

英国バーミンガム市による財政危機通知と財政再生計画¹

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. 英国ロンドンに次ぐ人口規模を抱えるバーミンガム市は、男女同一賃金に関する巨額の支払義務等を背景に極めて厳しい財政状況に陥り、2023年9月5日に1988年地方財政法第114条に基づく通知（以下、財政危機通知）を行った。そして、同市議会は同月25日、財政再生計画を公表した。
2. 財政再生計画に基づく、歳出削減・歳入確保策、資本戦略及び資産の見直し、同一賃金達成と支払義務に係る債務増加抑制策に加え、中央政府からの例外的財政支援（EFS）の適用について検討を進めることになる。今後数カ月以内にバーミンガム市を取り巻く財政面・ガバナンス面の課題がより具体的に明らかにされると想定される。
3. バーミンガム市を含めた英国の地方公共団体の資金調達は、いわゆる公的資金に該当する公共事業資金貸付協会（PWLB）からの借入が中心であることなどから、ムーディーズやDBRS モーニングスターが債務不履行（デフォルト）リスクは低いとの見解を公表している。そのため、英国の債券市場でバーミンガム市をめぐる動向による金利等への影響は特に観察されていないようである。
4. 英国と日本の地方財政制度には共通点もみられる。しかしながら、日本の場合、英国と異なり銀行等引受や市場公募といった民間等資金による地方債の消化割合が6割近くを占めているほか、中央政府の財政状況が英国に比して厳しい。その意味では、日本の地方公共団体については、財政運営の手腕やガバナンス体制の強化がより必要とも考えられる。個別事情や制度の異なる英国の事例ではあるものの、バーミンガム市による財政再生に向けた今後の展開が将来の財政運営に向けて参考になる可能性がある。

野村資本市場研究所 関連論文等

・江夏あかね「デトロイト市の連邦破産法第9章適用申請と地方債市場への影響」『野村資本市場クォーターリー』第17巻第2号（2013年秋号）。

¹ 本稿の内容は、2023年9月末時点の事実に基づいている。

I バーミンガム市による地方財政法に基づく通知と再生計画

英国中西部に位置し、ロンドンに次ぐ人口規模（約114万人、2021年）を抱えるバーミンガム市は、男女同一賃金に関する巨額の支払義務等を背景に極めて厳しい財政状況に陥り、2023年9月5日に1988年地方財政法第114条に基づく通知（以下、財政危機通知）を行った²（図表1参照）。英国の地方公共団体は、均衡予算の編成が義務付けられているものの、バーミンガム市では多額の収支不足が見込まれるため、同通知の下、社会的弱者の保護、法定サービス関連の歳出や既存の契約を除き、全ての新規歳出が禁止されることとなった。そして、同市議会は同月25日、財政再生計画を公表した³。

本稿では、バーミンガム市が財政危機通知に至った背景、財政再生計画の内容を概観した上で、バーミンガム市に関する今後の注目点及び日本の地方財政制度・地方債市場から見た論点を考察する。

図表1 バーミンガム市の財政等をめぐる主な動き

| 時期 | 詳細 |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1970年 | 英国、欧州経済共同体(EEC)加盟に向けて、「1970年同一賃金法」を可決(施行は1975年)。男女間の賃金差別を禁止。同法は、「1975年性差別禁止法」等のその他の差別禁止法と共に「2010年平等法」に統合される形で廃止 |
| 1999年 | SAPの統合業務システム(ERPシステム)を導入 |
| 2000年代頃～ | 労働組合の後押し等も背景に、英国の地方公共団体における差別的賃金に対する同一賃金支払請求が、雇用審判所に多く持ち込まれるように |
| 2010～2020年頃 | 中央政府から地方公共団体に対する財政移転が大幅に減少 |
| 2010年4月 | 雇用審判所、同様の仕事に従事する男性職員に支払われているボーナスが支給されていないとして、バーミンガム市の女性職員4,000人超が起こした訴訟で、同市に同一賃金の支払いを命令 |
| 2011年11月 | 「1970年同一賃金法」により退職から6ヵ月とされた、同一賃金請求期間をめぐる、過去に退職したパート職員による控訴で、上訴裁判所が事象の発生日から6年間との判決を下す。同市は、これを不服として高等裁判所に控訴したものの棄却されたため、最高裁判所に上告 |
| 2012年10月 | 同一賃金の請求期間をめぐる、最高裁判所が6年と確定 |
| 2012年11月 | バーミンガム市、同一賃金の未払分の債務が少なくとも7.57億ポンドに上ることを公表 |
| 2018年～ | オラクルのERPシステムへの移行に向けた作業開始 |
| 2023年6月 | バーミンガム市議会、同一賃金に関する支払義務に係る債務が2023年3月末時点で、約6.5～7.6億ポンドあり、さらに毎月500～1,400万ポンドのペースで膨らむ可能性があることを公表 |
| 2023年9月5日 | バーミンガム市議会、2023/2024年度の収支不足が約8,700万ポンドに上っており、同一賃金の支払いに見合う財源を有していないとして、1988年地方財政法第114条に基づく通知を実施 |
| 2023年9月19日 | レベリングアップ・住宅・コミュニティ省(DLUHC)のマイケル・ゴープ国務長官、必要に応じて委員を任命することを提案するとともに、現地調査を開始する意向である旨を書簡にて提示 |
| 2023年9月25日 | バーミンガム市議会、財政再生計画を公表 |

(出所) 各種資料、より野村資本市場研究所作成

² Birmingham City Council, “Report to All Elected Members of Birmingham City Council Under Section 114 (3) of the Local Government Finance Act 1988,” September 5, 2023; Birmingham City Council, “Statement Regarding Section 114 Notice,” September 5, 2023; Birmingham City Council, “Section 114 Frequently Asked Questions (FAQs),” September 5, 2023.

³ Birmingham City Council, “Response to Section 114 Notice: Financial Recovery Plan,” September 25, 2023.

II バーミンガム市が財政危機通知に至った背景

バーミンガム市の財政悪化が進み、財政危機通知に至った主な背景としては、(1) 男女同一賃金に関する支払義務に係る債務の増加、(2) 情報技術 (IT) システム移行関連費用の増加、(3) 中央政府からの財政移転の縮小、が挙げられる。

1. 男女同一賃金に関する支払義務に係る債務の増加

英国では、「1970 年同一賃金法」(当時、現・「2010 年平等法」)に基づき、男女間の賃金格差が禁止されている。英国各地の地方公共団体で発生していた差別的賃金に対する同一賃金支払請求が、労働組合等による後押しもあり、2000 年代に入って雇用審判所に多く持ち込まれるようになっていった⁴。

バーミンガム市でも 2000 年代まで、教育助手、清掃員、給食スタッフ等の女性職員のほとんどが、ごみ収集、道路清掃員等の男性職員に与えられていたボーナスを支給されていなかった。そのため、4,000 人超の女性職員が訴訟を起こし、雇用審判所が 2010 年 4 月にバーミンガム市に差額分の支払いを命じた。当初は、「1970 年同一賃金法」の下で、同一賃金支払請求可能期間は 6 ヶ月とされていたが、2004 年から 2008 年に退職したパート職員による控訴により、上訴裁判所が 2011 年 11 月、事象の発生日から 6 年間との判決を下した。同市は、これを不服として高等裁判所に控訴したものの棄却された。そのため、最高裁判所に上告したものの、2012 年 10 月の判決で請求期間は 6 年と確定した。

その後、バーミンガム市議会は 2023 年 6 月、同一賃金に関する支払義務に係る潜在的債務が 2023 年 3 月末時点で約 6.5~7.6 億ポンドに上り、さらに毎月 500~1,400 万ポンドのペースで膨らむ可能性があることを明らかにした⁵。そして、同市議会在 2023 年 9 月 5 日、2023/2024 年度⁶の収支不足が約 8,700 万ポンドに上っており、同一賃金の支払いに見合う財源を有していないとして、1988 年地方財政法第 114 条に基づく通知を行ったのである。ちなみに、同年度の予算規模は約 38 億ポンドであり、収支不足は約 2%に当たる⁷。

⁴ 雇用審判所 (Employment Tribunal) は、法務省の下に置かれた雇用者の差別賃金や不当解雇、不当な労働条件などについて個人、グループ、代理人などの申し立てにより審問を行う労働紛争処理機関。実際には助言・斡旋・仲裁サービス局で斡旋等が行われ多くはここで取り下げや和解となる。(兼村高文「英国バーミンガム市の財政破綻騒ぎ—女性職員への差別的未払賃金 8 億 9 千万ポンド(約 1,335 億円)の判決をめぐって—」『自治総研』第 414 号、地方自治総合研究所、2013 年 4 月)

⁵ Birmingham City Council, “Birmingham City Council Statement on Equal Pay Update,” June 28, 2023.

⁶ 英国の会計年度は、4 月 1 日から翌年 3 月 31 日まで。

⁷ Birmingham City Council, “Budget for Birmingham 2023-24.”

2. IT システム移行関連費用の増加

バーミンガム市では、統合業務システム（ERP システム⁸）について、1999 年よりドイツのソフトウェア会社である SAP の仕組みを利用してきた⁹。同市は、2006 年に SAP のほか、IT コンサルティング企業の Capita、インドの IT サービス事業者 HCL テクノロジー傘下の HCL AXON と戦略的パートナーシップ契約を締結し、2019 年までこれらの企業とともに公共サービスを変革するための取り組みを進めた。既存のシステムは、人事、財務、調達など幅広い業務を支えてきた。しかしながら、直感的な操作が難しく、ユーザーエクスペリエンス¹⁰（UX）に改善の余地がある等の問題により、同市は米国のソフトウェア会社であるオラクルの ERP システムへの移行を決め、2018 年に作業に着手した。

バーミンガム市の ERP システムの移行は、大幅にカスタマイズされた大量のデータと様々な連携システムの存在が大きな障壁となり、関連費用は当初想定していた額の約 4 倍以上に当たる約 1 億ポンドに及び、移行完了までに約 3 年の遅延が発生する見込みであることが、同市によって 2023 年 5 月に明らかにされた¹¹。

3. 中央政府からの財政移転の縮小

英国では、2008 年 9 月のリーマン・ショックを契機とする経済低迷により、国家の財政赤字が拡大し、2010 年 5 月に発足したキャメロン保守党・自由民主党連立政権（当時）が同年 10 月に公表した「2010 年歳出見直し」において中央政府から地方公共団体への補助金を翌年度から 4 年間で 28%削減することが盛り込まれた¹²。その結果、イングランドの地方公共団体全体で 2010 年から 2020 年の間に補助金を含めた中央政府からの財政移転が約 150 億ポンド削減された¹³。

バーミンガム市でもその影響を大きく受け、中央政府からの財政移転は、2010/2011 年度の約 11.3 億ポンドから 2019/2020 年度には約 2.5 億ポンドと、実に 8 割近く減少した（図

⁸ エンタープライズ・リソース・プランニング（ERP）は、会計、調達、プロジェクト管理、危機管理とコンプライアンス、サプライチェーンの業務のような、日々のビジネス活動を管理するために組織が使用するソフトウェアのタイプを指す。完全な ERP スイート（一式）には、経営管理ソリューション（EPM）と、組織の財務結果に関するプランニング、予算編成、予測、レポートに役立つソフトウェアも含まれる。（オラクル「ERP とは」）

⁹ 「ERP 刷新を決めた市議会の事例【前編】：英国市議会が『SAP』を捨てて『Oracle』に移る理由とは？」『IT メディア』2023 年 7 月 5 日、「ERP 刷新を決めた市議会の事例【後編】：英国市議会の“ERP 刷新”を拒んだ原因『想定コストが 4 倍以上に……』」『IT メディア』2023 年 7 月 11 日。

¹⁰ ユーザー・エクスペリエンスとは、製品・サービスを使用する際の印象や体験。使い勝手や操作感を意味するユーザビリティやユーザーインターフェースより広い概念であり、製品を所有したり、サービスに接したりする過程で得られる、満足感や喜びといった質的・精神的価値に重きを置く。（『デジタル大辞泉』小学館）

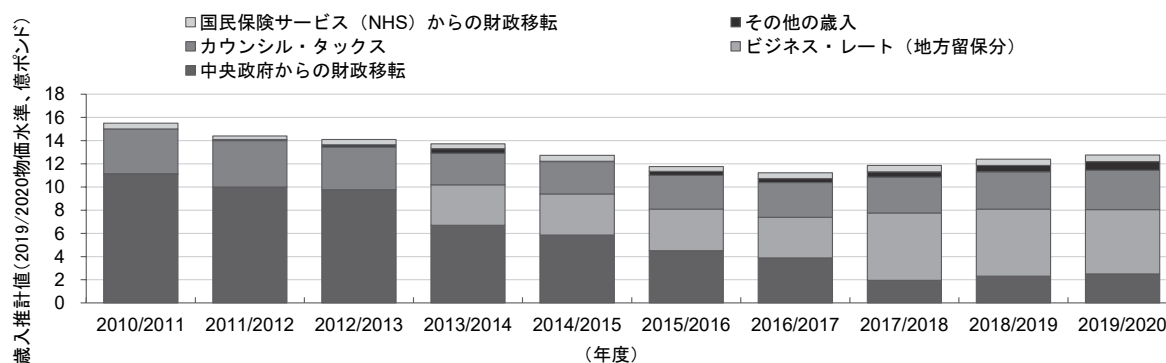
¹¹ “Europe’s Biggest City Council Faces £100M Bill in Oracle ERP Project Disaster,” *The Register*, May 25, 2023.

¹² 稲沢克祐「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 年度ビジネスレートの再地方税化改革を中心に—」『商学論究』第 63 巻第 3 号、関西学院大学、2016 年 3 月。

¹³ Local Government Association, “‘Fragmented’ Short-term Government Grants Poor Value for Money, Councils Warn,” October 9, 2020.

表2参照)。加えて、地方公共団体が自ら得ることができる自主財源の中心であるカウンシル・タックス¹⁴についても、2010/2011年度から2013/2014年度に約3.9億ポンドから約2.8億ポンドと約27%減少し、その後は徐々に回復しつつあったものの、2019/2020年度は約3.5億ポンドと、2010/2011年度の約11%減となった。

図表2 バーミンガム市財源別経常歳入の推移



(注) 推計値は、英国会計検査院 (NAO) に基づく。

(出所) Charlotte Tomlinson et al., “Insights into Birmingham City Council’s Spending Power, Revenue Funding and Spending between 2010-11 and 2019-2020,” December 5, 2022、より野村資本市場研究所作成

その一方で、居住用資産以外の資産に課される税金であるビジネスレート¹⁵が、2013/2014年度から歳入として加わった。これは、2012年地方財政法による制度改革を通じて、地方公共団体が徴収するものの全額が国庫に納められる従来の方式から、税収の50%を各地方公共団体が留保し、残りは国庫に一旦プールされてから地方交付金等の形で政府から地方公共団体に再配分する形になったことが背景である。

このように、新たな財源としてのビジネスレートの存在はあったものの、経常歳入総額は2010/2011年度の約15億ポンドから約18%減の約12.7億ポンドとなった。なお、同時期にバーミンガム市の人口は約7.5%増となったが、開発や学校以外の教育関連支出等の削減に取り組み、歳出全体は約35.5億ポンドから約14%減の約31.9億ポンドにまで縮小した¹⁶。

¹⁴ カウンシル・タックスは、資産税の側面と、住民税の側面を併せ持つ、英国で唯一の地方税である。税額は、1つの居住用資産に成人2人の居住を基本として算出される。(自治体国際化協会「英国の地方自治(概要版) -2019年改訂版-」2020年5月)

¹⁵ ビジネスレートは、居住用資産以外の資産(オフィス、工場等)に課される税金で資産の占有者が納税する。サッチャー政権(当時)の下で、1990年より国税化され、カウンシル・タックスと同様に基礎自治体(一層制地域ではその地域の唯一の地方公共団体)が徴収を行った後、税収はその全てが一旦国庫に納められ、地方交付金とともに配分されていた。しかし、2012年地方財政法による制度改革により、それまでその全額が国庫に納められていた税収の50%を各地方公共団体が留保(残りの50%は国庫に一旦プールされ、地方交付金またはその他特定補助金の形で政府から地方公共団体に再分配される)できる新制度が、2013/2014年度からイングランドで導入された。なお、同税は、ノン・ドメスティック・レート、統一ビジネスレートや、ナショナル・ノン・ドメスティック・レートとも呼ばれる。(自治体国際化協会「英国の地方自治(概要版) -2019年改訂版-」2020年5月)

¹⁶ Charlotte Tomlinson et al., “Insights into Birmingham City Council’s Spending Power, Revenue Funding and Spending between 2010-11 and 2019-2020,” December 5, 2022.

とはいえ、歳入総額の回復は緩やかなペースにとどまっているほか、英国の欧州連合（EU）離脱や新型コロナウイルス感染症の世界的大流行を背景とした不動産市況の悪化や、足元のインフレ傾向といった経済環境も背景に、バーミンガム市の財政状況は厳しさを増す状況となっている。

III バーミンガム市議会による財政再生計画の概要

バーミンガム市議会が2023年9月25日に公表した財政再生計画には、（1）歳出削減・歳入確保策、（2）資本戦略及び資産の見直し、（3）同一賃金達成と支払義務に係る債務増加抑制策、（4）中央政府からの例外的財政支援（EFS）、の検討等が示された（図表3参照）。

図表3 バーミンガム市による財政再建計画の概要

- ・ 歳出削減を通じて、2023/2024年度予算の逼迫を緩和し、2023/2024年度緊急予算の修正につながる措置
- ・ 2024/2025年度予算策定及び中期財政計画(MTFP)における歳入歳出均衡化を満たすために、利用可能な財源の範囲で、市民向け行政サービスを再構築すべく、組織体制を見直し
- ・ 財源調達及び借入コスト抑制のための選択肢を特定することを目的とした資本戦略及び資産の見直し
- ・ 財源調達、コスト削減、リスク軽減のための選択肢を特定することを目的とした、同市が管理する企業や取引するサービスの見直し
- ・ ビジネスレート、カウンシル・タックス、交付金、その他の収入を含む全ての歳入源から持続可能な歳入を最大化するための歳入の見直し
- ・ 賃金の公平性の達成及び支払義務に係る債務増加抑制策の検討
- ・ レベリングアップ・住宅・コミュニティ省(DLUHC)との正式な対話を通じて、中央政府からの例外的な財政支援(EFS)の選択肢の検討

(出所) Birmingham City Council, "Response to Section 114 Notice: Financial Recovery Plan," September 25, 2023, より野村資本市場研究所作成

1. 歳出削減・歳入確保策

新たな不要不急の歳出については、財政危機通知を行った1972年地方自治法第151条に定められた最高財務責任者（CFO）の承認なしには認められないとした。財政再生計画に付属して公表された歳出管理マニュアルには、必須歳出と、非必須歳出の例が示されており、必須歳出には、債務返済に係る歳出（公債費）も含まれている（図表4参照）。

そのほか、法定サービスを含む必須歳出についても、法定義務を果たしている場合であっても、市民の利益のために最も効率的かつ効果的な方法で実施するための最善の方法を検討する必要があるとしている。

一方、歳入確保については、中期財政計画（MTFP）の期間中（2023/2024～2026/2027年度）、歳入歳出均衡化のための幅広い選択肢を検討する必要があると記されたものの、具体的な方策に関する言及は特に含まれなかった。

図表 4 必須歳出・非必須歳出の例

| 必須歳出 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 法定サービス: 市議会が法的に提供する義務があり、不可欠と考えられるサービス。通常、次のものが含まれる <ul style="list-style-type: none"> ➢ 教育(例: 学校や特別な教育支援) ➢ 社会サービス(例: 児童保護、成人の社会的ケア) ➢ 公安(例: 警察や消防など) ➢ 廃棄物収集・管理 ➢ 公衆衛生サービス(例: 公衆衛生検査、疾病管理) ➢ 債務返済: 市議会の財政の信認を確保するため、債務の履行が不可欠 ➢ 図書館サービス ・ 基本サービスのスタッフ: 法定サービスの提供に関連する従業員の給与及び福利厚生 ・ 保守・修理: 公共の安全とサービスの継続性を確保するために不可欠なインフラの保守と修理のための資金 ・ 緊急引当金: 重要なサービスに影響を与える可能性のある予期せぬ緊急事態または不測の事態に備えて積み立てる資金 |
| 非必須歳出 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 裁量サービス: 法的に義務付けられていないが、地域社会での生活の質を高める可能性があるサービス。 下記は該当例 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 公園やレクリエーション施設 ➢ 文化芸術プログラム ➢ レジャーセンターやスポーツ施設 ➢ 図書館の建物 ・ 新資本プロジェクト: 公共の安全または法的義務のために直ちに必要ではない新しいインフラまたは建設プロジェクトへの投資 ・ コンサルティング及びプロフェッショナル・サービス: 本質的なサービスや法的要件に直接関連しない外部のコンサルタント、アドバイザー、またはプロフェッショナル・サービスへの支出 ・ 広告・宣伝: 重要なサービスの提供に不可欠ではない広告宣伝費 ・ 緊急でない設備投資: 必要不可欠なサービスに直ちに必要とされない設備、車両、または技術改良に関する設備投資 ・ 非必須要員: 法定業務に直接関連しない役割の要員の採用または維持。これには、管理職または非必須職が含まれる場合がある ・ イベント及びエンターテインメント: サービスの提供に不可欠ではないイベント、会議、またはエンターテインメント活動の開催関連費用 |

(出所) Birmingham City Council, “Section 114 Spend Control Manual”、より野村資本市場研究所作成

2. 資本戦略及び資産の見直し

バーミンガム市は、都市周辺の広大な土地や建物、会社の所有権、金融資産を含む大規模な資産ポートフォリオを有している一方、総借入金残高は2023年3月末時点で約33億ポンド、2023/2024年度の公債費は約2.39億ポンドに達している。財政再生計画では(1) 全ての設備投資計画の見直し、(2) 金利負担軽減を目的とした債務の評価、(3) 全ての基金の見直し、(4) 売却可能及び売却すべき資産を評価するための検討、が挙げられた。

3. 同一賃金達成と支払義務に係る債務増加抑制策

バーミンガム市議会は、同一賃金問題の根本的な解決策は、(1) 職務評価研究を通じた新たな雇用条件の提供、(2) 2010年平等法に準拠した新たな賃金構造、とした。その上で、2023年9月1日に市議会の経営管理委員会が、遅くとも2025年4月1日より前に導入する新たな賃金平等制度(PES)の選択肢の検討を進めた旨が明らかにされた。2025年4月1日は、前述の同一賃金に関する支払義務に係る潜在的債務(約6.5~7.6億ポンド)の想定終了日である。財政再生計画では、新たなPESの導入が想定より遅れた場合、潜在的債務が増加し続けるため、遅滞なく導入することが、全ての当事者の利益に強く合致すると記された。

4. 中央政府からの例外的財政支援

英国の地方公共団体が財政危機通知を行うと、中央政府が関与するケースが一般的となっている。ムーディーズによると、2023年9月7日時点でロンドン・クロイドン区、スラウ自治区、サーロック地区、ウォーキング区の財政管理等を監督する委員が中央政府により任命されている(図表5参照)。

バーミンガム市をめぐっても、レベリングアップ・住宅・コミュニティ省(DLUHC)のマイケル・ゴープ国務長官が2023年9月19日、必要に応じて委員を任命することを提案するとともに、現地調査を開始する意向である旨を書簡にて示した¹⁷。同書簡には、財政及びガバナンス上の懸念及び同一賃金に関する支払義務に係る債務の規模に鑑みると、中央政府の関与が必要かつ適切であり、委員の任命を含む関与期間を5年と考えている旨が記された。また、委員は、市議会の戦略的意思決定のガバナンスと精査に関する全ての機能等を担う旨が示された。なお、委員の優先候補としては、経験豊富な地方公共団体の専門家で委員を務めたこともある、マックス・カラー卿が挙げられている¹⁸。

バーミンガム市議会は2023年9月25日時点で、正式に中央政府の関与を受け入れることで合意に至っていない。ただし、例外的な財政支援(EFS)について複数の論点に関する言及を行っている。具体的には、(1) EFSは交付金の形で提供されることはほとんどなく、借入若しくは資産売却による収入が適用方法になる見込み、(2) 同一賃金に関する支払義務に係る債務の規模に鑑みると、EFSが必要になる可能性が高い、(3) EFSはDLUHCからの融資の可能性が高いが、同省との交渉及び国務長官との合意が必要、(4) 市議会が2024/2025年度に均衡予算を編成するためには、少なくとも2024年2月末までに合意を得ることが必要、等の論点が示された。

¹⁷ Department for Levelling Up, Housing & Communities, “Deborah Cadman OBE, Chief Executive Birmingham City Council,” September 19, 2023.

¹⁸ Birmingham City Council, “Section 114 Frequently Asked Questions (FAQs): FAQs- Updated,” September 22, 2023.

図表 5 英国の中央政府による財政危機通知を行った地方公共団体への関与状況

| ロンドン・クロイドン区 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 中央政府は 2021 年 2 月、改善・保証委員会を設置。政府が任命した 4 人のメンバーは、外部からの助言、課題、専門知識を提供し、四半期ごとに DLUHC に報告(2023 年 9 月 7 日時点で 6 回報告) クロイドン区は 2022 年 11 月、3 回目の財政危機通知を実施。第 6 回目の報告書では、市議会が歴史的問題を説明中で、さらに大幅な改善に取り組むことが必要と記された DLUHC の國務長官は 2023 年 3 月、クロイドン区に対する関与の 2 年間延長を検討している旨を明らかにした 過去の決算で累計約 1.62 億ポンド近くに上る修正が必要とみられる項目があるほか、2027/2028 年度までに約 1.95 億ポンドの追加予算ギャップが想定される |
| スラウ自治区 |
| <ul style="list-style-type: none"> スラウ自治区は 2021 年 7 月、財政危機通知を実施。外部保証レビューでは議会がベストバリュー義務^(注 2)を怠ったと結論付けた 中央政府は 2021 年 12 月、財政管理とガバナンス機能を引き継ぐために委員を派遣(期間は、2024 年 11 月末までの約 3 年間) 中央政府は 2022 年 7 月、関与の範囲を拡大。区議会の能力不足が改善努力の妨げになっているとの判断の下、委員が組織再編のために、上級職員を採用 |
| サーロック地区 |
| <ul style="list-style-type: none"> 中央政府は 2022 年 9 月、サーロック地区の上級市議会であるエセックス郡市議会を、財務ガバナンスと財務意思決定の精査に関する全ての機能を行使するサーロック地区の委員として任命 中央政府は 2023 年 3 月、関与の範囲を拡大。既存の委員から独立した常務理事委員を任命。常務理事委員の機能は、2025 年 3 月まで全てのガバナンス、精査、戦略的意思決定を含む |
| ウォーキング区 |
| <ul style="list-style-type: none"> 中央政府は 2023 年 5 月、少なくとも 5 年間の期間で委員を任命。委員は、戦略的財務管理、商業的意思決定、ガバナンス、戦略的意思決定の精査及び透明性に関連する全ての機能を担う |
| バーミンガム市 |
| <ul style="list-style-type: none"> バーミンガム市の 1972 年地方自治法第 151 条に定められた最高財務責任者(CFO)は 2023 年 9 月、財政危機通知を実施。男女同一賃金に関する巨額の支払義務及び多額の収支不足が見込まれることが背景 中央政府との交渉を開始しているが、関与はまだ発表されていない |

(注) 1. 2023 年 9 月 7 日時点。

(注) 2. ベストバリューは、公共サービスを最も効果的、経済的かつ効率的な手法で提供することにより、事前に達成目標として設定されたコストや質に関する基準を満たすように地方公共団体に義務付ける英国の制度。

(出所) Moody's, "More to Fail as Weak Governance Amplifies the Impact of Property and Rates Cycles," September 7, 2023、より野村資本市場研究所作成

IV 今後の論点

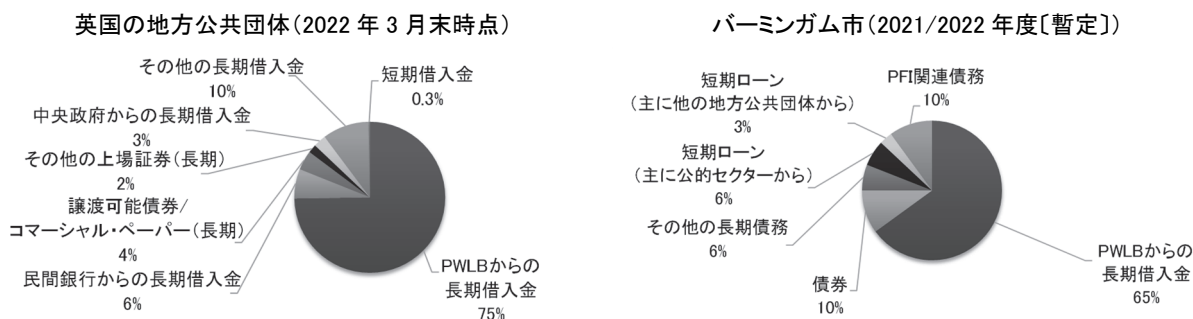
英国の代表的な都市の 1 つであるバーミンガム市が財政危機通知に至ったのは、男女同一賃金に関する支払義務に係る債務や IT システム移行関連費用の増加といった同市固有の要因と、中央政府からの財政移転の縮小や昨今の英国を取り巻く経済環境の厳しさといった同国地方公共団体共通の要因が組み合わせられたことが背景と考えられる。

バーミンガム市の財政再生計画に基づくと、今後、歳出削減・歳入確保策、資本戦略及び資産の見直し、同一賃金達成と支払義務に係る債務増加抑制策に加え、中央政府からの EFS の適用について検討を進めることになる。特に、2024/2025 年度予算編成を踏まえ、2024 年 2 月末までに中央政府からの関与・支援について合意に至る必要があることから、今後数ヵ月以内に同市を取り巻く財政面・ガバナンス面の課題がより具体的に明らかにさ

れると想定される。

地方債市場の観点からは、英国の場合、地方公共団体の資金調達は大部分が、いわゆる公的資金に該当する公共事業資金貸付協会（PWLB）からの借入で、一部について民間セクターから調達している¹⁹（図表 6 左参照）。バーミンガム市の場合も債務残高（2021/2022 年度〔暫定〕）全体の約 3 分の 2 が PWLB からの長期借入金で、債券は同 1 割となっている（図表 6 右参照）。ブルームバーグによると、残高がある債券は 2005 年 4 月 21 日に発行された英国ポンド建て固定利付債（償還予定日：2030 年 4 月 21 日、表面利率：9.675%、発行額：2 億 1,497.1 万ポンド、上場：ロンドン証券取引所、ISIN：GB00B07KV875）のみであるが、2023 年 9 月末時点で、ブルームバーグ、ロンドン証券取引所のウェブページに気配値等は公表されておらず、ほとんど流通していないとみられる。

図表 6 英国の地方公共団体とバーミンガム市の債務残高の内訳



(出所) Department for Levelling Up, Housing and Communities, “Local Government Financial Statistics, England, No.33 2023,” June 2023; DBRS Morningstar, “Birmingham City Council: Section 114 Does Not Necessarily Mean a Default on Debt Due to Private Creditors,” September 6, 2023、より野村資本市場研究所作成

バーミンガム市は信用格付けを取得していないものの、ムーディーズは 2023 年 9 月 7 日、バーミンガム市を含めた厳しい財政状況を抱える英国の地方公共団体について、財政再生は複雑な道筋をたどるとみられるが、債務不履行（デフォルト）リスクは低いとのコメントを公表した²⁰。また、DBRS モーニングスターも同月 6 日、財政危機通知は必ずしも民間セクターの債権者が保有する債務のデフォルトを意味するものではなく、PWLB を通じた中央政府の支援が短期的に同市の流動性を、最低歳入引当金²¹（MRP）を含めた地方財政制度が債務履行能力を下支えするとの見解を公表した²²。このような背景の下、英国の債券市場で、バーミンガム市をめぐる動向による金利等への影響は特に観察されていないようである。

¹⁹ 公共事業資金貸付協会（Public Works Loan Board、PWLB）は、地方公共団体への融資を行う法定の独立機関。2002 年に財務省の執行機関である英国債務管理局（UK Debt Management Office）に統合された。（自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）—2019 年改訂版—」2020 年 5 月）

²⁰ Moody's, “Local Government- UK: More to Fail as Weak Governance Amplifies the Impact of Property and Rates Cycles,” September 7, 2023.

²¹ 最低歳入引当金（MRP）は、市議会が外部からの借入に対する返済引当金を積み立てるため、毎年歳入予算に計上しなければならない最低額のことである。

²² DBRS Morningstar, “Birmingham City Council: Section 114 Does Not Necessarily Mean a Default on Debt Due to Private Creditors,” September 6, 2023.

日本の地方財政制度・地方債市場から見た論点としては、英国の場合、日本の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（地方公共団体財政健全化法）に該当するような法律はないとみられる。その一方で、米国の連邦破産法第 9 条²³のような破産法制はなく、デフォルト事例が蓄積しているような状況でもない²⁴。また、日本と同様に中央政府から地方公共団体に対する関与・支援スタンスは国際的に見ると比較的強固であるほか、財政再生を進める際に既発債に係る公債費を削減する仕組みはなく、デフォルトが発生しないような制度設計になっていると考えられる。しかし、日本の場合、（1）銀行等引受や市場公募といった民間等資金による地方債の消化割合が 6 割近くを占めている²⁵、（2）中央政府の財政状況が英国に比して厳しく²⁶、地方公共団体に対して良好な関与・支援をする意思があっても、将来的に能力が低下する可能性が否めない、といった点が英国の状況と異なる。

これらを踏まえると、日本の地方公共団体については、より財政運営の手腕やガバナンス体制の強化が必要とも考えられる。個別事情や制度の異なる英国の事例ではあるものの、バーミンガム市による財政再生に向けた今後の展開が、将来の財政運営に向けて参考になる可能性がある。

²³ 連邦破産法第 9 章の仕組みについては、江夏あかね「デトロイト市の連邦破産法第 9 章適用申請と地方債市場への影響」『野村資本市場クォーターリー』第 17 巻第 2 号（2013 年秋号）を参照されたい。

²⁴ 英国の地方公共団体について、（1）ロンドン・ハマースミス&フラム区が、同区が締結していた金利スワップ契約について、高等法院が 1989 年 11 月に違法との判決を下したことによりデフォルト、（2）アラーデル地区及びロンドン・ウォルサム・フォレスト区が 1980 年代終盤に違法な債務保証によりデフォルト、といった事例がある。（Moody's, "Subsovereign Defaults in the UK," December 2002）

²⁵ 2023 年度地方債計画の資金内訳では、公的資金が全体の 42.8%（うち、財政融資資金が 25.5%、地方公共団体金融機構資金が 17.3%）、民間等資金が全体の 57.2%（うち、市場公募資金が 35.9%、銀行等引受資金が 21.3%）となっている。（総務省「令和 5 年度地方債計画」2022 年 12 月 23 日）

²⁶ 日本の債務残高（対 GDP 比、2023 年〔推計値〕、一般政府ベース）は 258.2%で、英国（同）は 106.2%。（International Monetary Fund, "World Economic Outlook," April 2023; 財務省「日本の財政関係資料」2023 年 4 月）