

イングランドにおける地方歳入の研究

A Study on Local Government Finance in England

大澤美和

Osawa Miwa

実践女子大学人間社会学部非常勤講師

はじめに

英国 (United Kingdom) は、典型的な単一国家であり、財政に関する権能は中央政府に集中している。地方行財政制度は英国議会により制定された法律及び慣習法に依拠しているが、2大政党制の下で政権交代に伴い様々な改革が絶え間なく実施されてきている。

国 (中央政府) と共に、公共サービスを給付する主体としての地方自治体 (地方政府) の財政運営の様子は、主として、その歳入構造の在り方に依存する。国民福祉の維持・向上という点からみた場合、地方自治や地方分権は手段であって目的ではないが、経済学的にいえば、地方自治体の自主性、自立性が高いほど公共サービスは効率的に供給される。

こうしたことを踏まえ、本稿では、英国の総面積の54%、総人口の85%を占めるイングランドの地方歳入について分析する。まず、イングランドの地方自治体について概観する。その後、イングランドの地方歳入構造、補助金及び自主財源について考察する。

I 緒 論

イングランドにおける地方自治体の基本構造は、二層制と一層制が混在している¹。二層制は、County Council と District Council から構成され、そして一層制は、大都市圏における Metropolitan District Council、及び非大都市圏の Unitary Council である。二層制の自治体は、それぞれ、日本における県と市町村に相当し、一層制の自治体は両者の機能を併せ持っている。ロンドンには、広域行政体としての Greater London Authority と、基礎自治体として London Borough of Council (32自治体) 及び City of London Corporation から構成されている。Greater London Authority は直接的に公共サービスを供給せず、その供給は基礎自治体が担っている。

なお、教会の布教のために設けられた教区に起源を持つ Parish があり、地域共同体的な性格を持ち、法律上は準自治体とされ、地域住民に対して限定的な行政サービスを給付している。

一層制の地方自治体においては、消防や警察等の広域の事務組合で行う事務以外の全てを担っ

ている。一方、二層制の場合には、District Councilは住宅や、ごみ収集、レジヤー等の限られた事務を行い、County Councilは教育や社会福祉、道路等の事務を行っており、地方自治体間で所掌業務が重複することはほとんどない²。英国の地方自治体は、原則として、法律により個別に授權された事務のみを処理できるとされている。

日本における地方自治体は、英国と同様に国の法律により設置された団体であるが、日本国憲法で地方自治の本旨を規定し制度的保障が与えられている³。日本の地方自治体は、都道府県（広域地方自治体）と市町村（基礎的自治体）から成る二層制であり、国と地方自治体の密接な財政的連携の下で、国民の必要とする公共サービスが供給されている⁴。

国家財政と地方財政の規模（純計）をみると、英国の地方財政は国家財政の1/3（国：地方≒3：1）であり、一方、日本の地方財政は国家財政の1.5倍（国：地方≒2：3）の規模である。国民経済における公共サービスの供給主体としての比重は、日本の地方自治体の方が英国に比べてはるかに大きく、裁量の範囲も広いと思われる。

II イングランドにおける地方歳入

地方自治体の会計は、経常会計（Revenue Account）と資本会計（Capital Account）の2つに大きく区分される⁵。経常会計は、一般経常会計（General Fund Revenue Account）、商業会計（Trading Services Revenue Account）⁶、及び住宅会計（Housing Revenue Account）⁷から構成される。経常収入の資本収入への繰入れは可能だが、資本収入を経常収入に繰入れることはできない。経常会計と資本会計とは明確に区別され、それぞれ異なる財源が充当されている。会計年度は日本と同様、4月1日～翌年3月31日である。

英国における地方歳入は、日本と同様に多岐に亘るが、中央政府からの補助金（Grant income）、自主財源（Locally-funded income）、及びその他の収入（Other income and adjustments）⁸に分類することができる。

中央政府から地方自治体に交付される一般補助金は地方交付金（Revenue Support Grant）と一般警察補助金（Principal Formula Police Grant）⁹である。一方、AEF内特定補助金〔Specific and special grants inside Aggregate External Finance (AEF)〕、地方公共サービス補助金（Local Services Support Grant）、AEF外補助金（Grants outside AEF）、住宅補助金（Housing subsidy）、及び資本支出に係る補助金（Grants towards capital expenditure）は特定補助金である。

地方自治体の権能により収納する自主財源は、以下の収入科目である。すなわち、居住用資産の占有者に課されるカウンスル税（Council tax）、住居用資産以外の資産に課税され納税義務者は資産の占有者で税収の50%を地方自治体が保持できるノン・ドメスティック・レイト税収（Retained Income from Rate Retention Scheme）¹⁰、利子収入（External interest receipts）、資産売却収入（Capital receipts）、使用料・手数料（Sales, fees and charges）、賃貸料収入（Council rents）である。

さて、表1は、イングランドの地方歳入を2013～2017年度について示したもので、経常会計と資本会計の合計である¹⁰。

2017年度における歳入総額は1643億ポンドで、歳入構成比をみると、補助金47.6%、自主財源40.5%、その他収入が11.9%である。カウンシル税やノン・ドメスティックレイト税収、使用料・手数料を中心とする自主財源の構成比は40.5%と低い。このように、財源の点からみると、イングランドにおける地方自治体の財政運営は自立性が高いとはいえない。因みに、日本の地方歳入における自主財源比率は56.2%（2017年度）であり、イングランドに比べてかなり高い割合である。

次に、2017年度の対2013年度増加率をみると、歳入総額4.3%、依存財源マイナス14.0%、自主財源15.8%である。カウンシル税やノン・ドメスティック・レイト税収の増加率が高いが、一方、地方税の代替財源ともいえる一般財源補填の地方交付金は73.8%も減少している。数値からみる限り、自主財源の増加率が高くなり、財政運営の自主性が高くなったといえよう。

表1 イングランドの地方自治体の歳入構造

(単位：百万ポンド、%)

	2013		2014		2015		2016		2017	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
(補助金)										
地方交付金	15,175	9.6	12,675	7.6	9,520	5.8	7,188	4.4	3,978	2.4
警察補助金	7,565	4.8	7,784	4.7	7,423	4.5	7,387	4.5	7,114	4.3
AEF内特定補助金	41,760	26.5	40,805	24.6	40,119	24.5	39,218	23.9	39,330	23.9
地方公共サービス補助金	77	0.0	48	0.0	29	0.0	19	0.0	35	0.0
AEF外補助金	18,417	11.7	18,655	11.2	18,296	11.2	21,608	13.2	20,478	12.5
住宅補助金	△ 795	0.5	△ 692	0.4	△ 734	0.4	△ 767	0.5	△ 776	0.5
資本支出に係る補助金	8,782	5.6	9,996	6.0	11,037	6.7	10,577	6.5	8,109	4.9
補助金総額	90,982	57.7	89,271	53.8	85,690	52.2	85,231	52.0	78,268	47.6
(自主財源)										
カウンシル税	23,371	14.8	23,964	14.4	24,734	15.1	26,083	15.9	27,641	16.8
ノン・ドメスティックレイト税収	10,719	6.8	11,331	6.8	11,855	7.2	11,735	7.2	15,162	9.2
利子収入	839	0.5	865	0.5	1,047	0.6	1,088	0.7	1,169	0.7
資産売却収入等	2,481	1.6	2,996	1.8	2,196	1.3	2,327	1.4	2,767	1.7
使用料・手数料	12,695	8.1	11,741	7.1	11,666	7.1	12,103	7.4	12,732	7.8
賃貸料収入	7,215	4.6	7,439	4.5	7,468	4.6	7,110	4.3	7,010	4.3
自主財源総額	57,391	36.4	58,335	35.1	58,966	35.9	60,445	36.9	66,481	40.5
その他収入	9,253	5.9	18,469	11.1	19,390	11.8	18,305	11.2	19,511	11.9
歳入総額	157,554	100.0	166,075	100.0	164,045	100.0	163,981	100.0	164,260	100.0

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/814118/Local_government_financial_stats_number_29_2019_Web_Accessible.pdf

Ministry of Housing, Communities and Local Government "Local Government Financial Statistics England No. 29 2019", p. 7.

Ⅲ 補助金 (Grant income)

1. 一般補助金と特定補助金

補助金は、その用途が特定されているか否かにより、一般補助金と特定補助金に分類することができる。両補助金は地方政府の財政支出や住民の厚生水準に及ぼす効果は大きく異なる。補助金の予算効果を理論的にみると、特定補助金は地方公共サービスを給付する際に代替効果を伴い超過負担 (excess burden) を発生させるが、一般補助金は超過負担を発生させず地方政府の予算選択に関して中立的である¹¹。つまり、補助金が同額であるならば、地域住民の厚生は一般補助金の方が高まるのである。

このように、理論的には特定補助金を一般財源化することで、地域住民の厚生水準は上昇するため、地方政府に対する中央政府の財源補填は一般補助金が望ましいとされる。特定補助金は、一定の公共サービス水準の確保、特定の事務事業の奨励、スピルオーバー効果を伴う公共サービスの最適水準の確保等といった役割を有している。

中央政府がその政策を遂行する場合、あるいは特定の公共サービスの奨励を狙いとする時に、特定補助金は効果を発揮する。中央政府による地域政策等の実施は全国的見地から政策バイアスを必要とするが、それは主として特定補助金によって遂行される。財政運営の自主性や自立性という観点から、地方政府にとって特定補助金より一般補助金が望ましいが、特定補助金は上記のそれ本来の役割があるといえる。

さて、表1は、イングランドにおける地方自治体の歳入構造を2013～2017年度について示したものである。2017年度における補助金総額は782億ポンドであり、2013年度に比べて約13億ポンドの減少であるが、これは地方交付金の代替財源ともいえるカウンシル税及びノン・ドメスティック・レイト税収の増加によるところが大きい。なお、歳入総額に占める補助金の割合をみると、2017年度は47.6%で、2013年度の57.7%に比べて10.1ポイント低下している。その要因は、自主財源及びその他の収入が相対的に増加したためである。

2. 一般補助金 (Formula Grants)

イングランドの地方歳入における一般補助金は、所管省である住宅・コミュニティ・地方自治省 (Ministry of Housing, Communities & Local Government) によって地方交付金と一般警察補助金の配分額が算定式により決定される。両者を加えた一般補助金の総額は、外部財源総額 (Aggregate External Finance, AEF) から AEF 内補助金を控除して求められる。本項では、以下、地方交付金について考察する。

地方交付金は、各地方自治体の財政需要を充足させる財源を保障すると共に、地方自治体間の財政力格差を是正することを目的として交付される補助金であり、同様の狙いを持った日本の地方交付税に相当する。

地方交付金は、次の式で算定される¹²。地方交付金+ノン・ドメスティック・レイト=需要基準額-財源基準額+中央配分額±フロア保障。需要基準額は、児童サービス、成人社会サービス、

警察、消防と防災、道路管理、環境・防犯・文化、及び資本会計の7分野の需要の合計であり、「標準的な財政需要額」、及び「追加的な需要額」である。財源基準額は、「標準的なカウンシル税額」、及び「追加的なカウンシル税額の見込額」である。中央配分額は、「標準的な財政需要額」と「標準的なカウンシル税額」との差額であり、人口一人当たり額が設定され、人口に比例して配分される。標準的フロア保証は激変緩和措置であり、一定率を超えて増額（減額）となる地方自治体は減額（増額）される。フロア保障は地方自治体間で相殺され、合計はゼロとなる。

さて、表1から、イングランドにおける2013～2017年度の地方交付金を概観すると以下の通りである。地方交付金は、2013年度の152億ポンドから2017年度の40億ポンドに激減しているが、これは上記の地方交付金の算定式から明らかである。右辺の財源基準額（カウンシル税）、及び左辺のノン・ドメスティック・レイト税収が増加したことが主な要因である。2017年度の両税の合計は425億ポンドで、2013年度に比べて174億円の増加である。一方、2017年度における地方交付金の対2013年度の減少額は112億ポンドである。地方税の増加額174億円が地方交付金の減少額112億円を大きく上回り、地方交付金が地方税に代替されたのである。地方交付金と地方税は、用途が拘束されず、どの歳出科目にも充当しうる一般財源である。地方交付金の歳入総額に占める割合をみると、2013年度の9.6%から2017年度は2.4%に大幅に低下した。変化幅は7.2ポイントであるが、その要因は上述の通りである。

2. 特定補助金 (Specific Formula Grants)

特定補助金は政策目的補助金 (Ring-Fenced Grants) と奨励的補助金 (Unfenced Grants) に分類されるが、前者は国の優先施策や特定の事業に関して交付される補助金で、教育目的補助金等であり、後者は特定の自治体に交付される用途に制約のない補助金である¹³。こうした補助金 (表1) は、AEF内特定補助金、地方公共サービス補助金、AEF外補助金、住宅補助金、及び資本支出に係る補助金等として交付される。

AEF内特定補助金は、地方自治体が自ら所掌する事務に係る財源に充当される補助金である。そして、AEF外補助金は、高等教育機関への補助や公営住宅の家賃補助等のように、英国政府が所掌する事務に関して地方自治体が代わりに支出する場合に補填されるものである。

特定補助金の中でも、大きな割合を占めているのがAEF内特定補助金及びAEF外補助金であり、2017年度における地方歳入に占める割合をみると、それぞれ、23.9%、15.5%である。2017年度におけるAEF内特定補助金は393億ポンドで、対2013年度増加率はマイナス5.8%であり、AEF外補助金は11.2%の増加である。2017年度における資本支出に係る補助金は81億ポンドで歳入総額の4.9%を占めているが、2016年度及び2017年度の対前年度増加率はマイナスである。

IV 自主財源 (Locally-funded income)

自主財源は地方自治体が自らの権能に基づいて収納する財源であり、経常的収入である地方税の比率が高いほど地方自治体の財政運営の弾力性は高くなる。イングランドの地方歳入における自

主財源は地方税とその他に分けることができるが、前者はカウンシル税とノン・ドメスティック・レートであり、後者は利子収入、資産売却収入、使用料・手数料、賃貸料収入である。2017年度における地方税の地方歳入に占める割合は26.0%で、地方税以外の自主財源は14.5%であり、その中でも使用料・手数料の比率が高い。以下、地方税、及び地方税以外の自主財源について考察する。

1. 地方税

英国では長期に亘りレート (Rates) が唯一の地方税であったが、1990年度にレートのうち住宅用レート (Domestic Rates) はコミュニティ・チャージ (Community charge) に代わり、事業用レート (Non-Domestic Rates) は国税となった。そして、1993年からコミュニティ・チャージは廃止され、カウンシル税 (Council tax) が導入された。国税化されていた事業用レートは2013年度から再度地方税化され、現在に至っている。

このように、英国における地方税制度は頻繁に変更、改革されてきているが、その中でも特筆すべきはコミュニティ・チャージの導入であった。コミュニティ・チャージは18歳以上の全ての成人に同額が課税される、いわゆる人頭税 (Poll Tax) である。地方自治体の給付する公共サービスの対価として全ての成人に負担を求める地方税である。納税者を有権者全体に拡大することが可能となり、受益と負担の関連性が明確であった。

人頭税は地方公共サービスと税負担を関連づけることから財政責任の強化の面で最も優れた税で、住民の痛税感が具体的になり、納税者の地方自治体の財政運営に対する関心を高めるものである。コミュニティ・チャージを公平、中立、簡素といった租税原則の点からみると、逆進的であるため公平性には難があるものの、人々の経済活動に関して中立的で超過負担が全くない唯一の租税であり、簡索性にも優れている。さらに、安定性や、応益性、負担分任性、地域性等の地方税原則に合致する。こうした点からみた場合、人頭税は地方税に最も相応しい租税である。租税システムを構築する際に、個々の税について公平性や中立性を求めるのではなく、税制全体、延いては財政全体の中で考察すべきであり、地方税も例外ではない¹⁴。英国では、総税収に占める地方税の比率が低いとはいえ、地方税制度も税システム全体の中で一貫した設計の下で構築する必要があるといえよう。

さて、現行の地方税であるカウンシル税とノン・ドメスティック・レートについて見てみよう。まず、居住用資産を課税客体とするカウンシル税である。納税義務者は居住用資産の占有者であるが、住宅用レートの持つ資産税とコミュニティ・チャージの持つ住民税との性格をあわせ持つ地方税である。享受する地方公共サービスと税負担を関連させるといふ地方税に対する基本的な考えは、レート以降、カウンシル税においても引き継がれている。

表2は、カウンシル税の価格帯と税率を示したものである。住宅用資産を評価額に応じてA～Hまでの8つの価格帯に分類し、価格帯ごとに課税額を決定する方式 (Banding System) が採用されている。地方自治体は、基本的に、D価格帯の税率を決定することができる。各価格帯間の税率の比率は法定であり、基準税率のD価格帯の税率が決定されれば、自動的に他の価格帯の税率も決定する仕組みである。

図表2 カウンシル税の価格帯及び税率

価格帯	資産評価額（£）	税額の比率
A	～40,000	6/9
B	40,001～52,000	7/9
C	52,001～68,000	8/9
D	68,001～88,000	9/9
E	88,001～120,000	11/9
F	120,001～160,000	13/9
G	160,001～320,000	15/9
H	320,001～	18/9

（資料） Local Government Finance Act 1992,
Section 5、より作成。

1993年のカウンシル税導入以来、長期にわたって住宅用資産の再評価は実施されず、資産価値に対して極めて逆進的となっている等々、不公平で且つ資源配分上非効率であり、新税との代替を含め大胆な改革を要すると思われる¹⁵。

しかし、高価格帯へ価格帯が移行する可能性のある住民等の反発やその他政治的な理由により、資産の再評価等は実施されていない¹⁶。

2017年度のカウンシル税は277億ポンドで、対2013年度増加率は18.3%であり、歳入総額の増加率4.3%を上回っている。地方歳入に占める比率は、2013年度の14.8%から、2017年度には16.8%へと上昇している。自主財源で且つ一般財源であるカウンシル税収の増加は地方自治体の自立性を高める方向へ向かっていると見えよう。

次に、ノン・ドメスティック・レイト税収についてである。事業用レイトは、2012年まで国税として徴収され、ノン・ドメスティック・レイト交付金としてイングランドの各地方自治体に譲与されていたが、「2012年地方財政法（Local Government Finance Act 2012）」により再度地方税化され、税収の50%を自主財源として保有し、残りの50%は国庫にプールされ、地方交付金又は特定補助金として国から地方自治体に交付されている。

2017年度のノン・ドメスティック・レイト税収は152億ポンドで、2013年度に比べて49.0%の伸び率であり、歳入総額やカウンシル税の増加率を大きく凌駕している。地方歳入に占める比率は、2013年度の6.8%から、2017年度には9.2%へと上昇し、歳入上の地位を高めている。

このように、近年、カウンシル税とノン・ドメスティック・レイト税収が増加傾向で推移してきており、少なくとも歳入の自治の強化につながるものといえよう。

2. 地方税以外の自主財源

地方税以外の自主財源は、使用料・手数料、賃貸料収入、資産売却等である。使用料・手数料は、地方自治体がサービスを提供することによる収入であり、サービス分野は100を超えている。教育、高速道路と輸送、ソーシャルケア、文化・環境と計画等である。

2017年度における使用料・手数料は127億ポンドで、歳入総額に占める比率は7.8%であり、概ね、2013年度と同水準である。賃貸料収入、資産売却収入、利子収入の歳入構成比は、それぞれ、4.3%、1.7%、0.7%である。

おわりに

「地方自治の母国」¹⁷とも呼ばれている英国であるが、地方財政の規模は国家財政の3分の1であり、総税収に占める地方税の比率も低い。地方自治体は財源の多くを中央政府からのトランスファーに依存しており、財政上の自立性はきわめて限られている。地方自治は財政運営の自主性の裏付けが大切であるが、その点からみると現在の英国の地方自治体の財政的権能は低いと言わざるを得ない。

英国において、地方自治の拡充が模索されているが、成熟した国民経済の活性化は財政運営に関する地方自治体の裁量権の拡充が必要条件であろう。住民は、地方公共サービスの拡充を望むならば、カウンスル税の増税を受け入れなければならない。こうした英国における地方公共サービスからの便益と租税負担の連動は、日本の地方財政のあり方に示唆するところが大きい。

【注】

- 1 ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおける地方自治体は一層制である。
- 2 Local Government Act 1972. 自治体国際化協会 [2019] 10-12 頁、参照。
- 3 英国の場合は、その時々国会がすべてを決めるため、地方制度の変更は頻繁に行われる。内貴 滋 [2012] 13 頁。
- 4 本来国の責務で行われるべき義務教育や社会保障等の画一的に実施されるべき事務を国が直接に実施するならば、財政全体に占める地方財政の割合を縮小することが可能となり、財政の自治は拡大すると思われる。地方自治体における住民意思を反映した財政運営の要請であり、いわゆる住民自治の拡充である。
- 5 英国の予算会計制度は発生主義会計にもとづいているため、国も地方も経常と資本の複式の予算決算となっている。兼村高文 [2007] 209 頁。
- 6 商業会計は二種類ある。他の地方自治体向けに建物の清掃、地方自治体法務、廃棄物収集等のサービス提供する会計であり、手数料或使用料収入及び売却収入を伴う。もう一つは、民間部門に対する空港や劇場、公営市場の運営等に関する会計である。
- 7 住宅会計は、地方自治体が所有する住宅に関する会計であり、所有する住宅及び密接に関連するサービスまたは施設を運営するために設置されている。賃貸料収入により運営されている。
- 8 その他の収入は、サービス分野からの収入、回収資金、住宅会計におけるリース料等である。
- 9 警察サービスに係る経費は一般警察補助金と特定補助金により賄われている。警察サービス

- は大都市圏と非大都市圏では一部事務組合によって提供され、ロンドンではロンドン都庁が担っている。兼村高文 [2007] 224 頁。
- 10 2013 年度から、ノン・ドメスティック・レイトが再度地方税化された。Local Government Finance Act 2012, Section 1.
 - 11 米原淳七郎 [1977] 183-185 頁、参照。
 - 12 稲澤克祐 [2013] 268-278 頁、参照。
 - 13 自治体国際化協会 [2019] 64 頁、参照。
 - 14 Mirrlees [2011] pp. 4-5.
 - 15 マーリーズ・レビューは、カウンシル税から住宅サービス税 (Housing Services Tax) への移行を提案している。住宅サービス税は、住宅に関する課税標準を資産価値から消費価値へ転換するものである。Mirrlees [2011] p. 385.
 - 16 自治体国際化協会 [2019] 49 頁。
 - 17 プライス「地方自治は民主政治の最良の学校」とのべたが、再認識すべきであろう。松山武 訳 [1950] (第 1 巻) 160 頁 (James Bryce, [1921] Vol. I, p. 133).

【参考文献】

-
- Ministry of Housing, Communities and Local Government [2019], *Local Government Financial Statistics, England*, No. 29.
- Local Government Finance Act 1992*, Section 5.
- Local Government Finance Act 2012*, Section 1.
- Mirrlees, J. (chair) [2010] *Dimensions of Tax Design : The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Mirrlees, J. (chair) [2011] *Tax by Design : The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- The house of commons [2019] *The Local Government Finance Report (England)*, 2019/2020.
- 稲澤克祐 [2013] 「英国における財政調整制度改革の概要と評価—2006 年度改革と 2013 年度ビジネスレイトの再地方税化改革を中心に—」関西学院大学『商学研究』第 63 巻第 3 号。
- 内貴 滋 [2012] 「『地方自治の母国』の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」日本都市センター『都市とガバナンス』(Vol. 17)。
- 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『比較地方自治シリーズ』。
- 自治体国際化協会 [2019] 『英国の地方自治 (概要版) —2018 年改訂版—』。
- 鈴木将覚 [2015] 「住宅に対する VAT」(消費税研究シリーズ⑨) みずほ総合研究所。
- 林 正寿 [2004] 「イギリスの地方財政—国と地方の関係における最近の動向—」『早稲田社会科学総合研究』第 5 巻第 2 号。
- 林 宜嗣 [2008] 『地方財政』(新版) 有斐閣。

松山 武 訳 [1950] 『近代民主政治』(第1~4卷) 岩波書店 (James Bryce, *Modern Democracies*,
Vo. I・II, 1921).

米原淳七郎 [1977] 『地方財政学』 有斐閣。