

【研究ノート】

# 英国における コミュニティ予算導入の背景と意義

——わが国における公共サービス提供予算への示唆——

行 正 彰 夫

## 要 旨

わが国における地方自治体予算は、1990年代初頭のバブル経済崩壊以降、前例踏襲の考え方では対応できなくなっており、それらを克服するため、先進的な地方自治体において、さまざまな取り組みが行われている。しかしながら、地方自治体中心の取り組みに限られている。それに対して、英国では、中央政府の包括的補助金の受け皿としてのパートナーシップに続き、より地域<sup>1)</sup>を基礎とした予算制度であるコミュニティ予算（Community Budget）が実施されている。わが国の予算には、その発想の萌芽さえ見ることができない英国の制度について考察する。

## I わが国地方自治体予算の現状と課題

わが国の地方自治体予算における先進事例については、いくつかの分類が試みられている。鈴木<sup>2)</sup>、稲沢<sup>3)</sup>のほか、日経グローバル<sup>4)</sup>が先進的な地方自治体を取り上げている。これらの先進事例は、予算制度に関するものとして、①市民参加（ニセコ町、志木市、我孫子市、上越市、加賀市、名張市、野洲市、京丹後市、大阪狭山市）、②インセンティブ予算（横浜市、北九州市）、③制度の透明化・簡素化（滋賀県、岐阜県、鳥取県、浜田市、北九州市）、他の制度と関係するものとして、④行政評価との連動（秩父市、茅野市、飯塚市）、⑤議会評価（丹波市、小松島市）に分類することができる。また、地方自治体内部で完結する取り組みと、外部<sup>5)</sup>を巻き込んだ取り組みに分類することができる。地方自治体内部の取り組みについては、予算編成段階が中心であること、予算執行段階や決算段階での取り組みが進んでいないこと、外部を巻き込んだ取り組みである市民参加については、市民の参加が予算編成段階にとどまっていること、地方自治体からの情報提供が主であること、などの課題がある。

こうした中、わが国においても予算執行段階での市民参加の取り組みが存在する。大分

市の「地域まちづくり活性事業」「ご近所の底力再生事業」「地域力向上促進事業」である<sup>6)</sup>。この事業の特徴は、行政による取り組みではなく、地域住民が地域の課題を抽出し、行政からの活動資金により、問題解決に向けて取り組むことである。事業の効果としては、地域住民のニーズにあった事業が可能となり苦情が減少したこと、行政が関与することが困難な課題への取り組みが可能になったことがあげられている。この制度は、地域住民が問題解決の主体になるという点で優れていると考えるが、行政は資金提供、地域住民は事業実施というように、役割が明確に区分されており、地方自治体と町内会が、特定の施策や事業のために予算をまとめるという考えは存在しない。また、2011年8月1日に施行された改正地方自治法に基づく新たな仕組みである内部組織の共同設置を活用した池田市・箕面市・豊能町・能勢町における共同処理センターの運営があるが<sup>7)</sup>、これは52の事務を共同処理し、その経費を各市で精算する制度であり、事業経費は幹事市に計上され、特定の施策や事業のために予算をまとめるという考え方ではない。

これに対し、英国のコミュニティ予算は、予算編成、予算執行の段階において、中央政府（各省庁）、地方自治体、地域のパートナー組織が関与し、執行段階において、予算を1つにまとめる制度であり、わが国地方自治体予算改革への示唆を得られるものとする。

本稿は6章で構成され、第II章で、コミュニティ予算導入の経緯を整理し、第III章では、コミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government: DCLG）のコミュニティ予算に関する趣意書<sup>8)</sup>（Community Budgets Prospectus, 以下「趣意書」という。）を中心に、制度の概要を整理する。そして、第IV章で、導入の意義と成果を述べ、第V章では、わが国の予算執行段階における市民参加型予算である大分市の事例との比較を行い、第VI章において、わが国公共サービス提供予算への示唆を得る。

## II コミュニティ予算導入に至る経緯

### 1 コミュニティ予算導入以前

英国においては、1997年の総選挙で労働党政権が誕生し、競争からパートナーシップへと政策の転換が図られた。2001年には、自由度の高い包括交付型資金・近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund: NRF）の制度設計を国が行い、受け皿となる地域戦略パートナーシップを結成させ、コミュニティ戦略の策定を求めることにより、地域自らが地域の再生を目指す地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership: LSP）<sup>9)</sup>が導入された。2005年からは、包括的地域評価制度（Comprehensive Area Assessment: CAA）の評価材料の1つとして利用される地域内合意（Local Area Agreement: LAA）<sup>10)</sup>が導入された。これは、「関連した政府事務所によって代表される中央政府と、地方自治体と他の戦

略的パートナーによって代表される地域の間で合意される地域のための優先順位を、地域戦略パートナーシップを通して定める」<sup>11)</sup>もので、3年間の地域運営におけるアウトカムと予算配分が合意される。パートナーシップ政策の推進は、公共サービス<sup>12)</sup>提供主体としての小・中規模のサードセクター<sup>13)</sup>の発展につながった。しかしながら、2004年以降、コミッションング<sup>14)</sup>が急速に発展すると、その受け皿として機能するための一定の規模を確保するため、合併 (mergers)、集団化 (clustering)、下請負 (sub-contracting) などの取り組みが進められている<sup>15)</sup>。

このような背景のもとで、労働党政権末期の2009年には、地域に焦点を当てたトータル・プレース (Total Place)<sup>16)</sup> という予算制度が試行されている。トータル・プレースは、2008年にイングランド北西部のカンブリア県 (Cumbria) で実施された「コーリング・カンブリア (Calling Cumbria)」と呼ばれる新たなプログラムに起源を持っている<sup>17)</sup>。試行は、63の地方自治体、34のPCT、12の消防機関、13の警察機関を含んだイングランド内の13地域<sup>18)</sup>で行われ、パイロット地域の公共支出は、22億から220億ポンドとさまざまに、総額は820億ポンドに上る<sup>19)</sup>。また、13地域のテーマは、①アルコールと薬物、②医療と社会保障、③子ども、④犯罪、⑤高コストのコミュニティ<sup>20)</sup>、⑥若者と雇用で、それぞれに複数のテーマが設定され、1つ、もしくは複数の地域で取り組まれている<sup>21)</sup>。

トータル・プレースの特徴として、特定の施策にどのようなサービス提供主体がどのようなサービスを行っているかが全体的に不明確であることや業務・支出の重複を見直すことにより、より少ないコストでより良いサービスを提供する Value for Money (以下「VFM」という。)を実現すること、地方自治体とパートナー組織であるボランタリー部門や民間部門が、これまで同一の政策に対して行っていた公共サービスについて、提供者ではなく、利用者に焦点を当てた制度を目指していることがあげられる。同一の政策分野における資金が複雑化している問題を解決するためには、公共サービス提供者が、利用者が真に必要なとしているサービスを理解することが不可欠となるためである。具体的には、

- ① 中央政府 (各省庁)、政府外公共機関<sup>22)</sup>、地方自治体などさまざまなサービス提供主体により、特定の政策目的に支出されている地域のすべての支出を洗い出す。
- ② そのことにより、VFMを達成する。
- ③ その結果、地域に焦点が当たり、地域が真に必要なとしている公共サービスの理解につながる。

地域に当てられる焦点をより鮮明にし、地域に対する公共サービスのすべての支出、言い換えれば、地域が必要としている公共サービスの総額を明らかにすることにより、行政の縦割りを克服して、公共サービス提供者中心の考え方から利用者中心の考え方に転換しようとするものであった。

試行開始後の2010年6月には、地方自治体協議会（Local Government Association: LGA）から、プレース・ベース予算（Place-based Budget）<sup>23)</sup>が発表され、試行の成果として、適切なレベルでの公共サービスの統合、コミッションング、規制が可能となり、地域への権限移譲が、より良いVFMにつながっていることがあげられている<sup>24)</sup>。

## 2 コミュニティ予算の導入

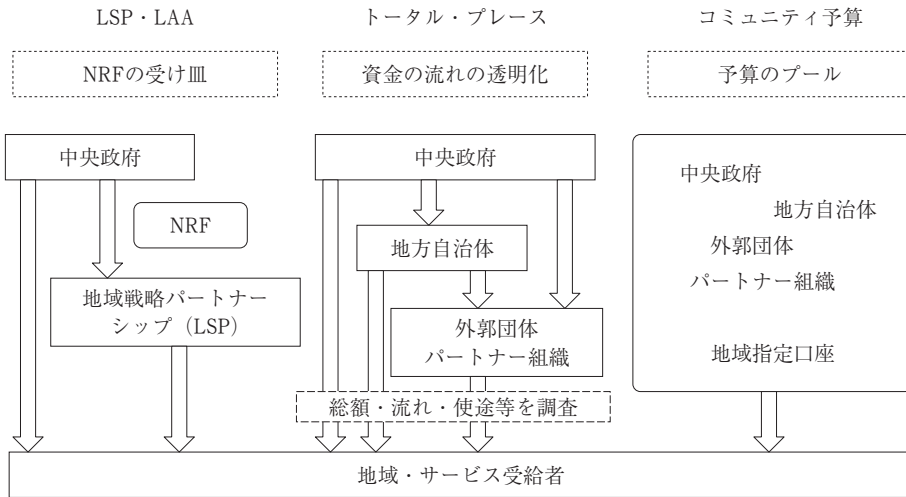
2010年5月に誕生した保守党・自由民主党の連立政権は、「大きな社会（Big Society）」を目指すことを表明した。それまでの中央政府主導のパートナーシップ政策から、コミュニティにより大きな権限を与えるように転換が図られた<sup>25)</sup>。

また、それまでの中央政府主導の地方分権に対して、国の関与の縮減、地域の自由度の拡大を内容とする「地域主権（Localism）」という概念を打ち出した。2011年11月に成立した2011年地域主権法（Localism Act 2011）では、地方自治体への権限移譲に加え、地域社会・地域住民への権限移譲が重視されている<sup>26)</sup>。また、DCLGは、2011年地域主権法を、①地方自治体の新たな自由と柔軟性、②コミュニティと個人の新たな権利と権限、③プランニング・システムをより民主的、効果的にするための改革、④地域が住宅に関する決定を行うことを保証する改革の4項目にまとめている<sup>27)</sup>。

このような背景のもと、トータル・プレースは、新政権に継承されることなく廃止され、2010年包括的歳出見直し（Spending Review 2010）において、中央政府、地方自治体、パートナー組織は、異なるアプローチが必要であることに合意し、コミュニティ予算が提唱された。コミュニティ予算は、公共サービス提供におけるパートナーが、公共サービスの断片化や複雑性を減らし、アウトカムを改善し、重複と無駄を減らすことを可能にする制度である<sup>28)</sup>。その特徴としては、中央省庁からの補助金を、1つの地域指定口座に集め、複雑な問題を抱える家庭に関する社会問題に取り組むための財源とすることにより、当該政策に対して支出される公共支出の総額及び資金の流れが透明化され、VFMが向上することがあげられる。2011年4月から、第1フェーズとして、複雑な問題を抱える家庭に対する試行が16地域で始まった。そして、次の段階として、2つのタイプのコミュニティ予算の試行が、2011年12月21日に公表されている<sup>29)</sup>。これについては、のちに詳述する。

これまで述べてきたLSP・LAA、トータル・プレース、コミュニティ予算を比較すると、図表1のとおりとなる。LSP・LAAでは、中央政府のNRFの受け皿として地域のさまざまなサービス提供主体がパートナーシップを確立している。LSPを基礎として、LAAが締結され、その後、地域の自主性がより発揮できるような制度へと変更が行われた。その結果として、地域において、さまざまな公共サービス提供主体が蜘蛛の巣のように複雑に絡みあうこととなり、その弊害を解決しようとしたのが、トータル・プレースであり、そ

図表1 LSP・LAA, トータル・プレース, コミュニティ予算の比較



出所) 筆者作成

の考え方を継承して、より地域に焦点を当てたのがコミュニティ予算ということができる。

地域における公共サービス提供者のパートナーシップという点では、すでに、LSP・LAAの時点において形成されていたが、コミュニティ予算の最大の特徴は、パートナーとともに、予算を地域指定口座へまとめるという仕組みである。このために使用される予算の考え方の基礎となるのがプール予算（Pooled Budget）<sup>30)</sup>である。

プール予算は、LSP以前から、法制度として存在していたものである<sup>31)</sup>。初めて法整備が行われたのは、1999年保健法（Health Act 1999）であり、その後、2001年保健およびソーシャル・ケア法（Health and Social Care Act 2001）、2004年児童法（Children Act 2004）、2006年国民医療サービス法（National Health Service Act 2006）等によって、制度化されてきた。英国におけるプール予算の最も一般的な使用形態は、医療と福祉においてであり、地方自治体と国民医療サービス（National Health Service: NHS）のPCTによる取り組みが進められてきた<sup>32)</sup>。そのため、わが国においても、医療・福祉・介護関係の研究者による文献が散見される<sup>33)</sup>。プール予算の特徴としては、①個々のパートナーの資金提供額に関係なく合意したサービスに用いられるため、サービス利用者の必要性に焦点が当たるようになる<sup>34)</sup>、②どのような規模でも可能な仕組みである<sup>35)</sup>ことがあげられる。これらは、パートナーシップの構築が成功するかどうかの重要な要素であると考えられる。

このように、コミュニティ予算は、前政権によるLSP、LAA、トータル・プレースなどのパートナーシップ政策の考え方と、1999年保健法から法整備され活用されてきたプール予算の考え方を組み合わせ、より大きな権限をコミュニティに移譲しようとしているもの

であり、そのことに最も大きな意義があるものとする。

### III コミュニティ予算の概要

#### 1 2つのタイプのコミュニティ予算

前述のとおり、第1フェーズの試行後に、さらなる2つのタイプのコミュニティ予算—近隣レベルのコミュニティ予算 (Neighbourhood-level Community Budgets) と地域全体のコミュニティ予算 (Whole-place Community Budgets) の試行が公表された。ここでは、DCLGの趣意書により、2つのタイプのコミュニティ予算について検討する。趣意書とは、パイロット事業に関心を示す地域に対する総合案内書であり、コミュニティ予算の概要とともに、近隣レベルのコミュニティ予算については、内容、考慮すべき事項、パイロット事業のタイムテーブル、地域の選定基準、政府の支援パッケージ等、地域全体のコミュニティ予算については、内容、目的、パイロット事業のタイムテーブル、選定過程とタイムテーブル、地域の選定基準等を示している。それぞれの記述の特徴として、近隣レベルのコミュニティ予算では、政府の支援パッケージをあげることができる。これは近隣レベルのコミュニティ予算の対象人口が5,000人から25,000人であり、小規模な団体の取り組みが想定されているためであるとする。また、地域全体のコミュニティ予算では、選定過程とタイムテーブルにおけるパイロット事業に関心のある地域を対象としたワークショップの開催をあげることができる。これは、より広い地域やより多くのパートナー組織を対象とするためであるとする。

趣意書は、市民が政府に求める根本的なことの一つに、良い公共サービスを受けることができ、どこに住んでいるか、どのような状況かに関係なく、最良のサービスを保証するためには、以下の点が考慮されるべきであると述べている<sup>36)</sup>。

- ① 選択 (choice)
  - 可能な限り、選択を増やす。
- ② 権限移譲 (decentralisation)
  - 権限は、最も下位のふさわしいレベルまで移譲されるべきである。
- ③ 多様性 (diversity)
  - 公共サービスは、さまざまな提供者に開かれているべきである。
- ④ 公平 (fairness)
  - 公共サービスへの公平なアクセスを保証する。
- ⑤ 説明責任 (accountability)
  - 公共サービスについて、利用者と納税者に対して説明すべきである。



コミュニティ予算の可能性と適性については、公共サービス提供者が、①協働により、どのようにサービスがより良く提供されるのか、②どのように提供した資金が管理されるべきか、③どのように自身を体系化するのか、に合意することを可能とし、困難で複雑、密接に結びついていた問題に取り組む地方自治体・コミュニティ・個人の挑戦を支援することで、単一機関またはサービスによって解決することができる問題よりも、複数機関の解決策を必要とする問題に適している<sup>37)</sup>。

コミュニティ予算には、次のような新しい自由 (freedom) がある<sup>38)</sup>。

- ① すべての公共サービス提供者が、協働し解決策を設計することができる。
- ② 地域のパートナーが、政府の前提と異なってどのように物事を実施できるか、を政府に説明することができる。
- ③ 地域が、サービスの再設計を支援するために、資源を柔軟に使用できる。
- ④ コミュニティと人々にサービスの影響とコントロールを与えることができる。

コミュニティ予算の仕組みの特徴として、重要な部分は共通だが、どのように進めるかは場所ごとに異なることがあげられる。資金調達では、一つの銀行預金口座に予算をまとめる、資金調達の異なるアプローチをとる、資金内容では、国と地域の予算を含む、地域の資源のみ、などのパターンがある。そのほか、パートナーの範囲が異なるなど、ある地域のコミュニティ予算の提供フレームワークは、ほかの地域に適用することはできない場合もある<sup>39)</sup>。コミュニティ予算は、地域が自らの優先順位に基づきサービスを再設計する制度であるため、制度設計の根幹が大きく異なることはないが、詳細については、地域ごとに異なっており、ほかの地域にそのまま適用することができないことが指摘されている。

近隣レベルのコミュニティ予算、地域全体のコミュニティ予算では、パイロット事業における制度の目的、検証すべき事項、予算の対象、予算モデルなどが異なる。その概要は、図表2のとおりである。

それぞれのコミュニティ予算のパイロット地域の選択基準は、近隣レベルのコミュニティ予算は図表3、地域全体のコミュニティ予算は図表4のとおりである。これにより、それぞれのコミュニティ予算の特徴を見ることができる。

コミュニティ予算を理解するうえで重要な2つの予算モデル、プール予算と連携予算について述べる<sup>40)</sup>。プール予算は、予算が1つにまとめられ、責務と説明責任が完全にホストパートナーまたは別途設立した第三者機関に移転し、プール予算マネージャによって管理され、プール予算の中でマネジメントとガバナンスは完結する。設立には、文書による公式な合意が必要である。それに対して、連携予算は、各パートナーは自らの予算に対して完全な責務と説明責任を保持したままで、柔軟に取り組むことのできる制度であり、比較的容易に設立が可能である。また、プール予算は、成熟した中・長期のコラボレーショ

図表 2 2つのコミュニティ予算の比較

	近隣レベルのコミュニティ予算	地域全体のコミュニティ予算
検証すべき事項	どのように、コミュニティと近隣レベルまで、サービスのコントロールとサービス運営のための予算を移譲できるか。	公共サービスに関するすべての支出から構成されるコミュニティ予算が、どのように開発され、実行されるか。
目的	中央政府から近隣とコミュニティへ権限を移譲する。	公共サービスのすべての資金から構成されるコミュニティ予算のアプローチの効果を検証するため、2地域でどのように実行可能であるかについて徹底的に検証する。
推進項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 選択</li> <li>・ 権限移譲</li> <li>・ 公共サービス供給の多様性</li> <li>・ サービスへの公平なアクセス</li> <li>・ 利用者と納税者への説明責任</li> </ul>	
予算モデル	連携予算 (aligned budget)	単一予算 資源をプールする (プール予算: pooled budget), 連携する (連携予算: aligned budget) の選択

出所) 趣意書を参考に筆者作成

図表 3 近隣レベルのコミュニティ予算の地域選択基準

最低基準	
1 地域	近隣の共通定義は、人口5,000人から25,000人の範囲だが、地域の人々が近隣レベルと認識する範囲であることが重要である。合理的な提案であれば、その範囲外でも検討する。
2 規模と範囲	初期の提案において、サービスの規模と範囲、アプローチの中核を形成する資源と予算、達成すべき成果が定義されていること。関心を表明している地域の活動力の違いを考慮する。
3 コミュニティの意見	コミュニティが表明した意見を反映して、提案が形成されている証拠があること (例えば、コミュニティが関わった最近の業務)。
4 パートナーシップの支援	すべての重要なパートナーの幹部レベルからの参画の表明とパートナーシップの証拠があること。
順位基準 (最低基準を満たしたものを順位づけするための基準)	
5 熱意	希望を明白に述べていること。コミュニティ、地域住民との協働方法を変えようとする熱意の程度。
6 提供能力	近隣レベルの予算と参加型の作業を発展させるため、近隣ベースでの参画またはガバナンス構造の証拠があること。
7 資源利用	パートナーは、従前または現在協働していることの証拠を提供し、自身の予算とそれらの活用と管理について理解できること。これには、サービスの統合または共同コミショニング、選択された近隣における連携予算とプール予算の実績を含む。
8 学習の共有	地域は、どのように他の地域とパイロット事業の学びを共有するかについて提案するとともに、どのように他のプロジェクトから学びを共有したかの証拠を説明すべきである。

出所) 趣意書の17-18頁の一部を筆者が翻訳



図表4 地域全体のコミュニティ予算の地域選択基準

最低基準	
1 地域のまとまり	政府は、区域のパターンが多すぎるパイロット事業を避けたい。地域は、コミュニティ予算がカバーする地域と適正なアプローチである証拠を説明するよう期待されている。
2 規模	地域は、パイロット事業に含まれるサービス、機能、資金、それらが適用される地域を説明すべきである。パイロット地域が、地域の公共サービスのすべての資金から構成され、単一予算または資源をプールし連携するための選択肢を記載している運用計画を策定していること。
3a パートナシップ	地域は、パイロット事業において協働するため、すべての重要な公共サービスのパートナーの関与を示すべきである。また、強いパートナーシップが存在することの証拠を提供すべきである。地域は、パートナーシップにおける民間、ボランティア、コミュニティ部門の役割を特定し、新しいパートナーと協働するための関与を示すべきである。
3b 多地域パートナーシップ	共同に関心を表明する2つまたはそれ以上の上層自治体は、この地域を基礎としたパイロット事業の追加的な価値を説明すべきである。このレベルで提供されたプロジェクトの例を示すことが重要である。
順位基準（最低基準を満たしたものを順位づけするための基準）	
4 ビジョンと成果	政府は、地域のパートナーが、地域に対する明確なビジョンと成果を持っていることの証拠を求める。それは、地域ニーズの確かな評価と地域に何を提供できるかということに基づいている。地域は、計画が現実的か、パイロット地域がどのように価値を加え、パートナーがさらなる抜本的なビジョンと成果を提供できるかを示すべきである。
5 意思決定	地域は、パートナーが全体の重要な意思を決定できること、これらの決定の影響についての証拠を提供すべきである。
6 提供能力	政府は、地域にパイロット事業の実施能力がある保証を求める。地域は、参加している他の政府プロジェクトやパイロット事業、これらがコミュニティ予算のパイロット事業にどのように適合しているか、それらすべての提供の成功のためにどのような能力を持っているか、を強調する。
7 資源の利用	パートナーは、サービスの統合、共同コミッショニング、地域での連携予算とプール予算の証拠を提供すべきである。また、資源利用と主要なサービスの設計に、どのようにコミュニティを巻き込むかを示すことができること。
8 学習の共有	政府は、パイロット事業からの学びを他の地域と共有することを希望する。地域は、どのように他のプロジェクトと学びを共有したかを説明すべきである。

出所) 趣意書の26-27頁の一部を筆者が翻訳

ンに、連携予算は初期段階や未成熟な短期のコラボレーションに適性があり、コラボレーションの成熟とともに、連携予算からプール予算へと向かう関係性が見られる。

まず、近隣レベルのコミュニティ予算は、中央政府からコミュニティへ権限を移譲し、公共サービスの予算の使い方をより身近なところで決定できるようにするための制度である。趣意書では、「連携 (aligning)」という用語が使用されている。このことは、予算を1つの口座にまとめてしまうのではなく、予算の責務と説明責任は各パートナーに残したまま、予算を連携することを指す。近隣レベルのコミュニティ予算は、地域全体のコミュニティ予算よりも規模が小さく、非公式的な側面を持っているため、地域において、より小さなパートナーが参画できることがメリットであり、プール予算よりも連携予算のほう

が適している。そのため、趣意書においても、連携予算が想定されているものとする。地域全体のコミュニティ予算は、1つの大きな地域をベースとした予算で、既存の複数の地方自治体を含むような規模の大きな地域が想定されており、公式でより大きなまとまりによる取り組みである。そのための予算モデルとしては、プール予算と連携予算の双方とも適性があると考えられ、それぞれのケースやパートナーシップの成熟度において、使い分けられることになる。

## 2 近隣レベルのコミュニティ予算と地域全体のコミュニティ予算の試行

2013年4月から、それぞれのコミュニティ予算が試行されている。

まず、近隣レベルのコミュニティ予算は次の12か所でパイロット事業が行われている<sup>41)</sup>。その概要は図表5のとおりである。

DCLGの趣意書とパイロット事業を比較すると、趣意書では近隣レベルのコミュニティ

図表5 近隣レベルのコミュニティ予算のパイロット事業

No	地 域	分 野	手 法
1	リトル・ホートン (ブラッドフォード)	若者・スポーツ	社会的企業の創出
2	ホワイト・シティ (ハマースミス・アンド・フルハム)	都市再生	公共サービスの統合
3	シャード・エンド (バーミンガム)	図書館・若者・コミュニティ・スポーツ・レジャー	統治主体の設立
4	キャッスル・バレ (バーミンガム)	医療	プール予算・コミッションング
5	バルサル・ヒース (バーミンガム)	コミュニティの優先順位	プール予算
6	ハーバー・ヒル タウン (サフォーク)	若者・公共	パートナーシップ組織の設立
7	イルフラクーム・タウン (デボン)	公共サービス	コミュニティ組織・銀行の設立
8	ノーピトン (キングストン・アポン・テムズ)	公共サービス	連携予算・プール予算
9	カウゲート, ケントン・バー, モンタギュー (ニューキャッスル)	家庭支援	社会的・物的資産の利用, 社会的企業
10	シャーウッド (タンブリッジウェルズ)	家庭への介入	ローカル・センターの設立
11	クィーンズ・パーク (ウェストミンスター)	家庭・子ども・若者	パートナーシップ組織の設立, プール予算
12	ポピュラー・ハルカ (タワー・ハムレッツ)	住民参画, 住民の技術の活用	単純な資金調達の流れ

出所) 筆者作成

予算には連携予算が想定されていたが、プール予算も使用されていることが指摘できる。先述した2つの予算モデルの関係性から考えると、プール予算を採用しているバルサル・ヒースなどは、パイロット事業開始時に、すでに関係が成熟しており、連携予算を経ずにプール予算を採用することが可能であったものとする。分野は、公共サービス全体を対象にしているもの、特定の公共サービスを対象にしているものが存在する。

地域全体のコミュニティ予算のパイロット事業は、4つの地域で行われており、その概要は図表6のとおりである<sup>42)</sup>。

図表6 地域全体のコミュニティ予算のパイロット事業

No	地域	特徴
1	トライ・バラ	サービスの統合と一定規模での運営 依存を減らす 人々とその地域のための経済的機会を促進する
2	グレート・マンチェスター	依存を減らし、成長を支援することを目的とする 独自のガバナンスの仕組みで地理的に差別化を図る 新しい提供・投資モデルの規模を検証する
3	エセックス	大きな二層地域の多様なニーズを満たす 統合のレベルと範囲 新しい投資モデル カウンティ地域まで都市の扱いを拡大する
4	ウェスト・チェシャー	公共サービス改革のための共有ビジョン 長期間のサービス需要を減らす 経済成長を促す 地域性と能力

出所) 筆者作成

地域全体のコミュニティ予算は、それぞれの地域の実情にあわせた提案に基づいてパイロット事業が展開されている。トライ・バラは、ロンドンの3つのバラによる取り組みで、規模の経済性を生かした取り組みを目指している。①家庭、②司法、③健康と医療、④労働と技能、⑤経済的機会の5つのテーマで11のプロジェクトが取り組まれている<sup>43)</sup>。それぞれのプロジェクトで経費節減額や効果が明記されている。エセックスは、二層制の上層自治体による取り組みであり、1つのカウンティ、2つのユニタリー、12のディストリクトなどを含む広域であることが特徴である。エセックスでは、2019/20年度までに3億8,800万ポンドの純便益があり、そのうち1億1,800万ポンドは換金可能な削減である。エセックス全体のコミュニティ予算のプログラムは、①コミッションの統合、②成長のための能力、③再犯防止、④家庭内暴力の減少、⑤家庭問題の解決、そして、この5つのプロジェクトの基礎となる⑥コミュニティの強化、⑦社会投資の7項目である<sup>44)</sup>。

4つのパイロット事業は内容も進捗度も異なるが、共通しているのは、近隣レベルのコ

コミュニティ予算とは異なり、①再現可能性 (replicable)、②大規模での実現可能性 (scalable)、③換金可能性 (cashable) が中央政府から求められていることであり<sup>45)</sup>、今後、パイロット事業の検証を経て、他の地域においても取り組みが進むことが期待されている点である。このように、地域全体のコミュニティ予算においても、テーマやプロジェクトは異なっている。このこと自体が、コミュニティ予算の特徴であるということができ、比較可能性が限定されることとなる。

## IV コミュニティ予算導入の意義と成果

### 1 コミュニティ予算導入の意義

趣意書の前文では、多くの場所で、良いサービスへのアクセスが不十分なことにより、社会が自由でなく、公平でなく、まとまりが少なくなってきたこと、中央政府により、非協働的、非効率的、そして不必要で高額な公共サービスの縦割りがつくり出されていること、その弊害を打破すべくさまざまな取り組みが行われたが、十分機能している状況にないことが指摘されている<sup>46)</sup>。この要因としては、2008年の世界金融危機以降、ゴールデンルール<sup>47)</sup>とサステナビリティ・ルール<sup>48)</sup>の適用を一時中断するなど、財政状況が深刻さを増していること、国のパートナーシップ政策やサードセクター政策により、公共サービスは中央政府、政府外公共機関、地方自治体、民間企業、サードセクターなどによって提供されることとなったが、さまざまなサービス提供主体が存在することとなり、そのことが、提供主体の複雑さに起因した公共サービス提供の非効率や縦割りの原因となっていること、が考えられる。

このような状況を打破すべく登場したトータル・プレース、コミュニティ予算に通底する思想は、地域ベースであるということである。トータル・プレースの時点においても、パートナーシップの視点からの見直しは相当進んでいたが、それに加えて、コミュニティ予算は、パートナーシップとともに、それまで医療と福祉の分野等で活用されていたプール予算や連携予算を組み合わせることにより、より地域ベースで公共サービス提供におけるVFMを達成することができる予算制度になっているものとする。

### 2 コミュニティ予算導入の成果

2つのタイプのコミュニティ予算は、2013年4月から試行されており、その成果は、今後、評価されるものとするが、英国下院コミュニティ・地方自治委員会が、2013年10月にまとめた報告書では、コミュニティ予算の便益として次のことがあげられている<sup>49)</sup>。

#### ① 経費削減の可能性

LGA からの委託によるアーネスト&ヤングの報告書は、もし全国で実施されれば、5年間で94億ポンドから306億ポンドの経費節減が可能であると見積もっている。英国会計検査院（National Audit Office: NAO）は、年間の便益を42億ポンドから79億ポンドと見積もっている。

## ② 協働（co-ordination）と支援（support）

中央政府の省庁との積極的な関係、特に、中央政府からの職員派遣が見られる。すべてのコミュニティ予算の地域に職員を派遣することは現実的ではないが、可能などころには展開されるべきである。

## ③ 中央政府の各省庁

地方自治体と中央政府の省庁との関係、特に保健省（Department of Health: DH）、労働年金省（Department of Work and Pensions: DWP）との関係が改善されている。

## ④ 共同設計（co-design）とコ・プロダクション（co-production）

DCLG は、コミュニティ予算の共同設計が成功するためには、①公開の政策決定が可能なりーダーシップ、②パートナーが役割と責務に合意すること、③初期段階における共同設計に関する合意、の3点が必要であるとしている。中央政府と地域のパートナーの間の共同設計とコ・プロダクトは地域全体のコミュニティ予算にとって重要である。

## ⑤ 関係の再設定（resetting relationships）

地域のリーダーシップとパートナー間の良い関係は、コミュニティ予算にとって重要な要素である。DCLG は、関係はリセットされると述べている。

## ⑥ コミュニティ予算と地域の参画

経費削減とサービスの改善に加え、コミュニティ予算は、地域の公共サービスにコミュニティが参画するように設計されている。近隣レベルのコミュニティ予算をとおして、住民同士が効果的に参画する可能性が高まっている。また、コミュニティ予算は、参画のためのベスト・プラクティスを共有する機会を提供している。

## ⑦ コミュニティ予算と成長（growth）

コミュニティ予算は、経済成長を促す可能性を持っている。

## ⑧ 医療とコミュニティ予算

コミュニティ予算は、医療関係予算をより柔軟にすることができる。医療と福祉は、統合とプール予算の第一候補である。それゆえ、コミュニティ予算を使用することは、地域全体のコミュニティ予算の主要な要素である医療と福祉の統合と同じく、地域住民の医療と幸福の改善を達成する可能性がある。

試行段階とはいえ、中央政府と地域のパートナーとのサービスの共同設計をとおして、より効果的、より安価、より統合された公共サービスが可能であることが示されている。

## V わが国における市民参加型予算との比較

わが国においても、予算への市民参加が取り組まれている。英国の先進事例とわが国の状況を比較するために、市民参加型予算との比較を行う。

わが国における市民参加型予算は、予算編成段階に関するもの、予算執行段階に関するものに分類される。予算編成段階に関するものは、さらに、主体が地方自治体であるものと市民であるものに分類できる。主体が地方自治体であるものとは、市民への査定過程などの情報公開や予算編成段階での市民の意見を聞く場の設定など、地方自治体で予算編成を行う中に市民が参加するものである。市民が主体であるものとは、地方自治体が、一定の予算編成に関する権限を地域の市民に委ね、事業の存廃や優先順位を市民が決定するものや市民自らの意思で地域の予算を編成し、地方自治体に提案するものなど、市民が主体的に参画するものである。予算執行に関するものとしては、第I章で述べた大分市の事例がある。町内会が何を行うかを自分たちで決めたいうで、地方自治体から補助金を受ける制度である。コミュニティ予算とわが国の予算執行段階における市民参加型予算である大分市の事例を比較すると、図表7のとおりとなる。

図表7 市民参加型予算（大分市の事例）とコミュニティ予算の比較

	市民参加型予算（大分市の事例）	コミュニティ予算
事業対象	町内会が自ら計画した事業で地方自治体が補助金交付を認めたもの	社会的、経済的、健康面、または育児などに関して深刻な問題を数多く抱える家庭
予算	地方自治体のみ	各パートナーが「地域指定口座」にまとめる（国と地方自治体の予算、または地域の資源など）。
実施主体	町内会	中央政府（各省庁）、地方自治体、地域のパートナー組織（ボランティア部門・民間部門）
協働の形態	町内会の市政への参画	パートナーシップ

出所) 筆者作成

コミュニティ予算とわが国の予算執行段階における市民参加型予算である大分市の事例を比較すると、地域が抱える問題を地域自らが考え、予算の使途や実施する事業を地域が決定するという点では同じである。異なるのは、大分市の事例では、予算は地方自治体だけに計上され、それが町内会へ移転し執行されることである。行政は補助金の支出を行い、町内会が事業を行うという役割分担が明確であり、地方自治体は、サービス利用者とは間接的な関係で、町内会の事業に参画することはない。それに対して、コミュニティ予算では、各パートナーが計上した予算を1つにまとめ、そこからサービス利用者のための支出



を行う。公共サービスの提供にすべてのパートナーが参画する仕組みとなっており、すべてのパートナーがサービス利用者と直接対面している。このことにより、サービス利用者の視点に立った公共サービスの提供が可能になる。

## VI 多様なサービス提供主体によるパートナーシップの実現

英国における権限移譲には、財源面と意思決定面の両方があると考えられる。財源面では、多くが国に集中しており、地方自治体の自主財源であるカウンシル税はわずかにすぎない。この意味では、英国は中央集権であるといえる。しかし、その財源を、用途を限定することなく地域へ下ろすことにより、地域のことは地域自らが決定するという点では、地域分権が進んでいるといえる。コミュニティ予算は、これらの考え方を推進してきた LSP, LAA, トータル・プレースの延長線上にあり、地域に公共サービスや予算に関する権限を移譲し、地域が予算の用途を決めるという制度である。そのことを可能としているのは、地域においてボランティア部門、民間部門のパートナーが充実していることである。しかしながら、トータル・プレース以前の英国では、そのことが公共サービス提供者の乱立と、不明確な資金の流れの原因となるなど、負の面として表れていた。トータル・プレースからコミュニティ予算に至る一連の改革は、それをプラスの面に生かす取り組みであり、プール予算と連携予算の2つの予算モデルが大きな役割を果たしている。この予算モデルを活用して、さまざまなパートナーが関与する場合、モニタリングや外部監査、内部監査などの仕組みが不可欠であり、今後は、評価のためのフレームワークの検討が必要であると考えられる。すでに、NAO は、2013年3月に、地域全体のコミュニティ予算のための費用と便益を測定するための手法を発表している<sup>50)</sup>。今後は、このような視点からパイロット事業を検証していく必要がある。

本稿では、英国のコミュニティ予算導入の背景と意義について述べ、わが国の予算執行段階における市民参加型予算と比較することにより、その特徴を整理した。そのうえで、地方自治体、NPO 等の新しい公共、市民の視点からわが国の市民参加型予算の問題をまとめる。まず、地方自治体の視点では、NPO 等を支援する制度が不足しているという課題、また、地方自治体職員が自らの業務について NPO 等との協働を意識することが少ないという課題がある。NPO 等の視点では、近年は事業型で独立して事業を実施する NPO も現れてきたが、多くの NPO 等は行政の補助金等に依存している状況にあるという課題がある。市民の視点では、いまだに地方自治体任せという意識が強いことなどの課題がある。こうした問題を解決するとき、英国のコミュニティ予算から得られる知見は、多様な公共サービス提供者がコラボレーションやパートナーシップを構築する制度であるという

ことである。英国では、これまでの改革により、公共サービスの権限移譲が行われ、多くのサービス提供主体が存在する。このことが、コミュニティ予算という制度には不可欠の前提であり、このような英国の改革の歴史を踏まえてこそ、コミュニティ予算が公共サービス提供において優れていることを理解できるものと考ええる。

わが国においては、2000年に、国・地域の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止およびそれに伴う事務区分の再編成などの大きな枠組み変更を伴う地方分権一括法が施行され、その後も、義務付け・枠付けの見直しなどが行われ、地方分権が推進されているが、いまだに公共サービスの提供の多くは国、地方自治体が担っている。このような状況を変えるためには、地方自治体、NPO等、市民のすべての段階で、公共サービス提供に対する意識を変革する必要がある。地方自治体の厳しい財政状況を理由とした民間やNPO等への業務シフトという考え方ではなく、事業型NPOや社会的企業（Social Enterprise）などを育成し、個々の公共サービスについて、サービス利用者の視点に立って、どのような事業やどのようなサービス提供主体の組み合わせが最適であるのか、その枠組みを検討する必要があると考える。

#### 注

- 1) 地域には、国機関、地方自治体、民間部門、ボランティア・コミュニティ・チャリティなどのサードセクターなどのさまざまな公共サービス提供者と公共サービス受給者である住民が存在する。本稿では、地域を公共サービス提供者で構成される一定の区域とする。
- 2) 鈴木潔「第2章 新しい予算編成の試み」公益財団法人都市センター編集『自治体の予算編成改革』ぎょうせい、2012年5月、59-163頁。
- 3) 稲沢克祐「自治体における予算編成改革 その動向と改革の際の留意点」『地方自治職員研修』臨時増刊第102号、公職研、2013年3月、92-102頁。
- 4) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル 特集変わる自治体予算の作り方』第205号、2012年10月1日、10-23頁。
- 5) 議会は、厳密に言えば外部と考えるべきであるが、実質的には地方自治体の取り組みの一環として実施されているため、内部の取り組みだと考える。
- 6) 総務省 Web 時代の地域のあり方に関する研究会第4回研究会、資料4 コミュニティファンドの活用に関する先進事例。なお、当ホームページはすでに総務省ホームページからは削除されており、国立国会図書館のアーカイブから2012年3月6日時点の情報を参考とした。
- 7) 池田市・箕面市・豊能町・能勢町における共同処理センターの運営については、次のホームページを参考とした。<http://www.city.ikeda.osaka.jp/shisei/shisei/sogoseisaku/1418190868552.html> (2015年2月2日最終アクセス)
- 8) コミュニティ予算募集の概要を示したものとして、プロスペクトスは趣意書と訳している。コミュニティ予算に関する趣意書はGOV.UKのホームページから入手可能である。<http://www.gov.uk/government/publications/community-budgets-prospectus--2> (2014年12月12日最終

アクセス)

- 9) LSP については、以下の文献を参考とした。  
白石克孝編・的場信敬監訳『英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦』公人の友社、2008年2月。
- 10) LSP と LAA については、以下の文献を参考とした。  
的場信敬「第5章 英国の地域戦略パートナーシップ (LSP) と地域合意契約 (LAA) —マルチパートナーシップを促す地域再生政策の仕組みと実践に向けた取組み」, 白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社、2008年、143-166頁。
- 11) アンドリュウ・スティーブンス, 石見豊訳『前掲書』, 131頁。
- 12) 本稿では、地方公共サービスも含め、公共サービスの用語で統一した。公共サービスには、行政サービスに加え、民間部門やボランティア・コミュニティ・チャリティなどのサードセクターが提供するサービスも含む。
- 13) 英国では、ボランティア・コミュニティ・チャリティなどを総称して、サードセクターとしている。
- 14) コミッショニングは、ニーズ調査、調達、モニタリング、評価を含む一連の工程を指す英国独自の制度名称である。特に、戦略的コミッショニング (strategic commissioning) については、2003年の政府緑書「すべての子どもが大切」、2004年児童法 (Children Act 2004) 以降、中央政府の各省庁等からさまざまなコミッショニング・モデルが公表されており、次の文献に詳しく整理されている。  
Bovaird, T., H. Dickinson and K. Allen, 'Commissioning across Government: Review of Evidence', Third Sector Research Centre Working Paper 86, August 2012.
- 15) 近年のサードセクターの現状、合併や非公式な連携などの取り組みについては、次の文献を参考とした。  
Rees, J., D. Mullins and T. Bovaird, 'Third Sector Partnerships for Public Service Delivery: An Evidence Review', Third Sector Research Centre Working Paper 60, January 2012.
- 16) 地域に支出される資金の総額を調査するため、「地域総合予算」と訳される場合がある。
- 17) 以下のホームページを参考とした。  
<http://www.localleadership.gov.uk/totalplace/others/cumbria/> (2014年12月12日最終アクセス)  
ただし、当該ホームページは、2010年11月以降更新されておらず、コミュニティ予算のウェブサイトに引き継がれている。
- 18) DCLG, *Total place: a whole area approach to public services*, March 2010, p. 14.
- 19) Dhar-Bhattacharjee, S., T. Baldwinson, R. Stewart and A. Thomas, 'Total Place -Discussion paper', Centre for Construction Innovation School of the Built Environment University of Salford, June 2010, p. 12.
- 20) 本稿では、地域とコミュニティは同じ意味で使用しているが、参考文献の原語が community である場合は、コミュニティを使用している。これ以降、Building the Big Society, Community Budgets Prospectus, Community Budgets Third Report of Session 2013-14 の部分で、コミュニティを使用しているのも同じ理由である。
- 21) Dhar-Bhattacharjee, S., *op.cit.*, pp. 13-14.

- 22) 英国には、それぞれの行政分野に、中央政府の各省庁には属さないが、各省庁が所管しているサービス提供主体が存在する。これらは、業務の代理執行権限が与えられているものなど、いくつかの類型に分類される。首相官邸が所管する独立行政法人改革等に関する分科会（第1回、2014年9月26日）、資料3-3 英国・公的機関改革の最近の動向を参考とした。
- 23) 地域が決定する予算のため、「地域主導予算」と訳される場合がある。
- 24) LGA, *Place-based budgets the future governance of local public services*, June 2010, p. 44.
- 25) Cabinet Office, *Building the Big Society*, May 2010.
- 26) 大塚大輔「英国における地方分権の進展—地域主権法の制定—」『都市とガバナンス』第18巻、2012年9月、20-21頁。
- 27) DCLG, *A Plain English Guide to the Localism Act*, November 2011, p. 3.
- 28) <http://www.local.gov.uk/community-budgets> (2014年11月25日最終アクセス)
- 29) GOV.UK のホームページを参考とした。 <https://www.gov.uk/government/policies/giving-local-authorities-more-control-over-how-they-spend-public-money-in-their-area-2> (2014年11月25日最終アクセス)
- 30) 本稿においては、Pooled(Pooling) Budget(s) はプール予算、Aligned(Aligning) Budget(s) は連携予算を、それぞれ訳語として使用した。
- 31) 英国におけるプール予算の法整備については、以下の文献が詳しい。  
CIPFA, *Pooled Budgets A Practical Guide for Local Authorities and the National Health Services*, 2009.  
DCLG, *Guidance to Local Areas in England on Pooling and Aligning Budgets*, March 2010.
- 32) Audit Commission, *Governing Partnerships Bridging the Accountability Gap*, October 2005, pp. 49-52. Para. 113-116.
- 33) 郡司篤晃「イギリスにおける医療と介護の機能分担と連携（特集：諸外国における医療と介護の機能分担と連携）」『海外社会保障研究』第156号、2006年、山本恵子「イングランドにおける医療と福祉の財政的連携・統合に関する考察：共同財政とプール予算の比較を通して」『日本医療経済学会会報』第27巻第2号、2008年8月。
- 34) CIPFA, *op.cit.*, p. 7. para. 2.44.
- 35) *Ibid.*, p. 8. para. 2.47.
- 36) DCLG, *Community Budgets Prospectus*, October 2011, p. 6.
- 37) *Ibid.*, p. 9.
- 38) *Ibid.*, p. 10.
- 39) *Ibid.*, p. 11.
- 40) プール予算と連携予算については、次の文献を参考とされたい。  
石原俊彦、行正彰夫「地方公共サービスのイノベーションとガバナンス（1）第30次地方制度調査会答申「広域連携等」に対応した新しい予算編成手法の開発—財務的協働（ファイナンシャル・コラボレーション）の新技术を垣間見る」『地方財務』No. 710, 2013年8月、75-86頁。
- 41) 近隣レベルのコミュニティ予算については、次の文献を参考とした。  
DCLG, *Neighbourhood Community Budgets Introducing the Pilot Areas*.  
DCLG, *Neighbourhood Community Budget Pilot Programme Research, Learning, Evaluation and Lessons*, July 2013.

- 42) ERNST & YOUNG, 'Whole Place Community Budgets: A Review of the Potential for Aggregation', January 2013, pp. 17-21.
- 43) Tri-borough, *The Future of Public Services: Emerging Findings from the Tri-borough Community Budget Pilot*, June 2012, p. 6.
- 44) エセックスの最高経営責任者 (Chief Executive) ジョアンナ・キリアン氏による, SOLACE (Society of Local Authority Chief Executives: 全英自治体事務総長協会) 東イングランド支部での講演資料 (2013年6月7日) による。
- 45) ERNST & YOUNG, *op.cit.*, p. 7.
- 46) DCLG 2011, *op.cit.*, p. 4.
- 47) 政府は, 投資に対してのみ借入れを行い, 経常的支出については借入れを行わないこと。
- 48) 政府の純債務残高を GDP 比で一定の水準以下に抑制すること。
- 49) House of Commons Communities and Local Government Committee, *Community Budgets Third Report of Session 2013-14*, October 2013, pp. 8-20.
- 50) NAO, *Case study on integration: Measuring the Costs and Benefits of Whole-Place Community Budgets*, March 2013.