

第2章 各国の財政調整制度

I 英国

1. 国・地方の歳出・歳入構造と債務の状況

【ポイント】

- 英国の地方自治体は、1層制の地域と2層制の地域が混在している。
- 地方自治体の事務は、法律によって授権されたもののみを行うこととされており、国会が強い権限を持っている。近年は自治体への権限移譲が進められているものの、地方の歳出は国に比べて小さい。
- 地方の歳出は、教育や社会保障の比率が大きい。歳入については、唯一の地方税であるカウンシル税（Council Tax）は全体の22%程度を占めるに過ぎず、自主財源によって歳出を賄うことが可能な自治体は存在しない。
- 地方自治体の財政収支は、国が近年財政収支赤字となっている一方で、対GDP比0%近傍で推移しており、債務残高についても、国に比べて小さく、対GDP比5～6%台を安定的に推移している。ただし、国と地方の財政状況を比較する場合、英国では地方に比べて税源配分及び歳出ともに国の方が圧倒的に大きいことに留意が必要。

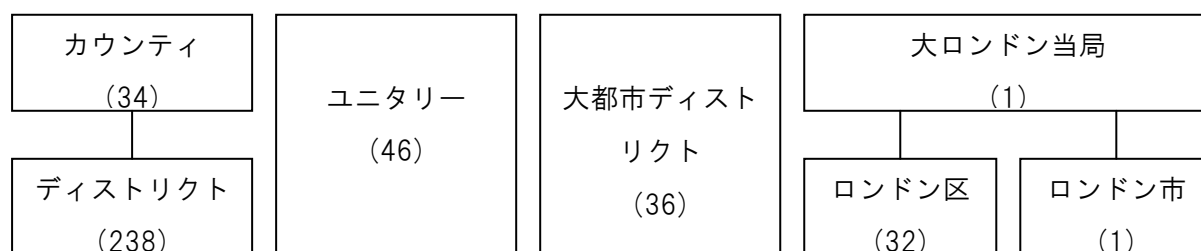
(1) 地方自治体の行政構造

英国の地方自治体は、1層制の地域と2層制の地域が混在している。2層制の地域は、ロンドンを除き、上位の階層であるカウンティ（County Councils）と下位の階層であるディストリクト（District Councils）から構成されている。ロンドンでは、大ロンドン当局（Greater London Authority）と呼ばれる上位の階層と、ロンドン区（London Borough Councils）及びロンドンシティ（City of London）という下位の階層が存在する。

1層制の地域については、都市圏では、地方自治体を大都市ディストリクト

（Metropolitan District Councils）、地方圏では、ユニタリー（Unitary Authorities）と呼ばれている（図1）。

（図1）英国の地方自治体構造



【出典】財務省財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」

地方自治体は、原則として、1972年地方自治法（Local Government Act1972）等の国会が制定する法律により個別に授権された教育、社会福祉、インフラ整備・都市計画、警察・消防などの事務のみを処理することとされている。また、各自治体の事務は、カウンティ、ディストリクトなど同じ種類の団体ごとに全国画一的に定められており、単一団体が新たな事務を行うためには個別法を制定する必要があるなど、国会が非常に強い権限を持っている。

近年は、EUを中心とする地方分権改革の流れの中で、英国においても地方自治体に対する権限移譲が進められている。具体的な措置としては、経済発展や地域の再生の促進等を目的とした地域機関の設置や、2000年地方自治法（Local Government Act 2000）による地方自治体の自主権の拡充などが挙げられるが¹、依然として、地方の歳出は国に比べて小さなものとなっている（表1）。

（表1）国と地方の歳出の推移（対GDP比） (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
国	36.3	37.4	38.4	39.9	39.9	40.9
地方	11.3	11.6	11.8	12.7	12.9	13.1

【出典】National Account 2006 (OECD)

（2）地方自治体の歳出・歳入構造

地方自治体の歳出構造は、教育（36.8%）、社会福祉サービス（17.7%）、公営住宅補助（12.0%）、警察（10.8%）が大きな割合を占めている。一方で、当該経費を賄う為の歳入は、唯一の地方税であるカウンシル税（Council Tax）が歳入の22.3%を占めるに過ぎず（表2）、自主財源によって歳出を賄うことが可能な自治体は存在しない。

（表2）地方自治体の歳出・歳入構造（2006年度）

歳出	百万ポンド	%	歳入	百万ポンド	%
教育	36,998	36.8	歳入援助交付金	3,378	3.4
社会福祉サービス	17,767	17.7	事業用レイト	17,506	17.4
警察	10,828	10.8	カウンシル税	22,453	22.3
文化・環境・都市計画	9,379	9.3	警察補助金	3,936	3.9
道路維持管理	5,336	5.3	特定補助金	58,202	57.9
消防	2,086	2.1	資本等調整	▲ 4,940	▲ 4.9
公営住宅補助	12,054	12.0			
その他	6,087	6.1			
計	100,535	100.0	計	100,535	100.0

【出典】Local authority revenue expenditure and financing England: 2006-07 Budget (Department for Communities and Local Government)

（注）歳出、歳入は純経常収支会計の数値。

¹ 2003年地方財政法では、地方自治体が経済開発、社会福祉及び環境の3分野について、一定の制約の下、地域社会及び住民の福祉の増進に関する政策を自由に実施することができるよう措置された。

地方自治体の財政収支は、国が近年財政収支赤字となっている一方で、対GDP比0%近傍で推移しており、債務残高も国に比べて小さく、対GDP比5～6%台を安定的に推移している（表3）、（表4）。ただし、国と地方の財政状況を比較する場合、英国では地方に比べて税源配分及び歳出ともに国の方が圧倒的に大きいことに留意が必要である。

（表3）国と地方の財政収支 (％)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
財政収支（国）	3.6	2.1	▲4.2	▲8.1	▲6.9	▲6.0
財政収支（地方）	▲0.1	0.0	0.2	0.3	0.0	▲0.3

【出典】 National Account vol4 2006 (OECD)

（表4）国と地方の債務残高 (％)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
財政収支（国）	48.7	43.7	43.8	44.0	46.0	49.5
財政収支（地方）	6.7	6.5	6.1	5.6	5.5	5.7

【出典】 National Account vol4 2006 (OECD)

2. 財政調整制度の仕組み

【ポイント】

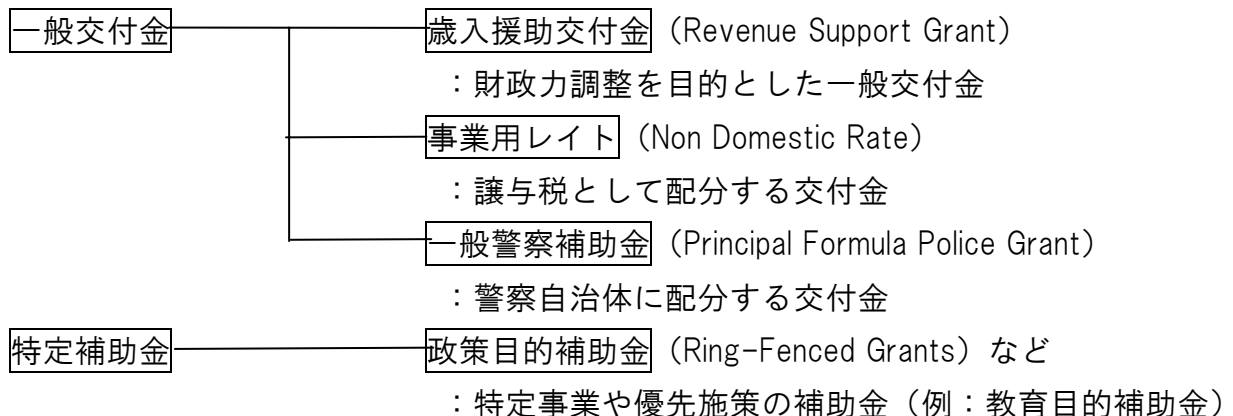
- 英国では日本と同様に国から地方への垂直的財政調整のみが行われており、自治体間での水平的財政調整は行われていない。
- 2006年度予算においては、日本の地方交付税交付金に相当する歳入援助交付金の地方の歳入に占める割合は、約3%にすぎず、財源の6割近くを用途が特定されている特定補助金が占めている。
- 一般交付金の配分については、まずマクロ的な総額をスペンディング・レビュー（Spending Review）の策定プロセスで決定し、その後相対的な貧困レベル、地域の行政需要、カウンシル税の収入規模などを考慮した一定の算定式に基づいて各自治体の一般交付金が決定される。
- 唯一の地方税であるカウンシル税の税率格差は自治体間で2倍程度である。国は税率の格差については制限していないものの、税率の増加率については制限しており、間接的にカウンシル税収をコントロールしている。

(1) 英国の地方財政調整制度

英国では日本と同様に国から地方への垂直的財政調整のみが行われており、自治体間での水平的財政調整は行われていない。現在の英国の財政移転は、大きく分けて、使途が自由な一般財源として扱われる一般交付金と使途が定められている特定補助金に分類される。一般交付金は、歳入援助交付金 (Revenue Support Grant (RSG))、譲与税である事業用レイト (Non Domestic Rate (「ビジネスレイト」とも呼ばれる。))、警察自治体²に交付される一般警察補助金 (Principal Formula Police Grant) から構成されるが、このうち、実際には歳入援助交付金と事業用レイトが中央にプールされ、自治体間の財政平衡化のために再配分されている³。

2006 年度予算においては、一般交付金である歳入援助交付金の地方の歳入に占める割合は、表 2 において示されているとおり約 3% にすぎず、カウンスル税、事業用レイトなどを含めた地方の一般財源の割合も 4 割程度となっており、財源の 6 割近くを使途が特定されている特定補助金が占めている。

(図 2) 英国の財政移転のフレーム



【出典】 A guide to the Local Government Finance Settlement, January 2007 (Department for Communities and Local Government)

なお、(表 5) において示されているとおり、2005 年度から 2006 年度にかけて歳入援助交付金の額が大きく減少している。これは、2006 年度から教育財源が義務教育特定負担金 (Dedicated School Grant) として歳入援助交付金から分離されたためである。制度変更の理由は、中央政府の政策の中で特に教育に高い優先順位を置いている

² 英国では、広域行政が必要な業務に対しては、それぞれのサービス別に警察自治体 (Police Authority)、消防自治体 (Fire Authority) など単一の目的に特化した広域組織体が設立されている。

³ 英国財務省からのヒアリングによる。

こともあり、国からの交付金が教育に使われることを確保するためとのことである⁴。

(表5) 英国の外部財源総額の推移⁵

項目	(百万ポンド, %)					
	2004年度		2005年度		2006年度	
歳入援助交付金	26,964	44.7	26,663	41.8	3,378	5.2
事業用レイト	15,004	24.9	18,004	28.2	17,506	27.0
警察補助金	4,168	6.9	4,353	6.8	3,936	6.1
一般交付金	46,136	76.6	49,020	76.8	24,820	38.3
教育目的補助金等	14,090	23.4	14,754	23.1	39,994	61.7
その他	36	0.1	37	0.1	38	0.1
外部財源総額	60,262	100.0	63,802	100.0	64,852	100.0

【出典】 Local Government Finance Key Facts : England: November 2006 (Department for Communities and Local Government)

(2) 一般交付金の総額決定

英国の予算は、現在のブレア政権では、向こう3カ年度に亘る歳出の枠組みを示すスペンディング・レビュー (Spending Review : 以下「SR」という。(詳細は、第3部Ⅱ英国を参照)) の策定プロセスで事実上決定される。このSRに含まれる予算案は、国・地方の他に公的企業を含めた公的部門全体が対象であり、地方自治体への国の予算措置も盛り込まれている。そのため、自治体への一般交付金は、第一にそのマクロ的な総額がSRにおいて設定されることになる。

SRにおけるマクロ的な一般交付金の総額については、特に決まった算定式はなく、財務大臣が成長率や税収の伸びなどを基に、今後数年間の財政的に持続可能なレベルを勘案してSRを編成する中で、他の公的支出や自治体の総支出に留意しつつ決定される(表6)。

SRの策定プロセスにおいては、財務省と地方・コミュニティ省 (Department for Communities and Local Government) の間での協議は行われるものの、地方自治体が直接国と交渉する場は存在しない。また、各地方自治体の行政需要に関する自己評価の結果などを国が参考にすることはあるものの、地方に関する予算の策定を含め、国の強いイニシアティブに基づき行われている。

⁴ 英国財務省からのヒアリングによる。

⁵ 外部財源 (Aggregated External Finance (AEF)) とは、地方自治体が所掌する業務に関して政府がその経費の一部を給付する補助金であり、一般交付金と特定補助金によって構成される。そのほかに、政府が所掌する業務に関して地方自治体が政府に代わり代理支出するものに対して給付される補助金である AEF 外特定補助金があり、財政移転に占める割合は 2006 年度で 2 割程度である。

(表6) S R2004 における公式支出配分額 (Formula Spending Shares)⁶

(百万ポンド)

ブロック	2005年度	2006年度	2007年度
教育	27,963	29,863	31,663
児童福祉サービス	4,016	4,316	4,516
社会福祉サービス	9,553	9,933	10,373
警察	4,553	4,768	4,993
消防	1,898	1,961	2,035
道路管理	2,054	2,054	2,054
環境・保全・文化	11,217	11,606	12,040
資本金会計分	3,269	3,599	3,924
合計	64,522	68,099	71,597

【出典】 Spending Review 2004 (HM-Treasury)

(3) 一般交付金の配分方式

一般交付金については、2003年から配分方式の見直しが行われ、2005年7月に副首相府（地方・コミュニティ省の前身）から協議書「Local Government Finance Formula Grant Distribution: Consultation Paper」が公表され、2006年度から新たな制度が導入されている。新制度では、年齢構成や自然条件等に起因する相対的な費用差を基準に一般交付金の金額が決定される⁷。したがって、自治体の行政需要が全自治体で同様に増加する場合には、一般交付金算定額は増加しない仕組みとなっている。

具体的な一般交付金の配分額の決定は、相対需要額 (Relative Needs Amount)、相対財源額 (Relative Resource Amount)、人口割配分額 (Central Allocation Amount) 及び最低伸率保証分 (Floor Damping) の4つのブロックで構成される基準により計算されており、それぞれの内容の詳細は以下のとおり。

① 相対需要額

各自治体の行政サービス提供コストの相対的格差を示し、相対需要式 (Relative Needs Formula) に基づき決定される。相対需要式は、児童福祉サービス、成人社会サービス、警察、消防と防災、道路維持、環境・治安・文化及び資本財政の7つの行政サービス分野についての需要を計測するための算定式であり、自治体を所掌事務の範囲に応じてグループ分けした上で、同一グループに属する自治体のうち、同式によって得られた行政費用が最低の自治体との格差を基準にして金額を決定する。

⁶ 係数は、カウンシル税及び一般交付金によって賄われる歳出の額。対象はイングランドのみではなくウェールズ等を含めた英国全体の公的部門。なお、制度変更の結果、FSSによる算定は、現在は行われていない((3)一般交付金の配分方式を参照)。

⁷ 英国地方・コミュニティ省からのヒアリングによると、類似したサービスを提供している自治体であっても一人当たりの一般交付金は10倍近い格差が生じていることもあるとのことである。

② 相対財源額

自治体の財源確保力を測るため、カウンシル税を反映する。各自治体の財政基準額の計算は、自治体の種類別に求めた一人当たりカウンシル税（Dバンド相当）が最低額の自治体との税額の差に人口を乗じて求める。

③ 人口割配分類

相対需要額と相対財源額を調整するため、自治体種類別に一人当たりの額を求めて配分する。

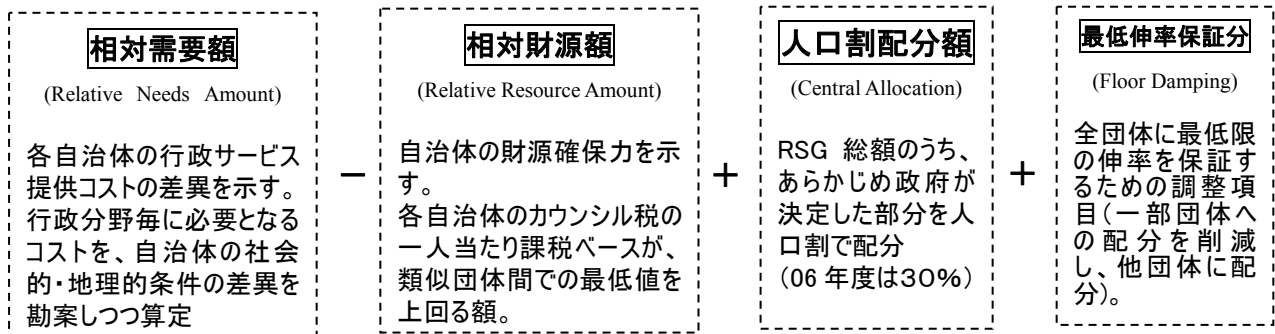
④ 最低伸率保証分

全自治体に一般交付金の最低限の伸び率を保証する調整項目で、自治体の種類別に保障が決められている。

(参考) RSG算定方法の概要

英国の歳入援助交付金(RSG)制度①～配分額決定方法

ORSGの各自治体への配分額は、相対需要額と相対財源額との差に、人口割配分等を加算したもの。



○各自治体の相対需要額は、行政分野別相対需要式(RNF)の合計値が、同一グループ自治体最低値を上回る額をウェイトとして、「相対需要による配分総額」を配分することにより算出。

$$\text{相対需要額} = \left(\frac{\text{行政分野別 RNF 合計} - \text{同一グループ自治体の RNF 最低値}}{\text{分子の全自治体合計額}} \right) \times \text{相対需要による配分総額 (148億ポンド:2006年度)}$$

英国の歳入援助交付金制度②～相対需要式(Relative Needs Formula/RNF)の算出

7つのサービスブロック(14のサブブロック)別に、人口、社会構造等を加味した算式により自治体毎の相対的な行政需要を算定。

$$\text{各サービスブロック別RNF} = \text{受益者グループの値} \times (\text{基礎数量} + \text{加算項目}) \times \text{調整項目}$$

サービスブロック	サブブロック	受益者グループ	加算項目・調整項目
子供向けサービス	①若者と社会	13-19 歳人口	○貧困度 ○人種構成
	②中央教育	3-18 歳生徒数 3-18 歳居住生徒数	○貧困度 ○過疎度 ○固定費
	③児童福祉	18 歳未満人口	○貧困度 ○育児コスト
	④ ③の最低保証	—	—
成人向けサービス	①老人福祉	65 歳以上人口	○年齢 ○貧困度 ○低所得 ○過疎度
	②若者向福祉	18-64 歳人口	○貧困度
	③ ②の最低保証	—	—
警察		人口 昼間人口	○犯罪(7種) ○事件 ○犯罪危険度 ○交通 ○警察官の少なさ ○警察補助金率
消防・救助		人口	○海岸延長 ○貧困度 ○事故危険度 ○財産・ 社会リスク ○地域防火
道路		道路延長	○交通量 ○冬季補修
環境、治安、文化	①非大都市圏市町村	人口	○人口密度 ○過疎度 ○追加人口 ○貧困度
	②非大都市圏県	人口	○人口密度 ○追加人口 ○貧困度
	③固定費	定額(£325,000)	—
	④洪水防止	洪水防止支出	—
	⑤環境庁の税	環境庁の税	—
	⑥沿岸警備	沿岸警備支出	—
資本財源(公債費)		債務残高 金利	—

【出典】 The Local Government Finance Report(England) 2006/2007 (Office of the Deputy Prime Minister) より作成。

(注) 上記の他、サブブロック別に「地域コスト調整計数」及び「総額調整計数」がある。

(4) 税率格差の状況

英国では、上述のとおり個人の住居用資産に対するカウンシル税が唯一の地方税目である。カウンシル税の水準の設定は各地方自治体の責任で行われており、自治体間の税率格差は、2006年度において、全自治体で2倍程度である⁸。このような税率の格差について、国は調整しておらず、各自治体が決定する税率の増加率についてのみ上限を設定している。なお、現在国によって定められているカウンシル税率の増加率の上限は5%とされている。

なお、カウンシル税の水準の決定に当たっては、地方自治体は、地域住民に対して例えば住民投票などの形でそのプロセスに参加させる必要はないものの、カウンシル税の水準や支出の優先順位を決定するために、地域住民との会議を行う地方自治体の割合は増加しているとのことである⁹。

⁸ 最低価格を設定している自治体は、ワンズワース(ロンドン)で648ポンド、最高価格はセッジフィールド(イングランド北東部)で1490ポンド。【出典】 Local Government Finance Council Taxes 2006/07(Department for Communities and Local Government)

⁹ 英国財務省からのヒアリングによる。

3. 地方自治体の財政規律

【ポイント】

- 英国では、1998年制定の財政安定化規律（The Code for Fiscal Stability）に基づき、地方自治体を含めた公的部門全体を対象とする財政規律として、ゴールデン・ルールとサスティナビリティ・ルールが存在する。
- ゴールデン・ルールの趣旨に則して、資本的支出に限定されているものの、地方自治体は、国の認可がなくとも借入れを行うことができる。ただし、国は地方自治体全体の毎年の借入れ総額を制限する権限を有している。
- 地方自治体の債務残高は2005年3月31日時点で401億ポンドであるが、債務残高のうち98%は長期的借入れが占めており、短期的借入れは2%とわずかしが存在しない。また、地方自治体は、公共事業資金貸付協会（Public Works Loan Board）から低金利の借入れが可能であり、同協会からの借入れが残高の80%を占めている。

（1）地方自治体の財政規律の概要

英国では、1998年制定の財政安定化規律（The Code for Fiscal Stability）に基づき、地方自治体を含めた公的部門全体を対象とする財政規律として、ゴールデン・ルールとサスティナビリティ・ルールが存在する。英国の地方自治体の財政規律を論じる際には、まずこの両ルールを考慮する必要がある。

・ゴールデン・ルール

景気の循環の一期間を通じて、政府の借入れは投資目的に限り行い、国債発行額は純投資額（粗投資額－減価償却）を超えてはならない。

・サスティナビリティ・ルール

景気の循環の一期間を通じて、ネットの公的債務残高を対GDP比で安定的かつ慎重なレベルに保たなければならない（現在の目標はネットの公的債務残高対GDP比40%以下）。

上記ルールを踏まえた上で地方自治体の財政規律をみると、2.（4）において言及した国によるカウンスル税率の増加率に関する制限のほか、地方自治体の借入れに関して以下の規律が存在する。

（2）地方自治体の借入れに関する規律

地方自治体の借入れは、1989年地方自治・住宅法（Local Government and Housing Act 1989）によって認められており、イングランド銀行又は認可された銀行や公共事業資金貸付協会（Public Works Loan Board）から行うことができる。

2003年地方自治法制定以降、国全体の経済環境に応じて地方公共団体の借入れを制

限する権限を国は留保しているものの、国の認可がなくても地方自治体は借入れを行うことができるようになっており、自治体の借入れにはある程度の自由度がある。

ただし、借入れは国からの追加的な援助なしに債務を管理することができる範囲内にする必要があることに加え、ゴールデン・ルールとの関係で、長期の借入れは資本支出目的に限定されており、経常支出目的の借入れを行うことはできない¹⁰。

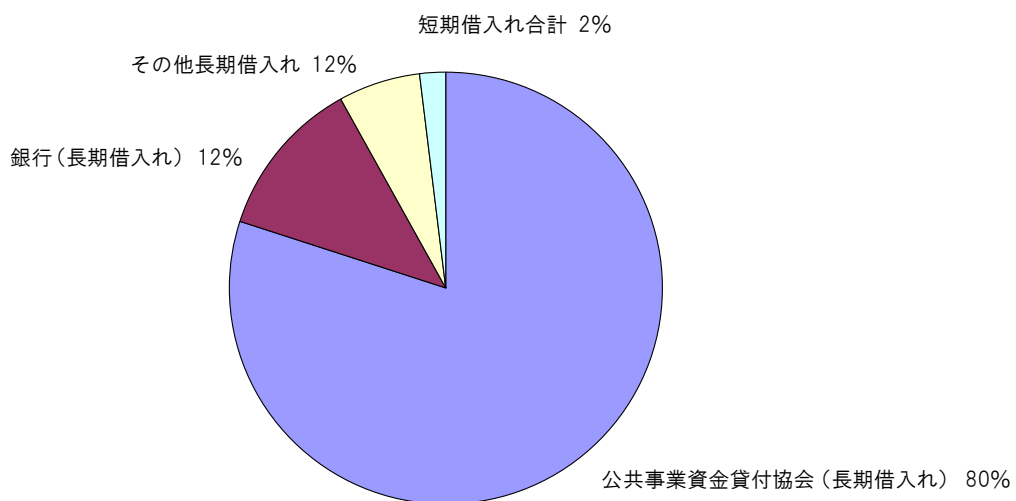
また債務償還については、債務の4%を収入から返済していかななくてはならないというルールがとられており、毎年当該金額を銀行の口座に積み立て、満期に債務を返済している¹¹。

(3) 地方自治体の債務残高の現状

地方自治体の債務残高は2005年3月31日時点で401億ポンドであるが、債務残高のうち98%は長期的借入れが占めており、短期的借入れは2%とわずかしが存在しない。

また、借入れ全体のうち公共事業資金貸付協会からの借入れが全体の80%を占めているが、これは公共事業資金貸付協会からは例えば50年金利4.4%などマーケットよりも有利な条件で借り入れることができるためである¹²。

(図3) 地方債務残高の借入れ先別内訳



【出典】 Local Government Financial Statistics 2005 (Department for Communities and Local Government)

¹⁰ ただし、短期的な借入れや長期の借入れであっても、例えば自治体がリストラを行うことによって退職一時金などのコストが高んだ場合には、国の許可の下、例外的に経常支出のための借入れを認めている。

¹¹ 英国財務省からのヒアリングによると、4%ずつ返済していくというルールは1999年から取り入れられたが、この4%という数字は25年間で債務を返済するという考え方に基づいている。現在のところ債務償還に支障が出ていないので、変更される予定はないとのこと。

¹² 地方・コミュニティ省からのヒアリングによる平成19年3月時点の数値。

<参考文献>

- ・総務省：「諸外国の地方財政制度」
- ・柴田敬司、近藤賢治、大和田雅英、美作達郎、江南喜成（2001）「主要国の地方税財政制度」財務省財務総合政策研究所。」
- ・渡辺智之、近藤賢治（2002）「地方財政システムの国際比較」財務省財務総合政策研究所。」
- ・林正義、小黒一正、石田三成、砂原庸介、橋都由加子、森下昌浩、山崎由希子、工藤裕子、Jean-François Tremblay（2006）「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」財務省財務総合政策研究所。」
- ・北村亘「強制されたアカウンタビリティ」『地方分権と財政調整制度』持田信樹編著（東京大学出版会）
- ・林正義、小黒一正、砂原庸介、森下昌浩、石田三成（2007）「単一国家における分権－フランス、イタリア、イギリスにおける改革と財政規律－」財務省財務総合政策研究所。」
- ・自治体国際化協会「英国の地方自治」.
- ・兼村高文（2007）「英国（イングランド）の財政調整制度について」自治体国際化協会。」
- ・自治体国際化協会「英国の地方自治体会計制度詳解－経常会計と資本会計の改革の実態－」.
- ・英国財務省ホームページ
- ・英国地方・コミュニティ省ホームページ