

# 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—

稲澤 克祐

### I はじめに

英国<sup>1)</sup>では、地方自治体に対して集権化を進める改革が1980年代から継続的に実施され今日に至っている。その集権化の中でも、地方税であったビジネスレイト<sup>2)</sup>を1990年度に国税化したことは、地方財源構成に大きな変容をもたらした。また、政府間財政関係における中央集権化の中で、財政調整制度（各地方自治体間の財源調整及び財源保障を行う制度。わが国では地方交付税制度が該当<sup>3)</sup>）にも調整構造と調整原資に変化がもたらされてきた。一方で、1990年度から20年余りを経て、2013年度からビジネスレイトの一部再地方税化が実施されている。この再地方税化は、地方自治体の自主財源比率を向上させるという点で地方分権化の取組みである。ただし、厳しい財政緊縮下で実施されたため、財源の分権化による効果について、評価は分かれる

---

1) 本稿において「英国」と記述する場合には、特に断らない限り、イングランドを対象としている。

2) 正式名称は、非居住用資産レイト（Non Domestic Rate: NDR）であるが、一般的にはビジネスレイト（Business Rate）と呼ばれている。一般的名称ではあるものの、英国政府の公式文書でもビジネスレイトの名称使用が増えてきていることから、本稿ではビジネスレイトとしている。

3) 財政調整制度に関する研究は、財政学のみならず、地方分権化に関する行政学的分析等（たとえば、金井（1999年）、北村（2009年）など）、わが国のいわゆる「交付税措置」に対する会計学的見解等（たとえば、醍醐（2000年）、石田（2006年）など）と、学際的になっている。

ところである。

本稿では、英国における財政調整制度について、これまで研究の少なかった2006年度の財政調整制度改革<sup>4)</sup>、ビジネスレイトの再地方税化改革<sup>5)</sup>を中心に、その概要を整理し評価を行う。まず、前提として地方財政の現状を説明し(Ⅱ章)、財政調整制度の変遷の淵源に予算編成手法における集権化があることを指摘する(Ⅲ章)。続いて、財政調整制度について2006年度前の改革を概観した上で(Ⅳ章)、2006年度と2013年度の改革の概要整理と評価(Ⅴ章において2006年度改革、Ⅵ章において2013年度改革)を行う。

## Ⅱ 英国の地方財政制度の概要と現状

### 1 地方財政制度の概要

地方財政の特徴としては、わが国に比べると人的サービスが主体のため、投資的支出の割合が少なく借入金(起債)は歳入の10%程度であることが挙げられる。また、2012年度決算ベースで経常的支出に係る主な財源としては、特定補助金が43.8%、一般補助金が25.6%(歳入援助交付金5.9%、ビジネスレイト18.7%)<sup>6)</sup>、唯一の地方税であるカウンシル税が26.0%であり、国からの補助金が7割程度を占めていた<sup>7)</sup>。すなわち、英国の地方財政は、自主財源比率が低く、中央政府から交付される依存財源に頼っている実態がわかる。

### 2 地方財政緊縮化の現状

2008年のリーマンショックを契機とする経済低迷によって財政赤字が拡大し、2010年5月に発足したキャメロン(Cameron, D.)保守党・自由民主党連立政権によって、同年10月に「Spending Review 2010(以下「2010年歳出

4) 2006年度改革については、兼村(2006年)、河合(2007年)に改革時の概要について説明がある。

5) ビジネスレイトの再地方税化改革については、鎌田(2013年)に概要の説明がある。

6) 特定補助金とは用途を制限する補助金、一般補助金とは地方自治体の一般財源となる補助金であり、いずれも国庫支出金である。英国の一般財源の中心は、歳入援助交付金である期間が長かった(詳しくは、Ⅳ章1節参照)。

7) 数値出典はDCLG(2012)。

見直し」という)」が公表された。2010年歳出見直しでは、2011～14年度の4年間で、中央政府から地方政府に交付される補助金<sup>8)</sup>を28%削減することが盛り込まれた<sup>9)</sup>。2015年5月の総選挙によって保守党単独政権となっても、本稿脱稿（2015年9月30日現在）時点まで、この緊縮財政基調は変化していない<sup>10)</sup>。

### Ⅲ 集権的予算編成と地方財政

2013年度にビジネスレイトの一部再地方税化という分権的財政改革が実施された。しかしながら、結果としては分権化であるものの、地方税化される額、その額に連動して削減される国庫補助金額のいずれもが中央政府の予算編成過程で決定されている点を見れば、「集権化された政府間関係の中で実施された分権化改革」である。そこで、本章では、こうした集権化が、1979年以降の国家予算編成改革によって進められてきたことを指摘する。

1980年代以降、財政の中央集権化が進められた要因として、第1に中期財政計画への地方財政の算入、第2に国と地方の協議の場の形骸化が挙げられる。

#### 1 中期財政計画への地方財政の算入

1961年に導入され1997年までの間、英国の国家予算編成において主要な位置を占めてきた制度に「公共支出調査（Public Expenditure Survey：PES。以下「PES」という）」がある。いわゆる中期財政計画<sup>11)</sup>であるけれども単

8) ここで言う「補助金（grant）」は、わが国の国庫支出金に相当する特定補助金（Specific Grant）等および地方交付税に相当する一般補助金（General Grant）の双方を含む。

9) 2010年歳出見直しにおける地方自治体に関する記述はDCLG（2012）、CIPFA（2012）、HM Treasury（2010）による。

10) オズボーン財務大臣は、2018年度の財政赤字解消に向けた財政改革を引き続き実施する旨を宣言している（CIPFA（2015a））。一方で、こうした英国の緊縮財政方針について、国際通貨基金からは、「英国のような国は、国家債務の減少に向けて、これ以上の歳出削減はする必要がない」との指摘もある（CIPFA（2015b））。

11) 当初は5ヶ年度、1981年からは4ヶ年度、1991年度からは3ヶ年度の財政計画（稲田

年度予算を拘束するところに、その特徴がある。地方財政とのかかわりでは、1979年に誕生したサッチャー（Thatcher, M.）保守党政権によって、PESの中に地方政府支出<sup>12)</sup>が加えられたことが挙げられよう。また、1993年から1997年には、メージャー（Major, J.）保守党政権によって「コントロールトータル（Control Total: CT。以下「CT」という）」が並行して実施された。CTとは、「統制可能な支出」を意味し、中央政府支出、国有企業拠出金とともに地方政府支出が該当するとされ、予算総額のほぼ85%を占める。当時の政権は、「翌年度予算のCTを今年度予算の1.5%以内の伸び率とする」という予算総額の統制方針を閣議決定し遵守した。1997年から、PESとCTを廃止したブレア（Blair, T.）労働党政権の予算編成改革によって、「包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review: CSR。以下「CSR」という）」が導入され現在に至っている。

CSRは、PESの中期財政計画の機能、CTに見られる予算総額の事前決定といった集権的予算編成（ここでの「集権」は、予算編成の中核となる「公共支出閣僚会議」に権限を集中しているという意味）を受け継いでいる。すなわち、PESとCTでは不十分であった中期財政計画と単年度予算編成の結びつきを強化した編成手法であると言えよう<sup>13)</sup>。具体的には、複数年度で示される支出総額（Total Managed Expenditure: TME）は、その内訳である各省庁予算上限額（Department Expenditure Limit: DEL。以下「DEL」という）、各年度管理支出額（Annually Managed Expenditure: AME。以下「AME」という）に分けられ、いずれも3カ年分が公共支出閣僚会議で決定される<sup>14)</sup>。

---

（2010年）、60頁）。

- 12) 各省庁予算を通じた地方自治体への国庫支出金に加えて、地方自治体の自主財源による支出（local authority self-financed expenditure: LASFE）も統制の対象となったことを指す。
- 13) 前労働党政権下において、1998年度にCSRでは1999年度から2001年度までの3ヶ年度間、以後、2000年度以降は、2年間を範囲とするSR（Spending Review）が、2002年度、2004年度と公表され、2007年度に2度目のCSRが公表されている。2010年度SRでは、2011年度から2014年度分の財政計画が公表されている。
- 14) PES, CTについては、稲沢（2006年）、CSRについては、稲沢（2006年）および稲継（2001年）を参照。

地方財政については、「地方政府の自主財源による支出（LASFE. 脚注12）参照）」が AME に含まれ、また、中央政府からの移転財源による支出が DEL に含まれていることから、地方財政が中央政府による統制下にあるという現実には1979年以降、変わっていない。

## 2 国と地方の協議の場の形骸化

英国における国一地方間の財政関係を協議する場は、1975年に設置された地方財政諮問協議会（Consultative Council on Local Government Finance: CCLGF。以下「CCLGF」という）であった。以後、1997年の廃止まで、地方財政をめぐる公式の政府間協議の場として存在してきた。ただし、CCLGF は1979年以降の保守党政権によって徐々に形骸化され、あくまで国から地方自治体に政策を説明する場であり政策決定の場ではなくなってきていた。1997年に CCLGF を廃止した労働党政権は、同年11月、中央政府と地方自治体協議会（Local Government Association: LGA。以下、「LGA」<sup>15)</sup> という）との間で交わされた「パートナーシップのためのフレームワーク（A Framework for Partnership）」によって、「中央・地方協議会（Central-Local Partnership: CLP。以下、「CLP」という）を設立した。CLP についても、地方行財政の実質的な議論の場ではなく、形骸化された CCLGF と変わらぬ状況であった<sup>16)</sup>。2010年、保守党・自由民主党連立政権によって CLP は廃止され、その後、中央政府職員と LGA 職員との間で地方財政に関する調整が行われているものの、政治レベルで政府間財政関係を協議する場ではない。

## IV 財政調整制度改革の変遷（2006年度前）

本稿は2006年度以降の財政調整制度改革に焦点を当てているものの、当該制度改革の分析のために、2006年度よりも前に遡って経緯を簡単に整理しておく。

15) わが国の地方六団体を合同した組織に相当する。

16) CCLGF、CLP についての詳細については、稲沢（2013年）を参照。

## 1 英国における財政調整制度の経緯（1990年度以前）

英国における財政調整制度は、19世紀において地方自治体の特定の事務の財源について中央政府によって補填されていた特定補助金制度が、1929年に一部整理統合されて、一般財源として一括交付される制度（block grant）に起源をもつ。以下、主に1990年までの財政調整制度の変遷を整理したのが第1図である。

## 2 財政の中央集権化と歳入援助交付金制度（RSG）の創設（1990年度）

1990年、サッチャー政権が地方税をレイト（Rates）からコミュニティー・チャージ（Community Charge）に替えたことによる混乱から退陣すると、後継のメージャー首相によって同税が廃止され、1993年度からカウンシル税（Council Tax）が導入されて現在に至っている。また、廃止されたレイトのうち、事業用資産に係るレイトであるビジネスレイトについては国税化され、人口を基礎に地方自治体に配分される「譲与税」となった（ビジネスレイトの国税化については第VI章で詳述）<sup>17)</sup>。一方で、財政調整制度についても1990年度から歳入援助交付金制度（Revenue Support Grant. 以下、「RSG」という）が導入されて現在に至っている。したがって、現在の地方税制度および財政調整制度の原型は1990年度の改革にあると言える。

RSGについては、収入面、需要面の双方を調整する方式であった前身のレイト援助交付金<sup>18)</sup>の考え方を採らず、理論的に求められる財政需要から財政収入を差し引き、その差額を補填する方式（わが国の地方交付税制度と同様の方式）に転換された。理論的に算定される財政需要と財政収入を、それぞれ SSA（Standard Spending Assessment: 標準支出査定額）、CTSS（Council

17) 国税化されたため、ビジネスレイトの正式名称も1989年度以前を NDR（Non Domestic Rate）、1990年度以降を NNDR（National Non Domestic Rate）となっている。

18) 第1図のとおり、レイト援助交付金制度では、各地方自治体について支出額、収入額の双方について財源移転する方式を採っていた。ただし、1980年から1990年の間は、包括補助金制度（block grant）となっていた。

## 第1図 財政調整制度の変遷

年次	財政調整制度	当該制度内の改革
1928～1948	一部特定補助金の整理統合過程 (block grant)	
1948～1958	国庫平衡交付金 (Exchequer Equalisation Grant) ：財政需要および／または財政収入が全国平均と異なる地方自治体に平均値との差額を一般財源として交付。	
1958～1966	一般交付金 (General Grant) ：1948年から1958年の間に増加した特定補助金を統合し一般交付金として交付。なお、国庫平衡交付金は、レート不足交付金 (Rate deficiency grant) と名称を変えて存続。	
1966～1990	レート援助交付金 (Rate Support Grant) ：各地方自治体の経年の支出額、収入額の動向から分析される支出額、収入額のそれぞれについて、政府が理論的に算定する財政需要額と財政収入額との差額をそれぞれ求めて、当該差額を交付。	1980～1990年： レート援助交付金の名称は変更せず に包括補助金制度 (block grant) に 内容を変更。 ：この制度導入と並行して、理論的 支出額を超過する地方自治体の実予 算額を政府の権限で抑制する手法 (Rate capping) を導入。
1990～現在	歳入援助交付金 (Revenue Support Grant) ：各地方自治体の財政需要額の理論計算値と財政収入額の理論計算値との差額を補填する方式。わが国の地方交付税制度に類似する。	2003年度の改革：Ⅳ章3節参照 2006年度の改革：Ⅴ章参照 2013年度の改革：Ⅵ章参照

(出所) Tony Byrne (2000) pp. 346-354 の記述及び Figure 20. p 373 を基に、1990年以降の部分を筆者加筆。

Tax for Standard Spending: 標準支出カウンスル税額) と呼び、RSG の交付額は以下の式(1)によっていた<sup>19)</sup>。

$$\begin{aligned} \text{歳出面：SSA} &= \text{歳入面：RSG} + \text{ビジネスレート} + (\text{CTSS} \times \text{課税標準}) \\ \Rightarrow \text{RSG} &= \text{SSA} - (\text{ビジネスレート} + (\text{CTSS} \times \text{課税標準})) \end{aligned} \quad \text{式(1)}$$

19) 英国の政府間財政関係における集権化の例として、1980年～2000年の間に導入されていた「キャッピング (Universal Capping)」が挙げられる。キャッピングは、SSA を基準として地方自治体の歳出予算額の上限規制を行っていた。

式(1)では、RSGの配分額は、理論的需要額(SSA)と理論的収入額(ビジネスレイト+CTSS×課税標準)の差額であるため、中央政府から各地方自治体への一般財源配分額はビジネスレイト配分額の影響を受けない。すなわち、ビジネスレイト配分額が大きければ(小さければ)、その分、歳入援助交付金配分額は少なく(多く)なるという関係にあり、ビジネスレイト配分額の増減は歳入援助交付金配分額によって相殺されることになっていた。

### 3 2003年度のRSG改革

2003年度の改革は<sup>20)</sup>、CTSSが実際の税額を大きく下回り、実支出額がSSAを大きく上回っているという実態との乖離を規模是正するものであり、SSA、CTSSの双方を引き上げている<sup>21)</sup>。理論上は、SSAとCTSSを同額引き上げてもRSGの配分額は変わらない。ただし、実際には、SSAと実支出額との差額の方が、CTSSと実税収額との差額に比べて大きかったために、CTSSの増額だけではなく、RSGを209億37百万ポンドから242億15百万ポンドに、対前年度比で15.7%の増額を行っている。国税収入の好調期にあったからこそその増額であるけれども、中央からの財源移転の大幅な増加によって制度をあるべき姿にしようとした改革であり、政府間財政関係の視点からの意義は大きいと言えよう。

20) 2003年度の改革の詳細については、溝口(2003年)を参照。

21) そのほか、2003年度には、RSG制度における主要な事項の名称変更が以下のとおり行われている。

- SSA(標準支出査定額)→FSS(Formula Spending Share: 公式算出支出査定額)
- CTSS(標準支出カウンシル税額)→ANCT(Assumed National Council Tax: 政府想定カウンシル税額)
- TSS(Total Standard Spending: 合計標準支出額)→TAS(Total Assumed Spending: 合計想定支出額)

キャッピング制度においてSSAが基準値として使われていたことなど、旧名称に含まれる「Standard(標準)」という用語によって政府が地方自治体のあるべき額を示しているという印象を与えることを避けるためというのが改正理由である。



## V 2006年度の財政調整制度改革の概要と評価

2006年度には、財政調整制度について3つの改革が行われている。第1に教育目的補助金の創設とRSGの削減、第2に、第1の改革と連動してビジネスレイトの財政調整原資への算入、第3に財政調整原資の配分方法の変更である。いずれも、1993年度以降、ほぼ安定的に定着していた仕組みに対する改革である。

### 1 教育目的補助金の創設とRSGの削減

当時の労働党政権は、教育充実を政権公約（マニフェスト）の筆頭に掲げた政権であり、政権に就いてからも、初等教育の少人数学級化などの改革に多額の財源を投入してきた。また、FSS（旧SSA）及びANCT（旧CTSS、名称変更については脚注21を参照）は本来歳入援助交付金の交付額を衡平に算定するための数値であって、各地方自治体の予算額の基準ではないところを、教育に対しては基準額のとおり予算編成することを強制<sup>22)</sup>してきている。

2006年度の改革では、教育に対する財源が一般財源としての歳入援助交付金に算入されていた制度から、目的を特定する教育目的補助金として歳入援助交付金から振り替えられている。その結果、地方自治体向けの主な補助金等は第1表のとおり、歳入援助交付金（表中①）が激減した分、特定目的補助金（④）が一挙に増額されている。

一般補助金の特定補助金化は政府間財政関係における集権化であったから、地方分権化に逆行することについての批判はあった。翻って、地方自治体の財政運営の点では、もともと教育費の占める割合が大きいこと、依存財源比率の高い状況で国から交付される補助金・交付金の合計額が増加しているこ

22) 行政費目別に実支出額と見ると、社会福祉費で13.0%、警察費で19.7%となっているのに対し、政府による誘導（強制）が行われた教育費に関しては、1997年以降増額していたSSA値に乖離率1.8%と、ほぼ乖離のない状況であった（稲沢（2006）、90頁）。

と、という2点から、各地方自治体の財政運営上は大きな問題は起きなかったと考えられる。

第1表 地方自治体向け補助金・交付金の推移

単位：百万ポンド

	2005年度	2006年度
歳入援助交付金 ①	26,663	3,378
ビジネスレイト ②	18,004	17,506
警察補助金 ③	4,353	3,936
特定目的補助金 ④	14,787	39,993
うち教育目的補助金		26,546
合計 (①から④)	63,807	64,813

(出所) DCLG (2007) を基に筆者作成

しかし、特定補助金の交付額は政府の予算査定に委ねられるため、緊縮財政へと政府が方針を転換すれば、特定補助金への依存率が高いほど、その状況は激変することになる。2006年度時点では、2008年のリーマンショックを契機とする財政状況の悪化、さらには2010年度の政権交代後の大幅な緊縮財政への転換は予想され得なかつただろう。2010年度以降の中央政府は、教育目的補助金以外の地方自治体向け補助金を大幅に削減しているため、今般の地方財政の窮乏化には2006年度の改革が布石となったものと考えられる。

## 2 財政調整算定方式の変更

2006年度の改革では、これまでの需要面を算定する公式支出配分額 (FSS)、収入面を算定する想定カウンスル税 (ANCT) を廃止した。替えて需要面については需要基準算定 (Relative Needs Formula: RNF) としており、収入面での代替は特に示されていない。また、RNF の計算方式は FSS と大きく変化した点はない<sup>23)</sup>。以前の制度と大きく異なる点は、①中央配分額

23) 需要基準算定は、これまでの FSS と同様に、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、資本会計の7分野について、日本の

(Central Allocation Amount)、②需要基準額 (Relative Needs Amount, Need Equalisation Amount)、③財源基準額 (Relative Resource Amount, Resource Equalisation Amount)、④フロア保証 (Floor Damping) の4つのブロックが設定され、それぞれ「住民1人当たりの額」が算定される。以下、①から④について説明する。

#### 【4ブロックの説明】

- ① 中央配分額：中央配分額とは、「標準的な財政需要」と「標準的なカウンスル税」との差額である。「標準的な」とは「最低限の額」を示すものである。
- ② 需要基準額：「標準的な財政需要としての経費」に対して、どの程度「追加的経費が必要とされるか」である。
- ③ 財源基準額：「標準的なカウンスル税」に対して、どの程度「追加的にカウンスル税が増加するか」である。
- ④ フロア保証：いわゆる激変緩和措置であり、フロア保証率を超えて増額配分となる地方自治体分を減額し、その減額分をフロア保証率の下回る地方自治体への減少分に充てられるため、全地方自治体の総計ではゼロとなる<sup>24)</sup>。

4ブロックによる財政調整制度については、その導入時点から問題点が指摘されてきた。第1に理論的に求められた財政需要と財政収入との差額を交付する方式ではないこと、第2に人口1人当たりの数値で示されていることによって、実際に財源不足が補填されているかがわかりにくいという透明性の問題である。第3に計算方法が複雑化したことによって理解可能性が低下した点である。

こうした問題点に対して、実証的に検証した研究成果からは、4ブロックによる財政調整制度によって地方自治体間の財政的不均衡が拡大されていることが確認されている<sup>25)</sup>。

---

基準財政需要額と同様の計算式によって算定される。

24) 用語の解説部分については、兼村 (2006年)、河合 (2007年)。

25) Gibson, A. and Asthtana, S. (2011) pp. 529-546.

### 3 ビジネスレイトの財政調整原資への算入

2における改革の整理を基に、歳入援助交付金（RSG）とビジネスレイトを原資とする財政調整制度を式で表すと式(2)のとおりとなる。

RSG+ビジネスレイト

= 需要基準額 - 財源基準額 + 中央配分額 ± フロア保証

= (最低基準需要額 + 最低基準を超える需要額) - (最低基準税収額 + 最低基準を超える税収額 ± フロア保証) 式(2)

注：「最低基準需要額」および「最低基準税収額」については、筆者が整理のために記した用語であり、これらの数値が英国政府から示されているわけではない。

制度改革当初の2006年度、および財政調整原資に増額のあった2008年度の数値を提示すると第2表のとおりである。前節1で示した教育目的補助金の創設によって、RSG 総額は激減し、ビジネスレイトが財政調整原資の中心となっている。

かつては、理論的需要額総額と理論的収入額総額（カウンシル税の理論的数値総額とビジネスレイト総額の合計額）との差額がRSG 総額に等しくなるというマクロの計算過程が存在していた<sup>26)</sup>。一方で、2006年度の改革では、第2表のとおり「財政調整原資合計（財政調整額の必要額 [(C) - (D) + (E)] と同額）」に占める「ビジネスレイト (B)」の割合は、83.8%（2006年度）、87.8%（2008年度）と、ビジネスレイトが中心になっているものの、一致はしていない。すなわち、式(2)の注釈で記したように、財政需要額と財政収入額が政府から示されているわけではないため、財政需要額と財政収入額との差額が財政調整原資と等しくなるという関連性は確認できない。

26) RSG のマクロの計算過程の詳細については、稲澤（2006年）pp. 38-41 を参照。

第2表 2006年度改革における財政調整原資と財政調整額

単位：百万ポンド

ブロック	2006年度	2008年度
歳入援助交付金 (RSG) (A)	3,378	2,909
ビジネスレイト (NNDR) (B)	17,500	20,500
財政調整原資合計	20,878	23,352※1
需要基準額 (C)	14,821	17,047
財源基準額 (D)	△5,130	△6,212
中央配分額 (E)	11,187	12,522
財政調整額 (C)－(D)＋(E)	20,878	23,357※2

※1：財政調整原資総計 (Formula Grant 23,409.4) からシリー諸島への財政移転2.2、特別法人への財政移転55.7を控除し四捨五入。

※2：※1との差額は、主要河川以外の水路等に対する保全を行う費用についての財政援助分5.0。

(出所) 2006年度の数値については、DCLG (2007) から作成。2008年度については、Gibson, A. and Asthana, S. (2011) p 531. Fig. 1 を基に筆者作成。

## VI 2013年度の改革：ビジネスレイトの一部再地方税化

### 1 ビジネスレイトを巡るこれまでの経緯

サッチャー政権 (1979～1990年) の公共部門改革によって地方行財政制度は大きく変えられた。地方税制度改革では、1988年地方財政法 (Local Government Act 1988) によって、1990年以降、レイトに替えて、成人人口に同率の税率を乗じて課するコミュニティー・チャージ<sup>27)</sup> が導入された。この時に、居住用資産に課税する部分 (Domestic Rate) は完全廃止され、事業用資産に課税されるビジネスレイトイトに対しては、以下の3つの方針によって地方税から国税化されている<sup>28)</sup>。

- ① 従来各地方自治体が任意に行っていた税率設定を中央政府が行うこと
- ② 徴収した税を一旦国庫にプールし、各地方自治体に、成人人口をベース

27) 成人1人に一定額を課するため、ポール・タックス (Poll tax 人头税) と呼称されていた。

28) 陶山 (1990年) 17頁の記述を基にしている。なお、引用先の語句は、本稿の語句に合わせて一部修正している。

として再配分すること

- ③ 税の全国総額は、今後、対前年度実質同額とすること

ビジネスレイト国税化の主な理由としては、以下の3点である<sup>29)</sup>。

- ① ビジネスレイトは事業者の競争力に対して、年度及び所在地方自治体の違いに応じて恣意的で変化しやすい税として、影響を与えていること
- ② 地方自治体の地方税収入は相対的に商工業者からの税収が大きく、居住用資産レイト納付者（有権者）よりも非有権者である商工業者に過大な負担となっていること
- ③ ビジネスレイトは、レイト援助交付金の算定を複雑にしていること

上記の理由の中で①は地域経済の視点、②、③は税のアカウンタビリティの視点であり、ビジネスレイトの問題点の指摘ではあっても、国税化を進める理由としては決定的ではない。地方自治体側の反論としては、第1に自主財源比率の大幅な低下によって地方自治が衰退するという懸念、第2に事業者の納付する税と立地する地方自治体の財政需要との関係性が希薄化すること提起されている。しかし、これらへの政府の明確な見解のないまま、ビジネスレイトは国税化されている。

## 2 ビジネスレイトの再地方税化

ビジネスレイトの再地方税化とは、国税譲与税となっているビジネスレイトを地方自治体の自主財源である地方税に戻す（localisation）ことである。この改革は1990年の国税譲与税化以降、これまで何度か検討の俎上に載ったものの現実化されていなかった。その状況に対して、「2010年歳出見直し」では、「ビジネスレイトの一定割合を地方税化する」提案がなされた。「地域

29) 陶山（1990年）19頁から20頁を基にしている。なお、引用先の語句は、本稿の語句に合わせて一部修正している。また、引用先では、英国政府が当初挙げた理由として、これら3点のほかに「ビジネスレイトは、商品の値段を高くすることにより、消費者に転嫁されており、消費者が最終的負担者となっている。」点も挙げられている。この点については、英国政府も明確な根拠ではないことを認めているとしていたため、本稿の引用からは除外している。

主義 (Localism)」を標榜する政権として、自主財源比率を高めることを通じて地域経済の成長を促そうとしたと説明されている。すなわち、これまでは地域産業を活性化させたり企業を誘致したりすることによって事業所が増えても、ビジネスレイトの増収につながらなかった。この状況に対して、ビジネスレイトの50%を地方税化することで（地方税化される分は、Local Share（地方分）と呼ばれ<sup>30)</sup>、そのまま国庫に納められて譲与税となる分は、Central Share（国分）と呼ばれる）、地域産業の振興・企業の誘致を税収増に結び付けるというインセンティブが働くことになる。もとより、財源面での地方分権化改革でもある。しかし、自主財源ではあるもの、1990年以前のビジネスレイトとは異なり、税率の決定は地方自治体ではなく中央政府が設定するものであり、課税自主権に対する中央統制は強く残されている。

### 3 再地方税化による財政調整制度の変容

再地方税化をマクロ的視点から見ると、第1にビジネスレイトが財政調整制度の原資となっていたことから、再地方税化によって当該原資の減少となること、第2に地方自治体の一般財源が全体的に増加すること、第3に、第2の点を通じて中央政府から地方自治体に交付される特定財源（特定目的補助金）の交付額が全体的に減少すること、が挙げられる。

まず、第1の財政調整制度の原資の変化についてマクロの計算過程を基に整理する。次に、マクロの視点において決定された財政調整原資を個別の地方自治体に配分する計算過程を説明する。

これまで財政調整制度の原資となっていたビジネスレイト部分が半減することによって、財政調整制度そのものの改革が実施された。改革の中心は、2006年度の改革で激減していた歳入援助交付金を復活させ、その原資にビジネスレイトの50%に当たる国分（Central Share）を充て、それでも原資として不足する部分は他の国税財源を充てることである。後者については、これ

30) 当該改革の正式名称は、Business rates retention（ビジネスレイト留保）である。

までも原資不足の調整として見られたけれども、ここで重要な点は、歳入援助交付金総額の規模が復活したことである。地方税化されるビジネスレイト部分と歳入援助交付金の総額の計算過程は第3表のように示される。

第3表 ビジネスレイト再地方税化の下での財政調整制度原資の計算過程

単位：ポンド

項 目	数値 (£)	備 考
コントロール・トータル（全地方自治体分）(A)	260億	政府予算編成において決定
全地方自治体への一般財源配分基準額 (B)	260億	
ビジネスレイト総額 (C)	230億	国分+地方分
ビジネスレイト地方税化分総額 (D)	115億	(C)×50%
歳入援助交付金総額 (E)	145億	(A)－(D：財源はビジネスレイト国分(115億)に国庫補助金を一般財源化した額

(出所) DCLG (2012) ANNEX A. の掲載図を基に筆者作成

第3表の「コントロール・トータル（全地方自治体分）(A)」(Spending control total) とは、Ⅲ章で概説した「歳出見直し」において決定された全地方自治体に対する国の一般財源負担分である。この数値が、歳入援助交付金総額を決定する「全地方自治体への一般財源配分基準額 (B)」(Total Start-Up Funding Assessment for local government) となる。この (A)・(B) の数値から、ビジネスレイト総額 (C) の地方税化分総額 (D) を控除した額が歳入援助交付金総額 (E) (Total Revenue Support Grant) となる。第3表に示すように、ビジネスレイト国分115億ポンドが財政調整原資として全額充てられ、さらに国庫補助金を一般財源化した額30億ポンドを加えた145億ポンドが歳入援助交付金の原資となる。

次に、歳入援助交付金総額 (E) から各地方自治体に対する歳入援助交付金配分額の決定方法を第4表に示す。

各地方自治体の地方税を除く一般財源、すなわち財政調整によって補填される一般財源は、歳入援助交付金である。その配分額は、自主財源となったビジネスレイト分と歳入援助交付金の比率で財政調整原資総額が配分される



第4表 各地方自治体に対する歳入援助交付金配分額決定に係る計算過程

単位：ポンド

項 目	数値 (£)	備 考
歳入援助交付金総額 (E)	145億	第3表より
ビジネスレイト地方税化分総額 (D)	115億	第3表より
特定団体への交付分 (F)	△8.15億	注1
ビジネスレイト地方税化分純額 (G)	106.85億	(D) - (F)
(G) と (E) の比率 (H)	106.85 : 145	
(H) の比率による地方自治体 X の計算例		
地方自治体 X の一般財源配分基準額 (I)	100百万	仮設例
地方自治体 X の歳入援助交付金配分額 (J)	57.6百万	(I) × 145 / 106.85 + 145
地方自治体 X のビジネスレイト地方税化分 (K) 注2	42.4百万	(I) × 106.85 / 106.85 + 145

注1：大ロンドン庁交通補助金7.7億、ロンドン・バス事業補助金0.45億。

注2：ビジネスレイト地方税化分の実際額ではなく、計算上の額。

(出所) DCLG (2012) "ANNEX A. の掲載図を基に筆者作成

ことになる。ここで以下の3点の課題が生じる。

第1に財政調整の根幹である財政需要と財政収入という要素が勘案されていないことによって「財政調整が不十分になってしまうこと」である。第2に財政需要と財政収入という要素を勘案して決定する配分額、すなわち、これまでの財政調整財源配分額に対して、第4表の過程で算出される配分額との間には、超過又は不足が生じることになる。特に「減収となる地方自治体」への対応をしなければ、ビジネスレイトの地方税化という改革自治体の有効性を問われることにもなりかねない。

第3に、これら2点の問題点に加えて、国税であった時期には「課税に係る不服審査請求」に関する事務と対応（審判の結果、払い戻しのなること）を国が行っていたのに対して、地方自治体が実施することによる追加コストについて、本制度改革のリスクと捉えられていることである。

#### 4 再地方税化に当たっての課題と対応

3節で指摘した3点の課題のうち、第1、第2の「財政調整が不十分になってしまうこと」「本改革によって減収となる地方自治体をどうするか」への

対処法を図解したのが第2図である。

まず、第1の「財政調整が不十分になってしまうこと」については、理論計算によってビジネスレイト収入額(A)とビジネスレイト必要額(B)を求め、その差額がマイナス、すなわち、ビジネスレイトによる財源保障が理論的に必要な場合には、「上乗せ(Top-Up)」した額を、プラスの場合、すなわち、財源保障が不要な場合には、当該プラス分を「控除(tariff)」した額を、「ビジネスレイト地方分(減収調整前)」とする。第2図のY自治体は、当初の計算では、ビジネスレイトの理論的収入額(A)が理論的に必要な額(B)を4,960万ポンド超えているため、同額が「控除」され、「減収調整前の数値」として3,040万ポンド(⑤)が算定されている。この「控除」分がY自治体とは逆に(A)が(B)を下回る地方自治体の「上乗せ」分に充当されることによって財政調整が行われることになる。

第2の課題である「本改革によって減収となる地方自治体をどうするか」という点への対処法としては、減収となる地方自治体に対して減収分の一定割合が補填される(セーフティ・ネット(Safety net)という)。一方で、企業誘致などによって増収になった地方自治体には、上述の理論計算式で用いた(A)と(B)との比率によって、当該増収分の50%を限度とした額をいったん国に納めさせる(課金(Levy))<sup>31)</sup>。上記のビジネスレイト地方分(減収調整前)に、セーフティ・ネット又は課金を加減した額が「ビジネスレイト地方分(最終配分額)」として、各地方自治体の自主財源となる。第2図のY自治体では、増収効果がないことを確認後、理論的に必要な額(B)よりも減収調整前の数値(⑤)が下回るため、「セーフティ・ネット」が必要となる。セーフティ・ネットの額は、(B)の7.5%を限度に(Y自治体は882万ポンド⑦)、⑤の調整前の配分額に加算され、最終的配分額が決定する。以上から、企業等誘致によるビジネスレイト増収分が全て収入できる訳ではなく、また、減収分が全額保障される訳ではない。

31) 課金を財源として、減収自治体へ補てんするセーフティ・ネットの財源とする。

## 第2図 ビジネスレイトの地方税化における計算例

<p>基礎的自治体 Y のビジネスレイト徴収額：2 億 (20,000 万) ポンド①</p> <p>マイナス、国分：1 億 (10,000 万) ポンド②</p> <p>マイナス、広域的自治体 Z の徴収依頼額分 (※)：2,000 万ポンド</p> <p>= 8,000 万ポンド③ (①-②-③)</p> <p>マイナス、控除分 4,960 万ポンド④</p> <p>[④ビジネスレイト収入額 (A)：9,200 万ポンド-ビジネスレイト必要額 (B)：4,240 万ポンド]</p> <p>= 基礎的自治体 Y の地方分：3,040 万ポンド⑤ (③-④)</p> <p>基礎的自治体 Y に企業誘致等の増収効果がない場合、課金 (Levy) なし。</p> <p>地方分⑤&lt;減収保障水準：3,922 万ポンド⑥ [ビジネスレイト必要額 (B)×92.5% (7.5% (減収保障分))]</p> <p>(= 減少保障分 882 万ポンド⑦ (⑥-⑤))</p> <p>基礎的自治体 Y のビジネスレイト地方分最終配分額：3,922 万ポンド (⑤+⑦)</p> <p>※広域的自治体 (カウンティ) は自ら徴税せず、基礎的自治体 (ディストリクト) に対して、徴税必要額を依頼するため、当該依頼額を「徴収依頼額」としている。</p>
--

(出所) DCLG (2012) ANNEX A の掲載図に一部筆者加筆。

## 5 再地方税化の評価

2014年度に、「地方自治体協議会 (LGA)」が2013年度の再地方税化について実態調査を実施している<sup>32)</sup>。調査結果の要点は次の3点に要約される<sup>33)</sup>。

- ① 再地方税化の積極的評価として、回答自治体の29%が「企業誘致など税源涵養を促進するインセンティブとなっている」と回答している。
- ② 一方で、「課税に係る不服審査請求が当該制度のリスクである」と74%が回答している。
- ③ 「ビジネスレイト収入の大半が少数の大企業によるものである」と66%が回答し、そのうちの21%が「当該企業の撤退又は不服審査請求による収入減をリスクとして認識している」と回答している。

こうした地方自治体からの回答を見れば、地方自治体の財源が大幅に縮小する中でビジネスレイトの再地方税化は、1990年以來の念願であったはず

32) 実態調査の対象等については、LGA (2013) を参照。

33) LGA (2015) の記述から要約。

の地方分権改革でありながら全面的に地方自治体に受け入れられていない。ただし、自主財源になれば企業の撤退や不服審査請求による収入減といったリスクは当然予測されることであろう。むしろ、英国の地方自治体は、ビジネスレイトの再地方税化を願いながらも、地方税であることの視点を見失っているようにも受け止められる LGA 調査結果である。

なお、地方分権改革の中で税率決定権は国に留保されているとしても、企業課税のビジネスレイトが地方税化されることで、当該税収によって企業誘致のための環境整備を進め地域振興を促進していく効果はあろう。

(筆者は関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授)

#### 【付記】

本研究の一部は、科学研究費「基盤研究 (A) 公共政策の総論的分析 (研究代表 真淵勝) 課題番号25245019」の成果の一部である。筆者は、同研究空間班に属して英国の中央-地方関係を財政的に研究した。

#### 【引用文献】

- Byrne, T. (2000) *Local Government In Britain 7<sup>th</sup> edition: Everyone's Guide To How It All Works*. Penguin UK
- CIPFA (2015a) *Public Finance 10/6/2015*
- CIPFA (2015b) *Public Fianance 15/6/2015*
- CIPFA (2012) *Councillors' Guide to Local Government Finance 2012*
- DCLG (2012) *Business Plan DCLG*.
- DCLG (2012) *Business rates retention. Policy statement*
- DCLG (2007) *Local Government Financial Statistics England No. 17 2007*
- HM Treasury (2010) "Spending Review 2010"
- Gibson, A. and Asthtana, S. (2011) "Resource allocation for English local government: a critique of the four-block model". *Journal of the Royal Statistical Society*, 174. Part 3. pp. 529-546
- LGA (2015) *Business rate retention: the story continues*
- LGA (2013) *Rewiring Public Services - Business rate retention-. The story so far*
- 石田晴美 (2006年) 『地方自治体会計改革論－わが国と諸外国及び国際公会計基準との比較－』森山書店
- 稲沢克祐 (2013年) 「英国における「国と地方の協議の場」－地方財政に係る協議の場を中

- 心にー』『都市とガバナンス』Vol. 19、公益財団法人 日本都市センター、27-38頁
- 稲沢克祐（2006年）『英国地方政府会計改革論－NPM改革による政府間関係の変容－』ぎょうせい
- 稲継裕昭（2001年）「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、行政管理研究センター、29-51頁
- 稲田圭祐（2010年）「英国の複数年度予算～制度的変遷と現行制度の評価～」『立法と調査 2010. 6.』、第305号、58-70頁
- 金井利之（1999年）『財政調整の一般理論』東京大学出版会
- 兼村高文（2006年）「英国（イングランド）の財政調整制度について」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書』、自治体国際化協会、203-229頁
- 鎌田司（2013年）「英国連立政権下の地方税財政改革－自治体がビジネス・レイトの50%保持－」『地方税』2013年12月号、2-13頁
- 河合宏一（2007年）「英国の事業者向け固定資産税「ビジネスレイト」について」『地方財政』2007年12月号、地方財務協会、151-166頁
- 北村亘（2009年）『地方財政の行政学的研究』有斐閣
- 醍醐聡（2000年）『自治体財政の会計学』新世社
- 陶山具史（1990年）「英国における非居住用資産レイト制度の改革」『地方税』、第512号17-35頁
- 溝口洋（2003年）「イングランドの地方交付金制度の改革とその影響についての考察（上）」、『地方財政』2003年3月号、地方財務協会、216-238頁