

英国の地方政府改革の系譜

サッチャー・メージャー保守党政権からブレア労働党政権
における NPM 改革による地方政府会計の変遷



国際自治体国際化協会

目 次

はじめに

概要

第1章 地方自治制度の変遷と現状	1
第1節 自治体構造改革	1
1 サッチャー・メージャー保守党政権の自治体構造改革(1980年代～1998年)	1
(1)一層制化の経緯	1
(2)自治体構造改革と地方財政の効率化	3
2 ブレア労働党政権による自治体構造改革(1999年～現在)	4
(1)スコットランド議会(Scottish Parliament)	4
(2)イングランド地域機関	4
3 自治体構造改革による基礎自治体の規模の変化	5
第2節 自治体の機能と権限	7
1 広域自治体と基礎自治体の機能	7
2 自治体の権限 - 限定的権限、越権行為から包括的権限へ	8
(1)限定的権限	8
(2)越権行為(Ultra Vires)	8
3 包括的権限	8
第2章 地方政府会計と政府間財政関係の現状	10
第1節 地方政府支出・収入の規模と構造	10
1 歳出の特徴	10
(1)地方政府支出の規模	10
(2)地方政府支出の様子 - 性質別	10
(3)地方政府支出(目的別)の内訳	12
2 歳入の特徴	12
(1)地方税改革と自主財源比率の低下	12
(2)小さな資本財源	13
(3)その他補助金 - 使途特定補助金	14
第2節 政府間財政関係	15
1 保守党政権の財政政策 - 公共支出調査	15
2 公共支出の抑制 - コントロール・トータル	16
(1)サッチャー政権以前の財政赤字の様子	16
(2)サッチャー保守党政権の財政金融政策	16
(3)プランニング・トータルとキャッシュ・リミット	16
(4)コントロール・トータルの導入による公共支出の抑制	17
(5)コントロール・トータルと地方政府支出	19
3 公共支出計画過程	20

第3章 保守党政権下の自治体経営改革	22
第1節 保守党政権の自治体観	22
第2節 保守党政権による自治体経営改革の経緯と視点	23
1 競争原理、「購買者 - 供給者の分離」、契約文化、顧客主義、業績 / 成果の重視	23
2 リーダーシップとパートナーシップ	25
3 戦略経営	26
第3節 VFM から見た経営改革手法	27
第4章 政府間財政関係に関する改革	29
第1節 労働党政権(1997年～)の財政運営と地方自治体	29
1 財政運営の基本指針	29
2 包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review)	29
3 国家予算構造の改革 - 省庁別支出上限(Department Expenditure Limits, DEL)	30
4 公共サービス合意	31
5 アウトプット業績分析	32
第2節 地方財政答申(Local Government Finance Settlement)	33
第3節 財源配分の問題	35
第5章 ベストバリュー施策と包括的業績評価制度	37
1 ベストバリューとは何か	37
2 ベストバリューのフレームと考え方	37
3 戦略経営体系の構築 - 使命・ビジョン - 目標 - 達成目標の構築	38
4 業績マネジメントの体系の構築	39
(1)業績見直し(Performance Review)	39
(2)業績計画(Performance Plan)	39
5 外部評価 (BV 監査と BV 検査)	40
(1)BV 監査	40
(2)BV 検査	40
6 国の介入権(Statutory Intervention)	41
7 国の施策との連動	41
8 BV の発展 - 包括的業績評価の導入	42
(1)2001 年度 BV 検査・監査の結果等	42
(2)BV の 2002 年度における変更点 - 包括的業績評価制度の導入	43
ア．優先政策とサービス水準の明確化	44
イ．業績評価(Performance assessment)の改革	44
ウ．包括的業績評価制度の進め方	45

はじめに

当協会では各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関わる各個別政策等を調査研究し、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」の改訂版を刊行し、英国の最新の情勢について紹介したところである。

英国では 1997 年のブレア労働党政権の成立後、地方分権が積極的に推し進められ、地方財政制度の面においても様々な改革が行われてきているが、その理念はサッチャー、メージャーの保守党政権を継承しているものも多い。

こうした中、英国の地方財政制度の枠組みや保守党政権以降の政策の推移を俯瞰し、ベスト・バリュースから包括的行政評価制度(CPA)に至るまでの地方政府改革の流れを紹介するため、英国の地方行政財政制度に造詣の深い関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科の稲澤克祐助教授に執筆をお願いしたところ快諾をいただいた。稲澤助教授には多大なる御尽力をいただき、改めて感謝を申し上げたい。

なお、本書で紹介できなかった地方財政制度の詳細については、クレアレポート No.278「英国の地方政府会計制度詳解」で紹介しているので御参照いただきたい。

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御活用いただけることを願ってやまない。

平成 18 年 1 月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

概 要

ブレア政権は、1997年の政権発足以来、当初のマニフェストに掲げたとおり、教育を最重要政策として推進し、社会福祉を「働くための福祉(Welfare to work)」として位置づけて、社会民主主義的な改革を推進してきた。一方で、保守党政権による公的債務削減政策によって減少してきた資本投資を回復させるためにパートナーシップを重視し、また、公共サービスの外部化による公共サービス提供者の分断化と多様化する市民ニーズという課題の解決のために、リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化をキーワードに、公的部門の近代化を進めてきた。こうした公的部門改革の指針は、教育や福祉を担い、地方のリーダーシップを発揮すべき自治体の財政改革についても適用されてきた。

本書は、こうした地方財政改革の概要を整理し分析した報告書である。スコープは、ブレア労働党政権による地方政府改革だが、ブレア政権は、サッチャー・メージャー保守党政権の改革理念や手法を、そのまま、あるいは形を変えて継承している。

地方政府改革は、いわゆる自治体再編(外部構造改革)と自治体経営改革(内部構造改革)に分けられる。第1章および第2章では、サッチャー政権発足から約4半世紀の間に進められた地方政府改革によって様変わりしてしまったと言われる自治体の姿を、自治体構造と地方政府会計の概要から整理する。サッチャー・メージャー保守党政権とブレア保守党政権とでは、改革のアプローチとして共通点がある一方で、前者が経済性・効率性を重視したのに対し後者が有効性重視へと軸足を移している様子を第3章で整理する。こうした政府改革の方針の変化は、政府間関係に影響を与える。そこで、第4章では、政府間関係について特に政府間財政関係を整理し、第5章では、政府間財政関係の変化を受けて変貌を遂げつつある地方政府の経営について、特に、業績評価制度に重点をおいて整理している。

第1章 地方自治制度の変遷と現状

第1節 自治体構造改革

英国に來れば自治体の全ての形態を見ることができると言われるほど、現在の英国は、広域自治体と基礎自治体の仕事を一手に担う一層制、広域自治体と基礎自治体から成る二層制が併存し、かつ、地域によっては、三層目の自治体として、パリッシュ等が存在する。さらに、これまでの広域自治体の枠組みを超えて、スコットランドとウェールズでは、国会の権限を大幅に委譲した地域議会が創設されている。スコットランド議会は、国会の権限を限定列挙した上で、他の権限を包括的に委譲し、さらに、国税である所得税の税率操作権まで委譲するという連邦制に近い制度であろう¹。

1 サッチャー・メージャー保守党政権の自治体構造改革(1980年代～1998年)

(1) 一層制化の経緯

サッチャー(M. Thatcher)保守党政権が1979年に誕生すると、様々な公共部門改革が進められた。マネー供給量のコントロールがインフレを抑制するとのマネタリズムの立場に立ったサッチャーは、公共支出を削減して「小さな政府」を目指す。その動きの中では、「効率性」が最も重要な改革の価値観となったのである。

まず、大ロンドン県(Greater London Council)も含めて6つの大都市圏の県の廃止を決定した。その理由としては、「大ロンドン県の支出額は、当該地域の公的支出額の16%、他の大都市圏の県でも26%に過ぎず、限定した機能しか果たしていない。政府は公共支出削減のために1981年から支出目標を設定したが、大ロンドン県と6つの大都市圏の県の支出額はこの目標を大幅に上回っている」とした。財政の肥大化が改善されないという理由で1985年地方自治法(Local Government Act 1985)によりこれらの県廃止が決定、1986年3月末をもって廃止されたのである。大ロンドン県を例にとれば、このときの県職員約2万1千人のうち、1万9千人が基礎自治体であるロンドン区(London borough: ロンドン区)に、約2千人は解雇ということであった。そして、大ロンドン県廃止により、ロンドンの住民サービスは、32の区とシティ(City)および百を超す事務組合に分けられることとなったのである。

次に、1990年11月、メージャー(J. Major)保守党政権に移行するとすぐに、民間企業出身のヘーゼルタイン(M. Heseltine)環境大臣のもとで、大都市圏以外の地域での一層制化が検討される。当該大臣による協議書²「イングランドにおける地方自治体の構造」では、二層制の問題を次の4つに整理している。第1に、二層制は地方自治体の責任の所在を不明確にしている。第2に、広域的自治体であるカウンティと基礎自治体であるディストリクトの間での事務の調整や協働作業において、衝突や緊張関係を招くことが多い。第3に、

¹ スコットランドへの分権を経て、ウィルソン(Wilson, D)とゲーム(Game, C)は、「英国は実質的には準連邦国家(quasi-federal state)である」と指摘する(David Wilson and Chris Game(2002).

“Local Government in the United Kingdom. 3rd edition”. Palgrave Macmillan . p81).

² HMSO(April 1991) *The Structure of Local Government in England*

1974年の自治体再編では、地域の歴史や伝統を無視しているものがあり、地域社会に受け入れられないものが存在している。第4に、市場化の促進や外郭団体による行政サービスの請負などによって、地方自治体を取り巻く状況が大きく変わり、二層制を維持する必要性が大幅に減じている。これら問題点を解決するために、一層制を、以下の3つの理由で導入するとしている。第1に、一層制は自治体間の調整を最小限にできること、第2に、一層制の方が単純明快であり、納税者に対する責任のありかも明確になること、第3に、住民に地域社会と地方自治体とを密接に関連づける機会を提供し、地方自治体の「答責制」を高める契機となること、である。

1969年に労働党政権下で一層制を勧告したレドクリフ・モード委員会(Royal Commission on Local Government in England. Redcliffe-Maud Report)の一層制化の理由と比較すれば、一層制導入のメリットとして共通するのは、効率性を高めることと住民の帰属意識に合致することという2点であり、一方、業務遂行のために十分な規模を作るという点での指摘はない。やはり、当時の保守党政権による行政改革が効率性に軸足を置いていたためであろう。

1991年の協議書公表後、スコットランドとウェールズにおける一層制化が先行し、両地域とも1996年4月をもって県を廃止して完全一層制化となった。イングランドにおいては、全域一斉導入ではなく、カウンティ単位で住民の意思により一層制か二層制かを選択できるとしたため、1998年まで続く、段階的で、かつ不完全な導入となった。

スコットランドでは、9つの県(regions)を廃止し、53市と3島嶼自治体を統合して、29の単一自治体(Unitary Authorities)を創設した。ウェールズにあっても、8県を廃止、37市を統合して22単一自治体を創設した(図表1-1)。

図表1-1 一層制化の様子

区分	1985年まで	1986年	1998年	2004年現状
イングランド				
ロンドン	大ロンドン県(G L C)	廃止	-	G L A
	32区(London Boroughs)City	同左	同左	同左
大都市圏	6県(counties)	廃止	-	-
	36市(districts)	同左	同左	同左
地方圏	39県(counties)	同左	34県	同左
	296市(districts)	同左	238市 46U A	同左 同左
ウェールズ	8県(counties)	同左	-	-
	37市(districts)	同左	22U A	同左
スコットランド	9県(regions)	同左	-	
	53市(districts)	同左	29U A	同左
	3島嶼自治体	同左	-	
北アイルランド	26市(districts)	同左	同左	同左

注)U A : Unitary Authority (単一自治体)

(出所)Tony Byrne(2000). *Local Government in Britain revised and updated edition* 等

(2) 自治体構造改革と地方財政の効率化

果たして、これら一層制化により、「効率化」という目的は達せられたのかどうか。P. Smart³によれば、県廃止・一層制自治体創設に伴う経費の増加は、運営経費の節約によってほとんど相殺されている(図表1-2)。ここで経費削減は、主に、職員給与のベースアップ・インフレ対応分の据え置きや維持修繕費用の節約、外部団体への交付金削減などによるところが大きく、財政的効率性の根拠の1つである職員の合理化による額は、削減額全体の4分の1程度である⁴。一方で、政府からの財源移転についても、歳出面での合理化を前提としている以上、最小限に抑えられており、スコットランドではわずかながら減少(53億77百万ポンド 53億76百万ポンド)しており、ウェールズでは、2%の増加(24億68百万ポンド 25億18百万ポンド)である。現在の日本の市町村合併が財政支援をアメにして進められているのとは大きな差がある。

図表1-2 スコットランドの一層制化による増加経費と経費削減試算

(単位：百万ポンド)

	1996-97	1997-98	左記以降の年度
移行に要する経費 - 解雇手当	40	3	-
- その他	30	17	-
運営経費の節約額	(30)	(40)	(40)
総費用(節減額)	40	(20)	(40)

(出所)自治体国際化協会(2000年)「クレアレポート第200号 英国における自治体構造改革(第2部)」表5.6

図表1-3 イングランドにおける自治体再編と政府移転の状況

単位：百万ポンド

	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
歳入援助交付金	18,314	18,024	31,142	31,312
ノン・ドメスティック・レート	11,354	12,736	(上段に含む)	(上段に含む)
特定補助金	5,034	4,914	4,370	4,495
合計	34,702	35,674	35,513	35,806

(出所)HM Treasury(1996). *Public Expenditure Statistical Analyses*. Table4.1

(注)「歳入援助交付金(Revenue Support Grant)」とは日本の地方交付税に相当し、「ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate)」とは、地方譲与税に相当する。

³自治体国際化協会(2000年)「クレアレポート第199号、第200号 英国における自治体構造改革(第1部)、(第2部)」は同氏寄稿論文の翻訳である。

⁴ここまで徹底した経費削減が断行されたのは、当時、英国の自治体に存在していた「キャッピング(capping)制」によるところが大きい。キャッピングとは、今年度予算額が理論計算値(日本の基準財政需要額に相当)をどの程度上回るかによって、各自治体の翌年度経常歳出予算額の伸び率を、決定してしまう制度である。なお、労働党は、このキャッピング制を1999年度予算から廃止した。

また、再編を地域の自主性に任せたイングランドへの政府からの移転支出を見ても、自治体再編による財政支援をほとんどしていないことがわかる(図表1-3)。財政支援を自治体再編の動因には一切していないのである。

2 プレア労働党政権による自治体構造改革(1999年～現在)

1997年5月に、18年の雌伏の時を経て労働党政権が誕生すると、公約であったスコットランド議会とウェールズ議会の創設について、住民投票を実施した。結果、スコットランドでは、議会の創設と所得税の税率操作権委譲の双方について圧倒的多数で、ウェールズでは議会創設についてのみの投票となり僅差により創設が決定した。さらに、イングランドにおいては、地域機関の創設について提言を行っている。本節では、連邦制度に近いスコットランド議会と道州制に近いイングランド地域機関について、その概要と地方財政への影響を解説する。

(1) スコットランド議会(Scottish Parliament)

人口は約500万人、欧州ではデンマークと同程度の規模である。産業革命によって発展したスコットランドも、ビクトリア時代の終焉とともに衰退地域へと変容したが、北海油田の発見で勢いを取り戻しつつある。だが、こうした経済的理由だけでなく、スコットランド住民が議会創設に向かったのは、民族を異にする地域の相違が大きいであろう。その制度は、連邦制に近く、自治権の大幅な拡大が進められた。

1999年に誕生したスコットランド議会は、総議席数129議席、一院制で、選挙は、現行の小選挙区制と英国内では初の比例代表制を併用している。議会によって第一大臣(The First Minister)という首相が選出され、首相は11人の閣僚(Ministers)を任命し、スコットランド行政庁(The Scottish Executive)という内閣を組織する。内閣は議会に対して責任を持つとされ、この内閣の執行を輔ける組織として行政職員からなる6つの省庁が創設されている。

このようなスコットランドにおける分権が連邦制に近いと言われる理由は、第1に、国に留保される業務を法律において限定列挙したうえで、他はスコットランド議会の業務として、それら業務にかかる行政権だけでなく立法権まで委譲していること、第2に、国税である所得税の税率操作権を委譲していること、であろう。

国に留保される業務としては、外交、EUとの関係、防衛、経済財政政策、雇用、年金、交通安全、放送、国営宝くじであり、これらの業務は、議会創設以前と同様、国の省庁のひとつであるスコットランド省(Department of Scotland)が所管する。なお、スコットランド省職員は国家公務員の身分を継続するものの、給与はスコットランド議会から支払われている。

(2) イングランド地域機関

民族の相違という特殊事情がないイングランドについて、労働党政権はどのように分権の制度設計をしていたのだろうか。

ロンドンを含むイングランドの9地域に、地域機関を創設しようという政策がその答え

であり、経済開発に軸足を置く政策である。イングランドと一口に言っても、地域ごとの経済格差は大きい。ある程度の規模をもって経済開発が進められないと効果は望めないとする考え方は、欧州では「欧州構造基金」の方針に現われている。欧州が均等に発展するためには、国ごとに格差がなくなること、国ごとの格差がなくなるためには、国内の地域間格差がなくなることとして、EUでは、各国からの拠出金をプールして、各「地域」に地域再生のための補助金を交付している。その「地域」にあたる規模が、ドイツの州にあたる規模の自治政府であり、英国では、かつては、カウンティが欧州構造基金交付の単位となっていた。が、今般の一層制化によりカウンティが消滅してしまったり、小規模化してしまったりしたため、それに代わる規模の自治体創設が必要とされていた。したがって、イングランド地域機関の創設理由としては次の2つ、第1に、欧州構造基金の受け皿として、第2に、経済開発のスケール・メリットを生かすための広域行政体の創設ということになる。

経済開発が出発点であるから、まず、民主的な議会を創設する前に、「地域開発公社 (Regional Development Agency. RDA)」を創設して、地域再生の主役としている。主に、保守党政権下に誕生したパートナーシップ重視の単一地域再生補助金 (Single Regeneration Budget⁵) の受け皿として、さらに、企業誘致の実働部隊としての役割をこの地域開発公社は果たしていると言える。

こうした営みに継続して、地域機関の次なる段階としては、地方議会議員による地域集会、さらに、その次には、地域住民が希望する場合には直接公選の議員による地域議会を創設できるという政策である。

地域集会および地域議会については、一層制自治体によって構成される地域に創設することとしていることから、広域的な調整機能を特に期待していると考えられる。

3 自治体構造改革による基礎自治体の規模の変化

図表1 - 4では、構造改革前夜の1974年度の姿と構造改革終了時点の1998年度の姿とを対比させているが、基礎自治体の居住人口で、実に、4倍を超える規模になっている。この大規模化は、1996年度のスコットランドとウェールズでの一層制化によるところも大きい。やはり、人口の太宗を占めるイングランドでの1974年度の基礎自治体合併、および、1990年代の一層制化が大きく寄与している。イングランドでは、この基礎自治体の大規模化を所与としながら、現在、日本の道州に当たる地域(リージョン、region)の創設議論が進められている。

⁵ 保守党政権末期に、従来は5つの省庁が所管する20の地域再生補助金を統合した。そして、個々の補助金で終期を迎えたものについては更新せずに財源をプールして、そのプール財源を入札によって競わせることにした。落札の条件は民間部門等とのパートナーシップがどの程度図られているかということである。労働党政権はこの制度を受け継ぎ、さらに発展させて、単一補助金 (Single Budget) とした。

図表 1 - 4 英国の基礎自治体の規模

〔上段の数値が基礎自治体数、下段の数値が一基礎自治体当たりの居住人口〕

	1974 年度[A]	1998 年度 [B]	増加率[B]/[A]
イングランド	1,246 37,000	387 121,000	3.3 倍
スコットランド	430 12,000	32 153,000	12.8 倍
ウェールズ	181 15,000	22 128,000	8.5 倍
ブリテン島合計	1,857 29,000	441 128,000	4.4 倍

(出所) David Wilson, Chris Game(2002) *Local Government in the United Kingdom 3rd ed.* P73 Exhibit5.2

図表 1 - 5 基礎自治体の数と規模

国名	基礎自治体の平均人口	基礎自治体の数	国土面積 (km ²)	全人口 (万人)	単一国家 連邦国家
デンマーク	18,976	273	43,094	525	単一国家
フィンランド	10,989	460	338,145	511	〃
フランス	1,565	36,664	551,500	5,804	〃
ギリシア	1,710	6,022	131,990	1,054	〃
アイルランド	38,554	92	70,284	357	〃
イタリア	7,054	8,074	301,268	5,746	〃
日本	38,351	3,245	377,819	1 億 2,557	〃
ルクセンブルク	3,136	126	2,586	42	〃
オランダ	19,122	800	40,844	1,557	〃
ニュージーランド	47,100	74	270,534	355	〃
ノルウェー	9,596	448	323,877	438	〃
スペイン	4,842	8,027	505,992	3,918	〃
スウェーデン	30,805	284	449,964	890	〃
イギリス	119,831	484	244,100	5,849	〃
オーストラリア	26,617	678	7,741,200	1,826	連邦国家
オーストリア	3,284	2,374	83,859	802	〃
ベルギー	17,093	589	30,519	1,017	〃
カナダ	6,467	4,238	9,970,610	2,882	〃
ドイツ	4,977	16,127	356,733	8,354	〃
スイス	2,100	3,000	41,284	721	〃
アメリカ	7,100	35,962	9,363,520	2 億 6,556	〃

(出所) 岩崎美紀子(2000年)「基礎自治体の国際比較」『市町村の規模と能力』(岩崎美紀子編著)、ぎょうせい、294頁、表6-1及び表6-3から作成

こうした基礎自治体合併の結果、基礎自治体の規模では、英国は世界でも圧倒的な大きさである(図表1 - 5)。

第2節 自治体の機能と権限

1 広域自治体と基礎自治体の機能

英国の自治体は、日本の都道府県と市町村との関係が重疊的に業務を執行する「縦割り型」であるのと異なり、二層制でもカウンティとディストリクトでは、業務を分担している「横割り型」である(図表1 - 6)。

図表1 - 6 自治体の機能

	ロンドン地域			地方圏				大都市圏	
	バラ	シティ	大ロンドン庁	カウンティ	ディストリクト	単一自治体	警察・消防	大都市圏トリクト	大都市圏理事会
教育									
社会福祉									
都市計画									
道路維持									
住宅									
建築申請									
廃棄物収集									
廃棄物処理									
公共交通									
警察									
消防									
図書館									
レジャー・レクリエーション									
環境・保健衛生									

2 自治体の権限 - 限定的権限、越権行為から包括的権限へ

(1) 限定的権限

日本の自治体は、住民の福祉のためであれば、特に法による授権がなくても当該の業務をすることができる「包括的権限(general competence)」を付与されている。これに対し、英国の自治体には、包括的権限はなく、個別の業務ごとに、各法(教育基本法など)により授権されて始めて、当該業務を執行することができる限定的権限である。その唯一の例外は、1972年地方自治法(Local Government Act 1972)の第137条および1989年地方自治・住宅法(Local Government and Housing Act 1989)第36条による修正(以下、1972年法および1989年法)に基づく権限であった。すなわち、当該の法は、各法に明記されていない事業についても「一定の金額」に限り支出することができるとして、その際、「当該地域の全域あるいは一部地域に、あるいは住民の全体(一部)の利益に直接結びつく」と判断することを求めている。ここで「一定の金額」とは、1993年4月1日のカウンシル税(council tax)導入とともに、国民一人当たりの額として、次の限度額を示している⁶。

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| ● カウンティ及び地方圏ディストリクト | £ 1.90(1人当たり) |
| ● ロンドン区および大都市圏ディストリクト ⁷ | £ 3.55(") |
| ● 大都市圏ディストリクトの一部 | £ 3.80(") |
| ● ワイト島とシリー島 | £ 3.80(") |

このような限度額が定まっていたとはいうものの、実際に、この規定によって自治体が支出した額は、限度額を大幅に下回るものである。

(2) 越権行為(Ultra Vires)

英国の自治体には、先述したとおり包括的権限が認められていないため、法による授権のない行為をした場合および1972年法第137条による上記の限度額を超えて支出をした場合には、違法となってしまう。これを、「越権行為の法理(Ultra Vires)」と言い、実際に、司法判断で越権行為とされている事例も多い。

3 包括的権限

1972年法以来、越権行為の法理は、自治体の権限を規制してきたが、地域の発展を明確に打ち出し、その担い手としての自治体に期待を寄せる労働党政権によって、この規制は大きく変化することになった。

2000年地方自治法(Local Government Act 2000。以下、「2000年法」)第1章の規定により、地域の経済的発展を促進したり社会・環境を向上させたりするための業務であれば、その業務内容については自治体の裁量権に委ねられることになった。自治体は、この規定

⁶ 1993年例規(Statutory Instrument)第40号、41号、1995年例規第651号(単一自治体対象)、同年第3304号(パリッシュ対象)

⁷ £ 3.55に設定されている大都市圏ディストリクトとロンドン区は、1985年地方自治法(Local Government Act 1985)に基づき設立された制度である、ボランティア組織へ補助金を拠出する共同スキームに参画している。

の適用を受けるために、日本の総合計画に当たる「コミュニティ戦略 (community strategy)」を策定して、環境・交通・地域省 (Department of Environment, Transport and Regions)⁸に提出することが求められている。コミュニティ戦略では、地域の経済的発展、社会・環境の向上をいかに推し進めていくかを明らかにして、当該の業務がその一環であることを説明する責任が自治体に課せられた訳である⁹。

2000年法の規定では、当該の業務を執行するために増税したり借入をしたりすることは認められておらず、ただ、当該業務のための支出権限が裁量の範囲内とされたということであるが、長い間、権限を限定的にとらえられてきた自治体にとっては、大きな変節点となったのである。なお、2000年法の規定によって、1972年法第137条の規定は一部自治体を除いて無効となった¹⁰。

【引用文献】

- David Wilson and Chris Game(2002). “Local Government in the United Kingdom. 3rd edition”. Palgrave Macmillan
- HMSO(April 1991) *The Structure of Local Government in England*
- HM Treasury(1996). *Public Expenditure Statistical Analyses*.
- Tony Byrne(2000). *Local Government in Britain revised and updated edition*
- 稲沢克祐(2003年)「英国の自治体構造改革の歴史と日本への示唆 – 市町村合併、道州制、狭域行政の推進および議会改革、NPMによる経営改革」『経済集志 第73巻 第3号』日本大学経済学研究会
- 自治体国際化協会(2000年)「クレアレポート第199号、第200号 英国における自治体構造改革(第1部)、(第2部)」
- 岩崎美紀子(2000年)「基礎自治体の国際比較」『市町村の規模と能力』(岩崎美紀子編著)、ぎょうせい。

⁸ 2000年当時。現在(2004年)は、副首相府 (Office of Deputy Prime Minister)。

⁹ これまでもコミュニティ戦略を策定する自治体はあったが、くまで任意であり、担当大臣への提出を求められるものではなかった。

¹⁰ 2000年法の規定は、カウンティ及び地方圏ディストリクト、ロンドン区、単一自治体に適用されるのみであり、この適用をはずれたパリッシュやタウンといった第三層目の自治体には、3.50ポンドを限度とするという数値も含めて適用されている。

第2章 地方政府会計と政府間財政関係の現状

本章は、サッチャー・メジャー保守党政権とブレア労働党政権による地方政府会計改革の結果、現在の地方財政がどのような姿になっているかを示すことである。

第1節 地方政府支出・収入の規模と構造

1 歳出の特徴

(1) 地方政府支出の規模

英国の地方財政の規模は、2001年度、2002年度決算ベースで、それぞれ984億ポンド、1,057億ポンドとなっている。2002年度の数値は、およそ全公共支出の約4分の1に相当し、国民所得のほぼ4分の1、国民1人当たり1,785ポンドという規模である¹¹。

(2) 地方政府支出の様子 - 性質別

地方財政の規模は、ほぼ毎年度増加してきており、特に、労働党政権になってから、その増加幅が大きくなっている。図表2-1は1994年度と2002年度の地方財政の様子を性質別に見たものであり、図表2-2は、その実数値と伸び率を見たものである¹²。

英国の地方自治体は、人件費が最大項目であるが、その比率は6割を越えている。

図表2-1 地方政府支出(性質別)の様子 単位：%

	1994年度 (金額ベース)	1994年度 (2002年度換算)	2002年度 (金額ベース)
人件費	48.0%	48.1%	62.9%
物件費	18.2%	18.2%	13.8%
補助費	0.0%	0.0%	0.0%
対人補助費(経常)	16.8%	16.8%	10.4%
資本支出金(純額)	12.7%	12.7%	9.7%
資本補助金	4.5%	4.5%	3.2%
会計上の調整(純額)	-0.3%	-0.3%	0.0%
合計	100.0%	100.0%	100.0%

(出所) HM Treasury(2004) Public Expenditure Statistical Analyses 2000-2001 および同左 2003-2004

さらに、特徴として、資本の充実に充てる費用が極めて小さいことが指摘できる。これは、地方自治体の所掌事務が対人サービスを中心としていることが理由である。実際、地方自治体の資本支出は、公営住宅の建設等費用がそのほとんどを占めており、日本のように、道路建設や農地の改良、災害復旧などといった公共事業は国の所管となっている。

¹¹ 英国全体の数値である(出所：HM Treasury(2003) Public Expenditure Statistical Analyses 2004)。

¹² 数値はイングランドを対象。英国の地方財政制度は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの地域でそれぞれ異なっている。本書では、特に断り書きのない限り、これらのうち、比較的制度の似ているイングランドとウェールズの合計値である(図表2-1含む)。

図表 2 - 2 地方政府支出(性質別)の規模(1994 年度と 2002 年度の対比)

(単位：金額は百万ポンド)

	1994 年度 (金額)	1994 年度 (2002 年度換算)	2002 年度 (金額)	増減率
人件費	29,728	36,546	44,545	21.9%
物件費	10,647	13,089	18,340	40.1%
補助費	598	735	1,011	37.5%
対人補助費(経常)	11,512	14,152	11,432	-19.2%
資本支出金(純額)	3,996	4,912	6,364	29.5%
資本補助金	1,031	1,267	959	-24.3%
貸出金	-164	-200	-	-100.0%
会計上の調整(純額)				
合計	57,348	70,501	82,652	17.2%

(出所)HM Treasury(2004) Public Expenditure Statistical Analyses 2000-2001 および同左 2003-2004

図表 2 - 2 では、人件費、物件費、補助費が大きく伸び、一方で対人補助費(社会保険手当、学生奨学金、非営利法人に対する補助金など)が大きく減少している。人件費と物件費について見ると、保守党政権時代には、トレードオフの関係にあったと言ってよい。すなわち、強制競争入札(後述)などによる地方行政サービスの外部化によって、委託料が増加する反面、直性部門が減少することで人件費が削減されたからである。当然、外部化に伴う委託料の方が人件費よりも少ないから、人件費の減少額が需用費の増加額を上回っている。これに対し、労働党政権では、教育や福祉の充実を掲げており、特に教育はブレア労働党政権のマニフェストの中で最重要事項として、支出額を特別増加させることを公約していたから、その伸びが大きく設定された。教育や福祉は、ともに対人サービスであり人件費の占める割合の大きい分野であったから、人件費は労働党政権誕生の 1997 年以来 2002 年度まで増加をし続け、結果として、21.9%の伸び率を示すこととなっている。

英国の地方財政で際だって日本と異なる点は、資本支出(資本補助金も含めて)が少ない点である。これは、第 1 章でふれたように、英国の公共部門が縦割りではなく横割り構造である点に起因する。すなわち、幹線道路・橋りょうの建設、災害復旧、農地改良などの公共事業は、国の所管となっているのである。自治体が行う資本投資で最も大きいのは、公営住宅の建設・改築であり、その他、学校施設や福祉施設の建設・改築といったところである。こうした建築物にしても、地震などの災害がなく、建築物の寿命¹³が日本に比べて長い英国にあっては、新築はもとより改築の件数も日本に比べて少ないと言えるだろう。

¹³ 税法上などにおける耐用年数は日英の差はほとんどない。あえて、「寿命」とした。

(3) 地方政府支出(目的別)の内訳

次に、地方財政の様子を目的別に見てみよう。

図表2-3からわかるように教育と福祉に対する支出が多く、労働党政権になって教育が最重要事項とされてからは、その傾向が著しい。さらに、警察とゴミ処理が続く。ゴミ処理を除いては、二層制地域では全てカウンティの業務となっていることから、英国では、カウンティの支出額がディストリクトの支出額を大幅に上回っている。

図表2-3 地方政府支出(目的別)の様子(イングランドとウェールズの合計値)

単位：百万ポンド

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
教育	17604	17986	17857	19414	22489	24315	27049	27610	32008
奨学金	2366	2215	2137	2022	1417	606	256	117	68
補助金維持 学校支出	1454	1600	1713	1827					
個人社会福祉	7753	8385	8920	9490	10258	10919	11762	13441	14957
警察	6336	6619	6878	7163	7453	7697	8281	8697	9626
消防	1308	1358	1438	1517	1591	1641	1721	1816	1965
裁判所、防犯	895	879	892	912	943	989	459	471	499
道路維持	2201	2084	2100	2073	2098	2505	2309	2825	3987
図書館、文化	775	789	792	909	981	1069	1161	1251	1331
公園・レクリエーション	1168	1156	1149	1179	1215	1239	1285	1333	1455
都市計画・開発	687	703	745	737	777	1071	886	1286	1510
廃棄物収集処理	1054	1146	1252	1345	1503	1592	1730	1930	2139
各種手当支給	6721	7324	7693	7718	7719	7921	8085	8544	9230
元利償還	2629	2508	2435	2426	2373	2294	2300	2357	2589
資本会計繰出金	741	801	790	761	764	677	719	695	687
その他サービス	4950	5018	5144	5209	5538	5872	6607	6803	7173
利子収入	-726	-707	-745	-829	-778	-813	-830	-721	-680
合計	57918	59865	61190	63872	66341	69595	73778	78437	88545

補助金維持学校：保守党政権時代に導入された制度で、学校の選択によって、地方自治体の管轄から離れて、政府補助金により直接運営されている学校。教育の戦略的退出(オプト・アウト)と呼ばれる。

(出所)CIPFA(2004)Councillors' Guide to Local Government Finance 2004. p39. Table3.2

2 歳入の特徴

(1) 地方税改革と自主財源比率の低下

英国の地方政府会計を歳入から見ると、その特徴は、第1に、地方税が全歳入の6分の1(16%)と小さいこと、第2に、用途の定めのない補助金(一般補助金(general grant)である歳入援助交付金とビジネス・レイトの合計額)の占める割合が、37%と大きいことである。

2001 年度決算ベースで見ると、次のとおりである。

図表 2 - 4 歳入の様子

単位：%

歳入費目	歳入援助 交付金	ビジネス レイト	その他 補助金	地方税	使用料・ 手数料	その他
割合(%)	22%	15%	25%	16%	12%	10%

(出所) ODPM(2003) Local Government Financial Statistics England No.14 2003

図表 2 - 4 の歳入費目について、ここで簡単に説明しておく。

歳入援助交付金(Revenue Support Grant)とは、日本の地方交付税に相当する一般補助金であり、自治体の財源保障、財政調整の機能を担っている。1990年に、サッチャー政権は、約400年の間、唯一の地方税である固定資産税のレイト(Rates)を廃止し、同時に、それまでのレイト援助交付金(Rate Support Grant)を廃止して歳入援助交付金(Revenue Support Grant)を導入した。このとき、居住用家屋レイトに替わりコミュニティ・チャージ(Community Charge. 人頭税(ポール・タックス. Poll Tax)とも呼ばれた)を導入した。しかし、その逆進性ゆえに国民から大反対が起こり、サッチャー政権は11年間の長期政権に幕を下ろすことになる。後継のメジャー首相は、コミュニティ・チャージを抱えていては総選挙を戦えないという党内の声を受ける形で、同税の廃止を公約、同税は1993年に廃止され、カウンシル税(Council Tax)が導入され、現在に至っている(カウンシル税については後述)。コミュニティ・チャージの導入と廃止の過程で、自治体の自主財源比率は激減することになる。まず、レイトのうち、居住用資産レイトを廃止し、事業用資産に対する固定資産税である非居住用資産レイト(Non Domestic Rate)を譲与税とした¹⁴。すなわち、自治体が徴収するものの、いったん国庫に納められ、国が一定の配分基準で自治体に交付する依存財源になったのである。この措置により、それまで、50~60%であった自主財源比率は30%前後に低下した。さらに、不評のコミュニティ・チャージの税率を下げるために、付加価値税の税率を上げて自治体に歳入援助交付金でコミュニティ・チャージの減収分を補てんしたために、自治体の自主財源比率は、約16%程度になって現在に至っている。

(2) 小さな資本財源

先述したように、国と自治体との機能分担において国が資本投資の多くを所管するため、自治体の資本投資は少ない。したがって、資本投資にかかる財源も少ない。図表 2 - 4 では、その他財源として示されている。資本財源の主なものは、市中銀行などからの長期借入金(long term borrowing. 単に borrowing)である。日本の地方債の英語訳 local bond は、地域の篤志家が低金利で引き受けて地域発展のための事業資金として自治体に拠出す

¹⁴ 図表 2 - 4 では、事業用資産にかかるレイトという意味で「ビジネス・レイト(business rate)」としている。このほかの名称として、非居住用資産レイトが国の譲与税になったという意味で、「非居住用資産レイト(National Non Domestic Rate. NNDR)」と記述することもある。政府文書では、いずれも正式に使用されている。

る財源を意味する。local bond を一切発行していない自治体が多く、発行していても、全財源に占める割合は極めて低い。

長期借入金には、かなり厳しい制約があったことや、1990 年代後半から、自治体にも PFI(Private Finance Initiative)が進展してきたこともあり、その金額は抑えられてきている。

(3) その他補助金 - 使途特定補助金

その他補助金に該当するのは、使途特定補助金(ring-fenced grant)を指している。使途特定補助金には、一定の計算式に基づいて、毎年度、各自治体に使途を特定して交付される「特定補助金(specific grant)」と、特定の課題解決のために、ある年度のみ(複数年度もあり得る)、あるいは、特定の自治体のみ(年度を特定して交付される「特別補助金(special grant)」)がある。以下、その経緯を簡単に見てみよう。

17 世紀頃から地方税(rates)を中心とする地方財政の仕組みが徐々にできあがってきた英国では、19 世紀後半から、国と自治体を併せた公共部門の事務の増加に伴い、自治体の歳入不足が深刻になってきた。また、国としても、自らが執行するよりも、各自治体の執行に委ねる方が効率がよい事務も多いことから、20 世紀にはいると、国から自治体に対して使途を特定した補助金を交付するようになった。

使途を特定した補助金は、自治体にとっては歳入を豊かにする一面があるとは言うものの、自治体の裁量権を認めていない点から自治の本旨に反するものであった。こうした自治体側の批判と、種類と規模の大きくなりすぎた補助金を整理するために、1960 年代には、使途を特定した補助金を、政策分野のみを特定して一括して交付する「包括交付金(block grant)」に移行するようになった。当該の政策分野の中であれば、その使途は特定されない交付金は、自治体の裁量を拡大したのものとして歓迎されていたが、さらに、これら包括交付金をまとめて、先に述べた地方交付税に相当するレイト援助交付金(後に、歳入援助交付金)として、自治体の財政調整機能と財源保障機能を併せ持つ性格の一般補助金へと一本化されたのである。

こうして、使途特定補助金は、自治体の財政自主権の観点から、歳入に占める割合を低下させてきたのであるが、ブレア労働党政権になってから、この傾向を逆転させてきている。すなわち、使途特定補助金の種類と規模が増加してきているのである。これは、ブレア労働党政権が 1997 年に掲げたマニフェストに関係するところが大きい。すなわち、最重要政策とした教育、さらには、福祉、交通といった分野は、自治体の所管事項となっている現状から、これら分野に対する自治体の取り組みが、マニフェストの目標達成の命運を分けると言ってもよい。そこで、さまざまな政策誘導を行うこととなったのである。その代表的な手段が、後に述べる「ベストバリュウ」、それに続く「包括的業績評価(Comprehensive Performance Assessment. CPA)」と「地方公共サービス合意(Local Public Service Agreement. Local PSA)」である。

第2節 政府間財政関係

地方自治体の財政運営は、予算編成と執行、決算というサイクルが、公選の議員により行われている限りにおいて、自律/自立したものととらえられる。一方で、中央政府から地方政府に対して、さまざまな理由により財源移転がなされることがある。中央政府からの財源は、依存財源と呼ばれることからわかるように、地方自治体の意思の及ばないところに、その移転額の決定があり、国庫支出金に至っては額の決定だけでなく用途の決定の中央政府によって行われるものである。こうしたことから、日本では、地方自治体が自ら徴収する財源の割合が平均で3割程度であることから、業務の執行において地方自治体の意思が働くのは「3割自治」と揶揄されることもある。

英国の地方自治体に対する中央政府からの財源移転の割合は、前節で確認したように、現在、一般財源の8割程度(自主財源の比率でいえば2割程度)と、かなり財政上の自立/自律から遠いところにあるように見える。しかし、この地方自治体の自主財源比率は、サッチャー政権以降、特に、1990年のコミュニティ・チャージ導入を機に低下の一途をたどってきたのであり、それ以前は、平均で5割を超えていたのである。

本節では、移転財源の推移を決定することになる政府間財政関係の諸相について、歴史的に整理する。まず、サッチャー・メージャー保守党政権における公共支出調査とコントロール・トータルという2つの制度の仕組みと意義とを解説する。いずれの制度も、政府間財政関係の視点から、地方財政に多大な影響を与えてきたものであると同時に、財政危機に瀕した英国を健全財政へと向かわせた功績が大きいものである。したがって、現在の労働党政権における財政運営にも少なからず影響を与えているのである。

1 保守党政権の財政政策 - 公共支出調査

英国では、地方自治体の支出は、公共部門支出(public sector spending)の一部として把握されることで、常に、統制の仕組みに従うこととなっていた。統制とは、この場合、第1に総額統制、第2に公共部門の債務の統制の2つを意味する。

第1の総額の統制という点では、1960年代に導入された複数年度予算の原型である「公共支出調査(Public Expenditure Survey: PES)」の一変数として、地方財政支出を扱ったことに、端を発する。経済動向と財政支出を連動させる中で、地方財政支出の総額を抑制しようとしたのである。この試みは、主に、国から地方への財政移転額の規模によって統制しようとしていたと言ってもよい。なぜならば、公共支出調査には、自治体の自主財源による支出が対象になっていなかったためである。実際、地方税率を地方議会の裁量で決定する英国では、自主財源による支出まで統制の網をかけることはできなかったのである。その点、財政移転額であれば、国の各省と財務省(Treasury)との折衝の中で決定するわけだから、統制可能であった。

1960年代から1990年までの地方自治体への国からの移転財源は、全歳入の約5割程度であったが、1990年のコミュニティ・チャージ導入とともに非居住用資産レイトが廃止されて譲与税となると、移転財源の割合は一気に7割になった。国から見れば、自治体の支

出総額の統制がより行いやすくなったということである。

なぜ、これほど、総額を抑制しようとしたかといえは、第2の公共部門債務の抑制に大きく関係してくる。1960年代から1970年代にはいり、英国経済が深刻な状況になると、財政も、不況による税収減と失業手当などの歳出増から収支バランスが悪化し、債務残高が累増してくるようになった。公共部門の債務残高は、クラウディング・アウトなどを引き起こし、さらに、民間経済を悪化させかねず、また、公債費の増加から、予算編成の硬直化を招いていくことになった。こうした国内経済と財政の悪化から予算が組めなくなり、1976年には、国際通貨基金から緊急融資を受けるという非常事態に陥ったのである。1979年に登場したのが、「小さな政府」を標榜する新保守主義の考え方を強く打ち出したサッチャー政権であった。サッチャー政権は、公的債務の抑制を政策の根幹に据えて、自治体の財政改革に着手した。その一方で、キャッシュ・リミットの導入など、国の財政改革にも、これまでにない強力な手腕で臨んでいった。

2 公共支出の抑制 - コントロール・トータル

サッチャー政権の後継であるメージャー政権は、公共部門の支出と債務残高の抑制のために、さらに、コントロール・トータルという考え方を導入している。以下、コントロール・トータル導入の背景、コントロール・トータルによる公共支出の抑制について解説する。

(1) サッチャー政権以前の財政赤字の様子

1970年代の英国は、先進国中最も深刻なスタグフレーションに見舞われる中、1960年代に黒字であった財政収支も、社会保障支出や失業対策費の増大と総需要拡大経費のための財政支出の増加のため、1972年以降、大幅な財政赤字を記録するに至った。GDP(Gross Domestic Product. 国内総生産)に占める公共部門の借入額である PSBR(Public Sector Borrowing Requirement. 公共部門借入所要額。毎年度の借入額であり、フローの財政赤字の水準を示す)は、1975年に過去最高の9.5%を示し、サッチャー就任前年の1978年には5.5%と高い水準となっている。

(2) サッチャー保守党政権の財政金融政策

このような状況の中でサッチャー政権の示した財政金融政策の方針は、インフレ抑制を最重要目標にして、そのために、第一に、マネー・サプライを引き締めること、第二に、マネー・サプライ上昇の要因となる財政赤字圧縮のために政府の介入をなくしていき、予算では緊縮予算を編成すること、第三に、企業と労働者双方のインセンティブを向上させるための減税を行うこと、という改革に着手することであった。

(3) プランニング・トータルとキャッシュ・リミット

こうした予算編成における改革としては、主に、プランニング・トータル(Planning Total)とキャッシュ・リミット(Cash Limit)という2つの制度が挙げられよう。第1のプランニング・トータルには、これまで中期財政計画には参入されていなかった地方政府に対する中央政府からの経常支出補助金が統制項目として認識されるようになっている。プランニ

ング・トータルが導入された 1982 年の地方財政に占める中央政府からの財源移転の割合は 50%前後であるから、残る 50%である地方自主財源による支出については統制の範囲にはっていないという課題があった。後に述べるコントロール・トータルによって、この課題が解決されることになる。

第 2 のキャッシュ・リミットとは、物価上昇分などを見込んだ単価を予算単価として採用する制度であり、1974 年に導入されている。キャッシュ・リミットを越える補正予算の要求は認められないため¹⁵、会計年度内の物価上昇分は、業務執行などの効率化で対応することが求められることになる。導入当時からキャッシュ・リミットは単年度予算の編成に関する制度であったが、サッチャー政権では、複数年度で公共支出を統制していく公共支出調査(Public Expenditure Survey)に対してキャッシュ・リミットを適用することで、複数年度での公共支出の抑制を、より実行あるものにしたのである。

内政において新保守主義の立場から「小さな政府」へと転換を図ろうとする保守党政権の改革は、サッチャーからメージャーへと政権が委譲される過程で、新たにマーストリヒト条約経済収斂基準の遵守¹⁶という「推進力¹⁷」が加わり、公共部門の債務額の抑制が喫緊の課題となってくる。

(4) コントロール・トータルの導入による公共支出の抑制

小さな政府を旗印に公共支出の抑制を進めようとしたサッチャー政権であったが、首相在任中(1979~1990 年)を見ると、1980 年代後半のいわゆるローソン景気¹⁸を除いては、公共支出は増大し、公共部門の債務も増加していった。

これに対して、後継のメージャー政権は、コントロール・トータルという手法を用いて、着実に公共支出を抑制し、その流れはブレア労働党政権にいたっても引き継がれたのである。ブレア労働党政権は、就任直後に、「保守党政権が決めた予算総額を 2 年間堅持する」と宣言しているが、これは、厳しい予算抑制を 2 年間行うということであり、18 年間の雌伏の時を経て政権の座に就いたことを考えれば異例の対応であったと言える。では、コントロール・トータルによる公共支出の抑制とはどのようにして行われたのであろうか。

まず、コントロール・トータルとは、中央政府支出と地方政府支出および社会保障基金の合計値である「一般政府支出(General Government Expenditure, GGE)」から、特定の

¹⁵ 社会保険など、物価にスライドすべきとして法定されている経費については、キャッシュ・リミットの例外として従来どおり物価上昇分がそのまま補正予算で上乘せされる。

¹⁶ 欧州の通貨統合に加わるための条件の一つとして、GDP に対するフローの財政赤字とストックの財政赤字の割合を、それぞれ、3%、60%以内にするというもの。英国、特に保守党政権は、EU に対して一定の距離を置き、通貨統合の第一陣には加わらないと言明していたものの、経済収斂基準を満たせないことを原因とはしないという立場から、各国同様、経済収斂基準の遵守を財政運営の目標に掲げたと言ってよいだろう。なお、親 EU の態度をとるブレア労働党政権ではあるが、経済の良好を理由に、また、後には国民の反対によって、いまだ、通貨統合には加わっていない。

¹⁷ 山本は、ガバナンス(企業や政府等の組織や個人が相互作用する社会を統治する構造と過程)の移行過程に介在しガバナンス以降の決定後に戦略の実現可能性や速度を加速化するものを「推進力」と呼び、欧州のガバナンス改革のうち財政改革で推進力となったのは、通貨統合の定量的な財政条件を満たすことと国際的な政策ネットワーク(経済共同開発機構など)による影響も無視できないとしている。〔山本清(2002 年)「パブリック・ガバナンス」pp.42-43〕

¹⁸ 当時のローソン大蔵大臣の名を付けて、1980 年代後半のバブル景気をいう。

財政支出を控除したものであり、政府により統制(コントロール)可能な支出総額という意味である。具体的には、以下の式で表される(図表2 - 5)。

図表2 - 5 コントロール・トータルの計算過程

一般政府支出(中央政府支出 + 地方政府支出 + 社会保障基金支出)	
-	(民営化収益 + 宝くじ収益充当支出)
-	(中央政府利払費 + 景気循環社会保障支出)
=	コントロール・トータル
すなわち、	
GGE	= 中央政府支出 + 地方政府支出 + 社会保障基金支出
GGE(X)	= GGE - 民営化支出 - 宝くじ収益充当支出
コントロール・トータル	= GGE(X) - 中央政府利払費 - 景気循環的社会保障支出

民営化収益と宝くじ収益充当支出とは、どちらも臨時的支出¹⁹であり、一般政府支出からこれらの臨時的支出を控除した値を「GGE(X)」と呼び、「公共支出の割合をGDPの40%以内に抑える」とする財政目標を掲げていた第二次メジャー政権(1993～1997年)では、公共支出とはGGE(X)を指していた。さらに、GGE(X)から図表2 - 5中の式に示されている中央政府利払費と景気循環社会保障支出という政府の統制不能な要因による支出²⁰を控除した数値をコントロール・トータルとしたのである。なお、コントロール・トータルは、一般政府支出の約85%にあたる。

コントロール・トータルの意義は、公共支出を「政府が統制できる支出」と「政府が統制できない支出」に分けたこと、さらに、毎年度の予算編成の前に、コントロール・トータルの実質伸び率を閣議決定することとしたことにある。導入を前にした1992年の閣議においては、「以後、コントロール・トータルの実質伸び率は1.5%以内とする」とした。この閣議決定はその後も拘束性を持ったために、景気が回復する時期においてGDPデフレーターをコントロール・トータルの伸び率が大きく下回ったために、公共支出の総額抑制が実現できたと言えるのである(図表2 - 6)。

¹⁹ 宝くじ収益は、収益項目として計上されるのではなく、支出項目の中にマイナス項目として計上された。

²⁰ 中央政府利払費は、前年度以前の政府の起債額によって決定される数値であり、当該年度の政府が統制することはできないという意味で統制不能な数値とされている。

図表 2 - 6 コントロール・トータルによる公共支出の抑制の様子

単位：10 億ポンド

	コントロール・トータル(CT)				一般政府支出(X)〔GGE(X)〕			PSBR
	金額 (実質ベース)	伸率(%)	GDP 伸率(%)	CT/ GGE(x)(%)	金額 (実質ベース)	伸率 (%)	対 GDP 比(%)	対 GDP 比(%)
1992	248.5	4.3	4.2	87.9	282.6	6.0	43.5	6.0
1993	251.0	1.0	2.9	86.9	288.8	2.2	43.0	7.0
1994	254.0	1.2	1.8	86.0	295.3	2.3	42.5	5.25
1995	255.2	0.5	2.4	85.2	299.7	1.5	42.0	4.0
1996	254.3	-0.3	2.5	84.8	299.9	0.1	41.0	3.0
1997	254.9	0.2	2.0	84.7	301.0	0.4	40.0	2.0
1998	255.6	0.7	2.0	84.9	302.1	0.4	39.9	0.75

(出所)HM Treasury(1996) Financial Statement and Budget Report 1997-1998 および HM Treasury(1996) Public Expenditure Statistical Analyses 1996/97

図表 2 - 6 からわかるように、コントロール・トータル導入直前の 1992 年度の一般政府支出(GGE(X))では対前年度伸び率と公共部門借入所要額がともに 6.0%だったのに対して、導入後の 1993 年度では、一般政府支出の伸び率が 2.2%となり、以後、順調に一般政府支出の伸び率は抑制され、公共部門借入所要額についても 1994 年度以降、抑制されてきている。

この動向をブレア政権も重視して、前述したように政権就任当初の 2 年間はコントロール・トータルによる抑制を踏襲し、さらに、1996 年度から回復基調にあった経済の好況による税収増も手伝って、1998 年度には、経常会計は黒字に転じ、マーストリヒト経済収斂基準もクリアすることとなったのである。また、ブレア政権は、後述するように、包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review, CSR)の導入とともにコントロール・トータルを廃止してはいるが、コントロール・トータルにかわる国家予算のフレームワークづくりに、当初は、従来のコントロール・トータルに発生主義会計を取り込んだリソース・コントロール・トータル(Resource Control Total)を用いていたことから、コントロール・トータルの考え方を継承していることは確かであろう。

(5) コントロール・トータルと地方政府支出

コントロール・トータルの構成要素のうち、中央政府支出(国有企業への拠出金を含む)と社会保障基金支出とは国家予算において決定する事項である以上、統制可能なのは自明であろう。しかし、地方政府の歳入歳出予算は公選の地方議員によって決定されるため、国の統制の及ぶ範囲は、中央政府から地方政府への財源移転に限られる。そのため、コントロール・トータルの前身であるプランニング・トータルでは、この移転財源を地方政府支出として把握して統制をしてきた。コントロール・トータルでは、さらに、地方税や使

用料・手数料など地方政府の自主財源を充当する歳出(Local Authority Self-Financed Expenditure. 以下、「LASFE」と言う)についても、コントロール・トータルの構成要素とすることで、統制の範囲に加えたのである。この点についての地方政府の反発は大きく、財政自主権の侵害とする意見が大勢を占めており、1996年に、政府間関係について諮問を受けたハント委員会(the Hunt Committee . 正式名称は、「政府間関係に関する貴族院特別委員会 . (the House of Lords Select Committee on Relations Between Central and Local Government) 」)は、LASFE はコントロール・トータルの中に入れるべきではないと意見をまとめている。しかし、実際には、保守党政権、現労働党政権ともに、LASFE を政府による統制の範囲に入れたままである。

3 公共支出計画過程

- 地方政府協議会と公共支出調査(Public Expenditure Survey)

次に、公共支出計画過程について解説する。保守党政権において定着したものであるが、考え方の基本は、そのまま労働党政権下においても継承されているものである。

英国の地方政府において中央政府からの財源移転は大きな割合を占めるだけに、その関心は大きい。しかし、地方政府側には、直接、財務省(Treasury)と交渉する制度は過去にも現在にもない。では、どのようにして、地方政府は財源移転に対する交渉を行ってきたのかと言えば、地方政府に対する監督官庁(保守党政権下では、環境省(Department of Environment. DOE))に対して地方政府の意思を伝えることによって、国家予算編成の土俵に上がったわけである。ただし、環境省の予算要求事項にどのように取り上げられるかは、政府側代表と地方政府側代表とで予算要求前と予算編成中を通じて行う制度となっていた。この制度の中心に位置していたのが、地方政府協議会(Consultative Council of Local Government Finance; CCLGF. 以下、「CCLGF」という)であり、地方政府協議会は、環境相を議長として、政府側代表(財務相、教育相、保健相、内務相、雇用相、通商産業相など)と地方政府側代表(カウンティ協議会、ディストリクト協議会、大都市協議会、ロンドン地方自治体協議会)とによって構成されており、主に、以下の目的とテーマについて検討を重ねていた。

図表 2 - 7 CCLGF の概要

CCLGF の目的 : 長期・短期の財政的・経済的事案について、特に、財務資源の適正配分について、国と地方の交渉、協調を図っていくこと

CCLGF の検討事項

- 地方政府歳出総額見込み
- 中央政府補助金の総額および配分基準
- 地方財政にかかわる政策

CCLGF では、上記の検討事項のうち、地方政府歳出総額見込みと中央政府補助金の総額および配分基準について、地方財政答申(the Local Authority Finance Settlement)を答申小委員会の検討を経て政府に伝えることになる。CCLGF の目的と検討事項からもわかるように、日本における地方財政対策に匹敵する内容であり、この場での検討内容が、以下に述べる予算編成過程に反映をされていったという訳である。

しかし、CCLGF における政府側の構成メンバーを見れば、国家予算における要求側である環境相が議長で、査定側の財務相が一メンバーであることから、検討事項をそのまま政府の意思決定に反映する義務は政府側にはなく、実際に、CCLGF からの答申事項については、予算編成の場で是々非々の対応をされていたと言える。

この事情は、労働党政権における包括的歳出見直しにおいて、変化が見られてきたことは後に述べるが、その前に、包括的歳出見直しの理解のために、簡単に、保守党政権当時の予算編成過程について整理しておく。

英国の予算編成は、1961 年のブラウデン報告(The Planning and Control of Public Expenditure)を契機として、公共支出調査(PES)を中心に行われるようになった。すなわち、単年度予算の編成よりも、公共支出調査によって策定する 3 年間の歳出計画を重視してきたということである。公共支出調査では、3 年間の歳出計画が策定されて、翌年度のラウンドでは、計画をローリングして計画の 1 年先を加えていくという毎年度ローリングする方式である。いずれにせよ、中期的な予算重視という方針である。保守党政権下では、3、4 月頃に経常的経費に加えて政策的経費のうち政策変更のない経費について合意がなされる。その後、各省大臣が新規政策について財務大臣に要求を行い、大臣間の二者間協議が 9 月頃から行われて、決着がつかないものについては、EDX と呼ばれる内閣委員会で決着をするという流れである。なお、先述の CCLGF は、この流れに合わせて、7 月頃に地方政府歳出総額についての報告を、9、10 月頃に中央政府補助金の総額および配分基準の答申を受けて検討する。

【引用文献】

- CIPFA(2004)Councillors' Guide to Local Government Finance 2004.
- HM Treasury(1996) Financial Statement and Budget Report 1997-1998
- HM Treasury(1996) Public Expenditure Statistical Analyses 1996/97
- HM Treasury(2001) Public Expenditure Statistical Analyses 2000-2001
- HM Treasury(2003) Public Expenditure Statistical Analyses 2004
- ODPM(2003)Local Government Financial Statistics England No.14 2003
- 山本清他(2002 年)「パブリック・ガバナンス」日本経済新聞社

第3章 保守党政権下の自治体経営改革

本章では、保守党政権下における自治体の経営改革を解説するが、その多くは、形を変えて(あるいはそのまま)、ブレア政権におけるベストバリューを中核にした経営改革に引き継がれているものである。第1節では、サッチャー政権がいかなる考え方をもって自治体改革にあったのかを解説し、第2節では、保守党政権下による自治体経営改革の経緯を整理する。第3節では、これら経営改革について、VFM(Value for Money)の観点から整理する。

第1節 保守党政権の自治体観

サッチャー政権(1979~1990年)、メージャー政権(1990~1997年)の18年間におよぶ保守党政権の下で、英国の自治体は変容してしまったと言われる。もとより、新保守主義の立場からマネーを管理しつつ、「小さな政府」を志向したサッチャー政権の改革は、自治体のみをターゲットにしたわけではなく、中央省庁においても改革の対象であった。が、後にニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management; NPM、以下「NPM」という)と呼ばれるようになる改革の手法について、まず自治体から始めてその効果を見ようとしたことも確かであろう。したがって、自治体に導入された改革手法は、1980年の強制競争入札に代表されるように矢継ぎ早に急進的に進められていったのである。その進め方に多くの批判が自治体から噴出したものの、1980年代後半には、むしろ、このNPMによる改革を好機ととらえて自らの経営改革に乗り出す自治体も現れてくるようになった。そして、政権交代を果たしたブレア政権(1997年~)においては、保守党政権下の自治体改革を否定するどころか、継承発展させていったと考えられる。

保守党政権の自治体改革とは、民間企業の経営理念・手法に範を得て「経営(management)」を重視するものにとらえることもできる。が、それまでは自治体の守護者(defender)であった保守党が、なぜ、強制競争入札に代表されるドラスティックな経営改革を進めて自治体の姿を変容させてしまったのかという問いに答えるには、いくつかの前提が必要であろう。

その第1が、英国の再生をかけて取り組んだマネタリズムに基づく公的債務の削減などの財政金融政策が挙げられよう。「小さな政府」に変革するための財政政策の対象は、こと地方自治体に限るものではなかったが、サッチャーは、1979年の政権公約の中で、防衛と警察の拡充を掲げ、また、年金の充実も重要課題ととらえていた。これらにかかる経費が削減できないとなると、残る政策分野であるインフラ整備、教育、福祉、住宅、交通、保健医療などの分野で大幅な削減を進めざるを得ないが、インフラ整備と保健医療を除いてはいずれも地方自治体が担当する分野である。インフラ整備と医療は、それぞれ所管する国の省庁と国民医療サービス(National Health Service, NHS)の改革として断行される一

方で、教育、福祉、住宅、交通といった地方自治体が所管する分野²¹に徹底した改革を進めることになったのである。

第2に、地方公務員の仕事は非効率というサッチャーを中心とする保守党政権内の受け止め方によるところも大きいだろう。ペインター(Painter, C)とアイザック・ヘンリー(Isaac-Henry, K)は、保守党政権の地方自治体に対する批判と対策を次のようにまとめている(図表3 - 1)。

図表3 - 1 保守党政権の自治体に対する批判と対処

自治体に対する見方	対処策
非効率	効率化対策、業績指標導入
経営能力なし	競争、市場原理の導入
サービス・ユーザーへの無関心	顧客主義
過剰な政治力の介入と職業的縄張意識	政治的権限・責任の削減

(出所)Painter, C and Isaac-Henry, K(1999). In Sylvia Horton & David Farnham ed. Public Management in Britain. Macmillan Press Ltd. P163. TABLE10.1

こうした批判は、副首相兼環境相に民間企業出身のヘーゼルタイン(Heseltine, M.)氏が就任してから先鋭化していき、同大臣は、二層制の非効率さを追求し、一層制化を進めていくことになる。いずれにせよ、このような保守党内部での見方は、サッチャー政権以前の保守党が自治体の擁護者として存在していたことを考えると、完全な方針転換に自治体には映ったことであろう²²。また、サッチャー政権は、イギリスの再生において労働組合の弱体化を進めていったが、就任当時の自治体は、まさに労働組合を支持基盤とする労働党支配下にあったことから、自治体への改革の手を強めていったこともあるだろう。

第2節 保守党政権による自治体経営改革の経緯と視点

1 競争原理、「購買者 - 供給者の分離」、契約文化、顧客主義、業績 / 成果の重視

サッチャー政権による自治体経営改革において 1980 年に導入された強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering. 以下「CCT」という)は、自治体の行財政運営に最も大きな影響を与えた手法である。自治体の部局も入札者となって民間企業等と競争入札に参加して落札しなければ当該業務を担うことはできないとする CCT の制度が、自治体

²¹ 第1章で解説したように、イギリスは国と自治体の事務が分離されている「横割り型」であり、イギリスの自治体の主たる業務は、教育、福祉、住宅、交通である。したがって、公共支出の削減として挙げられた分野がすべて自治体の所管事項であったということになる。

²² 1960年代のレドクリフ・モード委員会では、時の労働党政権に対して全国を一層制に転換することを提案しており、労働党政権もその方向で進めようとしていた。が、その提案の直後に政権に就いた保守党政権は、それまで存在していた一層制自治体をも廃止して完全二層制へと移行したのである。まさに、1980年代における保守党政権による一層制提案は、「コペルニクスの展開」と言えるものであったろう。

に与えたインパクトとしては、競争原理(competition)の導入によって「購買者 - 供給者の分離(purchaser-provider split)」を進めて契約文化(contract culture)を根付かせたことである。すなわち、自治体を公共サービスの担い手にとらえるのではなく、当該サービスを最も安価に提供してくれる者から自治体が当該サービスを購入するという構造である。購入に当たっては、サービスの水準と価格とを示した契約が締結されることは当然であるが、自治体内部の部局が落札した場合でも、当該部局は、直営現業部門(Direct Service Organisation. 以下「DSO」という)として独立採算関係を義務づけられ、自治体は当該サービスをこのDSOから「買い取る」という関係になる。DSOには厳しい採算原則が強いられ、当該サービスの収支が赤字となった場合には当該DSOは廃止の憂き目に遭う。

CCTによる契約文化の醸成とともに進展したのが、顧客主義(consumerism)の考え方であった。住民を地方公共サービスの対価を支払う顧客として見ることで、誰に向けた公共サービスかを明確にするという経営改革は多分に民間企業の経営理念・手法を意識したものであった。民間企業と同様の顧客主義をとる以上、公共サービスの質(quality)は顧客満足度(customer satisfaction)と同義となり、住民満足度の向上が公共サービスの求めるところであり、公共サービスの業績/成果(performance)であるという理解から、業績/成果の重視が問われるようになる。競争原理、顧客主義、サービスの業績/成果が自治体経営の視点として重視されてくるに従って、自治体の業績/成果を客観的に測定し、他と比較できることの要請から業績測定(performance measurement)の重要性が認識されるようになってくる。こうした経営改革の視点を端的に表した政策が、1991年に導入されたイニシアチブ²³である「市民憲章(Citizen's Charter)」である。市民憲章では、公共部門が提供するサービスの業績/成果を数値で表すことなどの原則がうたわれ、自治体については、自治体監査委員会(Audit Commission)が作成する業績指標(Performance Indicators)によって測定された結果を一覧で比較できるような公表までもが義務づけられるようになった。

業績/成果に重点を置き測定するという思考は、これまでもイギリスの自治体では行われてきたことであるが、今般の市民憲章を契機とする業績測定の導入は、緊縮財政の中で、できる限り質が高いサービスを供給するという経営改革の流れの中で定着をしていった。業績測定は、いかに経済性・効率性の高い方法でサービスを実行し、そのサービスによっていかに満足度が得られたかという高い有効性を示すことができたかというバリュー・フォー・マネー(Value for Money. 以下「VFM」)、すなわち、支払われた税金によるVFMの高さを示すための不可欠なツールとして認識されるようになったと言える。

業績/成果を重視するということは、プロセスよりも結果を重視することにほかならず、さらに、「権限なきところに結果責任は持てない」という経営学における行動原理を重視することになる。すなわち、業務を遂行する部署に権限を委譲するという考え方に辿り着く。これは、自治体で見れば、各部署へ財源配分や人事異動の権限を委譲することになり、実際に、直営部門では、CCTにより独立採算制となったDSOに対する予算・人事の分権化を

²³ 政党に対して内閣が圧倒的に強い立場にあるイギリスでは、内閣が発議して、抵触する各法があれば、その改正することを要請できるほど強力なイニシアチブという制度がある。PFI(Private Finance Initiative)もその一つである。「内閣発議」と訳されることもある。

代表として、マネージャー・クラスや出先機関への分権化を進めていった²⁴。こうした動きは、「業績／成果を重視するがゆえに権限を委譲し、その一方で業績測定を行うことで業績／成果により統制する」というNPMの基本原則にかなうものであった。しかし、現実には、保守党政権下における自主財源を含む財政緊縮によって、多くの自治体が職員数の削減と事務事業の整理を余儀なくされていた時代だったから、権限の委譲や業績給などの成果主義の考え方は十分にその効果を発揮していたとは言えなかったのも事実であろう²⁵。

2 リーダーシップとパートナーシップ

1980年代から進められた経済性・効率性を重視するという経営改革は、1990年代になると、部(department)や課(division)などの個別の組織を経済的・効率的に経営するという考え方として、自治体では一般的なものとなっていたと言えるだろう。1990年代におけるこうした地方自治体のダイナミクスを、スチュワート(Stewart, J)の記述に従ってまとめると次のとおりである。

図表3 - 2 1990年代半ば頃の地方政府

過去の地方政府の姿	1990年代半ば頃の地方政府の姿
サービスの統一性重視	顧客起点、サービスの品質重視
地方自治体による直営サービス	多様な主体による公共サービスの提供
専門性の重視と縦割り主義	包括的・戦略的経営の発達
官僚的文化と責任体系のヒエラルキー	起業家文化と契約を通じた経営
結果よりもプロセス重視	業績管理を徹底

(出所)Stewart, J (1995) Local Government Today: An Observer's View. LGMB. pp.150-160

購買者 - 供給者の分離、契約文化が進展してくるということは、公共サービスの提供者が多様化・分断化してくることを意味する。一方で、行政課題は組織横断的に解決すべきものが多い。すなわち、保守党政権末期の1990年代半ばには、経営を重視する姿と契約文化を重視して進めた公共サービス提供者の多様性という背反する2つの側面を併せ持った自治体像が浮かび上がってくる。そして、取り組まれたのが、コミュニティにおいてリーダーシップを発揮するという自治体像の確立であり、多様なサービス提供者とのパートナーシップの確立であった。

保守党政権における政策の中で、コミュニティにおけるリーダーシップとパートナーシップの醸成といったテーゼが端的に現れているのが、1990年代に導入された「単一地域振

²⁴ 日本語の「地方分権」の英訳はdecentralizationであるが、これは、英国では、自治体内におけるマネージャー・クラスや出先機関への分権を意味する。スコットランドやウェールズにおいて見られた地方分権は、devolutionという用語が充てられている。

²⁵ 業績給を設けようにも財源がなく、マネージャー・クラスが権限を発揮して財源配分を行おうにも義務的事業を遂行するのに手一杯で新規施策に回せるだけの財源が残されていないなどの不満が自治体関係者から、Local Government Chronicleなどの自治体向け情報誌に寄せられていた時代である。

興補助金(Single Regeneration Budget. SRB. 以下「SRB」という)」と PFI(Private Finance Initiative)であろう。いずれも、公共投資においてパートナーシップを重視するという点に共通点を持っている。

SRBは 1995 年に導入された施策であるが、パートナーシップによる地域再生策の前身としては「シティ・チャレンジ」などがあったが、SRBにおいては、その規模(交付される公的財源と交付期間)も大規模のものであった。SRBとは、それまで5つの省庁の25の補助金に分断されていた地域再生策を1つの補助金に集約して、その補助金の獲得をコンペ方式で行うというものである。コンペの評価者は内閣であり、評価の視点は、民間企業等といかなるパートナーシップを形成し、民間企業等の財源・人的資源・物的資源を、いかに引き出しているかという点であった。この施策を進める中核的存在として地方自治体は位置づけられ、コミュニティ再生に向けてリーダーシップを発揮して、民間企業等とのパートナーシップによって地域再生のための課題を解決していくことが望まれたのである。財源の逼迫に悩む自治体にとっては、交付期間が最長7年におよび、その用途も包括的となっている「包括補助金(block grant)」であるSRBは関心が高く、1995年の導入以来多くの実績を上げてきている²⁶。なお、その効果を認識した労働党政権においてもSRBは、後にSB(Single Budget)²⁷と名称を変えて引き継がれ、2003年まで存続していた。

先に導入されたPFI(1992年導入)は、サッチャー政権による公的債務削減策のために激減した公的資本投資を、いかにして限られた財源の中で進めるかという視点から、民間資金の導入へと向かったことは否めないにしても、プロセスを民間部門等に任せて公共は業績/成果を購入するという考え方は、NPMに立脚したものであったことも事実であろう。

なお、PFIに関する自治体の取り組みは、「権限逸脱の法理(Ultra Vires)」や資本財源措置に関する制度の未成熟さゆえに、1990年代後半から本格化している。PFIは、労働党政権になってからも、その効果を評価し継続実施されているが、労働党政権では、官民の協働を進めるための施策であるPPP(Public Private Partnership)の中に取り込まれている。

3 戦略経営

図表3-2に示されているように、自治体の思考が住民という顧客起点になればなるほど環境変化と住民ニーズの変容にいち早く対応することが喫緊の課題となってきた。しかし、一方で、自治体は、地方公共サービスの提供者の多様化・分断化という現実も抱えており、DSOの例に見られるように、自治体内でも分断化が進められていたのである。このような事態に対して、各自治体では、戦略を策定することで対応しようとした。ここで、自治体の戦略とは、「自治体の果たそうとしている使命(mission)は何なのか」、「一定期間後に、どのような姿になりたいのかというビジョン(vision)」、「そのビジョンを達成するために、どのような目的(objective)を達成すべきなのか」、「その目的を達成するために

²⁶ SRBに関しては、自治体国際化協会〔1998年〕『英国の地方財政の動向』79頁～88頁に詳しい。

²⁷ 単一予算とは、地域開発公社が所管している事業費をさらに統合して同公社の裁量の自由度を一層高める制度である。地域開発公社および単一予算については、次の文献を参照。自治体国際化協会クレアレポート第223号『イングランドにおける権限委譲に向けた動き』2002年

具体的には、どのような達成目標(target)が必要なのか、「その目標達成のためには、どのような施策(programme)を実行することが必要なのか」、「その施策の達成は、どのようにして測定していくことが必要なのか(performance measurement)」という一連の論理構造をもったものである。リーチ(Leach, S)などの調査²⁸によれば、1990年代前半には、60%の自治体がこうした戦略を策定していたという。ブレア政権では、戦略計画の策定を法律で義務づけているが、自治体から見れば、今まで行っていたことを定式化したということになるだろう。

第3節 VFM から見た経営改革手法

保守党政権下の行財政改革のキーワードは、VFM(Value For Money)である。「税金(Money)に対して価値(Value)あるサービスを提供すること」という意味であり、納税者の立場から見れば、「税金の払い甲斐」ということになるだろう。

VFM は、次の3つの視点から評価されることになる。

- 経済性(Economy)：一定の結果 / 産出(output)を得るのに最少の投入(input)で行うこと
- 効率性(Efficiency)：一定の投入(input)から最大の結果 / 産出(output)を得ること
- 有効性(Effectiveness)：得られた結果 / 産出(output)から最大の効果(outcome)を得ること

以上の定義に従えば、保守党政権において導入された数々の自治体経営改革手法は、次の図表3 - 3のように分類できるであろう。

図表3 - 3 保守党政権下の自治体経営改革手法とVFMの視点

導入時期	改革手法	VFMの視点
1980～2000年	強制競争入札(CCT)	経済性
1992年～	PFI	経済性
1993年～	市民憲章	効率性・有効性
1994年～2003年	SRB	効率性・有効性

(注1) □ は、労働党政権においても継続されている。ただし、市民憲章は「サービス・ファースト(Service First)」に名称が変わり、PFIは、よりパートナーシップを重視したPPP(Public Private Partnership)の枠組みの中に含まれている。SRBは2000年度分で募集を打ち切り、2001年度から、単一予算(Single Budget)に移行している。

サービスのアウトプットを契約によって特定して、そのアウトプットを達成するのに最少のコストでできる者を選定する強制競争入札とPFIは、経済性重視の改革手法である。一方で市民憲章では、業績指標によって、行政が何を産出したか(アウトプット)、その産出によって住民生活がどのように向上したか(アウトカム)を測定して、自治体種別(カウン

²⁸ Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. (1994) The Changing Organisation and Management in Local Government (London Macmillan)など。

ティやディストリクトなど)ごとに一覧表で公表する。住民には、支払っている税金の多寡から見て受けているサービスが適切なのかが一目瞭然で理解できるものであるが、投入資源に対して最大のアウトプット、アウトカムを提供をしているかを示すことが要求されていると考えられる制度である。市民憲章の要求するところは、顧客に起点を置いた公共サービスの質の向上であることから、行政が産出したことで住民満足がいかに向上したかを重視する有効性についても力点を置いていると考えられるだろう。SRB については、パートナーシップを重視する手法であるが、投入資源の最小化という視点からは離れて、むしろ、その地域振興策によって、新規雇用がどれほど生まれたか、路上犯罪がどれほど減少したかなどのアウトカムを重視する。

こうしてみると、保守党政権においては、当初は、CCT に代表される経済性重視に改革手法を展開していったが、1990 年代になり、やがて、その軸足は効率性、そして有効性重視へと変化してきたことが理解できる。この流れは労働党政権に引き継がれてベストバリューに集約されることになる。

【引用文献】

- Sylvia Horton & David Farnham ed.(1999). Public Management in Britain. Macmillan Press Ltd.
- Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. (1994) The Changing Organisation and Management in Local Government. London Macmillan
- J. Stewart(1995) Local Government Today: An Observer's View. LGMB.
- 自治体国際化協会〔1998年〕『英国の地方財政の動向』

第4章 政府間財政関係に関する改革

第1節 労働党政権(1997年～)の財政運営と地方自治体

1 財政運営の基本指針

1997年の労働党マニフェストでは、保守党による抑制基調のコントロール・トータルを2年間堅持するとしていた。これまで、政権が替わると、前政権の予算は総額と内容ともにゼロベースで見直していたから、このマニフェストは画期的であった。マニフェストでは、次節で解説する包括的歳出見直しの導入を約束していたが、労働党は、同党として初めての予算編成となる1998年度予算編成を前にグリーン・バジェット(Green Budget: 予算協議書²⁹)を発表して、その中で、財政運営の基本方針を次のように3点に要約している(図表4-1)。

図表4-1 財政運営の基本方針

財政運営は次の3つの基本方針に基づき、複数年度予算の導入を進める。
1 景気循環のいかなる過程においても、政府は、投資のためにのみ借入をするのであって、経常支出に充当するための借入は行わないという「ゴールデン・ルール」
2 公共部門の純債務額は、国内総生産(GDP)に対して「一定で順当な」水準 ³⁰ に維持するという「持続的投資のルール」
さらに、新たな公共支出制度として、
3 より安定的で長期の計画に基づいた財政運営を行えるようにするために、各省の支出計画を3年間単位で提示する

(出所)HM. Treasury(1997) Consultation Paper 1998-99Budget

ゴールデン・ルールは、日本の建設公債の考え方に近いものであるが、サッチャー政権の公債縮減政策によって減少した資本投資を維持することが喫緊の課題であった。

2 包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review)

図表4-1に掲げている財政運営の基本方針の1に従って着手したのが、「包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review: CSR。以下「CSR」)」である

CSRとは、財政ルールを遵守しながら、さらに、限られた資源を必要な分野に過不足なく的確に配分することを目的に、各省の歳出予算が、政府の優先順位に沿うように使われているかを徹底的に調査することである。各省は、目的、目標、効果などから歳出計画をゼロベースで見直すことが求められた。特に、政府の重要目的である「持続可能な経済成

²⁹ いわゆる「緑書(グリーン・ペーパー)」の国家予算版であり、1997年11月に公表された。予算に関する緑書としては初めての試みであり、その後、毎年度、行われるようになった。

³⁰ 公表の当初は、マーストリヒト条約経済収斂基準である「公共部門の債務残高をGDPの60%以内」を想定したが、すでに、この水準を達成していたため、「GDPの40%以内」としており、2001年には、この水準も達成した。

長と雇用の拡大、公正さと機会提供の促進、効率的で刷新された公共サービスの提供」の3つの観点から、各省庁の政策がどれだけ貢献しているかを見直すことになった³¹。

各省見直しが終了すると、まず、政府は、1998年6月に「経済財政戦略報告書(Economic and Fiscal Strategy Report)」を公表、1999年度から3カ年度(1999～2001年度)の歳出計画を提示した。これは、従来の単年度ではなく、3年度間にわたって省庁予算を認めることで(省庁別支出上限・詳しくは後述)、安定的な政策執行を期するためである。

続く1998年7月、白書「改革への投資 - 包括的歳出見直し(Investing in Reform - Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plan 1999-2002)」、以下「CSR白書」という³²が公表された。CSR白書にしたがって、各省庁予算の見直しをどのような観点で行ったかをまとめておくと以下の3点になる(図表4-2)。

図表4-2 包括的歳出見直しにおける着眼点

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○中期的な視野で施策目的の再検討をする。そして、その施策目的が政府の重要政策の遂行に合致しているかを検討する。○個々の予算項目について、次の観点から無駄がないかをゼロベースで検討する。<ul style="list-style-type: none">・ 事業の執行が効率的に行われているかを検討・ 各省所管の資産の検討について、「包括的資産登録人」を選定して、非生産的な資産が除却すべき資産かを選別・ PFIの活用は可能かを検討○さらに、省庁別の縦割り予算に拘泥せず、省庁が共同して取り組んだ方がよい事業を洗い出す。 |
|---|

3 国家予算構造の改革 - 省庁別支出上限(Department Expenditure Limits, DEL)

包括的歳出見直しでは、政府は、各省庁の予算を管理するために新たな予算分類を採用している。これを省庁別支出上限(DEL)と呼ぶが、各省庁予算を3年間保証したものであり、余った予算の繰り越しなどを各省庁の裁量でできるようにするものである。これに対して、単年度管理支出(Annually Managed Expenditure, AME)は、年度ごとの変動が大きいなどの理由で3年間配分になじまない性質の予算であって、省庁別に計上されずに、目的別に単年度ベースで予算書に計上されるものである。例としては、社会保障支出、地方政府自主財源充当事業費、借入金利払費などである。2000年度予算では、DEL、AMEがほぼ同額になっている。なお、省庁別支出上限(DEL)と単年度管理支出(AME)を合計した支出を、合計管理支出(Total Management Expenditure, TME)と呼び、これがこれまでの一般政府支出(GGE)に相当するものである。

省庁別支出上限(DEL)と単年度管理支出(AME)の特徴をまとめると、省庁別支出上限

³¹ ブレア政権は、CSRのために、それまでの公共支出調査を停止した。なお、1997年度予算と1998年度予算については、保守党政権のコントロール・トータルを維持しながら、その枠の中で、政策の優先度という観点で予算を見直した。

³² H. M. Treasury.(1998) *White paper. Investing in Reform - Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plan 1999-2002*

(DEL)は3年度間分が示され、さらに3年間中の予算の繰越などにおいて各省庁は裁量権が与えられているため、各省庁の財政戦略が立てやすくなっていることである。なお、単年度管理支出(AME)には、地方政府の自主財源充当事業費(Local Authority self-financed Expenditure. LASFE)も含まれているが、LASFEは政府による見積りであって、後述する歳入援助交付金の総額と連動しているものの、各自治体の予算総額でもないし、自治体の実際の予算を拘束はしない。2001年度以降の数値については公共支出を見直すために、包括的歳出見直し(CSR)の2000年度版である「2000年度歳出見直し(2000 Spending Review)」³³を策定した。図表4-3では、参考のため、地方財政に関わる主な経費3年度間分(抜粋)とともに、省庁別支出上限(DEL)、単年度管理支出(AME)、合計管理支出(TME)の総額を示しておく。

図表4-3 公共支出計画における地方財政の姿(抜粋) 単位：10億ポンド

	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
省庁別支出限度額(DEL)	167.2	178.9	193.7	202.6
うち				
DETR ^(注) 予算中、自治体関係予算	32.4	33.9	35.3	36.6
DETR 予算中、上記以外予算	4.0	4.6	4.7	4.9
年度別管理支出(AME)	163.8	166.3	177.2	183.6
うち				
DETR 予算中、公営住宅補助金	3.5	3.4	3.3	3.3
自治体自主財源充当事業費(LASFE)	16.1	17.2	18.1	19.1
合計管理支出(TME=DEL+AME)	331.0	345.2	370.9	392.1

(注)環境・交通・地域省(Department of Environment, Transport and Regions) . 日本でいえば、環境省、旧運輸省、旧自治省の機能を包含した省。2001年度から、DTLR(Department of Transport, Local government and Regions : 交通・地方政府・地域省)に改称・改組されている。
(出所)H. M. Treasury(2000) *Financial Statement and Budget Report – Prudent for a Purpose for a Stronger and Fairer Britain*. Table C11, C19

4 公共サービス合意

CSR白書の中で公共サービス合意(Public Service Agreement. PSA)の導入を宣言していた政府は、財務省と各省庁の協議の結果、1998年12月に、「未来のための公共サービス - 刷新、改革、アカウントビリティ - 包括的歳出見直し: 公共サービス合意 1999~2002年 (Public Services for the Future : Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review : Public Services Agreements 1999-2002)」。以下「PSA

³³ H. M. Treasury(2000) *2000 Spending Review*. 次の包括的歳出見直しは2002年、2004年と2年ごとに公表されている。

白書」という」³⁴を公表した。

PSA 白書では、包括的歳出見直し(CSR)で定めた 3 年間の支出上限に対して、3 年間で達成すべき目標値(Targets. 公共部門が何を行うかを数量的に示したアウトプットレベルの目標値)を設定し、財務省と各省の合意結果を公表している。公共サービス合意を具体的にみると、政府の全分野の目標(Objectives)に対応した達成目標(Targets)を定量的に設定しており、各省庁の業務執行にあたって重視すべき点を次の 4 点に整理している。

- **結果重視**：公共サービス合意(PSA)で設定される目標は、予算額や職員数などの「投入資源(インプット、Input)」ではなくて、可能な限り「最終的な結果」(たとえば、少人数制学級の増加や病院の順番待ちの減少など)として表現されるものでなければならない。
- **効率性の向上**：最終的な結果の向上は、常に、最小限の投入資源で求められなければならない。
- **公共サービスの測定**：可能な限り、結果 / 成果(Outputs / Outcome)と関連づけながら、計測可能・実現可能な達成目標を設定すること。
- **横断的課題への対応**：包括的歳出見直し(CSR)の目的のひとつに、省庁横断的な課題に対応するということがあったが、公共サービス合意(PSA)についても、この課題に向けた対応を図ること。

なお、個々の公共サービス合意(PSA)文書は以下の構成になっている(図表 4 - 4)。

図表 4 - 4 公共サービス合意(PSA)文書の構成

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 序言：公共サービス合意(PSA)の適用範囲○ (当該省庁の)目的(Aims)と目標(Objectives)○ 包括的歳出見直し(CSR)で配分された省庁別支出上限(DELT)額○ 業績達成目標(Performance Targets)○ 運営効率目標(Productivity of Its Operation) |
|--|

5 アウトプット業績分析

さらに、政府は、公共サービス合意(PSA)で設定した達成目標について、その達成状況を客観的に測定して分析するために、「アウトプット業績分析(Output and Performance Analysis. OPA)」を 1999 年 3 月に公表した³⁵。これは、公共サービス合意(PSA)についてできる限り定量的に測定しようとする仕組みである。例として図表 4 - 5 に掲げたのは、環境・交通・地域省(Department of Environment, Transport and Regions. DETR . 図表 4 - 3 の注参照)の「目標(Objectives) 8 : 効率的な地域政策と総合的な地域再生プログラムを通して、イングランドにおける経済発展と社会の統合を強化すること」に対する指標

³⁴ H. M. Treasury(1998) *Public Services for the Future : Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review : Public Services Agreements 1999-2002*

³⁵ H. M. Treasury(1999), *The Government's Measure of Success Output and Performance Analyses.*

の一部である。

図表 4 - 5 DETR の公共サービス合意目標 8 に対するアウトプット業績分析(OPA)の指標

- ・ コミュニティ新政策プロジェクトの採択数
- ・ 最も衰退した 50 地区における相対的な進歩を捕捉する衰退指標の変化
- ・ EU の平均と比較したイギリスの地域別 1 人当たりの GDP の変化など

アウトプット業績分析(OPA)については、まだ作成の途上にあるといったほうが正確であるという指摘もある。つまり、省庁によっては公共サービス合意(PSA)における目標値をそのまま再掲しているのと同様のところがあったり、逆に、公共サービス合意(PSA)との整合性がとれていなかったりしている。これは、公共サービス合意(PSA)が労働党政権下で始められた包括的歳出見直し(CSR)から来ているのに対して、アウトプット業績分析(OPA)は保守党政権下に始まった資源会計予算から来ていることも一因である³⁶。

CSR は当初 3 年間を対象期間としていたが、1998 年の CSR の対象期間中の 2000 年には、新たな CSR である SR2000(Spending Review 2000)が公表され、以降 2002 年に SR2002、2004 年に SR2004 と 2 年間隔で公表されていることから、2 年間隔の歳出見直しが定着している。

第 2 節 地方財政答申(Local Government Finance Settlement)

依存財源が全財源の 3 分の 2 を占める地方財政の現状では、国からの移転支出の規模が決定しないと、自治体の予算編成は進まない。特に、地方税率の決定を自治体が行っている以上は、国からの移転財源のうち、一般補助金の規模と配分方法が示されて個別自治体の一般補助金配分額が決定してはじめて、予算の調製が完了する。

この依存財源の規模と配分方法の決定に大きな影響をおよぼしてきた機関は、第 2 章で述べた CCLGF であり、労働党政権以降は、CLP ということになる。これら機関によって示されるのが、地方財政答申(Local Government Finance Settlement; LASF)であり、その内容と決定に至るスケジュールは以下のとおりであり、英国版地方財政対策とも言えるものである。

図表 4 - 6 地方財政答申の内容と決定スケジュール

【地方財政答申の内容】

- 地方政府歳出規模の見込
- SSA(FSS)の計算式
- RSG, NNDR の配分方法

³⁶稲継裕昭(2001)「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度 包括的歳出レビュー(CSR)・公共サービス合意(PSAs)」『季刊行政管理研究(2001. 3. No.93)』pp29-51

【地方財政答申の決定スケジュール】

2月～6月：答申小委員会が、次年度地方政府歳出に影響を与える事項について検討。

7月：CCLGF(CLP)は、答申小委員会による地方政府歳出額についての報告を検討。

9月：答申小委員会は、SSA(FSS)小会議の報告を検討。

9、10月：CCLGFは、答申小委員会によるSSA,中央政府補助金配分方法、その他地方政府歳出に関わることで7月に検討していなかった事項について検討。

12月初旬：担当大臣(現在は、副首相)は、地方財政答申に関する協議書(a consultation paper on LAFS)を発表。

12月、1月：諸団体と協議

1月末、2月：地方財政答申の公表

CCLGFがそうであったように、CLPにおいても、地方政府側の意見は聴取するものの、その決定権限は国(財務省、副首相府)が有しているため、地方政府の意見は反映されないこともしばしばであった。

労働党政権になってからも、基本的に、このスタンスは変化していない。さらに、国側の意向反映が強化された事実として、教育予算に対する国からの要求がある。マニフェストで教育を最重要事項とする政府は、全自治体が教育予算を確保するように、担当大臣(教育・技術相; Secretary of State for Education and Skill)から、自治体予算編成に先立って、数値目標が自治体ごとに提示されている。要求と言うよりも命令に近いものである。

一方で、政府間財政関係の中に、自治体代表側と政府側との協議が尊重されるという現象が現れるようになった。先述した公共サービス合意(PSA)を受けて制度化された地方公共サービス合意(local PSA)である(次章参照)。地方公共サービス合意とは、自治体が自らの意思決定によって政府の公共サービス合意に示された目標値に上乗せした数値を設定する場合には、3年後に目標値を達成すれば、一定限度の一般補助金の上乗せ分が交付されることになるという制度である。財政難に悩む自治体にとって願ってもない制度であるが、何を地方公共サービス合意の対象分野とするかということと、どの程度までを上乗せ目標とするかについては、十分な協議が必要な事項であった。そこで、自治体と政府省庁との間に仲介役として機能することで、政府省庁側に一方的な協議展開にならないように、自治体の統一団体である地方政府協会(Local Government Association; LGA)が、各自治体と政府省庁との間の仲介役を務めることになっている。マニフェストは、各大臣が不退転の決意で、その達成に臨むものであるが、マニフェストの数値目標を具現化して戦略化したものが公共サービス合意であり、財務大臣と各省庁大臣とが合意文書を交わしているから、自治体所管の事務となると、こうした合意が自治体間と必要になることが当然のことになる。自治体側としては財源が欲しいという利害が一致して、その仲介役を果たす地方政府協会の立場が省庁から見ても自治体から見ても強まったのである。したがって、CLPにおける地方財政答申決定においても、地方政府協会の立場は強化されてきていると見てよいだろう。

第3節 財源配分の問題

英国の地方財政は、歳入の75%が中央政府からの移転財源であり、地方税は、全歳入の15%程度となっている。これは、イングランドの数値であって、ウェールズでは、さらに、中央政府からの移転財源への依存度が高くなる。これは、サッチャー・メージャー保守党政権による地方財政統制の結果とコミュニティ・チャージ(ポール・タックス)の失敗によるものであった。サッチャー政権は、それまでの地方税であるレイトを廃止してコミュニティ・チャージを導入する際に、居住用資産にかかる分を廃止してコミュニティ・チャージに振り替える一方で、非居住用資産にかかる分、すなわち、ビジネス・レイトを国が人口に応じて自治体に配分する地方譲与税へと転換してしまったために、1989年度の自主財源比率60%から、1990年度には一気に40%へと落ち込むことになった。さらに、コミュニティ・チャージの不評を受けて廃止を公約した後継者メージャー首相は、廃止にいたる経過期間中もコミュニティ・チャージの負担を軽減するために、当該税金を減税して、減収分に付加価値税の増税分を充てたため、さらに、自主財源比率は20%程度に落ち込むことになったのである。

こうした動きは、自治体関係者から、財政自主権への脅威であるとして、さまざまな批判が繰り返されていた。労働党政権になっても、この流れを変えなかった。そして、2001年の白書³⁷(以下、「2001年白書」という)によって、税源配分問題に結論を出したのである。結論から言えば、政府の見解は、財政自主権のうち、歳入の自治に関係する地方税源の委譲よりも、歳出の自治に関係する一般補助金の確保に重点を置くことを重視するということである。以下、当該の白書から、該当する部分を引用する。

2001年白書は言う。

「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・地域問題委員課の報告書「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。(中略)

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の足を引っ張らないようにすることを考慮すれば、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。(中略)

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。(中略)

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

³⁷ DTLR(2001) Strong Local Leadership – Quality Public Services (邦訳 自治体国際化協会(2004年)「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化」)

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。³⁸」

この白書には、さらに、次章で述べるように、ベストバリュー施策の発展として、包括的業績評価制度が提案されている。実際に、2002年度から導入された同制度では、業績がよく、ガバナンスとマネジメントが良好な自治体と判断された場合に、当該自治体には、財政的自主権を拡大することになっている。その際に、用途特定の国庫補助金を一般財源化したり、2001年白書の引用部分で提示している使用料・手数料に関する規制緩和を進めたりすることなどが認められるようになっているのである。

【引用文献】

- HM. Treasury(1997) Consultation Paper 1998-99Budget
- H. M. Treasury.(1998) White paper. Investing in Reform – Comprehensive Spending Review : New Public Spending Plan 1999-2002
- H. M. Treasury(2000) . 2000 Spending Review
- H. M. Treasury(2000) Financial Statement and Budget Report – Prudent for a Purpose for a Stronger and Fairer Britain.
- H. M. Treasury(1998) Public Services for the Future : Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review : Public Services Agreements 1999-2002
- H. M. Treasury(1999),The Government’s Measure of Success Output and Performance Analyses
- 稲継裕昭(2001)「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度—包括的歳出レビュー(CSR)・公共サービス合意(PSAs)—」『季刊行政管理研究(2001 . 3 . No.93)』
- 竹下譲、横田光雄、稲澤克祐、松井真理子(2002年)「イギリスの政治行政システム - サッチャー、メージャー、ブレア政権の行財政改革」、ぎょうせい
- DTLR(2001) Strong Local Leadership – Quality Public Services . 邦訳)自治体国際化協会(2004年)「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化」

³⁸邦訳 自治体国際化協会(2004年)「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化」82～83頁。

第5章 ベストバリュー施策と包括的業績評価制度

ブレア政権の自治体改革の核心が、ベストバリューである。強制競争入札(CCT)の廃止を、マニフェストに盛り込んだ政権は、「CCTを廃止するが、競争原理を自治体に導入していくことについては政策変更しない」として、政権就任直後に、CCTに代わる政策として打ち出したのが、ベストバリューであった。ベストバリューは、強制競争入札による調達方法を改革するだけの政策にとどまらず、その後の地方財政改革を含めて、自治体改革にかかるとフェーズにおいても、関係してきている。

本章では、「公共部門の刷新(Modernising Government)」を掲げる政権が、自治体に何を期待してどのようなフレームを提示したのかについて、説明し、地方財政改革との関連についても整理することとする。

1 ベストバリューとは何か

ブレア政権の政府文書の中から、ベストバリューの核心に触れているところを引用すれば、「公共サービスの質とコスト双方において、たゆまぬ向上を目指すことが新しい自治体の証であってベストバリューの目指すところ³⁹」であり、「(向上のために必要なことは)コミュニティ内のサービス・ユーザー等との良好な協働関係を保つこと、業績の向上は指標と達成目標により計測すること、サービス提供主体の選択肢を広くすること、常に透明な自治体であることに努めること⁴⁰」である。すなわち、サービス・ユーザーの視点に立った成果志向/生産性向上を全自治体で進めることを目的として、戦略経営、業績マネジメントそしてパートナーシップを徹底するフレームを構築しようとしたのがベストバリューだと考えられる。

2 ベストバリューのフレームと考え方

ベストバリュー(以下、「BV」という)は、次の4つのフェーズにより構成されている。【戦略経営体系の構築、業績マネジメント体系の構築、外部評価、失策に対する国の介入権行使】である。

とでは、地域住民に最高の価値を提供するためのシステムとして、戦略経営重視と業績マネジメントを前面に出した自治体経営のあり方を提示した。まず、戦略経営の考え方は、日本の地方自治法に規定されている基本構想 - 基本計画の体系に類似している部分もあるが、決定的に異なるのは、自治体が住民に対してその使命を果たしているかを結果/成果(output / outcome)の視点から数値測定・評価するために、戦略体系のボトムに「(数値による)達成目標」を据えたことである。戦略経営と行政評価の親和性が高いシステムと言える⁴¹。次に、業績マネジメント体系の中核に置かれたのが2種類の行政評価、すなわ

³⁹ DETR (1998) *White Paper. Modern Local Government In Touch with the People* . para7.1

⁴⁰ DETR (1998) *Press Release, 12 January 1998*. para7.3

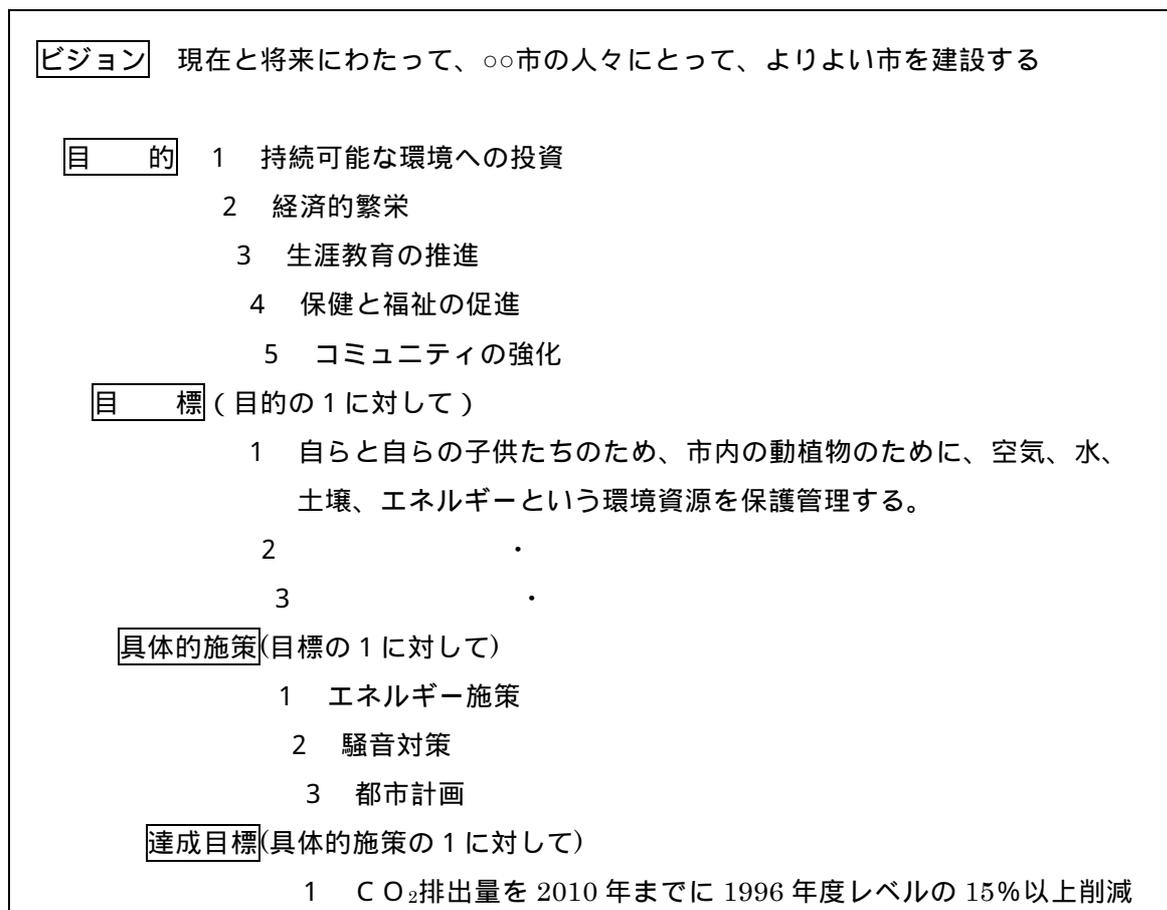
⁴¹ 古川は米国の公共部門評価の動向について「戦略経営と行政評価の親和性」を指摘する〔古川俊一(2001)「第2章評価とは何か」『公共部門評価の理論と実際』(古川俊一、北大路信郷著、日本加除出版) p.35〕。英国でも同様であることがBVのフレームからも理解できる。

ち、プログラム評価(program evaluation)である「業績見直し(Performance Review)」と業績指標(Performance Indicators, PIs)によって網羅的に組織の評価を行う「業績測定(Performance Measurement)」である。

では、監査委員会(Audit Commission)⁴²が業績見直しを調査検討の俎上に乗せる「BV検査(BV inspection)」、戦略体系と業績測定を対象とする「BV監査(BV audit)」⁴³を行う。

ではBV検査やBV監査で発見した問題点の性質によって、「勧告」から「特定業務の停止・他への移管」にいたるまでの手段を行使する権限を留保している。「地方重視」と唱えながらも自治体にとってはこれまでにない厳しい統制要素も抱えたフレームである。

図表 5 - 1 ブリストル市の戦略目的体系図



(出所) Bristol City Council (2001) Serving Bristol Better 2001

3 戦略経営体系の構築 - 使命・ビジョン - 目標 - 達成目標の構築

自治体が住民に対して果たす使命(mission)やビジョン(vision)を明らかにして、その使命・ビジョンを達成するための具体的な目標(objectives)や達成目標(targets)を体系づけた

⁴² 自治体等の外部監査を行い、監査手数料による独立採算制を採っている機関。

⁴³ 監査委員会が通常行っている外部監査と区別するために「ベストバリュー監査」と呼んでいるが、ベストバリュー監査を実施するのは、従来の「外部監査人(external auditor)」である。

「戦略(strategy)」を策定することが法により要求されている⁴⁴。例としてブリストル市の戦略体系は次の図表5 - 1のようになっている⁴⁵。

第3章で述べたように、英国の自治体では、こうした戦略目的体系図の作成が1980年代から進められてきているが、当時は、あくまで自治体の自主的な取り組みであったが、BVでは、地方自治法により策定が義務づけられたことになる。

4 業績マネジメントの体系の構築

(1) 業績見直し(Performance Review)

業績見直しとは、全サービスを5年間で一巡するスケジュールで徹底的に評価する手法であり、プログラム単位で深く掘り下げた検討を求めているところから「プログラム評価(program evaluation)」と考えられる。見直し対象となるプログラムの特定については、9つの観点〔公益性、公共的重要性、住民満足度、予算規模、他との業績比較、コスト、市場化の可能性、戦略的重要性、サービスの質の確保〕から各プログラムを5段階評価して5年間の計画を決める。ただし、初年度には、業績が悪い、コストがかかりすぎるなどの問題点や政策面の優先度が高い施策を選ぶことになる。評価の視点は、概念的に4つ〔チャレンジ性(Challenge)、協議(Consult)、比較(Compare)、競争(Compete)。頭文字から「4C」と呼ばれる〕に整理されている。

「チャレンジ性」とは「本当に必要なサービスなのか、自治体がしなければならないのか、今の方法で目標の達成はできるのか、効率性を上げることはできないのか」と、サービスのあり方を問いかけるものであり、カナダ連邦政府の「歳出削減の6つのテスト(Programme Review Test)」に近いものである。「協議」の視点とは、住民や他の自治体、民間企業などと十分に話し合っているかどうか、デジタルデバイドの解消努力や非英語圏生まれの住民などのコミュニケーション弱者の声を聞く努力をしているか、協議方法は目的に応じて選択しているかどうかなどを見直す。「比較」の視点では、業績指標などの客観的な数値で自治体間比較、経年比較を行うこと、民間企業とのコスト比較を行うことが挙げられている。「競争」の視点では、サービス提供方法の選択肢を模索することを要請している。選択肢には、外部委託や他の主体とのパートナーシップによる提供、競争入札などが挙げられている。

(2) 業績計画(Performance Plan)

5年間で全サービスを一巡する業績見直しと並行して、BVでは毎年、全サービスの業績を指標により測定して達成目標との乖離をモニタリングすること、すなわち業績測定を義務づけている。そして、業績測定の結果だけでなく、業績見直しの計画や前年度の結果、財務情報などを記載した書類を「業績計画」と呼び、BV監査の対象としている。業績計画に記載すべき内容は、・政策体系、・サービスの現状/他自治体との比較/経年比較、・業績見直しの計画と前年度の見直し結果、・達成目標、・達成目標実現に向けた実行計画、・外部

⁴⁴ Local Government Act 1999. § 6(2)

⁴⁵ Bristol City Council (2001) *Serving Bristol Better 2001*

監査指摘事項への対応、・地域住民との協議結果、・財務情報などであり、まさに自治体の俯瞰図と言ってもよい。日本ならば、予算書、決算書、外部監査報告書、実施計画などをまとめた書類とでも言えるだろう。なお、業績を報告するためには、数値を掲載した膨大な資料だけでなく、見やすさを重視した「ダイジェスト版」を作成することも求められている。

5 外部評価（BV 監査と BV 検査）

（１）BV 監査

BV 監査は、毎年提出される業績計画を対象として主に次の２つの目的で行う。まず、業績計画は経営改善・サービス改善に向けた現状把握や実行計画が記載される BV の最重要書類であることから、全国的に一定の水準を保った計画策定を保証することが第１の目的となる。第２の目的としては、自治体のサービスについて問題点を発見することである。発見後は、緊急度などに応じて、国に伝達して国の介入権行使を促すか、あるいは次に述べる BV 検査によって絞り込んだ調査を行うよう検査人に伝達することになる。

（２）BV 検査

BV検査とは、全サービスを５年間で一巡するように徹底的に調査するもので、検査人 (inspector)⁴⁶が行う。「５年間」と「徹底的に」というキーワードからもわかるように、「業績見直し」に即応したものであり、サービス提供現場に実地調査したり、独自にユーザー調査をしたりする。したがって、検査に要する時間は、１件あたり１日～２０日程度とされている。通常は、業績見直しのスケジュールにしたがって、見直しの終了後にBV検査が行われる。ただし、通常の外部監査やBV監査において、監査人からBV検査の要請がある場合、政府の重要施策について一斉に検査をする場合などもある。また、BV監査が合規性チェックや問題点の発見であったのに対して、ベストバリュー検査ではフォローアップに検査時間の１５％をかけるよう要請していることからわかるように、自治体職員と検査人とがともに業務の改善に向けて検討することや模範事例を発掘して全国に知らしめることも大きなファクターとなっている。

このような検査の方針からも明らかなように、検査は現状だけでなく「将来」に目を向けたものであるため、検査結果の報告は以下の２点に着目したものとなる。第１に、検査したサービスのレベルがどの程度であるか(現状)を３段階の星印で表す(　　が最良 (Excellent)、以下 (良: Good)、 (普通: Fair)、なし(劣る: Poor))。第２に、自治体のサービス改善がさらに望めるか(改善可能性)を、Yes か No で表す。実際には現状を横軸に、改善可能性を縦軸にとった２次元のグラフ上にプロットすることになる。この総括図

⁴⁶ ベストバリュー検査のために設けられた職種。なお、教育や警察、消防という特殊な分野では個別の監査団体(教育監査局、警察監査局、消防監査局、補助金監査局、住宅監査局)が監査を行ってきたが、これらの個別監査団体および監査委員会の間で情報の交換・手法の開発を進めるため、ベストバリュー検査の導入を機に、「ベストバリュー検査フォーラム(BV Inspectorate Forum)」が設立された。

に続いて、対象サービスのよい点、改善すべき点、その改善案が示される。

6 国の介入権(Statutory Intervention)⁴⁷

国が介入するには、明確な証拠によることを必要とする。その証拠としては、通常の外部監査、BV 監査、BV 検査、オンブズマンによる査察や司法当局による捜査などである。介入事由としては、サービスの本質的な失策(Failure of substance)とサービス供給上の手続的な失策(Failure of process)の2つに分類している。本質的な失策はひとつでも該当すると介入権が行使され、手続的なものはその重篤さに応じて行使するかどうかが決まる。本質的な失策に該当する例としては、「国の決める達成水準に至らなかった場合」、「質が特に高い又はニーズが大きいなどの正当な理由なくコストが著しく高い場合」、「サービス水準が低い又は低下しているにも関わらず向上努力を怠った場合」、「検査報告書の指摘事項については是正措置をとらなかった場合」である。手続的な失策には、サービス実績に関する情報の誤謬や達成目標の設定に合理性を欠く場合などが挙げられている。また、介入権行使の態様は、失策の重篤さと緊急度に応じて次のようなバリエーションがある。「供給方法についてコンサルティングを受けさせる」、「業績見直しをやり直させる」、「競争入札にかけさせる」、「第三者(他自治体、民間企業等)に委譲・委任させる」などである。

さて、国による是正措置はBV導入以前からあったが、BVでは、「住民の利益を擁護するため」に、介入事由をかなり広く規定していることと、立証にあたっては「確信するに足る(satisfied)⁴⁸説得力のある(cogent)」根拠を求めていることの2点がこれまでにない要素である。

7 国の施策との連動

ブレア政権は、発足以来、「成果重視」「目的志向」を旗印に予算改革を中心とする行財政改革を進めてきている。まず、1998年から「包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review. CSR)」において、予算が目的や成果などの点からみて政府の重要施策を進めるに適切かどうか徹底的に見直した。さらに、CSRの要請を受けた「公共サービス合意(Public Service Agreements. PSAs)」によって、各省庁の予算配分を3年単位で保証するのと引き換えに、施策ごとに数値目標を設定して財務省との間に目標達成を約束する合意書を交わさせた。一方、政府の重要政策は、教育、福祉、交通であり、これらのサービスの担い手は自治体であることから、CSRやPSAsといった国の行財政改革が追及する目的の達成は自治体にかかっていると言っても過言ではない。一方で、自治体の業績向上を至上目的とする施策がBVなのだから、BVがCSR-PSAsと連動してくることは当然であろう。

まず、各省のPSAsから自治体に関係する項目を「地方政府のためのPSAs(PSAs for

⁴⁷ この節の説明は、介入権の内容について自治体の代表機関である「地方政府協会(Local Government Association. LGA)」と政府との間で合意した文書「DETR(1999c) *Protocol on Intervention Powers*」によっている。

⁴⁸ 強制競争入札の例では、国が介入するのに「自治体側の入札妨害行為があると思われる(appears)」とある。なお、英国では、国の決定/処分について自治体が訴訟を起こす例は日本に比べてはるかに多い。

Local Government)」として 35 項目列挙し、その達成について、自治体の代表機関LGAと検討を進めて 2001 年度から試行的に「地方PSAs(Local PSAs)」を導入している。地方PSAsとは、各省庁が定める「地方政府のためのPSAs」から 12 項目前後を自治体を選択して、国の達成目標よりも一段高い目標(「上位目標」)を達成する協定を結び、めでたく達成すれば一般補助金がもらえるという制度である。国の重要政策分野から選択し、かつ費用対効果に関する指標を 1 つ加えなければならない。そして、通常 3 年間で事業期間として取り組み、事業終了後に、実際のアウトカム数値が、当該の上位目標と国の達成目標との間のどこに位置するか(「達成度」)によって、交付される補助金額が変動する仕組みになっている。上位目標を達成してBVあれば当該自治体の純予算額の 2.5%に相当する補助金交付となるが、達成度 60%以下の場合には補助金交付を受けられない。達成目標の設定や業績の測定については、BVにおける業績指標を使うこととしており、地方PSAsの内容とその達成状況は、業績計画の中で示されることとなっている⁴⁹。

8 BV の発展 - 包括的業績評価の導入

(1) 2001 年度 BV 検査・監査の結果等

2001 年度のBV検査・監査に関する自治体監査委員会(Audit Commission)の報告書では、次のように総括をしている⁵⁰。

第 1 に、業績評価の点からは、

- ・ 過去の業績と比較できる 20 の指標について改善状況をみたと、4 分の 3 のサービス指標で改善されていた。
- ・ 格付け評価において、優秀(3 つ)と優れている(2 つ): 37%
- ・ " " 、普通(1 つ)と劣っている(なし): 63%

ただし、この格付け分布には、バイアスがかかっている。すなわち、業務見直しでは、見直し初年度・2 年度には、業績が劣っている / 弱いと考える分野から見直すように、と BV では指針で方向付けていて、さらに、監査委員会の BV 検査は、この業務見直しで対象となったサービスに対して行われるためである。

第 2 に、改善可能性の点からは以下の指摘を行っている。

- ・ 「改善可能性あり」と「おおむね改善可能性あり」: 半数
- ・ 「おおむね改善可能性なし」と「改善可能性なし」: 半数

業績の格付けにおいて 3 つと 2 つにランクされた業務ほど、改善可能性についても、さらなる向上が認められ、1 つと なしについては、その逆である。

第 3 に、自治体間のギャップの解消に関して、BV の導入目的は、・自治体間のサービス格差を解消すること、・持続的なサービス向上を求めることであるとして、このうち、自治体間のサービス格差については改善されている。ただし、格差解消度合いについては、サービスごとに異なる(図表 5 - 2)。

⁴⁹ LGA(2001)Local Public Service Agreements NEW CHALLENGES

⁵⁰ Audit Commission(2001). Changing gear best value annual statement 2001.

図表 5 - 2 自治体間のサービス改善の様子

指標：公営住宅修繕について予定日までに完了した割合

	1999 年度実績値	2000 年度推計値	2001 年度目標値
上位 25%自治体と下位 25%自治体との格差	12.8% (96.0% - 83.2%)	10.0% (95.0% - 85.0%)	7.0% (97.0% - 90.0%)

(出所)Audit Commission(2001). Changing gear best value annual statement 2001 . P9.
Exhibit 3 から作成

こうした実態を分析した上で、今後の BV の進め方として、自治体の格付けを次のように行い、業績上位自治体については、各種政府規制を緩和したり、財政に関する裁量権を拡大したりするなどの措置を、低業績の自治体にはその逆の措置を行うことを検討することを述べている。また、BV 検査について、高業績自治体は負担を軽く、低業績自治体には負担を重くするなどの差別化を行う方向で検討するとした(図表 5-3)。

図表 5 - 3 新たな自治体分類の導入と分類のポイント

<p>【導入分類】</p> <ul style="list-style-type: none"> 業績上位自治体(Top performing councils) 業績改善に積極的な自治体(striving) 業績向上に積極的でない自治体(coasting) 低業績自治体(poor-performing) <p>【分類のポイント】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 職員がベストバリュー達成を支持しコミットしているか ・ 業績マネジメントシステムができているか ・ ベストバリューとその他の計画との統合 / 整合性は取れているか ・ 業務見直し等を通じて、持続的にチャレンジをしているか
--

(2) BV の 2002 年度における変更点 - 包括的業績評価制度の導入

自治体監査委員会の年次報告書を受けて、政府は、2001 年白書において、包括的業績評価制度の導入を宣言した⁵¹。同白書において、ベストバリューの変更点として掲げている事項を整理すると以下の 5 点になる。

- 優先政策とサービス水準の明確化
- 包括的業績評価の導入
- 業績分類に基づく各種補助金と規制緩和 / 強化
- 地方公共サービス制度の拡充
- 業務見直しと業績計画の簡素化

⁵¹ DTLR(2001) . Strong Local Leadership-Quality Public Services

ア．優先政策とサービス水準の明確化

政府は、図表 5 - 4 のように国の優先政策を明示した上で、いずれも、自治体のサービスであると強調している。そこで、これら重要政策分野と具体的政策の目標達成に資する制度へと BV も変革する時期に来ていることを 2001 年白書では述べている。

図表 5 - 4 国の重要政策分野と具体的政策

政策分野	具体的政策
教 育	<ul style="list-style-type: none">・ 中等教育改革・ 教育職改革・ 高等教育進学者の増加・ 初等教育の水準向上
保健福祉	<ul style="list-style-type: none">・ 高齢者ケアと児童サービスの改革・ 衛生状況の格差是正
犯罪対策	<ul style="list-style-type: none">・ 犯罪および犯罪による恐怖の減少・ 薬物中毒根絶
交 通	<ul style="list-style-type: none">・ 大都市圏における交通混雑緩和、・ バス、ライトレールの増加・ 交通事故率の減少・ 大気汚染の改善

(出所)DTLR(2001)White Paper Strong Local Leadership-Quality Public Services p25 掲載の表から作成

こうした理解から、中央政府と地方政府との連携をさらに強化していくために、ひとつは、CLP を通じて、もうひとつは地方公共サービス合意による地方政府協会(Local Government Association. 以下、「LGA」という)との関係を通じて、関係強化を進めていくことを提案している。

まず、CLP を通じて、国の優先政策と地方自治体の所管事項との関係を CLP において精査して、地方公共サービス合意の対象となる分野を確定していく。次に、自治体の代表機関であり、ロビー機関でもある LGA は、地方政府の立場から国の重要政策達成についてコミットすることを明示している。

イ．業績評価(Performance assessment)の改革

サービスの質を決定するのは、強力なガバナンスがあるかどうかである。このガバナンスを評価の俎上に載せるには、個別サービスの検査や評価では不十分であり、これまでの監査や検査、評価を統合した包括的な評価が求められるとして、包括的業績評価(comprehensive performance assessments)への移行が提案された。

包括的業績評価とは、以下の業績評価を統合して、自治体の業績と改善可能性を評価するものであり、評価結果は、「スコアカード」によって示されることになる。

【統合される業績評価】

- ・ 業績指標(performance indicators)
- ・ 教育評価庁(OfSTED)、手当受給違反監査局、その他の監査局による検査結果、監査結果
- ・ 自治体へのインタビューなどを通じた自治体ガバナンス評価

包括的業績評価制度によるスコアカードに基づいて、自治体を以下の4分類に格付けして、業績の高低、業績向上の取り組み状況に応じて、補助金交付・規制緩和・BV検査の任意化(高業績等)、指導受け入れの義務・規制強化・ベストバリュウ検査の強化(低業績等)を進めていくなどの差別化を図っていくことにする。

【スコアカードに基づく自治体分類】

包括的業績評価の結果から、自治体を以下の4つに分類する。

- ・ **高業績自治体(high-performing)**：国の重要政策分野において高い業績をあげており、かつ他の分野でも業績の低いものがなく、かつ、業績向上に積極的に取り組んでいる自治体
- ・ **業績改善に積極的な自治体(striving)**：必ずしも高い実績をあげているわけではないが、今後の業績向上に積極的に取り組んでいる自治体
- ・ **業績向上に積極的でない自治体(coasting)**：高い実績をあげているわけでもなく、コ今後の業績向上にも積極的でない自治体
- ・ **低業績自治体(poor-performing)**：一貫して低い業績であり、今後も業績向上の余地のない自治体

この包括的業績評価制度においては、1)で示した政府の優先政策の目標達成に向けた評価が進められていった。すなわち、教育と社会福祉に関する評価点にウェイトをかけることで、この2分野の現状が全体成績に強く反映されるようになっている⁵²。

ウ．包括的業績評価制度の進め方

包括的業績評価制度は、毎年度行われるものではない。現在、監査委員会を中心に、中期的な方向性を検討しているところであるが、低業績自治体として格付けされた自治体の敗者復活をいかにして行うかの議論が進められている。

いずれにせよ、教育予算への政府統制や地方公共サービス合意と連動して、包括的業績評価制度は、政府の重要政策の目標達成に強くバイアスがかかる政策であり、地方財政の観点からみると、歳出の自治権を侵害するものであることは確かである。一方で、高業績自治体からは、おおむね歓迎をされており、自治体間での当該制度に対する評価は分かれている。

⁵² 包括的業績評価制度の詳細については、自治体国際化協会(2003年)「英国の地方自治」175頁～190頁参照

【引用文献】

- Audit Commission(2001). Changing gear best value annual statement 2001
- DETR (1998) White Paper. Modern Local Government In Touch with the People .
- DETR (1998) Press Release, 12 January 1998.
- DETR(1999) Protocol on Intervention Powers
- DTLR(2001) White Paper. Strong Local Leadership-Quality Public Services
- Local Government Act 1999
- LGA(2001)Local Public Service Agreements NEW CHALLENGES
- 古川俊一(2001)「第2章評価とは何か」『公共部門評価の理論と実際』(古川俊一、北大路信郷著、日本加除出版)
- 自治体国際化協会(2000年)「クレアレポート第206号 英国におけるベストバリュー - From CCT to Best Value」
- 自治体国際化協会(2001年)「クレアレポート第217号 英国における行政評価制度」

英国の地方政府改革の系譜

平成18年 1月31日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会(CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

TEL 03-3591-5482 FAX 03-3591-5346

クレア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ(<http://www.clair.or.jp>)をご覧ください。



Council of Local Authorities for
International Relations