

(財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック(2013年4月)

【イングランドの地方財政制度を改革 ～ 「ビジネスレイト」の制度変更で自治体に増収へのインセンティブ付与】

従来の制度は「自治体による経済成長支援へのインセンティブが不十分」と認識

「ビジネスレイト(business rates)」とは、店舗やオフィス、工場、倉庫などの事業用資産に課せられる租税であり、法律上の名称は「ノン・ドメスティック・レイト(non-domestic rates)」である。従来のイングランドの制度では、ビジネスレイトの税収は、自治体が徴収した後、国庫に一旦プールされ、更に補助金の形で政府から自治体に再分配される仕組みになっていた。ビジネスレイトの税収の自治体への配分額は、各自治体の管轄地域の人口と公共サービス提供のコストに基づいて算出されていたため、地域での新たな店舗やオフィス等の設置がそのまま自治体の税収の増加につながるわけではなかった。そのため、保守党と自由民主党の連立政権である現政府は、「従来のビジネスレイトの制度では、自治体による地域の経済成長支援に向けたインセンティブが十分ではない」との考えから、改革に踏み切った。

まず、コミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government、DCLG)は、2011年3月、イングランドの地方財政制度の見直し作業の第一段階として、ビジネスレイトの税収の保持を自治体に許可するとの案を検討することを明らかにした。この見直し作業の結果は、同省によって2011年7月18日、専門家などを対象に意見集約作業(コンサルテーション)を行うことを目的とした協議文書の形で発表された。協議文書の文書名は、「地方自治体財政レビュー：自治体によるビジネスレイトの税収保持への提案(Local Government Resource Review: Proposals for Business Rates Retention)」であった。同文書で示された改革案は、イングランドの地方財政制度に根本的な変革をもたらすものであり、自治体財政の政府補助金への依存度を低下させ、地域の経済成長促進に向けたより大きなインセンティブを自治体に与える内容であった¹。

コミュニティ・地方自治省は続いて2011年8月19日、8つの「技術文書(technical papers)」を発表し、ビジネスレイトの改革案の詳細を明らかにした。前述の協議文書及びこれらの技術文書によって行われた意見集約作業は、2011年10月24日に終了した。コミュニティ・地方自治省は更に2011年12月19日、この意見集約作業で寄せられた意見をまとめた文書と、それらの意見に対する政府の回答を掲げた文書を発表した。政府の回答文書では、ビジネスレイトの税収の保持を自治体に許可する仕組みがどのように機能するかが説明されていた。

¹ この協議文書の内容については、2011年8月の月例報告書「政府がビジネスレイトの改革案を発表」も参照のこと。

ビジネスレイトの制度改革を実施するために必要な法的枠組みは、「地方財政法案(Local Government Finance Bill)」に盛り込まれ、同法案は2011年12月19日にエリック・ピクルス・コミュニティ・地方自治大臣が提案者となって国会に提出された。上下両院での審議を経て、同法案は2012年10月31日に「2012年地方財政法(Local Government Finance Act 2012)」として女王の裁可を受けた。これにより、新制度の導入に向けた準備を行うことが可能になった。

「2012年地方財政法」は、ビジネスレイトのみならず、イングランドの地方財政制度の幅広い改革を実行する法令であり(ただし一部の条項はウェールズにも適用される)、政府が地方自治体及び地域経済の支援を目的として実施している広範な財政政策を補完するものである。

「2012年地方財政法」の条項の大半は、2013年4月からの2013/14年会計年度²及びそれ以降の会計年度に適用される。同法による改革の影響や効果を知るには、2013年4月に新制度へ移行してからしばらく状況を見守る必要があると思われる。

ビジネスレイトの制度改革による自治体の収入減を回避する仕組みを導入

次に、「2012年地方財政法」の詳しい内容を紹介する。

*ビジネスレイトに関する変更

「2012年地方財政法」は、「1988年地方財政法(Local Government Finance Act 1988)」の附則8に盛り込まれたイングランドに関する条項を廃止し、これに代わる規定として、徴税自治体³によって徴収されたビジネスレイトの税収の扱いに関する条項を定める。新制度において自治体は、少なくとも2020年までは、ビジネスレイトの税収の50%を保持できることになる(ビジネスレイトの税収の自治体と中央政府の配分率は、最も早くて2020年に行われる見込みである新制度の見直しまでは、それぞれ50%ずつで固定される)。

新制度では同時に、従来の制度が廃止されても、いずれの自治体においてもビジネスレイトからの収入が改革前の水準を下回ることを回避できるようにするための措置が導入された。政府はまず、新制度への移行時、自治体ごとに、管轄地域での過去のビジネスレイトの徴収額に基づいて、「ビジネスレイト基準額(business rate baseline)」を算出する。さらに、やはり自治体ごとに、管轄地域の人口と公共サービス提供のコストに基づいて、「基準資金レベル(baseline funding level)」を算出する。この計算で、「ビジネスレイト基準額」が「基準資金レベル」を超えた自治体は、2013/14会計年

² 英国の会計年度は、日本と同様、4月から翌年3月までである。

³ ビジネスレイトの徴税は、二層制地域では基礎自治体である「ディストリクト(日本の市町村にあたる自治体)」が、一層制地域ではその地域の唯一の自治体である「ユニタリー」または「大都市圏ディストリクト」が、ロンドンでは「バラ(区)」が行う。

度より、政府に「納付金 (tariff)」を支払う。逆に、「ビジネスレイト基準額」が「基準資金レベル」を下回った自治体は、同会計年度より、政府から「追加支給金 (top-up)」を交付される。この仕組みによって、いずれの自治体も、新制度に移行したことでビジネスレイトからの収入が改革前より減少することを回避する。各自治体の「納付金」及び「追加支給金」の額は、前述した、最も早くて 2020 年に行われる見込みである制度の見直しまでは固定される(ただしインフレ率に合わせた引き上げは行われる)。

これに加えて、新制度の導入後、事業用資産の増加によってビジネスレイトからの収入が著しく増える自治体に対し、「賦課金 (levy)」を課すシステムを導入する。これは、新制度への移行後も、全ての自治体が地域のニーズに対応できるだけの資金を確保できるようにするための更なる仕組みである。自治体から徴収した「賦課金」は、管轄区域内の大規模企業の事業所が閉鎖するなどしてビジネスレイトの徴収額が著しく減少した自治体への財政支援などに使う。

コミュニティ・地方自治相は、今後、毎会計年度末に発表する「地方財政報告書 (local government finance report)」で、翌会計年度のイングランド全体でのビジネスレイトの徴収額の見込みを示す。また、自治体が政府に支払う「納付金」は、政府の「主要ノン・ドメスティック・レイト会計 (main non-domestic rating account)」にプールされ、政府が自治体に支払う「追加支給金」の財源となる。コミュニティ・地方自治相はさらに、自治体が政府に支払う「賦課金」からの収入をプールするための「賦課金会計 (levy pool)」を設置する。「賦課金」の仕組みは、新たな「規則 (regulations)」⁴の制定によって規定される。

加えて、新しいビジネスレイトの制度下では、自治体は、政府から許可を得ることを条件として、近郊地域の他の自治体とパートナーシップを組むことができる。パートナーシップを組んだ自治体は、新制度の下で基本的に単一の自治体として扱われ、ビジネスレイトの税収を共有することができる。政府への「納付金」の支払いまたは「追加支給金」の受け取りも一つのパートナーシップを単位として行う。

さらに同法は、政府の指定を受けた地域が、「増加税収財源措置 (Tax Increment Financing)」を導入できる旨を規定した。これは、自治体が、地域開発の資金を、その地域開発が行われることによって見込まれる将来のビジネスレイトの増収分を担保にして借り入れることができる仕組みである。今後、コミュニティ・地方自治相は、イングランド内で「増加税収財源措置」の利用を希望する自治体を募集し、審査を経て、同制度を利用できる自治体を決定する見込みである。

*カウンシル・タックス支払い補助制度の変更

⁴ 「規則」とは、議会で制定される法律 (Act of Parliament) に含まれた授權規定によって制定される第二立法 (secondary legislation) の一つである。第二立法にはほかに、「枢密院令 (Orders in Council)」、「命令 (Order)」などがある。

「2012年地方財政法」はまた、低所得者を対象とする「カウンスル・タックス(council tax)」の支払い補助の新しい仕組みとして、イングランドの自治体が独自に「カウンスル・タックス軽減プログラム(Council Tax Reduction Schemes)」を策定・導入することを定めた。カウンスル・タックス支払い補助制度に関する権限の自治体への移譲は、福祉に依存する社会体質からの脱却を目指す現政府の幅広い福祉改革の一環として位置付けられる施策である。

ビジネスレイトが前述のように事業用資産を対象とするのに対し、カウンスル・タックスは居住用資産を課税対象とする地方税である⁵。イングランドではこれまで、カウンスル・タックスの支払い補助を目的とする社会保障給付として、「カウンスル・タックス手当(Council Tax Benefit)」が導入されていた。「カウンスル・タックス手当」の財源は、労働・年金省(Department for Work and Pensions、DWP)が補助金として自治体に交付し、手当の支給対象及び支給額も政府が決定していた。自治体の役割は、実際の手当の支給業務のみであった。

現政府は、2010年10月に発表した「2010年支出見直し(Spending Review 2010)」の中で、2013/14会計年度より、カウンスル・タックス支払い補助制度への政府予算を10%減額する(つまり、カウンスル・タックス支払い補助のために自治体へ支払われる政府補助金が10%減額される)と共に、資金提供を除くこの制度の権限を自治体へ移譲することを明らかにした。続いて2012年3月8日には、イングランドの「カウンスル・タックス手当」を廃止することを規定した「2012年福祉改革法(Welfare Reform Act 2012)」が女王の裁可を受けた。

「2012年地方財政法」は、イングランドの全てのカウンスル・タックスの徴税自治体⁶に対し、2013年1月31日までに「カウンスル・タックス軽減プログラム」を策定し、2013/14会計年度から実施することを義務付けた(1月末までにそれぞれの自治体が「カウンスル・タックス軽減プログラム」を策定することは、中央政府の補助金削減に合わせて各自治体が2013/14会計年度に予定している経費削減計画を実行するために必要であった)。

各地域の「カウンスル・タックス軽減プログラム」の内容は、それぞれの自治体が独自に決めることができる。また、自治体は、コミュニティ・地方自治相が今後新たに策定する「規則」で規定される種類の居住用建物に対し、カウンスル・タックスの軽減措置を適用できる新たな権限を付与された。さらに、2年以上空き家となっている居住用建物については、「空き住居特別税率(empty homes premium)」を適用することができるようになった。

⁵ カウンスル・タックスは、居住用資産を課税対象とするが、単身世帯に軽減措置があり、住民税的な要素も合わせ持つ地方税である。

⁶ カウンスル・タックスの徴税自治体はビジネスレイトと同じであり、二層制地域では基礎自治体であるディストリクトで、一層制地域ではその地域の唯一の自治体である「ユニタリー」または「大都市圏ディストリクト」、ロンドンでは「バラ(区)」である。

加えて、「2012 年地方財政法」では、ウェールズの自治体に「カウンシル・タックス軽減プログラム」を策定することを求める権限がウェールズ政府に与えられた⁷。この新たな権限の付与については、同法がまだ法案であった段階でウェールズ政府が意見集約作業を実施し、専門家や一般市民などから意見を募った。

イングランドの自治体による「カウンシル・タックス軽減プログラム」の実施状況

本文で述べたように、2013/14 年度より、イングランドの自治体は、独自に「カウンシル・タックス軽減プログラム」を策定し、実施することになった。2013 年 3 月に「ガーディアン」紙のウェブサイトに掲載された記事によると、この変更を受け、同年度から、イングランドのカウンシル・タックスの徴税自治体のうち 72%が、カウンシル・タックスの納税額の最低基準を設定し、同税の納税者に、これまでの「カウンシル・タックス手当」の受給者も含むことを決定した。これは、本文でも紹介したように、カウンシル・タックス支払い補助制度のために自治体に支払われる政府補助金が 2013/14 年度から 10%減額されたことへの自治体の対処策である。

例えば、イングランド東部ノーフォーク県ノース・ノーフォーク(North Norfolk)市では、年金受給世帯(世帯主が年金受給者である世帯)以外の全ての世帯が、居住する住居に対するカウンシル・タックスの課税額の少なくとも 8.5%を支払うことになった。また、ロンドン南部のサットン(Sutton)区は、これまで「カウンシル・タックス手当」を受給していた世帯で、かつ5歳未満の子供または障害者を世帯員に含まない全ての世帯に対し、一律で週あたり 3.55 ポンド(2013/14 年度)のカウンシル・タックスを課税することを決定した。さらに、イングランド北部ヨーク(York)市では、世帯主が就労年齢(working age)にある全ての世帯が、居住する住居に対するカウンシル・タックスの課税額の少なくとも 30%を支払うことになった。一方、ロンドン東部のタワー・ハムレッツ(Tower Hamlets)区は、社会的弱者への救済の水準を保つため、従来の「カウンシル・タックス手当」の仕組みを維持し、そのまま同区の「カウンシル・タックス軽減プログラム」として引き継ぐことを明らかにしている。

⁷ イングランドと同様、ウェールズにも、「カウンシル・タックス手当(Council Tax Benefit)」との名称の福祉手当が存在する。しかし、社会保障に関する権限は英国議会からウェールズ議会に移譲されているため、ウェールズの同制度の仕組みはイングランドとは異なる。