

地域リーダーシップの強化と 公共サービスの高品質化



女王陛下の命により、交通・地方政府・地域相が国会に提出
2001年12月



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

当協会では海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地域活性化施策などの各種個別政策を調査研究し、その結果を各種刊行物として日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。英国の地方自治制度については平成 15 年 1 月に、「英国の地方自治」として約 2 年半ぶりに改訂版を刊行し、制度改正が頻繁に行われる英国の最新の情勢について紹介したところである。

英国の地方自治制度の改革は、政府から公表される政策報告書（ホワイトペーパー）を基にして法律が作られ、制度改正が行われるのが一般的方式である。このような事情にかんがみ、英国の地方自治制度や個別政策の紹介については、制度や政策それ自体を紹介するだけでなく、このような政府の政策報告書を適宜日本語に翻訳して紹介することにより、英国政府が政策立案を行うにあたり、政策立案の基礎となった基本的な発想や思考法についてより詳細な情報提供を行うことが、日本の地方自治体関係者にとって、英国の地方自治制度や個別政策についての理解をより深めるという面からも有益であると考ええる。

このような考え方に基づき、最近展開されている英国政府の地方自治制度改革の根拠となっている基本的文書である 2001 年 12 月に国会に提出された政策報告書「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化（Strong Local Leadership — Quality Public Services）」について、英国の地方行財政制度に造詣の深い四日市大学助教授 稲澤克祐先生に翻訳を依頼して完成したものがこの冊子である。稲澤先生には多大なるご尽力をいただき、誠に感謝に耐えないところである。

最後に、本書が地方自治体関係者や英国の地方自治に関心を持つ方々に少しでも役に立つことを願ってやまない。

平成 16 年 3 月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 紀内 隆宏

四日市大学総合政策学部助教授

稲澤 克祐（いなざわ かつひろ）

略歴

1959年 群馬県生れ。
1982年 東北大学卒業
1984年 東北大学大学院教育学研究科博士課程中退
1983年 東京都視覚障害者生活支援センター 指導専門職（1986年まで）
1986年 群馬県庁入庁 財政課等勤務
1995年～1997年 財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所所長補佐 出向
2001年4月～現在 四日市大学総合政策学部助教授

研究分野

地方財政論、予算編成論、政策評価論、英国地方行財政論

著書

『自治体政策のイノベーション』（共著、ぎょうせい、2004年2月）
『ローカル・マニフェスト』（共著、イマジン出版、2003年3月）
『イギリスの政治行政システム』（共著、ぎょうせい、2002年11月）
『地方財政論』（共著、税務経理協会、2002年）
『自治・分権と市町村合併』（共著、イマジン出版、2001年）
『行政経営の基礎知識 50』（共著、東京法令出版、2001年）
『財政基盤の確立と会計制度』（共著、東京法令出版、2000年）
『行政評価による地域経営戦略』（共訳、東京法令出版、1999年）
『英国の地方財政の動向』（共著、自治体国際化協会、1998年） など

活動

四日市市指定管理者選定委員会委員長(平成16年1月～)
芦屋市施策評価専門委員会副委員長(平成15年10月～)
名張市総合計画審議会委員(平成15年10月～)
京都府参与(平成15年10月～)
名古屋市行政評価委員会副委員長(平成14年5月～)
四日市市行財政改革推進委員(平成13年7月～) ほか

まえがき

この白書では、21 世紀の始まりにあたって、新たな地方政府のビジョンを提示しています。すなわち、そのビジョンとは、中央政府と地方政府との間にパートナーシップを構築しようとするものです。この考えは、民主的な政府として、地域の人々に高い品質の公共サービスを提供している地方自治体こそが、きわめて重要な存在であるという認識に基づいています。

民主的な選挙で選ばれた地方議員が動かす地方自治体は、わが国のコミュニティの一部を構成しています。社会的経済的繁栄を持続し、推進していくために、また、わが国の街や都市、田園地域の環境を護るために、地方自治体が提供する公共サービスの果たす役割は、きわめて重要です。また、地方自治体は、地域で暮し働く人々のチャンスや生活の質に対して、決定的といえるほどに大きな影響を及ぼす存在でもあるのです。

人々が求めるのは、良好な水準の教育であり、安全なコミュニティであり、また、効率的な交通システムや社会的な弱者に対する質の高いケアです。さらに、道路がきれいになっていること、適切な住宅が提供されていること、レジャー施設や文化施設の水準が高いこと、近隣地域に関する計画がよく出来上がっていることも求められています。また、こうした公共サービスの提供の仕方を決めるときには、住民の声を聞き届けて欲しいと人々は思っているし、誰かに自分たちのコミュニティの利益のために働いたり代弁したりして欲しいと思っているのです。

したがって、自分たちの住む自治体への期待は、とても大きなものですし、さらに期待は高まってきているのです。その期待に答えるために、自治体が常にしなければならないことは、顧客本位のサービスを提供し、コミュニティをリードしていくための新しく効果的な道を求めていくことです。この白書で掲げる提案は、どの自治体もその道を歩めるように、フレームワークを提示していますが、公共サービス改革における以下の 4 つの原則によって取り組まれることになります。

第 1 に、高品質のサービス提供とコミュニティにおけるリーダーシップの発揮のために、**サービス水準とアカウントビリティに関する国家的なフレームワーク**を確立すること。

第 2 に、このフレームワークにおいて、**地方自治体に権限を移譲すること**で、**自治体間の多様性と創造性を重視**して、地域のニーズに応答し充足することができるよう**裁量権を拡大していくこと**。

第 3 に、現在、政府が進めているチャンス拡大をさらに広げていき、誰もが望んでいるサービスの改善とリーダーシップの発揮を可能にしていくためには、**サービス提供の最前線の職員が柔軟に対応できるようにする必要がある**という認識から、自治体の政策遂行能力を高めていくこと。

第 4 に、**顧客の側に選択権を与えること**。すなわち、業績が許容水準よりも下回っているサービス提供者には、そのサービス提供者以外の者を顧客側が選択できるような条件を整えること。

この白書における提案が実施されれば、高い業績を上げている自治体は、より裁量権が

拡大されて、高い目標を達成しようとするときの支援策を受けられるようになり、また、サービス向上に懸命に取り組む自治体は注目されるようになります。一方で、サービス提供における失策が認められた場合には有効な介入策が講じられるようになるでしょう。

こうした提案は、刷新と改革という政府の命題を構成するものです。大半の提案は、簡単にできるものではないでしょうから、挑戦して達成していかなければなりません。そこで、政府として申し上げたいのは、こうした変革は、変革することが目的ではなく、その目的は公共の福祉の向上にあるという点、全サービスが許容できる水準で提供されるべきであるという点です。そして、誰もが望んでいる変革とは、具体的には、より良い学校や社会的ケア、地域環境の改善、良好な交通システム、その他の地方公共サービスの中核的業務における改善が、優先的に取り組まれることなのです。さらに、これらが、住民と手を携えながらコミュニティのリーダーシップのもとに推進されていき、共同で、当初の目的を達成するという点が大切なのです。

私が望むのは、中央政府と地方政府とが、建設的なパートナーシップのもとに、高い品質の公共サービスを提供している姿です。住民には、この姿を求める権利があるのですから。この白書では、どうすればそうできるかを現実的な方法で示しているのです。

トニー・ブレア

目 次

はじめに	i
まえがき	iii
第 1 部	1
第 1 章 イントロダクション	1
地方政府の強化	1
提案内容の要約	2
ウェールズ	5
【訳注】英国における政策決定のプロセスと白書	6
第 2 章 コミュニティの先導とエンパワメント	7
なぜ、地域の民主的リーダーシップが重要なのか	7
民主的アカウンタビリティの価値	7
コミュニティの結集と都市の再生	8
持続可能な発展のために	8
高品質のサービス供給のために	9
地方議会の役割	9
コミュニティを先導する地方議会への支援	10
民主的妥当性	10
安定したガバナンス	11
効果的なパートナーシップ	13
地域戦略パートナーシップにおける自治体の役割	14
パートナーシップを合理化する	14
地域戦略パートナーシップに対する公共部門の関与	15
コミュニティの向上を目指して企業と協働すること	16
コミュニティ活動の成果を高めることとエンパワメント	16
自治体に真の変革に向かうための権限を与えること	17
常に改善され続ける公共サービスのために	18
地域の優先政策に有効に自治体が応えられるために	18
新技術の開発	18

【訳注】 白書提案事項の進捗状況について	20
【訳注】 第 2 章 提案事項の進捗度	21
第 3 章 公共サービスの高品質化	22
国のフレーム	22
地方政府のための優先政策	23
業績測定	25
業績評価	26
住民へのアカウントビリティ	28
高い業績の自治体	28
努力の見られる自治体	29
努力の見られない自治体	30
低い業績の自治体	30
自治体の業績に連動したバランスの取れているベストバリュースト	30
低い業績に対する断固とした措置	31
地方公共サービス合意	33
ディストリクト	36
ベストバリュー見直しとベストバリュー業績計画の合理化	37
ベストバリュー見直し	38
ベストバリュー業績計画	38
パリッシュとベストバリュー施策	39
ベストバリュー施策の改善見直し	40
多様性と選択	40
より良いサービスのために新技術を開発すること	42
【訳注】 第 3 章 提案事項進捗状況	43
第 4 章 裁量権の拡大	45
イントロダクション	45
借入金と投資に関する裁量権の拡大	46
取引行為をしたり手数料を課したりする裁量権の拡大	47
歳出の優先性を決定する裁量権を拡大すること	48
その他の財政上の裁量権拡大	49
計画や戦略の策定義務を減らすこと	49
政府による要請事項を簡素化していくこと	51
地域単位の事業発議の合理化	51
事前協議制の廃止	52

その他の「形式主義」の排除	52
新たな形式主義の統制	52
【訳注】第4章 提案事項進捗状況	54
第5章 自治体への支援	55
自治体の政策推進力の形成と自治体支援	55
資源とサービスの供給	56
研修と能力開発	56
希少な技術を最大限活用すること	57
自治体同士による支援やベスト・プラクティスの共有	58
ビーコン自治体	58
職員採用と職員の保持	59
他の主体との協働	59
【訳注】第5章 提案事項進捗状況	60
第6章 改善への投資	61
どこから始めるか	61
地方自治体の収入	64
政府による財政援助	64
パリッシュとタウン	65
自治体のための挑戦	66
【訳注】	67
第7章 より良いアウトカムのために協働すること	68
中央政府と地方政府との関係を変革すること	68
中央政府地方政府パートナーシップの将来	71
優先政策の設定	71
前進させること、その前進を評価すること	71
変革のためにパートナーシップを実現する	72
【訳注】第7章提案事項進捗状況	73

第2部	74
第1章 目的と優先政策	74
出発点	74
緑書の主張	74
国民の意見	75
政府の取組	75
さらに急進的な改革事項	76
自治体ごとに裁量権の拡大度合いを差別化	76
改革をどう進めるか	77
政府の取組	78
第2章 財源配分のバランスと統制のバランス	80
出発点	80
緑書の主張	80
緑書に対する意見	81
財源配分のバランス	81
統制のバランス	83
使途特定補助金	83
教育財政	84
【訳注】第2章 提案事項進捗状況	87
第3章 一般補助金の今後の進め方	88
出発点	88
緑書の主張	88
緑書に対する意見	89
政府の取り組み	89
標準支出査定額(SSA)の問題点	90
個々の自治体の計画を考慮すること	93
特定自治体向補助金と地方公共サービス合意	93
特定自治体向補助金(TARGETED GRANT)	94
地方公共サービス合意	94
算定式補助金をどのように配分していくか	96
【訳注】第3章 提案事項進捗状況	97
第4章 資本投資の今後の進め方	98

出発点	98
緑書の主張	98
緑書に対する意見	98
政府の提案	99
起債許可の代替策	100
地方自主決定借入制度	100
投資の意思決定と予算過程	102
公聴・相談	102
政府の留保権限	104
資本的投資に対する国の支援	105
政府支援の方法	105
資本的投資への支援額をどのように配分するか	106
公民パートナーシップ(Public-private partnerships)	108
借入と投資に関する選択肢	109
【訳注】第4章 提案事項進捗状況	111
第5章 住宅財政の今後の進め方	112
新たな取り組み	112
出発点	112
適正水準にある公営住宅の供給：経常補助金制度	113
自治体所有の住宅ストックに対する資本投資	116
相当水準の住宅を提供するための追加投資	116
住宅経常会計内資産の売却収益の再投資	117
非住宅経常会計の住宅投資に対する資金調達	118
第6章 カウンシル税の今後の進め方	120
出発点	120
緑書の主張	121
緑書に対する意見	121
政府の提案	122
再評価	122
税の公平性	124
カウンシル税の決定	125
公聴	125
留保権限	126
カウンシル税手当補助金限度額制度	127

減免と免除	129
納税通知書発行自治体	130
広域消防組合	131
【訳注】第6章 提案事項進捗状況	133
第7章 ビジネス・レイトの今後の進め方	135
出発点	135
緑書の主張	135
緑書に対する意見	136
再評価と移行救済措置	136
ビジネス向上特区(BIDs)	138
ビジネス・レイト減免	144
小規模事業者への減免制度	145
都市部で劣悪環境にある地域に対する減免制度	147
スポーツクラブを含む小規模非営利組織に対する減免制度	147
農業用不動産の課税免除	148
経済的・社会的困難な状態にある事業者への減免財源	148
評価裁定委員会	149
【訳注】第7章 提案事項進捗状況	150
第8章 その他の税と料金の今後の進め方	152
出発点	152
緑書の主張	152
緑書に対する意見	152
政府の取り組み	152
収益事業をする権限	153
使用料・手数料	154
罰金	155
自由化をいかに管理するか	156
【訳注】第8章 提案事項進捗状況	157

第9章 パリッシュの今後のあり方	158
出発点	158
緑書の主張	158
緑書に対する意見	159
政府の取り組み	160
政府の提案	160
第137条	161
カウンシル税納税通知書	162
二重課税	162
支出確認方法の刷新	163
借入金	163
大規模パリッシュ	165
【訳注】第9章 提案事項進捗状況	166
第10章 それぞれの提案を統合する	167
良好な地方財政度構築のために	167
地域の自治を推進して財政責任を確かなものにすること	169
予算編成	169
支出額の監視	170
予期しがたい歳出圧力に対する処置	171
財政情報の提供	172
将来計画	173
パートナーシップによる活動	174
職員の役割	175
議員の役割	175
結論	177
【訳注】第10章 提案事項進捗状況	178

第1部

第1章 イントロダクション

われわれは、地域のデモクラシーが生き生きと機能していることを望んでいる。そうならば、自治体が提供する公共サービスも高品質になり、なお常に改善され続けるし、また、地方議会においては強力で自信に満ちたリーダーシップが発揮されるだろう。

われわれは、地方政府と力を合わせて、この目標を達成し、さらに、地方の改革を阻害している不要な統制を撤廃する。そのために、この白書では、中央政府と地方政府との関係を抜本的に改革する提案を明確にした。

地方政府の強化

地方政府が強力であり、改革が進み、地域の声に即応できるようになれば、リーダーシップの質も変わり、コミュニティが求める公共サービスを提供できるようになる。自治体は、地域コミュニティが選出した人々によって運営されているという事実を見れば、自治体には特別な役割と責任があるということがはっきりとするはずだ。自治体は、地域のニーズや環境に応じて、地域のリーダーシップを助けて地域の繁栄を促進しなければならないのである。

そして、自治体がこの役割と責任を担うことができるのだという証明は、至る所にあると言える。19世紀の都市部自治体の輝かしい業績然り。20世紀における社会福祉制度の確立や経済的繁栄は、自治体なくしてはあり得なかった。今日でも、国中、どこへ行っても自治体は、住民の暮らしがより良くなるよう、日夜、活動しているのだ。

政府はこのように自治体のあるべき姿を描いていたにもかかわらず、4年前は、そのビジョンを実現できるような制度になっていなかった。必要な投資をしようにも、十分な財源が確保できなかったし、中央政府と地方政府との関係は、必ずしも建設的で良好とはいい難かった。キャッピング制や強制競争入札という制度も存在していた。この2つの制度は、投入資源の統制に重きを置くあまりに、本来は重要なアウトカム、たとえば、教育やケア・サービス、公営住宅や公共交通などの質の改善や、清潔で安全な地域環境を作り上げることなどを軽んじていた。

1997年から、現政府は、地方のリーダーシップと公共サービスの改善に焦点を当てた政策を様々な領域に導入してきた。この4年間で、自治体の経常支出と資本支出の財源ともに充実させてきたし（その4年前とははっきりと差がある）、キャッピング制も廃止した。

もっとも、大きな改革は始まったところである。官僚的であった強制競争入札は、すでに廃止した。その代わりに、自治体は、最高の価値の達成を目指して不断の改革を進めることが求められている。最高の価値を達成するとは、地域住民と協議しながらコストとサービスの質とのバランスを図ることであり、サービスの提供者が公共であれ、民間、ボランティアであれ、あるいはこれらの者のパートナーシップによるのであれ、最適な者が最

適な方法で提供できるということである。また、地方公共サービス合意（Public Service Agreements: PSAs）を締結することで、自治体は、さらに業績を向上させながら、そのために必要な財源を追加で確保することができ、また、規制も緩和されるようになっている。

地域住民の声を聞く態勢とともに、今自治体が導入している新たな執行体制によって、地域のリーダーシップや意思決定における効率性や透明性が向上してアカウンタビリティーを十分に果たすことができるようになるだろう。地域戦略の策定を法律で義務化し、地域福祉を向上させることができる執行権限を広く認めたことで、自治体は外に目を向けて、地域の特性に配慮したビジョンを掲げ、その達成のために民間、ボランティアと協働して取り組むようになるだろう。

必要なのは、こうした改革を進めることで、全地方政府において、サービスの効果が高まり、地域のリーダーシップが確立されるようになることである。さらに改革を進めれば、サービスの改善に向けて取り組んでいけるような手法を自治体は手に入れることができるようになるはずだ。そのことこそが、地域住民が求めていることであろう。特に、自治体が地域の問題に対処するときに妨げとなるような規制を撤廃することと、地方財政を刷新していくことが必要になってくる。

政府がこうした改革をなぜ進める必要があるかと言えば、この国のどこに住んでも、高品質の公共サービスを保障する責任が政府にはあるからである。地方政府の仕事となっている公共サービスについては、全国どこでもサービスの水準が適正になっていなければならない。したがって、現状ではばらつきが見られるサービスの質について改善をしなければならない。特に、教育と福祉においては、改善を急がなければならないのである。

改革を進める理由としては、ほかに、地方政府の将来のための基盤を作ることが挙げられる。その将来の姿とは、地方政府が地域の全てのパートナーや住民と確固たる信頼関係を築き、コミュニティの中心に返り咲くことである。

この白書では、地方政府の実行能力をあげるために、先進的で、かつ、将来に向けた提案を行う。これらの提案によって、自治体は公共部門の中で重要な位置を占めるようになり、また、住民生活を変えていけるような強い力を付与されるであろう。

提案内容の要約

自治体は、民主的に選出された地域のリーダーである。この役割を自治体が果たせるように、政府は支援する。自治体は、まず権限を回復して戦略的パートナーシップを作り上げることで、地域のリーダーシップを確固たるものにして効果的な公共サービスの提供に努めることが必要になってくるが、そのために、民主的な妥当性を確認し、安定したガバナンスの構築をすることを政府は支援していく。自治体と他の公共部門とが協働して地域の課題に挑み、コミュニティにおけるチャンスを醸成していけるような体制づくりを政府は促進していく。自治体とコミュニティの密接な関わりを進め、自治体が地域住民に対する公共サービスを提供し地域の環境と公共空間を改善できる権限を拡大する。自治体が、コミュニティ内の企業とのパートナーシップを促進するために、ビジネス向上特区

(Business Improvement Districts)を導入できるようにする。また、大幅な規制緩和によって、自治体の行動の自由を増加させる。

公共サービス改革の原則に沿って、政府は、サービスの水準向上とアカウンタビリティに関する国家方針に従い、投入資源やプロセス、および自治体の意思決定に置いていた軸足を、アウトカム重視へと移していく。この白書で提示するのは、実効性のある規制緩和のパッケージとともに、業績改善のための包括的なフレームワークである。

そのフレームワークとは、新たに導入される社会福祉サービスの格付けシステムを加えて、次のような構成になっている。

- ・ 明確に示された優先政策と正確な業績水準。これらは、いずれも、中央地方政府パートナーシップ制度(Central Local Partnership)を活用して、地方政府が策定したものである。
- ・ 全自治体を対象に、定期的実施する包括的業績評価。これにより、業績水準をいかに達成しているかを明らかにする。
- ・ 包括的業績評価を進め、自治体に改善を迫るためのインセンティブや報償、ツールなどの仕組み。この仕組みには、次の手法が含まれる。
 - ー 自治体の業績を端的に明白に住民に伝えること
 - ー 個々の自治体の強み、弱み、ニーズに合わせた検査計画を策定すること
 - ー 業績が高く、財源を有効に使う能力のある自治体には、さらなる権限と財源使用における柔軟性を認めること
 - ー 業績のふるわない自治体や個々のサービスについては、断固とした措置を取ること
 - ー 地方公共サービス合意により、高い目標値を設定し、その達成に対する見返りをする
 - ー ベストバリュー施策を、簡潔で実態に即した制度にすること

このフレームワークが軌道に乗れば、公共サービスの提供やその責任、アカウンタビリティという視点がさらに強調されることになるだろう。自治体の計画や支出、意思決定に対する規制や指導を撤廃し、取引行為や手数料徴収に関する権限を新しく認めることで、サービスの質を高めコミュニティのリーダーシップを実効性あるものとし、実体のある改善・改革ができるよう、自治体を解放していく。全自治体を対象に、不要な官僚主義や形式主義、規制をできる限り取り除いていく。政府が自治体に対して求める事項に、ともに協調して取り組んでいくことになる。その際には、優先政策やアウトカムに焦点が当てられるだろう。自治体の財政的な自由度をさらに増す方針だが、あくまで、安定した財政運営と慎重な意思決定に立脚していることが基本となる。

具体的には、全ての自治体に対して、以下の政策を実行していく。

- ・ カウンシル税手当補助金限度額制度を撤廃すること
- ・ 自治体の借入金について行っていた統制を自治体の判断に任せるようにすること
- ・ 自治体に義務づけられている計画や戦略の策定の数を、大幅に減らすこと
- ・ 地域を対象とした政府主導の各種イニシアチブを縮小して、パートナーシップを醸成

する機会を拡大すること

- ・ 自治体が政府から事前承諾を得るよう指導されている事項を含めて、不要な形式主義や官僚主義を撤廃すること
- ・ 自治体が他の主体にサービスを提供する権限を拡大すること
- ・ 自治体が、自らの裁量で提供できるサービスから対価を得ることができるようにすること

業績の良い自治体は、さらに、広い裁量権が与えられるだろう。たとえば、特定財源を一般財源化すること、計画における指導事項を縮小すること、過料収入の使用権限を拡大することである。さらに、業績の良い自治体には、ベストバリュー見直し(Best Value Review)に関する裁量権の拡大、ベストバリュー検査(Best Value Inspection)の簡素化、公共サービス全体において取引行為を自由に行う権能が認められるようになる。また、現在政府が留保しているカウンスル税に関する上限規制も、業績の良い自治体には執行しない。その他の自治体に対しても、その自治体の業績に応じて、さらなる裁量権の拡大を認めるつもりである。また、中央政府の重要課題や自治体の優先課題に関する進捗度をあげるために、地方公共サービス合意において裁量権の拡大を考えていく。政府によるこの改革のパッケージには、地方政府が生き生きとして、改革を進め、住民に応答できることを進めていく政府の決意が示されている。自治体が業績を向上させ、地域に貢献していくために、より裁量権を認め、責任も増すようにする。こうすることで、地域の民主主義は強化され、自治体は、提供するサービスとカウンスル税の水準について、有権者に対して明快に説明責任を果たせるようになるだろう。その見返りとして、自治体には、向上するための挑戦をして欲しいし、業績の向上や全体的な事務の効率化を進めてもらいたい。

警察は特殊な自治体であり、国全体の水準設定や優先政策の選択は、内務省の所管となっている。今後、警察には独自の業績フレームワークを構築し、一方で、自治体の借入金に関する裁量権拡大のような様々な提案についても、警察に適用したいと考えている。

さらに、政府は、省庁横断的な課題についても、次のような支援を行う。

- ・ 自治体がサービスを供給する能力を確立させること
- ・ 地方議員と議会事務局員のスキルを向上させること

財源はもっとも必要とされる政策に集中的に投入されるようにすること、自治体が弱みを克服したり強みを伸ばしたりすることができるようにすることに、今後、力点を置く方針である。第5章では、この方針に関する提案について詳しく説明する。また、政府は自治体の次のような姿勢を支援する。すなわち、新技術を導入してサービスの再構築を図ること、取引のスピードアップに努めること、1箇所にコンタクトするだけで住民のニーズが満たされるようにすること、自治体と他の機関との連携を図ることである。

地方財政については、安定した財政運営を推進する。そのために、十分な額の基金を確保し、常に財政を見直すことを自治体に求めていく。業績の良い自治体や改善努力の見られる自治体には、資本投資のための政府補助金や起債許可などについて、使途特定の制限

を緩和して、単一資本財源制度への改革を進める。

第1部の第6章では、パリッシュやタウンなどの第三層目の自治体も対象とした自治体財政制度に関する政府の改革提案を示す。第2部では、この地方財政改革に関する政府提案を詳述する。

財政に関する決定について、アカウンタビリティーを明確にするよう改革する。借入金、使用料・手数料、カウンスル税に関する自治体の決定責任を大幅に拡充する一方で、地方議員が財政状況を精査する権限を強化すること、および、地域ニーズについて住民と協議することを強化したい。カウンスル税の納付書は、今よりもわかりやすいものにする。すなわち、他の自治体とのカウンスル税の対前年度伸び率比較は、添付のリーフレットに記載されずに、納付書の前面に掲げられるようにする。

政府が目指しているのは、意思決定が住民により近いところで行われること、住民の民主的な参加の機会を増やすこと、公共サービスの効率性や有効性を向上させることであり、これらは、リージョンのレベルでも進められる必要がある。イングランドのリージョンにおける住民に、いかに自らのリージョンが統治されるべきかについて発言する権限を付与する提案を盛り込んだ白書を、政府は必ず公表する。この提案は、地方分権改革の一環として、中央政府の権限を移譲する政策に基づくものとなるだろう。したがって、現在政府が進めている地方政府の権限強化とカウンティやディストリクトというような地方政府間のパートナーシップを向上させる政策と深く関係があるのである。

ウェールズ

この白書は、イングランドに関する政策提案である。ウェールズの自治体については、近く、ウェールズ協議会から提案されるだろう。

【訳注】

英国における政策決定のプロセスと白書

本書は、「白書(White paper)」の翻訳書である。本書の理解のために、白書の意義について、政策決定プロセスにおける位置付けの観点から整理しておきたい。

英国では、まず、総選挙の際に、マニフェスト(manifesto. 政権公約)を国民に示して、重要政策について負託を得る。マニフェストとは、重要政策について、実施期限、財源、達成目標値、政策実現のための施策、その達成プロセスを示した文書である。

政権の座に就いた政党は、党首を首相に据えて、すぐにマニフェストの実行にとりかかる。だが、マニフェストでは、政策のフレームが示されたにすぎないため、国民の意見をより広範に、かつ、詳細に吸収するために、緑書(Green paper. グリーン・ペーパー)を発行して、政策に関する具体的な説明を行い、パブリック・コメントにかけるのである。

パブリック・コメントにおける国民や関係者からの意見をもとに、政策の実施方法を具体的に宣言する白書(White paper. ホワイト・ペーパー)が作成され、公表されることになる。したがって、白書とは、具体的な実施方法の決定報告書である。

白書が提出されると、個別事項ごとに実施していくことになるが、法案化が必要な事項は、法案(Bill)となり、国会で議決されると法(Act)となる。

また、実行に移された事項については、実施状況について報告を毎年度行うことになる。この報告が、第2章以下の訳注で抄訳している「実施計画(implementation plan)」である。さらに、実施された政策については、政策評価を受け、その結果が公表されることになる。

第2章 コミュニティの先導とエンパワメント

アカウンタビリティーを果たしている強力な政治的リーダーシップを備え、地域で有効に機能している民主主義が存在することは、コミュニティ内のリーダーシップの確立と公共サービスの提供のためには、必須である。

自治体が自らのコミュニティを先導し、住民のニーズに合わせようとする努力を政府は支援する。特に、以下の支援を行う。

- ・ 民主的な妥当性を強化し、ガバナンスを向上させることを支援する
- ・ 他の公共機関と有効な協働関係を築くことを促進する
- ・ コミュニティに関わり、企業を巻き込んでいく度合を高めることを支援する
- ・ 住民ニーズに即応するために、より権限と裁量権を拡大する
- ・ ビジネス向上特区の導入を認める

なぜ、地域の民主的リーダーシップが重要なのか

コミュニティの繁栄と強力な民主的リーダーシップとは、相互に強い関係がある。民主的なリーダーシップのもとでは、個人やコミュニティの生活の質が高まり、地域経済が刺激され、環境は改善されて、コミュニティを超えたリージョンや国家の政策目標達成にも寄与するのである。地方議会とは、このリーダーシップを発揮できる特別な立場にあると言える。したがって、政府は地方議会がリーダーシップを示せるよう支援することを確約する。

民主的アカウンタビリティーの価値

地域において実効性ある民主主義が確立されていることは、強力なコミュニティのリーダーシップの確立や公共サービスの改善のためには必須である。地方議員はそれぞれのコミュニティから選出されているがゆえに、地域住民のニーズや要望と公共サービスの内容を合致させるという特別な役割を担うのである。

政策とは、財源が限られていて、個々のコミュニティの考えや優先要望が多様であって、それがゆえに時にぶつかり合うものである。コンセンサスが得られるとは必ずしも限らず、したがって、選択と妥協とが求められることになる。つまり、勝者と敗者が生まれたり、長期的な利点を優先して短期的なロスを被ったり、あるチャンスを生かすためには、別のチャンスへの取組が先送りされたりすることもあり得るのである。また、目の前にある利益や課題への対応を急がずに、将来世代のために戦略的な選択をすることもある。民主的に選出された議会は、こうした利害の衝突を表に出して解決することや、異なる見解を聴取して理解すること、相互理解を進めて困難な決定を下していくことなどができる。したがって、議会には、自らの選択を説明する責任があり、地域住民への説明をすることが求められるのである。

地方議会とは、他の地方の機関とは異なり、こうした特別の役割を担う機関なのである。

コミュニティの結集と都市の再生

コミュニティや地方の姿は、それぞれ異なっており、また、日々、変化していて、ますます多様性に富むものとなっている。われわれの町、都市、地方圏には、たくさんのコミュニティがあり、それぞれの間で空間や資源を共有しており、共通性を持つ一方で大きな相異点も有している。

どこのコミュニティもその経済面、環境面、社会面の急激な変化に直面しているから、コミュニティのリーダーたちは、常に、その変化に適応していかなければならない。最も優秀な自治体は、自ら変化を予期して対応しようとする。経済活動に変化があれば、どうすれば経済面で成功を収められるかと考え、成功のための新たな基盤を開発しようとする。コミュニティ文化が変われば、積極的にコミュニティ内にその変化を伝えて、住民の理解を深めようとする。一方で、コミュニティのリーダーシップに問題があると、本来は結集すべきコミュニティが分裂してしまう。この状況が最も深刻な場合には、今年の夏、いくつかの小さな町や都市で見受けられたように、市民社会が無秩序となる。この件については、「公共の秩序とコミュニティの結集に関する閣僚グループ」による報告書¹が出ており、コミュニティのリーダーシップとコミュニティの結集の度合とは密接な関係があるという詳細な報告が行われている。

うまくいっている地方議会ほど、どんな人の声も聞き届けられるようになっている。声の大きい人、影響力のある人、偉い人だけの声を聞くというのではないのだ。こうした議会では、いろいろなグループが抱える様々な課題を調べ上げて、そこに、差別や不利益な扱いがあろうものなら、その解決に断固として対処する。また、このような議会は、個人や家族、そしてコミュニティが、自ら解決を探ることができるように、必要な資源やチャンスを提供したり、他の人々と解決に向かって行けるようにしたりする。地域住民全ての代表となって、発言する。そして、議会自ら、どのようなサービスを提供すればよいかを考えるのである。

持続可能な発展のために

コミュニティに強力なリーダーシップがある所では、その地域やリージョン、あるいはもっと広い単位で地域企業が立派に競争をしていけるような経済的基盤が充実している。つまり、強力なリーダーシップをもって市民社会に関わり、近隣社会組織のネットワークを支援することによって、社会資本を充実させているのである。また、環境問題をとっても、廃棄物量やエネルギー消費量、大気汚染の度合を減少させ、公共空間の質を高めることで、環境を向上させている。さらに、コミュニティに将来加わる予定の人たちの利益を守ることも任せられる。なぜなら、現在の意思決定は、長期的に影響を与えることになるだろうからだ。これまで述べた視点は、個々別々に目標を持っているわけではなく、全てが、地域の政策の中に示され、理解され、組み込まれていく必要がある。すなわち、持続可能な発展とは、これらの視点が全て同時に進められてこそ達成されるのである。

¹ この報告書は、もうすぐ、内務省から発行される予定である。

個々のコミュニティは、相互依存の関係にある。そして、リージョン・レベルでの活動、あるいは、リージョンの下位レベルの活動は、地域の発展に根本から関わってくることになる。一方、地域の活動は、より広域にわたる目標達成に貢献していく。中には、こうした広域のレベルで、コミュニティの利益を擁護する必要のある場合もあるだろう。その際には、近隣地域と連携して、共通の目標を定めて達成することになる。また、リージョンや、リージョンを超えるレベルで、経済発展や環境改善という課題に取り組む場合でも、地域レベルで行動を起こす必要があることもある。地方議会は、まさに、こういう行動を取るには最適な位置にいると言えるだろう。

高品質のサービス供給のために

全て住民は、どこに暮らしていようとも、良好な公共サービスを享受できる権利があると、政府は信じている。地方政府こそ、このことを可能にするのに、重要な役割を持っているのである。つまり、地方政府によって、公共サービスは地域の状況を反映したサービスとなり、地域のコミュニティに対するエンパワメントが可能となるのだ。社会福祉や都市計画、公共交通やレジャーといった個々のサービス利用者の特別なニーズや地域性に合わせて内容を決めていく必要のあるサービスには、上述の命題が、特によく当てはまるだろう。さらに、課題が地域の状況にある程度根ざしていて、それゆえに、地域間で課題への取り組みが異なるような場合、例としては、近隣地域の再生問題や公共空間の改善などという課題も、やはり、当てはまるのである。自治体こそが、国家の政策目標と地域の公共サービスとのバランスを図ると言えるのである。

地方議会の役割

全て地方議会は、実効性ある民主的なリーダーシップの源になるはずである。民主的な統治形態として、最も地域に近いのは、パリッシュ議会やタウン議会であるが、これらは、地方圏や都市部におけるニーズを把握して、そのニーズを充足するために他の公共機関と協働するという重要な位置にいる。「質の高いパリッシュへ (Quality Parishes)」という政府の提案²は、パリッシュ議会のこうした役割をさらに強化するものとなるだろう。

ディストリクトも、地域と密接につながっている。都市計画や公営住宅、レジャーや環境保護など、地域住民の生活の質に直接影響を及ぼすようなサービスを数多く担っているからである。さらに、ディストリクトの上の層の自治体も、教育や社会福祉というサービスを担っている以上、地域住民には重要な位置にいると言えよう。この最上層のレベルは、また、保健衛生や警察というその他のサービスを担う重要な公共部門と有効に連携をして

² *Our Countryside: The Future A Fair Deal for Rural England*, DETR, MAFF, November 2000, Cm 4909 ISBN 0101490925

<http://www.defra.gov.uk/erdp/erdpfm.htm>

Quality Parish and Town Councils: A Consultation Paper, DEFRA, DETR, NALC, LGA, Countryside Agency, November 2001

<http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/consult/qtpc/index.htm>

いくことができる自治体である。

したがって、それぞれの層の自治体が重要であり、それぞれに住民生活の向上に寄与している。地域で戦略的にパートナーシップを構築したり日々のサービス提供をする場合に、全部の層の間で有効な協働態勢を築いていけば、そのようなコミュニティは地域住民に対して、よりよいサービスを提供できるのである。

コミュニティを先導する地方議会への支援

コミュニティのリーダーシップは、地方議会の責任である。この役割を議会が担えるようにする条件整備を、地方政府は支援できる。ここで、各層の地方政府と中央政府とが認識すべきは、真のリーダーシップを獲得するということであって、リーダーシップを付与できるのは、投票箱だけではないということだ。そこで、地方議会がコミュニティのリーダーとしてうまくやっていくためには、以下の事項が必要になってくる。

- ・ 民主的妥当性
- ・ 安定したガバナンス
- ・ 他の地方組織やコミュニティとの有効なパートナーシップ
- ・ 自らのコミュニティの独自性をはっきりとさせるための権限
- ・ コミュニティと真に関わり、コミュニティに対してエンパワメントすること
- ・ 地域の優先課題に効果的に取り組むことのできる余地
- ・ 公共サービスの水準を常に向上させること
- ・ 新技術によって広がる可能性を追求しようとする意欲

上述の事項について、政府は地方議会支援を進めているところであるが、さらに促進できると考えているし、また、するつもりである。

民主的妥当性

投票率を向上させることは、民主的妥当性を確立し市民社会への関わりを強化させていくために、重要なことであろう。現在、国政選挙、地方選挙とも投票率は下落しており、35%を下回ることが多い。理由はいろいろある。この傾向を変えていくには、人々の行動を長期的に変えていかなければならないだろう。選挙管理委員会(Electoral Commission)は、2001年度の報告書³で、投票率が今後どのようになっていくかは、政党が示す政策の質と説得力および有権者の心を動かす政党の能力にひとえにかかっている、と結論づけている。これは、国政選挙に関する分析だが、地方議会選挙にも当てはまることである。また、選挙のあり方を刷新して、国民の日々変化する期待に応えられるようにしなければならないとも述べている。

中央政府と地方政府の利益は、選挙に関するこうした課題に立ち向かっている選挙管理委員会の利益と共通している。政府としては、電子投票に関する投資や促進など、選挙改

³ *Election 2001: The Official Results* Electoral Commission, Politico's Publishing, July 2001, ISBN 1842750208. <http://www.electoralcommission.gov.uk/publications.htm>

革を先導的に進めていく。また、向上開発庁(Improvement and Development Agency: IDeA)や地方政府などと協働して、有権者の電子登録を導入していく。さらに、電子媒体等を活用した民主体制や電子投票の実現に向けた戦略と実施計画の策定を進めていく。

地方政府の現在の選挙サイクルは、有権者の混乱を招くものとなっている。4年に1回選挙がある議会もあれば、4年間で3回選挙をする議会もある。これでは、有権者は、いつ選挙があつて投票日にはいくつの投票をするのかということが、わからなくなってしまう。したがって、議会の与野党バランスに有権者の意向がすぐに反映されるということも期待できない状況なのである。そのため、政府は、選挙管理委員会に対して、現行の地方選挙のサイクルを簡略化する案をいくつか提示する予定である。

安定したガバナンス

地域のことについて誰が実質的に決定をしているのか、どのように決定しているのか、意思決定にあたる者はどのように決定に対する責任をとるのか、このようなことを住民が知っていれば、議会が地域のリーダーであるということに対する確信が深まっていくはずである。

地域のガバナンスがどのようになるかを住民自ら決定できるようにと、政府は考えている。どのような政治行政体制を取るかということや、どのように議会の仕事をしていくかを決定するときに、議会は住民の意見を聞く必要がある。この点について、昨年の改正地方自治法では、いくつかの選択肢を示した。この改革により、決定は、コミュニティの住民に見えるところで効率的にオープンに行われるようになった。さらに、政策評価システムが機能すれば、コミュニティが選出した地方議員とその住民との絆が強化されるだろう。

さらに、政府は、議員の行動規範を作り、各議会に規範委員会の設立を法定し、独立機関として、イングランド規範委員会(Standards Board for England)を設立した。地方議会は、他の地方機関に比べて、より厳しい倫理監視体制の下で運営されるようになるはずだ。こうした取り組みによって、少数の議員による不正事件によってもたらされた議会に対する不信に歯止めをかけたいところである。

以上のような変革を支援するために、政府は、次の事項に取り組む。

- ・ 地方政府協会(Local Government Association: LGA)と向上開発庁と協働して、新しい選挙についてベスト・プラクティスを開発していく
- ・ 新しい政治行政体制がもたらす利点を評価すること、そして、政治体制の変革の結果として、議会の仕事に変化することを検証すること
- ・ 地方自治体への質疑応答とガイダンスを発行すること
- ・ 政治的リーダーシップを形成するにはどうすればよいかを検討している向上開発庁と他の機関を支援すること
- ・ 地方議会による政策評価の取り組みへの支援を継続すること。政府は、議会の政策評価委員会(Overview and Scrutiny Committee)に関する政府見解について、法令によるガイダンスで、次のことを明確にする予定である。すなわち、政策評価委員会は、
 - ー 政策そのものの評価にとどまらず、政策目標の達成が、地域住民にとって実際にど

のようなアウトカムがあるかということの評価にも焦点をあてるべきである。

- ー ベストバリュー施策の取組みにおいて、サービスの質の向上を図る革新的な方策を探るべきである。
- ー 政策評価委員会の業務の中に、地域の利害関係者も巻き込むべきである。
- ー 自治体以外の地方公共サービスの提供者についても評価するべきである。

政府は、住民投票の結果、首長の公選を決めて、その選出に向けて動いている自治体から経験を提供してもらい、その内容を検討しているところである。そして、昨年の都市白書(Urban White Paper)の中で、住民が直接公選首長を望む都市には、公選首長が誕生できるような機会を設けるべきであると政府は述べている。

住民が公選首長というガバナンスを求めている自治体と協働して、政府は、次の事項を含む支援策を検討していきたい。

- ・ 公選首長や、その投票システムに関して有権者を教育すること
- ・ 公選首長についての住民投票と、それに続く首長選挙を、他に先駆けて行なった自治体から学び、そのプロセス、特に、住民が直接公選に関する住民投票の請願をしていく方法を改善していくこと
- ・ ベスト・プラクティスについて、全自治体が情報を共有すること

経験が積み重なるにしたがって、政府の方から自治体に対して、地域住民の意見を反映したリーダーシップのあり方など、自治体の政治行政体制の再検討を促す意向である。したがって、5年間程度の期間を置いて、自治体はその政治行政体制を見直すよう政府は提案をする。見直すときには、常に、地域住民との十分な話し合いと、必要ならば住民投票を行なうという原則は堅持することになるだろう。

こうした見直しのためには、ベスト・プラクティスが増えていき、他の自治体の経験を吸収することが必要になる。政府は、このような見直しを自治体が進められるように支援するとともに、地域住民の意見が政治行政体制を決めているかどうかを監視していく。そのためには、独立した民主的代表機関が監視役を担うことが適切であると考えている。

公選首長がいることのメリットをはっきりとしているだろう。たとえば、失政の状態にある自治体には、経営上の改善を進めていくことのできるそして政治的なリーダーシップが必要である。このような自治体には、特に、公選首長の必要性は明白であろう。第3章では、こうした失政の自治体に対する政府の介入権を提案するが、そのひとつの方法としては、当座の期間、当該の自治体を何らかの管理下に置くということが考えられる。その結果、失政が改まり状況が改善してきて、地域住民による投票で公選首長の選挙に賛同を得られた場合には、公選首長やカウンスル・マネージャーが、さらにその改善状況を確認なものにできるようリーダーシップを握るという道筋となるだろう。この件について、政府は、近いうちに詳細な提案をする予定である。

地方自治体は、透明性をもって仕事を進め、その公開度を向上していくことが重要である。執行機関を設けている自治体では、これから進めようとしている重要事項の決定を公

開で行い、その詳細を説明した計画書を事前に刊行することが義務づけられている。ここで重要事項とは、多額の財政的節減や財政支出を伴う決定、当該自治体内の2つ以上の選挙区に重大な影響を及ぼすような決定と定義する。

協議書⁴を発行して国民の意見を聴いた結果、地方自治体こそが、こうした重要決定に関する選択をするのに最適であると、政府は確信するにいたった。2002年中に、地方政府における情報自由化法(Freedom of Information Act)の制定を準備するのと同時進行で、自治体情報へのアクセス制度を見直す予定である。その一環として、政府は、まず、自治体や地方政府協会と協働して、重要決定の定義づけに関するベスト・プラクティスを見出していこうと考えている。

効果的なパートナーシップ

近年、中央政府も地方政府も、パートナーシップによって事業を成功裡に進めていくことがいかに重要かということの認識を深めつつある。保健衛生や犯罪対策、教育、交通政策、住宅政策、環境対策といった最重要課題に、政府がゆるぎない取り組みを展開していくためには、公共部門、民間部門、ボランティア部門、そして、コミュニティが、それぞれどのような役割を担っていくかを整理していく必要がある。これら各部門が協働して機能するのでなければ、国民本位のサービスなど提供できようはずがなかろう。

これまで、政府は、国や地方における政策立案や公共サービスの提供において、こうしたパートナーシップの推進を進めてきた。たとえば、「新地域再生と保健衛生に関する戦略ゾーン設立の確約(New Commitment to Regeneration and Health Action Zones)」のように、パートナーシップの醸成に成功した事例も出てきている。特に、今後は、地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnerships: LSPs)を効果的に展開していく予定である。このようなパートナーシップは、地域における公共サービスの提供や政府の優先課題への取組において、各部門の力を結集して進めるための鍵を握るものであろう。さらに、公共部門とコミュニティ、ボランティア部門、企業を結びつけて、何が地域の優先課題であるのか、その課題解決のために、どのように戦略的に取り組んでいくかを決めていくことができるのは、パートナーシップにほかならないのである。また、パートナーシップは、最も疲弊した地域と他の地域との間にある生活水準と雇用等の機会のギャップを埋めることもできるのである。

したがって、政府は、地域戦略パートナーシップの成功のために、国が果たすべき役割を果たしていくことを確約する。自治体とそのパートナーは、これまでも、地域戦略パートナーシップのために多大な労力を払ってきている。さまざまな地域で、パートナーシップの取り組みに目覚しい進展が見られ、先進的で示唆に富む事例も現われてきている。

実践例を見ても、パートナーシップが成功するか否かは、公共部門、民間部門、ボランタ

⁴ Access to Information in Local Government: A Consultation Paper on Aspects of the Access to Information Regime for Local Authorities in England, DETR, April 2001
<http://www.local-regions.detr.gov.uk/consult/infoinlg/index.htm>

リー部門、コミュニティが効果的に関与していけるようにすることにかかっているのは明らかである。地域におけるこうしたパートナーこそが、いかにしてパートナーシップを確立していくのかを決めていく最適者であると言える。したがって、地域戦略パートナーシップの具体的な構造やメンバー、対象とする地域などは、地域で決定すべきである。

現在、政府事務所で認可の手続を進めている 88 箇所は、地域戦略パートナーシップに関して豊富なフィードバックを提供してくれるだろうし、どのように進めていけばよいかを示してくれるだろう。政府は、これら 88 箇所の取り組みから得られる教訓を注意深く研究したうえで、指令の形を取らない改訂版のガイダンスを来年夏には発行する予定である。政府には、地域戦略パートナーシップの取り組みを画一的に進めていくつもりはないし、政府のガイダンスや認可によって、その取り組みを管理していくことはしない。

地域戦略パートナーシップにおける自治体の役割

地域戦略パートナーシップについて、自治体には特別の責任がある。政府が出した最近のガイダンスは、この点を考慮して、地域戦略パートナーシップを設立していない地域にはその取り組みを勧めること、設立後も早期の段階においては推進役となることを、自治体に求めている。ひとたび地域戦略パートナーシップが設立されれば、どの主体がその取り組みを先導していくかを決めるのは、まさに、当該パートナーシップ自身である。これまでの事例を見ると、4 つに 1 つは、自治体ではないパートナーシップの構成員が主導役を務めている。この様子からも、政府の取り組み方が指示命令の形で行なわれていないことが確認できよう。しかし、このような実態があるからといって、地域戦略パートナーシップがいったん確立されてしまえば自治体のリーダーシップはもう不要だという訳ではけっしてない。また、だれが主導役を務めるかに関わらず、次の事項の達成を保障する責任とその説明をすることは必要である。

- ・ 地域戦略パートナーシップのメンバー構成および地域への協議と約束の方法が、バランスが取れており、かつ、地域全体を包含するものであること
- ・ 簡単な問題にとどまらず、決定が困難な問題を提示して解決すること。難しい問題だからといって、「最小公分母」を示すのでは意味がないこと
- ・ パートナーは、地域戦略パートナーシップに対して、個々の状況に見合った資源を提供して支援すること

こうした責任は、パートナー全員が等しく負うべきであるが、必ずしも負えないような場合には、別の者が余分に負って指導力を発揮するという役割を担う必要がある。この役割こそが、コミュニティのリーダーとしての自治体が担うべき責任のうちで、大切な部分であろう。

パートナーシップを合理化する

パートナーシップの中には、法令によって設立されたものもあれば、財政上あるいは計画上の要請から設立されたものもある。こうして別々に作られるパートナーシップの数が急増していくと、連携が取れなかったり、逆に重複して行動してみたり、また、非効率に

陥ったりするものである。このような状況を打開するには、地域戦略パートナーシップを地域のパートナーシップの頂点に据えて、確固たる基盤のうえに現在のパートナーシップを再編成することが必要になる。

政府は、政府関連のパートナーシップ数を削減する予定である。地域単位のイニシアチブに関しては広域協調担当(The Regional Co-ordination Unit)による見直しによって、そのパートナーシップの数が減ることとなろう。また、政府は、使途限定の補助金や各種地域計画の数を削減する提案をしているが、これによって、パートナーシップへの財政支援や地域計画が基になっているパートナーシップが減ることとなろう。

地域におけるパートナーは、こうした規制撤廃を図るイニシアチブが発効するのを待つ必要などない。これからは、パートナーシップをいつ、どのように合理化していくかという課題について、そのパートナーに広い裁量権を与える予定でいるからである。地域戦略パートナーシップは、設立が義務づけられているパートナーシップについて、いかなるものでも、今後形成していくパートナーシップの枠組みの中に組み入れることができる。たとえば、地域戦略パートナーシップの下部組織としてなどである。また、パートナーシップ同士を合併させたり、地域戦略パートナーシップなどに組み入れたりすることで、自由に、パートナーシップを合理化できるようになる。そうすれば、別々の法的根拠をもつパートナーシップは、その存在意義がはっきりと区別することが求められるようになるだろう。このような変革を有効に行なうために、地域戦略パートナーシップが発展しなければならないし、また、問題を抱えるパートナーシップには議論の場を設けて、何らかの結論に至るため、同意へと導かなければならない。

政府事務所は、地域戦略パートナーシップに関するいかなる情報も伝達するようにすべきであるし、アドバイスや援助の手も差し伸べてもよいのである（ただし、拒否権発動はすべきでないが）。

将来、政府が特定の課題に対して力を結集して臨む必要があると判断した場合、そのことを地域戦略パートナーシップに伝えて、最良の地域戦略パートナーシップを現行の仕組みの中で可能な限り地域で決定できるようにするよう確約する。

地域戦略パートナーシップに対する公共部門の関与

地域戦略パートナーシップがうまくいくためには、公共部門においてパートナーとなる全ての主体が、他の部門と同様に、各々の役割を果たす必要がある。一方、公共部門の関与を法制化するかどうかについても今後検討をしていくつもりであるが、法的に義務づけることで、これら主体の関与が高まるのかどうかについては、疑問のあるところである。法制化よりもむしろ、次のような方策によることを考えている。

- ・ 財政的に地域戦略パートナーシップを支援しようという意思のある公的主体については、それが可能となるような予算制度にすること
- ・ 公共サービス合意やビジネス・プラン、サービス水準合意、公共経営方針などの業績経営のための制度を構築すること
- ・ パートナーシップの目標を達成するという動機付けを職員に与えたり、パートナーシ

ップによる業務を進めていく職員の能力増進や当該業務に当れる職員を見つけることへの支援を行ったりするラインの経営システムを構築すること

- ・ 地方公共サービス合意への取り組みをより広範にすることを通じて、組織的な動機付けを進めること
- ・ 地方機関に対して、より一層裁量権を付与する構造改革を行うこと

このような方策をテコにすれば、大きな成果が期待できよう。政府に対し説明責任を果たさなければならない公的機関に関して、各省庁は、以上の方策を進めていく。そうすることで、シェアード・アウトカムを最大限に向上できるよう、地域戦略パートナーシップの取り組みに公的機関を適正に関与させていく。2002 年中に、政府は、地方政府協会(LGA)や他の関係団体と詳細を協議して、2003 年 4 月までには、地域戦略パートナーシップの改正点をガイダンスの形で施行していきたい。

コミュニティの向上を目指して企業と協働すること

政府の求めるところは、地域の企業と自治体とが協働して、地域の状態を向上させていくことである。その一環として、ビジネス向上特区について地域内の企業の大半が理解しているところでは、その設立を法により認めていく予定である。ビジネス向上特区にかかる財源は、ビジネス・レイトに上乗せされることになる。ビジネス向上特区の設立のような地域の企業にかかる重要案件は投票によって問うことができるよう、政府は法制化に着手する。また、ビジネス向上特区的な手法で進めている地区のベスト・プラクティスを検証して、どのようにしてビジネス向上特区の機能を発揮させていったらよいかを示すガイダンスを公表する。ただし、このガイダンスは指導ではない。むしろ、地方自治体と企業の代表機関が、自らこうしたガイダンスを作るようになればと政府は考えている。

コミュニティ活動の成果を高めることとエンパワメント

コミュニティ活動の成果を高めていくこととは、コミュニティの意思決定や業務の執行を改善することにつながる。コミュニティを関与させることが、ベストバリュー施策では鍵を握るし、保健衛生サービスの改善では重要な要素となっている。また、地域戦略パートナーシップにおけるコミュニティ戦略や他のイニシアチブの遂行には、コミュニティの関与の程度いかんで決まるのである。社会資本を建設したり、地域の意思決定にコミュニティを関わらせたりということを支援するために、政府は、コミュニティ・エンパワメント基金(Community Empowerment Fund)やコミュニティ資金(Community Chests)、コミュニティ擁護基金(Community Champions Fund)などの制度を創設した。また、来年の歳出見直し(Spending Review)において、コミュニティの力を付けるために政府が行っている支援施策を見直す予定である。

議員や職員も、コミュニティに関わり、コミュニティにエンパワメントをすることができるよう、自治体こそ、その能力と技術を磨く必要があるのである。第5章では、職員や議員が、こうした能力や技術をつけるための提案を行う。

また、自治体は、住民が今よりもさらに議会を傍聴したり議会で発言したりできるよう

にして、住民からのインプットを増やすべきであると政府は考えている。地域における広聴や意思決定参加の機会を作ることは、住民生活に関する決定、特に、近隣問題に関する決定に住民を巻き込んでいくときに、大切な部分となる。そこで、地方自治体には、地域ごとのフォーラムや住民集会、特定の公共サービスの利用者による委員会などを、さらに活用していくことを望みたい。

自治体のサービスに関して直接利害関係のある人々が、議会の意思決定に、より直接関わっていけるようになることを政府は望んでいるのである。そのために、法制化の目途が立ち次第、非議員として政策評価委員会の委員に選出された者に対してさらなる投票権を与えられるような柔軟性を認める。そうすれば、当該の委員も、ベストバリュー見直しのような活動にも参加することが可能になるからである。

一方で、コミュニティ活動に関する住民教育などのプログラム開発も進めていく。政府の目的は、地方自治体と力を合わせて、若者の社会的・公的活動への関心を喚起すること、自らの権利や責任に目を向けさせることである。今後、若者に選択を求めた場合の結果や、若者の意向が地域政策に影響を与えるような場合、その結果がどのようなものであるかを若者自身が理解できるようにすることである。

意見を問うための住民投票は、住民生活に影響を与えるような重大な決定事項に対して直接住民の声が届くという意味で、有用な手法である。1998年の地方政府白書⁵で実行を約束したとおり、自治体が提供するサービスとその財源に直接関係する重要な案件について自治体が住民投票を施行できるようにする法制化を、できる限り早い時期に始める。このような住民投票は施行が義務でもないし、決定に拘束されない性質であるとは言え、導入されれば、地域の意思決定にはきわめて重大な役割を果たしていくことになるのは明白であろう。

自治体に真の変革に向かうための権限を与えること

自治体が地域で首尾良く主導権を握るためには、地域住民の生活の質を本当に変えることのできる権限が自治体に必要である。2000年地方自治法(Local Government Act 2000)では、自治体が自らの管轄地域の経済、社会、環境の状況を改善するために必要な新たな権限を、広い行政分野に対して付与しているが、まだ前進する余地がある。政府は、さらに、自治体の自由裁量で行う行政サービスについて、その手数料を徴収できる権限を全ての自治体に認めるという誓約事項を必ず実行する。また、最近公表した提案書⁶に基づき、公共サービスを担うパートナーに対して、物品やサービスを供給できる権限を全自治体に付与していく。

公共空間の質の良し悪しは、生活の質を左右してしまうほどのインパクトがある。政府

⁵ Modern Local Government: In Touch with the People, DETR, July 1998, Cm 4014, ISBN 0101401426. <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/lgwp/index.htm>

⁶ Working with Others to Achieve Best Value, DETR consultation paper, March 2001 <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/bestvalue/index.htm>

が、来年度の歳出見直しに向けて、公共空間を向上させるための研究を広範囲に進めている理由はここにある。研究の中には、現行システムにおける地方自治体の責任、権限、裁量、強制力がどのようになっているかという調査も含まれている。特に、社会的に、また、環境的に有害な対象を完全に処理できる権限を自治体に与えようと政府は考えている。すでに、廃棄車両の処理については、これまでに比べてより有効に処分できる権限を自治体に与えようという提案を政府はしている。地方政府協会とも協働して、現行の権限がどのようになっている、その権限を執行している良い事例についての認識を深めていき、さらに、現行のフレームワークにおいて、不明瞭な点、矛盾している点、有効に機能していない点については変更していく。

また、規制改革指令の例のように、現行の権限を簡素化することで自治体により仕事をしやすくなるのであれば、規制緩和を進める法制化にも着手していく。たとえば、現在は詳細に規定されている民間部門再生法令(Regulatory Reform Order)の規定を、包括的権限に変えていく提案をしているが、こうすることで、地域の優先政策に応じて政策に取り組んでいく裁量権を拡大して、公営住宅のリニューアルなどに戦略的に取り組むことが可能になる。

常に改善され続ける公共サービスのために

自治体の責任となっている公共サービスについて、実質的な改善が見られないような場合、その自治体はコミュニティのリーダーとしての信頼を得られないだろう。ベストバリューストラテジーや第3章で述べる包括的業績評価は、自治体が提供する公共サービスの質の向上を目的とするが、これらは、また、自治体がコミュニティのリーダーとしての役割を果たしているかを確認できる仕組みでもある。

地域の優先政策に有効に自治体が応えられるために

第4章では、使途特定補助金を減らす提案や、計画や戦略、事前同意制などの中央政府による統制から自治体を解放する提案を提示している。こうした提案によって、自治体が地域特有のニーズや優先政策に応じていくことのできる裁量権が著しく増加するだろう。

新技術の開発

新技術には、地域住民と自治体との関係を変えていく可能性があり、次のような領域を開拓できる。

- ・ 顧客のニーズをめぐって、自治体や他の担い手などを統合していくこと
- ・ 政策評価などの自治体業務への住民参加を増やすこと
- ・ 自治体や他の担い手に関して、より多くの情報をより高い質で提供すること
- ・ 取引行為をより効率的に、また、より簡便に行うこと
- ・ サービスや救護へのアクセスをより速く、より楽に行うこと

日々変化する公共への期待に地方政府が即応していこうとする限り、このような可能性を開発することが不可欠である。住民が必要とするサービスを一箇所で適切に受けること

ができるような拠点として、「サイロ」を設けようと挑戦している自治体もある。このようなイニシアチブを全国に広めていく余地はまだまだある。自治体は個々の「電子政府実行計画(Electronic Government Statement)」に基づいて、2005年までに政府の電子サービス目標達成が求められているところである。この事業は重要なものであるだけに、向こう数年間は、その達成に向けて事業推進にあたらなければならない。

コミュニティの業務遂行やコミュニティにおけるリーダーシップを支援するために、コミュニケーション技術を利用している自治体は現在も多い。この動きを助けるために、政府のポータル・サイト [www.ukonline.gov.uk] で、インターネットによる国民協議が行えるような道を作る予定である。政府はまた、どのようにすれば自治体の新しい議員や職員の能力強化に情報伝達技術が資するかについて、委託研究を進める。

伝達能力を高めていくために、現行の試行プロジェクトの成果やこれから行う公的参加に関する調査の結果を受けてから、長期的なコミュニケーション戦略を地方政府と協働して進めていく。

【訳注】

白書提案事項の進捗状況について

第2章以下における訳注で、「第〇章提案事項の進捗度」として示しているのは、この白書での実施状況を毎年度ごとに報告している「地方政府白書実施計画 (Local Government White Paper Implementation Plan。以下、『計画』)」からの抄訳である。

本白書を2001年12月に公表して以来、英国政府は、白書における提案事項を次々に実施している。訳出時点でのすべての状況を網羅して示すことは困難なため、政府が2003年4月16日に公表している計画の中から、「進捗状況－2003年4月16日現在」の部分について、抄訳して、本書の各章の末尾に訳注として掲載することとした。

なお、読みやすさを考慮して、本白書ではパラグラフごとに付されているパラグラフ番号を省略してある。計画においては、当該パラグラフ番号ごとに進捗状況が示されているが、当該番号を省略した関係上、本翻訳書における節の名称ごとに進捗状況を翻訳している。

【訳注】

第 2 章提案事項の進捗度

白書の該当節	提案事項	進捗状況
民主的妥当性	・ 地方選挙改革ための試行 ・ 選挙管理委員会と連携して地方選挙を簡素合理化	・ 試行実施中 ・ 完了
安定したガバナンス	・ 2002 年統一地方選での電子投票実施のための試行 ・ 公表された新執行体制におけるベストプラクティス・ガイドの作成 ・ 公選市長選挙の実施 ・ 情報アクセスに関する見直し着手 ・ 上記見直しの完了と公表	・ 完了 ・ 2004 年 4 月 ・ 完了 ・ 着手済み ・ 2003 年夏
パートナーシップの改革	・ L S P ガイダンスの公表について利害関係者と協議。不要との結論を受け、今後の状況を監視することとした ・ パートナーシップ改革に関するアドバイスと支援	・ 実行中 ・ 実行中
L S P への公共部門の関与	・ L S P への公共部門の関与を増大させる改革実施	・ 2003 年 4 月
コミュニティの向上を目指して企業と協働すること	・ 議員以外の者の政策評価委員会への参画を法制化 ・ 市民教育プログラム ・ 電子政府に関する国家戦略の策定	・ 未実施 ・ 2003 年 10 月完了 ・ 完了

第3章 公共サービスの高品質化

全公共サービスが確実に向上していくようにするには、公共サービスの水準を確保しアカウンタビリティを果たしたうえで、さらに、不要な統制や官僚主義をなくすための国家的なフレームを作らなければならない。

ベストバリュー施策や地方公共サービス合意(local PSA)の成功と、そのさらなる可能性に立って、政府は、地方自治体が本当にコミュニティを変革できるように、地方公共サービスの質の持続的向上を目指した包括的フレームを導入する予定である。

特に、政府は次の事項を進めていく。

- ・ 国と地方政府のパートナーシップ(GLP)を通じて合意に達した地方政府向けの優先政策を明確に示すこと
- ・ これらの優先政策の業績を対象として、さらに、その求めるべき達成水準を明示した総合的な業績評価のフレームを導入すること
- ・ 自治体の総合的な業績に関して、明確で簡潔な情報提供を行うこと
- ・ 全自治体に付与される裁量権の拡大(第4章参照)に加えて、財源を有効かつ有益に使うことのできる自治体には、使途の定めのない補助金を追加交付すること。特に、業績の良い自治体には、広い範囲で裁量権の拡大を認めていくこと
- ・ 自治体の検査制度は、自治体の業績などに応じてメリハリを利かせたり調整したりできるように、速やかに制度の変更をすること
- ・ 失政をしている自治体には、断固たる介入措置をとること
- ・ 地方政府における新技術開発について、国家的戦略を策定して公表すること

国のフレーム

公共サービス改革の4原則の第1は、サービス水準の向上とアカウンタビリティに関する国のフレームである。

ベストバリュー施策と地方公共サービス合意は、どちらも自治体サービスの質向上に著しく寄与し、自治体によるコミュニティ改善の取り組みを支援するものとなっている。ベストバリュー施策は、サービスの提供方法に関して可能な限りの再考を促して、住民にかなりオープンなものにしていく土台を築き、また、自治体と他の部門の担い手が協働する戦略的な道筋を基礎づけている。地方公共サービス合意は、協議のうえで自治体が国の目標に上乗せした目標を設定することで、目標達成の暁には規制の緩和などの自由などが得られるというものである。この取り組みによって、政府の優先政策の進捗度が改善され、地方政府と中央政府との新たな協働の形が築かれる。政府は、これら2つの成果の上に立って、地域コミュニティにおいて公共サービスの質を最高にするという国と自治体とがお互いに分かち持っている野心を現実のものにしていきたい。

政府は、公共サービスの業績向上のために、包括的に統合されているフレームを策定して、自治体がコミュニティにより良質なサービスを提供できるように支援する。そのために、以下の事項に着手する。

- ・ 優先政策が何であり、現行の業績水準をどうするかについて明確に定義すること。
- ・ 業績評価の枠組みを確定し、さらに、業績によって検査に軽重をつけるなどの調整を行う。そのために、定期的に、自治体全体の業績について包括的評価を行うこと。
- ・ 財源をコミュニティ改善のために有効に使うことのできる自治体には、第4章で述べる規制緩和に上乗せして、さらなる歳入の自由と裁量権を付与すること。
- ・ 地方公共サービス合意では、上記に追加して歳入の自由などを付与することで、優先政策における進捗度に拍車をかけていくこと。
- ・ ベストバリュー施策を改善・簡素化して、自治体が担当する全公共サービスの改善を進めていくのを支援すること。

明確に定義された優先政策のサービス水準と、包括的業績評価の結果とを統合して、次の事項に進んでいく。

- ・ 自治体ごとの強み・弱み・ニーズに従って、検査にかかる時間や財源、支援の度合を変えていくこと。
- ・ 自治体の業績を、わかりやすく簡潔に示すこと。
- ・ 歳入の自由を付与した自治体については、その財源をコミュニティのために最大限有効に使っていることが経年のデータによっても示された場合には、さらなる歳入の自由を保障していくこと。
- ・ どの自治体の、どのサービスの業績が低いかをいち早く特定し、当該自治体や、場合によっては他の自治体に働きかけて、そのサービスの改善を早急に促せるようにすること。
- ・ 地方公共サービス合意に関する情報を豊富にして、合意にいたる交渉を改善していくこと。
- ・ ベストバリュー見直しについては、その頻度や軽重についてメリハリが利かせられるようにすること。

地方政府のための優先政策

地方政府の監査や検査にあたっている機関や地方政府自体から国に向けられていた不満は、国は自治体に何を望んでいるかがはっきりとしていないということであった。将来的には、優先政策がより明確になるようにするが、明確にしたうえで達成目標を提示するだけでは、あまり意味がないであろう。

地方政府は中央政府のパートナーであり、民主的で説明責任を果たすことのできる意思決定機関を通して、地域のニーズを特定して応答し、地方公共サービスの供給を通じて国の政策に寄与していく存在である。自治体が、国とともに、国の重要かつ優先的な政策に関して責任をもって取り組み、達成水準に満たない場合には進んで改善行動を取るのであれば、国の政策に関してきわめて大きな貢献をしていると言えるだろう。

中央政府は地方政府協会との間で、地方政府のための優先政策に協働して取り組むこと

を合意している⁷。国と地方政府とのパートナーシップ(Central Local Partnership: CLP)を通じて、地方政府のための優先政策リストを策定する。合意のうえで作り上げる優先政策リストを見れば、翌年行う歳出見直し(Spending Review)で示される国の公共サービス合意の中で、地方政府に関係する政策が理解できるだろう。

現政権における4つの最重要政策は、教育、保健衛生、犯罪対策、交通対策であり、次のボックスに示されているとおり、どれも自治体が直接関与する政策である。したがって、自治体は、他の担い手とも協働しながら、これら4つの分野で、鍵となる役割を果たしていくことになる。自治体における教育、社会福祉、交通対策は当然のことながら重要であることは明白であるし、公営住宅や環境関連サービス、文化行政、スポーツ振興、近隣地域の再生施策、都市計画といった業務も、上記の4分野の進捗に貢献することになる。自治体は、民主的に選ばれた機関によって、コミュニティのニーズや要望を基にしながら、地域の優先政策を自らの裁量でもって決めていくことができる立場にある。

政府は、ベストバリュー施策や地方公共サービス合意に関する自治体の取り組みの中に、地域ごとの優先政策だけでなく、国の公共サービス合意における優先政策を明確に反映しているかどうかを見ていきたいと考えている。これら優先政策に関する公共サービスが地域の中でいかに供給されていくかは、地域の条件に左右されるものである。全自治体に望まれるのは、国の公共サービス合意で示された優先政策に関する業務を、速やかに改善させることである。

国の優先政策

教育

- ・ 中等教育を改革する
- ・ 教員の採用方法の改善、現職教員の離職阻止、教育職の質の改善を図る
- ・ 高等教育へ進学しやすくする
- ・ 初等教育の水準を向上する

保健衛生

- ・ 高齢者ケアと児童サービスを改善する
- ・ 衛生状況の格差を縮小する

犯罪対策

- ・ 犯罪および犯罪行為による脅威を少なくする
- ・ 薬物依存へ断固として対処する

交通対策

- ・ 大都市における交通混雑を緩和し、バスやライト・レールを奨励し、交通事故率を減少させ、「2010年の交通：10年計画⁸」に盛り込まれている地方圏の大気水準の向上を図る

⁷ *Partnership for Ambition: councils and government working together*, LGA Paper, November 2001. <http://www.lga.gov.uk/lga/clp/ambition.htm>

⁸ *Transport 2010: The 10 Year Plan*, DETR, July 2001, ISBN 1851124136, <http://www.dtlr.gov.uk/trans2010/index.htm>

国の優先政策の業績向上について地方政府が約束していることは、地方政府協会による6つの優先分野(次のボックス参照)に示されているとおりであり、この6つのうちのいくつかは、国の優先政策を強調したものとなっている。国は、この動きを歓迎し、支援を約束したい。また、地方政府協会は、最近発表した論文「大望のためのパートナーシップ (Partnership for Ambition)」の中で、公共サービスの向上のために特別の行動をすること、具体的には以下の行動を取ることを約束しているが、政府はこの点も歓迎する。

- ・ いくつかの自治体を特定して、向上開発庁(IDeA)の地方政府向上プログラムに基づく訪問、必要に応じて再訪問を毎年受けるようにすること。
- ・ 業績の低い自治体にあっては、向上開発庁(IDeA)の支援を受けること。
- ・ いくつかの自治体を特定して、カウンティとディストリクトとの共同事業を進める方法を試行していくこと。
- ・ 地方公共サービス合意を引き続き推進していき、その結果について評価をしていくこと。

地方政府協会による6つの優先政策

- ・ 児童と児童のいる家庭を支援する
- ・ 学校がベストな状態になるのを助ける
- ・ 最も就職が難しい状況下にある人々の就労を支援する
- ・ 高齢者が自立して生活できるように支援する
- ・ バスがさらに信頼のおける質の高いものとなるようにする
- ・ 地域の環境を改善する

業績測定

実効性の高い組織にするためには、その組織がいかに良くやっているか、組織の強みと弱みは何かということを知る必要がある。また、政府は、総選挙の時に公約した優先政策が実行されているかどうか、法定の公共サービス全般にわたってサービス水準の達成が確保されているかどうかを確認しなければならない。

最近になって、国が地方政府を監視するのを目的に、数多くの業績測定制度を導入しており、それらが互いに重複し合ってきている。こうした状況が積み重なっていくと、紛らわしい測定方法により過重負担になったり、優先政策を見失ったりすることになりかねない。

政府は、地方政府サービス全般にわたって、業績測定制度を一貫し統合されたものにしていく。歳出見直しにおいては、地方政府協会と協働して、次の事項を進めていく。

- ・ 中央政府と地方政府のパートナーシップ(CLP)を通じて定義した優先政策については、地方政府のための公共サービス合意(national PSA for local government)を策定して、関係するアウトカム目標値を全てこの中に織り込んでいくこと。
- ・ ベストバリュー施策や地方公共サービス合意を通じて、上記の目標値を自治体の公共サービスに関連づけていくこと。

- ・ 自治体の公共サービスに関連づけられた目標値については、可能な限り、公共サービス間の横の連関を確認していくこと。
- ・ 2000 年歳出見直し(Spending Review 2000)で策定した疲弊する地域に関する最低ラインを、時点修正したり、必要に応じて統合したりすること。

地方政府や他の利害関係者と協働して、業績測定制度が一貫して統合した制度になるよう、業績測定制度を次の点から変更していく。

- ・ 地方政府のための国の優先政策の中で示されている優先分野に絞って達成水準を決定していくこと。
- ・ これら達成水準が達成されたかどうかを評価するための明確な判断基準を示すこと。

この達成水準を達成することは、全自治体に求められることになるだろう。自治体は、検査や包括的業績評価を通じて、その達成状況を評価されることになる。達成水準に満たなかった自治体は、達成できることが求められていくだろう。政府は必要ならば改善措置に打って出ることも辞さないだろう。

業績評価

自治体が高い品質のサービスを提供できるかどうかは、政治と行政のリーダーシップによる強力なコーポレート・ガバナンスがあるかどうかが決め手となる。個々のサービスがうまくいっていないのは、組織の中核部において、政治か行政かのどちらかに欠点があるからだ。また、サービスを対象とする検査や評価では、組織の総合的な業績を見るのに不十分である。そこで、現行の監査、検査、評価をもとにして、さらに、自治体の能力全般を評価するシステムを包含する包括的業績評価を全自治体に対して導入することにする。

包括的業績評価は、自治体の業績増進を目指す制度の基盤となるものとなるだろう。この評価によって、政府、自治体、そして住民に、個々の自治体の業績が全体像として明確に示されることになる。具体的には、次のような効果が見込めよう。

- ・ ベストバリュー業績計画(Best Value Performance Plan)とリンクした自治体の改善計画は、さらに、包括的業績評価において指摘された分野について、自治体と合意のうえで進めていけるようになるし、適切な国庫支援を受けられるような改善計画になること。
- ・ 地方公共サービス合意を通じて、目標値の設定および目標達成後にもたらされる規制緩和などが伝えられるようになること。
- ・ サービス供給において低業績であったり失敗したりしている場合には、断固として改善策を講じていくための根拠となること。

自治体の業績を示すために、現在、広範囲にわたり様々な評価が行われて、これらが集合された形になっている。包括的業績評価では、これらの評価を統合していく。自治体の環境条件を考慮したうえで、個々の自治体の業績や、改善する能力を評価するようになる

のである。包括的業績評価で統合するのは、次のデータである。

- ・ 業績指標のデータ(現在の業績と過去からの動向)。
- ・ 教育水準評価局(OfSTED)、社会福祉サービス評価局(Social Services Inspectorate)、手当不正行為評価局(Benefit Fraud Inspectorate)、自治体監査委員会(Audit Commission)による検査や監査の結果と監査報告書。
- ・ 組織のガバナンス評価。この評価は、自治体全般の評価であり、該当の自治体との対話や同等自治体の参加を得た評価をもとに進められる。

結果は、自治体監査委員会が、他の検査局や評価機関の支援や自治体自身との共同作業を経て、「バランスト・スコアカード」にまとめ、スコアカードでは、自治体が以下の4分類に示されることになる。

- ・ 高い業績の自治体：業績順でみると最高位の集団に属し、政府の優先政策では高い業績を示し、かつ、低業績のサービスが全くなく、さらなる改善能力のあることが示されている自治体
- ・ 努力の見られる自治体：業績順では必ずしも最高位の集団ではないものの、改善能力のあることが示されている自治体
- ・ 努力の見られない自治体：業績順で最高位の集団に属しておらず、かつ、改善能力についても、あまりないか、全く見られない自治体
- ・ 低い業績の自治体：業績順で常に最低位の集団に属していて、かつ、改善能力についても、あまりないか、全く見られない自治体

以上の評価には、新たに導入される社会福祉サービスにかかる格付けシステム(次のボックスによる解説参照)も統合していく予定である。

政府は、これまで、全自治体の業績順位が向上することを望んできた。包括的業績評価が成功すれば、どの自治体が業績を向上させているか、一方で、どの自治体が伸び悩んでいたり業績を低下させたりしているかが、明らかになるだろう。

さらに、重要政策における個々の業績については、前述した専門の評価局による評価が終了次第、はっきりとするとところである。自治体監査委員会の予定では、カウンティや単一自治体については2002年末までに、ディストリクトは2003年末までに包括的業績評価を終了させることになる。

自治体監査委員会では、現在、他の専門評価局や国の省庁とともに、包括的業績評価の手法を開発中であり、試行もしていく予定である。また、包括的業績評価は、地方政府の声を聞きながら進めていくし、保健衛生向上委員会(Commission for Health Improvement)など、他の公共サービスの担い手ともできる限り協働をしていく予定でいる。

社会福祉サービスにかかる格付けシステム

包括的業績評価では、現在開発中の社会福祉サービスにかかる格付けシステムの完成を待っているところである。このシステムによる最初の報告書が2002年の春には刊行される。社会福祉サービスの良否を「星」の数で示すことで、利用者や一般住民に、社会福祉サービスの業績が理解しやすいものとなる。

社会福祉サービスにかかる格付けシステムでは、業績指標、検査、1年間のモニタリングの結果を統合していく。毎年、社会福祉サービス検査局は個々の自治体とともに、業績を評価して、翌年改善すべき点を特定していく。

社会福祉サービス全般を星の数で表すだけでなく、児童福祉、成人対象の福祉などの個々の福祉サービスの状況がどうかも示す予定である。その際には、個々のサービスについて、業績の現況と今後の改善可能性についても評価して示していく。

業績が最高位の自治体には、裁量権の拡大が認められる。例として、3つ星の自治体には、社会福祉サービス業績基金から相当額を受けることができるようにする。このような方策は他の補助金にも拡大していき、また、財源だけでなく、計画提出の義務を緩和したり、検査を簡素化にしたりすることも政府は考慮しているところである。

社会福祉サービスにかかる格付けシステムにおける結果は、今後、自治体の全サービスを評価する包括的業績評価の決定において、その数値結果が換算されていくことになる。

住民へのアカウントビリティ

地域住民へのアカウントビリティを強化するために、自治体の階層別で、こうした評価結果を明解で簡潔な報告書にして公表する。まず、「スコアカード」として住民に配布され、住民は自分の自治体の業績が良いのか悪いのかを知ることができるようになる。さらに、住民には自治体が4分類のどこに所属するのか、および重要なサービスにおいてどの程度の業績を現在あげているのかが示されることになる。

高い業績の自治体

第4章では規制緩和に関する提案を示すが、この規制緩和の目的は、自治体の革新性や創造性を促進すること、地域課題の解決の道を見つけられるようにすること、業績を向上できるようにすることである。さらに、労働党のマニフェストの中で、われわれは、「高い業績の自治体にはさらなる柔軟性を付与し、検査制度を変えて、市民社会の再生を促進できるような裁量権の拡大を認めていく」ことを誓約している。最高位の業績をあげている自治体ならば、さらなる歳入の自由や規制緩和を地域のために使うことができ、業績をさらに向上させることができるだろうという信頼が、この誓約の裏付けとなっている。ここでいう、さらなる歳入の自由や規制緩和とは、具体的に以下の事項である。

- ・ 当該自治体および政府が、使途特定補助金を目標達成型補助金へと転換することが適当と判断した場合には、その転換ができる権利。ただし、学校に使途が限定されてい

る補助金はこの限りではない。

- ・ 政府が留保しているカウンスル税の上限設定権を行使する対象とはならないこと。
- ・ 罰金収入を支出に充当する裁量権を拡大すること。
- ・ 策定義務を課せられている計画について、政府と合意が取り付けられたものに限り、策定する計画の数を少なくすること。
- ・ 現行、使途が特定されている資本投資費用に関する政府支援について、使途特定の割合を減少させること。

第4章では、高い業績の自治体に追加して付与される裁量権について、さらに、広範に説明する。高い業績の自治体への対応として政府が提案している事項は、収益事業を行うことのできる新たな権限の付与(第4章参照)、ベストバリュース見直しの簡素化(下記の記述参照)、自治体の業績等により検査に軽重をつけたり、協調して検査を行ったりすることであるが、これらにより、高い業績自治体は、以下の事項が保障されるようになる。

- ・ さらに広範囲におよぶサービス領域において、収益事業を営むことのできる裁量権の付与
- ・ ベストバリュース見直しの内容と予定に関する裁量権の拡大
- ・ ベストバリュース検査の簡素化

加えて、高い業績自治体は、地方公共サービス合意を通じて、さらなる裁量権を付与されるだろう。

高い業績自治体に限って、自己満足に陥ることはなく、反対に、さらなるサービス水準の向上を目指して先頭を進み、そのノウハウを他の自治体に分かち合うだろう。また、高い業績と改善可能性をさらに強化して、また、他の自治体の支援をしていく訓練を積んでいくために、特定の支援を受けることになる。引き続いて行われる包括的業績評価では、高い業績自治体のこうした状態を証明することになるだろう。

政府の目的とするところは、優先政策を遂行していく能力を強化することによって、全ての自治体が「高い業績の自治体」の中に入ることである。つまり、地方政府全体が最優秀な組織になるということに他ならない。政府は、高い業績の自治体に対して、一連の裁量権の拡大を認めようと、現在、制度を見直し中である。やがては、これまでに示された裁量権の拡大、たとえば、地方公共サービス合意を通じた裁量権よりも、一層の裁量権拡大が提示できると考えている。サービス改善を進めていることがはっきりすれば、当該の自治体には、これら一連の裁量権をより拡大していこうと政府は考えている。

努力の見られる自治体

包括的業績評価や地方公共サービス合意の結果、努力の見られる自治体には、裁量権を一層拡大していく。

政府は、努力の見られる自治体に対して、他の自治体に比べてより広範囲な裁量権を認めているが、これは、高い業績の自治体に認められている一連の裁量権拡大に匹敵する程度のものである。さらにまた、こうした自治体が、その業績がしっかりとしている分野で

は、収益事業を自由に行えるようにしようと考えている(第4章参照)。

努力の見られる自治体には、検査を簡素化するとともに、ベストバリュー見直しの進め方にも裁量権を認めていく。また、改善可能性を高めるために、特定分野に限った支援も行っていく。

努力の見られない自治体

包括的業績評価およびベストバリュー見直しとベストバリュー監査・検査の結果に基づいて、努力の見られない自治体には、当該自治体の状況に合った改善計画を自治体の了承を得たうえで進めることで策定させ、業績を監視していく。さらに、改善可能性向上の観点から、弱点分野について集中的な支援を政府から受けることになる。弱点分野を支援しながら、当該自治体の全分野での向上が一気に進むことを期待している。

他の自治体と同様、努力の見られない自治体にあっても、地方公共サービス合意を通じて、より大きな裁量権を付与していく予定である。この裁量権の拡大によって、地方公共サービスの向上が促されて、政府の設定した目標水準よりも上に設定した目標値の達成が可能となるだろう。また、努力の見られない自治体にも、業績がよい分野については、収益事業のできる権能を付与していく。

低い業績の自治体

低い業績の自治体にあっても、当該自治体の弱点分野を克服するための計画の一環として、義務的な仕事に関する規制を一時的に緩和することが適切であろう。

低い業績の自治体には、直接の支援や改善能力向上のために指導を行っていくことになるが、自治体全体の力が弱かったり特定の弱点分野があったりする場合で、断固とした措置が必要とされる事態では、政府が介入権を行使することもある。後述するとおり、弱点の質や深刻さに応じて、介入権の態様にはさまざまな選択肢がある。低い業績の自治体に対しては、包括的業績評価およびベストバリュー見直しとベストバリュー監査・検査の結果に基づき、業績を監視していく。

自治体の業績に連動したバランスの取れているベストバリュー検査

外部機関による精査は、業績向上における重要な鍵を握っている。外部機関による検査を必ず行くと約束する。その効果については、外部検査によって公共サービスのアウトカムを向上させることができたというコンセンサスが、関係者の間で広く生まれているところである。

政府としては、検査活動の増大によって、直接的、間接的に、つまり、検査手数料の増額および検査のための職員の作業量増大といった形で、地方自治体の負担が増えたことは認める。最近行った公共サービス生産性委員会(Public Services Productivity Panel)の見直しによると、検査は、今後、自治体の業績を反映して、その向上を支援するような制度にする必要があると結論している。

したがって、次に掲げる原則によって、地方政府の検査について新たなモデルを至急提

示するよう作業を始めたい。

- ・ 地方自治体の全機能を総覧するバランスの取れている検査を効果的に進めること
- ・ 検査活動の量と質は、業績評価やリスク分析により判明する当該自治体の業績の姿や当該地域の優先政策を勘案したものになること
- ・ うまく行っていない公共サービスに対する介入の方法としても、検査は効果的なものになるべきであること

高い業績の自治体にあっては、この原則により、検査活動が実質的に減少することになる。

現行の取り組みは強化されていくべきであると政府は考えている。特に、以下の事項はさらに強化していく。

- ・ 自治体監査委員会は、他の監査局と協働して、個々の自治体の検査プログラムを策定支援をしていくための先導的な役割を担ってもらう。
- ・ ベストバリュー検査フォーラム(以下、「フォーラム」)には、現行で付託している事項に加えて、地方政府の検査活動全般におよぶ事項を付託していきたい。
- ・ フォーラムは、新設予定のユニットの支援を受けることになる省庁横断組織に対して、上記付託事項の進捗状況を報告してもらう。
- ・ 18ヶ月後に、政府は、この新たな検査制度の策定がどの程度進んでいるかを検証して、検査制度を抜本的に改善した方がよいと立証できれば、策定作業をさらに進めていく。

低い業績に対する断固とした措置

低い業績やうまく行っていない自治体あるいは失敗してしまっている公共サービスについて、政府は容赦をしない。こうした自治体は、その住民を困らせるだけだからだ。それだけでなく、他の地方政府の評判も傷つける。地方政府は、おしなべて低い業績に対して断固として立ち向かうべきである。自治体そのものの業績、あるいはあるサービスの業績が低かったり失敗してしまったりしている場合に、政府が自治体に求めるのは是正措置をとることであるが、必要と判断すれば、直接断固たる措置をとる。

包括的業績評価では、この介入措置に対して、政府全体に共通した取り組みができるような根拠を提示することになる。この評価から得られる情報により、どの自治体が失敗しているか、失敗の瀬戸際にいるか、常に低い業績かどうかということを政府は特定することができるようになる。これから自治体監査委員会や他の監査局と協議して、失敗している自治体や低いサービス業績に対して、いつ、どのように介入措置をとったらよいかを各省庁が共有できるような判断基準を策定していく。この判断基準は、先に公表している地方政府介入のプロトコルの改正になるだろう。さらに、各省庁大臣は、サービスや自治体そのものが失敗して、住民やコミュニティに甚大な被害を与えるリスクが特定された場合には、速やかに是正措置を直接とることのできる権限を留保する。業績が不十分な場合に、各大臣に認められている現行の介入権は、新たな仕組みにおいても全て認められることになるだろう。

包括的業績評価から得られる情報を用いれば、さらに、自治体の失政の可能性や、ある

サービスが低い業績に陥る可能性を事前に特定することができるようになる。そして、実際にこのような事態になってしまった場合には、政府は当該自治体と一体になって、当該自治体内のコミュニティからの支援、あるいは外部機関による支援などを求めていく。この一連の支援は、最大の弱点分野に集中して、さらに、効率性を高めてサービスの質を向上させるための障害を取り除けるように設計されるだろう。自治体内のコミュニティから支援がある場合には、通常、向上開発庁の策定するガイダンスに基づいて支援を受けることになる。是正措置について自治体側と政府との協議が整わない場合には、必要な措置を政府が考えなければならない。

低い業績あるいは失政が認められる自治体には、自治体のサービス全般にわたって進捗度を監視していくための包括的な検査プログラムをもって臨むことになる。このような自治体には、ベストバリュチェックにおいては指導的に対処し、地方公共サービス合意に関しては、目標値の設定に自治体の裁量権をあまり認めていかない方針である。同時に、あまり重要度の高くないサービスについては、施行上の要件を一時的に緩和することで、優先政策における業績向上に注力できるように配慮する。

包括的業績評価を経てもなお当該自治体の失政がほとんど改まらないか、全く向上の様子が見られない場合には、政府は、早期に介入措置を行使していく。どのような措置に訴えるかは、当該自治体に特有の条件や失政の質によることになる。これら措置には、前述したようなコミュニティや外部機関による支援を協議しながら、あるいは、強制的に受けさせることから、以下のような断固たる措置にまでおよぶ。

- ・ 当該サービスについて、他のサービスの担い手へ機能移管をする
- ・ 当該自治体を管理下におく
- ・ フランチャイズ：業績の良い自治体が思わしくない自治体に代わって行政執行をすること

政府は、次のボックスで示している介入の態様や実際の介入策について協議を進めていく。このように進めながら、政府は、サービス全般における介入の経験を重ねていくことになるだろう。そして、業績の低さに断固として立ち向かっていくことで、サービスの提供方法を変えたり、真に適切なサービス提供者を選択していったりすることに、新たな道が開かれるだろう。

重大な失政への措置について

コミュニティや外部機関による支援を協議のうえで、あるいは、強制的に行うという方法以外に、きわめて重大な失政をしている自治体に対する介入権の態様については、以下のような強硬な措置がある。

機能を他の自治体に移管すること

失政を行っている自治体、とりわけ、財政面や運営面で重篤な事態に陥っている自治体には、特定の機能を他の機関に移管するという案もあり得る。移管の仕方には、以下の方法がある。

- ・ 他の自治体や非営利法人、トラスト、その他の民間部門といった他の機関に、特定の機能のコントラクト・アウトを強制する。この場合、戦略的な決定を行う法的な責任は自治体に残すこととする。
- ・ 上記と同様に他の機関に移管するも、自治体の法的な責任は一切剥奪してしまう。

自治体を管理下に置く

財政運営のまずさが失政の理由となっている場合に、現行法令によると、当該自治体の財政担当官は、財政運営改善に対して議会がしかるべき決定をするまで新たな経済行為を差し止めるという警告書を出さなければならないことになっている。こうした警告段階では、議員に支出決定の再考を求めているのである。だが、財政運営の失敗が続くようなことは、地域住民にとっては困る事態であり、政府はさらに強固な行動を取る必要があると考えている。さらなる行動とは、主要なサービスの継続性に配慮しながら、一方で当該自治体の支払能力を回復させることのできる広範な権限を付与された管理官を任命することである。こうすれば、住民の関心をひきつけるきっかけにもなるし、この事実を前提にして、財政的安定性が回復してからも、強制によるか協議によるのかは別として、一連の支援を長期にわたって受けることも示すことになるだろう。この管理体制は、また、自治体全般にわたる失政を解決していく道にもなるだろう。

フランチャイズする

高い業績の自治体や他の公的機関から経営者を呼んで、当該の自治体をフランチャイズ化する。この方策には、成功報酬や成功時のボーナスなどの仕組みが盛り込まれることもあり得るだろう。また、グッド・プラクティスを自治体間、あるいはサービス間、または、他の公共機関と共有することにもなるし、公共サービスの担い手を自治体に限らず求めることにもつながっていく。

地方公共サービス合意

地方公共サービス合意では、ある一定の数の重要なサービスに業績改善の力を集中していく。この制度の優れている点は、個々の自治体と政府とが協議して合意のうえで進めて

いることである。個々の自治体は、政府の目標よりもさらに上乗せしてアウトカム・レベルで提示する目標値を 12、3 個設定して、地方公共サービス合意としたうえで、その達成を約束する。これらの目標値は、政府の優先政策と地域の優先政策と、双方に関係したものとなる。一方、この制度における政府の役割は以下のとおりである。

- ・ 目標値達成の暁には、見返りとしての補助金交付を約束すること。
- ・ 当該自治体が目標達成できるように、呼び水的な補助金を交付すること。
- ・ 目標達成を妨げるような法令上、あるいは行政運営上の要求事項を緩和し柔軟に解釈できるように自治体と協議すること。

今年、20 の自治体が地方公共サービス合意の試行自治体として認定されている。これから 2 年のうちには、全ての上層自治体(カウンティおよび一層制自治体)が、地方公共サービス合意を交渉できるようになる。すでに、上層自治体のほとんど全てが交渉を予定しており、4 つの上層自治体が合意に達している。次のボックスは、これら先行自治体の達成目標と試行自治体に対する裁量権拡大の例を示している。

地方公共サービス合意の試行におけるアウトカム目標の例と裁量権拡大や柔軟性付与の例

上乗せされたアウトカム目標の例

教育：14 歳以上の生徒に期待される教育水準よりも高い水準を獲得する生徒の割合を増加させること。読み書き能力(6%増)、数的処理能力(8%増)、科学的能力(7%増)、情報処理能力(5%増)。(地方公共サービス合意に取り組む前の当該自治体の設定した目標値は、それぞれ、英語 4%増、数学 4%増、科学 4%増、情報処理 3%増)。

犯罪対策：窃盗犯罪数を、1999 年度の 4,366 件から 2003 年には 3,275 件に減少させること。(地方公共サービス合意に取り組む前の当該自治体の設定した目標値は、2003 年時点で 3,711 件)。

交通対策：バス利用を、1999 年度の 3,130 万人／日から 2003 年度には 3,305 万人／日へと増加させること。(地方公共サービス合意に取り組む前の当該自治体の設定した目標値は、2003 年度には 3,255 万人／日)。

社会福祉サービス：公的な世話の対象になっている児童のうち、1999 年度から 2003 年度の間に、66%を養子(養女)縁組みをしていくこと。(地方公共サービス合意に取り組む前の当該自治体の設定した目標値は、33%)

廃棄物対策：不法投棄件数を、2000 年度の 9,589 件から 2003 年度には 8,221 件に減少させる。(地方公共サービス合意に取り組まなければ、11,986 件に増加の見通しだった)。

過疎対策：過疎地域における公共機関や公共サービスへのアクセスを改善し、貧困を減少させ、孤立しているコミュニティを孤立状態から救うこと。それぞれ、所定の業績指標で測定する。

地域再生および近隣地域の再興：カウンティ内の2つの疲弊した地域について、給付行政等への依存状況を減少させ、就業率を上げ、住民満足度を向上させる。各々、所定の指標で測定する。

裁量権の拡大と柔軟性の付与

- ・ 教育分野や社会福祉分野の計画策定作業を合理化するワーキングへの参加を可能にする。
- ・ 教育水準基金(Education Standards Fund)における基金充当の費目において、費目間の流用を大幅に認める。
- ・ 教育と犯罪防止対策に関するイニシアチブによる資金を確実に得ることができるようにする。
- ・ 養子(養女)白書(Adoption White Paper)で提案された事項を、優先的に試行できるようにする。
- ・ ゴミ捨てに係る罰金収入を自治体に返戻して、道路清掃プロジェクトに充当できるようにする。
- ・ 無許可駐車車の車の撤去を、運転・車両免許庁に代行することについて、同庁と合意を結ぶ。
- ・ 薬物依存防止に関する行動について協働することを許可する。
- ・ 交通混雑を緩和するためにバス・タクシーなどの専用路線を実験的に解放する。
- ・ 守秘義務に関する問題を解決するために、地方自治体の CCTV と警察無線との連携をさらに良好なものとする。

政府と地方政府協会とは、地方公共サービス合意の開発改善を協働して進めてきており、これまで、地方公共サービス合意は中央省庁と地方政府双方から歓迎されている。自治体から見れば、地方公共サービス合意は優先政策の改善に集中できるという点で有効であると考えられており、政府の上級政策担当者と議論をする機会が設けられることも快く受け止められている。中央政府から見れば、国の優先政策の目標達成に寄与し、裁量権を広範に自治体に付与することによって、自治体が高い質のサービスを提供しやすくなるという点から有効であると考えている。

地方公共サービス合意の試行が成功したことを受けて、政府は、地域にとっても国にとっても最重要課題である政策分野において、自治体の業績が改善に向かうことを促進し、そのための見返りも、さらに考えていきたい。政府としては、上述した現行制度のうち主な部分を変えない予定である。

優先政策の業績改善について、より重点を置くことを目的に、地方公共サービス合意の交渉の準備段階を充実させようと、以下の事項を政府は考えている。

- ・ 自治体が地方公共サービス合意の交渉を始めようとするかなり前から、当該自治体と接触して、どの分野において、「政府目標に上乗せする」目標値を設定してもらいたいのかという政府の要望を伝えたい。具体的には、政府の掲げる4つの最重要分野のうち

で、包括的業績評価の結果から当該自治体の業績が比較的低いことが判明した分野がその候補となろう。

- ・ 上記以外の政策分野については、地方政府のための国の公共サービス合意の中から、特に、当該自治体の業績が比較的低い分野について、「政府目標に上乗せする」目標値を設定してもらえようように自治体に働きかけていく。
- ・ 地域住民にとって重要であると判断されている優先政策分野については、実質的に少数ではあっても、「政府目標に上乗せする」目標値の設定を続けてもらう。

自治体ごとの能力に応じて、裁量権を拡大したり事業を進めるときの柔軟性を付与したりすることで、アウトカムの向上を図れるようにしようという提案を政府はしたが、この提案が実際に所期の目的を達成しているかどうかを、これから政府は評価していく。業績向上を確かなものにするためには、より柔軟性を付与する必要があるだろう。

この地方公共サービスの交渉の中で、自治体が他の地方公共サービスの担い手(ディストリクトであれば上層の自治体や警察・消防のような単一目的自治体、カウンティであればディストリクトなど)と協働することで、より良いアウトカムが得られるという証拠を、政府は継続して検証していきたい。地域における戦略的パートナーシップが形成されてくるに従って、そのパートナーシップが、当該地域の地方公共サービス合意や合意にいたった目標値の達成に影響を及ぼすことを、政府は期待する。戦略的パートナーシップの形成こそが、当該自治体単独で地方公共サービスに臨むよりも、さらに広範な分野での目標達成へと道を開くことになるだろう。自治体が他の公共サービスの担い手と交渉して、シェアード・アウトカムの目標値を達成するために、呼び水目的の補助金や報償目的の補助金をどのように分け合おうと、また、他の担い手の裁量権拡大や柔軟性の付与という規制緩和を求めようと、その判断は自治体に任せたいと政府は考えている。

ディストリクト

地方圏にあつてディストリクトの果たす役割は、地方政府の中でも重要な位置を占めている。全世帯あるいは大半の世帯にとって大事なサービスである環境保護や各種手当の支給、公営住宅の供給・管理、都市計画、廃棄物収集、地方税徴収、選挙関連事務などをディストリクトは所管しているからである。だからこそ、ディストリクトこそ、電子技術からの恩恵に浴したり、その振興を促進したりする絶好の立場にあると言える。また、地域の環境向上(「住みやすさ」というテーマ)について、ディストリクトの果たす役割は極めて大きくなってきている。

だからと言って、ディストリクトは単独で業務にあたるべきではない。ベストバリュー施策に関する自治体監査委員会の最新の年次報告書⁹によれば、大変良好なサービスを提供

⁹ *Changing gear: Best Value Annual Statement 2001*, Audit Commission, September 2001, ISBN 1 86240 307 4
<http://www.audit-commission.gov/publications/nrchanginggear.shtml>

しているディストリクトがある一方で、多くのディストリクトは、改善や改革の可能性もあまりないということである。ディストリクトに関しては、特に、規模が小さい場合、地方税の課税標準も小さく、思い切った裁量権の拡大をしてサービス提供にあたろうにも限界がある。必ずしも、職員数が少ないからということだけではないのである。

ディストリクトは、他の公共サービスの担い手と協働すれば、地域の課題に応え、チャレンジして解決できる絶好の位置にあると言えよう。ディストリクトとカウンティが協働すれば、それぞれが単独で取り組むよりも良いアウトカムが期待でき、特に地方圏における取り組みでは、その期待も一層大きいと政府は信じている。

政府は、地方公共サービス合意において、ディストリクトとカウンティとの間で共同体制を取るよう、次のような誘導策を講ずる予定である。

- ・ カウンティの地方公共サービス合意には、ディストリクトと共同しなければ達成できない目標値を加えるように強力に勧めること。
- ・ ディストリクトの関与が顕著に表されている場合には(カウンティの予算だけでなく、関与するディストリクトの予算にも、その旨が反映されているような場合)、報償的補助金額を増額すること。
- ・ ディストリクトに対して、関与を求める交渉をするためにかかるコストが特定されるような場合には、そのコスト分について、呼び水的補助金を増額すること。

ベストバリュー見直しとベストバリュー業績計画の合理化

ベストバリュー施策は強制競争入札の代替策である。それまで地方自治体が他の公共サービスの担い手と協力して新たな戦略に臨もうとすることを阻んできた束縛を取り除く取り組みである。また、コスト削減よりもサービスの水準の高さや住民やコミュニティのニーズに応えることを重視した取り組みなのである。

ベストバリュー施策導入の成果としては、公共サービスの向上をもたらしたこと、最高水準のサービスと、それとは程遠い水準のサービスを提供していた自治体間の開きが小さくなったことが挙げられる。サービスの質と効率性の点で、徐々にそのレベルを改善していくことができるということを示している自治体も出てきている。

こうした事実はすべて幸先の良さを示している。自治体監査委員会が指摘していることと同じになるが、ベストバリュー導入1年目の経験からは、すぐに対処すべき貴重な課題を政府は確認した。また、ベストバリュー施策を合理化しなければならないと認識している。すなわち、自治体がベストバリュー施策を官僚的に取り組むのではなくて抜本的な改革に向かうための仕組として活用できるよう、市民や職員がサービスの水準向上に関わっていくよう、合理化をしていくのである。

ベストバリュー見直しは、今後、さらに戦略的になり、見直しする対象数も少なくなるだろう。また、挑戦的で戦略的な取り組みを強化していけるような方法を導入していき、一方で、ベストバリュー業績計画の簡素化、改善を行うつもりである。

最近刊行した 2002 年度業績指標に関する協議書では、業績指標の数を 123 から 95 に減らすよう、政府は提案している。これは、2001 年度と比較すると 23%の減少であり、

指標の数が多かった 2000 年度の 189 と比較するとほぼ半分になっている。今後の改革として予定しているのは、翌年度の「歳出見直し」における業績測定の合理化と統合である。

ベストバリュー施策を広範に再検討して改良する作業を進めていくとともに、こうした提案により、ベストバリュー施策の枠組が合理化され強化されることになろう。そうなれば、次の点を改善していくうえでの土台ができていくことにもなるのである。

- ・ 業績評価制度と検査制度
- ・ 地方公共サービス合意
- ・ 自治体自体あるいは特定のサービスがうまくいっていない場合における政府の介入権行使

ベストバリュー見直し

自治体ごとのベストバリュー見直しの進めかたは、今後は、包括的業績評価による情報をもとにして決定することになるだろうが、特に、次の点を予定している。

- ・ 高い業績の自治体と努力の見られる自治体には、「ベストバリュー見直し」の進め方を自ら決定できるように柔軟性が付与され、向こう 5 年間に全サービスを見直す義務がなくなる。
- ・ 努力の見られない自治体や低い業績の自治体には、包括的業績評価で明らかになった弱点分野について、特にベストバリュー見直しを重点的に行うような進め方になるよう、自治体監査委員会との協議を義務づける。さらに、低い業績の自治体には、これまでよりも強い規制がかけられるようになる。

上記いずれの場合にせよ、ベストバリュー見直しの進め方は、ベストバリュー監査やベストバリュー検査の計画とともに協議されることになる。

「挑戦」の視点は、ベストバリュー見直しにおいて、依然として基幹的な要素であるが、これまでの例で見ると、地方自治体はこの視点を考慮していないことが往々にしてあった。そこで、次の方策によって、ベストバリュー見直しにおいて「挑戦」の視点を強化していく。

ベストバリュー業績計画

ベストバリュー業績計画が、政府が進める業績改善政策の根幹であることには変わらないし、当該計画のもとに、計画を合理的に進めていく焦点が絞られていくのである。当該計画には、自治体の業績や計画、財政に関する将来と過去の情報がともに示されており、今後も、包括的業績評価を進めるにあたって、当該計画は最も重要である。また、ベストバリューの監査や検査を、いかにすれば、統合でき、自治体の業績にあった質と量で進めていくことができるかを監査人や検査人を交えて議論していくとき、包括的業績評価の結果とともに当該計画は、議論の土台となるものである。

自治体の計画というのは、当該自治体の優先政策や能力、財政力を反映したものでなければならない。そのために、政府も自治体も明らかにしておくべきことは、ベストバリュー業績計画がどのような意図をもって策定され提示されているかということである。こ

うした点から、中央政府が求めること、あるいは、地域の住民や利害関係者の、検査人や監査人の求めることをひとつの書類に網羅することなど非現実的なことであろう。

ベストバリュース業績計画については、その内容が目的に沿っていて、作成する自治体に過度の負担を課していないかを検証するため、見直しをしていく予定である。そのために、政府は、さまざまな課題に対して、個々の政策方針を当該計画の中に盛り込んでいくという要件はなくしたいと考えている。そうした政策方針の代わりに、まず、費用対効果を示す業績指標の開発を進めていく。さらに、当該計画に対して毎年行っている評価を、会計監査の意見書や行政経営に関する書簡などのような旧来の監査手続きの中に統合していく。そして、監査人によるこうした判断の根拠は、当該自治体の業績と改善可能性に関する「報告カード」の形式で、利害関係者や住民に公表されるようになるだろう。

2002年からは、ベストバリュース業績計画の公表期日を6月30日に変更する予定である。推計値によるよりも、実績値に基づいた計画にするためである。この措置と同時に、自治体の財政報告書の公表期日も6月30日に変更する。一方で、納税者やサービス利用者を対象にして発行するベストバリュース業績計画の要約版は、3月31日に発行しなければならないとする。この要約版は、2002年からは、カウンスル税の納税通知書に同封されているカウンスル税の説明書に統合されるようになる。カウンスル税に関する情報については、より使いやすくする方向で検討しているところである¹⁰。この検討によって、地方自治体は、地域の住民が理解しやすく、かつ、他の自治体情報とも連関をもった文書にすることができるようになるはずである。自治体の内部監査人や事務総長には、要約版について、客観的であるかどうか、いずれかの政党に偏った内容になっていないかどうかをチェックする責任が課されることになるだろう。

パリッシュとベストバリュース施策

ベストバリュース施策導入の義務があるパリッシュに対しては、別にガイダンスを発行する予定でいる。そのガイダンスには、上述したベストバリュース施策の合理化案がすべて盛り込まれることになるだろう。法案が通過すれば、ベストバリュース施策に取り組むパリッシュが監査を受ける費用とベストバリュース業績計画の策定や「ベストバリュース見直し」を行うために、その費用に充てる補助金を、毎年、パリッシュ当たり3万ポンド交付する。

ベストバリュース施策では、可能な限りにおいて、カウンティやディストリクト、単一自治体からパリッシュやタウンに機能を委譲したり、異なる階層にある地方政府間で協働して仕事を進められるようにしたりすることを求めている。政府は、近隣サービスについてパリッシュとの協働をすることをベストバリュース業績計画書に盛り込むようカウンティ、ディストリクト、単一自治体に求めるガイダンスを発表する予定である。

¹⁰ *Improving Communication with Council Tax Payers: A Consultation Paper*, DTLR, September 2001 <http://www.local.dtlr.gov.uk/finance/ctax/consult/index.htm>

ベストバリュー施策の改善見直し

ベストバリュー施策の改善見直しを行い、上述した簡素化と改正のほか、次の点をさらに進めていく。

- ・ より高いサービス水準をあげるためには、ベストバリュー施策ではどのような点に重点をおいて取り組めばよいのかを検討していくこと
- ・ ベストバリュー施策では、現行のサービスの担い手のままでよいのかを常に検討することとサービス提供に失敗をしている担い手には容赦なく別の担い手に変えていくことを念頭に置き、公共サービスの担い手が公共部門であるのか、民間部門か、ボランティア部門かを問わない姿勢を堅持していくこと
- ・ ベストバリュー施策では、職員の任用機関や任用条件が、実績と今後の業績向上の双方において公正なものであることを堅持し、職員間に意志の疎通が図られていない現状が認められる場合には、解消していくための策を提示していくこと
- ・ 全職員がベストバリュー施策に取り組んでいけるようにするにはどうしたらよいかを考えていくこと
- ・ 公共部門における管理者や雇用者に、どのようにして動機付けをしていくかを再考していくこと

多様性と選択

公共サービス改革について政府の基本的な方針のひとつは、公共サービスの消費者に選択する可能性を開くこと、特に、サービスの質が許容できる水準以下に低下している状況では別のサービスの担い手を選ぶことができるようにすることである。公共サービスに対する住民の期待の高まりとサービス提供方法の技術的な躍進とによって、サービスの提供形態は多様化してきており、サービス提供者をサービス利用者が選べるようになってきているのである。

最高のサービス水準を提供しているのは、多くの場合、サービスの担い手が多様であったり、担い手の間で競争が行われたりする条件の下においてであって、担い手が独占的な状況にある場合ではないのである。したがって、ある公共サービス提供がうまくいっていない場合には、担い手に関して幅広い選択肢があるべきであると政府は考えている。できる限り、公共サービスの消費者が選択できるようにしていきたい。また、包括的業績評価の結果、努力の見られない或いは業績が低いとされた自治体のベストバリュー業績計画には、当該自治体の業績向上のためにサービスの担い手がより広い範囲で示されていることを求めていく。当該自治体がこの要請に従わないでベストバリュー業績計画を作成した場合には、自治体監査委員会や他の監査局から、政府による是正措置の必要性が勧告されることになる。

消費者による選択には、多様な形態があり得る。サービスによっては、消費者自らが当該サービスの担い手のところに直接赴くことができるようにするという形態になる。可能な限り、このような形態にしていきたいところである。たとえば、どの学校に通わせるかは保護者の選択に任せたり、高齢者のケアをどのような範囲でどこまでするかを高齢者自

身に決めてもらえるようにしたり、ということである。一方、社会におけるさまざまな主体によって目標が達成されるような分野、たとえば廃棄物のリサイクルでは、今後も各家庭のリサイクルに対する考え方が目標達成を左右していくことになるため、多様な選択肢が考えられるが、廃棄物収集のような業務においては、消費者に収集にあたる者に関する選択肢を設けることは、あまり現実的ではない。また、サービス担い手を誰にするかという議会での議決に消費者自身が参画していくことを通して消費者による選択が進むと考えられるし、その究極は、選挙ということにもなる。

公共部門であろうと、民間部門、ボランティア部門であろうと、ある公共サービスの担い手として完全に正しい選択であるということとはあり得ない。政府が考えていることは、地方公共サービスの水準向上のために、単独であろうと協働であろうと、これら全ての部門が働きかけることのできる条件を整備することである。原則として、この条件整備は、地方政府の責任分野全般に対して行っていかなければならないと考えている。そこで、どの部門の担い手であろうと、高い質のサービスを効率的に提供しようと努力している担い手であれば、これまでのさまざまな経験と技術を活用できるような仕組みを作っていきたい。

こうした選択のための条件整備ができるかどうかは、地方公共サービスに関与する全ての者の責任である。地方自治体、他の公共サービス提供者、サービス提供にあたる職員、その職員組合、こうした主体がすべて果たすべき任務なのである。こうした意味から、公平な競争と公平な雇用とは、相互依存の関係にあるものである。

どの担い手であっても地方政府のサービスを同一条件で受けることができるようにするにはどうしたらよいかという観点で、早急にベストバリュー施策を再検討して勧告をすることを考えている。勧告の内容は、次の事項におよぶ予定である。

- ・ 法律に関するガイダンスについて、以下の事項を改正すること。
 - － 可能な限り、公平で開かれた競争を促進すること
 - － サービス提供における多様性を確保すること
 - － サービス提供者の選択肢を広げること
 - － 多様性、革新性、競争環境を醸成していけるような市場を分析して、開発し作り上げていくこと
- ・ 多様なサービス提供者の業績を評価して、選択しやすくするための指標を開発すること。
- ・ 自治体が、第4章で提示する収益事業を起こしていける権限によって、さまざまなチャンスを手にするような力をどうしたらつけることができるかを検討すること。
- ・ 「ベストバリュー見直し」を活用して、公的部門同士の協働も含むパートナーシップによって、最適なサービス提供者や提供方法を決定していけるようにすること。

戦略的サービス提供パートナーシップ施策を進めるタスクフォースは、これまで、どのサービス提供は、どんな提供者によるかというモデルを評価し、かつ開発することを支援してきた。この作業は、自治体にとって、特に、サービス利用者にとって、サービス提供者の選択をするときに重要なものとなるであろう。

より良いサービスのために新技術を開発すること

第2章では、地域住民と自治体との関係を変えて、変化しつつある住民の期待に地方政府が適合し応答していけるという点から、新技術はいかなる可能性があるかを述べている。また、新技術は、サービスの質を向上させコストを改善するためにも必須である。こうした技術のおかげで、たったひとつのサイトにアクセスするかセンターに電話するかをすれば、情報を得たりビジネス上の取引をしたりすることができるようになった。また、新技術により、情報量が減ることもあり、この場合には、取扱費用などが削減されることになった。新技術は、サービスの有効性に変革をもたらすだけでなく、劇的な効率性の向上を可能にするのである。それから、アクセスが楽になるおかげで、サービスに対する需要が増えるという効果もある。

こうした点から、「ベストバリュー見直し」と地域戦略パートナーシップを進めるとともに、電子化戦略を促進していくことが急務になっている。電子政府がいかなる改革の可能性を秘めているかを正しく把握していけば、自治体の改善可能性がどの程度になるかを定めることができるようになるだろう。

電子政府導入に関する文書を作成するよう自治体に求めたところ、その返答率が100%だったことは、地方政府が前向きにこの案件を考えていることを示している。地方政府と国とが、電子化戦略について、一貫した対応をとっていることも、また、重要なことであり、電子化について何をどのように進めていくかという計画は、地域性の観点から考察されるべきものであり、地域における独自性や革新性を取り入れる余地を残しておくべきものである。

来年の早いうちに、地方における電子政府化についての国家戦略が公表されることになるだろう。この戦略は、中央政府と地方政府との共同作業を進める上での綱領になる。そして、この戦略において、どのような順序でどのように進めていくかを示し、電子政府化に関して国として有すべき力とインフラ整備を進めることについて、また、技術を開発したり支援したりすることについて、その責任がどこにあるかを明確にしていく。つまり、誰が何をどんなタイムテーブルで進めるかという、総合的な情報を提示するものでもあるし、2005年までに、全サービスについて電子化を進めるという政府の目標をどのように達成するかという方法も示すことにもなるだろう。この国家戦略は、したがって、新技術の可能性を最大限にまで引き出して、革新、統合、変化を進めていこうとする野心的なビジョンになるであろう。

【訳注】

第3章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
地方政府のための優先政策	国の優先政策の中で、地方政府の業務に関する優先政策の草案作成	完了
業績測定	- 歳出見直し2002における国の優先政策の中で、地方政府の業務に関する優先政策を公表 2001 年度ベストバリュウ業績指標の公表 2002 年度ベストバリュウ業績指標の公表 2003 年度ベストバリュウ業績指標の公表 2001 年度ベストバリュウ業績指標目標値に対する自治体の達成度の公表 - 各検査局が進める業績水準および基準への同意	- 完了 - 完了 - 完了 - 完了 - 完了 - 実行中
業績評価（上層自治体）	- 包括的業績評価の試行自治体の選定 - 包括的業績評価における自己評価を行う試行自治体の選定 - 上層自治体の包括的業績評価第一陣の評価プロセスの検証 - 包括的業績評価の手法に関する合意 - 包括的業績評価開始 - 上層自治体の包括的業績評価完了 - 包括的業績評価の結果公表	- 完了 - 完了 - 完了 - 完了 - 完了 - 完了 - 完了

白書の該当節	提案事項	進捗状況
業績評価（基礎自治体）	・ 上記上層自治体のプロセスをディストリクトに対し 2003 年度に実施 ・ 包括的業績評価実施における検査局との協働体制に関するガイダンス発行	・ ディストリクトに 2003 年度実施 ・ 完了
低い業績の自治体に対する断固とした措置	・ 失政を犯した自治体に対する介入戦略草案に関する協議 ・ 協議内容に対する回答の公表	・ 完了 ・ 完了
地方公共サービス合意	・ 地方公共サービス合意に関する開発	・ 実行中

第4章 裁量権の拡大

住民の生活の質を向上させるという国と自治体共通の目的実現のためには、自治体が広い裁量権を持ち、新しい権限を移譲されることが必要になってくる。

政府は、次の事項を進めていく。

- ・ 次の権限について、自治体の裁量権を拡大していくこと：借入や投資、収益事業、手数料賦課、歳出における優先支出の決定
- ・ カウンシル税手当補助金限度額制度を撤廃すること
- ・ 次の事項について、その数を減少させていくこと：都市計画における要綱、国主導で進める地域単位のイニシアチブ、事前協議制、その他の形式主義による文書や手続き
- ・ 不要な負担を新たに課すようなことが将来ないような措置を講じておくこと

イントロダクション

公共サービス改革に関する政府のプログラムにおける第2の原則とは、国が求めるサービス水準を達成するために、自治体のリーダーと現場の職員に実質的な権限と責任を付与することである。自治体が地域住民のニーズに応答して、そのニーズを充足させることができるよう、自治体はそのサービスの革新をする必要がある。そのためには、新たな権限を与え、裁量権の拡大を認めて、自治体の行動を拡大させることである。政府は、より良いサービスを提供するため、全ての自治体に権限の付与と裁量権の拡大を進めていく。過去の業績と現在の改善能力から見て、当該地域住民の便益向上を図っていることが認められる自治体には、さらなる権限付与と裁量権拡大を認めたい。

保健衛生や教育、交通、地域の安全という分野で住民の生活の質を高めることにおいて、地方政府がいかに重要な役割を果たしているかを政府は認識しており、自治体が効率的、効果的にサービスを提供しているかどうかに関心を持っている。その結果、これまでの政府が自治体の行動に介入しようとして統制をかけていった視点は、インプット（たとえば、借入金額を統制すること、使途特定収入を指定して、当該収入を特定の施策に充当させることなど）であり、プロセス（各種計画策定を要求すること、パートナーシップの設立を要請することなど）、決定行為（事前協議制の導入）に対してであった。

このアプローチにはさまざまな問題点があり、この数年、その弊害は以下の点で顕著に現れてきている。

- ・ 使途特定補助金の規模が、自治体の財政面での裁量をほとんど制限してしまうほど大きくなりすぎていること。
- ・ 現在、自治体が策定を義務づけられている計画と戦略の数は 66 あり、そのうち、40 以上がカウンティや単一自治体に求められているものであること。
- ・ 地域協働推進室が、疲弊した地域や近隣地域に特定して進めようとしている事業の数は、主なものだけでも 30 あること。

この中央政府による要求事項と国主導の事業が累増してきていることは、生産性の面か

ら好ましい状況ではあり得ないだろう。特に、往々にして見られることであるが、この中央政府のやり方がアウトプットやアウトカムに焦点を当てたものでない場合や、導入することにより官僚主義が高まり非効率性になってしまうという認識が欠けている場合には、生産性が大きく減退する。

だからと言って、この中央政府の取組はすべて意味がないという訳ではない。特に、国の優先政策が地方のレベルに充分浸透していないような場合に誘導するという場合には、こうした取組も有効であり適切であることもあろう。しかし、この場合には、政府として、より熟慮したうえで取組を進める必要がある。これまでの例では、一連の政策の一環として選択されているよりも、何でもこうした取組にしてしまうということが多すぎるのである。これらの取組は一度導入されてしまうと、目的が達成されていても、なかなか止めようとはしないのが政府の姿勢であった。こうした政府の取組があると、自治体や自治体のパートナーが地域の課題に取り組もうとしたときに、業務の分断や重複、柔軟性の欠如などといった弊害をもたらすということには、一顧だにしなかったのである。

第3章で示した新たな取組によって、政府は、自治体のインプット、プロセス、意思決定に対する統制から、サービス水準とアカウンタビリティに関する改革方針によって、アウトカム重視へと、その軸足を移していく。第2部の第6章では、財政の安定性を担保し、財政責任を明確にする提案を行う。こうした内閣方針を実行していけば、自治体の政策プロセスや財政に関する現行の統制の多くは不要になるだろう。今国会会期中に、政府は、自治体の革新を進めるため、また、自治体が地域の現状に即応して、そのリーダーシップがより効果的に発揮できるように、裁量権の拡大を図っていく予定である。

政府は、自治体に対して、借入や投資、収益事業、手数料賦課、歳出における優先支出先の決定に関する裁量権の拡大を進めていく。また、政府の勅令により策定が義務付けられている種々の計画を削減し、国主導で進める地域単位のイニシアチブについては統合合理化していき、事前協議制についてはほとんどを廃止して、規制や形式主義的な事務手続きなどについても廃止縮小の方向で断固として臨むつもりである。さらに、新たに負担を課さないことや不要な負担を止めていくことができるような仕組みを作っていく予定である。

借入金と投資に関する裁量権の拡大

政府は、自治体に対する現行の起債許可制度を廃止する。その代わりに、個々の自治体が自らの返済能力をもとに借入金額を自らの責任で決定できるような制度を、公会計勅許会計士協会(CIPFA)が検討している規則と整合させながら、提示する予定である。この場合、経済状況から鑑みて、自治体全体の借入金額が返済不可能と考えられるような時に借入金額の上限を設定する権限を、政府は留保する。また、この借入金にかかる裁量権の拡大制度を誤用して、制度の趣旨を誤っている自治体について、政府は統制をしていく権限を留保する。要するに、全自治体の借入額を統制するのではなく、財政責任を負えなくなった自治体に対してのみ、政府は介入するということである。

自治体の返済可能な借入額は、今後は、利払費用以外の歳出額に充てた残りの経常収入額のうち、利払いに充てることのできる経常収入の額によって決まるようになるだろう。

自治体がその資本的資産を担保に借入をするようなことは好ましい方法とはいえないため、自治体の財産を抵当に融資をするのを禁じている現行の規定はこれからも堅持する。

資本的投資に関するこの新たな方策では、公営住宅に係る投資も対象とし、現有の資金を用いて利払いが可能となる額まで、借入額を追加することが認められるようになる。公営住宅の財政は、これまでと同様、他の会計の財政とは切り離されるべきであるというのが政府の考えである。公営住宅の財政が、一般会計における税金により補助金を受けたり、一般会計に補助金を支出したりすることは間違いなのである。しかし、今後は、公営住宅の財政を簡素化し、公営住宅財政と他の財政との相違点のうち、必要なものは残すものの、できる限り排除していきたい。

上述の制度が実施されれば、現在の複雑な「起債許可額から控除する財産収入額」の制度は不必要であるため、撤廃し、他の制度をもって代替するようなことはしない¹¹。つまり、政府が決定する借入金額の各自治体への配分において、当該自治体の財産売却収入を算入しないですむようになるだろう。現行の公営住宅財政において、借入金の償還のために留保が義務づけられている財産売却収入等は、今後、より簡素な制度として、公営住宅財政に関する収入全般を一括してプールするシステムへと変更する予定である。この制度は、債務のない自治体も享受できるだろう。

自治体が保有する資金を投資するときには、最大の価値を得ることができるよう、政府は新しい仕組みを提示していく。現在協議中の事項として、自治体が商業的な「金融市場資金」や、その資金と同様な資金で公共事業借入委員会(Public Works Loan Board)が運営する公的資金を活用できるようにすることである。新法の提案に先駆けて、政府は、後者の制度の創設を進めていくことを提案する。

取引行為をしたり手数料を課したりする裁量権の拡大

政府が公共部門に望むのは、公共部門がダイナミックで起業家的精神を持つようになることで、そうなれば、公共サービスの提供者の多様性や選択の幅も広がるようになるだろう。3月に、政府は協議書を発行し、その中で、ベストバリュー施策対象の自治体が、公共部門、民間部門、ボランティア部門いずれの部門であろうと、自治体以外の担い手に対して物品を供給したり手数料を課したりすることを認めてはどうかという提案をしている¹²。この提案は、これまで自治体が他の自治体や指定された公的機関と取引行為をする権限を制限した 1970 年地方自治体(物品およびサービス)法(Local Authorities(Goods and Services)Act 1970)の大部分を変えるものである。

協議書で提案した内容をさらに発展させて、政府は、全自治体に対して取引行為をする権限について、公共サービスにおける最大の価値を実現するのに寄与する限りにおいて、この権限を拡大する予定である。多大な実績をあげているサービスに関して、自治体は取引

¹¹ 第2部第4章参照

¹² Working with Others to Achieve Best Value, DETR consultation paper, March 2001
<http://www.dtlr.gov.uk/consult/bestvalue/index.htm>

行為をする権限が拡大されるようになるから、高い業績の自治体は、さまざまなサービスにわたって、取引行為ができるようになるはずである。これら取引行為には、中央政府による財政統制は、いかなる種類の統制も適用されないし、現有資産の開発目的に限定されるようなこともない。サービスの担い手が新たな業務に着手したり、他の主体にサービスを提供できるようにしたりすることで、良好なサービスの提供を促進できるようなインセンティブを与えていく。政府は、これらの権限行使における法的な義務を定めたガイダンスを発行して、納税者やサービスの受益者、企業を権限行使の行き過ぎがないよう保護していきたい。このガイダンスは、自治体の反対給付など不公平な競争によって市場を歪めてしまわないことを意図している。また、個々の自治体が行う業務の有効性を高めるように取引行為における裁量権の拡大が行われるべきことであり、最高の業績を上げている自治体には、この新しい権限の行使を最大限行えるような裁量権の付与がされるであろう。

さらに、自由裁量のサービスを提供する際に適切な手数料を徴収する権限を、自治体に付与する予定である。

歳出の優先性を決定する裁量権を拡大すること

政府は、これまで、使途特定補助金の見直しを検討してきた。そして、使途特定補助金が、自治体の取組に変化をもたらすためにはいまだ重要な手法であると結論づけている。たとえば、自治体も学校も、過去には見捨てられていた分野に十分目を向けられるようになってきているのは、この補助金によるからである。しかしながら、使途特定補助金の伸び率は過度に大きくなっているのが現状であり、1997年には、全補助金に占める割合が5%だったのが、2003年度には15%に達する見込みである。この急激な伸びにより、自治体の意思決定責任は侵害され、地域にとって重要な課題である環境対策における優先取組(ゴミや落書き対策、公的空間など)に対処していく自治体の力を制限してしまうことになるし、カウンスル税の増加にもなり得るのである。

そこで、政府は、使途特定補助金については、政府の優先政策として順位の高い分野やアウトプットやアウトカム目標値を設定しないと政策目標の達成が難しくなってしまうような分野に限ることとしたい。使途特定補助金を創設する場合には時限的なものとし、また、ごく少数の試行的事業を除いては、事業の必要額を全額補助することはしない。この改革は全自治体にとって望ましいものであるから、政府は、使途特定補助金の水準引き下げを確約する。高い業績の自治体には、当該自治体と政府がともに妥当と判断した場合、使途特定補助金を目標達成型補助金に代える権限を付与する。ただし、この場合でも、学校への使途特定補助金は除く。また、資本的支出に関する使途特定財政支援の割合についても制限していく予定である。

今後、地方自治体は、犬の糞やゴミの不始末に対する罰金収入を、地域の環境行政のために使えるようになるということを既に政府は発表した。さらに、駐車違反に対する罰金収入を、交通対策だけでなく地域の環境改善のために充当することができるようになる。また、高い業績の自治体には、上述の罰金収入の使途を全く指定せず、全額使える裁量権を付与する。業績の高い自治体には、これらだけではなく、罰金を科することのできる権

限について、現行のものだけでなく、新たに規定される権限についても、裁量権を拡大する方向で検討していく。自治体が罰金を科することのできる権限については、さまざまな法令で規定されているから、今後、提案のと通りの柔軟性を付与していくためには、しかるべき法令の改正を行うことになろう。

その他の財政上の裁量権拡大

カウンスル税手当補助金限度額制度は撤廃する。カウンスル税減免の決定について、自治体に対して、より広い裁量権を付与することを検討しているところである。また、現在留保しているカウンスル税のキャッピング権限は、高い業績の自治体には適用しない。

資本支出に対する財政支援等の制度をどのように刷新していくかは、第2部第6章で詳細を述べる。

計画や戦略の策定義務を減らすこと

交通・地方政府・地域省(DTLR)の最近の研究によれば、政府の要請によって自治体が策定している各種計画の数は 66 になるということである。このうち、交通・地方政府・地域省と保健省および教育・技術省(DfES)の3省で 48 の計画を数える。

政府が望むのは、持続可能な発展を遂げることが自治体やその協働者、そして地域コミュニティの主潮になることである。そのために最も効果が期待できる方法としては、持続可能な発展のために法律¹³で策定が義務づけられている地域戦略の中に、「ローカル・アジェンダ 21」が盛り込まれることであろう。すでに、この方法をとっている自治体が多いが、まだ取り組んでいない自治体には、取組を促進していく。

今年の3月に公表した地域戦略パートナーシップに関するガイダンス¹⁴では、コミュニティ戦略と近隣地域再生戦略との関連をはっきりとさせている。今後は、どちらの戦略も地域戦略パートナーシップの中で策定されるようになる。そして、重要なことは、最も疲弊した近隣地域を再生しようとする行為と、ある地域の生活の質を向上させようとする政府の方針との間には密接な関係があるということである。したがって、地域戦略パートナーシップでは、こうした戦略をひとつの文書の中で関連づけて記述することができるようになっている。そうすれば、近隣地域の再生のために立ち向かうための対策も、常に意識されて挫折するようなことはないだろう。

自治体資本戦略(*corporate capital strategy*)と資産経営計画(*asset management plans: AMPs*)の策定を要請するようになったのは、比較的最近のことである。これらの戦略や計画が導入されたのは、自治体等の資本投資戦略を進展させることができるよう、また、資産をより良く利用し管理できるようにという目的の下で進められた単一資本制度の一環である。自治体資本戦略と資産経営計画とは、ともに、各自治体の目的達成のために策定

¹³ 2000 年地方自治法(*the Local Government Act 2000*)第4章

¹⁴ Local Strategic Partnerships: Government Guidance, DETR, March 2001, Product code: 01LG9011. <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/lsp/guidance/index.htm>

される必要がある。これら自治体の策定する計画等に係る根拠と達成方法が明白なものになれば、これら計画等を政府へ提出する義務をなくそうと考えている。

教育資産経営計画(education AMPs)は、自治体資産経営計画(corporate AMPs)に先立って開発され導入されており、非常に広範な目的をもった計画である。資産データと業績に関してベンチマーキングを行って地域向上を進める基礎を提供するとともに、個々の自治体に対する資本的財源支援の配分も示す計画となっている。この計画は、資産をどのように管理していけば、その資産をよりよく利用できるようになるかとか、信頼性のある資産評価手法の検討など、現在まだ開発中である。こうした現状から見て、教育資産経営計画に関して、優先政策とその取組に関する情報も対象として、政府への提出を今後も求めていく。教育・技術省で検討していることは、今後、高い業績の自治体には提出を求める情報を減らしていくこと、教育資産計画と自治体全般に関わる計画との統合を進められるようなガイダンスを発行することである。

最近行った公営住宅投資プログラム(Housing Investment Plan: HIP)の見直しによって、自治体に対する個別の公営住宅投資プログラムの提出義務を撤廃したところである。公営住宅投資プログラムの業績評価は、公営住宅事業計画および戦略をもとに行っているが、これらは、自治体が公営住宅供給という責務を履行しているかどうかを示すために提出を義務付けている。また、国会開会前に、ホームレスに関する戦略の導入を進めていく。交通・地方政府・地域省は、これらの計画を、公営住宅戦略として一本化していくためのガイダンスを公表する予定である。そうすることで、「目的に合った」水準に達してから3～5年経過しているこれらの計画をひとつの戦略に統合していくのである。

開発計画に関する緑書では、策定の義務づけられている開発計画を一気に再構築していき、その数を一気に削減する提案を行っている。

保健省では、最近になって、社会福祉サービスに関連する計画の策定義務を大幅に見直している。この見直しで、策定すべき計画の数を激減させる方向性が結論づけられており、保健省に関係する各大臣もこの結論を了承した。その結果、保健省関係の計画策定義務は、その大部分が撤廃されるか、統合、または簡素化されるようになるだろう。

教育・技術省では「新しいアクセスビリティ戦略¹⁵」に関するガイダンスを発行し、今後、これらの計画や戦略を地方教育機関による既存の計画の中に含まれるようにしていく。その他の数多くの計画についても、地方教育戦略の中に一本化するよう、現在、5自治体で地方公共サービス合意の検討において試行をしており、この試行がうまくいけば、他の自治体にも適用していく。さらに、地方公共サービス合意の交渉過程において計画の合理化が議論されれば、教育・技術省はその合理化を積極的に受け入れていくだろう。

車両から排出される汚染物質による大気汚染問題が生じている地域に、大気汚染管理実施計画を別個に策定するよう求めているのを今後はやめようと政府は考えている。その代わりに、この問題を自治体ごとの地方交通計画の中で反映させてもらえればよい。また、

¹⁵ 1995年障害者差別廃止法の第28D条および第28E条で導入され、2001年特殊教育需要及び障害者法により修正されている。

環境・食糧・過疎対策省では、法的に策定を義務づけられている廃棄物管理戦略をすでに策定している自治体にあつては、廃棄物リサイクル計画を改めて策定しなくてもよいという方向で検討している。

新たな業績管理制度の導入に伴い、文化・メディア・スポーツ省では、図書館年次計画において自治体に提出を求めている情報について見直しを図り、情報量と情報収集の手続きの合理化を進めようとしている。

警察改革に関する白書¹⁶の中で、犯罪と社会混乱を減らすためのパートナーシップの創設と薬物対策チームの創設を提案しているが、これは、地域における犯罪や社会混乱を減らす戦略や薬物対策戦略を策定し実施するのに協働することを目指しているのである。提案の2つが統合されれば、効率は向上し執行状況も良いものとなるであろう。

政府による要請事項を簡素化していくこと

政府による現行の要請も、自治体の活動がよりよく実施されるような要請でなければならない。そのために、政府は、地方政府協会と現行の計画について、次の観点から見直しを進めていく。

- ・ 政府による要請事項を、現状から少なくとも 50%以上削減するために、さらなる合理化が図れるかどうかを検討する。
- ・ 政府の意図することを自治体が達成するために最小限の要請事項はどの程度なのかを検討し、また、自治体独自の計画をできる限り有効に執行できるように現行の要請を修正していくにはどうしたらよいかを検討する。

こうした見直しが行われることになるのは、青少年ユニットによる青少年サービス計画¹⁷の合理化と、保健衛生と社会ケアに関する計画に対する保健省を核とする省庁横断的な見直しである。さらに、政府による緊急見直しの対象となっている計画は、市民生活防衛計画、パイプライン安全計画、主要災害・事故対策計画の合理化である。

業績が高い自治体には、交渉のうえで、これら計画以外に、さらに合理化などができるようにしていく予定である。

地域単位の事業発議の合理化

地域における特定課題に対して、地域内の主体が連携して進める行動は、地域住民向けのサービスを向上させるのに、重要な役割を果たしている。しかし、地域の柔軟性を最大限引き出し、かつ、官僚主義を最小限にするために、こうした地域単位の事業発議(ABIs)

¹⁶ Policing a new century: a blueprint for reform, Home Office, December 2001, Cm 5326, ISBN 0-10-153262-8, www.policereform.gov.uk

¹⁷ 政府による新たな青少年戦略は、11 月に協議書が公表されている。協議書「青少年戦略の構築(Building a Strategy for Children and Young People)」では、本白書の内容と連動して、青少年サービスを簡素化・合理化することを提案している。なお、この戦略については、次のサイト(www.cypu.gov.uk)か、当該ユニットへの電話(020 7273 1120)により入手可能。

を簡素・合理化する必要がある。

政府は、これら地域単位の事業発議(Area Based Initiatives: ABIs)を見直して、事業発議同士を合併・統合・組替をしようとしているところである。地域政府事務所と地方政府が、この仕事に関わっていて、すでに、教育アクション・ゾーンと都市の優良化プログラムとの統合に向けた見通しを公表したところである。コミュニティにおける各種グループ対象の政府の小額補助金を合理化する実施計画を、近いうちに発表する。

政府は、地域レベルで、事業発議がより有効に実施されるように、地域単位の事業発議関連の各予算をプールしていけることを予定している。現在、単一地域再生予算(Single Regeneration Budget)や教育アクション・ゾーン、近隣地域再生基金、児童基金を含む各種事業発議に係る予算をプールしていくことを、1自治体で試行している。

政府は、また、地方政府が地域主導の事業発議を簡素化・合理化するときに鍵を握るよう、直接働きかけたり、地域戦略パートナーシップのメンバーを通じて働きかけたりしている。さらに、地域戦略パートナーシップにおいて地域の条件に即応した地域対象のプログラムを自由に取り組めるようにするにはどうしたらよいかを検討しているところである。

事前協議制の廃止

地方自治体が実際の行動に取り掛かる前に政府の了承を取り付けなければならないとする要請事項が、地域のアカウンタビリティを弱め、改革志向を阻んでいるのである。2000年規制改革法(Regulatory Reform Act 2000)の成立により、現在では、個々の法制定をすることなく、不要な事前協議制を無効にすることができるようになっている。すでに、52の事前協議制を無効とする決定が下されているところである。さらに、1997年に行われた効率精査による勧告のうち対応が進んでいない30の事前協議制についても、近いうちに決定が行われることであろう。

その他の「形式主義」の排除

内閣府の規制インパクト・ユニットは、地方政府協会(LGA)との共同事業において、形式主義に陥っている事項を61事項捉えて、今後さらなる調査をすれば、排除すべきという結果が出るのではないかとしている。この61事項のうち一部は、この白書や計画に関する緑書、道路交通法制に関する見直しにおいて、取り上げられている。その他について政府は、地方政府協会と共同で個別に見直しを行い、不当に負担をかけているような事項は排除できるように必要な措置をとっていく予定である。内閣府と地方政府協会との共同研究報告書は、来年の早いうちに発行する。この報告書には、形式主義の見直しを実行に移していく工程表が示されるであろう。

新たな形式主義の統制

政府が形式主義をなくそうと努力していても、新しく形式的要請を最小限にするような効果的な方策を講じていなければ、その努力は地方政府にとってほとんど意味のないものになってしまう。形式主義への対策を進めるときには、不要な負担をかけているかどうか

を検証するための新たな政策評価ツール「政策効果向上のためのフレームワーク」の試行にも同時に着手する予定である。今後、新たに計画や業績指標、使途特定補助金、その他の規制を導入する場合には、一貫した方針をもって進めていかなければならない。

先に述べたように、計画策定を義務づけることは、ある状況のもとでは有効なこともあり得る。しかし、追加して計画を導入しようとする場合には、目標達成のために他に手段がないかという検討をしながら、導入が必要かどうかを決定しなければならない。新しく計画策定が必要だという結論にいたった場合に、政府は、以下の点に留意していきたい。

- ・ 自治体の計画策定や執行のプロセスと国のニーズとが、どのようにすれば合致していくかを検討すること
- ・ 新しい計画は、いかなるものでも、押し付けで策定させるようなことがないように、地方政府と合意形成を図っていくこと

使途特定補助金も、また、ある状況のもとでは有効なこともあり得る。特に、優先政策でありながら、未着手の分野に取り組もうという場合など有効である。いかなる使途特定補助金であろうと、新たに導入しようとする場合に、政府は、「歳出の優先性を決定する裁量権を拡大すること」の段落で示した規準に照らしていくことになる。

【訳注】

第4章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
形式主義の排除	- 策定義務のある計画の数を半減させるための基本原則を合意 - 策定義務のある計画を半減させる決定を公表 - 報告書「変革 (Making a Difference)」を刊行し、地方政府における繁文縟礼と官僚主義をなくす - 報告書「変革 (Making a Difference)」で特定された 61 項目の形式主義を排除する	- 完了 - 完了 - 完了 - 未実施
取引行為をしたり手数料を課したりする裁量権の拡大	地方自治体に取引を行う権限を新たに付与する法の制定	未実施
地域単位の事業発議の合理化	- 関係大臣による地域単位の事業発議合理化に向けた中間報告書 - 地域単位の事業発議合理化について取り組むべき事項の確認	- 完了 - 完了
事前協議制の廃止	- 現存する事前協議制を無効とする決定 - 現行法における事前協議制関係条文の削除	- 完了 2004 年 4 月目途に実行中

第5章 自治体への支援

自治体の政策推進力の形成や、議員や職員の研修を支援したりすることは、地方政府のサービスと地域におけるリーダーシップを最高のものにしたいという政府の今回の提案において、根幹となる部分である。支援の内容は次のとおりである。

- ・ 自治体の政策推進力形成や研修制度を広い視点から見直して、より効果的な資源の利用の道を開発していく
- ・ 調達行為の中で、複雑なもの、リスクの高いもの、新規のものに関する政府支援について、見直して改善する方法を検討し、試行していくこと
- ・ ビーコン自治体制度を発展させ、当該制度を政府の業績向上のためのフレームワークに統合していったら、今後は、自治体同士の支援体制や最前線のサービスについてベスト・プラクティスを示していくことに焦点をあてていくこと

自治体の政策推進力の形成と自治体支援

この白書では、地方政府に向けて野心的なテーマが提示されているが、どれも地方自治体やその議員、職員にとっては重大なチャレンジであろう。議員や職員は、このチャレンジに对应していくために、新技術に学び、そして、マネジメント能力を養わなければならない。政府が提案している裁量権の拡大や新たに付与される権限、責任を持ってあたれる分野の増加といった条件を十二分に生かしていく必要があるだろう。強固で自信にあふれたリーダーシップをコミュニティで発揮し、高い質のサービスを提供していくために、議員や職員が能力を高めていく必要があるが、政府は、その能力形成のために支援を惜しまない。特に、次の分野で、能力形成と技術の習得を図る必要があると考えている。

- ・ 戦略的なリーダーシップの発揮
- ・ 効果的な政策評価の実施
- ・ パートナーシップの醸成、業績経営、プロジェクト・マネジメント、新技術、権限の委任、調達行為

向上開発庁(IDeA)、雇用者機構、公民協働プログラム(4Ps)、最善を目指す社会ケア協会、戦略的協働タスクフォース、政府の地方政府刷新チーム、こうした組織はすべて、上述の目的のために重要で貴重な貢献をしてきている。そして、新たなニーズに対処するために、さらに力をつけるだろう。しかし、まだ、やらなければならないことがたくさんあるのだ。

来年行う歳出見直しにおいて、政府は、自治体支援や地方議員や自治体職員の研修を、より広い見地から見直そうとしている。政府は、より効率的に、これまでよりも自治体側と協調しながら支援をしていくが、特に重点を置くのは、次の点である。

- ・ 自治体に対する現行の資金供給方法の合理化を支援すること
- ・ 包括的業績評価で明らかにされる個々の自治体の強み、弱み、ニーズに対して効果的に支援すること

- ・ 希少な技術を最も有効に使うこと
- ・ 技術やアイデアを有効に交換することが、地方自治体の間で、また、地方自治体と中央政府やその他の公共部門、民間部門、ボランティア部門における組織との間で、促進されるように支援すること

本章では、政府が着手しようとしていることや、歳出見直しの中で検討しようとしている選択肢を示す。本章で示そうとしている課題や提案に対する意見を政府は歓迎したい¹⁸。

資源とサービスの供給

政府は、現行の支援と資金供給が有効かどうかを検討していく。全省庁が、地方政府協会(LGA)やその他の機関と共同して、現在地方政府の政策推進力向上のための支援を行っている機関について、その役割や能力、潜在能力を検証していき、以下の事項を検討することになる。

- ・ 現行の組織・構造と異なるものにする必要があるかどうか、もしそうならば、中央政府と地方政府のギャップや重複した行為をなくすよう、さらに、より効果的で自治体と協調を図った支援を行えるよう、中央政府と地方政府との新たな共同機関を設立する必要があるかどうか。
- ・ 単一ファンド制度も視野に入れて、自治体に対して、より効果的で、協調を図れる資金供給を行うためには、どのようにして、現行の複数のファンドを統合したり合理化したりすればよいか。
- ・ 自治体の政策推進力向上のための資金として、自治体に使途特定補助金を新たに創設する可能性も考えながら、どのようにして、自治体に向けて目的達成を図ることのできる資金供給を行うことができるか。
- ・ 政策推進力や、その育成のための研修に対して、現行の経常会計上の支援と資本会計上の支援のバランスは、適正なものかどうか。

研修と能力開発

目的の明確な、しかも自治体と協調して資金支援を行うのであれば、議員や職員に対する研修や能力開発に対する投資効果は向上する。議員や職員の研修の質を高めるために、政府と自治体には、次のステップを進める必要がある。

- ・ 議員と職員の合同研修
- ・ 上級公務員に対する個別の研修に加えて、上層マネジメント・チームのための政策推進力を開発

¹⁸ ご意見は、2002年2月28日までに、次の宛先 [Ben Turner, DTLR, 5/B6 Eland House, Bressenden Place, London, SW1E 5DU] に郵送か、eメール

[Ben.Turner@dtlr.gsi.gov.uk]。各大臣がその意見をまとめて、国会に提出される。意見をよせていただいた方で、公表しないことを希望する旨は、ご意見の中に記されたいこと。全てのご意見は、その要約とご意見に対する見解の要約の中に入れられることになる。

- ・ 経験豊富な指導者の支援を受けた自主学習
- ・ 部局横断的な合同研修
- ・ 中央政府職員と地方政府職員との合同研修や、他の公共部門との合同研修
- ・ 出向制度の幅広い活用と、業務の補完を次の主体間で行うこと。中央政府と地方政府の間、地方政府と他の公共部門、民間部門、ボランティア部門などの組織との間
- ・ 議員研修や職員研修の講師等の名寄せを作成すること
- ・ eメールによる指示やインターネットを活用した学習、電話やビデオによる会議などの新技術を効果的に活用すること

政府としてこうした活動を促進するためには、どのように支援していけばよいか、また、さらに進めるためには政府は何をしていけばよいかについて、今後検討を重ねていく予定である。

希少な技術を最大限活用すること

ほとんど身近にはないような技術を全自治体が自前で抱えるようなことは、費用対効果も低いし、決して現実的なことではないだろう。たとえば、地方自治体の中には、数年に一度あるかないかの「高額な」調達を行ったり、必要とする専門的技術を海外から輸入したりすることもある。これは、イアン・バイヤット卿を座長とするタスクフォースが、地方政府の調達に関する報告書¹⁹の中で明らかにしたことである。

自治体が、業務の入り口でプロセスの見直しを図っていけば、複雑な業務やリスクが高い、あるいは新規に取り組むという業務でも、高い質を提供できるようになるだろう。政府は、自治体の政策推進力増進に関する発議の一環として、調達行為の見直しを支援していく。さらに、この支援は、産業省やパートナーシップUK、4 Ps、向上開発庁とも協調して行っていきたい。地方政府の調達行為の改善を支援する他の発議に関しても、こうした機関と協働して、次の事項に取り組む。

- ・ 周旋(地方自治体と他の公的機関を集めて、協働して事業にあたったり、さまざまな叡智を集めたりすることを支援する)
- ・ 指導
- ・ 研修
- ・ アドバイス
- ・ 良好な事例の例示
- ・ 標準的契約書の提示

政府は、また、民間部門やボランティア部門とも協働して、これら部門の政策推進力の形成や公共サービス供給主体の多様性確保において、最大の成果を得られるようにする。

¹⁹ Delivering Better Services for Citizens – A review of local government procurement in England, DTLR, August 2001, ISBN 1851124853
<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/report/index.htm>

自治体同士による支援やベスト・プラクティスの共有

質の高い地方公共サービスやリーダーシップの確立を目指して、自治体の能力や可能性を開発し向上していくために、ベスト・プラクティスの伝播や共有が重要である。地方政府には、数多くのベスト・プラクティスがあり、自治体がお互いに学びあえる機会をできる限り増やしていく必要がある。

向上開発庁の地方政府向上プログラムや「知識と学習」のようなイニシアチブは、ベスト・プラクティスを広めるうえで多大な貢献をしている。

ディストリクトが、この地方政府向上プログラムをもっと活用するよう政府は求めている。特に、包括的業績評価がディストリクトに適用されるまでの間に取り組んで欲しい。ディストリクトには、包括的業績評価における自治体同士による見直しで弱点と指摘された分野の政策推進力を向上させるよう、資源配分のシフトを図れるようにしていきたい。

自治体への支援施策を見直す際には、次の点に留意して提案をしていく。

- ・ 現在試行段階にある全施策および現行の自治体支援制度において、当該自治体が、サービスの業績が低い自治体と協働して事業を進めているという点を、補助金等の交付要件にすること
- ・ 高い業績の自治体が、低い業績の自治体と協働して事業を進めることを促進すること、たとえば、こうした自治体同士が姉妹都市のような関係で事業を進めることを促進すること
- ・ 他の自治体を支援したりアドバイスしたりすることができると認められた議員や上級職員の名寄せを創設すること

ビーコン自治体

ある調査によれば²⁰、ビーコン自治体制度は多大な進展を見せており、サービスの向上に寄与していることがわかった。ビーコン資格を取得することで、最前線で仕事をしている職員は、その努力を国が認めているということを認識し、全自治体が、ビーコン自治体の業績から学び、業績を向上できるようになる。自治体を対象とした調査等とビーコン自治体アドバイザリー・パネル(以下、「パネル」と言う)によれば、当該制度にとって必要なことは、制度の今後のあり方を明らかにすること、制度にかかる財源の裏づけを取っていくこと、応募手続きを合理化することである。政府としては、自治体の自発的な参加という原則を含めて、制度を維持していくが、次の改善を進めていく。

- ・ 本制度を、第3章で述べた包括的業績評価に統合していく。たとえば、パネルによるビーコン資格認証に際して、評価結果を活用するなどである。
- ・ ビーコン資格の分野を長期的にローリングすることによって、本制度をより確固たる

²⁰ *Leading and Learning: perceptions and attitudes toward the Beacon Council Scheme and motivations for attending events*(Rashman, L. Hartley, J and Gulati, A., August 2000)and *Monitoring and Evaluation of the Beacon Council Scheme: report of the process outcomes evaluation*(Hartley, J. Rashman, L. Downe, J. and Storbeck, J., to be published shortly)

ものにしていき、さらに、「ベストバリュー見直し」との連動を強化していく。

- ・ 本制度の適用を、ベストバリュー適用の全自治体に拡大していく。すなわち、国立公園、警察、ベストバリュー適用のパリッシュ及びタウンに適用していく。
- ・ ベスト・プラクティスをより効果的に広めるための方策を、向上開発庁(IDeA)と協働して開発していく。
- ・ 自治体に対する諸支援制度の見直しの一環として、ビーコン自治体への財政的支援の妥当性と有効性を検証していく。

職員採用と職員の保持

地方政府における雇用期間および雇用条件は、すぐれて地方自治体の専権事項である。最近、自治体から聞こえてくるのは、職員の採用と能力の高い職員の保持が難しくなってきたということである。そこで、政府は、地方政府協会および雇用者機構と協働して、地方政府の職員採用および職員保持を支援していく。そのために、以下の事項を調査する。

- ・ 「国家公務員キャリア制度」と同様な制度として、地方政府を対象とした「上級経営プログラム」を設けることの是非
- ・ スペシャリストの採用を中央で一括して行い、地域的に設置するセンターを通じてスペシャリストの研修や各自治体への派遣を柔軟に行っていくことの実現可能性
- ・ 最前線で働く職員に対して、業績の向上を動機付けるのに、自治体はどうしたらよいかということ、これまでの発想とは異なる給与体系の創設も含めて検討

他の主体との協働

政策推進力を高めるために、他の公共サービスの担い手、すなわち、他の自治体、より広い意味での公共部門の主体、ボランティア部門、民間部門との協働を進めることが重要である。協働を促進していけば、アイデアや技能が相互に磨かれていき、どの自治体でも今すぐに必要としている資源や技術、希少な技能を手に入れることができるようになるのである。

戦略的協働タスクフォースのようなイニシアチブを通じて、政府は、新たな協働のあり方やサービス提供の新たなモデルなどを自治体に示していく。このことは、第4章で示した取引行為を行う新たな権限を活用して、自治体が他の主体にサービスを提供するよう促進していくことも視野に入れている。

他の主体と協働して高い品質のサービス提供することを支援していくために、被雇用者自身と労働組合とが理解すべきこととして、他の主体との協働は、決して雇用期間や雇用条件を犠牲にして行われるものではないということである。高い品質のサービスが提供できるかどうかは、職員の意識が高いことと職員を大切な資源と考える雇用者かどうかにかかっていると政府は理解している。第3章で示したベストバリュー施策を再構築する際には、こうした視点がベストバリューのプロセスの一環に組み込まれるようにすべきことを勧告する予定である。ベストバリュー施策が高い水準のサービスを実現し、労働組合・雇用者の両者にとって利のあることであることは確かなことなのである。

【訳注】

第5章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
自治体の政策推進力の形成と自治体支援	・ 戦略的パートナーシップ・タスクフォースのための試行事業の公表	・ 完了
研修と能力開発・自治体同士による支援やベスト・プラクティスの共有	・ 戦略策定能力開発のための能力開発プログラムの見直し開始	・ 実行中
ビーコン自治体	・ 第4、5、6ラウンドのテーマ公表 ・ 第4ラウンドに向けて、ビーコン委員会を再構成	・ 完了 ・ 完了

第6章 改善への投資

地方財政システムを安定させるために必要なことは、自治体の財政的裁量権および財政責任の拡大を促進すること、不公平性を最小化すること、住民によりわかりやすいシステムにすることである。

政府は、昨年の緑書『地方財政制度の刷新 (Modernising Local Government Finance)』で提案した裁量権の拡大を実行に移していくとともに、さらに、次の事項に取り組んでいく。

- ・ 自治体の収入や経常支出、資本支出に対する統制と官僚制に関して、さらなる改革を進めること
- ・ 高い業績の自治体と努力をしている自治体には、さらなる裁量権の拡大をしていくこと

新たに行われる裁量権の拡大とともに、地域のレベルで財政運営をより良く進めていけるような手法を政府は導入していく。

こうした地方財政システムの変更は、慎重に進めていかなければならない。

どこから始めるか

地方財政システムは、自治体が、国や自らの地域の優先政策を実施していくことと深く結びついている。また、地域の意思決定を強化するものでなければならない。

1997年に前政権から引き継いだ地方財政システムは、こうした基準に沿うものではなかった。特に、以下の点で齟齬が見られた。

- ・ 政府の補助金は実質ベースで減少して、サービスには悪影響となっていた。資本投資や資産の維持は無視された。
- ・ 公共支出の総額と補助金算定式は毎年変更されたため、将来の財政状況には確実な予測ができない状況だった。したがって、自治体は計画を進めることができなかった。
- ・ ホワイトホールに権限が集中しすぎていた。地方自治体には、自らの収入を管理する権限がほとんど付与されていなかった。借入をするにも、地方自治体は、政府に許可を得なければならなかった。
- ・ 政府補助金の配分が不公平であった。最も必要とする所や成果を最大にあげている所に、資源が必ずしも配分されているとは言えなかった。
- ・ 制度が複雑すぎて、議員は補助金の配分方法を理解できず、学校長にも各校の予算がどのようにして決まっているのかが理解できていなかった。カウンスル税の納税者は、納税通知書に記載されている内容が理解できずにいた。

前の国会で、政府は、これらのうち最初の2つの問題解決に集中して、経常補助金と資本投資を実質ベースで大幅な増額をしたところである(図参照)。また、次の取組により、地方財政の安定性と予測可能性が大きく前進したのである。すなわち、「歳出見直し」において、向こう3年間の歳出総額を決めておくこと、標準支出査定額(SSA)の算定式を固定

すること、各自治体の補助金増額について、最低額と最高額の限度額を設けたこと、使途特定補助金と起債許可額を早期に伝達したことである。これらの結果、地方自治体は、これまでに比べれば、より資金面で潤沢になっており、自信を持って計画を進めていくことができるようになっていく。

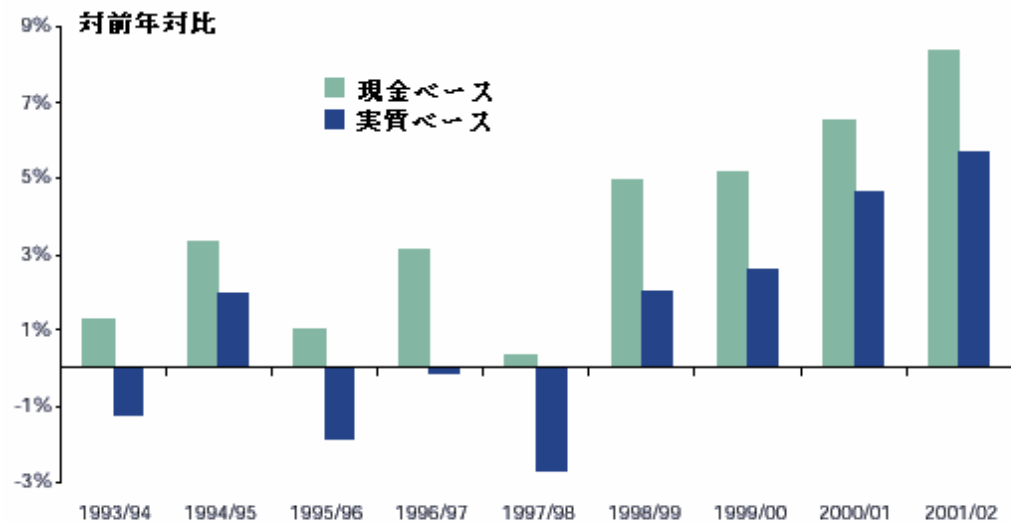
今こそ、未解決の課題に立ち向かうときであり、政府は次の事項に取り組まなければならない。

- ・ 地方の裁量権と責任を拡大して、一方で、不要な官僚主義は排除していく。
- ・ 経常補助金の配分において不公平な点があることをはっきりとさせる。
- ・ 地方財政制度を、より住民に理解しやすいものとするよう努力する。

第4章において示した政府の提案では、全自治体を対象に裁量権の拡大と柔軟性の付与を徹底して行い、各自治体の業績の高低に応じて、さらなる裁量権の拡大を行うことになる。この提案には、地方財政における大幅な裁量権と責任の拡大が盛り込まれており、具体的には次のとおりである。

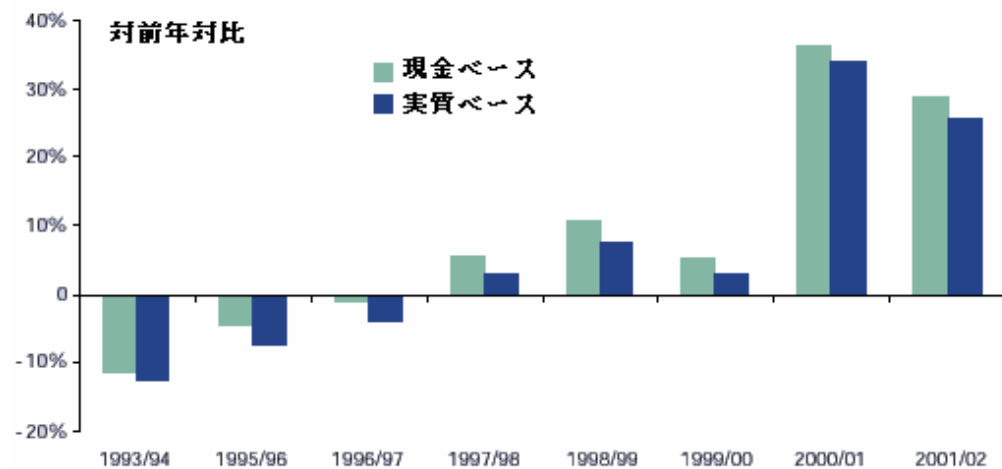
- ・ 全自治体を対象として、カウンスル税手当補助金限度額を廃止すること
- ・ 全自治体を対象として、カウンスル税の減免を行う裁量権を拡大すること
- ・ 全自治体を対象として、裁量行政において適切な手数料を徴収することができる権限を付与すること
- ・ 全自治体を対象として、借入や投資における裁量権を拡大すること
- ・ 高い業績の自治体を対象として、学校への補助金を除いては、政府と当該自治体が妥当と認めた場合に、使途特定補助金を目標達成型補助金へと変換することのできる権限を付与すること
- ・ 高い業績の自治体を対象として、カウンスル税の上昇上限を定める権限を行使しないこと
- ・ 高い業績の自治体を対象として、罰金収入の充当を自由に決定できるようにすること

地方自治体の経常支出に対する中央政府の財源支援



中央政府からの財政支援には、歳入援助交付金、A E F内特定補助金およびビジネスレイトを含む。地方政府の所掌事務の変更は勘案していない。

地方自治体の資本支出に対する中央政府の財政支援



中央政府の財政支援には、起債許可、資本補助金およびP F I許可を含む。数値には、政府補助学校およびボランティア支援による学校に対する資本補助金を含む。2001年度の数値には大規模修繕給付金を含む。

この章では、今般の地方財政改革の核心を要約するが、詳細は、第2部にて解説する。

地方自治体の収入

地方自治体の収入は、約4分の1がカウンスル税、約11%が使用料・手数料となっている。残りの3分の2のほとんどが、政府補助金であり、その原資はビジネス・レイトを含む国税である。この国税と地方税の関係は地方自治の本旨に反するものであるとたびたび論じられてきたが、その見解の賛否について確固たる論証もほとんどなされてきていないし、国税地方税の関係がどの程度が適切であるかというコンセンサスもないのである。政府は、かつて詳細な分析をしたことがあるが、今後、閣僚や地方政府の上級職員からなるワーキング・グループを結成して、この件についてあらゆる側面から検討していき、事実を見直して改革案を探っていきたい。

政府には、この資金供給のバランスを大幅に見直すことを急激にしたり安易に取り組んだりするつもりはない。特に、納税者の利益を護る必要があるし、財政改革によって、サービス供給に関する改革が散漫になってしまうようなことは避けなければならない。しかしながら、長期的な改革の道筋がどのようになっているかについて、政府は明らかにする必要がある。また、それほど大幅な改革を行わないとするとどのようになるのか、おそらくは、大胆な改革よりも早期に実行できるであろうが、こうした急激でない改革も検討していく必要がある。

規制改革の一環として、カウンスル税手当補助金限度額を撤廃し、高い業績の自治体に対しては、カウンスル税の上昇上限を定める権限を行使しないこととしており、カウンスル税の減免を行う裁量権を拡大することも現在協議中である。また、カウンスル税の納税通知書に掲載される情報の透明性を増すことで、どの程度カウンスル税を増額させているか、自治体間比較によって理解できるようになる。

さらに、カウンスル税を時代に即したものにする。新たな資産評価額に基づいた納税通知書が2007年には発行されるようになる。将来は10年おきに評価替えを行うように、法改正を進めていくが、評価替えを行っても、カウンスル税の総額には何ら影響を及ぼさないようにする。また、評価替えに先立って、政府は、納税者や地方政府に聞き取りを行い、カウンスル税評価価格帯やその他関連する事項についての意見を集めたい。政府は、今後、新たに一般法を制定することをしなくても、カウンスル税評価価格帯に、さらに新しく価格帯を賦課することができるよう法整備をしていく。

政府による財政援助

経常支出に対する政府の援助の形態は、使途特定補助金(補助金の使い道に制限があるもの)と一般補助金(制限がないもの)に分けられる。第4章で述べたように、今後新たに使途特定補助金が創設される場合には、ごく少数のパイロット施策を除いては、全て時限付であり、特定の収入を充当するという要件はなくなるようになる。また、高い業績の自治体を対象として、学校への補助金を除いては、政府と当該自治体が妥当と認めた場合に、使途特定補助金を目標達成型補助金へと変換することのできる権限を付与することとする。

さらに、一般補助金の大部分が、新しい算定式により配分されるようになる。補助金額について、個々の自治体の支出計画を政府が評価して決定するようなことはしない。

2003年度の補助金算定には、標準支出査定額(SSAs)に代わる新たな算定式を導入する。その際、現行の標準支出査定額よりも理解しやすいものとするを目標としている。政府が考えているのは、過去の支出パターンを踏襲することになる回帰分析を手法とすることは止めて、公共サービスのコストがなぜ自治体ごとに異なるのかを、毎年度立証できるような視点を導入するということである。また、自治体が直面している固定費用について、今よりも算定の中で考慮することと、年度ごとの補助金額の変動が大きくなり過ぎないように、変動幅に上限と下限を設けることをしたい。こうすることで、全部の自治体について、補助金の増加幅が合理的なものとなろう。

上述した新しい補助金算定式が完成すれば、2004年度、2005年度については、自治体の機能や、特定のサービスに関する資金手当について変更がない限り、当該の算定式を固定して適用することにする。2004年度には、移行措置のための補助金を導入できるように、地方政府とともに作業を進めていく。移行措置の補助金とは、カウンシル税が高水準にありながら、低コストで仕事ができている自治体で、かつ、新しい補助金算定式を導入しても利するところのない自治体に対する補助金である。

今後、新制度下において、資本投資に対する政府補助金はどうすればよいのかについて、地方政府と協議していく。また、以下の事項を進めていく。

- ・ 単一資本資金制度を見直して、高い業績の自治体や努力の見られる自治体に対して交付している資本投資充当の使途特定補助金総額を削減していく。
- ・ 現在慎重に議論を進めている借入金システムが実施に移された段階で、不必要なほど複雑な制度である「算入対象財産収入」を廃止する(現行の公営住宅会計における「留保すべき財源」制度は、借入債務のない自治体も対象として、公営住宅会計の全財産収入を資本収入積立システムと同様な制度に置き換えていく)。
- ・ 自治体資本戦略と資産管理計画の政府への提出義務については、段階的に撤廃していく。教育のような特定サービスの資産管理計画については、高い業績の自治体に対しては減少させていくものの、資源配分と行政需要との関連づけを可能にするという目的のために、今後も継続していく。

洪水などの災害に見舞われた自治体に対して援助を行うベルウィン制度(Bellwin scheme)は維持していく。今後は、交通・地方政府・地域省(DTLR)と地方政府の合同グループによる同制度の見直し勧告に従い、その財政的基盤をより安定にすることと、どのコストが援助可能なのかをより明らかにしたガイダンスを発行することによって、同制度の改革を進めていく。

パリッシュとタウン

パリッシュとタウン、特に大規模のパリッシュとタウンが、地域住民の現在のニーズに応えたり今後の地域ビジョンを達成していったりするために、財政制度を整えていくつも

りである。

第2部、第9章では、パリッシュの財政に関する一連の改正事項が掲げられている。これら改正事項の中には、全てのパリッシュを対象としている事項もあるが、2、3の事項は、規模の大きいパリッシュのニーズを満たすために特に設けられたものである。主な改正事項を挙げると次のとおりである。

- ・ ベストバリュー施策対象のパリッシュに対しては、法改正ができ次第、毎年3万ポンドの補助金を交付すること。
- ・ 起債許可制度の改善を図ること。具体的には年ごとに固定している起債許可限度を撤廃すること、起債許可申請を簡素化すること、起債許可基準を明確にして、より広く知らしめること。
- ・ 「第137条支出(法による授権のない業務に対して、当該地域の包括的な利益のために支出を認めること)」の限度額を、有権者1人当たり5ポンドまで増額し、さらに、毎年のインフレーションに連動して引き上げを行うこと。
- ・ パリッシュが、カウンティやディストリクトなどと協働して事業を進めた場合(たとえば、地域サービスの遂行責任を担うなど)には、資金面での支援を行うことで、このグッド・プラクティスを促進していく。なお、国家地方議会協会(National Association of Local Councils)や地方政府協会とともに、一連のガイドラインを作成中である。

自治体のための挑戦

この白書では、自治体の裁量権を拡大し、責任を強化することによって、より良いサービスの提供とリーダーシップの向上を促進するために、政府が今後進めていくことを示している。こうした試みが成功するためには、自治体側もそれなりの努力を要するだろう。財政運営を上手に行うことは、成功への鍵のひとつである。

最高水準の自治体とは、計画を前進させることのできる自治体であり、明確な長期計画を持ち、その計画に基づいて支出計画も作成されている。こうした自治体の資本投資戦略は、資産の状態を精査したうえで策定されている。また、住民が喜んで支払う税額とはどの程度のサービスなのかという点について、地域住民と適切に意見聴取を進めてから、カウンスル税の課税と経常支出計画の策定を行っている。そして、内部には、支出の正当性を監視するための優れた仕組みを持っており、効率性を向上させることで財源を有効に使うと真剣に取り組んでいる。留保金の規模も適正である。資金については、より確かな予測可能性と安定性を併せ持っている。つまり、学校の予算は、数年度分が示されているし、ボランティア機関は、毎年、補助金を求めて入札に参加する必要もなく、カウンスル税の税額決定が、いちいち、住民を驚かせるようなものではない。議員は、常に積極的に動いていて、どの組織でも予算策定プロセスでは必須の優先順位を決めるという作業も含めて、事務方の管理者たちは、全責任を持って、目標と予算の設定に当たっている。議会内の政策評価委員会は、予算を問いただし、支出の内容やサービス提供、効率性について監視をしている。

政府が全地方自治体に望むのは、このベスト・プラクティスの姿になるように、財政が運

営されていることである。そこで、予算を決めて、その執行の監視をするという議員の役割を強化する法律の成立を考えているところである。また、住民との相談・協議に関するガイダンスの策定について、地方政府協会と共同で進めていかねばならない。さらに、自治体監査委員会の包括的業績評価には、自治体が、財政の全局面、すなわち財政計画・財政運営においてベスト・プラクティスにしたがっているかどうかを検証できるようにしていく(第1部第3章参照)。

地方財政の運営状況が好転していけば、今後さらに地方政府の財政上の裁量権と責任とを拡大していくことで、地域の民主主義は強化され、地域における公共サービスは向上することであろうと政府は信じている。

【訳注】

本章は、地方財政改革を要約したものであり、本章で述べられた提案事項の詳細は、第2部の各章で示されている。そのため、本章の進捗状況は、他の章のように計画(implementation plan)の中では示されておらず、第2部の各章末に示すようになっている。

第7章 より良いアウトカムのために協働すること

この白書における提言によって、中央政府と地方政府との関係が変革することになる。旧来のトップダウンのやり方から、明確な水準と合意に基づいた優先政策、そして、水準と政策を担保する成果主義システムに代わるだろう。

今後は、現在の統制と規制が影をひそめ、代わって、合理的で目的のはっきりした効果的な取り組み方になるだろう。その取り組み方とは、次の事項を促進するものである。

- ・ 良好な業績に目を向けて、その業績に見合ったメリットが与えられること
- ・ 改善を促進すること
- ・ 失政に対しては断固たる措置をとること

中央政府では、この中央政府と地方政府との協働に対して、効果的に、そして現実的に支援していく予定である。

中央政府と地方政府との関係を変革すること

中央政府と地方政府は、ともに、人々の生活の質を向上させるという共通の使命がある。地方政府がこの協働事業を遂行していく力を発揮するかどうかは、ある部分、中央政府がどの程度まで地方政府の行動に口を出していくかにかかっているところがある。かつては、こうした中央地方関係が重要であり、いかに協働しているかなどほとんど顧みられなかった。しかし、政府は、この点を克服しようと、中央政府地方政府パートナーシップを立ち上げたのである。

政府が将来に向けてチャレンジしていこうとしていることは、個々の自治体と政府との関係を変革することである。ある状況下ではうまくいくし、状況が変わると、うまくいかないこともある。全省庁を通じて、政府がしなければならないことは、分断され協調関係の崩れた状況を打破して変わっていかなければならない。変わるべき姿とは、明確な水準を示して協働して事業を進めていくこと、優先事項に対する共通認識を持つこと、自治体の裁量権を拡大すること、こうした姿が見られないところには、効果があがるような措置をすることである。

この白書で挙げた提案には、この方向で進むことが示されている。地方公共サービス合意(PSAs)のような革新的な制度の導入で、まずはスタートが切られたわけである。さらなる一手を打たなければならない。地方公共サービス合意がうまくいくかどうかは、中央政府と地方政府とが協働して仕事をして効果をあげられるかどうかにかかっている。すなわち、真の政府間パートナーシップが構築できるかどうかである。成功の暁には、共通の目標である「全ての人々に、より質の高いサービスを提供すること」に向けて、大きく前進することになるだろう。

地方自治体の種別ごと、すなわち、カウンティなどの上層の自治体、ディストリクト、パリッシュ、タウンが、それぞれ異なる役割を果たしていることを政府は認識している。この白書で掲げた提案のほとんどは、カウンティや単一自治体、大都市圏ディストリクト、ロンドン区、ディストリクトといった主要自治体にはすべて適用可能なものである。例外

は、地方公共サービス合意の進め方と包括的業績評価の導入時期である。以下のボックスには、これら2点に関するディストリクトへの対応とパリッシュやタウンに対する取り組みが説明されている。

ディストリクト、パリッシュ、タウンに対する政府の取り組み

ディストリクト

この白書で掲げた提案のほとんどは、上層自治体とディストリクトを対象にしたものである。例外は、地方公共サービス合意の進め方と包括的業績評価の導入時期である。

地方公共サービス合意は、現在、任意の参加を条件に、上層の自治体全てに拡大していることである。政府は、ディストリクトの役割を十分認識しているから、地方公共サービス合意についても、ディストリクトが上層自治体と協働して取り組むことで前進が見られることと信じている。第3章では、この点を次のように概括している。

- ・ カウンティが地方公共サービス合意の目標を設定する際に、ディストリクトとの協働が必要となるような目標を入れるよう、強く働きかけること
- ・ ディストリクトとの協働が進められた場合には、そのことに対して補助金を交付することで予算上のメリットを提示すること(カウンティの予算だけでなく、協働しているディストリクトの予算にも反映できるようにする)
- ・ ディストリクトとの協働を進めていくための交渉に費用がかかることを認めて、そのための呼び水的補助金を創設すること

包括的業績評価を導入する前には、向上開発庁の地方政府向上プログラムの活用をするよう、ディストリクトに勧めることを第5章で述べている。こうすることで、ディストリクトが自らの弱点を発見して対応していくのに必要な資源を効果的に使えるようになるだろう。

また、カウンスル税の納税通知書をより透明にすることで、カウンティとディストリクト、パリッシュについて、それぞれのカウンスル税がどの程度増加しているかを納税者が理解しやすいようにする。

パリッシュとタウン

タウンもパリッシュも、地域における公共の福祉の向上に向けて重要な貢献をしている。だからこそ、最近発刊された田園地域に関する白書²¹や一連の協議書²²において、次に掲げる発議を通じてタウンとパリッシュの地位を考えていこうとしているのである。

²¹ *Our Countryside: The Future A Fair Deal for Rural England* – DETR, MAFF, November 2000, Cm 4909, ISBN 0101490925.

<http://www.defra.gov.uk/erdp/erdpfrm.htm>

²² *Quality Parish and Town Councils: A Consultation Paper*, DEFRA, DTLR, NALC, LGA, Countryside Agency, November 2001

<http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/consult/qtpc/index.htm>

- ・ タウンおよびパリッシュ憲章
- ・ パリッシュのサービスの質を高めるための制度として、タウンとパリッシュの責任を新しく認めたり、既存の責任を拡大したりすること
- ・ タウンやパリッシュが、地域で十二分にその役割を果たすことができるように、新しい資金援助を行うこと

これらの手法に加えて、この白書では、以下の提案がなされている。

- ・ この白書の各所で提示されている取り組みの合理化をどう進めるかなどに関して、タウンとパリッシュのそれぞれを対象としたガイダンスを刊行すること
- ・ 近隣地域におけるサービス提供に関してパリッシュと協働して進めていくことを、ベストバリュース行動計画に盛り込むよう、主たる自治体を対象としたガイダンスを刊行すること
- ・ 法制化を待って、ベストバリュー施策対象のパリッシュが、監査費用や業績計画の策定や業務見直しなどのベストバリュー施策関連の経費に充てられるよう、毎年、3万ポンドの補助金を交付すること
- ・ パリッシュに対する一連の財政的支援を行うこと。その中には、全パリッシュを対象にしたものと、規模の大きいパリッシュを対象にしたものも一部ある。主な支援策は以下のとおり。
 - ー 起債許可制度を次の点から改めること。年間限度額の固定の廃止、申請手続きの簡素化、起債許可基準の明確化と当該基準の周知徹底を図ること。
 - ー 「第 137 条支出(特定の権限が付与されていない行政活動について、地域の便益という包括的な理由によって認められる支出)の上限を、有権者 1 人当たり 5 ポンドに引き上げたうえで、さらに、毎年度インフレ調整を行うこと」
 - ー パリッシュが上層自治体などと協働をしている場合(たとえば、ある地方公共サービスの提供をパリッシュが上層自治体に代わって執行するなど)に財政支援を行っているようなグッド・プラクティスを促進していくこと。なお、政府は、現在、この点に関するガイドラインの策定を、全国地方議員協会と地方政府協会と共同で行っているところである。

マニフェストの中でも述べたように、イングランドのリージョン・レベルにおける直接公選議会は、重要な役割を果たす可能性を持っていると政府は信じている。リージョン議会が創設されれば、それは戦略的なものとなるだろう。すなわち、共同で戦略を進めやすくなるだろうし、リージョンにおける住民の声は、新たな政治的発言となり、また、リージョンのアイデンティティも強化されるであろう。また、リージョンは、域内の地方自治体と緊密に協働して活動し、地方自治体の補完的機能も果たすことになるだろう。リージョン政府創設に向けた提言は、翌年発刊される白書に盛り込まれる予定である。

中央政府地方政府パートナーシップの将来

1997 年 11 月に、政府と統合新設された地方政府協会とは、パートナーシップのためのフレームワーク作りについて調印した。これまでの取り組みは、一時的で満足のいくものではなかったから、偉大なる前進だったといえよう。このフレームワークこそが、効果的で現実的である「中央政府地方政府パートナーシップ」の基礎となったのである。

この中央地方政府パートナーシップを通じて、国内のあらゆる政治的課題について、中央政府と地方政府とが、お互いのポジションを理解し合えるようになってきたのである。さらに重要なことは、中央と地方とによる真の共同取組が行われたことである。その例を挙げれば、社会的排除に立ち向かうこと、過疎地域への施策に取り組むこと、国をあげて天災に万全の備えをすることなどである。

中央政府地方政府パートナーシップは、今後も、中央政府と地方政府の関係を国家レベルで調整していく目玉施策となるだろう。1997 年に、副首相と地方政府協会の会長との間で調印されたフレームワーク合意書は、中央政府と地方政府間の関係の調整に関する全ての事項の基礎となるものである。この白書で述べられている原則も含めて、時節に即応するよう 1997 年以降、改訂されてきている。

優先政策の設定

中央政府地方政府パートナーシップによって、地方政府のための優先政策を特定しているという政府の提案を第 3 章で述べた。地方政府協会が示すように²³、これら優先政策は、政府の最優先政策と連動しつつ、LGA による公共サービス提供における 6 つの優先政策に見られるような、地方政府側による、さらに広範囲にわたる優先政策をも取り込んでいるものである。この優先政策は、いずれ、中央政府地方政府パートナーシップの会合で承認され、地方政府のための国の優先政策を推進する力ともなるだろう。さらに、この優先政策を見れば、個々の自治体は、地方公共サービス合意を策定する際に、国の優先政策と自治体の優先政策とがうまく合致させることができるはずである。

交通・地方政府・地域大臣は、できる限り早いうちに、地方政府のための優先政策を国会に示す予定である。無論、優先政策の決定までに、いかなる精査を必要とするかは国会が決めることである。下院の各委員会では、当該委員会所管の事項に関連する優先政策がどのようになっているかを知りたいだろうし、また、委員会横断的な課題を精査するのに、地方政府側と共同で行っていききたいと考えているはずである。

前進させること、その前進を評価すること

この白書における提案を実行していくためには、新業績フレームワークの支援を受けて政府が協働して取り組まなければならない。地方政府の刷新を支援する各省庁、各監査局、各機関の内部で、そして、これら組織相互で、協働することと推進する力を持つことが要

²³ *Partnership for Ambition: councils and government working together* LGA Paper, November 2001. <http://www.lga.gov.uk/lga/clp/ambition.htm>

求されているのである。大臣に報告してからは、交通・地方政府・地域省と公共サービス改革室とは、共同で実施計画を策定して、さらに、この新しい取り組みがどのように進捗しているかを監視していくことになる。

政府としては、この白書で示した政策や施策の効果およびインパクトについて監視・評価をしていくが、これは、政府が実行を確約した地方政府の近代化という基本方針を評価することの一環なのである。なお、政策評価に関する情報は、交通・地方政府・地域省の委託による地方政府に関する他の調査とともに、次のサイトで見ることができる。

<http://www.local.dtlr.gov.uk/research/index.htm>

変革のためにパートナーシップを実現する

中央政府と地方政府とのパートナーシップが今後成熟していくためには、その核心のところにたったひとつの目的がなければならない。たったひとつの目的とは、どの地域に住んでいようと、すべての人々が、自らの生活を向上させるのに必要なチャンスを与えることである。この白書では、この目的を達成するために、ラディカルなテーマを提示している。全公共サービスの質の向上と適切な水準を保障すること、国民にとって真に重要な事項に公共部門が注力すること、さらに、国民のニーズや希望に耳を傾け、時にそれを代弁すること、これらはすべて公共の福祉の増進をもたらすものである。地方政府と中央政府が、ともに、全国民のためにより良いアウトカムを達成できるように力を合わせることで、公共部門は国民の期待にこたえることができるのであり、まさしく、国民の期待に値する存在となり得るのである。

【訳注】

第 7 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
優先政策の設定	・ 地方政府と協働して達成する優先政策の最終確定	・ 完了

第2部

第1章 目的と優先政策

出発点

この白書の第1章では、地方政府の改革課題を包括的に、明確に提示している。この第2章では、地方政府の財政システムの改革について、より詳しい提案をする。

1997年、イングランドの地方政府は、危ない状況にあった。サービスの質には、大きな格差が見られ、地方選挙の投票率は低落傾向にあり、住民が地方自治体へ関心を向けることもなくなってきた。1998年、労働党政権は、白書「地方政府の刷新－住民と手を携えて(Modern Local Government – In Touch with the People)」の中でこうした問題について扱い、1998年から前任期の間、白書の中の提案を実行に移していった。政府は、コミュニティの福祉増進のための事業を自由に行える包括的権限を自治体に付与した。また、自治体には、ベストバリュー制度の励行を義務づけ、この制度は、全ての業務にわたってサービス水準が向上することを担保するようにベストバリュー監査と検査を導入した。ビーコン自治体制度によって、ベスト・プラクティスが広まるようにするとともに、政治行政システムにおいては、執行責任と評価責任を峻別して、議会には、新たな倫理規範を定めている。

前任期中の財政面での主な実績は、地方政府の財源を増加したことと、財源見積もりにおいて予測可能性と安定性をともに向上させたことである。1994年度から1997年度にかけて、経常補助金は実質ベースで減少しているが、現在は、毎年、およそ5%程度増加している。地方政府の資本投資に対する政府補助金も、同時期、下降していたが、今は、毎年、20%の割合で増加している。歳出見直しを2年おきに行うことと経常補助金の算出方法を固定させたことで、地方政府は、実施計画を実施しやすくなった。キャッピング制度を廃止したことで、地方自治体に対する政府の統制が少なくなる方向に向かっている。しかし、白書「地方政府の刷新－住民と手を携えて」では、財政制度のさらなる抜本的な改革を求めている。そして、昨年(2000年)9月に、政府は、緑書「地方財政の刷新(Modernising Local Government Finance: A Green Paper)」を発刊した。

緑書の主張

緑書には、良好な地方財政制度にするための9個の目標が記されている。第1に、全ての自治体に十分な財源があること。第2に、財政制度が、行政サービスの質と効率改善を支援していること。第3に、財政について、予測可能性と安定性が確保されていること。第4に、国の優先政策の遂行と目標の達成に向けて、自治体の財政的な裁量権と責任との拡大とが行われること。第5に、地方自治体のサービスを利用して料金を支払う人々に公平な財政制度であること。第6に、財政的意思決定のために、アカウントビリティを明確にする財政制度であること。第7に、全ての利害関係者に対して、わかりやすく透明な

財政制度であること。第8に、パートナーシップを促進する財政制度であること。第9に、住民等との協議を促進する財政制度であること。

現行の財政制度は、これらの目的達成には、必ずしも適切でないと緑書では結論づけている。歳入援助補助金などの経常補助金は不公平に分配されており、政府の財政的統制はまだまだ多すぎる。財政制度は複雑すぎて、住民が十分理解できないでおり、財政制度と地域とがかけ離れてしまっている。したがって、透明性は低められ、アカウンタビリティーは侵害されている。

国民の意見

緑書に掲げられた以上の目的に対して意見を出してきた人はほとんどいなかった。寄せられた意見は、主に、当該の目的が重要であることを強調したり、それぞれの目的の重要度を相対的に指摘しようとしたりしているものであった。

回答者に快く迎えられた提案は、地方政府の財源を増加させること、段階的に予測可能性と安定性を改善させていくことであった。回答者と政府の考えが一致していたのは、地方財政改革をさらに前進させる必要があるということであった。また、地方自治体は、地方の財政的自立が特に重要だと考えていた。地方財政における裁量権と責任との拡大が行われれば、財源配分の点でも、政府補助金を減額して地方税源を増額させるなど変化が見られるようになるだろうと考えた人たちもいた。一方、自治体の歳入歳出に関する政府統制の数を減らすことが重要であるという見解の人たちもいた。

回答者に広く認められた事項としては、補助金算定式の改革の必要性であったが、いつ、どのようにして改革していくかという点では意見が分かれていた。回答者の共通認識が得られる点は、財政制度をよりわかりやすいものにする必要性と制度の不公平な部分への徹底的な対処という点であった。

政府の取組

地方財政に関する緑書で提示した目的は正しいと政府は信じている。また、全ての目的が重要であると信じている。したがって、地方財政制度の改革を必ずやり遂げる。ここで掲げた目的全てが、現行の制度よりも優れているからである。

しかし、緑書で強調したように、個々の財政問題は、それぞれを切り離して考えることはできないものである。優れた財政制度を築くことは、それ自体が目的なのではなく、目的にいたる手段なのである。向こう5年間の政府の最重要課題は、公共サービス全般にわたって改善を図ることだが、特に重点的に取り組むのは、犯罪対策と教育の向上、保健衛生および交通対策である。これらを進めるのに地方政府の果たす役割は重大である。これら分野において、国の優先政策の推進のために地方自治体が中央政府の機関として機能することはあり得るだろう。が、政府が統制しすぎると、地方自治体はその役割を適正に果たすことができなくなってしまう。そこで、地方自治体には、国の優先政策をさらに超えた役割があることを、ここではっきりとさせておきたい。地方自治体と中央政府とは異なる政府を形成していること、そして、地方自治体は、地域の有権者と納税者に応答し、地

域の優先政策を遂行して地域においてリーダーシップを発揮する存在だということである。

地方財政に関する緑書において掲げた目的は、この白書の第1部で示した広範にわたる改革提言と一致しているものである。しかし、政府は、緑書の提言のいくつかを取り上げて見直してみた。見直しの結果、地方財政改革の各事項は、まず、財政の裁量権の拡大において、さらに急進的にして、自治体ごとにその拡大の度合いを差別化する方がよいということである。また、改革は慎重に進めていくべきであること、素晴らしい財政運営をするためには、地方議員も完全に加わって運営にあたるべきことである。

さらに急進的な改革事項

緑書で政府が提案したことは、地方自治体が資本投資をするために借入をする際の政府による事前許可制度を廃止すること、自治体の裁量で取り組むサービスについては自治体の裁量で手数料を徴収できるようにすること、自治体の管轄内においてはビジネス・レイトの税率を制限付ではあるが操作できるようにすること、であった。前2つの提言については、必ず実行に移す。そして、3つ目の提言については、ビジネス改革特区において、どのような目的と規模で投資をするかに関連して、自治体が企業側と協議を進められるようにしていく。

さらに、全自治体を対象にして、自治体の財源調達や財源の使い方、投資の仕方に関する数多くの統制を改革していき、官僚主義を打破していく。そのために以下のような重要な提言をする。使途特定補助金に関する取り組みやカウンスル税補助金限度額制度の廃止、および、「換算すべき財産収入」に関する制度の廃止である。さらに、カウンスル税の減免に関して地方自治体の裁量を認めることと、地方自治体の一般会計上の投資に関する規制緩和を、現在協議中である。

自治体ごとに裁量権の拡大度合いを差別化

地方自治体と一口に言っても、提供するサービスの質と改善する能力において、千差万別である。白書では、自治体を以下の4つに分類している。

- ・ 業績の高い自治体—業績分類においてトップ集団に位置する自治体であり、かつ、優先的サービスにおいて高い業績をあげていて、低い業績のサービスがひとつもなく、改善する能力もあると認められている自治体
- ・ 努力の見られる自治体—必ずしも業績分類においてトップ集団に位置してはいないが、改善する能力があると認められている自治体
- ・ 努力の見られない自治体—業績分類においてトップ集団に位置しておらず、しかも、改善する能力も限定的にしかないか、あるいは全くない自治体
- ・ 業績の低い自治体—業績分類において常に最下位の集団に位置していて、改善する能力も限定的にしかないか、あるいは全くない自治体

この白書の第1部第3章では、自治体監査委員会がどのようにして、この4分類を決定するかを説明している。その決定過程には、自治体のガバナンス評価が含まれているが、

この評価では、自治体の財政運営能力が高いかどうかが重要な事項となっているのである。

前節で提示した裁量権と責任の拡大とは、全自治体を対象とした改革である。業績の高い自治体には、さらに、以下の裁量権拡大が付与され、努力の見られる自治体には、地方公共サービス合意の達成を通じて同様の権限が付与されるものである。

- ・ 学校に対する補助金を除いて、使途を特定していた補助金を包括的目的の補助金として交付を受けることのできる権限。したがって、当該自治体に対して、以後は、政府が当該補助金の使途を指定するようなことはなくなる。
- ・ 全サービスを対象にして、外部との取引行為をできるようにする裁量権の拡大
- ・ 罰金収入を使用する裁量権の拡大

こうした裁量権の拡大に加えて、さらに、外部検査を軽減すること、ベストバリュー見直しのプログラム策定において裁量の余地を拡大すること、策定が義務付けられている計画数を削減することである。

業績の低い自治体は、それぞれ問題点を抱えている。こうした自治体に対して財政的なペナルティを課したり、財源を剥奪したりすれば、その問題点を悪化させることになるので、そうするつもりは政府にはない。政府のしたいことは、成功を褒め、成功に向けての動機付けを行うことであって、失敗を咎めることではない。特に、財源を剥奪するようなことをすれば、当該自治体のサービス利用者や納税者にペナルティを与えることと同じことになるからである。しかし、業績の低い自治体は、サービスを向上させたり組織運営を強化させたりすることに重点的に取り組む必要がある。こうした自治体が、取引行為のような付加的なサービスに力を振り向けるようなことは改善にならないし適切なことではない。また、今後予定している借入金に関する裁量権拡大や財政的柔軟性の向上について、裁量権や柔軟性を活用できないような自治体には認めていかない方針である。

改革をどう進めるか

地方財政制度の変更は、混乱を招く恐れもある。ある制度変更が、国の視点ではどこから見ても正しいと考えられ、しかも、より公平な成果が望めるとされていても、個々の自治体や利害関係者の視点からは、正反対の不公平な影響があり得るのである。どの制度変更も、このような悪影響が必ず最小限になるように財政制度改革を進めていかなければならない。制度移行の際に税の減免をすれば、家屋再評価によるビジネス・レイトやカウンスル税の納税通知額の急増を緩和することができるだろう。また、補助金の算定に使われる数値の乱高下も、当該数値に上限と下限を設けることで防げる。しかし、制度変更においては、注意深く進めることが必要であると政府は認識しているのである。

地方財政改革におけるさまざまな提案を、どのような順序で解決していくかを考えたときに、個々の提案事項について以下の3つの質問事項を用意してみた。

- ・ より良いサービスを提供するという全般的な達成目標、すなわち、国の目標値を達成し、地方の優先課題を解決し、費用対効果を高めることについて、当該提案事項は、どのように貢献するだろうか。

- ・ 当該提案事項によって、より良いサービス提供ができなくなる、あるいは、できにくくなるとしたら、どの程度だろうか。
- ・ 当該提案事項は、他の地方財政改革に関する提案事項とどのように関係しているだろうか。

この白書で提示された改革の多くは、地方自治体の最前線のサービスを向上させることには、ほとんど寄与しない。その例としては、ビジネス・レイトについて暫定的に税額減免制度改革をすること、カウンスル税の納税通知書を明白にすること、どこの省庁にも属さない公的機関による評価裁定を管理的に支援することはサービス改革とは無縁である。こうした独立した改革提案は、個々のタイムテーブルに従って進めることが可能である。しかしながら、サービス提供に重大な影響をもたらすと考えられる改革提案として、次のグループがある。

第1のグループは、**経常補助金制度**に関する改革である。適正な資金量を保障することは、サービス向上のための必要条件である。補助金は、より必要な事項から順に配分されるべきものであり、だからこそ、補助金の効果は大きいのである。これが、過去の支出に基づいて配分されているようであれば、そうした補助金制度はサービス向上の要請に堪えることができないのである。一方、補助金制度は緊急に取り組むべき優先事項であると言っても、準備と協議にじっくりと時間をかけて臨むべきである。したがって、現行の補助金配分式は、2002年度まで固定しておき、新しい配分方式は地方政府との協働のもとに策定を着手し、2003年度には算定補助金を交付できるように進めていく。その後は、2004年度と2005年度の算定式を固定する。さらに行おうと考えていることは、使途特定補助金と一般補助金のバランスを変更して、地方自治体の地域の優先課題を解決する能力を削ぐことなく、国の目標達成を模索する必要があるということである。一般的に、緑書における提案に取り組む際には慎重にバランスを測りながら進めることが必要であり、そうすれば、提案による改革がもたらす透明性の向上が期待されるというのが緑書への回答者の考え方であった。

政府の取組

財源配分を大きく変化させるのに、迅速で簡単に行なう方法などないものと政府は考えている。しかし、政府が明らかにしなければならないのは、長期的にはどんな改革に取り組むのか、より迅速に進めるためには、あまり急進的でない取り組みとして何があるのか、という点であろう。地方政府に関する取組方針については、後段を参照されたい（財源配分の項の最終段落とその前の段落を参照）。

政府統制をどうするかという課題こそ、財源配分よりも早急に取り組むべき課題であると政府は信じている。あまりにも多くの政策意思決定に関する責任が中央政府の官僚に集中しすぎていると政府は考えているところである。キャッピング制による経常予算に対する政府統制と、起債許可による資本支出に対する政府の統制との組み合わせによって、自治体の財政上の裁量権は剥奪されてしまい、残されていたのは、政府が決定した予算上限

額の中で歳出の優先順位を決定する程度のことだけであった。現政権は、すでに、キャッピング制を廃止している。さらに、起債許可制度の廃止も約束しているところである。問題は、「次に何をすべきか」ということである。

財源の使途を特定するのは、自治体の裁量権を狭める統制手段のひとつである。使途が特定されてしまうと、自治体が地域の優先課題に応答したりカウンスル税を増額したりする力が殺がれてしまうのである。したがって、政府にとって真に優先性が高い課題であって、アウトプットやアウトカムを特定することによるだけでは政策目標が達成できないような場合を除いては、使途を特定することは止める方針である（使途特定補助金の項の第1段落から第5段落までを参照）。

第2章 財源配分のバランスと統制のバランス

出発点

1990 年まで、地方税(居住用資産レイトと非居住用資産レイト)の歳入に占める割合は 50%を超えており、国からの移転財源は 50%未満であった。1990 年にビジネス・レイトが国有化されてから、財源のバランスが変化して、地方税の自治体歳入に占める割合は、50%から 25%へと減少してしまったのである。国からの移転財源(ビジネス・レイトも含む)の歳入に占める割合は、今や、ほぼ 75%であり、地方税は 25%程度なのである。

1990 年以降、中央政府と地方政府との関係に、さまざまな変化がもたらされている。1990 年、保守党政権によって、資本支出に関する政府統制が著しく強化された。自治体のカウンスル税の上昇を制限してしまう権限が政府に付与されたのが 1984 年であり、この権限は、1993 年に、さらに強化されている。この権限の行使は、次第に、キャッピング制度の形を取るようになっていった。キャッピング制度の下では、ときの政府が、自治体の予算策定前に次年度予算の伸び率として許容できる最大率を提示したのである。

現在の政府のもとでは、キャッピング制度は廃止されており、カウンスル税を増額するかどうかは自治体が決定することだという原則が再度確立されている。しかしながら、この政策目的を達成するために、現政府は、政府資金がどのように使われるかという点について介入主義を強めているのである。經常会計の面では、一般補助金の伸び率に比べると、使途特定補助金の伸び率の方が急激に伸びている。資本会計では、追加起債許可額と使途特定補助金の形式で行われる財政支援の方が、基本起債許可額よりも急激に増加しているのである。

緑書の主張

緑書では、地方自治体の裁量権と責任の拡大の必要性が強調されている。そして、借入金やビジネス・レイトの上乗せや使用料・手数料などに関する自治体の意思決定を強化するために、特別に提案をしているのである。しかしながら、緑書の見解に欠けていたのは、財源配分のバランスを変えるという視点である。

緑書では、新たな教育財政制度について、選択肢を提示している。その中には、全ての教育に関する財源は、他の分野の財源と切り離すという考え方も含まれている。しかし、より望ましくは、どの程度の財源を教育に充てるのか、その財源を、どのように各校に分配していくのかの決定は地方自治体の裁量に委ねるべきであるということを明確にしている。一方で、政府は、教育財政に関する透明性を促進しようとしている。こうした取り組みを可能にするために、学校に対する財源とその他の地方行政サービスに対する財源とを峻別すること、さらに、学校への補助金を算定する式の中に児童生徒に関する事項を盛り込んでいくことに着手する。そうすることによって、歳出見直しにおける政府の意思決定から始まり、個々の学校予算の策定まで、どのように連関しているのかが、地域の教育に関係する人々にも理解できるようになるだろう。

緑書に対する意見

キャッピング制の廃止については、ほとんどの回答者が歓迎をしており、緑書で提示した他の提案についても同様であった。一方で、使途特定補助金の増加に関する懸念が寄せられている。また、第2部第1章で指摘したことだが、自治体が財政的な裁量権と責任を拡大するには、財源配分のバランスを変えなければならないこと、すなわち、政府からの財源移転を減らして、地方税源を増やさなければならないと考えている回答者もいた。この点で、ヨーロッパ地方自治憲章では、財源配分の変化を求めていることに言及している回答者も見受けられた。地方政府協会は、地方自治体の財政的自主権全般に関する問題点を調査するための委員会を設置すべきであると意見を述べている。

教育財政については、意見がさまざまであった。学校関係者の多くは、政府から学校に配分されている財源が増加しているといっても、当の学校には行き渡っていないのではないかと疑念を相変わらず抱いており、学校に対する政府補助金は、全部、使途特定にすることが望ましいという見解である。学校に対する財源とその他の行政サービスの財源とを峻別することについて、自治体が支出の優先順位を決定する自由を政府が侵害することになりはしないかと心配している自治体もあった。

政府は、緑書で提示した道筋に従って、教育財政の改革を進めていき、教育予算編成の全段階で、より透明性を高めていく。こうすることで、学校への補助金算定に新しく使われる基礎数値である生徒数の認定がどのように行われたかを学校関係者にわかるようにして、政府の歳出見直しに始まり個々の学校予算が生徒数の認定を通じて連関していることも理解できるようになる。

財源配分のバランス

政府は、財源配分という問題について、これまで3回の機会に見直しをしてきた。まず、1998年の白書、次に、環境・交通・地域問題委員会の報告書「地方財政」への回答、そして、この白書の準備のときである。それぞれの機会において、財源配分の問題と政府統制の問題とは別に扱うべきであると政府は結論づけてきている。

以下の表では、今年度、イングランドの地方自治体の予算における財源配分のバランスが示されている。大まかに言えば、ビジネス・レイトの再配分額も含めると、政府補助金は、地方政府の経常的支出に充てられる歳入の4分の3を占めており、カウンスル税は4分の1となっている。近年、この比率はほとんど変化をしていない。

現行の国税と地方税の配分バランスは、地方自治という観点では逆効果となっていることは常々議論されてきているものの、この見解に対する確固とした証拠もなく、一方で、どの程度のバランスにしていけばよいかというコンセンサスもないのである。

2001 年度予算	(10 億 £)	(%)	一般補助金	(10 億 £)	(%)
一般補助金	40.247	65.7%	歳入援助補助金	21.086	34.4%
使途特定補助金	5.292	8.6%	SSA 減少補助金	0.003	0.0%
政府補助金計	45.539	74.3%	警察補助金	3.798	6.2%
カウンスル税	15.244	24.9%	ビジネス・レイト	15.137	24.7%
基金繰入金	0.479	0.8%	近隣再生基金	0.200	0.3%
自主財源	15.723	25.7%	ロンドン庁一般補助金	0.023	0.3%
合計	61.262	100.0%	合計	40.247	65.7%

財源配分のバランスを、なぜ地方自治体が気にするかといえば、「歯車効果」に大きく関係しているからである。ある自治体が、その財源の4分の3を政府からもらっているとすると、歳出予算が1%増額するとカウンスル税を4%増加させる必要がある。もしも、この自治体の歯車効果がもう少し低くなっていれば、それほど痛みを伴わずに歳出を増やすことができるだろう。歯車効果に関する政府の見解は次のとおりである。

- ・ 歯車効果も、時として、利点があることがある。特に、地方税を増額するのではなくコストを下げるような行為を促進することによって、自治体は財政力を高めることができるのである。
- ・ 政府補助金を削減されたり補助金交付額が現行のサービスを維持するのに必要な額を下回っていたりした時期には、歯車効果が真の問題を惹き起こしていた。しかし、現労働党政権が補助金総額を増額し、さらに、補助金額に上限と下限を設定した結果、今日では、歯車効果の真の問題に直面している自治体は全くなっている。
- ・ 地方自治体にとって、適正な歯車効果のレベルというものは、明確には存在していない。仮に、そういう「適正な」レベルがあったとしても、イングランドの全自治体に、そのレベルが適用できるわけではない。中には、課税客体の数と規模が他の自治体に比べて少ないとか、サービス提供コストが高くかかるなどの理由から、常に多くの補助金を必要とする自治体もあるだろう。

さらに詳細な分析を進めようとするれば、担当大臣と地方政府の幹部職員を含む高い水準のワーキング・グループをつくって、これまでの状況を検証し改革案を見直すなどといった財源配分に関するあらゆる面を検討していくことになるだろう。

財源配分のバランスを大幅に変えていくことは、性急に、また、安易に取り組めるような問題ではないと政府は考えている。特に、納税者の意見を尊重することと、財政改革が公共サービス改革の足を引っ張らないようにすることとを考慮すれば、なおさらのことである。とは言うものの、長期的にはどんな改革をしていくのかについて、明らかにしておく必要がある。また、より迅速に改革を進めようとするれば、あまり急進的でないやり方があるのかも考察する必要がある。

統制のバランス

政府の考えるところでは、統制のバランスの方が財源配分のバランスよりも、さらに深刻で急を要する課題なのである。

今国会における政府の優先課題は、より良いサービスを提供するということを第1章で強調した。国民もこの考えには共感するところがあるだろうと信じている。たとえば、全国的にサービスの向上が必要な分野については共感を得よう。つまり、教育水準を向上させること、医療の質を改善させること、犯罪と犯罪による脅威を減らすこと、などである。しかし、一方で、国民は地域の優先課題についてなんらかの改善策が講じられることも期待しているのである。たとえば、疲弊した中心市街地や住宅地域への対処、落書きの清掃、犬の糞やゴミの処理、街路やオープン・スペースの安全化策、などである。納税者は地方自治体のサービスへ多額な投資をしているのだから、その見返りとして国の優先課題と地域の優先課題の双方の進展を期待する立場にあるのである。また、良好な地方財政システムを構築するという重要な取り組みによってこそ、国と地域の優先課題を地方自治体が立ち向かえるようになると考えられる。

キャッピング制を廃止することで、政府は、地方自治体の財政的裁量権を拡大している。この白書における提案の多くは、地方自治体が地域の優先課題に応答できるように裁量権を拡大することを意図したものである。資本財政改革、ビジネス改革特区、使用料・手数料設定の自由化、罰金収入を留保したり再投資したりする裁量権の拡大など、すべて、その良い例であろう。しかし、一方で、自治体の経常予算の中で、国の優先課題と地域の優先課題に対する支出のバランスをとる方法を模索する必要もあるのである。

使途特定補助金

労働党が1997年に政権の座に就いた時、使途特定補助金が全補助金に占める割合は5%であった。2001年度には、12%になっている。2000年度の歳出見直しによれば、2003年度までに、この割合がさらに15%まで上昇する見込みである。

使途を特定するというのは、変革をもたらそうとするのに、今でも重要な手法である。たとえば、これまでは無視されてきた地域に十分な資源を振り向けたいという自治体や学校側の意図を実現しようとするようなときである。しかしながら、使途特定補助金が増加していくことは、中央政府と地方政府との間に懸念をもたらすものとなる。言うのは、使途特定補助金は、他の問題をもたらす可能性があるからである。すなわち、使途を特定してしまうと、自治体が地域の状況に合った政策に支出決定できる裁量権を損ねることになりかねないからである。また、使途特定補助金には、取引費用が高くなるという問題もある。特に、補助金交付に至るまでに、計画書を作成したり入札を行ったりという作業がある場合はなおさらである。また、他の問題として、パートナーシップや地域からの発議を妨げる点も指摘できる。本白書で提示している新たな業績フレームワークでは、より成果を重視したサービス提供を行うことが求められているから、これが実施されていけば、使途を特定した財政移転の必要性も少なくなってくるであろう。

政府は、地方自治体に対する使途特定補助金全てについて見直しを行った。補助金の中

には、使途を特定する意義が明確であり、地方自治体にも歓迎されているものもある。しかし、この章で述べた手法を講ずれば、地域に関する支出の意思決定を行うのに最も適した立場の者、すなわち地方自治体の手に戻すことができるようになるだろう。コストに関する不均衡が生じている場合には、地域特定補助金によって解決できるだろう。ある特定の政策分野において十分な取り組みを進めようとする場合、地方政府だけに任せているわけにはいかない分野、たとえば、他者への給付などに使途特定補助金は限定すべきである。歳出見直しの結果、新たな使途特定補助金は、今後、以下の要件を全て満たしているかどうかを検証することが求められるようになるはずである。

- ・ 地方自治体に、当該の資金を特定の目的に使用するよう求めるのに、合理的な理由が存在すること
- ・ 達成をしようとするアウトカムやアウトプットではなくて、インプットを問題にしていること
- ・ 終期や終了の条件を定めていること
- ・ 当該使途特定補助金によって行われるサービスが、真に政府の優先政策であること
- ・ 小規模事業の試行のために、当該使途特定補助金制度以外には、他の資金の当てがなないこと

政府は、全ての使途特定補助金を見直していき、できる限り早いうちに、廃止していこうと考えている。歳出見直しを通じて、使途特定補助金は新規であろうと継続であろうと綿密に点検をしていき、歳出見直し期間中に、全部の使途特定補助金が上記の要件を満たしているかどうかを確認していく。警察に対する補助金の仕組は他の補助金とはやや異なっているために、上記の検証過程とは異なる方法で確認をしていく。

高い業績の自治体(政府の優先政策分野で高い業績をあげ、なおかつ、どの優先政策分野においても低い業績の分野が全くなく、かつ、今後も向上する可能性が示されている自治体)は、政府の目的を達成することが確実のものとなっている。その見返りとして、その信頼に応えるためにも、政府は、当該自治体が妥当と認める場合に限り、学校への使途特定補助金を除いて、使途特定補助金を地域特定補助金に変えることのできる権限を認める予定である。この権限は、第3章で述べる地方公共サービス合意を通じて認められる裁量権の拡大を超える権限の拡大であるだろう。使途特定補助金を削減していくことは、この白書における目的である、自治体に革新性を示す余地を与えること、地域の環境に適合した方法で自治体が応答し、より実効性のあるリーダーシップを発揮することに即した改革であろう。

教育財政

教育のように重要な分野について、現政権は、これまでの政権よりもさらに厳しく地方自治体を統制してきた。それはそれで正しい行為であったのである。子どもの教育の質を向上させることは、本来、重要な目的となっているものである。また、国の経済的・社会的目標の達成にも大きく寄与する。政府は、第一に、アウトプットとアウトカムとに注力

をしてきた。GCSE の点数、キー・ステージのテスト結果、数的処理能力、言語処理能力には、挑戦的な目標を設定している。しかし、政府が関心をかかなり抱いているのは、教育サービスの提供の仕方であり、財源の使い方である。以下のボックスの中には、地方自治体の教育財源の使い方について政府が介入をした事例とその介入理由とが示されている。

教育支出への影響

政府は、選挙のときのマニフェストにおいて、国民所得に対する教育支出額の割合を増加させることを公約としている。地方自治体が、標準支出査定額(Standard Spending Assessment: SSA)の教育費の増加に応じて教育支出を増加させない限り、この公約の実現はできない。教育技術大臣は、この点に関して、書簡で要請を行っている。

政府としては、学校に行くべき補助金は学校に配布され、その他の分野の補助金と区別されることを強く望んでいる。これまで、政府は、自治体の教育予算のうち、どのくらいの比率が学校に交付されるべきであるかという目標値を設定している。そして、その目標を達成しなかった自治体名を公表している。

かつては、無視されてきた分野がいくつかある。その中には、数的処理能力と文章理解能力の水準を向上させること、音楽と他の実技科目の教育、教師の職業能力開発が含まれている。使途特定補助金を活用することで、こうした分野にも適切な関心がよせられるようになってきている。

教育においては、国の目標を達成することと地域の優先課題に対処することとの間に、緊張関係が生ずることがある。政府が、標準支出査定額の教育費を増加することで自治体の教育予算を増加させようと圧力をかけることで、自治体は、カウンスル税を増税するか、他のサービスの予算を減額するかを選択を強いられていると、地方自治体は主張している。しかし、政府が正しい制度設計を進めて、仕事の仕方も新しくしていくことを確約した今では、中央政府による意思決定は減少して、地域の意思決定が大きくなってきている。新しい教育補助金制度が、この問題に対して解決の道を提示するものと確信している。

教育への財政援助の大部分は、これまでどおり包括補助金によるべきであるという結論を政府は出している。したがって、教育に対する財政支援がすべて使途特定になるわけではない。また、地方自治体がその予算を決定することのできる裁量権を剥奪しようとも考えていない。しかし、新しいシステムがどのように機能するのかについては監視しなければならない。さらに、特別な状態が生ずれば、担当大臣がいかなる場合でも決定することのできる水準で、地方自治体に対して学校に配布されるべき予算額を指示することのできる権限を留保する。

新しく導入する補助金制度では、学校に対する補助金と、地方教育機関が担う学校以外の責任業務への補助金とを峻別することになるだろう。学校補助金の算定式の基本は、生徒一人当たり単価であり、それに加えて、地域が窮乏しているなどの問題を抱える自治体や教職員の採用や維持に高いコストがかからざるを得ない自治体に対しては、この単価に上乗せをするというものである。生徒一人当たり単価というのは、政府補助金額の単価と

いうよりも、支出水準に応じたものである。この方法の重要な利点としては、重要な利害関係者たち、すなわち、学校理事会の理事、校長、教師、父兄が、歳出見直しから始まり個別学校の予算額決定に至るまでの過程を、補助金交付の新システムを通じてはつきりと把握できるようになることが挙げられる。

補助金額決定の過程をどのように把握するか

ステップ1：歳出見直しの最終段階で、政府は、イングランドにおける全初等学校に対する児童生徒一人当たり単価の新数値を公表する。

ステップ2：地方自治体は、カウンスル税と全サービスに対する歳出予算額を決定する。

ステップ3：地方自治体は、全歳出予算額を、教育とその他のサービスに配分する。

ステップ4：地方自治体は、教育予算を、小学校予算、中学校予算、その他教育予算に配分する。他の事項が同じであれば、小学校児童数 5000 人の自治体の小学校予算は、 $[5000 \times \text{児童一人当たり単価}]$ の式によって算定される。

ステップ5：地方自治体は、小学校予算を、地域ごとに公正だと認められた算定式によって、個別の小学校に配分する。児童数 200 人の平均的な小学校の予算は、 $[200 \times \text{児童一人当たり単価}]$ の式によって算定されるが、学校ごとの条件によって、この数値は大きく異なることになる。

上のボックスでは、小学校児童数を基にして、どのように予算が配分されていくかという道筋を示している。理解を簡単にするために、事例の自治体は窮乏していないと仮定し、すなわち、上乘せの支給はないと仮定している。学校理事会の理事、校長、教師、保護者たちは、自らの学校が自治体から配分される予算をまず見てみる。児童数 200 人であれば、児童一人当たり単価の 200 倍にあたる額の予算が平均的には配分されるはずである。この数値とかなり異なる額であれば、その理由を解明してみる。全ての小学校予算は、国が定める児童一人当たり単価に依拠して決まっているはずであるが、地域的に公正になるように決めてある配分式によって、他の学校よりも配分額の多くなる学校があるかもしれない。あるいは、額の差は、むしろ、ボックス中、ステップ 2、3、4 の過程にある可能性もある。

新制度の目的とは、地域の環境条件に照らして、ステップ 2 から 5 において、地方自治体が正当だと考えるとおりに意思決定をすることのできる裁量権を認めることにある。しかし、地方自治体は、ステップごとにおける意思決定の理由を明確に説明する必要がある。そうすれば、学校もその理由を知った上で不満であれば異議申し立てをすることができるからである。また、この意思決定の説明は、利害関係者にも行うべきであろう。ステップ 4 と 5 について、地方自治体は個別の学校に意見を聴くべきであり、同様に、ステップ 2 と 3 については、地域住民の意見を聴取すべきである(第 2 部第 6 章「公聴」の節参照)。

新制度は、これまでよりも透明性が高く、地方自治体の決定に対して地域の人々による精査が行いやすいから、政府が地方自治体に対し、教育予算の総額を指示する必要もなくなり、学校と学校以外の教育予算を分けるよう指示することも必要なくなるのである。政

府は、新しい補助金制度についても、見直し作業を継続していかなければならない。新しい補助金制度が、政府の望むように機能してくれれば、教育にどのようにお金を使うべきかということについて担当大臣の介入も少なくなって政府の考えに合致するようになるだろう。

【訳注】

第 2 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
使途特定補助金	・ 歳出見直し白書の公表 ・ 歳出見直しにより判明した、地方自治体に対する経常補助金・資本補助金のうちの使途特定補助金の規模等詳細に関する報告書の公表	・ 完了 ・ 完了
財源配分のバランス	・ 財源配分のバランスに関する詳細事項の公表	・ 実行中

第3章 一般補助金の今後の進め方

出発点

国による地方自治体向けの補助金としては、伝統的に、一般補助金と使途特定補助金という2種類がある。使途特定補助金とは、特定の目的を遂行するために交付されるものであり、一般補助金は、地方自治体のいかなる活動に充当してもよいものである。

経常補助金の配分制度では、400億ポンドの一般補助金を432自治体に配分しており、自治体ごとの配分額は、自治体の条件によって大きく異なっている。その配分対象は警察や消防を担当する自治体から、カウンティや地方圏ディストリクトや一層制自治体におよんでいるし、インナーシティにも郊外都市にも、小規模のタウンや地方圏における過疎地域にも配分されていて、繁栄している地域か疲弊している地域かを問わない。

一般補助金は、「標準支出査定額(Standard Spending Assessment: SSA)」を基礎とした複雑な算定式群を使って各自治体に配分されている。警察費にかかる標準支出査定額は、警察補助金の算定式と同じ式を使って算定されていて、この式は、内務省による警察責任を反映したものとなっている。各算定式の目的は、サービス提供のためのコストの差異と自治体ごとに決定するカウンシル税の額の差異を反映することである。標準支出査定額の制度は、ここ10年間にわたって採用されてきており、同様の制度は、1970年代半ばから使われてきている。

政府も地方自治体も、標準支出査定額の制度に疑いない自信を持っているわけではない。1999年に実施された詳細な意向調査は、地方自治体ではほとんどの職員が標準支出査定額を理解していないと考えており、その公正さにも疑念を持っていることを示している。

緑書の主張

緑書で述べていることは、補助金の配分において、算定式が一定の役割を今後も担うことになるであろうということ、そして、標準支出査定(SSA)システムの弱点がいくつか浮き彫りになった結果、算定式を基礎とした配分システムには限界があるということを強調している。そして、算定式を補完する2つの方式を示している。ひとつは、補助金の決定に、当該地方自治体の総合計画を考慮することであり、これによって、地域の歳出に関する考え方や将来計画が反映されるようになる。もうひとつの方式として、特定の自治体に向けた補助金があるが、これは、追加需要が生じた自治体に対して交付するものであり、使途を特定していない補助金である。また、地方公共サービス合意は、サービスの向上を促すための財政面と財政面以外のインセンティブを提供するものと位置付けられる。

緑書では、予測可能性と安定性を強調しており、具体的には、算定式によって導き出される補助金の増加額について、上限と下限を設定することを提案している。このことにより、補助金の増加額は予想可能な範囲に収まることになる。また、緑書では、算定式を凍結することが補助金配分システムでは当然のことになるのではないかと考えており、毎年算定式を改定するのではなく、歳出見直しのサイクルに合わせて2年か4年ごとに改定することとしている。さらに、現在で3年間凍結している補助金算定式を、さらに2002年

まで延長することについて、意見を求めているところである。

緑書に対する意見

ほとんどの自治体の認識としては、一般補助金の配分システムでは、算定式が重要な要素となっているものの、算定式にすべて依存することが正しいとは考えていないというものである。

過半数の自治体が、自治体の総合計画を補助金額の決定において考慮することに反対している。その主な理由としては、自治体の歳出予算について一定の見解を抱いている閣僚が補助金配分額の決定に加わるのではないかと懸念があるためである。そうなれば、地域の民主的なアカウンタビリティが果たせなくなってしまうのではないかと回答者は考えているのである。

政府の取り組みとして回答者が歓迎しているのは、予測可能性と安定性を高めたことである。ほとんどの回答者が、上限と下限の導入に賛同し、補助金算定式の凍結が、これからもずっと一般補助金の配分システムに定着することにも賛成している。学校補助金の配分方式には、学校からも自治体からも一般的には賛同が得られてはいるものの、現行の標準支出査定算定式の凍結を延長しようとする点については様々な意見が寄せられている。学校側の主張としては、学校補助金算定の新しい取り組みが、2002年度の教育予算配分に適用されることとしているのに対し、地方自治体の大半が、当該取り組みを2003年度以前から導入することは現実的でないとしている。

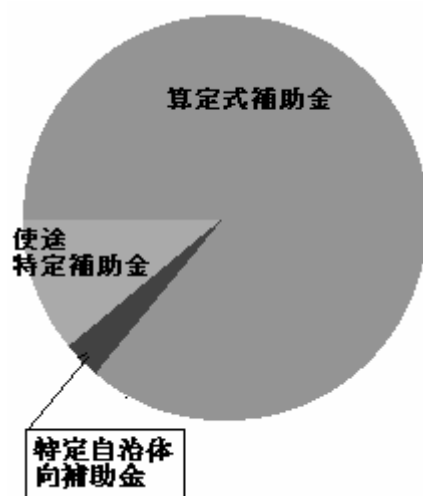
政府の取り組み

政府は、一般補助金制度の改革が、緊急を要する優先課題であると理解している。すでに、政府補助金と資本投資への財政支援とを増額することで、自治体がサービスの質と効率性を継続的に向上させることができるように財政面から支援をしているところである。こうした方針は、政府資金を必要とするところに配分するための経常補助金配分システムを、さらに公平で安定したものにするすることで、より強化されていき、効果も高くなると考えられる。現行の標準支出査定算定式には、根本的な弱点があると政府は考えている(次の「標準支出査定額の問題点」を参照)。この弱点のうちのいくつかは、新しい補助金配分算定式によって回避できるものと信じている。しかし、算定式を基礎とする配分方式には限界があるということは明らかであろう。したがって、一般補助金の配分においては、算定式に全面的に依拠することはないだろう。

重要なことは、補助金算定式に全面的に依拠してしまうと、個々の自治体の置かれた状況や今後の希望を考慮したり、業績の向上に向けたインセンティブを与えたりすることができなくなってしまうということである。こうした点は、算定式を基礎としたいかなる補助金配分システムにも避けがたく存在する限界なのである。そして、補助金を配分するのに、なぜ算定式のみに頼ってはならないかという主たる理由でもある。と言うのも、一般補助金制度というのは、地方自治体がより効率的になることを促進していかなければならないものだからである。

緑書で提案したように、政府は、経常補助金を3つのカテゴリーに分類する方向で改革を進めようと考えている。以下のボックスでは、これら3種の補助金の関係を示している。

使途特定補助金 ：特定の目的に対して充当ができる補助金	
一般補助金 ：使途については条件のない補助金	
特定自治体向補助金 ：算定式補助金とは別の仕組みで配分される補助金。交付に際して、妥当性があるかどうかを検討することになる補助金。	算定式補助金 ：補助金算定式によって、全自治体対象に配分される補助金であり、その配分増加額に上限と下限が設定される補助金。



政府として、地方自治体の総合計画を補助金の配分に勘案する予定は今国会中にはない(次々節「個々の自治体の計画を考慮すること」を参照)。この取り組みに対する反論の中には、誇張や誤解もあると政府は考えている。しかし、地方自治体の予算に対する政府の判断では、地方政府を管理するよりもエンパワメントするという政府の考え方とは相容れない状況である。

先述したように、経常補助金の配分システムの改革は、今国会における緊急かつ優先的な課題である。が、その準備と協議には適切な時間をかけなければならないと考えている。したがって、3年間にわたって凍結する算定式の凍結期間を2002年度まで延長することを7月に発表したところであり、新しい補助金算定式は、2003年度の補助金額決定のときに導入されることになる。

標準支出査定額(SSA)の問題点

新たな補助金システムを構築する際には、現行のシステムのどこがよくないのかを明らかにする必要がある。標準支出査定額の各費目の算定式には、それぞれ多くの問題点がある。政府の見解では、さらに、根本的な問題点があると見ている。

第1に、標準支出査定額(SSA)は、「歳出需要」を測定の尺度としている。これが、そもそもの誤解を招くもとである。個々の自治体が、個別のサービスについて、どの程度支出すべきかどうかということなど、政府が示すことはしない。政府の真意は、標準支出査定額は政府補助金を配分するための手段にすぎないということである。そして、政府補助金では不足する額を、自治体ごとにカウンスル税で補充するということである。歳出額を決定するときには、中央政府も地方政府も、歳出すべき額がどの程度あるかという見積もりと同様に、その歳出に充当する財源が充分あるかどうかということを検討する。新しい補助金制度を設計する際には、補助金配分式の位置付けをどのようにするかということ、より明白にする必要がある。

第2に、毎年変化するデータに完全に頼って算定式を策定すれば、補助金の年度ごとの変化が予測できなくなってしまうだろう。たとえば、総人口や手当受給対象者数に、予期しがたい大きな変化を経験したことのある自治体もあろう。また、利率の変動は、比較的小さいものでも、標準支出査定額の資本財政費の基礎数値に驚くほどの変動をもたらすこともある。こうしたことが、使用されるデータについて常に論争を引き起こしているのである。

もちろん重要な点は、算定式の存在するところにはデータが必要なのであって、入手できるデータの中では最良のものをを用いるべきであるということである。最良のものとは、データとして独立して求められたものであり、どの自治体にも適用できるようなものである。しかし、データは、どのようにそれを使用するかという点も、重要なのである。どうすればよいかと言えば、単年度の数値によるよりも、算定式においてデータの傾向を活用していくことになるだろう。しかし、データと算定式の変更による不安定性を解決する主な方法は、下限値と上限値を導入することであろう。

第3に、標準支出査定額の算定式が、住民にわかりづらいということであり、議員や他の利害関係者として例外ではないことである。算定式の中には複雑になりすぎているものもある。その理由として、見せかけ上正確であろうとしたり、住民全般に提供するサービスの相対的成本とは明らかに関係のない要素が含まれていたりするからである。新しい補助金算定式を設計する主な目的は、できる限りわかりやすいものにするということである。

第4に、地方自治体は、その全業務において、「事業をするコスト」と同じように「組織を存続させていくコスト」が必要である。地方自治体が地方自治体であるための最低限で不可避のコストが必要なのである。例として、選挙費用、議員歳費、財政運営のための費用、ベストバリュー見直しのための費用などである。そのほか最低限かつ不可避の費用として、地方自治体の計画部門経費、教育機関の管理経費、あるいは、地方自治体の商工事業部の管理経費や図書館経費などであり、こうした費用は、自治体の規模に関わらず生ずるものであり、現行の標準支出査定のシステムでは、特に把握されることのないものである。

最後に、特に大切な事項として、算定式が、個別自治体の支出レベルを回帰分析するという統計的手法に大きく依存しているということである。そのために、自治体が現状直面している需要を歳出額として把握することよりも、歳出の過去のパターンをなぞること

なってしまうのである。この課題は特に重要であり、この機会に十分に議論しておくべきであろう。なぜならば、標準支出査定システムの公正さに関する批判の多くは、この議論が根底にあるからである。

緑書で指摘しているように、各サービスの支出が自治体ごとに大きく差があるのは、それぞれ異なる次の3つの理由によるものである。

- ・自治体というものは全て、税収と歳出額との適切なバランスについて政治的に決定しなければならないということ。
- ・自治体によっては、他の自治体に比べると効率的に仕事をしているところがあること。
- ・個々の自治体のコントロールを超えた要因があるということ。たとえば、給料水準が地域間で異なること、廃棄物収集のようなサービスでは、過疎地域のサービス提供ではよりコストがかかるということ、疲弊した地域に住む人々には、地方自治体の様々なサービスにおいて、より多くの支援が必要であるということ、などである。

標準支出査定額では、上記の最後の要因群を特定しようとしている。その前提は、地方自治体ごとのサービス提供量と、ある変数との間に強い相関があれば、この変数がサービス提供に係るコストに対して影響を及ぼしているという事実があるというものである。事実上は、自治体の政治的姿勢や効率性の差異が不特定に現れるものの、「標準支出査定額算定のシステム上のノイズ」として無視し得るという前提を措くわけだが、残念ながら、この前提はきわめて疑わしいのである。1991年には、多くのインナーシティの自治体が高い支出をしていたが、これは、サービス提供に係るコストが高いということよりも、むしろ、政策的な選択によるものであったし、また、著しく効率の悪い自治体もいくつか見受けられたのである。相関分析によって、たとえば、人口密度とサービス・コストに相関が認められた場合、こうした要因を選別することになる。が、自治体のコントロールを超えた外部要因と自治体内部の要因とが同じように選別されることになるのである。

たとえ、1991年のサービス・コストを決定づける外部要因が除外できるとしても(はなはだ疑わしいことではあるが)、その外部要因の影響が2001年にも、または2011年にも同じであると言える理由はない。補助金算定式によって算定されるサービスも、すべてが変容し続けている。現代の消防サービスでは、10年前に比べて、防災に対してはるかに大きな重点を置いているし、現代の高齢者介護では、自宅生活における介護がより重要であるとしているのである。また、サービスの外部委託の導入で、サービスの調達方法が変化してきているし、情報技術(I T)の発展はサービスの提供方法を変化させている。

政府の結論は以下のとおりである。

- ・一般補助金の大部分を各自治体に配分するのに、算定式を使用し続けるべきではないとする理由は見当たらない。
- ・政府は、算定式がより公平でより理解しやすいものになるよう改正の方向性を示す必要がある。
- ・算定式は限界があることも認識する必要がある。算定式は、補助金を分配するための道具であって、地方自治体の支出すべき額を決めるための無謬の指針などではない。

算定式が基礎としているのは不完全なデータであり、支出せよという圧力があつたことを示すスナップ写真でもある。また、432 の地方自治体それぞれの環境を考慮することなどできない。

- ・ 算定式のみに頼ることはできないから、他の方式も併用して算定式の及ばない部分を補う必要がある。

個々の自治体の計画を考慮すること

緑書に対する意見を受けて考えていかなければならない事項のひとつに、補助金配分の算定式を補完するメカニズムが挙げられる。特に、補助金配分額の決定に際して、個々の自治体の計画内容を考慮すべきかどうかという点がある。緑書に対する地方自治体側の回答を見ると、計画を反映させることに反対の立場が、賛成の立場を7対1の割合で上回っていた。この事実には、政府を十分に納得させる力があつた。なぜならば、補助金制度は中央政府と地方政府との双方が「所有する」べきであると信じているからである。また、緑書への回答を見ると、計画ベースの補助金配分方式の導入には2、3年かかることがはっきりしており、一方で、政府の評価によれば、補助金制度の改正は緊急を要する事項なのである。

優れた推進計画(フォワード・プラン)を策定することは、どの自治体にも重要なことであり(第2部第10章「将来計画」参照)、その策定を求めることは、決して不当な重荷を自治体に追加することではない。緑書で政府が明言したのは、政府に提出される計画の中のいかなる情報も政府は要求をすることはしないということであり、計画の策定が自治体に必須となることはないだろうということであつた。また、計画をもとにした補助金決定が、政府にとって管理不能な重荷を課すとは政府は考えていない。最後に、計画の評価はカウンシル税額案に対する事後的な批判であるという見解を政府は受け入れないし、国の優先事項が地方の優先事項よりも優先するということも政府は考えていない。どちらの見解も、補助金配布額の決定には各省大臣の承認・否認という意見が関係しているという誤解によるものである。正しくは、各省大臣の意見は、各自治体に配分される一般補助金の総額を決定する際の基礎として使われているということである。

地方自治体の計画内容を補助金制度に組み入れていく際に、難しい点とは、各自治体の支出必要額がどの程度なのか、各自治体の支出計画の良い点はどこか、を判定していくことに、各省大臣が組み込まれているという点である。この自治体予算の判定に中央政府が関わるという点は、むしろ、地方自治体の管理というものであろうし、政府の地方政府に対する考え方と相容れないものである。したがって、政府は、計画を基礎にして補助金配分額を決定しないという結論に達した。

特定自治体向補助金と地方公共サービス合意

算定式による補助金配分を補完するために、自治体の計画を考慮するというのではなく、緑書の提案の中では、特定自治体向補助金と地方公共サービス合意の活用を採用することになる。

特定自治体向補助金(TARGETED GRANT)

緑書では、使途特定補助金と一般補助金という旧来の分類を超えて、使途は特定しないが目的は明確にされている補助金を導入することを提案している。97 頁の図（第 2 部第 3 章「政府の取り組み」の節）では、使途特定補助金、特定自治体向補助金、算定式準拠補助金の関係が示されている。成果指向型補助金は、全自治体対象ではなく、限定された自治体に配分されることになり、特定目的を達成する補助金であり、名称も当該目的に関わるものとなるだろう。交付の際には、明確なアウトカムおよび目標値の達成が条件となるだろう。

近隣地域再生補助金(The neighbourhood renewal fund NRF)は特定自治体向補助金であり、政府が示す困窮基準に合致する自治体のみが交付の対象となる。また、交付希望の自治体には戦略的パートナーシップを立ち上げて、近隣地域再生戦略を合意しているというような条件を、当該補助金に付している。しかし、近隣地域再生補助金は、地方自治体の特定サービスに使途を特定している訳ではない。地域戦略パートナーシップと協働して、疲弊した近隣地域のほとんどでサービス水準を向上させるのに最適な方法を自治体を選択しているのであれば、いかなる使途であっても、当該補助金は交付されるのである。

業績達成奨励補助金(performance reward grant)は、地方公共サービス合意における上乗せ目標を達成した自治体に交付されるものである。補助金交付を受けるためには、充足すべき条件があるものの、その補助金の使途に制限は設けていない。

地方公共サービス合意

2000 年 7 月の歳出見直し白書において、政府は、公共サービス合意の取り組みを地方自治体にも拡大するということを発表している。政府はこれまで、20 の試行自治体と地方公共サービス合意について個別に交渉して、その進め方を検討してきており、将来は、カウンティ、単一自治体、大都市圏ディストリクト、ロンドン区の希望する自治体には地方公共サービス合意の取り組みを拡大していく予定である。試行における重要な要素は守られており、さらに、ディストリクトとカウンティとが共同で合意するようなインセンティブを盛り込んでいる。1988 年法による特定補助金に頼り続けるのではなく、地方公共サービス合意補助金はどのような権限において設けていくかという点について政府は模索していく。

地方公共サービス合意の重要な点は次のとおりである。

- ・ 地方自治体は、向こう 3 年間に於いて、予定していたよりも、さらにサービスの向上を求められ、自らもさらなる向上が可能であると信ずる目標値をおおよそ 12 個設定する。この目標値のうち、大半は、2000 年歳出見直しにおいて政府が設定した国家レベルの優先目標に関係するものとする。また、地方公共サービス合意には、ベストバリューストラテジーにおける他者との協議において醸成された地域の優先課題に関係する目標値も含む。
- ・ 自治体は、また、目標値の達成を妨げる要因のうち、政府によって取り除くことが可能であるものを特定する。そして、上乗せした目標値の達成が可能になるように、政

府規制の撤廃と裁量権の拡大を提案することになる。

- ・ 地方公共サービス合意の目標値が達成された場合には、業績達成奨励補助金の交付という財政的報酬を受けられる。12 の目標値全部を達成した自治体には、当該自治体の年間純予算額の 2.5%に相当する業績達成奨励補助金の交付をする。
- ・ 政府は、自治体が新たなイニシアチブに着手するのを支援するために、「呼び水的」補助金を、各自治体に平均して 100 万ポンド交付する。このための資金は、元利償還費用の歳入援助補助金への算入のない起債を設けることで補完することになる。

地方公共サービス合意は、中央政府が個々の自治体と合意をするものである。政府が求める条件は、目標値が十分高いレベルを設定しており、かつ、アウトカムに着目しており、計測可能であるということである。地方自治体が心しておくことは、目標値が当該地域のニーズを反映していること、業績達成のための動機付けである補助金額と政府によって認められる政府規制の撤廃と裁量権の拡大との組み合わせによって、設定した上乗せ目標値の達成が十分に可能であるということである。

今回設定される高いレベルの目標値の達成度を確かめないと、地方公共サービス合意が地方公共サービスの向上にどれほど寄与する制度なのかは、わからない。地方政府も中央政府も、全ての目標値の達成を願っているから、目標値は、挑戦的、かつ、現実的なものになる。しかしながら、試行的に行った合意事項によれば、地方公共サービス合意が優先的サービスの実施を支援するという重要な機能を果たすということは明らかである。地方公共サービス合意は、財源と業績とをリンクさせることで、地方財政制度とベストバリュースtrategyとの連動を図るものであり、業績の低い自治体がサービス提供をしている地域の住民を排除しようとするものではない。目標値の大半が国の優先課題と関係するようにしなければならないという要請は、使途特定補助金の代替策ともなるのである。つまり、各省庁にとって最も重要な目標達成を促進する手法であり、一方で、自治体側にとっては、業績達成奨励補助金をどのように使おうが自由というものである。ここで、地方自治体は、中央政府と交渉するチャンスが得られ、自らの優先課題を特定することになる。また、サービス向上を妨げる要因というものは、多くの場合、実態に対して地方自治体が過大評価しているか、中央政府が過小評価しているかのどちらかであるが、地方公共サービス合意によって、その両面に対する理解が明確になるのである。これまでに政府が進めてきた政府規制の撤廃や裁量権の拡大に加えて、地方公共サービス合意によって、政府が今後、自治体と議論することを確認する事項が数多く認められるようになるだろう。地方公共サービス合意には、地方自治体内と省庁を変革していく大いなる力があると政府は信じている。特に、財政面の変革には言えることである。地方公共サービス合意のための交渉の中でわかったことは、サービス向上の妨げとなっている財政制度として、補助金の使途特定、計画策定の義務付け、過去の補助金の回収に関する規則、罰金収入の取扱が挙げられる。

地方公共サービス合意の第 1 陣は、2004 年 3 月が終了期限となる。第 1 部第 3 章で、地方公共サービス合意の将来像について、政府の計画を述べたところである。政府は、地方自治体と中央政府双方からこの制度が好評であることを受けて、今後は、業績向上をど

のように奨励していくかという点に焦点を当てながら、制度を継続していく予定である。今後は、合意事項の中に、地方の優先課題と政府の優先課題とが上乗せ目標として盛り込まれることを確保するよう、現行制度の主なところは維持していく。また、政府は、当該目標を達成するのに必要な政府規制の撤廃や裁量権の拡大に関する提案を引き続き歓迎していくし、新たに取り組む業績評価制度において業績良好と診断された自治体には、より野心的な規制撤廃を合意していく予定である。さらに、地方公共サービス合意制度を発展させて、より良いアウトカムを提供するために、ディストリクトも含めて地域における他の公共サービス供給者との協働を促進していく。

算定式補助金をどのように配分していくか

2003 年 4 月 1 日から、標準支出査定額に替えて、新たな補助金算定式の導入を政府は確約している。適当な時期に、算定式補助金の見直しをする際に適用した原則を講評する予定である。

現段階では、新しい補助金算定式の影響がどのようになるかを予測することは不可能である。しかし、過去の経験によれば、算定式の変更による影響が(すなわち、リージョン間や自治体種別間での補助金移動という点で)国のレベルではそれほど大きくなくても、個々の自治体には、かなり大きな影響を与えるものである。そこで、こうした算定式やデータの変更によって、サービス内容やカウンシル税が壊滅的な影響を被ることを防ぐために、必要に応じて、影響額について上限と下限を設ける予定である。

【訳注】

第3章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
標準支出査定額に関する 問題点	・ 新しい計算式の選択肢 に関する協議開始 ・ 同上協議の終了 ・ 2003 年度予定配分額 の公表	・ 完了 ・ 完了 ・ 完了

第4章 資本投資の今後の進め方

出発点

これまで1世紀の間、地方自治体は、借入をするのに中央政府の許可を受けなければならなかった。1990年から、当該許可は、「起債許可(credit approval)」という形式になっている。政府による起債許可とは、各自治体に対して、借入(およびその他の信用取引)によって資金調達が可能に可能な資本投資分野と、その額を記載した文書を送付することを言う。起債許可には2種類あり、基本起債許可(Basic credit approvals. BCAs)は、資本投資のいかなる形態に対しても当該起債を充当することができる。補完的起債許可(Supplementary credit approvals. SCAs)とは、特定のサービス、または特定の目的に対する投資に充当する起債の許可である基本起債許可と補完的起債許可との区別は、一般補助金と使途特定補助金との区別と同じ考え方である。

起債許可には、主に3つの効果がある。第1に、地方自治体が限度を超えた債務を抱えて、その結果、カウンスル税の増税かサービスの低下が引き起こされるような事態から、地域住民を守ることである。第2に、公金を国家レベルで管理しやすくするためである。一方で、第3の効果として、意思決定責任を、地方政府から中央政府に移してしまっているのである。

緑書の主張

緑書では、現行の資本統制制度ではアカウンタビリティが不明瞭となること、自治体の財政的自主権を制限していること、効果的な資本投資の障害となっていることを指摘して、起債許可制度の廃止を提案している。起債許可制度に替えて緑書が示したのは、どの程度の借入が妥当であるかどうかを個々の自治体が決定するという、地方自治体の慎重な対応による自主決定制度であった。緑書は、さらに、政府の統制が撤廃された場合に、地方政府の借入額が管理不能な程度に上昇するのを防ぐための経過措置を提案し、また、この新たな財政自主権の行使が責任を持ってできないような自治体に対する干渉権を留保することも提案している。

緑書では、他に、地方自治体の資本投資に対する政府支援の方法について、論じている。政府は、自治体の投資事業に資金を貸与することも、そのローンの償還費用として経常補助金を交付することも、引き続き可能である。または、資本補助金の交付ということもあり得る選択肢であろう。どれを採るにしても、政府資金の配分は、単一資本資金から行われている。また、政府は、公民パートナーシップの推進のための資金提供も緑書で確認したところである。

緑書に対する意見

起債許可の廃止については、ほとんど全般的な賛同が得られている。結局、地方自治体、企業、その他の回答者は、皆、自治体が返済可能な額と考える額を自ら決定して借り入れられるように財政的自主権や裁量権を拡大することが正当であると考え、自主権獲得は価

値あることと信じていることがわかった。

企業の回答者が憂慮していたのは、資本投資への政府支援が増加し、借入に関する自主決定権が自治体に付与されることで、地方自治体が直営でサービス提供を行いがちにならないか、資本投資を自治体内の財政間のやり繰りで行おうとしないかという点である。どちらも、民間部門を巻き込んでいくことで、税金に対する価値がより向上する場合もあるにもかかわらず、である。

政府の提案

政府は、起債許可制度を廃止し、地方自治体の慎重な対応による自主決定制度に替える。個々の地方自治体には、順当な借入限度額を決定して、遵守するよう法律で要請する(本章「地方自主決定借入制度」の節参照)。地方自治体は、投資事業や借入計画について、各種協議をするよう求められる(本章「公聴・相談」の節参照)。法定事項の設定とその遵守ができなかった場合には、政府は、当該自治体の借入金額の増加について上限を設けるという形で介入する留保権限を行使することになる(本章「政府の留保権限」の節参照)。

地方自治体の資本投資に対する政府援助は引き続き行う。この援助がどのような形態がよいのか、すなわち、経常補助金か、資本補助金か、その混合かという点については、今後、検討していく(本章「政府支援の方法」の節参照)。政府は、また、民間資金活用方を支援する特別補助金の交付も継続する(本章「公民パートナーシップ」を参照)。新制度の主な利点は、次のボックスに掲げるとおりである。

新制度の利点

新たに導入される自主決定借入制度の主な利点は以下のとおりである。

- ・ 自治体は、債務の返済が可能という条件において、政府の承諾無しに投資のための借入をすることができるようになる。
- ・ そうなることで、地域的に見て重要なプロジェクト、たとえば、生活の質の向上のためのプロジェクトなどに、より多くの支出が可能になる。
- ・ 自治体のアカウントビリティが向上し、責任を任せられるようになる。
- ・ 自治体の意思決定に際して、地域住民がより意見を言えるようになる。
- ・ 自治体の支出は、これまでの厳格な年間入札計画から切り離されるようになっていく。
- ・ この制度は、自治体職員、議員、住民にとって、より運用がしやすく、理解しやすいものとなる。
- ・ 新たな財政自主権は、精巧な防衛手段を備えた制度となる。

政府は、別途、関係者に対する協議を行っているところであるが、その結果によって、投資制度のフレームをより時代に即したものに改正して、一時的に追加を受けた資本投資資金の使途について、地方自治体がより自主的に決定できるようにする。さらに、投資資金を安全に使うことができ、また、資金が必要になったときに簡単に資金を獲得できるよ

うな制度改革を強力に進めていく。

起債許可の代替策

政府は、起債許可の廃止に向けた法制化に着手する。地方自治体は、借入をするのに、政府に許可をもらう必要はなくなるであろう。

第1章で明らかにしたように、この白書における提案の目的のひとつは、地方自治体に、本当の財政自主権と財政的責任を付与することにある。起債許可の廃止は、新たに提示する財政自主権の例として中核をなすものである。しかし、この自主権は、新たな責任を伴うものでもある。今後は、資本支出に充当する財源は借入によるのか、他の手段によるのか、いずれにせよ、返済できるのかどうかを、自治体自らが判断しなければならないのである。判断を間違えば、自治体も、地域住民も、長い間にわたって、その影響を被ることになる。カウンスル税額が高すぎるような場合には、比較的簡単に、また、速やかに、修正することができるはずである。また、有権者も選挙や住民投票を通じて、カウンスル税に対する意見を表明することができる。しかし、誤解や度を過ぎた野心に基づいた資本投資計画に、ひとたび着手してしまうと、財政の軌道を修正するのに15年から20年の年月を必要とすることにもなりかねないのである。それでも、有権者は、地方選挙で当該計画に対して否認を示すことはできるものの、やがて、損害を被ることにならざるを得ない。

第10章で示すが、政府は、財政的窮地にある自治体の支援権限を有することになるだろう。しかし、支援をするのは、きわめて例外的なことである。自治体の責任に帰するような問題の解決に、政府による直接支援が必要となるような場合は、介入や統制といった他の権限の行使を前提として支援することになるだろう。したがって、新しい財政自主権は、充分検討のうえ行使されなければならない。そのためには、住民等に対する適切な協議を行うことを含む地方自主決定制度の導入をすることになるだろう。しかし、政府は、ここでも、権限を留保しておく。

地方自主決定借入制度

地方自主決定制度とは、自主規制を意味し、個々の自治体が、どの程度までならば借入入れることができるかを慎重に決定することを要求するものである。個々の自治体は、引き受けることの可能な債務総額について、限度額を設定しておかなければならない。限度額を設定したら、各自治体はそれを遵守しなければならず、限度額を超えることになるような借入をすることは許されないことになる。たとえば、当該年度中に経常収入の増加修正が見込まれるような場合、返済可能な債務の上限額を当該年度に限り上げることができるが、それも、先述の限度額以内でなければならない。政府は、また、地方政府の職員(特に、地方自治法第151条吏員)と地方監査官には、自治体の借入が法的要件と合致しているかどうかを確認するための権限を明確にしていく必要がある。新制度は、現行制度と同様に、自治体がリースや月賦購入などの長期信用によって資産を獲得した場合にも適用されることになるだろう。なぜならば、自治体が、そのような信用に頼るためには、返済が可能かということを決定しなければならないし、それは、借入で資産を購入するのと何ら

変わらないからである。

自治体自らが決定する自治体の借入限度額には、将来予想される経常収入と、その経常収入を充当する可能性のある支出全てが算定根拠に含まれることになるだろう。使途について債務返済以外の目的に特定されていない経常収入額は、当該自治体の債務の返済に充てることのできる財源であるし、新規借入額の返済可能性を測定するのに最適な指標である。地方自治体の収入は近年増加しており、政府補助金額もカウンスル税額も、ともに、実質ベースで増加してきている。カウンスル税収は自治体の統制が利くものであり、算定式補助金に上限と下限を導入することで、かつて、標準支出査定額(S S A)に顕著であった補助金配分額の年度間のばらつきなどから、自治体を守ることができるようになるだろう。すなわち、自治体は、必須の事項を満たしていれば、債務返済に充てることのできる収入額を何年間か先まで予測できるようになるということである。

自治体が資産を担保にして借入をすることは、地方自主決定制度では想定していない。なぜならば、債権者に資産を差し押さえられるようなことがあれば、サービスの提供にも支障をきたすという受け入れがたい結果を招くからである。どのような場合であっても、地方自治体への主たる債権者である公共事業資金貸付委員会(Pubic Works Loan Board: PWLB)は、そのような担保を求めはしない。したがって、政府は、地方自治体の資産を抵当に入れることを長年にわたって禁じてきた方針を変えることはない。また、家賃のような将来にわたる経常キャッシュフローの獲得権という債権を売却して得る収入を、一度限りの決済に充てるような行為を自治体が行うことは認めない。地方自主決定制度では、必要となる財政面での規制緩和を、より安全な方法で行っていかなければならないのである。

借入金の償還可能額の計算は、全自治体に適用可能となるよう、債務と収入に関する明確な定義を行った上で進められなければならない。公会計勅許会計士協会(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA)は、中央政府や地方政府と協力して、適切な用語定義を行い、新法の下で全自治体が遵守すべき規程の中に、当該定義を盛り込んで公表することになるだろう。また、当該規程では、基金残高や借入金残高などのように自治体が勘案すべき要因も特定しておく必要があるし、自主的限度額の設定と、その監視をどのようにするかについても、定めておくことになるだろう。なお、自主決定制度を定める一般法が発効するまでは、当該規程の策定作業を完了させることはできないし通知もできないことになる。しかし、当該規程の草案に関する協議は、近く通知することになるだろう。

地方自主決定制度の「仕組」を適切なものにすることは重要なことであるが、この制度がうまくいくかいかないかの鍵を握っているのは、自治体が借入金限度額の決定を真剣に行うかどうかである。自治体は、自主決定借入限度額が高すぎて長期にわたる問題を引き起こすような事態になったときには、有権者に、その事実を説明しなければならない。しかし、政府も、公会計勅許会計士協会も、自治体の職員も、議員がすべき仕事を代わって行うことはできない。地方自主決定制度の最も重要な点は、議員が借入限度額を決定するということにあるのである。

投資の意思決定と予算過程

借入金の返済可能性を決定するのに、経常会計の決定事項も重要になってくるという理解を前提として、政府は、資本的投資の意思決定と経常予算やカウンスル税額の審議過程とが一貫性のあるものとなるような予算編成過程の採用を促進していくことになる。こうした編成過程は、カウンスル税の説明用リーフレット、資本的投資戦略解説書やベストバリュース業績計画書の中に盛り込まれる必要がある。また、自治体は、借入金の自主決定限度額の設定は、単年度ではなく複数年度にわたることが求められる。そのために、公会計勅許会計士協会による地方自主決定制度に関する規程の中で、自治体は、経常予算の見込みを向こう3年度分示すことが要請されるようになるだろう。

自治体は、自治体資本戦略を策定して、資本的投資の目的と取り組み方を提示することが求められる。この戦略では、自治体の所管となっている分野すべての資本戦略が示されるべきであり、加えて、社会的阻害や持続的発展といった部局横断的な課題に資本的投資に関係した対応はどうなるか、ということも示されるべきである。戦略の中で提示する項目は、当該自治体の資本的投資にかかる目的、具体的な施策の根拠となる原則であり、国と自治体との目標にも言及される必要がある。また、公共部門、民間部門、ボランティア部門を問わず、協働して事業を進めていくパートナーとの仕事をどのように反映し促進していくかということも重要な観点である。地方自主決定制度の導入には、当該自治体がどの程度自主財源によって借入金の返済が可能かという決定にあたって参照すべき一連の将来指標(借入限度額と各種率を含む)が必要となるだろう。

公聴・相談

自治体が資本的投資計画の策定にあたって、住民からの意見聴取を適切に行うことが重要であることは明白である。住民の側に意見を言いたいという意向があるのであれば、自治体が住民のために行おうとしている長期的事業について意見を言う機会を設定すべきなのである。住民には、新しい借入金によってカウンスル税額の納税通知書にどの程度の影響を与えるかという情報が示されなければならない。また、住民は、適切なリスク評価の結果を知ることができなければならないし、その情報は、自治体の事務局側が議員に提示するものと同等のものであるべきである。そうすることで、住民は、コスト超過や歳入欠陥がどのような結果をもたらすかを理解できるようになるからである。資本的投資戦略とは、一義的には、地域の住民や企業、他の公的サービス供給のパートナーとのコミュニケーションや公聴相談のために書かれるべきものであるので、ベストバリュース業績計画と並んで、地域住民に、当該自治体の目的を包括的に描いて見せるものになる。場合によっては、たとえば、ある自治体で特に大規模な、または、例年にはない内容の資本的投資に着手しようとするときには、別に公聴の機会を設けることにもなるかもしれない。どのような場合に住民への公聴会をするかを法律で決めておくようなことは、必ずしも妥当とは考えていないが、政府としては、適切に公聴・相談が行われているケースを収集していく。

資本的投資にかかる新制度の法的枠組

新制度の法的枠組は以下のとおりとなる。

- **基本法**：法案はできる限り短く単純なものとなる。法案に盛り込まれる事項は、地方自治体が資本支出に充当する財源を調達する広範な権限、政府が、自治体の借入や他の資金調達方法について規制する権限、である。
- **特別法への委任**：必要な詳細事項は全て、特別法に委任される。たとえば、起債や資本収入の定義などである。しかし、特別法への委任の主たる目的は、自治体が準拠しなければならない様々な規程を特定していくことである。
- **実施規程**：これまでに示されている会計管理や出納管理などに関する規程との整合性が必要になってくる。特に、公会計勅許会計士協会が特別に策定する借入の自主決定規程との整合を図ることは当然であろう。政府もまた独自に規程を策定することになる。たとえば、自治体に対して債務返済や減価償却を行っていくことを求める規程などである。規程によることの利点は、法律によるよりも、複雑な財務上の取扱をより柔軟に、よりわかりやすく、処理することができることである。同時に、実施規程には、法による拘束力も付与されることもあるのである。

上記の法構造において、主要な統制機構は次のとおりである。

- **自主決定借入限度額**：公会計勅許会計士協会(CIPFA)の規定に従って、自治体は、借入による財源調達方法について、その返済可能性を評価するよう要請されることになる。また、自治体は、向こう3年間について、様々な経常収入源の確実性や見込み額を算定するようになるだろう(より概括的には、さらに3年を超えて算定することになる)。一方で、かねて支出を約束している事項や偶発的な債務など、収入を減ずる可能性についても見込む必要がある(この見込み方には、本来限界があることを許容しての上であるが)。このようにして、新らたな長期的借入金額が算出されるのであり、この数値は、上記の収入見込みから支出・債務負担見込みを差し引いた純収入額によって返済が確実であるという数値である。自治体には、この数値までは政府の同意なしに借り入れることのできる権限が付与される。しかし、自治体は、経常収入額に対する借入金の元利償還額の比率を常に見直す必要がある。この比率が著しく上昇した場合には、議会にその旨を報告する義務があり、当初の返済可能性調査を見直すことも考えられるだろう。
- **その他の指標**：その他、返済可能性を監視し評価するために、債務残高などのような指標も、上記の数値以外に規程の中で特定していく。
- **国設定の借入限度額**：自主決定限度額が、国家経済の持続性を阻害するような公共支出レベルになる場合には、国設定の借入限度額が自主決定限度額に優先することになる。この限度額は、特別法による委任の中に盛り込まれ、自主財源返済による借入を特定の額までに制限するように設定される。また、提示の方法は、年度ごとの現金額とされるか、前年度の借入金額に対する増加率とされるかのどちらかであろう。しかし、法律では、自治体の種別によって算定式が異なることも認めることになる。また、自治体は、必要を上回る借入額については、必要額との差額について、他の自治体に移譲することもできる。この場合、借入金額は、地方自治体と国双方の限度額の範囲内という条件の中で行われる。

- ・ **個々の借入限度額**: この限度額は、国設定の借入限度額と同様のものであるが、個々の自治体に適用されるものであり、例外的な適用に限られるものである。適用にあたっては、特別法への委任によるのではなく、指令によることになろう。たとえば、ある自治体が、公会計勅許会計士協会(CIPFA)規程に従った自主決定限度額をしていなかった場合や当該限度額を違反しているような場合、その他、財政自主権の行使が不適当と判断されるような場合において、発動が検討されることになろう。

政府の留保権限

政府は、各自治体がどの程度借入金額を増加できるか、その増加率を制限する権限を留保する。この留保権限には、次の2つの目的がある。

- ・ 起債許可を廃止した後の経過措置期間には、国家経済を管理不能とするような借入金額の短期的「上昇」が起こらないように、必要に応じて権限を行使するものである。長期的には、マクロ経済の観点から、公共支出が国により財源調達可能であり続けるために防衛手段を必要とする場合に発動されることもあろう。
- ・ 同様の権限は、自主決定限度額の設定ができなかった自治体や、自主決定限度額を違反してしまった自治体に対しても発動されることになろう。

政府は、毎回の歳出見直しにおいて、自治体の債務は、国家経済にリスクを与えることなく増加できるのはどの程度かを決定していくことになる。新しく導入される自主決定限度額の制度のもとでは、自主財源による償還可能な借入金額が、通常、その限度額を上限とすることになる。しかし、その限度額を超えそうな場合には、政府が上限額設定権限を行使することになる。移行期間中か移行期間後かとを問わず、この統制が国家レベルで行われる場合に、自治体は、自主財源によって返済可能な借入をすることが認められるということである。新制度発足の当初から、国による限度額は、いかなるものでも設定したくない。なぜならば、そうした限度額設定は、原理的に、起債許可と同様の中央統制だからである。また、留保権限の行使の決定は、借入金額の増加見込みや経済への影響によるものであり、新制度の当初にのみ行使される可能性があるものである。現段階では、経過措置的な限度額設定がなされるとしたら、どのくらいの期間なされるかは言えないが、必要性がなくなればすぐに当該限度額を撤廃する予定である。

新制度下での借入に関する自主権は、全自治体を対象にしており(国による限度額の範囲内で)、業績の優劣による奨励制度などはない。しかし、この新しい財政自主権の誤用をするような自治体には、当該自治体の自主財源で償還可能な借入金限度額を設定するために留保している権限を政府は行使できる。現行制度下では、主席財政担当官と外部監査官による精査が、こうした誤用に対する重要な防御策となるだろう。個別自治体への限度額設定は例外的措置であり、自主決定制度の規程に対する重大な違反があった場合に発動されるものである。重篤な財政上の失敗に対する強固な証拠があるような極端なケースでは、新制度発足当初から限度額が設定されるような自治体もあり得る。

資本的投資に対する国の支援

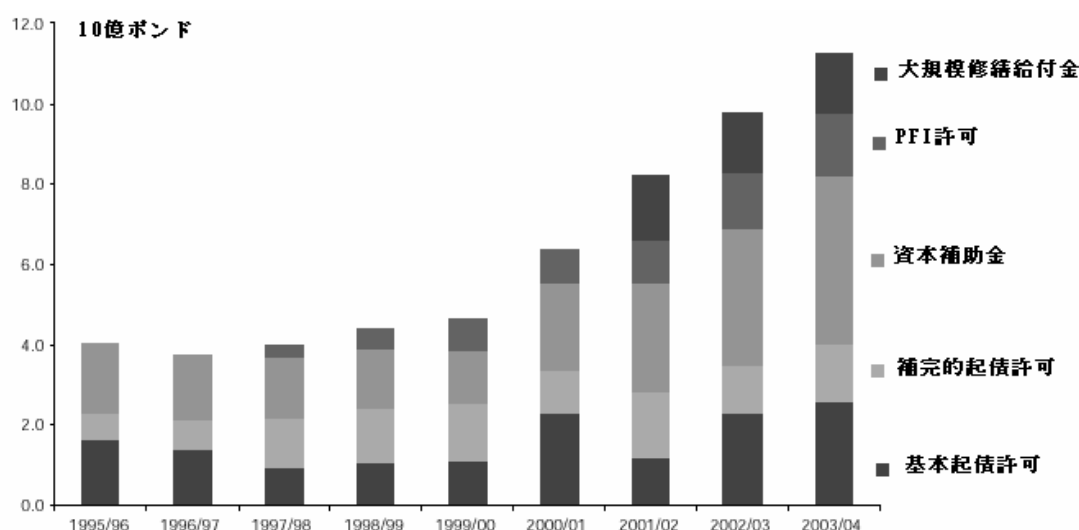
地方自治体の資本的投資に対する政府支援は著しく増加してきている。1997年度の地方自治体の資本的支出に対する中央政府支援額は、40億ポンドであったが、2003年度には、110億ポンド超に増加する見込みである。投資への支援に関する政府の方針は、起債許可を廃止しても変わるものではない。新しく導入される借入に関する自主権を行使して地方自治体が行えるようになる追加投資は、政府支援の追加対象となるものであって、自主権行使と政府支援とが代替するようなものではないのである。また、全ての資本的投資に充当可能な政府支援を減らして、特定目的に用途が制限されている政府支援を増やそうというような意図も政府にはないのである。資本的投資に対する支援は、単一資本資金を通じて柔軟にかつ部局横断的に行えるようにすると1998年に約束しているが、政府は、その約束達成に向けて作業を続けていく(本章「資本的投資への支援額をどのように配分するか」の節参照)。

政府支援の方法

緑書で政府は、資本的投資への支援について、2つの方法の概略を示している。第1に、現行の経常的補助金によるもの(現在の、歳入援助交付金：RSG)、または、第2に、資本補助金へ100%移行していくことである。資本補助金という選択肢が意味するところは、地方自治体の資本的投資に対する政府支援が、前金払いの形の資本補助金という形態を採るということである。これは、投資的事業の主な部分に充当される補助金として、今後は、政府による元利償還費用の支援のつく借入金をなくすということを意味するものである。それでも、自治体は、自主決定制度のもとで借入をすることはできるが、その借入には政府支援がつかないため、自治体の自主財源によって元利償還をしていかなければならない。政府支援が、引き続き、歳入援助交付金によって行われるのであれば、元利償還費用の支援のある借入金であろうと支援のない借入金であろうと、自主決定制度の中で進められていくものであり、元利償還に歳入援助交付金がつく部分は、自治体の返済能力評価における収入として算入できるということになる。第1、第2の選択肢のうち、いずれを採るにしても、過去の債務に対する歳入援助交付金による支援は継続する。

緑書に対する回答を見ると、資本補助金の活用度を上げることに高い関心が寄せられているが、特定補助金や入札方式による配分補助金の増加にはならないようにという条件付である。しかし、政府支援は、調達の方法に合わせて柔軟に対応できるようにして欲しいという意見が多かった。また、寄せられた他の意見を挙げると、減価償却費用の実質費用を反映できるような制度や政府とともに取り組む目標を勘案する制度創設の意見があった。無論、これらの意見を実現していくには、債務の返済可能性に関する課題を解決していくことが必要になってくる。

地方自治体の資本支出に対する中央政府の財政支援



政府支援の今後のあり方をどうするかは、自主決定制度の導入と定着を図る作業とは別個に進められるであろう。自主決定制度は、経常補助金による支援、資本補助金、あるいは以上2つの組み合わせを行うことで、効果的に進めていくことができるであろう。緑書の回答に照らして、政府は、政府支援のあらゆる選択肢について検討する時間がさらに必要であると考えている。すなわち、地方政府から意見を求める必要があり、この課題が広い範囲に及んでいることを考慮すると、本白書の第1部で強調した中央政府と地方政府との関係強化にもおよび、資産管理をより良くするにはどうすればよいかということや将来予定している全政府会計の導入にも関係してくる課題であることから、さらなる検討の時間が必要になってくる。

資本的投資への支援額をどのように配分するか

将来、起債許可制度がなくなっても、政府は、資本的投資に対して経常補助金や使途特定補助金を通じて支援を続けていく。単一資本資金は、引き続き、包括的、部局横断的な投資的事業への支援の受け皿となる。

単一資本資金を通じての最初の資金配分は、2002 財政年度に行われるであろう。配分総額は 23 億ポンドであり、その 95%は需要に基づく計算式により配分し、5%は裁量によって配分する。後者の5%の配分に際しては、単一資本資金からの資金が充当されるサービス分野(交通、公営住宅、教育、社会福祉)における各自治体の業績や、自治体資本計画や資産管理に対する各自治体の取り組みを勘案することになる。政府は、業績評価制度を活用して、各自治体が国の優先課題に対してどの程度取り組んでいく力があるかを把握する。その力が高いと判断された自治体には、単一資本資金(すなわち、使途特定でない資金)から資本的投資に対して支援する割合を増やしていく意向である。これは、業績評価制度において高い業績の自治体あるいは努力の見られる自治体と評価された自治体に対して、同様な対応にしていける。が、業績評価制度という広範囲を対象とした評価を、個別のサービス分野の業績評価にどの程度反映させていくかについては、当該サービスに係る省

庁の判断によることになる。業績や改善能力が見られない、あるいは低いと評価された自治体に対して、個別のサービスごとを対象に、あるいは当該自治体を対象にするかいずれかによって交付する使途特定補助金の制度は今後も維持していく。

地方自治体は、各地域の政府事務所(Government Office)に、単一資本資金の裁量的配分額の決定資料として、自治体資本戦略(Education AMPs)と自治体資産管理計画(Corporate AMPs)を提出してきている。地方自治体に各種計画の提出を求めることを緩和する方針については、第 1 部で提示したところである。その方針に従って、2002 年におけるこれら 2 つの計画が「良好」と判断された自治体については、以後、提出を緩和していく。自治体は、地域の利害関係者に情報を開示して協議するために今後も資本戦略を策定し、カウンスル税納税者や外部監査官双方に対して、自主財源を充当して返済する借入金の返済可能性を立証すること(前述「地方自主決定借入制度」の節参照)も引き続き行っていくことになる。しかし、今後は、これらの書類を政府が査定するようなことはしない。自治体資産管理計画については、その目的が、地方自治体の資産管理に十分な改善が見られたかどうかを確認するまで提出を求めるというものであった。この点について、地方自治体が、政府が求める水準を超えていれば、政府の必要とする事項は、自治体計画を策定するときに必要な資産管理に関する基本的データである。すなわち、財産に係る業績指標や資産数、資産価値、資産状態に関する情報である。しかし、計画提出要請を緩和しても、政府が地方自治体に対して資産管理の改善を促進したり要請したりすることをやめた訳ではない。自治体の資本計画や資産管理は、資本戦略や財産に係る業績指標でも示されているように、業績評価制度の中で、精査を要する重要な分野となっているのである。教育資産管理計画は、自治体資産管理計画に先立って開発・導入され、非常に広範囲にわたって活用されていて、データと業績のベンチマークだけにとどまらず、自治体の資本的投資の配分額決定にも直接活用されているものである。教育資産管理計画は資源管理をより良くするため、資産活用の選択肢を評価するためなどに使えるかどうかなどについて、現在も開発を続けているところである。教育資産管理計画は、資産管理の優先性やプロセスという情報も含めて提出を義務付けるという点で、他の資産管理計画とは対応が異なってくるだろう。とは言うものの、教育・技術省 (Department for Education and Skills) は、高い業績の自治体には、提出を求める情報量を削減することを予定しており、さらに、自治体のより包括的な書類の中に教育資産管理計画を統合させていく改正を検討してガイダンスを公表する予定である。

現行制度下では、自治体の起債許可額の算定には、資産売却収入について算入収入額の調整(Receipts Taken Into Accounts: RTIAs)を行うことになっている。これは、「資源均衡化」の一形態であり、経常補助金の算定に自治体が徴収可能なカウンスル税収を変数として用いることと同様の調整である。しかし、カウンスル税収による調整は、不当な動機付けにならないように配慮されており、カウンスル税徴収における努力をすると補助金額が削減されてしまうようなことは一切ないようになっている。一方で、現行の財産売却収入の調整制度では、自治体が資産を売却しないような動機付けがなされてしまうのである。また、当該調整制度は複雑な仕組みであって、その効果は限定的であり、資本的投資に係る

支援について将来の予測をしづらくさせている。より簡単で透明な資本統制制度を導入しようとする、資産売却収入算入額(RTIAs)調整やその考え方にに基づく調整制度を維持する理由はない。繁文縟礼を緩和し減少させようとする白書の提案にならって、政府は、この調整制度を廃止する。しかし、公営住宅の売却収入については、「別枠扱い」して再配分する現行の仕組に対して、より柔軟な選択肢を設ける必要がある場合には、現行とは異なる調整制度の適用を政府は考えているところである(第2部第5章参照)。

公民パートナーシップ(Public-private partnerships)

自治体の借入金額を上積みすることは、一見して、PFI(Private Finance Initiative)や他のパートナーシップの取り組みが向かうところと矛盾しているようである。実際は、いずれにも対立する点はない。もとより、資本財政制度そのものは採用された調達方法に中立的な制度であって、当該制度において確認すべきは、自治体の資産購入戦略がベストバリュースtrategyの方針に準拠しているかどうかという点のみである。

しかし、自治体は、伝統的な調達方法よりも革新的な方法を進んで探究するようでない限り政府は認識している。したがって、過去4年間、政府は、パートナーシップの取り組みとして推進している地方政府のPFIに対して、追加の経常補助金により支援するという制度を続けてきているのである。PFIに係る補助金制度の運用は、地方財政制度の全般的な見直しと並行して、今後は進めていくことになる。すでに政府の認可を受けているPFI事業がある自治体には、将来、経常財政か資本財政かを問わず、いずれかの財政からの支援をすることは続けていく。政府は、これまで、自治体に対して、PFI/PPPへの取り組みと、調達に係る自治体の政策を提示することを求めることで、調達方法全部を見直すよう促していくことをしてきた。

政府は、また、PFIに取り組むことで最高の価値が達成できるような分野を見つけ出すように自治体を促進していくことは続けていくだろう。現在、情報やサービスへの住民のアクセスを向上させるためにPFI事業を支援していく新施策にとりかかっているところである。こうすることで、様々な自治体やエージェンシーによって提供されている施設を、ひとつ屋根の下に統合することになる。「ワン・ストップ・ショップ」の名で有名な制度も含めて、このような事業は、自治体の資本戦略や資産管理計画とともに、資本的資産の活用を向上させ合理化させるのに、大きく寄与することになる。政府は、今、他の革新的なパートナーシップや調達手法を、いかにして喚起していくかを考えているところであり、2001年3月に発行した協議書「他者と共同してベストバリュー(最高の価値)を達成する(Working with others to achieve Best Value)」が端緒となり始まったパートナーシップ事業の全面的な調査を考慮中である。

政府は、また、地方自治体所有の会社の取り扱いについて検討中である。現在のところ、地方自治体が有効に統制をしている場合、当該会社の取引は、地方自治体が行ったものと取り扱われている。したがって、当該会社の借入金は、親元の地方自治体の資本的財源にカウントされるようになっている。このような措置をすることの効果は広い意味で認められるが、現行の複雑なシステムは会計規則に基づくテストに変えていく予定である。その

テストの中には、当該会社と親元の自治体との理論的連結貸借対照表も含むことになる。自治体が統制する会社とは、1989年地方政府・住宅法(Local Government and Housing Act 1989)第5章で定義されているものであるが、政府は、最新の会計慣行に沿うように、この規定を改定する予定である。また、自治体からの補助金や保証を受けずに、高い収益性を確保して商業的に十分やっつけられるような会社については、自治体による統制を外すことも視野に入れている。

借入と投資に関する選択肢

地方自治体は、希望する限り、今後も、公共事業資金貸付委員会から現行とほとんど同様に借入をすることができ、その中には、自主財源を充当して返済する借入れも含まれることになる。また、自治体が商業銀行や他の金融機関からの借入も自由に行えるという点は引き続き変更なく、さらに、債券を発行したりその他の金融商品を使って借入をすることも可能である。民間市場で資金調達をしようとする自治体は、正式の格付けがなくても借入には困らないので、自治体が当該格付けを獲得しようと不要な支出をしないように注意していきたい。長年の間、自治体が借入をする場合、どこから借入をしようと、その担保は当該自治体の全収入ということであり、今後もそれは変わらないだろう。この仕組みによって、債権者は、自治体に対してきわめて高い信用力を期待できるのである。自治体が特定の事業から見込める収入を担保に借入をすることについては、借入費用を増加させることになりこそすれ、何ら利点はないので、これを認める意向は政府にはない。また、自治体の資産を抵当に入れたり、将来の収入を「担保」にしたりすることも認めない(本章「地方自主決定借入制度」の節参照)。公共事業資金貸付委員会も商業的債権者も、債務者である自治体の当該借入金自主決定限度額の範囲内にあるかどうかを知ることはできないので、現行どおり、自治体の借入が違法であることが判明した場合には保護される。

緑書に対する回答で、自治体の貸し付けをしたり歳計現金を投資に充てたりする権限があるかどうかという疑問を投げかけてきた自治体があった。新法では、自治体に対して投資する権限を明確に付与することになる。制度上は、投資する際の安全性に留意するよう自治体に指示することになっているが、現在のところ、余剰資金の管理に関する包括的な仕組みの案について自治体と意見を交換しているところである。現行制度を簡略化して新たな選択肢を設け、これまでよりもきわめて安全性が高く、リターンも高いことが期待できるようにしようと検討中である。管轄内の会社と自治体とが、地域経済の促進のために財政的関係を築こうとする場合には、余剰資金の投資については、正規の規制を免除することにする。新制度の下で、政府は、借入や投資さらに資本的支出のプロセスを統合する視点を持つように、また、安定した出納管理をするための専門的なガイダンスに従うように、自治体を促していきたい。

新しい投資の選択肢

現在、政府が協議中の選択肢は次のとおりである。

- ・ 現行の複雑な特別法による委任事項を廃止して、より柔軟な法令である実務規程に代えること
- ・ 商業資金市場の様々な資金(高い格付けの会社に対する短期的貸付金を主体とするプール制の投資商品)を利用できるようにして、高利率で引き出し容易、高い安全性という好条件を獲得すること
- ・ 広範囲にわたって政府自らが運営する保証金制度を導入すること。この保証金制度では、公共事業資金貸付委員会(PWLB)を通じて自治体は資金を受ける。
- ・ より良いリターンが期待でき、現行で許容されている 12 ヶ月を超える期間の固定利率が可能となるような長期的投資商品も認めること

現行の権限の下で、公共投資資金貸付委員会の保証制度は新法成立前に導入できるであろう。現在行っている公聴の結果、当該制度に対する需要が十分あることがわかり次第、政府は、できる限り速やかに制度化を図りたい。新しい資本財政制度下で、その他の制度改正を順調に進めていけば、実務的ガイドラインと防衛手段とを、複雑な法を立案することなく、法令の裏づけがある規程の中に織り込むことができるはずである。

公聴は、2002 年 2 月 1 日に終了する。

【訳注】

第4章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
資本投資と公営住宅会計	・ 地方政府の借入金に関する平易な英語による解説書の発行 ・ 資産売却収入に関する参入収入額調整(RTIAs)を2003年度から廃止 ・ 資本投資に関する政府支援の改善案について、協議を開始 ・ 資本投資に関する政府支援の改善案についての協議を完了 ・ 資本投資に関する政府支援の改善案を公表 ・ 自主決定借入制度の導入と住宅經常会計および補助金制度の簡素化を完全実施	・ 完了 ・ 完了 ・ 実行中 自主決定借入制度導入前に、改善案を実施。 ・ 2003年春には完了 ・ 2003年夏 ・ 未実施

第5章 住宅財政の今後の進め方

新たな取り組み

公営住宅に係る資金調達についても、これまでの一般原則である、高い業績の自治体には財政自主権の幅を拡大するという方針に従って、新たに抜本的な取り組みを採用しようとして政府は検討中である。この取り組みの主要な点は以下のとおりである。

- ・ 住宅經常会計(The housing revenue account. HRA)を大幅に簡素化する。家賃の払い戻しを当該会計からすることを止めて、当該会計の性質を家主会計にする。
- ・ 住宅經常会計の補助金制度も簡素化する。補助金の算定は家賃を基礎とするようにしていくが、この家賃も、自治体が負担する必要経費を現実的に推計して実質的な請求額にするべきである。
- ・ 借入金の自主決定限度額の範囲内であれば、自治体は、大規模修繕給付金(Major Repairs Account. MRJ)を除く公営住宅經常会計内の収入を根拠に借入を自由に行うことができるようにする。
- ・ 高い業績をあげている特殊経営法人(arms length management organizations. ALMOs)を設立している自治体は、歳出見直しにおいて設定された限度額内で、家賃を増額して、その収入上昇分を当該自治体の公営住宅資産を適正水準まで向上させる借入金の返済資金とするのであれば、当該収入上昇分の留保を自由にできるようにする。
- ・ 現行の公営住宅会計における「別枠」制度は、債務残高のない自治体も対象として、全住宅収入に適用する住宅資本収入プール制度として簡素化することにする。

出発点

住宅施策の目的は、全ての人々に相当水準の住居を提供することである。

政府が進めようとしている事項は、次のとおりである。

- ・ 全ての公的住宅(自治体の公営住宅と登録公的家主(Registered Social Landlords. RSLs))を、2010年までに、適正水準に改善する。現在の推計値では、約170万戸の公的住宅が、この適正水準を下回っている。
- ・ ホームレス問題の解決と、国内のある地域で手頃な価格の住宅が著しく不足しているという問題に断固として取り組む。
- ・ 国内のその他の地域で、住宅の需要不足が引き起こす問題について、近隣地域の消滅といった極端な例も含めて、対応をしていく。
- ・ 低収入世帯が居住する私有の住宅が荒廃しているという問題に断固として取り組む。
最貧困層の占拠者の20%が、適正水準に満たない住環境の中で暮している。

上述の全分野において、地方自治体は主要な役割を担っている。ある時は住宅サービスの供給者として(特に、家主として)、ある時は、関係する団体で合意された戦略に基づいて課題の解決にあたる主体として、である。地方財政制度は、必要な資源を供給し、かつ、効率的な執行を促すことによって、自治体が自らの役割を果たせるように支援する必要がある。

ある。

住宅問題の解決にあたって、資金は往々にして主要な糸口となる。地方自治体の自主財源以外に、公的住宅に対する自治体からの資金の流れは以下のとおり 2 つある。

- ・ 自治体所有の住宅に対する経常経費の支援は、住宅経常会計の補助制度を通じて行われる。この額が現在で年間 4 億ポンドである(住宅手当の受給資格者に対して自治体の義務となっている家賃払い戻しにかかる費用に対する支援は除く)。
- ・ 資本経費の支援は、住宅投資プログラム(the housing investment programme. HIP)を通じて行われる。この額が年間 8 億ポンドであり、次の用途に使われている。
 - － 登録公的家主が公的住宅を新たに建設する場合に、補助金を交付すること
 - － 低収入世帯が居住する私有の住宅の改善を支援すること
 - － 自治体所有の住宅資産を改善すること

家主となっている自治体の多くにとって、住宅に関する施策が、経常支出と資本支出のどちらから見ても最も大きな歳出費目となっている。

現行の住宅財政制度は非常に複雑であり、理解しにくいものとなっている。より簡素化して透明な制度にすることで、速やかに解決をすべき住宅の課題に焦点を絞れるようにすべきである。特に、開かれた政府であるためには、充当可能な公的資金をどのように配分しているかということや、国レベルと自治体レベルでどのように支出の優先性を決定しているかということ、住宅に関する専門家だけでなく、議員も家主も全てに理解できるようにすべきなのである。

適正水準にある公営住宅の供給：経常補助金制度

公営住宅のためだけの経常会計が現在には存在している。大まかに言えば、50 戸以上の公営住宅を所有する自治体は、一般会計内に、会計間の繰入繰出を禁ずる住宅経常会計(Housing Revenue Account: HRA)を設けることが要請されている。その理由として、公営住宅は家賃収入(家賃払い戻しに係るコストに充当する中央政府補助金を含む)によってその支出の大部分が賄われているという点で、地方自治体の主なサービスの中でも特殊なサービスだからである。また、公営住宅について、全カウンシル税納税者がその経費を補助したり、逆に、公営住宅収入から一般的なサービス経費を補助してもらったりすることは間違いであると政府は信じているからである。

住宅経常会計制度も、地方財政制度と歩調を揃えて発展してきているものである。地方自治体および住宅に関する専門家と会計団体からの意見聴取結果に従って、政府は地方自治体の住宅のために新たな財政制度を導入したところである。住宅資産を保有する全自治体は、包括的な住宅需要アセスメントと住宅資産現況調査に基づいて、住宅経常会計の実施計画を策定することと、住宅経常会計について減価償却引当金を含む資源会計ベースで行うことが求められている。この会計制度は、政府が大規模修繕会計を通じて支援しているところである。

自治体が、所有する住宅資産を管理、維持し改修しながら適正な家賃を賦課徴収するために、政府は住宅経常会計の補助制度を運用している。この制度は国家制度として運用さ

れており、財源が豊富な自治体から余剰財源を吸収し政府の追加補助金の財源として、財源が貧困な自治体に補助している。こうした再配分の考え方に基づく制度を運用していなければ、中央政府の支援がもっと大きくなるか、財源が貧困な自治体は、公営住宅の家賃を大幅に増額するかのどちらかになってしまうだろう。一方、自治体が受け取る補助金の財源を拠出する形になっている自治体でも、実は「隠れた補助金」を受け取っているのである。と言うのは、当該自治体の住宅資産ストックの純資本(資産から当該ストックに係る債務の返済を控除)からリターンを生む必要はないとされているからである。

住宅経常会計制度が行っている事項は、次の2つである。

- ・ 費用と収入を理論的に計上して、収支差額に余剰があるか不足があるかを計算すること。しかし、この理論計算は、現実と大きくかけ離れているのである。自治体は理論値よりも家賃設定を平均で16%高くしており、維持管理費用は理論値よりも25%多くなっているのである。理論値に基づいて収支不足が生ずるような自治体は、当該不足額と同額の「住宅対象補助金」の交付を受けることになる。収支余剰がある場合は、一般的には、財源が貧困な自治体への費用補填補助金として、当該余剰金を政府が使用することになる。
- ・ 住宅経常会計制度は、また、住宅手当の受給資格者に対して自治体が支払った家賃払戻金を再補償するために、家賃払戻補助金の収受を行う。これは、制限家賃まで支払うべきものである。この制限家賃を超える平均家賃を設定している自治体は、当該制限家賃を超える額について払戻をする必要がある。

住宅経常会計の収支余剰があつて当該余剰額を政府に納める自治体に、当該収支余剰を超える家賃払戻金補助金があるような場合に、実務的には、当該収支差額を差し引いた家賃払戻金補助金残高を政府は交付することになる。収支差額が家賃払戻補助金額を上回るような場合には、政府に対する及び政府への支払いはないが、自治体は収支余剰と補助金額との純差額を当該自治体の一般会計に繰り入れる義務が生ずる。この差額処理制度は、財政的には何ら違いのないことであるが、将来見通しをしづらくしているものであろう。

概して、住宅経常会計制度はあまり理解されておらず、透明性の面からも大きな問題がある。当該制度を簡素化するために多くの取り組みがされてきているが、その中には以下のような取り組みが挙げられる。

- ・ 家賃払戻金と住宅経常会計から行っている家賃払戻補助金を取り止めて、住宅経常会計を、本来の家主会計にして、費用と収入とが簡単にわかるようにすること。
- ・ 自治体の収支余剰金のプールする仕組みをはっきりとさせて、そのプールから生ずる利益の使い方として、費用を収入で賄えない自治体に対して、費用を補填する補助金の一部に充当するようにすること。これは、すでに行っていることを明白にするだけのことである。
- ・ 家賃払戻補助金額を上回る住宅経常会計の収支余剰がある自治体は、現在、当該自治体の一般会計に繰り出しているが、将来は、当該収支余剰を全額、前述のプールに払い込ませるようにする。こうすることで、公営住宅から入る資金が公営住宅以外の用

途に使われるようなことを防げる。

昨年 12 月に公表した住宅政策に関する意見書「今後の住宅のあり方(The Way Forward for Housing)」では、公的住宅の家賃は全て、住宅資産の価額と規模、さらに当該地域における手取り収入額を反映した共通の算定式を基礎に設定されるべきだと述べている。こうすれば、現在、家賃を決める主体である自治体は、登録公的家主間で家賃に大きなバラツキが生じている点を改めることができ、家賃が手頃であること、及び民間部門の家賃よりも低いということを立証できるであろう。現在の家賃のバラツキは、賃借人にとって大変不公平であるばかりでなく、公的賃貸住宅市場を崩壊させかねない問題でもあるのである。つまり、多くの場合、賃借人がより良い条件の住宅を求めて高い家賃を払うか、住宅の条件を下げて低い家賃のところを探すかという選択をするような状況ではないということである。特に、賃借人が家賃の節約のために、より小さな住宅に転居することができないようにもしているのである。さらに、現在の市場では、どの地域に公的住宅がさらに必要で、どこには、もう必要でないかということ、登録公的家主に明確な情報を提供していない。

住宅経常会計の補助金制度の改正には、家賃の再構築を反映させる必要がある。特に、制度が想定しているのは、家賃再構築算定式によって設定される家賃と同額になるように、自治体は家賃を改正する必要があるということである。同様に、政府が家賃払戻金の費用に合致するよう設定している家賃、つまり、上限家賃も、家賃最高額算定式によって設定される数値と同額にする必要がある。上述の改正は、10 年程度をかけて徐々に進められることになる。この移行期の最終時期までに、補助制度が基礎とする数値は、自治体が徴収している実際の家賃になり、これまでのような実世界とほとんど関係のないような数値に依拠するようなことはなくなるだろう。この制度改正の実質的な結果として、当該制度が、より明白で透明かつ公平なものとなることだろう。

家賃の再構築による結果のひとつとして、公営住宅家賃が向こう 10 年の間、毎年少しずつ上昇することになるが、過去 10 年間の上昇幅に比べれば小さいものであろう。こうした家賃上昇による利益をどうするかという点については、すでに検討がされている。その選択肢には次の事項がある。

- ・ 公営住宅の維持管理に多くの費用を必要とする自治体に対して、その支出を認めていくこと。
- ・ 自治体内の公営住宅を相当な水準にするため、投資を増額できるように、当該自治体が収入を留保できるようにすること。これは、本章で後述する「**相当水準の住宅を提供するための追加投資**」を参照のこと。
- ・ 当該財源を、住宅支出か、住宅経常会計外の他の支出に充当すること

上記の選択肢の全てが、次の歳出見直しにおいて検討されることになっている。

算定式家賃になるまで家賃に関する仮定条件を変化させてしまうことで、地方自治体を利用することのできる財源総額が減少するのではないかという懸念が寄せられてきている。このような技術的な改正によって、自治体が使用可能な資源総額を、国全体のレベルで減少させたり増加させたりする意図はない。もちろん、次回の歳出見直しにおける当初の仮

定は、こうした改正は、資源配分について中立的でなければならないというものである。次回歳出見直しでは、地方自治体部門における家賃の実質増加見込みを算入して、追加財源がどの程度必要なのかを検討することになる。

自治体所有の住宅ストックに対する資本投資

現在、自治体の現行の住宅ストックに対する資本投資には、次の4つの選択肢がある。

- ・ 当該自治体の住宅投資プログラムが単一資本資金配分および自治体が当該ストックの改善のために支出しようとしている他の財源に対して、どの程度の割合であろうと、大規模修繕給付金を通じて供給される財源を充当して直接管理をしていくことを継続すること
- ・ 特殊経営法人を設立して、当該自治体の家主としての責任を解除すること。この選択肢では、住宅ストックは自治体の所有の下にあり、賃借人は当該自治体の賃借人のままである。そのような会社が設立されて、住宅監査局から2つ星か3つ星の評価を受けられた場合には、追加財源を交付されるようになる。
- ・ 住宅ストックを登録公的家主に移転すること
- ・ PFI(Private Finance Initiative)

地方自治体の借入金に対する現行の統制を撤廃することは、住宅経常会計支出のための借入金にも同様に適用されることになり、上記の最初の2つの選択肢のうち、いずれかを採った自治体に対して、柔軟性を十分に付与することになる。

一般会計の他のサービスと同様に、地方自治体は追加借入金の返済に充てる財源がある限りにおいて、住宅経常会計内の資本投資額を増額することは自由にできるようになるだろう。たとえば、住宅経常会計内の財源を、資本支出の支払に充当する財源として使う措置も可能になるだろう。このような措置がなければ長期にわたって資金調達をしていたところであるが、そうせずに、投資事業を前進させることが出来るようになるのである。また、この措置は、後年度の費用削減を目的とした「節約のために使う」投資事業に対しては、特に魅力があるものかもしれない。なお、この措置が、維持管理に係る予期しがたい偶発債務を含む債務の返済やリニューアル経費支払に充てる財源の先食いではないということ立証しなければならないのは当然のことである。この理由から、自治体は、大規模修繕給付金を担保に借入れをすることは認められないのである。

法に従って、2004年4月までに、新制度を施行する予定であり、この期限も出来る限り前倒ししたいと考えている。

住宅経常会計の収入をもって借入れをした場合には、当該会計の資産への投資にのみ、当該借入金を充当することができる。同様に、住宅経常会計の収入は、当該会計外の借入金に対する自主決定限度額の決定には算入できないものとする。

相当水準の住宅を提供するための追加投資

地方自治体には、大規模修繕給付金および住宅投資プログラムからの配分額をもってしても住宅ストックが現在不足しているため、今後、追加投資を相が行う必要があると政府

は認識している。歳出見直しにおいて使途をこの目的に限定されている追加財源が、効果的に使われているかどうかを検証するために、高い業績をあげる特殊経営法人の設立を待って、当該財源の使用を可能にしている。当該特殊経営法人は、全住宅が 2010 年までに相当水準に合致するよう追加投資が必要である以上、そのための財源を借入金の追加によることになるが、将来、借入れに関する新たな財政自主権がひとたび導入されると、当該追加借入金の償還財源として、当該法人の収入のかなり多くの部分を使用できるようになる。当該特殊経営法人にも、財源が豊富な機関から余剰財源を集めて、その財源をプールして、財源が貧困な機関に再配分するという制度への寄与が求められることになろう。しかし、必要投資の償還財源を捻出するためのすき間を作るためであれば、上述のプール制度への寄与を削減することもできる。その削減度合は、当該特殊経営法人を設立する際に提出が求められる実施計画案に基づいて査定されることになろう。

特殊経営法人の中には、プール制度に支払う額よりも受ける額の方が多い法人もあるだろう。そのような法人には、当該法人の全収入額を留保させるとともに、より多額の住宅補助金が交付されることになる。

一部の特殊経営法人に対する追加住宅補助金の交付と他の特殊経営法人に認められるプール制度への寄与度削減とは、家賃再構築のために行う家賃増による収益を財源として行われることになるので、住宅政策にかかる他の機関へ交付する財源を減額する訳ではない。

この新制度の詳細と制度に係る財源総額については、2002 年の歳出見直しにおいて決定される見込である。

住宅經常会計内資産の売却収益の再投資

現行の資本財政制度では、住宅經常会計内資産(たとえば、「購入する権利」の売却による収入)の売却収益は、債務の返済のために、その 75%を「別枠扱い」にしなければならない。この規定の結果、別枠扱いの収入がある自治体への住宅經常会計補助金は、別枠扱いとした収入に係る債務返済の年間費用に相当する額だけ減額されている。これは經常財源に関する支援額の減額であり、地方自治体による新規投資を支援するための財源がどの程度かを算定する時に、当該減額分が算入されるようになっている。したがって、別枠扱いによる純効果は、住宅經常会計の収入のうち資本支出に充当できる部分を再配分するという点にある。

公営住宅の売却利益は、公営住宅事業に再投資をするべきであるというのが、政府の考えである。なぜならば、売却された公営住宅も、そのほとんどの部分が中央政府の財源によっていたからである。したがって、「別枠扱い」と同様な再配分効果を持つ仕組みは、新しい資本財政制度においても残すべきであると信じている。この仕組みなしに、公的住宅の相当水準の達成を目指す公共サービス合意の目標値について、地方自治体の分掌部分を実行するための必要資本支出額を支出するとなると、公共支出は大幅に増加することになるだろう。なお、現在、債務残高がない自治体を、住宅經常会計の収入の一定割合を再配分プールに納めることから除外する理由については、見当たらない。

現行の「別枠扱い」の仕組みは、むやみに複雑になっている。そこで、新たな資本投資の

うち需要が最も大きな投資支出に充当できるように収入をプールする仕組みを創設する。具体的には、以下の２段階の仕組みを導入して「別枠扱い」の仕組みに替えることにする。

- ・ 住宅経常会計の債務がある自治体については、当該自治体が再配分プールに貢献を求められる収入の割合を反映して、債務返済のための住宅経常会計支援額を減額することにする。
- ・ 住宅経常会計の債務がない自治体には、住宅経常会計の収入の一定割合が当該プールに払い込まれるようにする。

非住宅経常会計の住宅投資に対する資金調達

全ての人々に相当水準の住宅を提供しようとする、公営住宅を相当水準にまで向上させなければならないが、それには多大なる努力を要する。わが国には、手頃な価格の住宅が著しく欠乏している地域もある。一方で、住宅需要の不足や、近隣地域の放棄といった面もあるのである。全国的にみても、民間部門の住宅ストックの一部は低いレベルにある。自治体の住宅部局は、当該地域やリージョンが抱える住宅問題に対して、住宅の関係者を結集して持続可能な解決策を模索していくために、戦略的な役割を果たすものである。この点で、住宅投資プログラム(HIP)では、資本的投資に充当する財源を提供している。この財源は、自治体の自主財源とともに、低収入の住宅所有者への住宅改築のための補助金に、および、公営住宅の投資のための財源としてだけでなく、登録公的家主が公的住宅を新規に建設できるようにする補助金に充当されているところである。

現行では、住宅投資プログラムの配分額の 95%が算定式で配分されており、配分の根拠は様々な住宅需要を示す指標である。担当省では、地方自治体と住宅組合、その他の機関と協議して、算定式の種々の側面について毎年次の見直しを完了し、指数の一部については更新もできた。しかし、政府として指標に組み込みたかった需要を、全て反映させることは不可能なことも判明した。これは、現在抱えている問題が複雑であることと、ディストリクトや、ディストリクトよりも下層の自治体では適当なデータがかけていることによるものである。さらに本質的な問題として、複雑な様相を示している住宅の投資需要を、一連の算定式の中で、どれほどまで正確に反映することが可能なのだろうかという疑念が湧いてきたのである。この疑念の払拭は不可能であり、わが国の特定の地域における特殊な問題を解決するために必要な資金が新規に必要なという結論を暗黙のうちに出している論者もいる。したがって、担当省は、住宅投資プログラムの財源を配分している現行の算定式方式の根本的な見直しを提案しているところである。需要を示す指数を改正して、少なくとも向こう 2 年間の年次配分額の算定に使うということ、近く中間発表として公表することになる。

算定式方式の限界を証明した上で、各リージョン内において、住宅投資プログラム財源の 70%が算定式によって配分され、残る 30%が政府事務所の進める定量的需要評価によって配分され、その定量的評価にはリージョン内住宅に関する意見書(Regional Housing Statement)と地方自治体住宅戦略によって特定された戦略的優先課題を反映させるためには、どうしたらベストであるかということに関する意見を、政府としては歓迎する。リ

ーション間の配分は算定式方式に基づいて引き続き行っていくが、今後は、承認済開発プログラムについて住宅公社が採択する事業と、住宅投資プログラムの執行とが連携をさらに密にできるようになるだろう。

第6章 カウンシル税の今後の進め方

出発点

財産税には長い歴史がある。土地台帳を作成した主な理由のひとつが、どの程度の土地を人民が所有していて、どの程度の税収が期待できるかということを確認するためであった。1990 年まで、居住用資産への課税は、居住用資産レイトの形式をとっていた。個々の財産には課税すべき価値があり、その価値とは仮想賃貸価値に基づくものであった。1990 年に、居住用資産レイトは、コミュニティ・チャージ(人頭税)に替わられた。コミュニティ・チャージとは、財産の価値を課税標準にするのではなく家屋やフラットを占有する成人数を課税標準に課税するものであったが、不人気であり長続きはせず、1993 年にカウンシル税に取って替わられている。

旧居住用資産レイトと同様に、カウンシル税の核心は財産税である。しかし、以下の4点の相違がある。

- ・ 家屋評価は、当該家屋の資本価値に基づくのであって、賃貸価額に基づくものではないこと
- ・ カウンシル税の評価プロセスでは、各家屋は、次の表のとおり、大きく8つに分けた価格帯のどこかに属することになること
- ・ 次の表が示すとおり、カウンシル税の納税通知額は、家屋価額に比例して増加しないこと。価格帯Eの最高額にある家屋は、価格帯Aの最高額にある家屋の3倍だが、カウンシル税額は2倍にすぎない
- ・ カウンシル税の標準は、2人以上の成人が占有する家屋かフラットに課税されるものであり、単身世帯には、25%の減免がなされること。別荘や長期間空家であった家屋には、現行では、50%の減免となっている。課税免除の規定は全国統一であり、たとえば、介護を受けるか介護をするかのどちらかの理由で、唯一の居住者が住居を離れて空家となってしまった場合には、免除となる。

地方自治体は、警察、消防、大ロンドン庁(Greater London Authority)も含めて、カウンシル税が財源となっている。これらの異なるカウンシル税額は、徴税のときに一括されてひとつの納税通知書となって、各家庭に送付される。ディストリクトとカウンティ双方がある地域には、ディストリクトがカウンシル税の納税通知書を発行している。ロンドンでは、バラとシティが通知書の発行者となる。

カウンシル税の価格帯			
税額	価格の範囲	価格の範囲	平均カウンシル税課
	(1991 年価格)	(2001 年価格)	
A 価格帯	£ 40,000 以下	£ 70,000 以下	£ 601
B 価格帯	£ 40,001～52,000	£ 70,001～90,000	£ 701

C 価格帯	£ 52,001～68,000	£ 90,001～120,000	£ 801
D 価格帯	£ 68,001～88,000	£ 120,001～155,000	£ 901
E 価格帯	£ 88,001～120,000	£ 155,001～210,000	£ 1,102
F 価格帯	£ 120,001～160,000	£ 210,001～280,000	£ 1,302
G 価格帯	£ 160,001～320,000	£ 280,001～560,000	£ 1,502
H 価格帯	£ 320,000 以上	£ 560,000 以上	£ 1,803

上記の表は、法律で定められたカウンスル税の価格帯を示しており、1991 年時点の不動産価格に基づいたものである。また、交通・地方政府・地域省 (DTLR) 全賃貸人調査の混合賃貸価格指数によって、今日の価格に補正したおよその価格帯も示している。その補正值では、1991 年以降の価格の変動が、イングランド全域の全価格帯にわたって均等であったと仮定している。最右列は、価格帯 D における国平均カウンスル税を基にした各価格帯におけるカウンスル税額を示している。

カウンスル税額は、自治体ごとに設定されるものだが、政府は、当該額を「上限設定(キャップ)」する権限を留保している。前制度下では、この方法は、「無条件に全国的に行う」キャッピングという手法であった。この手法では、政府が各自自治体ごとに許容される予算増額限度を公表するというものである。現政権では、より選択的に権限を留保する手法を導入し、カウンスル税を全体的に統制するというよりも、過剰な増額から地域住民を擁護することが目的となっているものである。

この留保権限とは別に、現政権はカウンスル税手当補助金額制限制度を導入した。その理由は、カウンスル税の急激な増額がカウンスル税手当費用へとはね返って国税納税者の負担増となっているからであった。

緑書の主張

緑書では、カウンスル税が地方税として十分に機能していることを指摘した。事実、納税者に広く受け入れられて、理解もされているところである。価格帯制度によって、納税額は予測可能になり、かつ、安定的になっている。したがって、緑書では、カウンスル税の構造改革まで提案はしていないし、最近導入されたキャッピングの留保権限に関しても改正の提案はない。

緑書では、カウンスル税の再評価サイクルを固定化することを提案し、カウンスル税手当補助金限度額制度に関わる問題点を、特に、制度が複雑である点を指摘した。また、二層制地域においては、カウンスル税の納税通知書をカウンティが発行すれば、アカウンタビリティーも向上するのではないか、その理由はカウンスル税を充当している支出の 80% はカウンティの業務だからという示唆をしているところである。

緑書に対する意見

カウンスル税の再評価を固定することには強い支持があった。政府はカウンスル税の再

評価を一刻も早く実行すべきだという回答もあった。

多くの回答者がカウンスル税の公平性に疑問を投げかけていて、よりカウンスル税を「累進的」にするようにカウンスル税の価格帯を改正するべきであると考えている。この改正によって、カウンスル税額の増額と価格帯とは連動するようになるからということである。また、カウンスル税の再評価をする際には、現行の価格帯に加えて新たな価格帯を設けてはどうかという考えもあった。

カウンスル税手当補助金限度額制度の廃止には強い支持があり、この制度は複雑であり、よく理解できないと言う回答であった。

納税通知書の発行主体については、意見が分かれている。現行の方式は、混乱を招く可能性があるという認識が回答者の多くにあった。が、ディストリクトの大半は、納税通知書の発行責任をカウンティに移譲することには、大変消極的であった。

政府の提案

カウンスル税算定のために、不動産の再評価を10年ごとに行うよう法制化をしていく。2007年の納税通知書に間に合うよう、最初の再評価作業の開始を2005年とする。再評価によって、カウンスル税の総税収額に変化がないようにしなければならない。移行期間については、減税となる者から増税となる者の費用に財源が回るように移行救済制度を改正する。

再評価に先立って、政府は、カウンスル税価格帯と再評価に関連する事項について、納税者と地方政府から意見を聴取する予定である。また、基本法の改正を改めてせずに、新たなカウンスル税価格帯の設定を明らかにできるように法制定をしなければならない。

規制緩和の方針に沿って、政府はカウンスル税手当補助金限度額制度を撤廃し、また、高い業績の自治体にはキャッピングの権限を行使しないようにする。

カウンスル税の減免や免除に関する自治体の方針については、より自治体の裁量に任せられるように、自治体と協議中である。国全体に共通して適用している現行の減免と免除の制度については継続していくものの、別荘や長期間空家になっている家屋への減額を少なくするか止めるかという裁量権を自治体に付与する予定である。また、支出に見合う財源調達が可能であるという条件付で、減免や免除が適当と考える自由については自治体の判断で創設できるようにしていく。

今国会中に、納税通知書発行責任を、ディストリクトからカウンティに移転させることはしない。その代わりに、カウンスル税の増額理由が納税者により透明になるよう、納税通知規定を改正したところである。また、広域消防組合(combined fire authority)を納税依頼自治体とするよう法制定する。

再評価

政府は、不動産価格を時点修正する重要性については、十分認識している。居住用資産レイトには時点修正がされていなかったため、不評を買い、人頭税導入のひとつの理由となってしまった。一方で、第1章で述べたように、カウンスル税の再評価を經常補助金制

度の改革と並行して行うことは、許容しがたいほど危険な試みであると政府は考えているのである。前政権がカウンシル税を導入した時とは異なり、現政権は再評価を急ぎはしない。これは大きな仕事であるから、移行救済制度に関する提案のように、詳細な点まで計画をして協議をしておく時間をとった方がよいと考えている。

緑書では、カウンシル税とビジネス・レイトの再評価サイクルを統合していく必要性を指摘している。カウンシル税とビジネス・レイトの再評価を平行して進めるとなると、評価事務所エージェンシー(the Valuation Office Agency)等に過大な負担をかけることになるだろう。緑書の協議事項として、両税の再評価のサイクルは、6年ごと、8年ごと、10年ごとのいずれかを挙げている。しかし、緑書に対する回答によれば、産業界が現行のビジネス・レイトの再評価の頻度を著しく低くすることには否定的であるのは明らかである。そして、5年ごとにカウンシル税の再評価を行うことについて、明らかに頻度が高すぎるというのが政府の見解である。カウンシル税の再評価をビジネス・レイトの再評価と同じ頻度で行う必要性も見当たらない。なぜならば、カウンシル税は広く取ってある価格帯に基づいて課税しているからである。さらに、カウンシル税の再評価には大きなコストがかかる。政府の推計では、カウンシル税の再評価をするには1億ポンド以上かかるであろう。もっとも、この数値は、新しい不動産価格に対する不服申し立ての数にもよるが。

居住用不動産については、10年ごとにカウンシル税課税を目的とした再評価をするという法令を導入する予定である。カウンシル税とビジネス・レイトの再評価サイクルは、将来的に統合されることになる。カウンシル税の再評価は、ビジネス・レイトの再評価の2年後に毎回行われるようになる。新たな不動産価格に基づくカウンシル税課税は、2007年になる。

再評価に先立って、移行救済制度の提案について協議を行い、法制定に必要な権限を国会に求めていく。こうした改正事項を段階的に導入していった方がよい事例があり、特に、2段階以上価格帯が上がってしまう少数の不動産に対しては段階的導入がよい。このような場合も、ビジネス・レイト納税者に対する移行救済措置と同様な扱いにして、当該措置に係る財源は自主財源によるのが理想であろう。しかし、カウンシル税は価格帯によって課税されるという点とカウンシル税額は自治体ごとに設定されるという点から考えると、ビジネス・レイトの移行救済措置に関する提案(第2部第7章参照)とは若干異なるような取り組みを工夫する必要がある。

カウンシル税の再評価

議論を始めるにあたって、おさえておくべき重要な点が2つある。

- ・ カウンシル税徴収総額は、全く変更させないこと
- ・ イングランドの平均不動産価格は、カウンシル税算定目的のために不動産評価をした1991年以降、著しく上昇していること

したがって、再評価では、不動産価格の全般的動向を反映するよう、カウンシル税価格帯を修正することも作業に入れていくことになる。イングランドの全世帯は、2005年時点の価格に基づく新しい価格帯に変更して、この価格帯によって2007年発行の納税通知書記載額が決定することになる。

国平均以上に価格が上昇した不動産は、価格帯が格上げになる(おそらく1段階以上の格上げになるだろう)。しかし、この上昇による影響額は、1段階(場合によってはそれ以上)の価格帯格下げになる不動産に対する影響額と相殺されなければならない。

税の公平性

カウンシル税の地域ごとの実態について、地方自治体やアカデミズム、その他の専門家らの間で議論があり、主な論点は次の2つであった。

第1に、課税額と不動産価格との関連性から見て、カウンシル税は、「累進的な」税ではないという点であった。論者の中には、価格帯間の乗率をもっと急激にすることで、累進性が増すと言う者もいた。別の視点から見ると、現行の価格帯の分け方が粗いため、市場における不動産価格の最高値と最低値との差を反映できていないという懸念も出てくる。最も簡素な不動産と、より良い設備を備えて床面積も広い不動産とが、同じA価格帯に属している地域もある。可動式住居の居住者とその他非常に低価値の不動産の居住者とが、特に不当な扱いを受けていて、A価格帯を分離するように要求を続けているところである。

第2に、不動産価格と課税額とを単純に関連させてしまう議論には、不動産価値と税の担税力と間には様々な相違があるという重要な視点を見落としているということである。低い固定収入の中で高い価格の不動産に暮している年金生活者も多い。ロンドンとイングランド北東地域との不動産価格の格差は、当該両地域の平均収入の格差よりも大きいのである。多くの地方圏は別荘地として人気があるため、家屋の価格は国平均を超えているが、これらの地域の収入水準は国平均をして下回っているのである。カウンシル税の再評価で価格帯の格付けが上げられた家屋を所有し居住している者の多くは、大きな資本売却益を手にする可能性があるが、このようなことは、所有する家を貸している者には当てはまらないことだろう。これまで、不動産価格と収入との関連性について組織的にデータを収集したことはなかったのである。

こうした批判があるにせよ、カウンシル税は、地方自治体の経常支出の4分の1を賄っているという役割を立派に果たしている。人頭税と比較すると、カウンシル税は広く受け入れられていて理解もされていて、その構造についての不満はほとんど聞かれない。上述のような批判をするのは、主に、「専門家」である。

しかし、政府は、税の公平性に関する懸念について充分把握している。上述のような課題を解決するために税の構造を変更することで、かえって、更なる問題を引き起こすであろうと政府は考えているところである。たとえば、乗率を変更して、より「累進的」にすることで、場合によっては「逆進的」になってしまう事例もあり得るのである。税負担が上がる例として、高い価格帯の家に住んでいる年金受給者や人気のある地域に所有する不

動産を順当な価格で賃貸している一般世帯などが挙げられる。

政府は、カウンスル税の価格帯関連の事項について、納税者と地方政府から意見を聴取する予定である。また、新しく基本法を作らなくても、カウンスル税の価格帯を追加できることを明確にしておくための法整備を進めていく。

カウンスル税の決定

地方税の決定こそ、地域の民主主義とアカウンタビリティにとって重要な部分であり、地方自治体が、歳出額の見積もりと地域住民の税負担意思とを勘案して地方税額を決定していくものである。

公聴

過去3年間、イングランドにおけるカウンスル税の年間上昇率は、平均 6.4%となっている。この間、物価上昇率は年間 2.1%の上昇、同給与所得は 4.5%上昇、同年金は 3.9%上昇となっている。地方自治体は、政府と地方公共サービスの利用者から、支出額を増額してサービスを向上させよと、様々なプレッシャーをかけられている。しかし、政府は、近年のカウンスル税増額が、将来的に持続可能性があるとは考えていない。インフレ率の2倍を超えるカウンスル税の増額をしては、いずれ、地域住民は増税を拒否するようになるだろうと政府は考えているのである。したがって、予算を議決する前に、カウンスル税の増額について納税者の意見をしっかりと把握しておくことが、地方自治体の利にかなったことと言えるだろう。サービス水準を上げようと増税すれば納税者の税に対する反感を招くというトレード・オフの決定には困難を伴うが、このような決定に地方自治体がどのように地域住民と関わっていったかという点が、当該自治体の業績評価において重要な点となるであろう。

地域住民には、自らの自治体の増税について意見を述べる機会のあることが重要だと考えていることを示唆する調査がある。これは、近年実施された意向調査とカウンスル税増税に関する住民投票の結果から考えられる住民の声である(次のボックス参照)。

住民は何を考えているか

全国意向調査(British Attitudes Survey)において、回答者の 64%が、カウンシル税額は自治体が決定すべきであると考えているが、69%が、インフレ率を超えた増税をしようとするのであれば、自治体は住民投票を実施すべきであるとしている。

年度	自治体名	住民投票(税) の投票率	前回地方選挙 の投票率	カウンシル税増税 賛成割合
1999	ミルトン・キーンズ	4 5 %	2 5 %	1 0 %
2001	ブリストル	4 0 %	3 3 %	変化なし
2001	クロイドン	3 5 %	3 8 %	2 %

しかし、課税と支出に関する協議の状況を見ると、住民の意向は単純ではない。政府による調査では次のことが示されている。

- ・ 住民集会のような協議方法の下では、全体を代表する意見ではなく、少数の意見である個々人の利己的目標が過剰に投票行動に影響を与えてしまうことになるのではないかという懸念がある。
- ・ 現在の財政情報は難しすぎて意味がなく、住民の疑問に答えるようになっていないと住民は思っている。
- ・ いろいろな協議方法について、地方自治体と住民とは、当該協議方法の強みと弱みについて異なる意見をもっていることが往々にしてあるので、一連の協議手法を導入するときには、この点を考慮しなければならない。

政府は、地方自治体のアドバイザーを集めて協議フォーラムを設立して、税と支出の決定を地域住民にどのように協議するかというベストプラクティスに関するガイドンスの発行のため、当該フォーラムに調査を委託したところである。

留保権限

カウンシル税増額の決定について、当該地域の納税者と有権者に対して説明責任を果たすのは地方自治体であるから、政府が地方自治体の予算に「上限設定する(キャップする)」ことで地方自治体の意思決定に介入することは止むに止まれぬ措置なのである。キャップという措置によって、地方税の決定権は誰が握っているのかという点を不明瞭にしている可能性があるからだ。

理想を言えば、地方自治体の予算へのキャップ権限を行使しなくてもすむようになることが長期的な目的である。しかし、地域の納税者がリスクを負っている以上、この目的達成には慎重にならなければならない。地方公共サービスを利用して対価を払っている人々の利益を守ることが、いつの時代も政府の改革における重大なテーマである。また、カウンシル税の再評価が、再評価時点における総税額の上昇をもたらすことのないよう、キャップがその防衛策となることも求められているとも言えよう。

上述の長期的な目的達成に向けた第1段階としては、1999年地方自治法(The Local Government Act 1999)において、現政府の最初のマニフェストに従って、「無条件に全国的に行う」キャッピングを廃止した。1999年地方政府法では、カウンスル税納税者を過剰な増税から守るために、より選択的に行使する権限が創設されている。この留保権限の行使の仕方には次の2通りがある。第1に、毎年度の予算増加率の上限を設定しておくことで、翌年度以降、自治体が設定できる最高限度額を事前に決定できるようにする方法、第2に、現年度のあるべき予算額を決定しておいて、翌年度以降は、当該予算額に従ってキャッピングを発動するかどうかを決定するようにしておく方法、である。

キャッピング権限の留保制度を導入してから、政府は、この権限の行使は例外的なものであることを明言してきている。過去3年間、イングランドの自治体に対して、カウンスル税増税を理由に、この権限を発動したことはない。留保権限を発動するかどうかの意思決定の際に考慮すべき主な事項は、地域の納税者がカウンスル税増税に関して、どこまで意見聴取などによって関与をしてきているかの検証をすることであった。

本白書の様々な箇所では提案している手法が自治体の民主主義と住民の関与を強化するものであるため、性急に留保権限を行使する必要はないのである。したがって、政府の長期的目的達成のための第2段階として、業績の高い自治体に対しては留保権限を行使しないこととする。高業績の自治体が増税をして追加支出の財源を調達するとしても、税金に対して価値あるサービスの提供が十分望めると政府は期待しているからである。

今後数年間にわたって、この政策が地方公共サービスの提供者と費用負担者に対して、いかなる影響を与えるかを研究していくことになる。その研究をもとにして、再評価時期には増税に対する防衛策が必要であることを認識しながら、政府の理想的な目的であるキャッピングの完全撤廃に向けた考察を進めることになるだろう。

カウンスル税手当補助金限度額制度

国税納税者は、カウンスル税の増税にかかる費用の一部を、カウンスル税手当支払額の増額という形で負担していることになる。カウンスル税手当補助金限度額制度(Council Tax Benefit Subsidy Limit. CTBSL。以下「CTBSL」という)は1998年に導入され、その導入目的は、カウンスル税の増税が著しい自治体は国税納税者に対する費用転嫁について負担をすべきであるというものである。以下のボックスでは、CTBSL制度を簡略化して説明している。CTBSLによる債務額計算に至る段階的な説明は7ページに及ぶ。緑書が指摘したように、CTBSLは複雑で広く誤解されており、しばしば地方自治体から「裏口からのキャッピング」と、見られている制度である。また、地方政府をより分権化して、自治体の裁量により任せていくという政府の全体のフレームワークと抵触するものである。

CTBSL はいかにして機能するか

政府が、カウンスル税の増税に関するガイドラインを設定する。過去3年間は、この数値が4.5%であり、または、キャッシュベースで標準支出査定額の増加があった自治体は、それに合わせて予算をさらに増額することが認められたため、4.5%を超える率のところもある。

CTBSL は、1998 年度のカウンスル税の実質数値を起点として累加するように運営されていく。つまり、2001 年度の増加率のガイドラインを算定するために、自治体は、1999 年度と 2000 年度にはどの程度の増加が認められるかを計算しなければならないのである。

手当によって支払われるカウンスル税収の一定割合が、国平均以下の自治体は、その結果起こるカウンスル税手当通知書の増額分の8分の1に当たる額を拠出しなければならない。ガイドラインに定める数値をカウンスル税が超過する場合、当該一定割合が0.5%上がるごとに拠出割合も8分の1ずつ上がることになる。したがって、ガイドライン数値を超えて3.5%まで続き、3.5%になると、当該自治体は追加して発行するカウンスル税手当通知書のコストを全額負担することになる。手当によって支払われるカウンスル税収の一定割合が国平均を超過している自治体に、中央政府は拠出をしなければならないが、手当額によって国平均のカウンスル税収に到達するまで手当への拠出は続くことになる。

本制度にはほかに問題がある。CTBSL のカウンスル税への影響は、「一気に現れ」、その影響度の範囲には規則性はない。特に、支出額の変動が比較的小さくても、予測しがたいほどの影響を財政が受けることもある。カウンスル税の増税率が4.5%として、CTBSL の目的に照らすと、特に明白な判断基準なしに当該予算額は超過していると判断されている。なお、CTBSL のガイドライン数値に標準支出査定額を関連づけて使用しているが、これは標準支出査定額の誤使用である(第2部第3章の「標準支出査定額の問題点」を参照)。1998 年度数値からカウンスル税の増加を算定する累加法は、自治体が当該年度のカウンスル税からうまく逃れようとしてもできづらくなるようになっている。CTBSL の算定にパリッシュの徴税要望額を含むことは、納税通知書発行自治体が直接統制できることではなく防ぎづらい話になっている。

CTBSL の欠点について、そのいくつかは改良すれば解決できることもあろうが、それでも、非常に複雑な制度であることには変わらず、政府が求めている簡素化の方向性とは反するものなのである。批判されている事項に対処しようとして行った改正の中には、かえって問題を複雑にしてしまうようなものもあり、ある改正は当初の手当費用の改善に寄与したが、ある改正は、以前よりも費用がかかるようになってしまったものもある。

政府は、全自治体に対して CTBSL を廃止することとした。これは、官僚主義と中央政府による地方財政に対する過剰な規制とを減らすためには、重要なステップである。廃止することで、地方財政と手当制度とが簡略化されることになるだろうし、自治体の予算編成過程における不確実性と予測不可能になる主な原因を取り払うことになるであろう。

減免と免除

カウンスル税の減免と免除に関して、その決定権限を分権化していこうとしているところである。地方自治体による決定がしやすくなることで、地方政府が当該地域に適切な政策を立案していけるような柔軟性が付与されることになるし、中央政府が一律決めている現行の減免・免除の制度では対処することができないような困難な事例についても即応することができるようになる。

地方圏白書(rural white paper)において、別荘に対して行っている 50%減免制度を止める裁量権を地方自治体に付与することを協議すると政府は述べた。休暇だけ使う家屋がもたらす影響は、地域によって住宅市場がどのように異なっているかを示す好例であり、地方自治体が地域の条件に対応するために、どのようにカウンスル税を利用しようとしているかを示す例でもある。その他、以下の2つの例がある。

- ・ わが国には、長年の間空家のままになっている家屋がたくさんある。この空家問題は、隣接した近隣社会に悪影響を与え、地域の住宅需要の高まりに水を差すものとなっている。家屋が空家のまま放置されている理由は様々であるものの、たいていは、不動産市場の沈滞化と個人的理由に期せられることになるだろう。
- ・ 洪水の被害に遭っている家屋が無人のままに、しかし、住宅設備は整ったままで放置されているところでは、その家屋の所有者は、一時的な住まいにカウンスル税を払うのと同様の理由で、誰も住んでいない家屋についてカウンスル税を支払っている可能性がある。

『カウンスル税:別荘と長期の空家に関する協議書(Council Tax: A Consultation paper on proposed changes for second homes and long term empty homes)』を発行して、その中で、政府は、別荘と長期の空家に対して現在行われている 50%減免を止めるか減免率を削減する裁量権を自治体に付与しようとしている提案について、意見を求めているところである。この提案とは別に、納税通知書発行自治体に対して、国が決めている現行の制度の枠を越えた減免や免除をする裁量権を付与しようという提案もしている。これは、洪水のような地域的な事情に即応できるようにしたり、現行の手当や減免・免除の制度では捕捉しきれないような個々のケースに関する課税責任に対応できるようにしたりするためである。この個々のケースに対処する裁量権は、別荘や長期の空家に対して特に重要なものである。なぜなら、このような不動産については、カウンスル税の支払要求をすることが事実上不可能だからである。

上記の協議書では、誰も住んでいない家屋の減免を止めたり、減免率を削減したりすることから生み出される財源を、どのように使うかという選択肢を様々提示している。また、納税通知書発行自治体が自らの裁量権で行う免除や減免は、いかなるものでも、そのため

の費用を、当該自治体が負担すべきであるとしている。

納税通知書発行自治体

納税通知書に記載された税額の 80%がカウンティの支出であるにもかかわらず、カウンティのカウンシル税の納税通知書を発行するのは、当該カウンティ内のディストリクトであることを緑書では指摘している。このことで、誤解を招くようなことがあり得るのではないか。地域の民主的なアカウンタビリティとは、どの層の地方政府が当該地域のカウンシル税の納税通知書記載額を増加させているかということを、有権者に明らかにできなければならないはずである。

しかし、納税通知書の発行者を変えることは、誤解を招くことにもなりかねないし、問題の解決には部分的にしか対応できないかもしれないのである。カウンシル税の納税者が、当該税額の全額がカウンシルの支出によるものだと考えるのであれば、まだ、誤解の程度は小さいが、それでも誤解は誤解である。そして重要な事実として、ロンドンでは、ロンドン区の請求額と大ロンドン庁の請求額とが区別されているという点である。

したがって、政府は、カウンシル税の納税通知書の記載法を改正することに力を注ぐことにしたのである。カウンシル税の納税通知書について、さらに情報が透明になるよう、納税通知書に関する規定を政府は改正している。通知書の表には、今後、どの層の自治体のカウンシル税請求額が、どの程度であるかが示されるようになるだろう。また、各自治体ごとに、その請求額が年率何パーセント増加したのか減少したのかを、ありのまま、示すことになるだろう。

『カウンシル税の納税者とのコミュニケーションの向上：協議書』において、政府は、カウンシル税に添えて発行される情報の内容を向上させる方策について、様々提案して意見を求めている。また、電子納税通知書の利点と現実的問題点について意見を求めている。電子納税通知書を導入するのならば、納税者が望んでいるような詳細情報は見つけ出せるようになるはずであり、さらに、いろいろな支払方法や減免・免除といった情報を簡単に検索できるようになるはずである。下のボックスでは、新様式のカウンシル税の納税通知書がどのようなものであるかが示されている。

例：電子納税通知書

カウンティ、ディストリクト、警察、パリッシュのために、ウェストフォールド・ディストリクトにより発行

これは、ブランクシャー、サイス・ヒリングラム、マルボロー通り 18 番地に対するカウンシル税納税通知書です。あなたのカウンシル税記録では、該当の不動産は**C価格帯**にあり、2 人以上の成人が居住しています。あなたの納税通知書は、この事実を起訴に計算されていますので、減免や免除の対象にはなりません。この情報が間違っている場合、あるいは、減免や免除、カウンシル税手当を受けようとする場合には、**ここをクリック**してください。

あなたの不動産に関する納税額は、**738.70 ポンド**です。その構成は次のとおりです。

ブランクシャーカウンシル税 (ウェストフォールド 会計)	2003 年度 課税額	2002 年度からの 上昇率
ブランクシャー・カウンティ	573.28	4.2%
ウェストフォールド・ディストリクト	112.40	8.0%
ブランクシャー警察	26.14	8.9%
ヒンガム・パリッシュ	26.88	22.2%
合 計	738.70	5.4%

あなたは、現在、カウンシル税を 10 ヶ月均等額の分割払い、口座引き落としで支払っています。この方法を継続するのであれば、特に手続きはありません。2003 年 4 月から 2004 年 1 月まで、毎月 **73.87 ポンド**を毎月引き落とします。

カウンシル税について、さらにお知りになりたい場合は、[ここをクリック](#)してください。あなたのカウンシル税がどのように使われているのか、どのようなサービスを受けることができるのかを知るためには、[ここをクリック](#)してください。

政府の結論では、当分の間、2 層制地域においては、住宅施策とカウンシル税手当給付に責任を持っているディストリクトが、カウンシル税とビジネス・レイトの納税通知書を引き続き発行することになる。しかし、この課題について、政府は見直しを続ける予定である。また、カウンシル税の減免や免除を行い、さらに、ビジネス向上特区の促進をするという責任について、ディストリクトがどの程度管理できているかを見ていこうと考えている。

広域消防組合

広域消防組合(Combined fire authorities. CFAs)は、地方政府の構造改革が進められたカウンティ内で活動しているものである。広域消防組合の財源は、構成自治体から徴収する負担金である。地方財政に関する去年の緑書に対して、多くの回答が寄せられた。それによると、広域消防組合の財政の仕組は、財政的アカウンタビリティを損ねており、広域消防組合はカウンシル税徴収依頼団体になるべきであるという指摘であった。特に、単一自治体が懸念していたのは、単一自治体が広域消防組合では「少数株主」になっているため、財政上の意思決定には力があまり及ばないのではないかということであった。

政府の意見も次の点で一致している。つまり、現行の仕組では計画性がないため、当該組合がカウンシル税徴収依頼団体になれば、広域消防組合に対してカウンシル税収から支出している額が納税者に対して、さらに明白になるであろうということである。消防サービスは地方政府の役割であり、アカウンタビリティを適切に果たせるような仕組にする必要があるのである。したがって、今後、広域消防組合がカウンシル税徴収依頼団体とな

るよう、段階的に法改正を進めていく予定である。これに先立って、政府は協議書『カウ
ンシル税納税者とのコミュニケーションを向上させること(Improving Communication
with Council Taxpayers)』において、現行の財政制度の下で、広域消防組合に対して納税
者がどのように資金を拠出していけばよいかという点について、意見を求めているところ
である。

【訳注】

第 6 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
再評価	・ カウンシル税の価格帯及びその他の検討事項について見解をまとめる ・ 評価サイクルの固定化、移行救済制度、及び価格帯変更権限に関する法の整備 ・ 評価事務所エージェンシーによる再評価 ・ 移行救済制度に関する協議と、協議結果の公表	・ 2004 年中 ・ 未実施 ・ 2005 年 ・ 2006 年
カウンシル税に関する裁量権、アカウントビリティ、透明性向上のために取り組む他の手段	・ 再評価結果のカウンシル税納税通知書への反映 ・ カウンシル税の増減割合が納税通知書前面に起債されるように規則を改正 ・ カウンシル税手当補助金限度額制度の廃止 ・ カウンシル税納税通知書情報と電子納税実現化の推進 ・ セカンド・ホームや長期間無人の家屋に対する減免制度の終了または縮減、減免額の増額や当該家屋等にかかる税の免除などを行う権限の拡大を検討 ・ 高い業績の自治体に対するキャッピング権限の非行使	・ 2007 年 ・ 完了 ・ 完了 ・ 完了 ・ 完了 ・ 2003 年度

白書の該当節	提案事項	進捗状況
	・ 減免や免除を決定する新たな裁量権の付与 ・ 広域消防組合の納税通知書発行団体化	・ 未実施 ・ 未実施

第7章 ビジネス・レイトの今後の進め方

出発点

かつて、地方自治体は、居住用資産に居住用資産レイトを課税し、商業的不動産に非居住用資産レイトを課税しており、どちらのレイトの税率も自治体が設定していたのである。しかし、1990年に、非居住用資産レイトは「国税化」された。その徴収は、現在でも自治体が行っているが、税率は中央政府が一律決定し、その税収は中央政府がプールをしてから、各自治体の人口に応じて各自治体に配分しているのである。

個々の不動産には課税標準額があるが、それは、仮想年間賃貸価格で表されている。当該課税標準額は、政府の評価事務所エージェンシーが評価しており、不服申し立ては、地方の評価裁定委員会が取り扱っている。ビジネス・レイトの税率は、課税標準額に対して国が定める一定率を基礎にしており、この一定率を「乗率」と呼んでいる。現在では、イングランドの当該乗率は評価額1ポンドに対して43.0P(以下ペンスはPで表記する)である。法によれば、この乗率は消費者物価指数を超えてはならないことになっている。また、再評価の際に当該乗率も改正されて、税収額は再評価後も変化なく維持できるようになっている。

カウンスル税と異なり、5年に1回、該当不動産は全て再評価されなければならないという法の規定がある。再評価は1990年、1995年、2000年に行われ、政府は、それぞれに移行救済制度を導入している。

緑書の主張

評価について、緑書では数多くの改革が提案されており、その中で、再評価の周期を5年から6年、8年、10年にすることについて詳細な調査をした。また、移行救済制度を早期に見直して、国税やカウンスル税を財源とした補助金に頼らない制度にすべきであると提案している。さらに、再評価のプロセスを改善することで、ビジネス・レイトの納税者に良いサービスを提供することになるという意見も述べている。不服申し立ての結果を受けて減ってしまうビジネス・レイトの税収額を変動することができるような裁量権を付与してはどうかという提案や、評価裁定委員会への行政からの支援は、省庁から独立した公共機関が行うべきであるという提案も行っている。

緑書では、ビジネス・レイトの救済措置について様々な提案をしており、その内容は、小規模事業者や非営利のスポーツクラブ、田園地域における食料品店やパブ、ガソリンスタンドなどを対象としている。

さらに、補足レイト(supplementary rate)についての提案について、より詳細に述べているが、それによると、5年間にわたって毎年度1%を上限とする補足レイトを自治体が課することを可能にするというものである。これを実行に移すために、自治体は、地域の企業とパートナーシップを組む必要が生ずる。パートナーシップの設立を企業側と約束すること、そして、補足レイトを課すること、さらに当該税収を自治体間で分配すること、これらのプロセスを緑書は詳細に示している。

緑書に対する意見

緑書に対する回答を見ると、評価に関する問題について強固なコンセンサスのあることが明らかになった。再評価のサイクルは5年にこだわっていることが明白で、一部、3年という少数意見が例外としてあったほかは、政府の改革提案に賛同が得られたと理解できる。

レイト救済措置についても、おおむね支持ということもわかったが、評価の専門家は、救済措置の影響について法的見地からの疑問が提示した。

意見がかなりいろいろに分かれた問題は、補足レイトについてであった。全自治体の回答者が、この改革案を支持していることは事実だが、改革としては不十分であり、できれば、自治体がビジネス・レイトの課税権を全面的に回復できることが望ましいと感じている回答者が多かった。また、全企業の回答が、本改革に反対であった。地方自治体と企業の回答者は、どちらも、意思決定過程が複雑すぎると感じているが、どうすれば簡素化できるかという視点になると、それぞれが異なっている。地方自治体は、補足レイトを課税しやすくすることが簡素化と考えているし、企業は、より容易に非課税にすることが簡素化と考えているのである。

再評価と移行救済措置

次回の再評価は、計画どおり 2005 年に実施されることになり、今後、再評価は5年サイクルで実施される。緑書に対する回答では、明らかに、企業側はこのサイクルを歓迎しており、8年や10年サイクルに延ばすことは望んでいない。カウンスル税の再評価の間隔が5、6年というのは多すぎるのであれば(第2部第6章参照)、両者のサイクルを統合する最良の方法は、ビジネス・レイトの再評価が5年サイクルで、カウンスル税の再評価が10年サイクルで行われるようにすることであろう。政府は、緑書で事前に示している予定に従って、2005年に再評価を行う。この準備のために、第1回の全国地方税納税者再評価フォーラムをすでに開催したところである。法定の提出書類の提出期限を56日に延長する一方で、当該書類の未提出者には罰則を課する提案を実行に移す予定である。罰則の適用に対しては、不服申し立て権が認められることになろう。

緑書への回答から、移行救済措置は多くの企業にとって重要であることが確認された。当該措置のおかげで、企業は、自分たちのビジネス・レイトの納税額に劇的な変化がないことが計画立案の前にわかるからである。したがって、政府は、ビジネス・レイトの再評価に当たって当該救済措置を恒久的に行っていくことにする。これは、経常補助金の配分システムにおいて、上限と下限を設定することを恒久的制度とすることと同様である。しかし、企業に対する移行救済制度の財源をビジネス・レイトの財源から補助するべきであるとする理由は全く見当たらないから、緑書の提案で提案したように、移行救済措置の財源は、当該自治体の自主財源によるべきである。政府が導入を提案している法制度では、この点を明確にすることになる。また、移行救済措置は、次回の再評価時期までに「巻き戻す」ことを政府は求めている。つまり、個々の移行救済措置の措置期間は5年以内とし、全不動産が移行救済措置の終了時までには、あるべきビジネス・レイト額となることを求

めている。

次のボックスでは、ビジネス・レイトの納税額の増額と減額とを段階的に実施していくことで、上述のとおりになる様子を示している。この例では、理論的課税標準額を基にした納税額を用いて、旧評価額と新評価額との差異を何段階かに分けながら、毎年度、増加分が減額分に見合うようにしていけるようになっている。もうひとつの選択肢としては、乗率を補正することで増加分の資源を段階的に獲得していく手法があるが、増加分の段階的な埋め合わせには様々な方法があるであろう。しかし、当該制度の詳細について、企業や評価の専門家と議論をしていきたい。

移行救済	0 年度	1 年度	2 年度	3 年度	4 年度	5 年度
A 社 課税標準額	100	116	122	128	134	140
乗率	50.0%	46.6%	47.8%	48.9%	50.2%	51.4%
総税額	£ 50.00	£ 65.23	£ 66.86	£ 68.53	£ 70.24	£ 72.00
移行救済額	£ 0.00	£ 11.18	£ 8.60	£ 5.87	£ 3.01	£ 0.00
支払税額	£ 50.00	£ 54.05	£ 58.26	£ 62.66	£ 67.23	£ 72.00
B 社 課税標準額	100	110	110	110	110	110
乗率	50.0%	46.6%	47.8%	48.9%	50.2%	51.4%
総税額	£ 50.00	£ 51.25	£ 52.53	£ 53.84	£ 55.19	£ 56.57
移行救済額	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00
支払税額	£ 50.00	£ 51.25	£ 52.53	£ 53.84	£ 55.19	£ 56.57
C 社 課税標準額	100	104	98	92	86	80
乗率	50.0%	46.6%	47.8%	48.9%	50.2%	51.4%
総税額	£ 50.00	£ 37.27	£ 38.20	£ 39.16	£ 40.14	£ 41.14
移行救済額	£ 0.00	- £ 11.18	- £ 8.60	- £ 5.87	- £ 3.01	£ 0.00
支払税額	£ 50.00	£ 48.45	£ 46.80	£ 45.03	£ 43.15	£ 41.14
合計 純税収	£ 150.0	£ 153.75	£ 157.59	£ 161.53	£ 167.57	£ 169.71
伸び率		2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
移行救済財源	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00	£ 0.00

ビジネス・レイトの再評価は、1 年度目の 4 月 1 日から効力を発する。イングランド全体でみると、不動産価格は 10%増加している。しかし、個々の不動産で見ると、増加率は様々である。A 社の課税標準額の増加率は 40%、B 社は 10%増、C 社は 20%減と仮定する。1 年度目において、全課税標準額の増加と総税収を相殺するために、乗率は減少するものとし、また、インフレーションによって 2.5%増加するものとする。この

増減の純効果によって、乗率が 50.0P から 46.6P に減少することになる。次の年度から、乗率は小売物価指数に連動して増加することとして、2.5%の増加となっている。

この移行救済制度の下で、全不動産は、増額と減額とが等しくなるように計算された課税標準額を基にした課税額になる。理論的課税額は、毎年度分が計算される。1年度目には、2つのステップがある。再評価前年度である0年度目には、課税標準額の平均増加率分、全不動産の課税標準額が増加する。この理論的課税標準額と実際の課税標準額との差は、5年間をかけて、毎年度同額ずつ段階的に縮小するようになっている。したがって、1年度目において、課税額を計算するために使う理論的課税標準額は、0年度目の課税標準額に、全国共通の平均増加率による増加額と、当該理論的増加額と実際の新課税標準額との差額の5分の1を足した数値となり、この結果が上昇か下降かはどちらもあり得ることである。続く年度は、毎年度、当該差額の5分の1が、理論的課税標準額に足されるか引かれるかによって求められる。5年度目まで、すなわち、次の再評価までには、この制度は「巻き戻される」訳であり、実際の課税標準額が課税額の計算に使われるようになるはずである。したがって、表中の3社は全て、移行救済措置を受けずに、実際の課税標準額に基づいた課税額を支払うことになる。B社は移行救済措置に影響されないため、課税額は小売物価指数(2.5%と仮定)に連動して上昇する。一方、A社(再評価によって損をする側)の課税額は、C社(再評価によって得をする側)からの財源によって埋め合わされる形となる。

この分野で進めたいと政府が考えている他の改正点として、乗率算定や課税に対する不服申し立てによる逸失税収を勘案できる裁量権を付与することである。こうすることで、不測の税収減から保護することになる。現在考えているのは、再評価の時点ごとに、評価期間中に受ける不服申し立てによって生ずる税収減収見積もりをして、この見積り額を評価期間の当初に乗率の中に算入するようにすることである。しかし、実際の結果が見積もりよりも下回ったり上回ったりした場合には、この実際と見積もりとの差を勘案するために乗率を変更することになる。事前に見積もっておき、その見積もりが誤っていた分を後に変更する措置を講ずることで、減収がわかった時点で乗率を変更するよりも、企業の財務運営に安定した効果をもたらすことができる。

『協議書 地方財政の刷新(*Modernising Local Government Finance: A Green Paper*)』で述べたように、次の再評価の時には、指定評価制度を止めるであろう。すなわち、現在、課税標準額を交通・地方政府・地域相が指定している企業も、他の納税者と同様に、評価事務所エージェンシーによる評価を受けることになるということである。そうなれば、他の納税者のように、評価額に対して疑問や決定不服を申し立てる権利が当該企業にも付与されることになる。

ビジネス向上特区(BIDs)

地方自治体と地域の企業とがパートナーシップを促進していくことを政府は期待する。

パートナーシップの促進によって、自治体には地域のリーダーとしての役割が強化され、ビジネス社会との連携を向上させることになり、企業には、地域に影響を与える決定への参画がさらに求められるようになるだろう。自治体と企業とが密接に協力して、お互いに共有する課題に立ち向かっている好例がイングランドにはたくさんある。

補足レイトの目的は、パートナーシップ形成のインセンティブであった。補足レイトの課税権を自治体に付与して、パートナーシップの取り組みをどの程度進めたかによって当該レイトの課税額を決定できるようにしたのである。しかし、緑書に対して寄せられた多くの地方自治体の回答では、補足レイトの目的が一義的には歳入増であって、地域の企業とパートナーシップの醸成という要件は地方自治体に重荷であったということが明らかになった。多くの回答が指摘していたことは、パートナーシップの形成に要する「費用」が、補足レイトによる追加税収を上回っているようであるということだった。企業団体の指摘によれば、地域の企業が補足レイトの課税を回避する唯一の方法として考えられるのは、パートナーシップ設立に反対票を投ずることである。したがって、補足レイトは、パートナーシップ形成を進めるよりも障害になり得るというリスクがある。また、補足レイトの課税権が、ほとんどの地域で行使されないだろうというリスクも抱えている。

したがって、政府は、当該施策の替わりに、ビジネス向上特区(**Business Improvement Districts: BID**s、以下「**BID**s」という)制度の推進を決定したところである。本制度は居住用資産レイト・非居住用資産レイトへの追加課税による財源によるものであり、合衆国でうまく機能しているビジネス向上特区にならったものである。**BID**s は、全ディストリクト、バラ、単一自治体が、納税者の支持を要件として、財源を調達して当該地域のコミュニティのために施策を進めることができるようにする制度である。納税者には、地方税の使い道について、今よりも意見を言えるようにする予定である。**BID**s を、どの場所にどのようにして導入するかに関して、自治体の裁量権をどこまで認めるかという点には、様々な見方があるだろう。**BID**s では、特定の事業における協力体制を要請し、自治体と企業との関係を緊密にすることを目指しているが、地域戦略パートナーシップでは、自治体と企業とがより広範にパートナーシップを組む場を設けることが目的となっている。次の表では、補足レイトと **BID** との主な違いを示している。

	補足レイト	BIDs
期間	補足税率は、5年ごとに見直される	BIDs には時限はないが、5年を超えないうちに企業側の保証が更新される必要がある。この期間は、両者合意のもとに、短縮できる。
水準	補助税率は、年間1%を超えてはならず、5%が上限である。	限度設定はない。自治体と企業とが、BIDs による税率と課税形態を決定することになる。
権限	いかなる自治体も補足レイトの課税権限を有する。ディストリクトとカウンティとの間で、または、ロンドン区と大ロンドン庁との間で、補足税率を分配することもできる。	BIDs を課税できるのは、納税通知書発行自治体のみである。他の公共部門、民間部門、ボランティア部門は、どの程度、BIDs に参画するかという程度に応じて BIDs の中に取り込まれることになる。
意思決定	補足レイトを課税するためには、当該自治体は、地域の企業とパートナーシップ設立をしなければならない。企業は、当該設立の賛否を投票する。自治体は、大臣に対して当該投票の否決を求めることができる。たとえば、非常に低い投票率の下でパートナーシップの設立が否決された場合などである。自治体はパートナーシップ設立の合意なしに補足レイトを課税できるが、その場合の税金は国庫に繰り入れられる。当該税金を保持するために自治体はパートナーシップ設立の合意を必要とする。	BIDs に関する納税者は全て課税の是非について投票する。当該投票は、BIDs 提案の全事項、すなわち、課税額、税金の使途、各事業の進め方、不動産所有者やカウンティ、パリッシュおよび地域開発協会(RDA)、EU など他の主体の役割や拠出金についてである。投票結果は、全主体を拘束する。法定の地域計画で示された地域の利益に BIDs が抵触するような場合に、当該自治体は拒否権を行使することができる。 この拒否権に対して納税者は、大臣に不服申し立てをすることができる。
開始	地方自治体が補足レイトの提案をすることになる。	自治体か地域企業のレファレンダムによっても当該制度の開始は可能である。

最も大きな違いは、BIDs の対象となる全企業に、当該制度の導入の可否について投票権が付与されているという点である。企業が望めば BIDs が成立するし、望まなければ、成立もない。政府が今後すべきことは、投票に関する基本的な規則を整備することであろう。BIDs 提案に関する他の点については、自治体と地域の企業との間で決めていかなければならない。

BIDs 設立の出発点は、まず、地方自治体が提供するサービスの弱みや現状とのギャップ

プを特定することであり、この点が、地域の企業には重大な関心事となっているところなのである。アメリカの **BIDs** で焦点となるのは、荒廃し安全でなくなっている中心市街地の問題である。企業は、たとえば、こうした場所への予防的措置(警官巡回の頻度向上、**CCTV** カメラやゴミ箱の設置など)や救済措置(落書きを消したりゴミを収集したりすること、街灯を交換すること、歩道を修復すること)、当該地域の景観改善のための投資(新しい道路設備、植栽など)であれば増税も厭わないと言う。しかし、同様の取り組みが他の問題に対しても適用可能であろう。つまり、地域で職業訓練をしたり雇用対策を進めたりすること、辺地のバス運行回数を確保するために財源手当をすることなどについてである。重要な点は、自治体側と企業側とが、どんな問題に取り組む意思があるか、その問題の対処に、どのような手法を講ずることを望んでいるかという点を明確にしておくことである。

このような状況で、**BIDs** の対象範囲や費用を法制化するのは明らかに不適切である。**BIDs** は、地域の企業が望むところに応じて控えめにもなれば野心的にもなるのである。**BIDs** が対象とする地理的境界は、**BIDs** 提案の中で地域が決定することになるから、ハイ・ストリートのようなきわめて狭い地域を対象とすることもあろうし、やや広めの地域を対象としたり、地方自治体全域を対象としたりすることもあろう。提案がいかなる地域を対象としていても、当該地域のビジネス・レイト納税者には、提案された **BIDs** への投票権が付与されることになる。

BIDs は、また、都市部のバラで地域のコミュニティと自治体の境界とが正確に一致していないような地域では、地方自治体の境界をまたがることもあり得る。そのような場合には、どこかひとつの自治体が、**BIDs** のパートナーシップにおける自治体側を代表する位置に就くことになる。**BIDs** が対象とする地域内で、ビジネス・レイトの課税標準額がより大きい部分を含む自治体が当該自治体となるだろうが、あくまで、どこの自治体が代表するかは当事者間で決定すればよいことである。**BIDs** 対象地域にある個々の自治体において、過半数で可決される必要があるが、過半数を得られないような自治体がある場合には、その自治体を除いて、過半数を得られた自治体で当該 **BIDs** を推進することになる。

企業の考え方では、**BIDs** が期待する成果をもたらさないような場合には、当該 **BIDs** を終了させる可能性もあるということになる。反対に、自治体側は、資本的投資をするに当たって、将来、経常収入が援助されないようであれば、当該資本的投資には慎重にならざるを得ないということになる。通常、**BIDs** に関する条項は5年後に見直すのが適当であろうが、全てのケースに当てはまるわけではない。たとえば、まずは控えめな **BIDs** で始めてからビジネス・レイトの額を毎年更新していく。当初の枠組がうまくいけば、両者に信頼関係が築かれるから、より野心的で長期の枠組へと進んでいけるようになると、自治体と地域の企業は考えることもあるだろう。

地域の企業が求めることは、**BIDs** の付加徴収額は、地方自治体から受けるサービスが純増することに使われることであって、現行のサービスを補助するものではないということである。しかし、こうした点で企業に伝えられるかどうかは自治体次第であるから、このことを法制化する必要はない。もしも、伝えられなければ、企業は **BIDs** への支援を止

めることになる。

アメリカの **BIDs** の事例やイングランドで現在行われている自発的な制度でよく見られるように、企業が **BIDs** の運営に参加したり主導権を取ろうとしたりするかもしれない。政府は、これを暖かく歓迎したい。民間部門のプロジェクト管理技術を活用することで、自治体を得るものは大きいだろうし、参加企業も、自治体に取り組んでいる複雑な問題をよりよく理解することができるだろう。**BIDs** の運営に参加したり主導権を取ったりすることを企業が重要と考えれば、どんなことがあってもそうするだろうし、そう考えなければ、参加も主導権も関係ないであろう。

予定している法令では、納税通知書発行自治体が地方政府側で **BIDs** を促進する役割を担うことになる。というのは、当該自治体が、ビジネス・レイトの徴収を通じて **BIDs** 課税を徴収することになるからである。他の機関が参加するかどうかは、当該 **BIDs** への程度貢献できるかどうかにかかっている。**BIDs** 課税は純粋に **BIDs** の財源として使われるものであるから、他の層の地方政府は、**BIDs** の実行に貢献することができない限り、当該課税から経常財源を引き出すことは認められない。

この取り組みにおいて、法令の鍵を握る要件は、**BIDs** を課税するために当初に行う投票権に関する規則であり、これをきわめて明確に規定している。政府は、次の2つの規則を提案している。

- ・ 後に **BIDs** 付加徴収金を支払うことになる **BIDs** 対象区域内の課税事業用資産(不動産)の全所有者に投票権が生ずる。この規定には、言葉の通常の意味では事業用ではないような資産も少数含まれることはやむを得ないことであろう。たとえば、政府の省庁や非営利組織が所有する事務所や広告ビラの貼付場所などである。しかし、対象不動産のリストから当該不動産を除外することにならないようにしたい。なぜならば、対象か対象外か判断に迷うケースがあまりにも多いこと、除外することで本制度の簡素さが損なわれること、税を負担する者は全て、課税されるべきかどうかについて意見を言うべきであるという原則を曲げることになること、といった理由である。
- ・ **BIDs** 付加徴収金を導入するには、投票数における過半数の支持に加えて、支持者の所有する不動産の課税標準額が全投票者の有する不動産の課税標準額の半分以上であることが必要である。これは、多数の事業者の意思に反して少数の事業者の意思が押し通されるようなことがないこと、その逆も許されないことを意味している。

法律では、特定の業種にのみ **BIDs** 付加徴収金を課すことを認めるであろう。こうすることで、当該 **BIDs** が、たとえば小売業者のみの利益のために行っていることがはっきりとすることになる。このような場合、付加徴収金を支払うことになる企業だけが、付加徴収金に関する投票権を得ることになる。法律では、個々の納税者の納税額を決めておかないで、投票によって決定する事項として、地域の合意によることになる。おそらく、納税額は課税標準額の何パーセントか、あるいは、救済措置額を控除した純納税額の何パーセント、または、全納税者に対して同一の金額になるか、というように簡単に表されることになる。当該付加徴収金は、小規模事業者や **BIDs** 中心部から離れている所にいる事業者や事業の形態に応じて、低い額を設定することもある。

政府は、自治体と企業とのパートナーシップにより、成功する提案が生れることを期待したい。しかし、法律では、自治体側か企業側かが **BIDs** の提案を投票にかけることができるようにする。過半数の支援を得られない提案を投票に付すようなことをしないように、納税者の提案は、まず、当該 **BIDs** の地域において、一定の割合の支持、おそらくは納税者数か課税標準額の 5~10%の支持を要件とすることになろう。さらに安全策を取るのであれば、投票で否決された提案をした者が、当該投票の費用を負担するということが必要であろう。

投票では、納税者が好まない **BIDs** 提案に拒否権を行使することを認めることになろう。また、法に基づいて作成して地域で採択された計画、あるいは当該自治体が正式に採択したコミュニティ戦略等と **BIDs** 提案が衝突するような場合、自治体側も拒否権を留保する。納税者側の拒否権が発動されるとすれば、**BIDs** 提案が何らかの問題を引き起こすような場合であり、たとえば、将来にわたって取り返しのつかない交通問題を発生させるような場合であろう。自治体の拒否権は、通常であれば不要であるが、当該拒否権には **BIDs** が広域の利益を侵害するのを防ぐ目的があると考えている。

自治体の拒否権が発動された場合に、納税者は所管大臣に不服申し立てをすることができ、所管大臣は、当該拒否権を無効にすることができる。これは、**BIDs** が実行可能であるのに、単に自治体が支援したくないという理由で拒否権が発動されるようなことを避けるためである。所管大臣は、自治体側の意見と **BIDs** を支持する納税者側の意見の双方を勘案することになる。自治体が拒否権を行使するときには、当該拒否権の発動は合理的であり、より広域な地域コミュニティの利益のために行われていることを示さなければならない。

地方政府や国家レベルの企業代表機関との話し合いでは、**BIDs** の考え方と「法定事項を少なくするやり方」を採用しようとする政府の意向は歓迎されている。地方自治体も企業も、生ずる問題を全てゼロから解決する必要などなくなるように、明らかに、**BIDs** の関係者は全てがガイダンスを求めているのである。しかし、このガイダンスをとりまとめるのが、政府ではなくて地方自治体や企業団体であってはならない理由などない。ガイダンスを自治体や企業団体が作ることで、**BIDs** の考え方が企業と地方政府によって、地方レベルだけでなく、国家レベルでも「所有」されることになるのである。ガイダンスは、**BIDs** への自発的な取り組みを通じて開発されたベスト・プラクティスに基づいて作成するようになるだろう。

このような議論では、**BIDs** における不動産所有者の役割に関する課題が挙げられている。イングランドでの自発的な **BIDs** の取り組みでは、不動産所有者が先導的な役割を担っている。アメリカでは、**BIDs** 付加徴収金を支払うのは、不動産の占有者ではなく、不動産所有者である。アメリカの財産税は、通常、所有権に基づいて課税されるが、イングランドのビジネス・レートは、不動産の占有権に基づいて課税される。企業の中には、ビジネス・レートを通じて **BIDs** 付加徴収金を占有者に限定すれば不公平になるのではないかと懸念する者もいる。なぜならば、当該地域の向上によって不動産価値が上昇して、所有者は賃貸料を値上げして占有者に転嫁するという形で利益を教授するのだから、事実上は、

所有者に **BIDs** 導入の便益がもたらされることになる。また、企業がおそれるのは、地域の向上に対して2度にわたって経費を負担することになるということである。最初は **BIDs** 付加徴収金を通して、次は、長期的な賃貸料の値上げを通してであり、この値上げにより、占有者は地域向上のために支払いをしながら、その地を離れざるを得なくなるかもしれない。

不動産所有者は、**BIDs** において重要な役割を果たしている。しかし、**BIDs** 付加徴収金を、ビジネス・レイトの枠外にある不動産所有者にまで拡大することには、非常に実務的な問題点がある。結局のところ、これは不動産所有者への新しい税にもなりかねない。したがって、イングランドの試行で示したように、現行の **BIDs** 事業に対して家主たちが自発的に拠出をするような形態がよいと考えている。こうした件は、法律ではなくてガイダンスに書かれることになるだろう。また、このような仕組みによって、不動産所有者がスタート時点から **BIDs** のパートナーシップの促進に寄与することができ、**BIDs** 提案の開発と実行に参加できるようになるわけである。

ビジネス・レイト納税者が投票することになる **BIDs** 提案では、当該制度において不動産所有者がどのような役割を果たし、どの程度の財政的およびその他の面での関与が求められるかが示されることになる。また、占有者が所有者のあり方に満足しなければ、占有者の方が当該提案に反対投票をすることもできる。こうすることで、当該制度が占有者と所有者の双方にとって利のあることであれば、所有者が占有者の関心事項に歩み寄ることも促せるだろう。できれば、投票の行われる前に当該提案内容の議論が十分に行われていることが前提になるであろうが、占有者の受け入れられる **BIDs** だけが実行に移せるものとなる。

同様の方法が、**BIDs** に関わる他の主体にも適用可能である。投票の対象となる他の主体とは、**BIDs** に関して財政的、あるいはそれ以外の面で関与しているいかなる主体も含むことになる。たとえば、納税通知書発行自治体、カウンティやパリッシュのような他の地方自治体、地域開発機関や欧州連合の財源を受けている主体などである。こうした主体は、現在進められている **BIDs** 型の制度に参画している事例もある。こうした主体からの財源は、不動産所有者や占有者から自発的に拠出される財源とともに、投票が行われて **BIDs** 付加徴収金がビジネス・レイトの制度の中で徴収可能となるまでの期間、**BIDs** 準備を支援していくものとなるのである。

ビジネス・レイト減免

移行減免制度以外に、いくつかの現在のビジネス・レイト免除がある。空家には、法定で 50%または 100%の減免制度があり、慈善団体は法定で 80%の減免のうえに、地方自治体の裁量で 100%減免にすることもできる。また、スポーツクラブなどのその他の非営利組織や、経済的・社会的理由で困窮しているビジネス・レイト納税義務者に対して、100%まで減免をすることができる。村落店舗減免制度(the village shop rate relief scheme)では、過疎地にある小規模単独一般販売店舗や郵便局、パブ、ガソリンスタンド、全ての小規模食品販売店舗に、法定で 50%の減免をしている。自治体の裁量で、100%減免にすること

もできるし、村落内の小規模企業全てに 100%減免とすることも可能である。

緑書を刊行してから、村落店舗減免制度は、単独小規模パブとガソリンスタンドに 2001 年 4 月 5 日から、2001 年 8 月 15 日からは全小規模食糧販売店舗に拡充されたところである。さらに、「2001 年レイト(前農業用資産および過疎地店舗)法(the Rating(Former Agricultural Premises and Rural Shops)Act 2001)」では、新規の小規模多角経営農業事業者に対して、2001 年 8 月 15 日から時限の減免制度を導入している。この減免制度では、法定 50%減免であるが、従来は農業関連資産として減免を受けていた小規模資産で新規に起業した事業者を対象にして 100%までの減免を可能にしている。

減免制度がどのような効果をもたらすかについては、的確に見通しを立てることが重要である。緑書への回答の中には、その効果を過大評価しているものもあったし、過小評価しているものも見受けられた。

ビジネス・レイトは、小規模企業では、全体コストの 10%から 15%になっているのが平均である。したがって、納税額で 50%削減されると、当該企業のコストを 5%~7.5%引き下げることになるが、莫大な利益をもたらすものではないだろう。財政的に困窮している小規模企業や過疎地の事業者の収益見込みに大きな変化をもたらすものでもない。しかし、事業者の中には実質的变化をもたらすに十分な額にもなり得るものである。無論、減免制度は、過疎地の経済を刺激して村落コミュニティを醸成するための一手段にすぎないのであるが。

評価専門家が緑書に寄せた回答の中には、減免による利益は、短期的なものであることが多いだろうというものがあつた。賃貸に出されている不動産が多い中で、賃貸料の見直しや占有者変更の時の賃貸料設定において、家主は減免分も勘案して決めるからである。他の要件が同じであれば、減免を受ける事業者が占有する不動産の賃貸料を上げたいというのが当該家屋の家主の意向であろう。これでは、当該事業者は、それまでと何ら変わるところがなくなってしまう。その結果、減免分は事業者に戻らず家主に行ってしまうことになる。政府は、この分析に対して、不動産市場というのは、もっと複雑で合理的・効率的であると信じている。賃貸料見直しの際にも、家主の関心事項は、投資に対してどれだけリターンが見込めるか、現在の借家人はどの程度の家賃ならば支払い可能か、他の借家人だとしたらどの程度までの家賃を支払えるか、といった点である。こうした要因をもとにして、減免による利益が事業者から家主へと「漏れてしまう」ことをどうしたら少なくすることができるかを、政府は事業別に検討をしているところである。少数ではあるが、課税形態がはっきりとしているのは、所有者が占有者となっている不動産であり、特に、小規模で過疎地に存在しているものである。これらの不動産ですらも、交通・地方政府・地域省の調査によれば、「漏れてしまう」ことが不可避ということである。緑書で述べたように、今後、政府は、減免制度の効果について、より詳しく監視をしていく。

小規模事業者への減免制度

緑書で提案したとおり、政府は、小規模事業者への減免制度を実行する。法定の減免率は、課税標準額 3000 ポンドまでの不動産が 50%であり、これより課税標準額が上がるご

とに減免率が徐々に低くなっていき、8000 ポンドで減免はゼロとなる。3000 ポンドから8000 ポンドの間は、課税標準額が1 ポンド上がるごとに減免率が0.01 パーセントずつ減少するようになっているから、5 %減免は500 ポンドに、10%減免は1000 ポンドに相当する。したがって、例として、課税標準額が4500 ポンドの不動産の減免率は35%であり、6000 ポンドであれば20%となるだろう。

新しく設けられた減免対象不動産は、また、他の法定または裁量による減免の適用を受けることができ、減免額の大きい方を受けることになる。他の法定減免制度では、慈善団体や新規の小規模多角経営農業事業者、種馬農場に対する減免制度も含めて、小規模事業者減免制度における減免率よりも同じか大きい率が採用されている。こうした減免制度に該当する事業者は、小規模事業者減免制度ではなく、当該の減免制度を受けることは継続されるだろう。

地方自治体の自由裁量で適用可能な減免は、このほかに、コミュニティのスポーツクラブなど非営利組織や、法定の村落店舗減免に該当しない村落事業者、経済的・社会的事情で事業上の困難に直面している事業者に対する減免である。これらの裁量による減免制度は、自治体が適用妥当と判断すれば、法定の小規模事業者減免制度に上乗せして適用することも可能である。

これまで政府は、この制度をどのように実施していくのが最良なのかについて、小規模不動産ではなく小規模事業者を対象とするにはどうしたらよいかという点も含めて、企業や地方自治体の代表者と議論している。対象を定めて減免することが納税者と納税通知書発行団体双方にとって実施上簡単でありさえすれば、事業者側も自治体側も、こうした減免制度の必要性があると考えていた。緑書では、減免の対象について、さまざまな観点を提示している。たとえば、決算額や雇用者の「国民保険拠出金」を考慮する観点、あるいは、電信電話用の鉄柱のように、小規模事業者が占有していないことが明らかであるような不動産を除外する観点である。政府は、こうした観点について検討をした結果、どの観点についても、実施するのであれば、納税者と納税通知書発行自治体双方が適用基準に合致することを示さなければならず、それには、多大なる努力が必要となるだろうということである。さらに、決算額や国民保険拠出金のどちらも、事業の小規模であることを正確に示す指標にはなり得ない。

そこで政府の出した結論は、事業者の側から、占有している減免対象の不動産はひとつであることを地方自治体に明示すれば、いかなる事業者にも減免の適用が可能であるということになった。こうすれば、自治体と事業者双方にとって管理が簡単であり、単身世帯や学生に対するカウンスル税の減額や免除と同様の取り扱いになる。また、特定の種別の不動産を除外する必要もないだろう。国レベル、地域レベル、さらには地方レベルのネットワークで小規模の不動産を複数占有しているような事例は明らかに除外して、本当に小規模の事業者のみに減免制度が適用されることになるからである。

緑書で述べたように、この減免制度の財源は、減免制度を受けない納税者が支払う少額の追加税分が充てられることになる。仮に、減免対象課税標準額未満の全不動産(電信電話施設、広告権、自動車駐車場を除く)に減免が適用されるとして、追加税は、2000年度乗率の43.0P

に 1.1P 上乗せになり、納税額は、イングランドの非居住用資産レイト対象不動産の 40% にあたる減免対象外の 65 万の不動産で 2.5% 上昇することになる。しかし、上記で提示したように、単独で占有している不動産に対する減免制度になれば、当該制度にかかる費用を著しく減額することができる。これは、多数の納税者が支払うことになる追加税を少なくすることができるからである。

都市部で劣悪環境にある地域に対する減免制度

緑書ではまた、1999 年の都市タスクフォース(Urban Task Force)の意見に続いて、都市部で劣悪環境にある地域の小規模商店への減免が必要かどうかも尋ねているが、回答を見ると、この方針は歓迎されている。そこで、当該地域にある全小規模事業者を対象にした減免制度をつくり、法定の 50% 減免に上乗せした形で減免されることになる。この場合、ある事業者や地域を特定するような複雑な規定を設ける必要はない。

スポーツクラブを含む小規模非営利組織に対する減免制度

この新しい減免制度は、小規模企業だけでなく小規模非営利組織も対象とするものである。こうした非営利組織が、同じ不動産価値の建物にはいつている企業よりも高い税金を支払わなければならない理由などないからである。非営利組織のうち、ボランタリーなスポーツクラブや慈善活動、社会的活動、美術や文学のための組織は、まず、法定で 50% の減免の対象になる予定である。上述したように、これらの組織は、この法定減免に上乗せした裁量減免の対象となり、100% までの減免が適用となるものである。この新たな減免制度の対象となる組織が、地方自治体に申し出る必要などない。新しい減免制度によって、地方自治体の裁量減免に充当する財源が削減されて、その削減された分が新たな法定減免に上乗せされる裁量減免額の増加に充てられるのである。

緑書で約束したように、この裁量減免制度の説明と 1989 年に発行している慈善団体に対する法定減免制度の改定のために、地方自治体向けの新しいガイダンスを発行する予定である。この新しいガイダンスによって、地方自治体が非営利組織に減免制度を適用する裁量権がより明確になるであろう。さらに、ガイダンスでは、慈善組織への法定減免、特に、慈善目的の店舗への法定減免に関する基準を明確にする。こうすることで、イングランド全域で地方自治体が一貫した対応ができるようになるはずである。当該ガイダンスについては、近く、協議のための草案を公表する。

2001 年 11 月 30 日、慈善委員会(the Charity Commission)は、コミュニティ・アマチュア・スポーツクラブ(Community Amateur Sports Clubs)を、慈善組織として認めると発表した。当該クラブは、慈善目的として、以下の点を挙げている。特定のスポーツ競技用施設の提供によって、健康的なレクリエーションにコミュニティが参加するのを促進すること、学校教育以外で青少年に体育教育を増進させること、である。当該委員会の決定の意味するところは、コミュニティ・スポーツクラブを標榜する全ての組織が必ずしも慈善目的であるわけではないということである。慈善組織としての一般的な要件とともに、慈善組織の地位を求めるコミュニティ・スポーツクラブは、クラブのスポーツ施設の使用

を希望する地域住民には全て、その技能レベルに関わりなく、開放する必要があるということである。さらに、提供するスポーツについては、健康かフィットネスの向上ができるものでなければならない。

慈善組織としての新たな基準に該当するコミュニティ・スポーツクラブは、現行の法定80%減免の適用が可能である。これは、慈善目的に、全部あるいは主たる部分が供されている不動産を全て対象とした減免制度である。この法定減免に上乗せして100%減免とする裁量権が地方自治体に付与されることになる。慈善目的を拡大定義した規定にも合致しない非営利のスポーツクラブに対しても、現行の100%減免の対象となり、さらに、小規模事業者や非営利組織向けに法定で50%の上乗せをする新減免制度についても、当該制度で設定している課税標準額の限度内であれば、適用対象となる。

農業用不動産の課税免除

2001年2月16日、政府は、現在課税免除の対象となっていない事業形態に対しても拡大する提案について協議書を発行した。その事業形態とは、小作農業、契約農業、機械化連携などである。協議書に対する回答を見ると、おおむねの賛同が得られている。そこで、政府は、現代的な農業形態の促進を図るために課税免除規定の改正に着手する。

また、農業の振興という目的を達成できるよう、農業用不動産の課税免除規定を改正する。現行法で免除適用となっている不動産は、食品加工や包装といった付随的活動に使用する不動産であり、条件として、関係する農用地の占有者を含む会社が当該施設等の占有者であることである。当該施設等は、農場にある必要もないし、農場から離れたところにあってもよい。このような規定であったから、農業に直接従事していない食品加工業者や食品包装業者の多くは、これまで、当該会社の株式を農業従事者に与えることで課税免除を受けられるように制度を利用してきたが、この株式は最低限度のものであり、与えられた農業従事者には何ら利益をもたらすものではなかった。政府は法を改正して、付随的な施設等の場合、施設等を占有する会社が、関係する農業用施設等の占有者の統制下にある場合のみ、当該付随的施設を課税免除とするようにする。この提案については、さらに協議をする予定である。

経済的・社会的困難な状態にある事業者への減免財源

地方自治体には、経済的・社会的に困難な状態にある事業者を対象に、100%まで減免をする裁量権がある。2001年を見ると、口蹄疫の蔓延で被害を受けた事業者の救済のために、この裁量権による減免が広く活用されている。地方自治体は、この減免にかかる費用の一定割合が、より広域のコミュニティに利益をもたらすように、減免費用を見積もることになる。その一定割合とは、国のビジネス・レイト会計へ地方自治体から拠出する規則で、その割合は25%と設定されている。法では、自治体が翌年度の財政状況を知ることができるようにするため財政年度の開始前の12月31日までに、これらの規定の改正をすることが求められている。

一部の田園地域では、口蹄疫の被害が甚大であったために、経済的・社会的理由等で困

難な状態に陥った者への減免にかかる費用が予測をはるかに超えてしまい、主に小規模の田園地域のディストリクトについては、財政負担が過重になった。そこで、政府は、追加財政支援を行い、田園地域の地方自治体が当該減免に拠出する費用を5%減額しており、地域によっては、小規模事業者への減免額の2%に減額となっているところもある。当該年度のビジネス・レイト会計に関する規定では、前年の12月までに終えなければならないので、この追加財政支援をするために、政府は、別の特別補助金によるしかなかった。

政府は法を改正して、将来、再び、特定の地方自治体に負担が生ずるような緊急事態が起きたようなときは、ビジネス・レイト会計に関する規定を改正して、当該年度中の減免に係る費用として拠出する政府資金を増額できるようにする予定である。こうすれば、特別補助金を管理するための業務体系を別に構築しなくてもすみ、地方政府にも中央政府にも負担を軽減することになるからである。前年の12月までにビジネス・レイト会計の規定を決定しなければならないとする要件は、自治体の財政的安定のために維持されることになる。事後に行う改正は、全て、減免制度への政府の拠出金額を増額するものであり、減額するようなことにはならない。これは、財政年度中に自治体に追加負担を求めることを目的として、当該改正条項が使われないようにするためである。

評価裁定委員会

国家レベルの非省庁的公共機関(non-departmental public body. NDPB)がイングランド内の評価裁定委員会への行政上の支援を行うように緑書では提案しているが、それに対する回答はおおむね賛同となっている。政府は、できる限り早期に、評価裁定管理支援サービス(the Valuation Tribunal Administrative Support Service)という名称の非省庁的公共機関の設立をする法の制定を提案している。

緑書への回答者の中には、非省庁的公共機関の理事会の役割と構成について懸念を示す者もいた。理事会の役割とは、評価裁定委員会がその第一の機能である不服申し立てに対するヒアリングと決定を独立して効率的に行えるよう、また、全裁定委員会がベスト・プラクティスの原則に則って運営されることによって、その実効をあげるように、必要な支援と設備を整えることである。政府の考えでは、理事会は所管大臣に任命された、委員長と副委員長を含む6人から10人の委員で構成される。理事会の過半数は、裁定委員会の会長や委員長によるものとする。事務総長は理事会が任命するものの、所管大臣の承認を必要とする。

2001年7月、大法官省は、アンドリュー・レガット卿(Sir Andrew Leggatt)による裁定委員会の見直しを受けて、協議書『利用者のための裁定委員会(Tribunals for Users)』を発行した。この協議書で提示されている見解では、評価裁定委員会を含む統合裁定サービスの設立を求めている。協議は2001年11月30日で終了した。評価裁定委員会に関する政府の提案は、新しく創設される統合裁定サービスへ向けたワン・ステップとなるであろう。

【訳注】

第 7 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
ビジネス・レイト再評価	・ 不服申し立てによる減収を補填するために乗率設定を柔軟化できるようにする権限の法制化 ・ 新法の内容を勘案した移行救済制度と予定乗率を公表 ・ 予定乗率と移行救済制度の詳細を確定 ・ 新たな権限または現行の権限における自主財源による移行救済制度に関する規則を策定 ・ 評価事務所エージェンシーが新しい課税標準額を公表 ・ 新しい課税資産リストが発効	・ 未実施 ・ 2004 年 4 月 ・ 2004 年 10 月 ・ 未実施 ・ 2004 年 9 月 ・ 2005 年 4 月
評価裁定委員会	・ イングランドにおける評価裁定委員会の活動を支援するために非省庁的機関を創設	・ 未実施
ビジネス向上特区	・ ビジネス向上特区案の合意取り付けを目指して、ガイダンスを作成するよう地方自治体と企業グループに働きかけ ・ 農業用不動産の課税免除において抜け穴となっている食品加工施設に関する協議を開始	・ 完了 ・ 完了

白書の該当節	提案事項	進捗状況
	・ 非営利事業体と慈善団体に対する税手当制度の改正ガイダンスに関する協議を終了 ・ 農業用不動産の課税免除において抜け穴となっている食品加工施設に関する協議を終了 ・ 非営利事業体と慈善団体に対する税手当制度の最終ガイダンスを発行 ・ 調査プログラムを通じて、税手当の有効性を検証 ・ 農業用施設減免の変更を法制化 ・ 経済的・社会的困難な状態にある事業者への拠出金を政府が増額できるように法制化 ・ 小規模事業者に対する税手当の創設	・ 完了 ・ 完了 ・ 完了 ・ 2003 年 4 月 ・ 未実施 ・ 未実施 ・ 未実施

第8章 その他の税と料金の今後の進め方

出発点

地方自治体は、その財源のほとんどを政府補助金によっており、カウンスル税が残りをつまみ補完している状態である。しかし、使用料・手数料で60億ポンドの収入があり、これは、全収入の約11%に相当する。この割合が、さらに高い自治体もあるが、料金の徴収が可能かどうかは、任意の規則に従っているところである。

緑書の主張

自治体がベストバリュ制度において裁量権のあるサービスを見直す際に、どのように料金を課するかは重要な視点であるというのが政府の考えである。自治体は、料金設定に関する方針を策定して、それについて地域の意見を求める必要があり、さらに、その方針を常に見直していかなければならない。政府は、今後、地方自治体が裁量権のあるサービス(提供義務のないサービス)に料金を設定することを可能にしている現行法制度の中で、規則を作っていく予定であるが、協議の結果によっては、料金徴収の権限を付加するのに法律に基づくガイダンスを発行する必要があるかどうかを検討することになろうし、長期的に、政府は、義務的なサービスの料金設定の方針についても見直していこうと考えている。

緑書に対する意見

裁量権のあるサービスについて料金設定を可能にする権限を付与する提案について、地方自治体からは強い賛成意見が出された。また、現在、金額が法律で決まっている料金について、広範囲にわたって見直しをかけていただきたいという要求が地方自治体から提出されている。一方で、新しい料金を支払うことになる立場からは、この提案について懸念を表明している。その主張するところでは、企業はすでにビジネス・レイトを支払っているのだから、自治体のサービス全般にかかる料金徴収はして欲しくないというものである。また、料金徴収を受け入れられるとすれば、そのサービス水準が良好なものに限るとも主張している。

政府の取り組み

地方自治体は、ただひとつの地方税であるカウンスル税に責任を持っており、現在、自治体の支出の22%をカウンスル税収で賄っているところである。さらに、自治体には、使用料・手数料と収益事業について、限定的な裁量権がある。国税と地方税の現在のバランスは、地方自治体の「自治」を大きく侵害しているのではないかという議論がしばしばあるが、第2章で述べたように、この議論について賛否を決するに足る確証も乏しければ、どの程度のバランスであれば適切なのかということのコンセンサスもない。この点についてさらなる分析を進め、今後、政府は、関係閣僚と地方政府の代表者を含む高官級のワーキング・グループを立ち上げて、当該問題の全側面に目を向けて、現行データを見直し改

革の方針を考えていきたい。政府は、財源配分を大幅に変えていくことを性急にするつもりもないし、簡単にできるとも考えていない。特に、納税者の考えを尊重することと、財政改革が行政改革の進捗を阻害しないようにすべきという要請を考えれば尚更のことである。しかし、この問題に、長期的にどう取り組むかは明らかにしておく必要があるし、それほど急進的でない改革のあり方も模索する必要があるだろう。しばらくの間は、財源配分を変えることを目的とした改革に着手するよりも、使用料・手数料や罰金などの自治体収入の幅を広げたり、当該収入の充当先について自治体の裁量権を拡大したりする方向になると政府は考えている。この白書ですでに述べたように、政府の目的は、自治体が革新していく余地を大きくし、地域の現状に即した方法で課題に応答できるようにすることであり、さらに、より実効性のあるリーダーシップを確立できるようにすることなのである。

政府は、地方自治法第 16 条に基づき、ベストバリュー制度適用の自治体が、公共部門、民間部門、ボランティア部門の主体と契約を締結し、これらの主体に財やサービスの提供をして、当該提供に対する料金を徴収できるようにする。この権限の行使は、法定のガイダンスに基づかねばできないこととする。自治体は、サービス提供の水準が良好であれば、いかなるサービスも収益事業とすることができるはずなのである。高い業務水準の自治体であれば、全サービス分野について、収益事業にすることができるようになるだろう。

同様の権限に基づいて、自治体に裁量権があるサービスに料金徴収をすることができるようにする。また、自治体が、ゴミ棄てや犬の糞への罰金収入を、地域環境の向上に充当できるようにする。必要な法改正と関係者との協議がすめば、駐車違反に対する罰金収入を、現在は交通の目的だけに充当しているが、それを環境目的にも充当できるようにしていきたい。高い業績の自治体には、ゴミ棄てや犬の糞、駐車違反の罰金収入を自由に充当できるように、完全な裁量権を付与していく。政府は、これら以外の新設および既存の罰金についても見直していき、高い業績の自治体に対して、さらなる裁量権の拡大を認めていく予定である。こうした提案の例外として混雑料金があり、この料金は、最低 10 年間は、地域の交通対策のみに充当しなければならないこととなっている。

政府が自治体に求めるところは、こうした新たな権限の行使について、住民や地域におけるパートナーと協議をすることである。協議を法律で強制することはしないが、第 10 章で説明するように、協議することが、良好な地方財政を堅持する重要な鍵のひとつとなっているのである。なお、使用料・手数料や罰金による収入は、いかなる財政均衡化制度の対象とはしない。

収益事業をする権限

この 3 月に刊行した協議書の中で、政府は、1999 年地方自治法第 16 条に基づき、ベストバリュー制度適用の自治体に、公共部門、民間部門、ボランティア部門の主体と契約を締結し、これらの主体に財やサービスを提供して、当該提供に対する料金を徴収できるようにすることを提案している。この提案は、地方自治体が、他の自治体や法令指定されている「公共機関」を相手に収益事業を可能にしている 1970 年地方自治体(財とサービス)法(Local Authorities(Goods and Services)Act 1970)の改正を意図したものであった。政府

は、協議書のこの提案に基づいて、ベストバリューの達成に資する場合という条件で、全自治体を対象により広範な権限を付与していく予定である。収益事業については、中央政府によるいかなる財政的制限や現行資産の使用制限に服することがないのは、協議書の中で提案したとおりである。自治体は、堅調な業績をあげているサービスであれば、いかなるサービスであっても収益事業の対象とすることができるようになる。したがって、高い業績の自治体は、全サービスにわたって、収益事業の対象にすることができるわけである。政府としては、良好なサービスの提供者が新たな仕事に着手して他者にサービス提供ができる力を持てるようなインセンティブを付与したいと考えている。こうした権限の行使について、将来的には、法定のガイダンスを公表して、納税者や地域のサービス利用者と企業を守ることができるよう必要な策を講ずる。このガイダンスは、個々の自治体の実効性に応じて作られるものであり、業績が最良の自治体には、当該権限の行使について最も広範な裁量権と自由とが付与されるようになる。

使用料・手数料

他者との契約に基づく収益事業と同様に、地方自治体には、一部のサービスについて料金を徴収できる権限が限定的ではあるが与えられている。ここで、地方自治体のサービスを2つの種類に分類しておくことが重要である。すなわち、地方自治体が提供することを義務づけられているサービス(法定サービス)と提供することに裁量が認められているサービス(自由裁量サービス)であり、それぞれに、異なる課題がある。

法定サービスの料金は、政府が設定する。その他のサービスの料金設定は自治体が行う。政府が設定する料金の中には、自治体から見て、費用をカバーするには低すぎるという懸念があり、一方、地方自治体が設定する料金の中には、サービス利用者の側から見て、同じサービスでも自治体ごとの料金の開きが理解しがたいほどあるという声が聞かれるところである。たとえば、王立長期ケア委員会(the Royal Commission on Long Term Care)と自治体監査委員会が、ともに指摘しているのは、在宅ケアの料金設定方針について自治体間格差があるという点である。結果、保健省は、地方自治体に対して、在宅ケアとその他の非入所形態の社会福祉に関する料金設定方針を、より公平なものにするよう求める法定のガイダンスを最近発行したところである。

2000年地方自治法では、地域コミュニティの経済的環境・社会的環境・自然環境上の増進のためであれば地方自治体に包括的権限を認めた。このことで、自治体はサービス提供に当たってより広い裁量権を付与されたものの、料金設定の権限は付与されていないのである。さらに、現行の料金設定に関しては、法定の規制が数多くある。公衆衛生関係法では、男性の小便所に対して自治体が料金徴収することを禁じているが、女性のトイレに関する料金徴収を禁ずる規定はない。しかし、大部分の自治体が出した結論では、性差で対応に差をつけることは擁護しがたい問題であり、おそらく、権利の平等と人権に関する法令に矛盾することではないかということになっている。このような動向から、これまでに、少なくとも1自治体が、観光客の使用が多い地域における少数の公衆トイレに対して施設改善の目的で徴収していた料金の徴収を取りやめている。当該自治体が、もしも、無料で

提供しているサービスの費用について説明できなくなったり賄えなくなったりすれば、そのサービス提供をやめざるを得ないだろう。自治体監査委員会は、1999 年の報告書『その値段は正しいか(*The Price is Right?*)』の中で、この事例に注目している。この事例は、より一般的な問題へと敷衍できよう。サービスの中には、商業的には成り立たないが、費用の一部を使用料か手数料で回収できれば自治体が提供することは可能というサービスが多々ある。ベストバリュー見直しの第1ラウンドで、多くの自治体が墓地と火葬場を対象のひとつとして挙げたが、見直しの結果によれば、その料金は高すぎるか低すぎるかであり、サービス提供費用をほとんど勘案していないことがわかったのである。が、一方で、遺族に対して提供することのできるサービスの範囲も、自治体側に料金設定をする権限がないため限られてくるという事実も判明した。今後、ベストバリュー見直しが進むに従って、このようなケースがさらに出てくる可能性がある。

自治体監査委員会の見解では、一般的に、あるサービスを提供するかどうかについて自治体に裁量権がある場合には、当該サービスに対して料金を徴収するかどうかについても裁量権を与えるべきである。政府は、緑書の中で、この見解を支持している。1989 年地方政府・住宅法(the Local Government and Housing Act 1989)によって、政府は、特定のサービスについて自治体が料金設定をできる規則を作ることができる。しかし、当該法でも 2000 年地方自治法でも、様々な自治体サービスに料金設定を可能にするための包括的権限の創設はできない。したがって、政府は、1999 年地方自治法第 16 条に基づく権限によって、すでに自由裁量サービスとして認められている場合には、全ての地方自治体が、当該サービスから料金を徴収できるようにする包括的権限を盛り込んだ政令の公布を政府は提案している。設定できる料金の上限や料金設定に関する包括的権限の例外などについて、政令の草案を協議にかける予定である。この政策の効果は、立証責任を移転することにある。すなわち、特定のサービスについて料金徴収が可能かどうかを自治体側が検証するのではなく、その立証責任は、当該料金設定の権限に疑義を有する者に担わせるということである。政府は、当該政令を 2002 年 7 月までに実施に移すつもりでいる。

罰金

ミドルスブラ(Middlesbrough)、ニューカッスル・アポン・タイン(Newcastle upon Tyne)とストックトン・オン・ティーズ(Stockton-on-Tees)との地方公共サービス合意の協議を進める中で、ゴミ棄てや犬の糞に対する罰金収入を、道路清掃や地域環境事業に充当できる補助金の形で返すことで、政府は当該 3 自治体と合意をした。この支援によって、当該自治体では、地域環境の向上という課題について、より高い水準の目標値を設定しようとしているところである。

2002 年 4 月から、ゴミ棄てと犬の糞に対する固定罰金額は、25 ポンドから 50 ポンドに増額されることになろう。政府としては、地方自治体が、この罰金収入を地域環境の向上を目指す支出に充当できるようにする。

駐車許可区域設定をしている地方自治体は、駐車料金収入を留保することがすでに認められている。現在では、当該収入の使用は、交通の目的に限定されているが、必要な法改

正と関係者との協議がすめば、駐車料金収入を地域環境改善のために使えるようにしたいと政府は考えている。また、高い業績の自治体は、ゴミ棄てや犬の糞、駐車違反に対する罰金収入を完全に自由に使えるようにすることを政府は提案する。さらに、罰金科料に関するその他の新規および既存の権限を見直していき、高い業績自治体にはさらなる裁量権が付与されることとなるだろう。

自治体にとって重要なことは、主たるサービスの費用を罰金収入に依存しないようにすることであり、罰金をなぜ課するかという目的を見失わないことである。ゴミ棄てや犬の糞、違法駐車に罰金を導入した目的は、当該行為をしないようにさせるためである。収入を第一の目的としている訳ではないのである。もちろん、完璧に法が遵守されるようになれば、罰金収入はゼロになるであろう。

自由化をいかに管理するか

一般論として、政府は、地方自治体の収入源が担保に供されてはならないと信じているが、このルールには2、3の例外がある。たとえば、道路通行料金や自治体職員駐車場の駐車料金の純収入は、最低10年間、全額自治体内に留保された上で、地域交通の改善のためにのみ使われなければならないということを、政府は明確に打ち出している。同様な例として、住宅経常会計を別途設ける目的は、家賃収入を住宅対策に使うことを示すものである。しかし、多くの場合、使用料・手数料収入を自治体の考えで自由に使うことができるようになっている。

また、重要な地方公共サービスやイニシアチブを十分に執行できるよう支援するために、自治体により広範な裁量権を付与して、これまでよりもカウンスル税収に依存する度合いを下げる必要性を政府は認めている。収益事業を行うことや裁量権のあるサービスに関する使用料・手数料について自由化していくことを、短期的に検討していく。

こうした新たな収入源から、実際に収入を得ることができる力は、自治体ごとに大きく、異なっているであろう。中心都市やロンドンバラなどは、先に掲げた罰金に関して、地方圏の自治体よりもかなり多く徴収できるであろう。政府としては、この問題の解決のために、新しい財源調整の仕組みを導入することで地方財政制度を複雑にするようなことは考えていない。また、こうした財源調整は、高い業績の自治体にはなんら恩典がないことにもなる。

重要なことは、料金や罰金を支払う人々と自治体との間に信頼関係が築かれることであろう。自治体は、歳入増計画や当該の追加財源をどのように支出するかについて事前に協議をする必要がある。また、有権者や企業に対して、当該追加支出から最大の価値が得られていること、すなわち、当該追加支出のバリュー・フォー・マネーを示さなければならないし、新たな権限は、必要に応じて行使されるものであることを示す必要がある。

【訳注】

第8章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
その他の税と料金	・ 裁量権のあるサービスの手数料を自治体が設定できるように法制化 ・ 裁量権のあるサービスの手数料に関する公聴を終了 ・ 罰金賦課に関する現行の権限と新たな権限のレビュー ・ 裁量権のあるサービスの手数料を自治体が設定できるように通達 ・ 地方自治体が、ゴミ、犬の糞、駐車違反に関する罰金収入を、地域環境対策のために使用することのできる裁量権の付与 ・ 業績の高い自治体に対して、ゴミ、犬の糞、駐車違反に関する罰金収入を自由に使用できる権限の付与	・ 未実施 ・ 未実施 ・ 進行中 ・ 未実施 ・ 未実施 ・ 未実施

第9章 パリッシュの今後のあり方

出発点

イングランドには、8,700 のパリッシュ議会とタウン議会(以下、合わせて「パリッシュ」という)があり、いろいろな点から、この 8,700 は異なっている。100 人に満たない小村もあるし、大規模なタウンでは、7 万人を超えているところもある。年間予算額も、100 ポンド以下から 100 万ポンド超まで、その開きは大きい。果たす役割も様々である。目立たないように地域のサービスをしている所もあれば、よりはっきりとしたサービスを提供している所では、小さなディストリクトに匹敵するようなサービスをこなしている所もある。

近年、パリッシュの数は増加してきており、1997 年以降、イングランドで 80 を超えるパリッシュが創設された。また、ここ数年で新たな権限も付与されており、その中には、1997 年地方政府・レイト法(Local Government and Rating Act 1997)によって付与されたコミュニティ交通、交通整理、犯罪防止対策に関する権限などがある。さらに、パリッシュの役割を強化するための方策が、2000 年発行の田園地域に関する白書『私たちのカントリーサイド。その未来、イングランドの田園地域のための公正な取り組み(*Our countryside: the future, a fair deal for rural England*)』で公表されている。ここで述べられている手法の中で卓越しているのは、「質の高いパリッシュ議会とタウン議会」という考え方の導入であり、11 月 7 日に、中央政府と地方政府とが共同して、この考え方に関する協議書を発行している。

カウンティ・単一自治体・ディストリクト(以下、「主たる自治体」という)に比較して、パリッシュの支出は少なく、課税額は少ない。しかし、数は多く、主たる自治体よりも議員の数も多い。パリッシュと主たる自治体との比較は、次のボックスにまとめているとおりである。

緑書の主張

緑書の目的は、パリッシュの財源について議論を促進することである。一方、現行のパリッシュの財政制度がうまく機能しているということを示唆している。が、当該制度を改善して、特に、大規模なパリッシュについて、パリッシュ議会のあり方とサービスを受け税を支払っている住民の現在の需要と将来の希望に応えることができるようにするには、どうしたらよいか、を考えたいという意図が緑書にはあった。

イングランドにおけるパリッシュ、タウンと主たる自治体の比較

	パリッシュとタウン	主たる自治体
数	約 8,700	432
居住人口：数	1,500 万人	5,000 万人
イングランド人口に対する割合	30%	100%
予算総合計(2001 年度)	£ 2 億 9,000 万	£ 603 億
カウンスル税充当支出(2001 年度)	£ 1 億 9,300 万	£ 152 億
予算総合計に対するカウンスル税充当支出の割合(2001 年度)	67%	25%
住民 1 人当たりの支出額(2001 年度)	£ 20	£ 1,200
脚注		
1. パリッシュとタウンに関する数字のほとんどは推計である。		
2. パリッシュとタウンの人口と支出額の中には、パリッシュの仕事が行われているものの、パリッシュやタウンが存在していないところも含まれている。このような地域では、パリッシュ議会等に替わり、パリッシュ・ミーティングがある。イングランド内でその数はおよそ 1,500 である。		
3. パリッシュの仕事が行われている地域の人口は、ロンドンと大都市圏を除くイングランドの人口の約半分である。大都市圏でパリッシュの仕事が行われている地域はごく少数で、ロンドンでは皆無である。		

緑書の強調した点は、パリッシュに関する現行の財政制度にはうまく機能していない点があり、たとえば、カウンスル税手当補助金限度額制度におけるパリッシュの徴税依頼額や二重課税の不公平さであった。また、借入金への統制制度などに見られるように、主たる自治体に対する改善提案の趣旨に照らして再考を要するような側面についても指摘している。最後に、緑書は、大規模なパリッシュの財政制度について特に疑問を呈している。

緑書に対する意見

緑書の中でパリッシュに関する部分について寄せられた関心の水準は高いものであった。政府としては、こうした議論の中にパリッシュが密接に関わっていく機会を得たことを歓迎したい。

回答は、次の 2 つに大別されよう。

- 現行制度に満足していて、改善提案も微細なものに留まっている者からの回答。こうした回答者が最も関心を持っている事項は、監査と二重課税の問題であり(後述)、おおむね中小規模のパリッシュであった。
- 大規模のパリッシュ、特に、平均年間収入額が 50 万ポンドを超えていてベストバリュ一制度の対象となっているパリッシュでは、より急進的な改革手法を提案する傾向が見られる。たとえば、1972 年地方自治法(Local Government Act 1972)の第 137 条を改正して、包括的支出をする権限を付与することや、ビジネス・レイトや歳入援助交

付金を政府から直接交付されるようにすることなどである。

政府の取り組み

パリッシュは、人々に近い「草の根」で地方政府の重要な層を形成していると政府は信じている。また、パリッシュは、思う存分、地域のコミュニティをリードし、政策参画を進めていくという役割を果たすべきであると信じている。したがって、現行の需要と将来の目標に、より即応できるよう、そして、パリッシュが提供するサービスを享受し、その対価を支払う人々に対してより応答できるように、パリッシュの財政制度を改善していきたい。その取り組み方を決めていくために、政府は、先に大別した2つの回答者の双方に向けて説明をしようとしているところである。全てのパリッシュに都合のよいように改善を図ることは可能ではあろうが、先述したとおり、パリッシュと一口に言ってもその様様は大きく異なることから、「ひとつの取り組みで全部のパリッシュに合うように」という考え方で財政制度を構築していくことが正しい道とは言えないだろう。

政府としては、パリッシュ自体の力がどの程度なのかをパリッシュと共同で考えていきたい。今よりもさらに多くの仕事を望んでいるパリッシュも多いし、現在パリッシュに認められている機会を十分に生かしているパリッシュもある。政府に必要なことは、財政制度がパリッシュの仕事を妨げないようにすることであり、できる限り自由裁量で仕事ができるようにすることなのである。しかし、主たる自治体とともに、政府も、地方公共サービスを利用しその対価を支払う人々の利益を擁護できることを確約しなければならない。そこで、全てのパリッシュが高い品質のサービスを提供するパリッシュおよびタウンだと認められるように制度を刷新していき、一方で、ベストバリュー施策対象のパリッシュにあっては、裁量権を拡大して財源を拡充していくように、白書では提案しているのである。

政府の提案

政府の重要な取り組みを挙げると次のとおりである。

- 137 条支出の上限額を有権者 1 人当たり 5 ポンドに引き上げ、さらに、インフレ率に連動して、この額を毎年引き上げるように法制化すること
- 二重課税を回避するためにどうしたら最善なのかを示すガイダンスを公表すること
- パリッシュの議員が、電子決済によって支払えるようにすること
- 借入許可制度について次の点から改善する。年間借入限度額の設定を撤廃すること、申請過程を簡素化すること、許可基準を明確にし、広くそれを広報すること
- 中央政府補助金を、ベストバリュー制度対象のパリッシュに交付すること
- ベストバリュー制度対象のパリッシュに対して、自由裁量のサービスの手数料を徴収する包括的権限を付与すること

さらに、カウンスル税手当補助金限度額制度におけるパリッシュの徴税依頼額の取り扱い問題は、いずれ、問題となくなるとなるであろう。それは、翌財政年度である 2002 年度から、どちらの制度も廃止することを政府はすでに決定しているからだ。詳細は、第 2 部、

第6章を参照。

パリッシュは、自己の地域において、ビジネス向上特区のパートナーシップに参加をすることができるようになる。この件について詳細は第2部、第7章を参照。ビジネス向上特区制度が十分に機能しているアメリカでは、ビジネス向上特区の財源は、ビジネス・レイトに付加徴収金を上乗せすることを合意して調達している。ビジネス向上特区をどこに、どのようにして導入するかについては、地域で柔軟に取り扱うことができるようになる。ビジネス向上特区の主導者は、納税通知書発行自治体とビジネス・レイトの納税者であるが、おそらく、パリッシュも地域によっては鍵を握るパートナーとして位置付けられることがあろうし、ビジネス・レイト納税者が望む事業に合意し実施するうえで重要な役割を果たして、ビジネス向上特区から利益を受けるコミュニティ全体を支援することになる。

緑書を発行してから、政府は、小規模のパリッシュについて、会計と監査の負担を緩和してきた。収入と支出の記録を付ければよいだけになっているパリッシュについて、現行の収支額 5,000 ポンドから 50,000 ポンドへと引き上げをしたのである。収支 50,000 ポンド以下のパリッシュは、今年の4月1日から、会計の方式を変更することができるということを以前に公表している。さらに、年間予算額が 5,000 ポンドを下回るパリッシュは、会計監査の頻度を3年に1回にすることができるようになっている。

自治体監査委員会は、最近、「地方自治体の新しい監査方法」という通知を出して、2001年度の監査を行う 2002 年当初から導入を予定している新しい監査制度について、その概略を解説している。新しい監査制度では、監査の手続きが、これまでよりもかなり簡素化され、したがって、費用も低下することになる。新制度下で、収入か支出のどちらかが 10 万ポンドを超えているパリッシュには、大量の自己証明を必要とする「基本監査」が義務づけられ、提出された書類に基づく監査官の分析やレビューを受けることになる。予算額が 5 千ポンド以下である最小の規模のパリッシュでは、年間の監査手数料が 30 から 50 ポンドとなり、現在の平均的な費用よりも約 100 ポンドの節約となる。予算額 5 万から 10 万ポンドの規模のパリッシュに対する手数料は 250 から 350 ポンドとなり、平均して約 200 ポンドの節約になる。10 万から 50 万ポンドの規模のパリッシュは、「中程度の」監査を受けることになり、現行に比べておよそ 12%の節約となろう。ベストバリュースタイル制度対象のパリッシュでは、全監査を受けることになり、監査手数料は約 9%増加することになる。自治体監査委員会の見解では、この取り組みを進めると、現行の3年おきの監査は冗長となるから、現在3年おきに監査を受けているパリッシュの 90%が、新制度下では、費用の削減ができるようになるということである。

政府は、かねて、大規模なパリッシュの財政制度をなんとか変えることができないかと検討をしてきている。その詳細については、後述する。

第 137 条

1972 年地方自治法第 137 条は 1989 年地方政府・住宅法で改正されているが、137 条によれば、パリッシュは、当該地域に「直接便益をもたらす」事項に対して、有権者 1 人当たり 3.5 ポンドまで支出して当該事項を執行する包括的権限を有するとしている。最近に

なって、パリッシュが支出できるよう特別な権限を導入したり、主たる自治体の拠出金が財源となる場合には 137 条による支出とはしないとしたりするなど、3.5 ポンドの限度を変えることなく、その「空き高」を設けようとしてきている。2000 年地方自治法によって新たな素晴らしい権限が付与されて、主たる自治体では 137 条の及ぶ範囲が狭められたとは言え、当該条項は、パリッシュにはそのまま関係があるものとして残っているのである。

1998 年にアストン・ビジネス・スクールが政府に提出した報告書では、ほとんど全てのパリッシュで、137 条が満足を持って受け止められていると結論している。しかし、137 条による「空き高」は急速になくなってきているとも指摘している。さらに、様々な規模、位置、形態のパリッシュで、137 条制限は、追加的な事業をするための支出をしにくくしていると指摘する例も見受けられた。この指摘は、大規模でやる気のあるパリッシュに顕著に見られるものであった。以来、ウェールズのコミュニティ議会の年間限度額は、5 ポンドに引き上げられ、緑書への回答者の 3 分の 2 が、イングランド内での限度額の引き上げか、さもなければ、条文の修正を求めている。

そこで、政府は、137 条によってパリッシュが支出することのできる限度額を、有権者 1 人当たり年間 5 ポンドに引き上げる予定である。そして、この額を、毎年の消費者物価指数によって変えていくが、これは、将来、当該額を継続して改正しなくても済むようにするためである。

カウンスル税納税通知書

カウンスル税納税通知書の体裁をどのように変えていくかという政府計画の詳細は、第 2 部第 6 章で示したとおりである。多くの納税通知書発行自治体が、域内のパリッシュ徴税依頼額について年ごとの変化を通知書の前面に示すように政府としては期待している。

緑書に回答したパリッシュの中には、カウンスル税納税通知書に、主たる自治体の総支出額の財源を示すよう求めている。仮にそうなると、主たる自治体は歳入援助交付金とビジネス・レイトの交付状況を示すことになるのであろうが、今以上に詳細な情報を提示すべきではないと政府は考えている。しかし、より非公式に、パリッシュと納税者の間で適切かつ意味あるコミュニケーションが図られることを政府は望んでいる。非公式な提示の仕方としては、おそらくは納税通知者宛のニューズレターの中に、パリッシュの財源に関する情報を掲載するということもあり得るだろう。

二重課税

パリッシュの存在する地域の納税者は、「二重課税」となる可能性がある。どのような場合かと言うと、あるサービスが主たる自治体ではなくパリッシュによって提供されているにも関わらず、主たる自治体が管轄地域全域で提供している同等のサービスの財源として、当該パリッシュの納税者にも当該サービス分を課税している場合である。その他にも二重課税を生ずる理由がある。パリッシュがないタウンを抱えるディストリクトでは、当該タウンの住民が使用する施設に係る費用は、当該タウンの住民のみに課税されることなく、ディストリクト全体のカウンスル税納税者全員で負担することになって二重課税が生ずる。

また、主たる自治体があるサービスをパリッシュに分権または委任していて、それに伴うカウンスル税をカウンスル税納税通知書において減額していないような場合に二重課税となる。

政府としては、二重課税を回避または最小限にするための法改正を必要に応じて進める準備はあるが、それは近い将来ということにはならないであろう。むしろ、パートナーシップを促進することで、現行の制度をよりよく機能させていきたいと考えている。現在、全国地域議会協会(the National Association of Local Councils: NALC)と地方政府協会と共同して、この問題を解決していくベスト・プラクティスを提示しようと作業をしているところである。政府は、可能な取り組み方がいくつかあると認識している。たとえば、1992年地方財政法(Local Government Finance Act 1992)によって、ディストリクトと単一自治体は、特定のサービスの提供を受けている地域の納税者のみに当該サービス分を課税すればよく、地域全域で当該特定サービスの費用を分担する必要はないとしている。そのほか、パリッシュが主たる自治体に代わって、あるサービスを提供している場合、主たる自治体から当該パリッシュに当該サービス費用分の補助金を交付するところもある。このような場合、当該パリッシュの納税者が受け取る納税通知書で、主たる自治体分の納税額は変化しないものの、当該補助金収入は納税通知書におけるパリッシュ分の納税額を減少させることになる。その他、よく見られる取り組み方として、主たる自治体がパリッシュに一連のサービスを委任していて、そのサービスの中に駐車場管理のように使用料収入の見込めるサービスが含まれている場合、当該収入については、収入したパリッシュが施設提供に充当した経費と相殺できるように使用可能とするという方法がある。

支出確認方法の刷新

1972年地方自治法第150条では、パリッシュの支払いのために発行する小切手や他の支払手段については、パリッシュ議員2名のサインを必要とするということになっているが、この規定についてのコメントが、いくつかのパリッシュからあった。そのコメントによれば、この方法では、非効率で時間もかかるということである。政府は、電話やファックス、Eメールといった電子媒体を用いることで、支出の確認ができるようにして迅速性を高めたいと考えている。

パリッシュの職員に支出確認の権限を与えるような提案は、政府として考えてはいない。その理由は、現行のように2人の議員が確認することによって不正行為を十分に防ぐことができると考えているからである。重要な視点は、支出支払制度の主たる目的は、不正の機会を未然に防ぐことと不正をしようとする動機をなくしていくということであることを忘れてはならないのである。その点で、支出確認に求めるのは、迅速性よりも厳格性であることを確認しておかねばならないだろう。

借入金

現在、パリッシュが借入をすることは、1972年地方自治法で認められている。パリッシュ全体で毎年借り入れることのできる額は、その上限額について財務省と合意することに

なっており、2001 年度では 850 万ポンドであり、その前年度、前々年度はともに 800 万ポンドであった。パリッシュからの要求額も、当該金額前後というところであった。1 財政年度の間、交通・地方政府・環境省がパリッシュから受理する借入許可申請書は約 130 件であり、これは、全パリッシュの 1.5 パーセントに相当する数である。現状では、借入の必要がないのに申請書を提出しているパリッシュもいくつか見受けられる。これは、早いうちに提出しておかないと、実際に借入金の必要が生じてからでは借入許可が下りないのではないかと、全借入金額の枠にすでに達してしまっているのではないかという懸念があるからであろう。その結果として、申請書の中には翌年度に先送りされるものもあり、先送りされた年度の借入金額枠を圧縮する要因にもなっているところである。

緑書に対する回答の中には、借入について一切の統制をしない方がよいという考え方もある一方で、統制をしないのは決して賢明とは言えないという考えもあった。しかし、多くの回答者が、現行のパリッシュの借入金制度には改正の必要があるとしている。

緑書に対する回答を検討して、政府は、現行の許可制度を改正しようと考えている。現行制度では、一連の基準を満たしていれば、申請の順に許可をしていくという方式になっている。申請は、まず、全国地域議会協会のカウンティ支部に提出されてから、全国地域議会協会本部に進達されることになっている。全国地域議会協会は、交通・地方政府・地域省に決定を求めて進達する前に、申請の多くの業務を、メンバーの地域議会に代わって行うのである。借入基準に適合していれば、借入金上限額に達するまで、許可が下りることになるが、許可額のうちで借入を実際にはしなかった分については、順番を待っている者に引き継がれることになる。この制度を改正するにあたっては、借入基準に合致していれば借りたいときに借りたい額を借り入れることができるように、十分な額を保障できるようにしていきたいと政府は考えている。このような改正をするには、借入限度額を固定している現行の方式を止めて、借入許可が必要に応じてできるような方式にすることであろう。この方式については、借入要求の仕方に不測の事態が生じた場合にどうするかを常に検討しておく必要がある。

加えて、借入基準を明確にしたうえで広範囲に広報をして、パリッシュ自ら、提出する借入申請が基準に合致しているかどうかを評価できるようにしておきたい。また、標準的な申請様式を作成したり、可能ならば電子申請も導入したりすることで、許可手続きの迅速化と簡素化を図っていききたい。さらに、現在、申請内容の検査を前述のとおり 3 段階で行っているが、そのうちの一段階をなくしていき、許可申請にかかる予定時間を守る。こうしたことによって、パリッシュの借入許可申請は、より明確に、かつ迅速、確実になるに違いない。その代わりに、政府としてパリッシュに求めたいのは、借入が必要な場合にのみ借入許可申請書を提出するようにしてもらいたいということである。

個々のパリッシュの借入限度額としては、現行の 50 万ポンドを維持していく。その理由は、一握りの高額借入が、全借入金額枠を使いすぎないようにするためでもあるが、ひとつのパリッシュが年間で借り入れる金額そのものの歯止めにするためでもある。この統制方法は、多くのパリッシュに財政の専門家がいらないということと、借入主体が多くなることからそれぞれのパリッシュが借入に節度を持つ必要があるという点から、有効な方法

である。

大規模パリッシュ

緑書に対する回答を見て、現行の制度は、大規模なパリッシュにはそぐわないということを確認できた。この認識には、ベストバリュースタイル制度対象のパリッシュも含まれる。

この問題について、政府は、全国地域議会協会とベストバリュースタイル制度対象のパリッシュの代表者を交えて検討した。その結果、大規模なパリッシュは第 137 条の規定による支出について改正財政制度の枠の中に含まれるべきであるものの、ベストバリュースタイル制度対象のパリッシュには、法令の範囲内で、中央政府からの妥当な額の補助金が交付されるべきであると政府は考えている。そうなれば、当該パリッシュも、ベストバリュースタイル制度にかかる費用が歳入援助交付金で補てんされる主たる自治体と同様な処遇になるであろう。現在の予定では、ベストバリュースタイル制度対象のパリッシュは、年間 3 万ポンドが交付されるようになる。この交付額で監査費用と、ベストバリュースタイル業績計画の策定やベストバリュースタイル見直しの執行にかかる経費の財源が賄われることになる。個別のベストバリュースタイル検査にかかる費用については、自治体監査委員会を通じて引き続き交付を受けることになる。

自由裁量で行うサービスに関して手数料を徴収できるように包括的権限を地方自治体に与える計画の詳細については、第 8 章を参照のこと。さらに、すでに執行する権限を付与されているサービスについては、いかなるサービスであっても、自由に手数料を徴収できる包括的権限を地方自治体に付与する政令を、1999 年地方自治法第 16 条を根拠に発する予定である。ベストバリュースタイル制度対象のパリッシュは、この権限を付与される地方自治体に含まれる。

【訳注】

第 9 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
パリッシュの財政制度を刷新	・ 年度間の借入限度額設定を排除 ・ 借入に係る申請と許可を簡素化 ・ 137 条支出の上限額を 5 ポンドに増額し、さらに、インフレーションに連動した上限額の設定を可能 ・ 地方政府協会及び全国地域議会協会と共同で二重課税会費のためのガイドンスを発行 ・ 電子決済を用いて行った支出に対する議員の信任可能 ・ ベストバリュー対象のパリッシュへの補助金交付	・ 完了 ・ 完了 ・ 未実施 ・ 完了 ・ 2003 年 3 月 ・ 未実施

第10章 それぞれの提案を統合する

この白書では、地方財政制度の改正を進める道筋を提示している。この最終章では、各改革の動きを共同して機能させて良好な地方財政制度にするための9つの目的にいかにして達成するか、広い意味での地方政府の刷新という命題をいかにして追求していくかについて政府の考えを提示する。特に、地方自治とパートナーシップを促進していくことに焦点を当てて、その促進のためには、いかにして議員の活動とよりよい財政計画と情報システムを支柱として進めていく必要があるかを強調する。

良好な地方財政度構築のために

全自治体に適切な財源配分をするという目的は、すでに着手している政府補助金の増額と資本投資への支援増で、一部は達成されているところである。この目的は、現在着手している歳入援助交付金の配分システムをより公平にすること、すなわち、過去の支出に基づくような方法ではなく、最も必要とするところに、最も効果的な方法で財源が配分されるようにすることで、さらに、上記の目的達成は強化されるようになるだろう。全自治体に適切な財源配分をするという政府の目的達成は、借入や使用料・手数料の賦課徴収に関する自治体の裁量権を拡大することやビジネス向上特区の導入によって、より一層強化されることだろう。

この白書の第1部で概説したベストバリューと新たに導入する包括的業績評価制度は、**サービスの質と効率性の継続的向上を促進させる**ための主な手段となる。適切な財源配分と財源について予測可能性と安定性を確保することで、地方財政制度は、ベストバリュー施策の目的達成に寄与することになる。後者の予測可能性と安定性という点は、特に重要である。補助金交付額が、大幅に予測可能性を超えて変化していたのでは、ベストバリュー施策の目的達成は難しくなるだろう。費用対効果の向上とカウンスル税徴収率の向上に向けた財政的インセンティブは、すでに財政の仕組みの中に組み込まれている。危機感をあおるような指標や資本的投資の支援を目的とする補助金から財産売却収入を控除するというような逆インセンティブは取り除かなければならない。とりわけ、地方公共サービス合意では、より高い目標達成に向けて自治体に財政的な優遇をする制度を導入しているが、これは、地方財政制度の中に、財源配分とサービスの提供とを連携させる仕組みを採り入れたことになるのである。

歳入援助交付金の配分について、算定式の変更をしないように凍結することを制度化し、配分について上限と下限を今後は常に設定することで、**財源配分の適切な予測可能性と安定性をもたらす**ようにする。補助金算定に使用したデータを早急に公表し、時間割に従って作業を進めるようにしていく。地方公共サービス合意をした自治体には、教育水準基金によって、将来、確実に追加の補助金が交付されるようになる。再評価の周期を固定することと移行保障制度を自主財源で行うようにすることで、ビジネス・レイトとカウンスル税の納税者は、納税額の予測可能性と安定性が向上することになる。政府は、自治体に対して、将来実行すべき事項の約束をより強固にすることを望むところである。

政府は、使途を特定した経常補助金や資本補助金を状況に応じて活用することで、**国の優先事項や目標の達成を引き続き支援**していく。しかし、政府の主眼は、地方自治体とそのパートナーとに期待するアウトカムとアウトプットの向上そのものであって、そのために、地方自治体やそのパートナー、および最前線でサービスを提供している者が目標を実現できるように裁量権を拡充していく。

地方自治体に真の財政的な自由と責任を付与するのが、この白書で繰り返し述べてきた課題である。政府は、すでに「キャッピング制」を廃止しており、今般、起債許可制度とカウンスル税手当補助金限度額制度の廃止を確約しているところである。さらに、地方自治体が新しい使用料・手数料を導入したり、罰金収入を留保して再投資できるようにしたりする地方自治体の裁量権を拡大する。関係者に対する協議を行ったうえで、自治体の自由裁量でカウンスル税の減免と免除を行えるようにする。また、現在、全自治体に対して、財政的な自由裁量権を拡大しているところであるが、新しく導入する包括的業績評価制度によって、さらに自由裁量権を獲得することができるようになる。しかし、こうした自由裁量権は、新たな責任を伴うということも強調しておく必要がある。資本的投資について、どの程度までならば、返済可能な額として借入をできるかを自治体が責任を持って決定することになる。政府としては、自治体に対して、均衡予算の編成責任を強化する。

地方財政制度が、**自治体のサービスを享受し、その費用を負担する住民に公平であること**を確保するために、2つの方法を採用することになる。第一に、補助金の配分方法をより公平にすることによって、カウンスル税の額と自治体が提供できるサービスの範囲において生じている差異を少なくしていくことである。第二に、自治体が借入金額の決定権を濫用することから地域住民を守るために、さらなる権限を政府は留保することである。また、政府は、自治体が新たな使用料・手数料を設定することについて、諸条件を設ける予定である。

国の決定事項と自治体の決定事項について、これまでよりも明白に一線を画することによって、財政的決定に対するアカウンタビリティーをはっきりと果たしていく。政府が果たすべきアカウンタビリティーは、国税の水準についてであり、これには、ビジネス・レイトと国税が財源となっている資本的補助金や経常的補助金を含むことになる。借入金とカウンスル税、および、ビジネス改良特区、使用料・手数料に関する決定は、地域に委ねられることになる。したがって、政府は、地方議員の役割を明確にして強化する。

地方財政制度を、**全利害関係者に対して理解しやすく透明なものにすることは**、新しい補助金算定式を考案するときに重要な鍵を握るポイントである。第2章では、学校長や教諭、保護者が、自らの予算策定に至る財政的決定の経緯を、いかにすれば、理解することができるようになるかを説明したところである。

パートナーシップを促進するために、政府がこれまでにしてきたこととしては、財政資金の共同出資に関する障害を取り除くことである。財源確保について、予測可能性と安定性を高めることで、パートナーとの長期的契約を締結することが自治体もよりやりやすくなっている。ビジネス改良特区の導入によって、自治体と地域の企業との関係をより建設的なものにする道を拓くことになる。地方公共サービス合意の導入を、カウンティや単一

自治体といった全上層団体に拡大することで、カウンティとディストリクトとの共同提案を奨励することになろうし、公共サービス合意の目標達成に向けて、地域における他のパートナーを巻き込めるようになろう。

関係者に対する協議を促進していく点としては、資本投資計画(第2部第4章)、予算とカウンスル税の増額(第2部第6章)、使用料・手数料(第2部第8章)である。第7章では、ビジネス向上特区導入についての住民投票について触れたところである。

地域の自治を推進して財政責任を確かなものにする

地方自治の推進は、地方政府の刷新という命題において中枢に位置する目標である。財政的自主性は、地方自治の推進において重要な事項である。地方自治体が、地域の優先課題に財政支出を行ったり、地域の課題解決を支援したり、また、地域のパートナーと財政支出を伴う長期の契約を締結したりする場合に、財政資金を自由にできる権限を与えていなければ、有権者や地域のパートナーとの信頼関係はほとんどできないであろう。この白書では、前述したように、地方自治体の財政的裁量権の拡大や責任の付与を、かなりの規模で提案しているところである。しかしながら、一方で、地方自治の推進のためには、地方自治体の側も、その態度や行動を変えていく必要がある。

財政的な裁量権が増せば、財政的な責任も伴うことになる。そして、財政運営を良好に行うことが、素晴らしいサービスを提供するための重要な要件の一つなのである。そのために、自治体監査委員会が進める包括的業績評価において、自治体の財政状況を勘案するように求めているところである。第1部の第6章では、堅実な財政運営のために重要な、さまざまな事項と行動を列挙している。本章では、こうした事項について、詳細に説明する。

予算編成

地方自治体には、地域の納税者やコミュニティの利益を促進していくという責任が根底にある。財源の増加を求めてのロビー活動は、その一面ではある。これは合法的で重要な活動であるものの、どのように対処するかは慎重にしなければならない。現財政年度の経常補助金平均伸び率は、4.5%であり、全補助金の平均伸び率は7%であった。それぞれの自治体によって状況は異なっており、国平均と同様の伸び率を確保している自治体もあるが、現状で報じられていることは、いまだカウンスル税の急激な増加か予算削減かという選択を迫られているという批判がある。だが、この批判は当たらない。自治体と政府との信頼関係を損なうことになるし、何よりも重要なことは、有権者と自治体との信頼関係を壊すことになるからだ。

地方自治体は、投入費用の増加を、費用対効果の改善で相殺できなければならない。地方自治体の投入費用は、近年、インフレ率に歩調を合わせて増加しており、およそ2~2.5%の増加を示している。国家経済全体を見れば、公共部門と民間部門とは、ともに、その生産性を年率2~2.5%改善してきており、地方自治体がこの例に漏れることはあり得ないはずである。したがって、補助金の増加率が最低限度である自治体でも、サービスの改善や

増加に向けた予算を編成できるのであって、よもやサービスの削減などということはないはずである。

地方自治体にとって真の問題とは、住民の需要も増加し続けていることである。したがって、サービス削減の問題なのではなくて、こうした需要の中から、どれくらいまで地方自治体に対応するかという問題なのである。公共部門、民間部門、ボランティア部門のどの主体もそうであるが、地方自治体の予算編成には、優先政策を決定し選択することが必要になってくる。地方自治体が、いかに財源増を求めている、重要なのは、予算における政策選択を行う責任が自らにあることを認識していることであろう。

現行法制では、地方自治体は均衡予算を編成しなければならないことになっている。予算編成時点で、自治体は、偶発的事項を考慮して財源を留保しておく必要がある。特定のリスクに備えるために使途を限定した特定留保財源を設け、一方、予期しがたいリスクに対しては使途を限定しない一般留保財源を設けておくのが、自治体の一般的な対処の仕方である。自治体は、こうした基金のあり方をあらゆる視点から考察しておき、どの程度保険でカバーできるかとか、主要な資本投資プロジェクトのリスクを見積もることなども明らかに重要なことである。しかし、現行法制では、自治体に対して財源を留保することを法定していないため、公会計勅許会計士協会が 1995 年に留保財源を予算化することについての通知を出しているところであるが、正式なものとはなっていない。

自治体は、特定されているリスクを全てカバーできる留保財源を持つべきであり、特定できないリスクについては適切な引き当てをしておく必要がある。本来は、この留保財源に関する事業は自治体自ら、その予算編成プロセスの一部で行うべき事項である。しかし、政府は、この事項をより重要視するような一連の取り組みを提案するとともに、出納役が地方政府において果たす役割について公会計勅許会計士協会が整理を行っていることを歓迎したい。この白書で示している提案事項の検討において、公会計勅許会計士協会を加えることで、留保財源に関して時代に即した財政担当者向けのガイダンスを作成したい。加えて、カウンスル税率設定の際に、予算における各計数の確からしさと留保財源規模の適切さについて、出納役が自治体に報告することを義務づける新たな規定を定める。なお、この報告は、住民に向けても行われるようにする。

こうした取り組みによって、全自治体が、適切な水準の留保財源を予算化するようになることが政府の希望である。自治体によっては、適切な水準の留保財源を予算化するのに時間が必要であるということは理解している。しかし、自治体は予算に最低限度の留保財源を計上しなければならないということを、規定できる権限を担当大臣に付与していく予定である。政府としては、このような権限を行使したくはないが、財政赤字を回避できなかったり、出納役の指示に従わずに留保財源額を減額したりするような自治体には、ためらうことなく、この権限を行使する。法定する最低限度の留保財源をどの程度にするかについて、政府は、地方政府と協議をしなければならない。

支出額の監視

政府は、地方自治体が毎年、その財政状況を見直しながら、財政圧力に屈して過剰な支

出をしているような事実が判明した場合には是正措置をとることを新たに義務づける法改正を行う。このようなケースが生じた場合、たいていは、費用を削減するか、使用料・手数料を増額するか、あるいは、留保財源を引き出すことで対処することになるだろう。

もっとも深刻なケースとして、自治体の財源を全て投入し尽くしてしまうような予算上の問題が生じた場合に、現行法では、出納役が議会に正式な報告をすることが義務づけられている。この報告書は、21 日以内に議会で審議されなければならない、審議が終了するまでの間、自治体は、支出を要する契約を新たにすることができない。この規定は財政問題に対する有効な防御策と考えているので、引き続き維持する予定である。前述した新たな義務規定は、この防御策を補完するものとなる。しかし、最近の出納役による報告書を見ると、新たな契約を一時的に禁止することで、本当に必要な是正措置の発動を遅らせているのではないかという懸念がある。したがって、過剰支出に対処したり、その再発を防止したりするために必要な契約は、禁止規定から除外することを法定しようと考えているところである。この除外規定は、出納役が、個々のケースについて上述の基準を満たしているかどうかを証明するという条件を付して行うことになるだろう。

地方自治体には、年度間に、カウンスル税を増額する権限は付与されていない。政府は、さまざまな検討を重ねた結果、やはり、この権限を認めることはしないという結論に達した。むしろ、年度中は、経常支出・資本支出ともに、その動向を監視することを強化する必要があると考えている。後述する政策評価委員会は、その点で、重要な役割を果たすことになるだろう。

予期しがたい歳出圧力に対する処置

地方自治体は、予期しがたい歳出圧力に対処する余力を有していなければならない。最近の 12 ヶ月間をとっても、洪水や口蹄疫の対策のために追加支出を強いられたり、また、社会福祉サービス費用は、予算額を超過したりしている自治体が多い。さらに、個々の自治体は、自治体の個別事情による歳出圧力がある。たとえば、施工者となったり支出を保障したりした資本的投資のプロジェクトや、訴訟などの例が多い。こうした事態に備えて十分な留保財源を持つ必要があることは前述したとおりである。しかし、このような歳出圧力への対応策を決定するのに、自治体は、どのような支援があるかを知っておく必要があるだろう。

自治体の管理範囲を超えるような事態が生じた場合は、政府は、補助金を増額する形で支援することになるだろう。ベルウィン(Bellwin)制度が、その主たる制度であるが、その他の方法で財政的支援をすることもできる。たとえば、口蹄疫で被害を受けた事業者に対するビジネス・レイトの救済手当をする自治体には、政府が用途特定補助金を交付するなどである。政府は、ベルウィン制度について、地方自治体と共同して見直しを進めてきており、いずれ、当該制度のあり方について協議を行うことになるだろう。

政府は、これまで見直しを進めてきているワーキング・グループ(レビュー・グループ)の以下の勧告について支持する。自治体は、住民の生命財産を脅かす緊急事態や災害に対応する責務があるものの、歳出には、今後も限度を設定していく。財政的支援を行う全制

度に共通して言えることとして、支援を受ける地方自治体にも財政的な拠出を求めることとする。さらに、レビュー・グループの意見によれば、緊急事態への支出の場合、補助金限度額を自治体予算の 0.2%までとするとしている現行のベルウィン制度の水準を超過する場合の限界費用の 85%までを当該補助金の補助額とすることという規定は、地方自治体と中央政府との責任関係を適切に表しているものとしている。短期的な資本支出に対しては、より高い VFM が得られれば、そのあり方をより柔軟にする可能性もあろう。しかしながら、保険が付与されていない支出に対しては、このような支援のあり方から除外する。なぜならば、保障がない支出にまで補助をすることの意義はないと考えるからである。簡素化の観点から見れば、ベルウィン制度で設定している付保額の最低限度額は撤廃すべきであろう。近年導入された当該補助金の管理条項は今後も維持することになる。ベルウィン制度の財源について新しい財源のあり方を導入することとしたい。具体的には、ベルウィン制度に係る支出額で、個別の支出ごとに、現年度中に使わなかった額について翌年度に繰り越すことができるようにすることである。政府は、広域消防組合(combined fire authorities, CFAs)を主たる納税通知書発行自治体にする法改正を決定したところである(第2部第5章「政府の提案」参照)。この動きに連動して、広域消防組合がベルウィン制度から直接支援を受けることができるように法改正をすることになる。

政府は、また、自治体が財政的問題の全部又は一部の責任を負う事態についても支援をする用意がある。最近では、ロンドンのハックニー区(London Borough of Hackney)の財政問題がその例である。しかし、次の2点は強調しておかなければならない。第一に、このような支援は最後の手段(ラスト・リゾート)であり、考え得る他の手段は全て講じたと政府が認めない限りは、当該支援を行わないということである。第二に、当該支援によって、政府補助金額は増額しないということである。現行の資本財政制度の下では、当該の支援は、政府保障のない起債許可を追加で認めるものの、その償還費用については自治体の一般財源である地方税が充てられ、納税者の負担となることになる。新しく導入する資本財政制度では、政府保障のない借入金によって経常予算の赤字を補てんすることができるようになる。しかし、このような借入金も、自治体の自主決定借入限度額を超過して行うことは想定していない。したがって、極端なケースに対しては、補助金によって支援することもあり得るだろう。しかし、こうした支援を受けるような自治体が認識しておかなければならないのは、支援に伴って、介入や統制といった強権発動もあるということである。例としては、自治体の将来の借入枠を制限してしまう権限を留保しておいたり、ベストバリュ制度における介入権限を行使したりすることである。

財政情報の提供

地方財政制度を刷新するためには、関係する財政情報を迅速に入手できるようにすることと、当該情報を正確に提供できるようにすることが必要となる。政府としては、まず、地方財政統計を電子データにより収集して公表することを考えており、当該データが確定次第、インターネットによって広報することにする。このデータには、自治体の予算やカウンスル税の増加も含まれることになる。電子データへのアクセスを改善することととも

に、2002年に発行する地方財政統計も見直していく予定である。さらに、補助金算定式に使用するデータを早期に公表するという計画も継続する予定であり、作業予定表に沿って改善を進めていきたい。今年から、地方自治体の経常補助金決定額の公表に電子データによることが、政府の情報伝達として碎氷されるようになるだろう。

現行規則では、地方自治体の決算は財政年度終了後6ヶ月以内に調製されなければならない(すなわち、9月30日まで)、さらに、それから3ヶ月以内に公表されなければならない(12月31日まで)。この規定は、民間企業や他の部門の組織に比べれば、余裕がある。第一部で示したように、決算情報の準備と承認は、ベストバリュース業計画の公表日(6月30日)に合わせたいというのが政府の考えである。したがって、決算情報の公表日も、また、前倒しになることになるだろう。

監査を受けた自治体の決算書は重要書類である。なぜならば、自治体の資産と負債、収入と支出を包括的に示し、かつ、信ずるに値するものであるからである。しかし、新しい地方財政制度では、情報開示のあり方を、さらに挑戦的に変革していく。自治体が調製する財政情報によって議員は支出の監視ができるのであり、そのためには、正確で適時性のある情報でなければならない。議員は技術的な情報を大量に必要としているのであり、それは、専門家でなくても理解可能なように書かれ、返済可能な借入額や留保金の規模が適切であることを議員が判断するのを支援するようなものが求められているのである。地域住民や行政のパートナーと協議をするために財政担当官に求められる能力としては、収入計画と支出計画に関わる大量の情報から、意味のある一連の情報を選択する能力である。

将来計画

最高のレベルの自治体というものは、財政計画についても、先へ先へと見ているものである。中期的な経常予算や資本予算の編成には、当該地域の将来像を明確に持ち、その将来像を達成するための現実的な戦略が必要である。また、当該自治体の予算は、財源と、その財源を使って達成しようとする成果を関係づけるのであり、当該自治体は、世の常として不確かさを受容し、その計画策定過程に一縷の隙間を残しておくものである。

上述の慣行を採用している全自治体に対して、新しい自主決定制度を早急に導入するよう迫ることになるだろう。この新制度の心髄は、返済可能性ということである。政府保障のない借入をする自治体は、将来のサービスを悪化させることなく、償還資金を確保できることを証明しなければならない。経常収支の中期的な見込みを行うプロセスでは、償還費用を勘案して収入と支出の動向を予測することになる。このプロセスでは、将来見込みに影響を与えるリスクを評価する必要があるが、そうすることで、どの程度まで将来予算の隙間を利用できるのかが判断できることになるのである。こうした将来予測は、最低でも向こう3年間を予測しないと利用価値のあるものとはならないであろう。また、自治体は、借入金の返済可能性に影響を与える限度を超えた開発行為をしていなかどうかについて、十分、注意を払っておかなければならない。

パートナーシップによる活動

地方自治の促進と同様に、自治体刷新というテーマにおいても、パートナーシップによる活動が重要である。自治と刷新という2つの目的は、相互に矛盾するものではない。アカウンタビリティーの点から見れば、誰が地域の財政的決定に責任を持つべきかということとは明らかでなければならない。ビジネス向上特区の場合、ビジネス・レイトを増税するかどうかについて、企業に最終的な発言権が与えられている。地方自治体には、どのように予算を配分して支出するかを決定する最終判断が委ねられ、決定したカウンスル税や手数料の水準について、地域住民に説明できなければならない。しかし、このこと自体は、協議やパートナーシップによる活動を妨げるものとはなっていない。

地域住民と財政問題について語り合う適切な場を設けることの必要性については、この白書の中で何回も述べてきているところである。政府として、自治体は、どのような状況で地域住民と協議を行い、どのように地域の意見をまとめるべきかということを法定する予定はない。それは、自治体の政治的判断の問題だからである。しかし、こうした任意協議をそれぞれ統合することや、協議することが法定されているベストバリュー業績計画やコミュニティ戦略とを一緒に行うことなどは、自治体の判断でできることである。そうすれば、有権者は、自治体の投資計画やサービスの向上とともに、税や手数料の水準について長期的な情報を得ることができるようになる。また、ビジネス向上特区の案件では、将来の主たる予算計画の中で財源措置ができていないイニシアチブについて、企業として賛成するかどうかの決定もできるようになる。協議という行為は、いかにしようと、何時しようと、自治体の意思決定を伝えるものであって、意思を決定するものではないのである。

近隣再生戦略に関して、地域戦略パートナーシップの見解は必須であり、また、地域再生基金補助金の使用についての自治体の決定を表すものとなる。地域再生基金は、特定自治体向補助金であり、最も疲弊した地域において主たる公共サービスの水準が改善できるようにするための補助金である。それは、疲弊した地域と他の地域との差を解消するという目的達成のための補助金でもある。また、この補助金は、最も疲弊している近隣地域の状況に対処するためであれば、どのように使用してもよいことになっており、サービスの提供者が、地方自治体か、地域戦略パートナーシップの構成員、そして、その他の誰であろうと、支援の対象となるのである。地方自治体については、地域再生基金補助金の配分に関して、地域戦略パートナーシップと協議することが求められているところである。

共同出資予算について、何ら法的障害がないことに政府は安堵している。カウンティ、ディストリクト、警察自治体、消防自治体、衛生自治体のどれもが、お互いに予算を共同出資して、共通の目的を達成することができるのである。地方自治体が、将来の補助金配分額について相当の精度で予測するためにはどうするかは前述したとおりである。そして、財政推計しやすくなったり、安定した補助金配分を受けられるようになったりするメリットを、自治体内の予算関係者に、特に、学校や他のサービス提供者に対しても及ぼようにすることが肝要である。そうすることで、外部のパートナーに対して、長期的に財政上の確約をすることにもなるのである。このことは、ボランティア部門にとっては重要なことであろう。

公共サービスを内製するか、外部委託するか判断は、ベストバリュー見直しの結果によって、今後は、常に変わることになるだろう。あるサービスについては、民間部門のサービス提供者とのパートナーシップ協定を短期から長期へと変更することにもなるだろう。各サービスの提供者が共同で調達したり提供したりするような場合、多くは、規模の経済の観点があり、また、受益者に対して、各サービスとサービスとを継ぎ目なく提供できるようにするという観点もあろう。カウンスル税納税通知書の発行を共同で調達したり行ったりすることに加えて、ディストリクト、ビジネス・レイトの納税通知書やカウンスル税手当と公営住宅家賃手当の支払い、その他の通知や支払の仕事を一手に引き受けることのメリットを考える必要があるだろう。将来の財源見込みをより確実に行えるようになることは、すなわち、安定した長期的な意思決定ができるようになるということである。現行の地方財政制度は、自治体が費用を削減する動機付けを提示してはいる。さらに、この白書で提案したように、財政についての自由度と責任を高めることで、自治体は、特に資本プロジェクトに関連するリスクをシェアしたり移転したりすることに意を払うようになるだろう。

職員の役割

地方財政が安定するかどうかは、職員がサービスの品質を高めるようなアドバイスをしたり効果的な経営をしたりしているかに依っている。収入役は、財政問題に対して専門的なアドバイスをしたり、自治体の財政状況を戦略的に見たりするという点で、特に重要な役割を担っている。新たに裁量権を与えられるようになる借入金や手数料に関してアドバイスをする責任を担ったり、カウンスル税率の決定に際して予算と基金の報告を義務づけたりしている点で、収入役の役割は今後さらに強化されるであろう。しかし、しっかりとした財政運営がなされている自治体では、全職員が担当するサービスの財政について責任を持っているのである。財政管理は、各サービスの運営の中に統合されることで、財政資源は最大限効果的に使われるようになり、全職員が、自らが消費している資源に対して責任を持つようになるのである。この白書での提案により、収入役以外の職員も、こうした役割を全うすることができるようになるはずである。借入金と手数料について裁量権を拡大することによって、各サービスの財源調達に関する選択肢が広がることになるし、経常予算と資本予算は、中期的な策定に今後重点が置かれるようになることで、サービス提供計画も立案しやすくなるであろう。

議員の役割

議員が自治体に対して行う主な仕事は、これまでのところ、当該自治体の年間予算の作成ということであった。今後も、重要な役割であることには変わらない。なぜならば、カウンスル税率とサービス水準との適切なバランスを決めることこそ、政治的な決定事項であるからだ。順当な基金の額を決定することも然りである。新たに導入される執行体制の下では、地方自治体の執行機関が予算策定について先導的な役割を担うようになる。とは言うものの、年間予算の議決が全体会議の役割として依然存続する以上は、予算案の審議は全議員の重要な役割である。予算案を審議する議員は、予算案の内容が以下の点から明

確に区分されているかどうかを検証する必要がある。すなわち、費用の増加額、効率性向上による節減額、需要の増加と減少、新たに導入されるイニシアチブやサービスの費用といった額である。さらに、当該予算はベストバリュー業績計画やベストバリュー見直しの結果と合致しているかどうか、予算の配分は公平かどうかなどを検証する必要もある。

しかし、この白書では、自治体の裁量権と責任の拡大を多くの分野で認めようとしている。執行責任は依然として議員にあることを考えれば、裁量権の拡大についても議員の決定事項であることは重要な点であろう。返済可能な借入金額の自主決定(第2部第4章「地方自主決定借入制度」の節参照)は、この点で特に重要な点である。その決定には、職員からのアドバイスや公会計勅許会計士協会の規定が反映されることになるが、この決定は全体会議の決定事項となる。ここで重要なことは、議員がこの決定に加わることで、資本投資計画におけるリスクを理解しておくことであろう。

財政運営を常に見直しながら、過剰な支出をしそうになった場合には是正措置を採る義務が新たに設定されるようになることは前述したとおりである。この義務は自治体に課せられることになる。その目的は、自治体の財政状況やサービス提供状況の監視にあたって議員が先導的な役割を担うようにすることを期待するものである。政策評価委員会(scrutiny committee)が、特に、この点で大切な役割を担うことになる。そして、その監視は、経常支出だけではなく、資本投資についても及ぶべきである。公共部門の他の主体と同様に、地方自治体では、各会計年度の最終四半期に、資本予算のかなりの部分が支出されており、イングランドでは、平均45%が最終四半期に支出されている。この問題の根元は、政府の意思決定が遅いことであり、今、その点は改善中である。しかし、自治体もまた、内部の決定執行プロセスに遅れの原因を作っているものはないかどうかを検証する必要がある。

翌年度の予算案や長期的な収入支出計画について、地域住民に、いつ、どのようにして協議するかを決定するのは、最終的には、議員の仕事であるはずである。

ごく小規模の自治体を除く全自治体で、2000年地方自治法(Local Government Act 2000)で示されている新執行体制の実施に、現在着手しているところである。新しい執行制度では、議会が行う重要な財政的意思決定をどうするかについて、明白な規定をしている。執行体制が適切に機能すれば、意思決定やディベート、見直しなどの過程は、執行機関と全体会議、政策評価委員会の中で、あるいは相互に行われるようなダイナミックなものとなり、その結果として、財政問題の検証も開かれたものとなって、より安定した地に足のついた意思決定が行われるようになるはずである。ここで、政策評価委員会は、特に重要な役割を担うことになる。すなわち、執行機関が策定する計画について疑義をただし、予算と業績とを精査し、自治体の全活動について、費用対効果と執行状況を検証することになる。さらに、政策評価委員会が目的とすべきは、コミュニティのニーズを満たすために財政資源を有効に活用するように、その権限を行使することであり、財政的な安定性を確保することであろう。

結論

この白書では、地方自治体に対して、新たに財政的な裁量権の付与を提示している。しかし、議員や職員がそのチャンスを理解して、いかにすれば地域住民のために活用できるかを考えなければ、当該の裁量権も十全には生きてこないだろう。かつては、法律的な統制によって閉ざされていた分野も、新たに意思決定できるようになるはずである。そこで、こうした裁量権をどのように活用するのがよいかを、自治体は決定する必要がある。また、自治体は、他のパートナーと共同で仕事をしたり、状況を見ながら、財源を共同出資したりすることもしなければならない。安定した、そして透明な財政運営と意思決定過程を実現するためには、白書の提案により増えることになる責任事項をしっかりと果たしているかどうか、自治体とそのコミュニティの望む高品質のサービスを提供しているかどうか、重要な決め手となるであろう。

【訳注】

第 1 0 章 提案事項進捗状況

白書の該当節	提案事項	進捗状況
予算編成	・ 出納役について、予算と予備費を議会に報告義務の設定、予備費最低限度額の設定権限の付与、各財政状況をレビューする義務の設定、新合意事項に関する禁止規定から 114 条免除を除外する制度を導入	・ 未実施
予期しがたい歳出圧力に対する措置	・ ベルウィン制度関連の財源措置に関する公聴 ・ 広域消防組合へのベルウィン制度による支援可能	・ 完了 ・ 未実施
財政情報の提供	・ 電子データ収集の実現 ・ 地方財政統計の公表の見直し ・ カウンシル税額問い合わせのオンライン化	・ 実行中 ・ 完了 ・ 2003 年 3 月

地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化

平成16年4月30日発行

発行 (財)自治体国際化協会

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19F

TEL03-3591-5483 FAX03-3591-5346

