国民もそう期待しているのだが、キャッピング制度があれば、それはできないと私は確信している。カウンシル税の急激な増税の原因が地方公共サービスに対する圧力にあり、地域において当該圧力に対処するための裁量性がないのであれば、解決の道は、圧力に対応し統制することができるように地域の裁量性を拡大することであろう。したがって、私は、地方自治体の裁量権を拡大し、地方による意思決定の余地を拓いていくよう設計した勧告を行ったが、私は、カウンシル税への圧力を削減しようとキャッピング権限を行使することを止めて、いずれ廃止することを私は勧告する。これは、もちろん、中央政府には、何らかの勇気のいることであろうが、このこと以上に、分権が 21 世紀に向けたアジェンダの主たる部分であるという明白で根本的なものはないであろう。

透明性

地方政府に対する圧力の中には、中央政府の要請や期待からの圧力もある。もしも、地方自治体が税の決定に責任を持つのであれば、自治体に対する支出に関する圧力や要請は対応できるということが重要である。中央政府の圧力や要請の幅を狭めて、地方の選択肢を拡大することが、重要な貢献なのである。そのプロセスを支持し、さらなる透明性とチ

チャレンジを行うために、私は、また、国民と国会によってさらに効果的な精査を行うためには、中央政府が、地方政府に対する要請や地方公共サービスへの圧力について独自に入手できる情報の量と質とを強化するにはどうしたらよいかを政府は検討すべきであると勧告する。

市民レベルでの透明性を支援するために、私は、また、納税通知書のレイアウトに対する規制を緩和するように政府が動くことによって、自治体が、カウンシル税納税通知書の中で国税からの支援をどの程度受けているかということや、それは、地方で徴収される所得税の何パーセントに当たるのかを明白に示すべきであると私は勧告する。

ビジネス・レイト

場の形成の役割を実現するためには、地方自治体はさらなる裁量性と行動の場の拡大が必要とする。そうすることで、企業コミュニティとのより強固な関係を構築することができるのである。この領域には、すでに、良い兆候があり、地方自治体の場の形成の役割について企業から支援を受け、CBIやLGAとの共同事業も進められているところである。しかしながら、今は、ビジネス・レイト制度の抜本的な改革を導入するのではないと考えている。地方自治体と企業コミュニティとは、まだ、信頼の醸成と目的の共有に向かう時期であり、したがって、私は、共有されるべきアジェンダの遂行を危機に陥れるような改革は避けるべきと考えるのである。

そこで、私のビジネス・レイト改革に関する短期的な勧告は、以下のとおりである。

- 現行の国税化と消費者物価指数キャップとを維持すること
- 地域における裁量の拡大と企業・地方自治体の双方が求めてきたインフラへの継続的な投資を支援するために、地方自治体が上乗せができる権限を付与すること。その際に、当該の上乗せも、実効性のあるアカウンタビリティを果たせるようにすること
- 空き家減免制度の改革と免除・減免制度をより広くレビューすることを通じて、ビジネス・レイトの免除および減免制度を改革すること

インセンティブ

財源配分システムの改革は、また、地域コミュニティと地方自治体とが、地域経済の健全と繁栄のために連携し合えるようにできる。インセンティブの付与は、場の形成の経済的側面に地方自治体を強く注力させ、改革により何らかの財政的恩恵を受けることのできる開発や拡張を支援するように地域コミュニティを仕向けられるようにすることのいずれも、可能にする。私は、こうした目的が、地方自治体企業成長インセンティブ制度(Local Authority Business Growth Incentive: LABGI)を改革し、現在ではその執行に明確さと透明性及び長期的インセンティブを排除してしまっている補助金制度の広範な見直しを通じて達成されることを勧告した。

経済的繁栄

地方政府には、経済的繁栄を進めて、同時に、環境の持続可能性を求めていくという重要な役割がある。ここで必要とされることのほとんどは、地方自治体はその力と場の形成の役割や近隣の自治体や他の主体との連携を構築していく力を自己認識していくことを通じて、改革していくことである。しかしながら、政府は、以下の点を通じて、上記のことを支援することができる。

- 広域地方政府の発展と再生のレビュー及び包括的歳出レビューが、広域圏下の地域と広域圏機関との共同をする地方自治体に対して、財源と権限の分権化を行うこと
- バス事業や他の計画・スキル事業に関する課題に対する規制に対して提案された手段を実行すること

再評価

カウンスル税は、現在、1993年創設時点の価格帯を基礎にし、その価格帯は1991年の資産評価を基礎にしている。再評価がなかったことで、当該税額はますます実価額との関連をなくしてしまい、当該税金に対する意義ある改革もできなくなっているのである。再評価は最も緊急・優先課題ではないにしても、改革の機会を作り、当該税金の将来に向けた持続可能性を支えるためにも、政府は、近い将来において、しかるべき経過措置的保護をしながら、再評価を実施し、その後は、定期的な再評価プロセスを導入すべきである。再評価の実施時点においては、現行価格帯の上下にそれぞれ新しい価格帯を導入することで、資産税としてのカウンスル税の現行の弱みへの対処を始めるべきである。

割り当て

中期的には、政府は、所得税収入の一定割合を地方自治体に割り当てて、現行の補助金配分と代替させることに利点があるかどうかを検討すべきである。そうすることで、地方公共サービスが国税とカウンスル税の双方から財源充当されている事実をより良く反映することになるであろうし、地方政府と中央政府の気構えにおける変化に基づいて、新たな中央政府・地方政府の関係を構築することができるようになるのではないだろうか。しかしながら、これは壮大な改革であり、中央政府には、国税のある要素に対する統制を譲渡することを求め、地方政府には自立を求めることになるのである。

4 将来の政府のための選択肢

行動の変化とともに、裁量を拡大し、アカウンタビリティを向上させ、公正さに対応していく法令上及び政策的手法のパッケージの実施とを組み合わせることで、より広範でより建設的な議論ができるようにすべきである。したがって、長期的には、こうした手法の成功によって、将来の政府は、地方政府の財源配分と地方税のさらなる改革を可能にす

るチャンスを獲得できるだろうし、そうなるべきなのである。

地方課税の基礎

検討すべき最重要課題の一つが、現行の地方課税の基礎は妥当なのかどうかということである。資産税は、カウンスル税もその形態であるが、数多くの利点を持っていることも確かである。将来的に政府が望みであろうことは、資産税として当該地方税がより実効性ある税になるようために、課税義務が資産の実価値により密接に連動するように、さらに純粋なシステムにする方向での動きである。一つの選択肢として、カウンスル税の一部又は補助金の一定割合と代替して、地方所得税を導入することである。

こうしたアプローチの双方とも、現在では技術的に可能であるが、私の結論は、様々な要因(特に、実施にかかる時間と当該アイデアに関する二律背反性)によって、長期的に考えたほうがよさそうである、ということである。このような急進的な税制改革には、現在のコンセンサスを超えたものが求められるのである。

企業課税

地方政府と地域企業との関係を発展させる方法いかんによって、将来の政府は、ビジネス・レイトに対する最良のアプローチを検討することになる。私が勧告した上乘せ権限によって、将来的には地方税化を考えながら、地方における統制ができるように、かつ、税率決定(増税、減税双方を含む)に関する地方の裁量が増してくるであろう。

政府間関係の見直しが考えられるようになれば、企業課税制度を再検討してみようという良い方向の議論ができ、特に、地方自治体が地域経済活動を促進し、地域の価値を向上させるような効果的なインセンティブを提供していくことなどが議論されることになる。

5 発展的アプローチを支えること

発展的アプローチに着手し継続していくためには、地方政府と中央政府との間に実効性ある関与が形成されること、および、建設的な行動が双方から起こされることの如何にかかっているのである。私は、両政府がこのチャレンジに積極的に応えるであろうと信頼しているし、すでに、このことを支援する場では、以下に掲げる他の機関のものも含めて、仕組みが構築されているのである。

- 中央 - 地方政府パートナーシップの機関、地方政府協会と政府との間で、地方政府と中央政府の優先事項や共通の課題について議論することを確実にするために交わされたフレーム・ワーク・ドキュメント
- 欧州地方政府憲章(the European Charter of Local Self-Government)への署名と批准
- 地方財政対策を各自治体に配分するためのプロセスやデータを相当程度、透明にしてきており、それには、技術的な面で、地方政府職員と国家公務員との間に強力な関与

が行われたこと

- 勅許財務会計士協会(CIPFA)の支援を受けた自治体等監査委員会の仕事として、公共サービスに関する議論を促して、比較のための情報を洗練させようとしていること
- 地方政府と地方公共サービスについて、コミュニティ・地方政府省によって委任された精密な調査・評価のプログラム
- 地方公共サービス協定や地方エリア協定のような、目標値の設定と資源配分とに愛する革新的な取り組みの開発

しかしながら、もしも、地方政府が完全に「場の形成」の役割をどこでも果たせるようにするのであれば、われわれが必要とする改革には、時間がかかるであろう。したがって、地方政府と中央政府との関係を長期にわたって、すなわち、政権交代があっても、一政権の時間を超えて、構築し、単一国家制度における地方政府のポジションを確固たるものにする必要がある。その点で、現在の取り組みと議論のプロセスとが十分であるかは明らかではない。私は、2006年の私の報告書『国家の繁栄、地方の選択と市民の関与』において、中央政府と地方政府の間には、一種の正式な合意書が必要とされること、その合意書では、以下の課題への対処を必要とされていることを示唆した。

- 役割と責任とを明確にすること
- 地方政府に対して中央政府が期待する事項には、十分に財源配分されることが確かになること
- 地方の裁量を増して、地方公共サービス全般において地方政府が主宰者の立場であることを強化すること
- 地方政府の「場の形成」の役割を正式に認識すること
- 地方議員の役割を改革することを通じて、地域のアカウンタビリティを強化すること
- 業績マネジメントのフレームワークを改革すること
- 改革のタイムテーブルを明らかにすること

第1ステップ

これらの課題に対処に向けた第1ステップは、すでに踏み出されている。地方政府白書は、地方政府の場の形成の役割を認識して、地方政府に対する期待値と目標値の業績管理フレームワークについて数多くの改革を提案している。成功裏に実行に移されれば、この提案によって、裁量が拡がり、主宰者としての役割が強化されることになる。地方エリア協定も、特に、地方政府白書が推進すべきとしたものであるが、重要な役割を演じることになる。個々のエリアや地方自治体に対して提供される資源、そして、地方自治体に執行が求められる中央政府の優先政策の数の削減、それらに関連して、地方の裁量の余地を妥当なものにすることについて、明確に一つの交渉過程が創設されることが、重要な前進の1歩なのである。地方政府白書では、新しい業績フレームワークの基準も設定されているが、完全に実施されると、業績フレームワークにおける本当の改革のステップとなり、地方の

裁量や選択についての余地を一気に拡大する大きな規制の簡素化がなされるであろう。

契約的合意

こうした改革を支持し、将来の政策開発への情報提供をして精査を支援するためには、中央政府と地方政府との間でより正式な取り決めがある方がよいのではないかという問題が残る。地方政府白書でも私の勧告でも中央政府に求められているのは根本的な行動の絵変化であり、そのためには、外部からの支援と精査とが必要となるだろう。たくさんの利害関係者が、ある種の正式な取り決めに支持しており、以下の例のように論じている。

中央政府と地方政府との間で文書による事項書の形式化とかで、目的を明確にして、その権限と責任、義務と自由の調印を特別に行えば、地方のガバナンスを劇的に改善させることになるだろう。(ロンドン市長)

中央政府が地方政府に何を求めるか、当該義務事項については、いかにして財源負担するのか、ということについて明確にすべきであり、中央政府が地方政府の活動領域に影響を及ぼしたり統制したりするのはどの程度が妥当なのかを、非常に明確に理解できるようにすべきである、と私は強く思う。こうした基本的事項について明確で共有された理解がなければ、われわれの制度の特徴であり、政治制度に対する国民の信頼性を落とすものでもある混乱や相互の批判に対処することなど望めない。

そうした目的の定義は、中央政府と地方政府との間で合意されるべきであり、かつ、定期的に透明なレビューをすべきであると私は信じる。現在の中央 - 地方パートナーシップには、政府の大臣と地方自治体の代表者も構成員となっており、それらの目的の合意に責任を持って取り組んでいる。さらに、これらの目的は、契約的合意の形態で国民に知らされるべきであり、いかにして達成されたかについては、独立の評価をできるくらいに明確にされていなければならない。そのために必要なのは、前述したように、地方政府への新たな負担のコストと地方公共サービスへの圧力とを国民と国会に対して知らせるために、独立した情報提供の方法を改善することによって、支える必要があるだろう。

これらの改革は、理想的には、中央政府と地方政府との間の交渉について、より成熟したアプローチになるように促進し、全体として当該システムから望めるアウトカムに焦点を当てて、支出優先事項について大変な意思決定をしたことを伝えることである。

憲法改革

さらなるステップがあるだろう。他の国々では、憲法上又は法律上の手法によって地方政府の存在と権限とを保護することが、中央 - 地方政府間関係の基礎の一部としている。たとえば、スウェーデンにおいては、政府に関する法(憲法の一部)の第1条は、以下のとおりとなっている。

スウェーデンにおける全ての公的権限は、国民に由来する。スウェーデンの民主主義は、言論の自由と普通選挙権の上に立脚しており、国会議員と国会の政党、

そして、地方政府により実現される³¹²。

こうしたアプローチが英国の憲法制度に直接関係するかどうかは議論の余地があるが、数多くの選択肢が提案されているのである。たとえば、地方政府情報ユニット(the Local Government Information Unit(LGIU))は、欧州地方政府憲章の第 2 条に連動する地方政府の位置づけを法的に認識すべきことを求めている。また、国会に当該プロセスにおいて一定の役割の付与を示唆する案もある。たとえば、国会内委員会(1996 年における中央・地方政府間関係に関する貴族院選定委員会による示唆)や、貴族院改革プロセスの拡大をして行う案(新しい地方政府ネットワークと LGIU によって、最近示唆されたもの)などがある。

私は、地方政府の憲法上の位置づけを求めようとは考えていない。法律や協定が、必ずしも関係構築に必要ではない。また、発展的アプローチに向けた最初の 1 歩には、時間がかかる必要があるからである。にもかかわらず、私は、やがては、国会の監督を大きくしていくというモデルには魅力を感じるのである。なぜならば、中央政府と地方政府のそれぞれの役割についてのコンセンサスを広く求めて発展させ、持続可能なものにさせることに向けて、国会の貢献が大きいと考えるからである。

勧告 10.1

地方政府と中央政府とは、政府間関係を発展させて、政府に対する信用と国民の信頼とを獲得するために、改革に向けて発展的アプローチを採るべきである。これは、中央政府と地方政府との間に、新たな憲法上の関係作りをすることが基礎となっているから、やがては、より、国会による精査と監督が求められることになる。短期的改革により、地方の裁量と選択とを拡大することを政府は検討すべきであり、長期的かつさらにラディカルな改革を財源配分制度に対して行っていくべきである。

6 結論

地方政府の問題や地方財政に対する簡単な解決法もなければ、黄金の鍵もない。あるのは、複雑で困難な課題であり、それらの根は法令にあるだけでなく、行動にあり、かつ、地方政府の側にも、中央政府の側にも、国民にも、根深く存在する期待の中にあるのである。いかなる改革にも、政治的なトレード・オフがあり、広範なインパクトがあるだろうし、変化が強く求められることになる。私は、今回の作業とこの報告書を通じて、われわれの政府システムを発展させ維持させていくためにしなければならない真の選択を認識するために学術的アプローチを採った。

現行の地方政府システム、並びに、市民と地方自治体との間及び地方政府と中央政府との間にある関係には、多くの強みがあるが、持続可能なものとなっていない。しかしなが

³¹² Scottish Office Central Research Unit, *The Constitutional Status of Local Government in Other Countries*, 1998.

ら、見方を変え、アプローチと財源を変えていくには時間もかかる。新しく政治的・職業的・実行的な関係や連携を築いていくことが必要である。それこそが、私が発展的アプローチを提案する理由であり、こうした関係が、地方政府から必要と考えられ、地方政府が構築しようという意欲を持つようになるには、時間がかかるのである。

勧告の要約

第4章 改革に対する政府の対応

業績フレームワーク

4.1 新しい業績エリア評価や業績フレームワークの他の取り組みによる負担とその効果とは、別個に評価されなければならない。そして、導入 2 年後に、報告書が刊行されるべきである。

この報告書では、以下の点を調査検討することになる。

- 新制度が、その目標をどの程度達成しているか、特に、場の形成や地域のイノベーション、応答性を、どの程度、獲得していったか。
- 他の外部評価制度・検査制度は、統合課題に対して、適切に対応していたかどうか。
- 当該検査等のフレームワークは、コミュニティのエンパワーメントという課題を評価し支援するのに、有効に機能していたかどうか。

リーダーシップ

4.2 現政権は、地域環境に最も適合するリーダーシップモデルを地方のコミュニティが選択でき、適当な時期に、当該モデルを変更することのできるような裁量権を、地域コミュニティに付与すべきである。

4.3 現政権は、主要議員と事務局役職員の役割を、これ以上規定しようとするべきではなく、現在の必置規定についても、見直しをすべきである。

財源配分に対する透明性

4.4 地方製剤制度の目的について透明性を向上させるようなメカニズムでなければならない。特に、中央政府・地方政府は、以下の点で合意が求められる。

- 中央政府は地方政府に対して何を求め、その財源をどのようにして確保すべきか。
- 地方政府の活動に関する財源以外の面について、中央政府が適切に影響を及ぼす方法はどのようなものか、当該の影響は、どの程度までを限度とすべきか。

上記の点は、正式に文書化されなければならない。

中央政府

4.5 現政権は、国民や国会に提供する以下の点に関する情報が、より独立性をもったものであるような方法を考えるべきである。

- 中央政府による新たな負担に要する実コスト
- 中央政府やエージェンシーによって地方政府に課される目標値や業績経営およびソフトな統制という実際の負担

- 地方政府の新たな義務となる事項に関する一定期間における累積負担が、地方政府への財源配分額に対して過大なのか過小なのかということ
 - 地方公共サービスに対する将来的な圧力や効率化の余地について得られる証拠、および当該圧力によるコスト増や効率化による節減額に関する合理的な仮定がどうなっているかということ
 - 中央政府と合意した内容について地方政府が実施可能となるという点で、財源配分システムが、当該合意内容と見合ったものかどうかということ
- 選択肢は、独立の委員会で検討が行われること。

キャッピング

4.6 現政権は、カウンスル税減税への圧力としてのキャッピング権限を行使することを止め、そして、当該制度を廃止すべきである。そうした上で、税と歳出の決定に関する地方のアカウントビリティを再確立する一連の手法を作り上げることである。

自己統制

4.7 最近の政府白書において作られた改正業績フレームワークにおける達成目標値や業績指標の数を削減することと同様に、現政権、エージェンシー、そして検査官事務所は、地方自治体が直面している、より広範なデータ収集や提出義務のある報告書を少なくするべきである。

4.8 現政権は、負担の軽減に向けて目標値を設定し、当該目標値への進展度合について、自治体等監査委員会のような独立機関による透明性のあるモニタリングをすべきなのである。

4.9 現政権、エージェンシー、そして、検査官事務所は、地域の関心事項や責任にあたる分野に対するガイダンスの水準を引き下げるべきである。また、現政権は、地方政府の財源の流れについて、状況を付することが妥当な状況を限定的に解釈するべきであり、そのガイダンスについて、省庁の実務基準として開発すべきである。

4.10 地方エリア協定は、地域の優先事項に取り組む余地を十分に残しておくような方法を開発すべきである。中央政府統制が徐々に増えてくるようなことがないように、「一つを増やせば、一つを減らす」ことを厳格にする制度の中に、地方エリア協定に関する交渉の際に生じてくる中央政府の新たな優先事項を組み込まなければならない。

柔軟な財政システム

4.11 現政権は、地方政府、地方政府のパートナーである機関に対する条件付補助金、使

途特定補助金、特定補助金の総額を大きく削減すべきであり、そのための削減目標値とタイムテーブルを策定すべきである。また、自治体等監査委員会に対して、その進捗に対する監査を依頼し、年次報告書において報告をすべきである。

条件付財源や担保条件のある財源付与が残っているような場合には、中央政府は、以下のことをすべきである。

- 予算財源の留保に関する取り組みについての報告義務を、共同して事業展開ができるように、より柔軟にすべきである。
- 地方の優先事項の達成と環境改善のために、財源をどのように使うかということでは、プロセスに重点を置くのではなく、アウトカムに焦点を当てるべきである。

4.12 中央政府各省庁は、以下のことをすべきである。

- 共同事業への取組が可能になるように、主な地方機関の予算サイクルが同列に並ぶようにすること。
- 地方政府に対する 3 年間の財政対策の導入を反映するために、全地方機関の予算を 3 年ベースの複数年度予算へと移行すること。

主宰する役割

4.13 現政権は、以下のことをすべきである。

- 地方政府と地方のパートナーたる機関に影響を及ぼしている業績評価制度、指導、財源配分システムを改革することは、より安定した環境を今後も享受できるように共同戦略や共同行動を促進していくために、最低限、取り組むべきことである。
- 地方政府にとっての目標達成や国の示す指標が、内部的に一貫性があり、成果志向であることを確認すべきである。地方エリア協定の交渉において優先されるべき事項は、地方公共サービス全般にわたって達成目標値を統一していくことである。
- 地方における全機関の成果に関するアカウントビリティを主導していく役割を地方自治体が担っていることを、理解すべきである。

効率性と選択

4.14 自治体等監査委員会は、新しい業績評価制度における「資源の使用(the Use of Resources)」の判断には、地域のコミュニティのニーズや要望に合致する優先事業を執行するようになっているかどうかを確認すべきである。

4.15 中央政府と地方政府は、地域間の相違、すなわち、「郵便番号くじ」は常に悪いことであるという仮定に対して、覆すよう挑戦をすべきである。

4.16 さまざまな地方公共サービスにとって、公共の福祉を増進していく最適な道は、自らの地域のことは地域が選択できるようにしていくということを、現政権は明確に認識すべきである。

経済的繁栄

4.17 経済的繁栄を迫及するために、経済活動の重要性を反映して、現政権は、以下のことをすべきである。

- 経済的繁栄に関する課題に対処する際に、広域圏における取組を地域で開発することのために、多重的エリア協定(Multi Area Agreements)を地方自治体に関与していく方法として活用すること
- 難しい意思決定やトレード・オフの課題を解決するのに確固とした態度を示せるように、取組に対する評価と期待値とを明らかに示すこと
- 権限と責任事項および財源とを、国と広域圏政府から、十分な基盤と能力とを有する自治体に対して分権する場合、当該権限、責任事項、財源の詳細
- 地域の段階でコンセンサスができなかったり、地方自治体が共同による適切な取組を進めることに失敗したりしない限り、現行存在する以外に、制度的構造を新たに創設することは避けるべきこと

計画

4.18 現政権は、ケイト・バーカーが土地利用計画に関するレビューの中で指摘したように、計画システムにおける分権と明確化を進めていくべきである。特に、

- 中央政府の統制については、その複雑さをなくしと詳細にわたる指示を減らすべきであり、
- 介入権を行使する場合には、より明確な基準を設定するべきである。

4.19 大規模インフラ事業に関する計画策定のプロセスを改革する際に、現政権は、以下の点に留意すべきである。

- 新しい取組は、明確で公開されている判断基準に照らして、満場一致で国家的重要性があるとされる課題に限られること。
- 地域の住民とコミュニティには、当該プロセスの情報が示され、自らの意見を報せる機会が与えられること
- 地域コミュニティへ報告をする明確なプロセスが確立されること。

交通

4.20 現政権は、バス事業に関して地方自治体が規制をできる権限を付与する政府の計画を、できる限り現実的な線で実行していくべきである。

スキルと雇用

4.21 ライチ・レビューに続けて、改革を進めていく際に、現政権は、以下に留意されたい。

- 学習・スキル・カウンシルと地域のパートナーとが、地域のレベルに合った取組を可

能にするために、十分な知見と資源とが確保されるべきであること。

- 雇用・スキル協議会において、地方自治体が適切や役割を初ことができるようにすること
- 可能であれば、雇用者と地方自治体との間で関係が構築できるように求めていくこと。

住宅

4.22 現政権は、地方自治体が、自らの場の形成における役割において住宅問題に適切に影響していくことを確固たるものにすべきであり、住宅協会やその他の社会的家主と協体式体制をとっていき義務を拡大するかどうかを検討すべきである。

社会的ケア

4.23 現政権は、高齢者に対する社会的サービスを、どのように管理し資金手当をするかということについての国家的議論を明確にしていくよう先導すべきであり、以下の事項を議論すべきである。

- 「国家的約束」があるとするれば、中央政府は、国全体をどのようにしていきたいのか。
- 地方政府が責任を持つのは何に対してか、そして、圧力に対処するのに最も良い位置にいるのは誰なのか。
- 社会的サービスの費用を負担すべきなのは誰なのか、国家なのか、サービス利用者なのか。そして、競合する需要に対して適切な対処を確実にできるように、どのように、インセンティブを付けていくのか。

廃棄物

4.24 現政権がより認識を強くすべきこととして、効果的な廃棄物対策は、中央政府と地方政府との共同責任であるという事実であり、検討すべきこととして、廃棄物の生成を含む廃棄物のフローを地域で対処するための裁量権を拡大していく方法であり、特に、家庭ごみに対する手数料を課する新たな権限の創設についてである。

コミュニティの安全

4.25 現政権は、財源措置の仕組みと目標設定を簡素化すべきである。コミュニティの安全確保については、特に、対応すべきである。

保健衛生と健康

4.26 現政権は、パートナーシップを強化するように提案した地方政府白書に基づいて、保健衛生と健康の分野で地方政府が主宰者の役割を果たすべきことを、より強力に、明確に支援すべきである。

4.27 現政権は、保健衛生と社会的サービスにおける予算サイクルと業績評価サイクルと

の不整合を整合させていくことをコミットすべきである。

児童対象サービス

4.28 現政権は、より正式なメカニズム、たとえば、共同したり、地域エリア協定や持続可能なコミュニティ戦略に関連した義務のようなメカニズムを検討したりして、地域戦略パートナーシップと家庭医、学校との間の共同的事業をより強く促進すべきである。

第5章 改革に対する地方政府の貢献

長期計画

5.1 将来計画において、地方自治体は、10年先のコミュニティ戦略よりも、さらに先のことに目を向けるべきである。したがって、以下の事項をすべきである。

- 将来の人口動態や他の変化についての知識と証拠とを最大限に活用すること。
- 国全体と国際的なトレンドと将来予測とを考慮すべきであること。
- 当該地域の長期的な希望事項についての議論の中に、地域のパートナー、企業、住民を関与させること。
- 長期的なアウトカムについて、業績評価制度の焦点を当てること。

リーダーシップ

5.2 地方自治体の構造やリーダーシップを見直す際に、地方自治体が焦点を当てるべきは、目に見えて、かつ、アカウンタビリティを果たすリーダーシップについてであり、当該リーダーシップが、長期的かつ外部に目を向ける能力を持ち、地域のパートナーとの信頼できる関係を構築できる力があるということである。

5.3 地方自治体は、地域のパートナーシップ構造が、目的に合致することを確かなものにして、必要な場合には、機関やグループを合理化したり、数を削減したりして、当該構造が、その性質から見て、真に地域的なものであり、上述で概略を示した基準に合致していることを確証しなければならない。

5.4 地方自治体が採用すべきリーダーシップのスタイルとは、地域のパートナーに関与し、連携を築き、パートナーと地方自治体にとっての優先事項の実現への支援を確保するものである。そうしたリーダーシップは、独占ではなく、物事を円滑にし、主張することもあり、時には調停役に回り、影響を与える立場になるのである。

分権

5.5 地方自治体にとって必要なことは、ネイバーフッドやパリッシュの活動の余地をいかに作り上げられるかを見つけようとすることであり、特に、生活に関する問題に対処し、参加と革新とを促進することである。

5.6 地方政府協会が、そのパートナーと共同して促進していくべきこととは、地方政府のリーダーシップを確立し、業績の思わしくない自治体のチャレンジを促すとともに、主たる政策課題に関する議論を進めていくための自治体の力を強化して、さらに、住民とのコミュニケーションを良好にしていくこと、である。

議員の勧誘と支援

5.7 政党は、地方議員を勧誘する方法から、積極的に能力を見つけ出して、伝統的な活動基盤を超えて、こうした議員候補者をさがす方法へと再出発すべきである。

5.8 主に、地方政党は、中央政党の支持の下、議員に対して、業績評価や自らの活動に関する情報を市民に提供するメカニズムを含む業績管理の仕組みを、より強化するように圧力をかけていくべきである。

5.9 全ての政党は、以下のことをすべきである。

- 全議員が、価値あることを感じられるような環境作りをすること
- 議員それぞれの裁量権を拡大し、意思決定を狭めて政党の縛りをつけることを限定して、党則のプロセス部分をより柔軟にしていくこと
- 超党派の作業を進めるスキルを開発すること

5.10 全ての自治体は、以下の方法によって、フロントラインの役割を担う議員への支援を改善していくこと。

- 当該議員が、その仕事を効果的に進めるのに必要とする情報を確実に提供すること
- 特に選挙区議員に対しては、議員の能力開発により広く取り組むことの一環として、議員の役割に対する説明、教育訓練・開発を十分に行える環境に置くこと
- コミュニティにおけるリーダーシップの役割を果たす公選議員への支援については、十分に考慮して、議会の仕事の中では最優先で行われることであり、その財源についても十分に確保されて、また、ITも最大限活用することを確実にしておくこと
- 個々の選挙区議員に対する予算編成権を付与することを検討すること。ただし、それぞれの自治体が置かれた環境から判断して、何が最も効果があるかを評価する必要があること
- フロントラインの議員が、政策決定に影響を及ぼすことのできるルートを明らかに確保しておくこと

住民への情報提供

5.11 自治体が住民への情報提供をする際に踏むべき主たるステップは、以下のとおりである。

- 地域戦略パートナーシップ(LSP)におけるパートナーとともに共同して、当該エリアに対する鍵となる一連のメッセージを提示すること
- 住民に接して、住民のために資源を集中させていくために何が本当に重要なのかとい

うことについて、リサーチと住民へのフィードバックを通じて特定していくこと

- 自治体内の全住民の中で、特定集団にターゲットを絞るために、新しい方法を活用していくこと。特に、若者には、想像力を喚起し、起業家的な発想で、重要なメッセージを伝えること。

住民への関与

5.12 地方政府は、関与の質を段階的に向上させていく必要があり、そのためには、効果的なコミュニケーションと、すでに活用されて、より洗練されて厳格に取り組まれていることが確認されているような実践例との上に立脚されていなければならない。特に、自治体には、以下の点が求められるところである。

- 関与の取組では何が重要なのかに焦点を当てること。そうして、資源を集中するべき事項を選別すること。
- コミュニティの全セクターと関与している最良事例にならうこと。特に、社会的弱者や黒人、少数民族など、必ずしも声を聞き届けられない人々の声を関与させること。
- 協議や関与への取り組みを制限してしまうような義務的な要請事項はなくすること。
- 事務職員や議員においては、住民と効果的に関わるのに必要とされるスキルが高く評価されるようにすること。
- 参加者に対して、関与の結果がいかに関与されているかを説明するようにすること。特に、自治体やパートナーの計画にいかに関与が影響を及ぼしたかを説明すること。

精査

5.13 精査は、地方政府の場の形成の役割において、核となることを理解する必要がある。自治体と他の政策参画者は、精査にしかるべき資源を充てなくてはならないし、精査を地域におけるパートナーシップの実践に連動させなくてはならない。

権限の行使

5.14 地方政府に求められることは、「場の形成」の役割の一部として、現行の権限を十二分に活用し、問題解決に向けて、より起業家的な取組をするにはどうしたらよいかを、広範に、かつ、創造的に考察することである。

5.15 地方政府は、自治体同士でガイダンスをし合ったり、中央政府にガイダンスを求める際にも、その是非等について検討したりする仕組みを作り上げるべきである。地方政府協会であれば、門番の役割をすることが可能であろう。

5.16 地方政府は、LAA において、「地域(local)」を強調する必要がある。LAA を自分仕様に作り上げて、刺激となるように活用しなければならない。その目的は、地域の主たる優先事項を特定することであり、そのために、中央政府の要請に応ずるものとして見るのではなく、LAA を地域の改善の道具として見るべきであろう。

イノベーション

5.17 地方政府は、革新的なサービス提供を委任したり、サービス市場を開発していったりすることのできる力が必要であり、サービス提供についての選択肢をより創造的に考えていくことが必要である。

5.18 地方自治体は、効率性向上に向けて、以下の点で、全体的な取り組みを展開すべきである。

- 地域コミュニティに対する価値の点から、アウトカムに重点を置くこと。
- 協同を通じて産み出される付加的な投入資源を重視すべきこと。
- 地域の優先性において、特定のサービスや活動を、ただ単に減らしていけるかどうかを、地方自治体には検討できるようにすること。
- 地域コミュニティの利益の点において、コストを削減し、収入を増加させ、行動を変化させていくためには、利用料金等の賦課権限や他の権限の行使を含めて、全ての選択肢を検討すること。
- どこであれば、地域のニーズに対する市場の解決策を促進し、地方税に対する圧力を軽減していくことが可能かどうかを検討すること。

5.19 地方政府は、引き続き、業績に焦点を当てなければならない。一方で、中央政府の設定する目標値や検査の数を削減することも必要である。そうすることで、以下のチャンスがやってくる。

- 公的アカウントビリティに向けて、業績管理の意義を再整理すること
- 他の自治体と協働して、ピア・レビュー(同胞評価)やチャレンジをしたり、ベンチマーキングをすることで、サービス改善を進めること

第7章 住民課税と地方利用料金

カウンスル税

7.1 カウンスル税は、地方政府の歳入源として維持されるべきである。長期的に、財源配分を変えて他の税や使用料・手数料へのシフトをする改革案については、今後も検討していく。

再評価

7.2 最も緊急性が高いというわけではないにしても、カウンスル税目的で、全居住用資産の再評価を実施すべきである。再評価においては、前年に対してカウンスル税額が急激に上昇しないような移行措置を政府は取らなければならない。

7.3 再評価においては、引き続き定期的に行い、5年を下らない間隔で行うべきである。

7.4 再評価に際して、政府は、現行の価格帯構造の上と下にそれぞれ新たな価格帯を設定

すべきである。インナー・ロンドンについては、不動産市場が特別であり再評価による混乱を少なくするためにも、当該地域だけの別の価格帯構造を導入することも考えられる。

学生世帯

7.5 政府は、当該地域におけるカウンシル税免除の学生世帯数に関する現実的なデータを反映できるようにしなければならない。これは、向こう 3 年間の交渉のための情報提供までに解決されるべきである。

カウンシル税手当

7.6 カウンシル税手当は、手当ではなく割戻しとして認識すべきであり、「カウンシル税割戻し」と名称変更して、主たる目的である世帯ごとのカウンシル税納税義務の度合いを修正することができるようにすべきである。

7.7 政府は、年金サービスによって電話をかけてくる人々に対しては、年金口座受給資格のあるなしにかかわらず、全てカウンシル税の割戻しができるように IT システムを変更することで、カウンシル税割戻しを簡素化させるようにすべきである。

7.8 申請手続きの更なる改善によって、割戻し申請手続きにおいて年金サービスが地方自治体と直接つながることができるようにすべきである。

7.9 各大臣は、各機関の間でデータをシェアして、カウンシル税割戻しを受給資格のある人々に事前に行えるように検討すべきである。そのことにより、カウンシル税手当の申請受給率の段階的改革が達成される。

資本制限

7.10 政府は、カウンシル税割戻し受給資格の貯蓄額制限を、年金受給者にあっては、5 万ポンドまで引き上げるべきである。

7.11 政府は、時間をかけて、年金受給者の同手当受給資格の貯蓄額制限を撤廃し、年金貯蓄の受給基準にカウンシル税割戻し閾値とが一致するようにすべきである。

利用料金課徴権限

7.12 2003 年地方自治法における「ベスト・バリュー」自治体に付与された商業的行為と利用料金に関する権限は、全地方自治体に拡大されるべきである。

7.13 政府は、法定サービス・裁量的サービス双方のための利用料金設定の権限に関する広範なフレームワークの検討を慎重に行うべきである。この検討には、今年後半に発行された自治体等監査委員会の研究に照らすべきである。

廃棄物関係料金

7.14 政府は、地方自治体が、住民や他の主たる利害関係者との密接な協議に基づいた上

で。家庭ごみ収集のための利用料金を設定できるように新たな権限を創設すべきである。

第8章 企業課税

ビジネス・レイト

8.1 ビジネス・レイトの国設定の税率に消費者物価指数による上限設定をすることは、今後も維持すべきである。

上乘せ権限

8.2 現行のビジネス・レイトの国による管理制度は、現在は維持されるべきであるが、国税ビジネス・レイトに上乘せを行う裁量権を地方に新たに与えるようにすべきである。

8.3 地方自治体の上乗せ課税権限は、企業及びより広域なコミュニティとの信頼関係を得られるような方法で設計がなされなければならない。検討されるべき鍵となる問題点は以下のとおりである。

- 上乘せ分の妥当な規模。高い方の例では、ビジネス改良特区の中には、4%程度の上乗せを課税しているところもある。低く下げてしまうと、収入額が少なくなり、かつ、裁量権も減じてしまうが、新たな仕組みにおいては、より徐々に信頼を獲得できるようになるだろう。その事態の中で、より厳格な認定メカニズムを義務付けることでより高い上限値を設ける事例もある。
- 収入の保持。全収入が地方自治体で保持されるべきということを私は信じている。
- 企業納税者に対するアカウントビリティの妥当な形式。最も明らかな選択肢は、投票による認定か法定の協議プロセスの形態を採るものである。全てを考慮して、私は、上乘せ課税を導入する前に、明確な提案とタイムテーブルをもって、地域企業及びより広域なコミュニティに協議することを要件とすべきと提案する。上乘せ分からの収入は、協議を通じて同意された目的に特化されて充当されるべきである。
- 上乘せ分が地域経済にどのように貢献するのかを確認すること。私は、自治体が、上乘せ分の地域経済へのインパクトや当該収入を財源にした支出の経済的便益の可能性について評価することが要件となるべきであると提案する。
- 上乘せ分を課する自治体。私は、上乘せ分は、単一自治体、大都市圏ディストリクト、ロンドン内自治体、二層制地域において課税されるべきであり、関係する自治体間でなされる合意を通じて、歳入の使用計画に関する共同計画を持って、単一の税率が設定されるべきであると勧告する。英国のどこにおいても、自治体間で共同作業に取り組んでいるのであれば、この作業には、上乘せ分を巡る管理も含むようになるであろう。ビジネス改良特区を導入する権限は、地方圏ディストリクトとロンドン区には留保されるべきである。
- 税を支払うべき企業の規模によって、自治体は上乘せ分を変える裁量を発揮すべきで

あることを私は支持する。

- 上乗せ分を課されない小規模事業者は、どの程度の規模かを定めること。

空き家減免措置

8.4 政府は、以下の方法により、空き家に対する減免措置を改革・減殺するべきである。

- 短期の空き家に対しては、現行の100%減免を適用すること(3ヶ月間を限度)
- その後は、空き家減免率を下げていくこと
- 工場と倉庫には、その他家屋に対する減免率と同率を適用すること

荒廃家屋と荒廃地

8.5 政府は、荒廃家屋や荒廃地に対する課税についての提案を考え、利害関係者と協議をすべきである。

減免と免除

8.6 政府は、不適当な補助金や制度の歪みを取り除くことを検討し、当該制度を簡明にするために、免除・減免制度のレビューを実施すべきである。

地域計画に関する上乗せ課税

8.7 地域計画に関する上乗せ分(Planning-gain Supplement(PCG))が導入されれば、政府は以下の事項を実行すべきである。

- まず、当該歳入を、広域政府にも一定の配分がある地方財源として設計すること。これは、国税財源を地方自治体に配分する・しないの議論ではない。開発行為がなされようとする場合、あるいは、インセンティブが求められる場合には、地域の開発行為と地域の財源との間には透明で予測可能なリンクができていようようにすることが必須である。
- 二層制地域においては、カウンティとディストリクトの間で共同して管理されるような計画かどうかを検討されるべきである。

観光客による圧力に対する課税

8.8 政府にあっては、地方自治体が観光業に対して、観光関係施設に対する税を含めて課税する権限を認める上でのコストと便益について、および、地方自治体が当該権限を行使するかどうかについて協議すべきである。当該権限を地方自治体にまで拡大することを検証するために、この協議結果を活用するべきである。

第9章 財源配分システムとインセンティブ

インセンティブ

9.1 短期的には、政府は、地方自治体ビジネス成長インセンティブ・スキームを簡素化して、より良いインセンティブを提供できるようにすべきである。改革は、配分の目的を強調することを弱めて、透明性と予測可能性に焦点を当てるべきである。

9.2 長期的には、政府は、ビジネス・レイトについて、その地方税のような広範な改革を検討すべきであり、そうすることで、地方自治体に対する長期的なインセンティブを設計することが可能になる。

9.3 政府は、補助金制度におけるインセンティブを改善する方法を検討すべきである。特に、以下の点に焦点を当てるべきである。

- インセンティブにより焦点を当てるために補助金制度をどこまで再均衡化させるべきか
- 居住用資産の課税標準に対するインセンティブを支えるために、現行の補助金制度に、いかなる変更をしていくべきか
- ビジネス・レイトのインセンティブをどのように付与し、これらのインセンティブに対する補助金の財源は、追加財源から充当されるのか、あるいは、現行の補助金総額の中での再配分になるのか
- 地方自治体がインセンティブについて理解し、改善行動をとることを確かなものにするために、地方自治体に対するメッセージを明白なものにすること

割り当て

9.4 政府は、カウンスル税納税通知書と添付するリーフレットに入れることのできる情報を規定した規則を緩和すべきである。これによって、以下の点を明確にするためのコミュニケーションの道が地方自治体にできることになる。

- 地方公共サービスに充当する国税額を絶対額で示すこと
- 当該地域において、サービスにかかる全体支出額を、いかに財源負担しているか

9.5 政府は、地方政府のサービスを支えるために、所得税の固定的比率での割り当てを、中期的には、検討すべきである。これには、地方政府が、さらに自立的になれるような、中央政府・地方政府間の新たな構造改革の中で進められることが必要である。

中央政府と地方政府とは、割り当てによる弾力性効果を、新たな義務的事務の財源にどの程度まで充当するのか、景気下降期には、中央政府による地方政府への支援はどの程度までにするのかについて、合意すべきである。

9.6 中央政府と地方政府とは、新たな義務的事務の財源として、割り当てによる弾力性部分をどこまで充当していくかという点、景気下降期には、中央政府の支援をちほう政府に対してどこまで行っていくかという点について、合意をしなければならない。

第10章 発展的アプローチ

10.1 地方政府と中央政府とは、政府間関係を発展させて、政府に対する信用と国民の信頼とを獲得するために、改革に向けて発展的アプローチを採るべきである。これは、中央政府と地方政府との間に、新たな憲法上の関係作りをすることが基礎となっているから、やがては、より、国会による精査と監督が求められることになる。短期的改革により、地方の裁量と選択とを拡大することを政府は検討すべきであり、長期的かつさらにラディカルな改革を財源配分制度に対して行っていくべきである。

諮問事項および謝辞

ライオンズ調査の諮問事項

当初の諮問事項

2004年7月20日、副首相兼大蔵大臣は、私に以下の事項を諮問した。

- 財源配分レビューの報告書に照らして、現行の地方財政制度への詳細な改革を検討すること
- 必要とされる改革とその実施方法について勧告を行うこと
- 利害関係者からの例証を得ること

さらに、特に、以下の事項について諮問した。

- カウンシル税については、将来実施予定の居住用資産の再評価を考慮すると、いかなる改革が最善かを勧告すること
 - 地方自治体が追加的に財源を獲得できるよう裁量を増すことと、現行の財源配分を大きく変えることとを評価すること
 - カウンシル税以外の地方自治体の歳入について、地方所得税と非居住用資産レイト、その他可能性のある地方税と地方利用料金、それらの可能な組み合わせを含めて、考えられる選択肢について徹底した分析を行うこと
 - 今後設立の可能性のある公選の広域議会の財源をどうするかという点を検討すること
- 私は、また、私の勧告が英国の他の地域に対して、どのようなインプリケーションがあるかを検討するよう求められた。

諮問事項の拡大

2005年9月20日、副首相兼大蔵大臣は、地方財政制度に対する勧告に先立って、地方政府の諸機能と将来の役割に関連する課題まで検討事項を拡張した。この仕事は、2007年包括的歳出レビューへの情報となることが意図された。

特に、私が求められたのは、以下の事項である。

- 地方公共サービスについて、国の優先課題および地方の優先課題という観点から、地方政府の現在の役割、今後の戦略的な役割を検討すること、並びに、そのアカウンタビリティへの意義を検討すること
- 国の権限の地方分権と仕事の地方分散化という政府のアジェンダは、意思決定と財源配分に関する変革とともに、どのように、地方公共サービスを改善させ、当該サービスの利用者への応答性を高めて効率を上げたかをレビューすること
- 上記に照らして、特に以下の点を検討すること。アカウンタビリティの改善、中央政府・地方政府間関係の明確化、その他の介在事項が、いかにして、地方公共サービスへの圧力に対処できるか。地方公共サービスを改善できるようにするために財源配分

システムへの改革はいかなるものがあるか。

- 報告書の刊行は、2007年包括的歳出レビューの時期が望ましいこと

私は、この付託を達成するために、地方政府と中央政府を含む様々な利害関係者と密接に仕事を進めた。

バーカー、エディントン、ライチ

2006年12月6日、大蔵大臣は、大蔵大臣とコミュニティ・地方政府大臣のルース・ケリーとが私に求めていることとして、エディントンの交通に関する研究、バーカーの計画に関する報告書、ライチのスキルに関するレビューとが、地方政府にどのような意義があるかを検討し、地方政府の役割と機能、財源に関する私の最終報告書の中で検討すること、および、政府に対して妥当な勧告を行うことを、伝えてきた。

謝辞

私は、本調査の過程で、貴重な情報を寄せてくださった数多くの機関と人々に感謝している。この場をお借りして、正式な回答や事例を提出してくださった方々全てにお礼を申し上げます。また、本調査に対して、時間と専門的知識とを提供してくださった多くの方々にもお礼を申し上げます。

本調査の全ての段階で、私は、多種多様な利害関係者に私の仕事が知られるようにと勤めてきた。これは、私の調査、国民との関与、企業、議員の集会イベントが男性・女性、いろいろな年齢層、白人、黒人・少数民族といったバックグラウンドの経験や態度を取り入れるように行われたことを意味する。広域圏のイベントの準備中、本調査チームは、異なる広域圏から、それぞれのコミュニティの代表者である人々を招待するように努力した。

受領した意見書

本調査に対して正式に意見提出した人々は、この付録の末尾に記載されている。組織からの全提出物も、ライオンズ調査のウェブサイトやコミュニティ・地方政府省のメイン図書館でハードコピーを入手可能である。これらの協力者とは、意見書受領後、私や調査チームと懇談したり、ミーティングを開催したりしている。

専門家パネル

私は、専門家パネルをつくり、本調査の期間中、何度にも分けてインプットを行ったので、彼らの高い貢献に対して感謝を申し上げます。私の考えを進めていくときに情報を提供していただいた。当該グループには、次の方々が含まれる。Kate Barker, Bank of England; David Bell, Pearsons Group; Tom Bentley, Demos; Glen Bramley, Herriot-Watt University; Sir Brian Briscoe, Local Government Association; Steve Bundred, Audit Commission; Paul Coen, Local Government Association; Lucy DeGroot, Improvement

and Development Agency; Steve Freer, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy; Alan Gay, Leeds City Council; Sue Goss, Office of Public Management; Amanda McIntyre, Accord Plc; Iain McLean, Nuffield College Oxford; Mary Mitson-Woods, Suffolk Associations of Local Councils; Phil Swann, Tavistock Institute; and Tony Travers, London School of Economics。

その他の主たる貢献者たち

地方政府協会のグループ・リーダーである、Lord Bruce-Lockhart; Sir Jeremy Beecham, Richard Kemp, Margaret Eaton and Keith Ross には、定期的に、私に対してインプットを行っていただき、感謝する。また、以下の方々には、多大なる貢献をしていただき、中には、本調査の期間中、個人的に貢献していただいた。Sir Rod Eddington; Sir Simon Jenkins; Lord Sandy Leitch; Councillor Sir Simon Milton, Leader of Westminster City Council; Professor John Stewart, Birmingham University; Professor Gerry Stoker, now Southampton University; Matthew Taylor, Chief Executive, Royal Society of Arts; Dr Peter Watt, Birmingham University; Ed Balls MP, 大蔵省経済担当大臣; Ed Davey MP; Rt Hon David Miliband MP, 環境・食糧・地方圏大臣; John Healey MP, 大蔵省財務担当大臣; Eric Pickles, MP; Rt Hon Nick Raynsford MP; Caroline Spelman MP and Andrew Stunell MP。また、私への依頼者である、副首相、大蔵大臣、ルース・ケリー・コミュニティ・地方政府大臣にも感謝を申し上げる。

事例研究対象自治体

私が行った以下の 9 つの事例研究自治体のリーダー、事務総長、議員、職員に感謝を申し上げる。Braintree, Brentwood, Colchester and Tendring; Hartlepool; Nottingham; Sheffield; Southampton; Shropshire; Oswestry and South Shropshire; and Trafford³¹³。また、自らの時間を犠牲にして、夏季に開催された私のイベントに参加をしてくださった地方自治体職員、議員、企業の代表者たちには、感謝を申し上げる。この仕事は、ライオンズ調査のウェブサイトですぐ入手可能である。

イベントにおける講演者及び貢献者

本調査を通じて様々なイベントに参加をしてくださった全ての方々に感謝をしているが、特に、以下の方々には、講演や司会、そして、議論をリードしていただいた。

³¹³ Entwistle, T. et al., *Perspectives on Place Shaping and Service Delivery: A Report of Case Study Work*, conducted for the Lyons Inquiry 2007. Available on <http://www.lyonsinquiry.org.uk>
Lyons Inquiry Public Deliberation Events – Office of Public Management, November 2006. Available on <http://www.lyonsinquiry.org.uk>

グレーター・ロンドン・分権セミナー – 2005年6月

Professor Vivien Lowndes, De Montfort University; Professor Steve Martin, Cardiff University; Professor Martin Smith, University of Sheffield; Professor Gerry Stoker, University of Southampton; Professor Ivan Turok, University of Glasgow; Professor Perri 6, Nottingham Trent University.

ロック・プール 年次地方政府セミナー – 2006年4月

Gillian Beasley, Peterborough City Council; Jonathan Brearley, Communities and Local Government; Hamish Davidson, Rockpools; George Krawiek, North East Lincolnshire Council; Susan Law, Doncaster Metropolitan Borough Council; Claer Lloyd Jones, Rockpools; Mary Ney, London Borough of Greenwich; Ben Page, Ipsos/Mori; Barry Quirk, London Borough of Lewisham; Nick Raynsford MP; and Steven Taylor, Local Government Leadership Centre.

財政ラウンドテーブル – 2006年4月

Neil Kinghan, former Director General, Local Government, Communities & Local Government; Sir Simon Jenkins, Guardian; Sarah Wood, formerly of the Local Government Association; and Frank Wilson, Deloitte.

議員イベント – 2006年7月

Councillor Richard Kemp, Liverpool City Council; Councillor Sir Simon Milton, Westminster City Council; and Councillor Bryony Rudkin, Suffolk County Council.

クリーナー・グリーナー・環境セミナー – 2006年7月

Nicola Beach, Essex County Council; Chris Butcher, LGA; Dr Tom Entwistle, Cardiff University; Bryn Griffiths, Suffolk County Council; Dr Dominic Hogg, Eunomia Consulting; Michael Hynes, Enterprise Plc; Councillor Nicholas Paget-Brown, Royal Borough of Kensington & Chelsea; Neil Thornton, Defra; and David Wilson, WRAP.

成人社会ケア・セミナー – 2006年9月

Dr Stephanie Allen, PriceWaterhouseCoopers; Professor David Bell, Stirling University; Stephen Burke, Counsel & Care; Councillor Barbara Clare, Shropshire County Council; Dr James Downe, Cardiff University; Jonathan Ellis, Help the Aged; Dr Julien Forder, London School of Economics; Anne McDonald, Department of Health; and Anne Williams, Association of Directors of Social Services.

経済的繁栄 – 地域貢献会議 – 2006 年 9 月

Stephen Bates, Angle UK; James Braithwaite, South East of England Development Agency; Tom Bloxham, Urban Splash; Lord Sandy Bruce-Lockhart, LGA; David Frost, British Chambers of Commerce; Felicity Goody CBE, Salford Regeneration Company; John Healey MP, Financial Secretary to the Treasury; Professor Mark Hepworth, Birkbeck College; Sir Digby Jones, now Skills Envoy; Rt Hon Ruth Kelly, Secretary of State, Communities & Local Government; Sir Robert Kerslake, Sheffield City Council; Professor Michael Parkinson, European Institute of Urban Affairs; Elizabeth Reynolds, Industrial Performance Centre MIT; Michael Snyder, City of London; Jay Walder, Transport for London; and Rob Wye, Learning and Skills Council.

保健衛生と健康セミナー – 2006 年 9 月

Robin Clark, Office of Public Management; Tony Elson, Consultant; Sharon Grant, Commission of Patient & Public Involvement in Health; Jane Martin, Centre for Public Scrutiny; Sara Williams, London Borough of Tower Hamlets and Professor Gerald Wistow, London School of Economics.

効率化推進セミナー – 2006 年 10 月

Dr Neil Bentley, CBI; Councillor Mike Fisher, London Borough of Croydon; Roger Latham, Nottinghamshire County Council; Bruce Melizan, Interserve; Sue Reid, Communities & Local Government and Ian Smith, Rotherham Borough Council.

コミュニティの安全における地方政府の役割に関するセミナー – 2006 年 10 月

Zoe Billingham, Audit Commission; Councillor Bob Jones, Association of Police Authorities; Professor Gloria Laycock, University College London; Ray Mallon, Mayor of Middlesbrough; and Dr John May, Consultant, Metropolitan Police Authority.

児童対象サービスにおける地方政府の役割セミナー – 2006 年 11 月

Susanna Cheal OBE, The Who Cares? Trust; Councillor Peter Dowd, Sefton Borough Council; Paul Fallon, Association of Directors of Social Services; David Hill, Director of Social Services, London Borough of Merton; and Clare Tickell, National Children's Homes.

住宅におけるリーダーシップ – 地方住宅政策の新たな未来 – 勅許住宅協会 後援 – 2006 年 11 月

Richard Capie, Housing Corporation; Grenville Chappel, Beacon Community

Partnership Regeneration; Nick Hooper, Bristol City Council; Roger Jarman, Audit Commission; Ian Richardson, Chartered Institute of Housing; David Rosser, SW CBI; Councillor Roger Symonds, LGA; David Trethewey, Bath & North East Somerset Council; and David Warburton, English Partnerships.

効果的な住民関与 – 2006 年 11 月

Shane Bartley, Chelmsford Borough Council; Paul Coen, LGA; Hilary Cottam, RED Design; Jude Cummins, Office of Public Management; Lucy de Groot, Improvement and Development Agency (IDeA); and Ben Page, Ipsos MORI.

バーカー・ラウンドテーブル・イベント– 2007 年 1 月

Sir Howard Bernstein, Manchester City Council; John Best, Milton Keynes Council; and Adrian Penfold, British Land.

エディントン・ラウンドテーブル・イベント– 2007 年 1 月

Michael Frater, Nottingham City Council, Professor Steven Glaister CBE, Imperial College London; and Adam Marshall, Centre for Cities.

ライチ・ラウンドテーブル・イベント– 2007 年 2 月

Graham Badman, Kent County Council; Pam Meadows, National Institute of Economic and Social Research; and Marion Seguret, CBI.

デンマーク訪問

私は、また、デンマークへの訪問の際に出会いお世話になった以下の方々に心から感謝をする。Marianne Hedegard and Wendy Wyver 英国大使館; Niels Jorgen Mau Pedersen, Ib Kok Hansen and Jann Larsen 内務・保健省; Jorgen Lotz, 大蔵省; Jens Lunde, コペンハーゲン・ビジネススクール ファイナンス学部准教授; Henrik Plougmann Olsen, and Mikkel Elkjaer, コペンハーゲン市; Per Schollert Nielsen and Frank Johansen 基礎自治体協会。

中央政府

さらに、私と私のチームは、中央政府の各省庁から支援を受けたことに感謝する。特に、コミュニティ・地方政府省、大蔵省である。そして、文化・メディア・スポーツ省、環境・食糧・地方圏省、教育・スキル省、保健省、内務省、貿易・産業省、交通省、評価事務所、雇用・年金省、スコットランドとウェールズ、北アイルランドの各機関。

調査チーム

最期に、チーム・リーダーの Sally Burlington の支援、および他のメンバーに対して感謝の言葉をおくる。チーム・メンバーの Lee Burge, Ben Day, Alison Morris, Rik Roots は、当初からのメンバーであった。付託事項の主たる部分に貢献してくれた他のメンバーとして、Kate Alexander; Nicola Croden; Charlotte Ellis; Stephen Evans; Sarah Phillips; Anna Randle; Mel Rich; Madeleine Rudd; Jane Todorovic; Sara Williams である。

また、その他、短期的あるいはパートタイムで本調査中、私を様々な機会支援してくれた方々は、以下の皆さんである。Martyn Ayre; Tom Callagher; Miguel Castro Coelho; Katie Donnelly; Richard Field; Alice Gamm; Krupa Kothari; Guy Lever; Bente Nielsen; Andrew Presland; Rob Robinson; Laura Rowley; Jo Sparkes。

スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの意義

イントロダクション

地方政府及び地方財政に関連する政策のほとんどは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの政府に分権されている。しかし、これら分権政府にも意義のある財源関連の付託事項が数多くあるため、私は、当初の諮問事項において、その検討を依頼されていた。このことから、これら 3 つの分権政府の大臣、職員、その他専門家との検討を私は行った。それには、ピーター・バット(Sir Peter Butt)卿独自のスコットランド地方財政レビュー委員会との建設的なやり取りも含まれている。

最も明らかに検討の必要がある課題は、私の勧告は財源配分に関する算定方法に関わることなので、分権政府のブロック補助金に対して何らかの影響があるかどうか、ということである。加えて、分権政府は、すでに同様の改革を自ら導入することのできる権限があるかどうか、又は、政府が法令の準備中に、分権政府の見解や状況を検討する必要があるのかどうか、ということである。

ブロック補助金

私の勧告は、地方政府の歳入源について、短期的に重大な改革につながるようなものではなく、政府補助金に代替する新たな基幹的地方税の創設を示唆もしていない。イングランドの地方自治体は、今後も、その財源は、現在と同様に政府補助金(ビジネス・レイトの再配分も含む)とカウンシル税であろう。

イングランドにおいて財源配分に大きな変化がないということは、バーネット・フォーミュラ(Barnett formula: 訳注 スコットランドの地方自治体に対する一般補助金を特別に上乘せして算定するための制度。分権前から存在している)により算定される補助金配分額に重大な変更が今後ないことを意味している。将来は、地方所得税のようにカウンシル税へのより急進的な改革を進め、新地方税源により政府補助金の削減額が相殺されるような意思決定の可能性もあり、そうなれば、分権政府に対するブロック補助金に大幅な減額があるだろう。

ビジネス・レイトの減免に関する私の勧告によって、より複雑になる可能性がある。私の勧告は、イングランドの当該減免制度を現在よりもきつくすることになる。イングランドの納税者は、減免額削減による追加財源ができることで、税率の下降、支出の増加、あるいは自治体への歳入援助交付金の削減などにつながることも考えられ、政府は、この改革をどのように分権政府のブロック補助金へと流れていくのかどうかを検討する必要がある。

手当てに対する支出

各種手当てに関する政策と支出とは、英国全土を対象にされているから、私が勧告した

カウンシル税手当てに対する改革は、スコットランド、ウェールズの個人と当該政府圏における手当て支出額に影響を与えることになる。しかし、当該額は、分権政府の予算に影響を及ぼすものではない。カウンシル税は、北アイルランドで導入されていないが、その手当て制度に関する影響が何らかあるのであれば、検討をされる必要があろう。

地方税

私の勧告は、しばらくの間、分権政府におけるカウンシル税と当該税関連の評価制度について何らのインパクトもないであろう。カウンシル税の価格帯と再評価についての決定もスコットランドとウェールズには分権されているため、当該政府は、自身の政策を持っているし、北アイルランドでは、まったく異なる地方税制度であり、現在、大改革が進行中である。

長敵的には、政府は、地方の居住用資産課税について、資産価値課税や地方所得税のような、より本質的な改革を検討したいのであろう。私が、イングランドにおいては、短期的・中期的に地方所得税の実施することを勧告していないから、分権政府が将来的に地方所得税を導入する可能性についてまで、その意義を語ることはリスクのあることである。政府が将来、地方所得税に惹かれるのであれば、当該改革による分権政府の影響に関して、いかなる事項でも分権政府と協議することが求められる。スコットランド政府(the Scottish Parliament)には、地方税関連の法律を制定する権限があるが、ウェールズ協議会(the National Assembly for Wales)は、同等の権限がない。したがって、現行制度の下では、カウンシル税や地方税制度に関する重大な改革は、法令制定についてイングランドとウェールズを基礎に考える必要がある。

スコットランド庁(the Scottish Executive)は、スコットランドのビジネス・レイトと各種歳入、各種手当てを管理しており、スコットランド政府には、地方税に対する権限の一環として、ビジネス・レイトに関する法令を修正できる権限がある。したがって、ビジネス・レイト改革に関する私の勧告は、スコットランドには及ばない。同様に、私の勧告は、北アイルランドにも直接関係しない。なぜならば、ビジネス・レイトは北アイルランドに分権されているからである。

しかしながら、ウェールズでは、現在、ビジネス・レイトは、イングランドとウェールズ共通の法律をベースにしてウェールズ庁(the Welsh Assembly Government)が管理しているが、ウェールズ協議会には、手当ての一部について裁量権があるものの、規則によるものとなっている。したがって、政府は、イングランドにおけるビジネス・レイト改革を実施するための法律について、ウェールズ協議会と共同して進める必要があろうから、ウェールズについては、私の勧告も、手当ての改革とビジネス・レイトの上乗せ分を地方自治体が設定できる権限の2点について、何らかの意義がある。

役割と機能

地方政府の構造と役割に関する私の勧告は、イングランドのみに関するものである。しかし、イングランド圏域におけるいかなる法律も、ウェールズにインパクトが潜在的にあるから、政府は、構造と役割に関する課題について、ウェールズ庁とさらに議論をする必要があるだろう。

用語集

Allocative efficiency 配分的効率性

資源の配分に際して、当該資源から期待される全体満足度と公共の福祉の全体水準とが増すように、地域ごとに最も重要な事象に対して財源を配分すること。

Assignment 割り当て

国の統制下にある税収を特定の機関やサービス、たとえば、地方政府に対して特別に配分することができるようにする手法

Balance of funding 財源配分のバランス

地方自治体の経常支出に対して充当される中央政府の財源と地方自治体の財源との比率。特に断りのない限り、本報告書では、基幹収入であるカウンシル税、ビジネス・レイトおよび歳入援助交付金に加えて、**特定補助金**、売却収入、使用料・手数料を含む「地方自治体の収入」に基づく定義を使う。この定義によれば、カウンシル税は、地方自治体の収入の16%であり、利用料金(公営住宅家賃を含む)が11%超である。

Billing authority 徴税団体

所管地域におけるカウンシル税及びビジネス・レイトの徴収責任を負う地方自治体。実際には、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、ロンドン区、ロンドンのシティ、である。

Budget requirement 予算要求額

地方自治体支出額の指標。広義には、**公式補助金**とカウンシル税が充当される自治体の支出総額である。

Business Improvement District(BIDs) ビジネス改良特区

決められた地域において、予め設定された目的と期間で、当該商業地域の維持・開発・マーケティング/プロモーションを集団で進めていくことができるように、当該地域の家屋資産と企業の所有者とが立ち上げる官/民パートナーシップのスキーム

Capping キャッピング

中央政府が、地方自治体の**予算要求額**、および、結果的には、カウンシル税の上昇幅を制限する制度

Co-production 共同

サービス提供者(例として地方自治体)が、積極的にサービス利用者に関わり、サービス供給におけるアウトカムと効率性の向上を目的に、ともに進めていくこと

Collection Rate 徴収率

収入すべき税額に対する実際徴収税額

Comprehensive Spending Review(CSR) 包括的歳出レビュー

歳出レビューでは、公共サービス協定(PSAs)に規定されている国民が求める主たる改善事項を基にして、3年間の省庁別支出制限額を設定する。2007年報告の包括的歳出レビューは、長期的かつ基本的に政府支出を見直すものとなる。対象となる省庁別配分額の期間は、2008年度、2009年度、2010年度である。

Convening 主宰すること

公的部門、民間部門、ボランティア部門が地域住民の公共の福祉を確保するための努力及び／又は見解に影響を及ぼしたり統合したりしようとして、地方自治体が果たす役割

Council tax burden カウンシル税負担

純世帯収入に対する支払いカウンシル税額の割合

Council tax requirement カウンシル税必要額

自治体が予算を編成する際に想定されるカウンシル税総額であり、財政年度前に国から通知される。想定される徴収率と想定される課税標準額に拠っている数値である。

Dedicated Schools Grant(DSG) 学校特定補助金

教育・スキル省から交付される学校財源のための補助金。この補助金は、使途特定であり、他の目的に充当することはできない。DSGは地方自治体に支払われるが、個々の地方自治体が当該財源を配分する際には、当該地域で合意済みの算定式を用いる。配分された補助金をどのように使うかについては、学校の統治組織と他の提供者が決定する。

Duty to cooperate 協力する義務

2004年の児童法及び保健医療における地方政府・関与法案に用いられた法律用語であり、地方自治体と他の地域で決められたパートナーとの間で協力関係をもつことを地方自治体に義務付けている。

Employment and Skills Boards(ESBs) 雇用・スキル委員会

地方におけるスキルや生産性、雇用をモニターしてこれらのニーズを地域内における雇用

とスキルの統合サービスに結びつけることを目的に、ライチ(Leitch)レビューによって設置が提案された雇用者主導のグループ

Equalisation 均衡化

地方自治体の課税標準とニーズ及びコストとの差異を均等化することを意図した地方財政システム

Fiscal 財政の

政府の歳入に関すること、主として、税に関すること

Floor damping フロアー・ダンピング

全ての種類の地方自治体に対して、最低限の年度間補助金上昇率を確保するために、個々の自治体ごとに算定される補助金配分額を修正すること

Formula Grant 公式補助金

歳入援助交付金、ビジネス・レイトの再配分額および主要公式警察補助金から成る集合的用語。2006年度から、公式補助金は、4つのブロック・モデルを用いて配分される。さらに詳細は、付録Aに掲載されている。

Gearing ギアリング

予算上昇によるカウンシル税へのインパクトの指標。地方自治体間で、数値は様々である。予算の25%をカウンシル税の収入によっている自治体では、ギアリング比率は4.0である。この意味するところは、予算が1%増加すると、カウンシル税の増加は4%になる、ということである。第3章のボックスを見よ。

Government Offices 政府事務所

中央政府を広域圏で代表する組織であり、さまざま政府の政策がイングランド広域圏の中で執行されるための主となる手法。政府事務所は、地方エリア協定の交渉において鍵となる役割を握る。

Government Office Regions 政府事務所広域圏

中央政府によって通常呼称される行政単位であり、イングランドの9つの広域圏。(すなわち、ノース・イースト、ノース・ウェスト、ヨークシャー&ハンバー、イースト・ミッドランド、ウェスト・ミッドランド、イースト・オブ・イングランド、サウス・イースト、サウス・ウェスト&ロンドン)

Learning and Skills Council 学習・スキル・カウンシル

イングランドにおける 16 歳後の教育・訓練(高等教育を除く)の質に関して計画し、財源確保し、改善を図っていくこと責任を負っている非省庁の公的機関であり、国家カウンシルと数多くの地域学習・スキル・カウンシルで構成される。

Local Area Agreements(LAAs) 地方エリア協定

地方戦略パートナーシップを通じて合意された、中央政府、地方政府、そのパートナーとの 3 年間の協定

Local Authority Business Growth Incentive Scheme(LABGI) 地方自治体企業成長インセンティブ制度

地方自治体が、当該地域の優先事項への支出に当てるために、ビジネス・レイトの一部を留保することを認めることによって、経済成長を促す財政上のインセンティブ・スキーム

Local Strategic Partnership(LSP) 地方戦略パートナーシップ

単一の非法定、多機関組織であり、地方自治体の境界に一致しており、その目的として、地方のレベルで、当該コミュニティの公共の福祉の増進を確保するために、公共部門、民間部門、ボランティア部門が結集するために設立される。

Net household income 純世帯収入

通常は、税・手当で換算後の世帯の受け取り収入として定義されるが、住宅にかかるコストを入れないで計算する。

National non-domestic rate(NNDR) 国家非居住用資産レイト

企業と他の非居住用資産関連機関により支払われる資産税。またの名をビジネス・レイト

Passenger Transport Authorities 乗客交通庁

1985 年地方政府法における大都市圏カウンティの廃止の結果として設立された大都市圏において公共交通を所管する地方政府機関

Passporting パスポーティング

毎年の教育財源上昇額を教育部門と学校に回すようにする地方自治体に政府の要請。これは、2006 年度以降、学校特定補助金に代えられた。

Place-shaping 場の形成

コミュニティと市民の包括的な福祉を向上させるために権限と影響力を発揮すること。全

体の説明は、第 2 章を参照

Planning-gain Supplement(PSG) 地域計画に関する上乗せ課税

詳細な計画合意の結果、土地価値が上昇したことに対する課税提案。その目的は、コミュニティの開発に投資する財源を提供することであり、中央政府により徴収されるが、コミュニティに戻される。この際に、当該税金の出所である「広域圏」に戻す「圧倒的多数」で戻されることになる。

Postcode Lottery 郵便番号くじ

地域によって、どの程度サービスが異なっているかを暗示するのに使われる一般用語

Precept 徴税依頼額

準自治体または主自治体の**徴税依頼団体**が**徴税団体**に対して、徴税依頼団体の純支出額の財源に充当するために、徴収と当該徴収額の移転をするように指示したカウンスル税総額

Precepting authorities 徴税依頼団体

カウンティ、警察、消防、大ロンドン庁、パリッシュ、その他の機関であり、**徴税団体**に対して、支出に充当するために、当該団体に代わってカウンスル税の徴収を支持する。パリッシュは、準自治体の中で徴税依頼団体として分類されているが、カウンティ、警察、消防、大ロンドン庁は、主自治体における徴税依頼団体である。

Revenue Support Grant 歳入援助交付金

1991年にレイト援助交付金に代わった一般補助金。現在は、**公式補助金**の一部として配分されている。

Ring-fenced grants 使徒特定補助金

国の優先事項と考えられる特定のサービスやイニシアチブの財源を充当する補助金であり、特定されたサービスに用途が限定される

Section 106 contributions 第 106 条拠出金

居住用・商業用の開発行為による建設からの支払いであり、開発業者には、当該開発周辺におけるインフラ整備コストについて、地方政府に拠出することが期待されている。地域計画による上乗せ課税の導入によって、当該制度の活用は減ってきている

Social Cohesion 社会的一体化

異なるバックグラウンドや特徴を持つ個々人間、コミュニティ間において、相互の信頼と

関係が存在すること

Specific Grant 特定補助金

主となる公式補助金の外側で、各省庁により交付される補助金。使徒特定補助金(特定のサービスに充当されなければならない)と特定公式補助金(特定サービスへの充当は義務付けられていない。例として、近隣再生補助金)とが含まれている

Tax base 課税標準

地方自治体の課税能力を示す一般用語。より正確には、カウンスル税課税標準とは、当該自治体内の D 価格帯換算居住用資産数であり、ビジネス・レイトの実効課税標準とは、当該自治体内の非居住用資産の総課税価値である。

Third sector 第3セクター

ボランティア組織、コミュニティ組織、慈善団体、信仰集団、社会的起業、協同組合、相互扶助団体を含む。政府事務所の第3セクター部の記述では、当該セクターを、集合的で、非政府、「価値目的」の組織であり、主たる目的は、社会的、環境的、文化的目的であり、利潤が本来の目的ではない。そして、余剰金は主に、その社会的、環境的、文化的目的に再投資する。

Yield 徴税額

地方税または国税の徴収額の一般用語