

ロンドン事務所

【「2010年支出見直し」が発表に】 英国

背景

「支出見直し(Spending Review)」は、国の財政状況及び政府の今後の支出計画等について説明する財務省発行の文書であり、財務大臣の主導で策定される。「支出見直し」の内容のうち、特に重要なのは、国の優先事項に即して決定される向こう数年間の政府各省の歳出計画である。

「支出見直し」の策定・発表は、ブレア労働党政権下の1998年に始められ、以降、2001年、2004年、2007年と3年毎に発表されてきた¹。2007年の「包括的支出見直し」は、同年の「予算編成方針(Pre-Budget Report、PBR)」²と統合され、一つの文書として発表された。

2010年5月の総選挙で誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、今年から「予算編成方針」の発表を取り止めるとの方針を明らかにしている。政府は今後、「予算編成方針」の発表に代え、総選挙後に設置された新組織である「予算責任局(Office for Budget Responsibility)」が今年から毎年秋に発表する経済見直しに対する財務相からの公式答弁を公表する方針である。

見直し作業

今回の「支出見直し」の策定に先駆け、政府は、様々な分野の事務事業について見直し作業を実施することを明らかにした。見直し作業の目的は、その結果を「支出見直し」に反映させることであつた。

下記は、「支出見直し」の発表前に明らかにされた一連の見直し作業の結果である。

* 外郭団体

2010年10月14日、フランシス・モード内閣府相が実施した政府の外郭団体(Non-Departmental Public Bodies、NDPBs)等の見直し作業の結果報告書が発表され

¹ 労働党政権下では、「支出見直し」は「包括的支出見直し(Comprehensive Spending Reviews、CSR)」と呼ばれていた。

² 「予算編成方針」とは、毎年春の新年度予算発表に先立ち、国内経済運営の概況と政府施策の方向性を示すこと等を目的として、前労働党政権が毎年秋に発表していた文書である。その他、前回予算発表以降の経済政策の進捗状況、英国の経済成長率見通しの修正なども盛り込まれていた。

た。

見直し作業の対象は、外郭団体のほか、一部の公的企業なども含まれ、計 901 組織に上った。報告書は、このうち 481 組織について、改革を行うべきであると結論付けた。うち 192 組織は今後、単独の公的機関として存続させるべきではなく、◎その機能を政府の省に戻す、◎地方自治体に移管する、◎民間企業または慈善団体等に引き継がせる、◎機能の移管を行わずに組織を廃止する、などの方法で改革を行うべきであるとの判断を示した。また、118 組織を合併によって 57 組織に減らし、171 組織については、存続させるものの、大規模な改革を行うべきであると結論付けた。

残りの組織のうち、40 組織は依然として見直し中であり、現在の形で存続させるべきとの判断が示されたのは 380 組織であった。これら改革が実行されれば、見直し対象となった組織の数は、最終的に 901 から 648 に減ることになる。

既に廃止が発表されていたが、同報告書によって改めて廃止が確認された組織は以下の通りであった。

- ・地域開発公社 (Regional Development Agencies)
- ・監査委員会 (Audit Commission)
- ・ファイアバイ (Firebuy)³
- ・インフラ施設建築申請検討委員会 (Infrastructure Planning Commission)

更に、同報告書で初めて廃止が判明した組織は以下の通りであった。

- ・地域改革アワード助言委員会 (Advisory Panel for the Local Innovation Awards Scheme)
- ・ロンドン・テムズ・ゲートウェイ開発公社 (London Thames Gateway Development Corporation)
- ・全国住宅・建築許可助言ユニット (National Housing and Planning Advice Unit)
- ・全国賃貸人の声 (National Tenant Voice)
- ・イングランド基準委員会 (Standards Board for England)
- ・賃貸人サービス局 (Tenant Services Authority)⁴
- ・美術館・図書館・古文書委員会 (Museums, Libraries and Archives Council)
- ・図書館助言委員会 (Advisory Council on Libraries)
- ・地方部コミュニティ委員会 (Commission for Rural Communities)
- ・統合交通委員会 (Commission for Integrated Transport)

³ イングランドの消防・救急サービスによる消防用機械器具の調達を支援することを目的として、2006 年にコミュニティ・地方自治省が設置した組織。

⁴ 賃貸人サービス局が有する住宅組合 (housing associations) の規制機能は、住宅・コミュニティ庁に移管される。

依然として見直し中とされた組織には、下記が含まれていた。

- ・地域規制改善委員会 (Local Better Regulation Office)
- ・児童コミッショナー事務所 (Office of the Children's Commissioner)
- ・若年者学習庁 (Young People's Learning Agency)
- ・学校のためのパートナーシップ (Partnerships for Schools)
 - ・建築・建造環境委員会 (Commission for Architecture and the Built Environment, Cabi)

同報告書の発表とは別に、文化・メディア・スポーツ省は最近、「建築・建造環境委員会」に対する補助金交付を停止する意向であることを明らかにした。これにより、同委員会が現在の形で存続することは実質上、不可能になった。

外郭団体等に関するこれらの改革は、同報告書発表後の 2010 年 10 月下旬に国会に提出された「公的団体法案 (Public Bodies Bill)」に盛り込まれている。また一部は、今後国会に提出される予定である「教育・地域主義法案 (Education and Localism Bills)」に盛り込まれる見込みである。

* 公的部門職員の年金制度

前労働党政権で労働・年金相などを務めたハットン卿をリーダーとする委員会⁵が現在、財務省の委託で公的部門職員の年金制度の見直し作業を行っており、その中間報告書が 2010 年 10 月 7 日に発表された。

報告書は、公的部門職員の年金制度について、◎高齢化社会の進展、◎高級官僚が過度な恩恵を受けている制度の不公平さ、◎年金積立金の運用・投資に伴うリスクが、制度の受益者である公的部門職員に比べて、一般の納税者により多く移転されていること、◎公的部門職員が支払う年金掛金の額が、実際に受け取る年金受給額の価値を反映していないこと、等の問題点を挙げ、制度改革の必要性を訴えた。同見直し作業の最終報告書は、2011 年度予算の発表前に公表される見込みであり、年金掛金などの点を含む公的部門職員の年金制度改革の土台を提示することになる。

* 行政の効率性

キャメロン首相は 2010 年 8 月、小売大手「アルカディア・グループ (Arcadia Group)」の

⁵ 委員会の名称は、「公的部門の年金制度見直しのための独立委員会 (Independent Public Service Pensions Commission)」である。

オーナーであるフィリップ・グリーン氏に対し、政府による過去 3 年間の支出を見直し、経費削減の可能性について探る調査を委託した。政府からグリーン氏への委託内容は、政府による事務用品等の商品の調達、情報技術 (IT) 関連サービス、出張手配、印刷物の印刷などサービスの調達、不動産の賃貸・購入について見直すことであった。見直し作業は、フランシス・モード内閣府相及びダニー・アレキサンダー主席財務相が監督し、政府職員で構成されるチームと「アルカディア・グループ」のスタッフで構成されるチームによるサポートのもとに行われた。グリーン氏とアルカディア・グループのスタッフのチームは、政府各省の会計記録、商品・サービスの調達契約、不動産賃貸等に関する情報の閲覧を許可された。

2010 年 10 月 11 日に発表された報告書は、政府が保持する支出データについて、誤りが多い、省ごとにデータの質に差があるなどの問題点を指摘した。加えて、商品・サービスの調達を政府で一括して行っていないため、同じ商品またはサービスに対する支払い金額が各省で大幅に異なっていることも指摘した。

グリーン氏による政府の支出見直しとは別に、内閣府に設置されている「効率性・改革グループ (Efficiency and Reform Group, ERG)」が 2010 年 10 月 18 日、同グループによる取り組みの結果、これまでに達成できた政府の支出削減の成果を発表した。「効率性・改革グループ」は、新政権の誕生後間もなく、フランシス・モード内閣府相をリーダーとして設置された。その目的は、商品・サービスの調達、広告・マーケティング、コンサルティング、情報技術等の分野において、政府各省及び各省に関連する外郭団体の支出削減を支援することである。

同グループが明らかにしたこれまでの成果は以下の通りである。

- ・「効率性・改革グループ」は、外郭団体が商品・サービスの調達等を目的として外部組織と新たに締結する契約のうち、支払額が 1 億ポンドを超えるものは全て、外郭団体が単独で締結を決定せず、関連する省が承認するよう指示した。また、政府各省が外部組織に委託している情報通信技術 (ICT) 関連の 300 以上のプロジェクトを見直した。更に現在、各省と協力のうへ、支払額が 10 億ポンドを超える契約の停止または規模縮小に向けて尽力しているところである。

- ・「効率性・改革グループ」は、各省に対し、新たなオフィススペースの購入及び賃貸契約の更新を一時的に停止するよう指示した。その結果、各省は現在までに、計 20 ヶ所の建物から退去しており、今年だけで、家賃への支出を 1800 万ポンド削減することができる見込みである。

- ・「効率性・改革グループ」は、各省に対し、職員の新規雇用の凍結を指示した。その結果、各省での正規職員の雇用が、昨年同期比で推定 75% 減少した。

・「効率性・改革グループ」は、各省に対し、臨時職員、派遣職員の数を削減するよう指示した。最新の調査によると、各省の臨時職員、派遣職員の数は、既に推定で30%減少している。

・「効率性・改革グループ」は、各省に対し、必ずしも必要ではないと考えられるマーケティング及び広告への支出を全て取り止めるよう指示した。その結果、各省による今年6～8月のマーケティング及び広告への支出は、昨年比で27%減少した。

・「効率性・改革グループ」は、各省に対し、2万ポンドを超える支出は全て大臣及び政務次官の許可を必要とするとの新たな規則を導入するよう指示した。以降、政府各省による支出総額は、昨年同期比で1億ポンド以上減少した。

・「効率性・改革グループ」は、政府の商品・サービスの調達先である業者との契約の再交渉の作業を迅速に進めている。交渉が終了し、これら調達先と新たな契約を締結できれば、今年だけで8億ポンド以上の経費を削減できる見込みである。

* 警察業務

内務省は2010年7月、政府の警察改革案について一般市民や専門家等に意見を求めることを目的として、「21世紀における警察業務(Policing in the 21st Century)」と題する文書を発表した。同文書には、公安委員会を廃止し、各警察組織で、警察業務の監視、優先事項の決定などに責任を有する新たなポストを創設し、住民の直接選挙で選出された者を配置するとの案などが盛り込まれていた⁶。また、「全国警察改善庁(National Police Improvement Agency)」、「重大犯罪・組織犯罪庁(Serious and Organised Crime Agency)」、「児童虐待・オンライン保護センター(Child Exploitation and Online Protection Centre)」に代わる組織として、「全国犯罪対策庁(National Crime Agency)」を新設するとの案も含まれていた。

* 衛生・安全

キャメロン首相は2010年6月、サッチャー政権下で貿易・産業相などを務めたヤング卿⁷に対し、職場、学校、地域などにおける衛生・安全(ヘルス・アンド・セーフティー)に関する法律の適用について見直し作業を依頼した。見直し作業の結果は2010年10月15

⁶ 政府は、現在のところ、この新たなポストを「警視総監(commissioner)」との名称で呼んでいるが、役職名は今後、変更される可能性がある。

⁷ ヤング卿は、1984～1989年まで、無所任相(Minister without Portfolio)、雇用相、貿易・産業相を歴任した。

日、「常識と安全の共有(Common Sense, Common Safety)」と題する報告書として、内閣府から発表された。

同報告書に盛り込まれた提案は以下の通りであった。

- ・地方自治体の衛生・安全担当職員は、衛生・安全上の理由により地域のイベントの開催を禁止する場合、禁止の理由を書面により示す。

- ・地方自治体の衛生・安全担当職員が、衛生・安全上の理由により地域のイベントの開催を禁止した場合、住民がその決定に異議を申し立て、必要ならば、イベントの開催禁止によって被った損失に対する賠償金を自治体から受け取ることができる仕組みを構築する。また、住民からの異議申し立ての有無に関わらず、自治体は、衛生・安全上の理由により地域のイベントが禁止された全ての件について内部調査を行う。

- ・衛生・安全上の理由により地域のイベントの開催が禁止され、住民がその決定を不当であると感じる場合、住民が、「地方自治体オンブズマン」に苦情を申し出ることを可能にする。その場合、2週間以内にイベントの開催禁止の決定が破棄されることを可能にするよう、「地方自治体オンブズマン」は、苦情に迅速に対応する。

決定が破棄されても、既にイベントの開催が不可能になった場合で、それが適切と考えられる場合、イベントの開催禁止によって被った損失に対する賠償金を住民に支払うよう、「地方自治体オンブズマン」が自治体に指示することを可能にする。「地方自治体オンブズマン」の権限強化が必要であると考えられる場合は、それを目的とした法律の制定を検討する。

- ・各地方自治体で、食品の安全担当部署と衛生・安全担当部署を統合する。

- ・食品基準局(FSA)が実施する「食品衛生度評価スキーム(Food Hygiene Rating Scheme)」への地方自治体の参加を義務付ける。同スキームでは、食品販売業者またはレストラン等の衛生度が0～5までの6段階で評価され、その結果が、分かりやすい統一されたフォーマットで、インターネット上で公開される。

- ・食品販売店、レストラン等の衛生度の審査・認証機関として「英国認証機関認定審議会(UKAS)」から認定されている民間の組織に対し、自治体がこれらの業務を委託することを可能にする。それにより、自治体が、衛生度の低い食品販売店、レストラン等への対応に集中することを可能にする。

・警察官及び消防士は、業務遂行中、人命救出等を目的として自らの命を危険にさらした場合、衛生・安全関連法に基づく警察の捜査または起訴の対象となるべきではない。そうした事態を避けるため、衛生・安全庁(HSE)、警察署長協会(ACPO)及び公訴局は、更なるガイダンスの策定を検討するべきである。

・学校またはそれに類似する機関による遠足または修学旅行の実施に必要とされる手続きを簡略化する。

・児童による学校の課外活動への参加に関する親または保護者の承諾書について、一枚で在学中に児童が参加する全ての課外活動をカバーする共通の承諾書を導入する。

・学校の教室について教師が行うリスク・アセスメント⁸の手順を簡素化する。

* 高等教育財政

石油大手 BP の元最高責任者であるブラウン卿が、ビジネス・改革・技術省の委託で実施していたイングランドの高等教育財政に関する見直し作業の結果報告書が、2010 年 10 月 12 日に発表された。

報告書の主たる提言は、現在は年間 3290 ポンドに設定されているイングランドの大学授業料の上限を撤廃し、大学が自由に授業料を設定することを可能にするというものであった。また、卒業後の大学授業料の返済に関する規定は緩和し、現行制度では年間所得が 1 万 5000 ポンドに達した時点から返済を開始すると規定されているところ、同 2 万 1000 ポンドに達した時点から開始することを提案した⁹。

更に、大学生を対象として政府が提供する生活費支援ローン(年間 3750 ポンド)について、出身家庭の所得に基づいた制限を撤廃し、全ての大学生による利用を可能にすること、年間所得が 6 万ポンド以下の家庭出身の学生に対し、地方自治体による奨学金(年間最高 3250 ポンドまで)の受給権利を与えることなども提案した。

政府は 2010 年 11 月上旬、ブラウン卿の提案に基づいたイングランドの高等教育財政の改革案を発表し、大学授業料の上限を年間 9000 ポンドに引き上げる方針であることを

⁸ 教室のリスク・アセスメントは、教室内での生徒及び職員の安全確保を目的として、教室内にある様々な危険性を特定し、リスクの低減を図ることを目的としている。具体的には、床が滑りやすい状態になっていないか、電気のコードに足が引っ掛かりやすい状態になっていないか、暖房機の使用時、表面が熱くなり過ぎ、火傷の危険性がないか等の点を調べる。

⁹ 英国では、殆どの大学生は、大学授業料を前払いせず、政府からローンの形で借り受け、卒業後、収入が一定以上に達した時点から、長期間にわたって返済する。但し、授業料が免除されているスコットランドの大学に通うスコットランド出身の大学生は除く。

明らかにした。

「2010年支出見直し」

オズボーン財務相は2010年10月20日、「2010年支出見直し」を発表した。今回の「支出見直し」は、2011年度から2014年度までの4年間でカバーしている¹⁰。「2010年支出見直し」の内容のうち、地方財政に関わるものは下記の通りであった。

- ・中央政府から地方自治体に交付される補助金は、2011～2014年度の4年間で、実質ベースで28%削減する。
- ・これは、自治体への補助金が、実質ベースで毎年平均およそ7%削減されることを意味する。4年間のうち、特に最初の1年の削減率が大幅に高く設定されている。
- ・公立小中学校向け予算は、2011～2014年度の4年間、実質ベースで毎年0.1%引き上げられる。
- ・自治体が提供する高齢者・障害者ケアサービス向けに追加支出を行う。追加支出額は、2011年度が5億3000万ポンドで、2013年度には10億ポンドに引き上げられる。更に、高齢者・障害者ケアサービスの提供における国民医療制度(NHS)と地方自治体の協働を支援することを目的として、NHSに10億ポンドを追加投資する。
- ・インフラ設備建設を目的とした各省から地方自治体への支出は2011～2014年度の4年間で約45%削減される(インフラ設備建設を目的とした支出の公共部門全体での同4年間の削減率は29%である)。
- ・2011年4月より、イングランド内の16地域において、「コミュニティ予算(Community Budgets)」を試験的に実施する。2013年より、イングランド内の全地域における「コミュニティ予算」の実施を目指す¹¹。

¹⁰ 現政権は、現在国会で審議中の「2010～11年国会会期固定化法案(Fixed-term Parliaments Bill 2010-11)」に、国会の会期を5年で固定するとの案を盛り込んでおり、同法案が成立すれば、現在の国会の会期は2015年まで続くことになる。つまり、「2010年支出見直し」は、政府の見込み通りに国会の会期固定制が導入されると想定した場合の次期総選挙までの期間をほぼ全てカバーしている。

¹¹ 「コミュニティ予算」とは、地域(単一の自治体の管轄地域のみ)に限定されないが、政府の各省から地域の自治体及びその他の公的組織に投入される資金をプールし、自らの裁量で、地域の問題のある家庭への介入に使うという仕組みである。前労働党政権のプログラム「トータル・プレース(Total Place)」を継承したスキームであるが、「トータル・プレース」より参加する公的機関の数が少なく、規模はより小さい。

- ・2011年度より、年間70億ポンドに上る地方自治体向け補助金の使途制限を撤廃する。

- ・2011年度にカウンシル・タックスの税率を凍結したイングランドの自治体の税収減の補填に7億ポンドを充てる。同年度にカウンシル・タックスの税率を凍結した自治体は、同年度のみならず、2014年度までの4年間にわたって、同7億ポンドの中から補助金の交付を受ける¹²。

その他にも、「2010年支出見直し」には下記のような内容が盛り込まれていた。

- ・地方自治体の新たな資金調達方法として、「増加税収財源措置 (Tax Increment Financing、TIF)」を導入する。TIFとは、地域開発等のプロジェクトにおいて、開発後に見込まれる固定資産税、事業税等の税収増を担保に資金を借り受け、プロジェクトの資金調達を行う方法であり、米国の自治体で幅広く利用されている。英国で導入される場合は、開発後に見込まれるビジネス・レイトの税収増を担保に資金を借り受けることになる。

- ・義務教育修了後もフルタイムの学生として学業を継続する16～19歳の低・中所得家庭出身の学生に対する補助金である「教育補助手当 (EMA)」を廃止する。

- ・国民年金の受給開始年齢を65歳から66歳に引き上げる時期を、前政権の計画より早めて2020年からとする。

- ・ロンドンを横断する新鉄道「クロスレール」の建設を続行する。また、既に計画されているその他の鉄道及び道路の建設計画を実行する。

なお、「2010年支出見直し」は、イングランド以外の地方(スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)への補助金算定方式である「バーネット・フォーミュラ」には触れておらず、「バーネット・フォーミュラ」に関する変更は当面、行われたいものと思われる。

【連立政権の福祉制度改革について】 英国

財務省は2010年10月、福祉サービス提供における地方自治体の役割強化を含め、

¹² 政府が今年6月に発表した緊急予算には、政府がイングランドの自治体と協力して、2011年度のカウンシル・タックスの税率凍結を目指す旨が記されていた。

福祉制度の抜本的な改革を行うことを明らかにした。

ジョージ・オズボーン財務相が発表した福祉制度改革案の柱は次の2つであった。

- ・一世帯あたりの福祉手当受給総額に上限を設け、世帯構成員に就労している者がいる一世帯あたりの平均収入(税引き後)の額を超えないものとする(英国の一世帯あたりの平均収入は、2013年に週500ポンドに達すると推定されている)。
- ・世帯構成員のうち最低でも一人が所得税の「高税率(Higher rate)」または「追加税率(Additional rate)」の適用対象となっている世帯を、児童手当(Child Benefit)の支給対象から外す¹³。

これらの改革は2013年より実施される。英国の福祉手当には、所得の大小に関係なく支給するとの原則に基づいた「ユニバーサル・ベネフィット(universal benefits)」と呼ばれる手当があり、児童手当もその一つである。しかし、児童手当の支給対象制限は、この「ユニバーサル・ベネフィット」の原則が崩れることを意味する。

一世帯あたりの福祉手当受給総額に対する上限は、世帯構成員に「障害者生活支援手当(Disability Living Allowance)」または戦争未亡人を対象とした手当の受給者がいる世帯、及び就労している者がいる世帯で、「就労税控除(working tax credit)」の対象となっている世帯には適用されない。

上限は、下記の福祉手当の受給額の合計額に適用される。

- ・所得・資産額に応じて支給される福祉手当で、主たる収入に代わる手当(求職者手当、所得支援手当、雇用支援手当)
- ・上記以外の所得・資産額に応じて支給される福祉手当(住宅手当、カウンスル・タックス手当など)
- ・児童手当及び育児税控除
- ・その他の福祉手当(介護人手当、労働災害手当など)

国または地方自治体からの一回限りの給付金、また「社会基金」制度を利用した資金借り入れ、学校給食の給食費免除などの現金支給以外の形での手当は、受給額の計

¹³ 英国の所得税は、「基礎税率(Basic rate)」が20%、「高税率(Higher rate)」が40%に設定されている。2010年度より、一時的な措置として、年収が15万ポンドを超える納税者には、「追加税率(Additional rate)」として50%の所得税が課税されている。

算に含まれない¹⁴。

上限の超過を防ぐのは地方自治体の責任である。地方自治体は、住宅手当の全ての新規及び既存の受給者について、福祉手当の受給総額を調べ、上限を超えるケースがあった場合、住宅手当支給額を削減することによって、上限の超過を防ぐ。

福祉手当受給額への上限設定措置は、政府が今後国会に提出する「福祉改革法案 (Welfare Reform Bill)」に盛り込まれ、立法化される見込みである。2010年10月20日に発表された「支出見直し (Spending Review)」では、資金調達の方法を含め、同措置の実施計画の詳細が明らかにされた。

所得に応じた児童手当の支給対象制限は、歳入・関税庁 (HM Revenue and Customs) が、所得税の源泉課税システム (PAYE) 及び確定申告のシステムを利用して実施することになる。

現在、児童手当は、対象世帯の97%に相当する780万世帯に支給されており、受給世帯の子供の数は計1360万人に上る。このうち、世帯構成員の最低でも一人が所得税の「高税率」の適用対象となっている世帯は計120万世帯に上り、政府は、支給対象の制限によって、福祉への支出を年間約10億ポンド削減できると試算している(つまり、支給対象制限後も、子供を持つ世帯の多くは、現在と同額の児童手当を受給できる見込みである)。児童手当の現在の支給額は、1人目の子供に対して週20ポンド30ペンス、2人目以降は週13ポンド40ペンスである。

児童手当の支給対象制限は、次の「財政法案」¹⁵に盛り込まれ、立法化される見込みである。また、やはり2010年10月発表の「支出見直し」で、同措置の実施方法の詳細が明らかにされている。

* * *

現在の英国の福祉制度は、経済学者ウィリアム・ベヴァリッジの構想に基づいて第二次世界大戦後に創設されて以降、現在まで、断片的な改革しか行われてこなかった¹⁶。

¹⁴ 「社会基金 (social fund)」とは、低所得者を対象に、突発的事態の発生時などに要する資金を融資または給付する公的制度である。

¹⁵ 「財政法案 (Finance Bill)」とは、毎年春の予算発表後に国会に提出される法案で、税制、財政関連の法改正及び新たな規定の制定を目的としている。

¹⁶ 1942年、経済学者ウィリアム・ベヴァリッジによる政府委託の報告書が発表され、英国の社会保障制度に関する提案を行った。戦後の労働党政権は、同報告書の提案を制度化し、「ゆりかごから墓場まで」との言葉で形容された充実した福祉国家を形成した。前述の、所得の大小に関係なく福祉手当を支給するという「ユニバーサル・ベネフィット」の原則は、ベヴァリッジ報告書で提案されたものだった。

しかし、政府は今後、現政権の福祉制度改革で指揮役を担っているイアン・ダンカン・スミス労働・年金相の構想に基づき、既存の福祉手当の多くを統合した「ユニバーサル・クレジット(Universal Credit)」と呼ばれる新たな仕組みを創設する意向である。

「ユニバーサル・クレジット」の創設の目的の一つは、福祉手当制度の合理化である。もう一つの目的は、仕事に就かず、福祉に依存して生活する場合の福祉手当の受給額と、就労した場合の賃金収入がほとんど変わらない、または福祉に頼って暮らす方が実入りが良い場合が少なくないことが、失業者の勤労意欲を削いでいる現状を是正することである。

上記で述べたように、「ユニバーサル・クレジット」の導入により、福祉制度は、合理的で分かりやすいシステムに刷新されることになる。現行制度では、福祉手当を受給しながら就労し、就労による所得が福祉手当受給額を超えた場合に福祉手当受給額が減額される割合(benefit withdrawal rates)は、手当の種類によって異なるが、「ユニバーサル・クレジット」の制度では、全ての手当が同じ割合で減額されることになる。現行の福祉手当及び税控除制度から「ユニバーサル・クレジット」制度への移行は、2013年から開始され、2015年に実施される予定である総選挙をまたいで、次期国会会期終了までに完了する計画である。

政府は、「ユニバーサル・クレジット」制度導入による利点を下記のように挙げている。

- ・失業者の勤労意欲を高める。その方法は、福祉手当を受給しながら就労し、収入が一定レベルを超えた場合、福祉手当受給額から同額が差し引かれずに得ることができる所得の範囲(earnings disregards)を拡大すること¹⁷、福祉手当を受給しながら就労し、就労による所得が福祉手当受給額を超えた場合、福祉手当受給額が減額される割合を引き下げ、かつ全ての手当に同じ割合を適用することにより実行する。
- ・新規失業者への福祉手当の支給開始、新規就労者の福祉手当受給額の減額を円滑に行うことを可能にする。
- ・ワーキングプア人口を削減する。
- ・福祉制度を合理化し、利用者にとって分かりやすく、行政側にとっては、より容易に、より少ない経費で運用できるシステムを構築することができる。

¹⁷ 英国の現行制度では、福祉手当を受給しながら就労し、収入が一定レベルを超えた場合、福祉手当受給額から同額が差し引かれずに得ることができる所得の範囲は、独身者は週 5 ポンド、カップルまたは夫婦は週 10 ポンドと規定されている。例えば、週 300 ポンドの福祉手当を受給している独身者が、週 250 ポンドの収入を得ることができる仕事に就いた場合、250 ポンドから 5 ポンドを引いた 245 ポンドが福祉手当受給額から差し引かれることになる。

- ・福祉手当の不正受給及び支給ミスを削減する。

政府はまた 2010 年 10 月初旬、サッチャー保守党政権下で実施されていた失業者の起業支援制度である「新規開業促進制度(Enterprise Allowance Scheme)」を再び実施することを明らかにした。同制度は、起業を望む失業者に対し、新規事業立ち上げの支援金として、最高 6 ヶ月間、本人の福祉手当受給額と同額を毎週支給するという仕組みである。同制度は、サッチャー政権下で実施された際、特に芸術分野で数多くの起業家に事業開始のきっかけを与えたことで知られている。ダンカン・スミス労働・年金相は、同制度の再開によって、来年だけでおよそ 1 万の小規模企業が新たに設置されるとの見通しを明らかにしている。

政府の福祉制度改革案は、労働・年金省が今年 7 月に発表した緑書「21 世紀の福祉(21st Century Welfare)」で明らかにされ、専門家などを対象にした意見集約作業が行われていた。更に 11 月には、「ユニバーサル・クレジット：機能する福祉制度(Universal Credit: Welfare That Works)」と題する白書が発表され、更なる詳細が明らかにされた。白書の内容は、「福祉制度改革法案(Welfare Reform Bill)」¹⁸として、来年にも国会に提出される見込みである。また、オズボーン財務相とダンカン・スミス労働・年金相は共に、今年 10 月初旬にバーミンガム市で開催された保守党の党大会で行った演説で、連立政権の福祉制度改革案について述べていた。

【英国の地方自治体による業務外部委託の動きが活発化】 英国

英国では、ロンドン北部のバーネット区が昨年、経費削減を目的とした新たな公共サービス提供の方法を採用し、大きなニュースとなった。同区が採用した方法とは、全ての住民に提供される基本的なサービスを減らし、それ以上のサービスの利用に対しては料金を課すというものであり、格安航空会社「イージージェット(easyJet)」の業務方式を基にしていることから、「イージーカウンスル」との通称で呼ばれている。

バーネット区に続き、自治体による公共サービス提供の新たな形を提示しようとしているのが、イングランド東部サフォーク県(Suffolk)である。バーネット区と同様、保守党が支配政党となっているサフォーク県の県議会は 2010 年 9 月、同県の公共サービス提供に関する新たな方針を掲げた文書である「新戦略構想(New Strategic Direction)」を承認した。この結果、サフォーク県は今後、同文書の方針に沿って、ほとんど全ての公共サービスを外部組織に委託することになる見込みである。県職員の規模は、現在の 2 万 7000

¹⁸ 福祉手当受給総額への上限設定案を提案する法案と同じ法案である。

人から大幅に縮小され、業務の外部委託を担う数百人のみが残ることになると考えられている。サフォーク県の予算規模は年間 11 億ポンドに上るが、公共サービスの外部委託によって、30%の経費削減を達成できることを期待している。

県議会の承認を受け、サフォーク県の幹部は今後、公共サービスの外部委託に対する住民の意見聴取等を行う見込みである。同県リーダーのジェレミー・ペンブロック氏は、この件について、次のようにコメントしている。

「今回の決定は、英国の財政赤字が拡大しており、連立政権が赤字削減と行政の規模・権限縮小を最優先課題としていることを念頭に置いて下されたものである。政府は、より小さい政府とより大きな社会を求めており、我々はそうした変化に対応している」

「新戦略構想」の方針は、下記の 3 つのテーマに基づいている。

- a) 地域民主主義を支え、強化する。
- b) 住民の需要により的確に応え、より費用効果の高い公共サービスの提供を可能にし、奨励する。その方法は、公共サービス提供者としての役割から手を引き、様々な組織による公共サービスの提供を奨励し、地方自治体の予算配分の決定権を、地域住民と地域コミュニティに一部委譲することである。¹⁹
- c) 地域との協働によって、あらゆる場面における地域の回復力を高めると共に、地域住民が、自身のニーズに自らより積極的に対応すること、自身の生活をよりコントロールできる能力を高めることを可能にする。

サフォーク県議会が承認した「新戦略構想」には、次の 2 つの内容が盛り込まれていた。

・県の支出を 30%削減しながら、外部組織との協働及び地域コミュニティの権限強化によって公共サービスを変革するという「新戦略構想」の方針に基づき、サフォーク県の役割を、公共サービスの委託者へと転換する(公共サービスの提供者としての役割は大幅に減少させ、公共サービス提供に関する戦略策定組織としての役割に重点を置く)。

・サフォーク県の役割を再形成するための行政モデルを更に発展・構築させる。その目的は、公共サービスの提供者としての役割から手を引くこと、行政組織としての

¹⁹ 英語では、自治体が業務の外部委託を行うことを「divest」との単語で表現することがある。「divest」は動詞で、名詞形は「divestment」である。「divest」及び「divestment」にはもともと、「奪う」「剥奪する」という意味のほか、企業が資産や子会社を売却するという意味がある。

県の規模を縮小し、支出を削減すること、規制の緩和、サフォーク県民が自らの生活をよりコントロールできるよう、地域の権限を強化することである。

「新戦略構想」は、同県の新たな方針について、国の現在の財政状況及び地方財政に対するその影響に対応できる施策であると述べている。また、地域主義の実践、「大きな社会 (Big Society)」の創設といった連立政権の主要政策と理念が一致しているのみならず、高齢化と人口増加というサフォーク県が今後直面する問題に対処することを可能にするとも述べている²⁰。

更に、同文書では、同県の全ての県議会議員が、外部委託された公共サービスを監督し、民主主義的な説明責任が果たされていることを確認する役割を与えられるとの見込みが示されている。それによって、県議会議員は、「地域におけるリーダーシップ (leadership of place)」、「耐乏の時代における政治 (politics of austerity)」といった概念を実践できると記されている²¹。

同文書は更に、サフォーク県は今後、「戦略的自治体 (strategic council)」として、下記のような機能を果たすことになると説明している。

- ・地方自治体の予算の使途決定権の一部を含む意思決定権を地域に委譲することにより、地域コミュニティが自身のニーズに自ら対処することを可能にする。
- ・強固な政治的ガバナンスとリーダーシップを発揮する。
- ・優先課題及び資金調達に関する決定を含めたサフォーク県の将来に関する戦略的意思決定を行う。
- ・サフォーク県が今後の経済成長に必要とする投資を獲得できるよう、中央政府による決定に影響を与える。
- ・住民が自身のニーズに自ら対処できるよう支援を行う。この役割は、自身のニーズに対処するために必要と思われる情報を明確な形で提供することなどによって果たされる。また、高齢者及び障害者に対しては、「パーソナル・バジェット」の利用を促進する

²⁰ 連立政権の政策「大きな社会」については、2010年8月の月例報告書を参照。

²¹ 「地域におけるリーダーシップ」は、自治体のリーダー及び地方議員は、地域で指導力を発揮し、地域住民を率いる存在であるべきであるという考え方である。「耐乏の時代における政治」とは、財政難で支出削減が急務とされる情勢に対応した政治、政治家のあり方を指して使われる言葉である。

ことによって支援を行う²²。

・これまで公的機関が公共サービスとして提供していた業務分野への民間企業の参入、競争を支援する。

サフォーク県による公共サービスの外部委託の方法には様々な形態が想定されている。例えば、民間企業または相互扶助組織 (mutuals)、慈善団体、「コミュニティ利益会社 (CIC)」²³への委託のほか、サフォーク県の職員が、県の特定の業務部門を買収し、独立の組織として、当該部門が提供していた公共サービスを引き継ぐ(マネジメント・バイアウト)という方法もある。しかし、選択肢はこれらに限定されず、他の方法も考えられる。「新戦略構想」は、サフォーク県が模範とすることができるベスト・プラクティスとして、これまでに他の自治体を実施した業務の外部委託の例を多数紹介している。サフォーク県は、2011年4月から業務の外部委託を開始し、最高3年かけて全てのプロセスを終了させる見込みである。

しかし、地方自治の研究者などは、30%の支出削減が達成できるというサフォーク県の見込みに対し、懐疑的な見方を示している。これらの研究者らは、過去の例から、自治体による業務の外部委託は、ごみ収集等の提供が比較的容易な公共サービスにおいては成功するが、例えば福祉サービスの委託など、複雑な契約の締結を必要とするものは、期待されるような業務効率化と経費削減が達成できないばかりか、委託先にとっても、多くの利益をもたらすうまみのある仕事ではないと指摘している。ブリストル大学付属の「市場・公的組織研究センター」のポール・グラウト教授は、サフォーク県の件に関して、「自治体の業務で、外部に委託することが絶対に不可能なものは非常に多い」とコメントしている。また、地方自治体職員が加入する労働組合は、大規模な人員削減につながるとの理由から、サフォーク県の計画に対し、強い反対の声を上げている。

その一方で、サフォーク県の試みは、特に保守党が支配政党となっている他の自治体から高い関心を集めており、これらの自治体の一部には、同様に公共サービスの外部委託を進めようとする動きもみられている。

²²「パーソナル・バジェット」とは、高齢者または障害者を対象としたケアサービスの提供の方式である。高齢者または障害者サービスの提供に要する費用を、サービス受給者に直接現金で支給し、その用途を受給者本人に決定させるという方法である。

²³「コミュニティ利益会社 (CIC)」とは、「2004年企業 (監査、調査、地域企業) 法 (Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)」の施行で設置が可能になった企業の一形態である。CICとして会社登記するためには、その活動がコミュニティへの利益提供にあると判断されることが必要とされる。慈善団体のように税制面での優遇措置は受けない。

イングランド南東部のブライトン・アンド・ホーブ市は、「インテリジェント・コミッショニング (intelligent commissioning)」と呼ばれる公共サービスの外部委託のモデルを導入する計画であり、現在、同計画について、一般市民等を対象にした意見集約作業を行っている。この計画が実施されれば、同市は、複数の公共サービス担当部門を廃止し、代わりに「戦略的業務外部委託ユニット (Strategic Commissioning Unit)」を設置するという大規模な組織再編を実行することになる。「戦略的業務外部委託ユニット」の役割は、実際の公共サービス提供を担う「サービス提供ユニット (delivery units)」の業務を監視することである。「サービス提供ユニット」は、公共サービスの業務分野ごとに設置され、各ユニットの職員の編成は、同市の職員及び外部組織の職員の混合、または外部組織の職員のみ、或いは同市職員のみの方がより効率的であると考えられる場合は、同市の職員のみとなる可能性もある。外部組織については、同市はボランティア部門の組織を活用したい考えである。計画は当初、同市議会の全ての党の支持を得ていたが、緑の党はその後、賛成から反対へと立場を変えている。緑の党は、自治体業務の外部委託そのものに反対しており、計画が実行されれば、同市の公共サービスに、選挙で選ばれた市議会議員による民主主義的なコントロールが及ばなくなると主張している。

更に、イングランド南東部ケント県の県議会は2010年10月、「ケント県の野心的なステップ (Bold Steps for Kent)」と呼ばれる同県の新たな施策を承認した。同施策は、ケント県が直接提供する公共サービスを大幅に減らすことを狙いとしており、県職員が、マネジメント・バイアウトを実施するか、または協同組合 (co-operatives) や相互扶助組織を設置し、ケント県による業務委託先選定のための入札に参加することを提案している。更に、将来的には、職員が設置したこれら組織が、ケント県のみならず、他の自治体の業務を請け負うことを提案している。

【循環経済及び廃棄物処理法】の改正案には地方自治体が反発】ドイツ

ドイツ連邦政府は、「循環経済の促進及び廃棄物の環境に適合した処分の確保に関する法律」を1994年に制定し、1996年に施行した。当法律に定められた基準に基づき、ドイツでは企業、市民、行政はごみを出さないため、あるいはリサイクルや再利用を促すための多様な仕組みが設けられている。法律制定については、1975年のEU廃棄物枠組み指令など、EU指令の影響があり、その後、法律は何度も改正され、現在に至っている。

2008年に新たなEU廃棄物指令が公布され、加盟国では自国の法制に取り入れる動きが進んでいる。ドイツにおいても、「循環経済及び廃棄物法」の大幅な改正に取り組み、法案が現在審議されている。これにより重要な変更が導入されることとなる予定であるが、その主な改正部分は以下の通りである。

- ① EU 内での廃棄物に関する概念を統合するための法律の適用範囲の変更；廃棄物・副産物の概念の変更；廃棄物でなくなる時点の定義；再利用及び最終処理の定義。
- ② 廃棄物体系（順序）を現行の 3 段階から 5 段階にする。
 - ア) ごみを排出しない(回避)
 - イ) 再利用の準備過程(廃棄物化を避けるため、資源をそのまま同目的で再利用可能にする)
 - ウ) リサイクル過程により、廃棄物から再利用可能な資源を取り出す
 - エ) その他の資源利用手段として、エネルギー源として利用する
 - オ) 最終処理
- ③ リサイクルおよび再利用のための数値目標の設定：2020 年から家庭ごみは 65%、建築・取り壊し廃棄物は 80%のリサイクル率とする。
- ④ 有機系廃棄物を 2015 年から全国で分別収集。
- ⑤ 包装物と非包装物の共同収集制度の全国的導入。
- ⑥ 民間企業がより簡単に廃棄物収集や処理に参加できる制度の構築。
- ⑦ 危険性を伴わない廃棄物運搬については、今までの許可制を報告制に変える。
- ⑧ 連邦政府は、2013 年までに包括的な廃棄物戦略計画を作成する義務を負う。

法案は現在検討の段階であり、利害関係者や各省庁の意見を最終的に聞いている段階である。地方自治体の代表 3 団体(ドイツ都市会議、ドイツ市町村連盟、ドイツ郡会議)からは、法案の一部に対して強い反対意見が出されている。民間企業による廃棄物収集制度を簡素化することについて、地方自治体は懸念を表明している。法案では、民間企業によるごみ収集は、地方自治体の廃棄物処理機能及び自治体から委託を受けている業者の機能、並びにデポジット制度を運営する団体の機能の支障となることを避けなければならないこととされているが、民間企業のごみ収集、特に分別された資源ごみの収集を自由化するという事は、結果として地方自治体の公的廃棄物収集・処理制度に悪影響を与えかねないと地方自治体代表組織は見ている。民間組織(企業と非営利団体双方)にとってより自由な活動が可能になれば、収集が容易で、資源を得やすい区域に民間組織が殺到することとなるので、不便で、利益をあげにくい区域だけが地方自治体に残されるおそれがある。つまり、企業利益が上げられない地域には地方自治体がサービス提供者となり、自治体直営の廃棄物業者や自治体から委託されている業者には、利益が入らなくなる。すなわち、今までは一部の業務から利益を上げ、赤字の業務と合わせることで、住民に直接請求する廃棄物処理料金を低く設定することができたが、資源ごみ収集機能だけが民間企業に移り、その利益が地方自治体に全く入らなくなれば、結果として市民の負担が重くなる。つまり、法律で予定されている公的機関と民間企業による「ごみ収集の二重構造」の負担は、最終的には市民にのしかかることになるとい

う批判だ。

地方自治体代表団体はまた、全国一律の有機系廃棄物の分別収集制度にも反対している。すべての地方自治体の区域を対象として、有機系廃棄物を他の廃棄物から分別収集する制度は有意義ではないし、特に農村部では効果が低い。自分の地域に最も適切な制度の判断は、地域と住民を一番よく知っている地方自治体に任せるべきであると代表団体は主張している。

最後に、現在の法案には明確な規制が設けられていないため、民間企業は、地方自治体が運営する廃棄物収集・処理制度から離脱し、自ら別の制度を設立することも考えられる。地方自治体が、民間企業からの廃棄物も計算に入れて、大規模な焼却炉等を建設した場合、制度から離脱があると、施設のオーバーキャパシティーによって、運営経費が高騰する可能性がある。つまり、ここにも住民に今以上の負担がかかる危険性があるため、このような不都合が残らないよう法案を修正することが要求されている。

参照

Der Städtetag im Internet, Pressemitteilung 22.9.2010, ‘Kommunen wenden sich gegen Rosinenpicken bei Entsorgung und warnen vor steigenden Abfallgebühren’:

<http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressediens/artikel/2010/09/22/00735/index.html>

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ‘Novelle Kreislaufwirtschaftsgesetz’;

<http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/45401.php>

Bayerisches Landesamt für Umwelt, Infozentrum UmweltWirtschaft, ‘Entwurf zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts’:

http://www.izu.bayern.de/aktuelles/detail_aktuelles.php?pid=01010101001769

ブランデンブルク州と同州市町村連盟の共同電子政府事業が優秀賞を受賞】ドイツ

1995年から2005年の約10年間、電子自治体はドイツで高い知名度を誇ってきた。最近では地方自治体レベルでの市民の生活に直接かかわる新しい事業が少なくなってきたが、行政内の様々な分野で、依然として数多くの事業が進められている。住民対象・参加型の事業でも、減少したとはいえ、ヨーロッパ他国の先進事例に比肩し得る優れたものが存在する。

2000年から電子政府を対象としたコンペが毎年実施され、今年で10年目を迎えた。連邦内務大臣が後援者となり、民間コンサルティング業者2社(BearingPoint及びCISCO)が主催する。コンペには、以下の4つのカテゴリーがあり、それぞれ優秀事業が表彰される。

- ① 連邦行政における最優秀事業

- ② ドイツ行政全般における最優秀事業
- ③ 電子政府のためのインターネット建築のための最優秀事業
- ④ 社会的な課題の解決策としての最優秀電子政府事業

今年には特別にさらに3つの分野で賞が設けられている。

- ① 10年間のコンペ受賞事業のうちで最も持続性の高かった事業賞
- ② インターネット上の投票で決定される大衆人気賞
- ③ 個人に授与される賞:新しく導入された IC カード身分証明書の新たな利用可能性に対するアイデア;ブロードバンドの新たな行政事業利用のためのアイデア;公共機関が保管するデータを利用するためのアイデア

第4のカテゴリーには、直接市民とその他の公共サービス利用者と直接結びつく事業も入るので、地方自治体関連事業の応募が少なくない。今年はこのカテゴリーの受賞事業は、ブランデンブルク州と同州市町村連盟の共同事業である。「Maerkerメルカー」²⁴と名づけられた仕組みである。この事業では、参加する市町村の住民は、住んでいる地域についての迅速な通報制度が可能となった。手紙を書いたり、電話をしたりする代わりに、共同で設立されたウェブサイトのアプリケーションを利用して、住んでいる環境の問題点について市町村に知らせることができる。参加する市町村は、自身のウェブサイトโดยตรงのリンクを設けることができ、それを利用することで、自動的に適切なサイトに誘導される。そこでは、問題カテゴリー別に、問題を簡単に適切な部署に連絡することができる。さらに、通知された事項についての処理状況を示す方法として、赤(報告されたが、まだ行動が行われていない)、黄色(対策中)、青(解決)という「信号方式」を導入し、対策進行状況について住民に知らせる機能もある。現在の報告カテゴリーは以下の通りである。

- ・廃棄物放棄その他廃棄物をめぐる問題
- ・汚染水その他水関係
- ・悪臭
- ・緑地、公園、遊び場等
- ・ペット、動物、有害動物
- ・反社会的行動や物件損害(落書き等)
- ・交通や公安にかかわる事項

ブランデンブルク州内で2009年9月にこの仕組みに参加した市町村はラテノー市(Rathenow)、リュースドルフ町(Rüdersdorf bei Berlin)、そしてミッテンワルデ市(Mittenwalde)であったが、現在では、共同行政業務処理を行う市町村小連合を含む

²⁴ 「Maerker」という言葉は、ブランデンブルク地方の別名「Mark」に由来し、地元の住民という意味合いを有する他、動詞「merken 覚える」との関連性もある。

26 市町村にまで広まっている。今後引き続き拡大することが期待され、ベルリンを含む他州からの関心も高い。ブランデンブルク州内務省とブランデンブルク市町村連盟が事業についての情報を提供し、参加を促す目的の分科会を現在定期的に州内で行っている。

参照

Städte-und Gemeindebund Brandenburg im Internet, Pressemitteilung 10.9.2010, 'Elektronischer Bürgerservice 'Maerker' siegt bei bundesweitem E-Government-Wettbewerb'

<http://www.stgb-brandenburg.de/aktuell.html>

Website des E-Government-Wettbewerbs

<http://www.egovernment-wettbewerb.de/>

Website Stadt Rathenow, 'Bürgerservice Maerker';

<http://www.rathenow.de/Buergerservice-Maerker.2184.0.html?&L=0>