

# (ノート) 日本都市センターにおける英国の地方自治制度と その運用についての調査研究 —中央政府と地方政府の関係を中心に—

## Note: Research for the Central-Local Government relationship and consultation

First, this note explains the aim and the schedule of this research. We met the stuffs of DCLG, LGA, SOLACE, Southend-on-sea Borough Council, and Manchester City Council last December, and surveyed their action and attitude about consultation between Central-Local Government. We find many differences between England and Japan, and these differences tell us useful hints.

### はじめに

このノートは当センターが今年度から概ね3か年かけて行うイングランド（以下「英国」という。）における国と地方との関係を中心とした地方行財政制度とその運用について調査を行う目的（第1章）及び研究計画（第2章）を示すとともに、昨年12月に行った調査の概要（第3章）を紹介するものである<sup>1</sup>。

### 1 目的等

日本では2011年に国と地方の協議の場が法律により設置され、国と地方六団体によって、社会保障・税の一体改革や子ども手当などについて議論された。

英国では国と地方との間で高い緊張関係を有し、法制度による枠組みはないが事実上国と地方との協議を積み重ねてきているとともに、二大政党による政権交代を繰り返していることから、日本における今後の国と地方と

の協議の進め方を考えるうえで参考になるところが多々あると考えた。特に事実上の協議において、どのような時期に、どのようなレベルで、具体的に誰が関わっているのか、実際に物事が決まっていくのはどのような場面かということは、法制度に基づく協議を行っている日本においても実務上参考になるであろう。また、英国のように地方議会議員（Councilor。以下「地方議員」という。）まで政党所属がかなり徹底しているところでは、異なる政党の地盤である地方自治体間では意見調整が難しいのではないかと考えられる。そのうえ、自治体協議会（Local Government Association、以下「LGA」という。）には、団体の規模の大小のみならず日本でいう、府県や市町村に当たる団体が一緒に加入しており、このような中で合意形成をどのように図っているかという点は日本における六団体間の調整を考えるうえでも参考

<sup>1</sup> このノートで紹介する今年度の調査は、現地におけるヒアリング等を中心としたものであり、筆者の語学力に起因する誤解が多々あることが危惧されるとともに、本来文献や他の情報源による確認等を行うべきところを怠っている点も多くあるのであるが、来年度以降の調査研究を深める材料になればとあえて言及した。拙稿にお目を留めた方には、今後の当センターの研究の充実のため誤り等お気づきの点をご指摘いただくと大変ありがたい。

になるのではないか。

しかし、英国と日本との間では、政党の役割、政官の役割及び自治体の区分・権能をはじめとした地方自治制度等の社会システム、さらには人々の意識など政策形成における背景が異なり、この点を無視して英国における「国と地方との協議」の表面のみを観察してその適否・得失を論じることは誤った理解に終わるおそれがある。文献によって把握できる権限・手続等についてはともかく、その運用実態については必ずしも十分な調査が進んでいるとはいえないことから、社会システムや人々の意識にも目を配る必要があり、この点に留意しながら中央政府と地方政府との関係を中心に英国における地方自治制度とその運用の実態を調査するものである<sup>2</sup>。

## 2 研究計画

### (1) 研究項目

#### ア 中央政府と地方政府との関係

「国と地方との協議に関する運用実態」を中心に調査を行う。その前提として日本と社会システムの違い等を明らかにしておくことが必要なことから、コミュニティ・地方省 (Department for Communities and Local Government、以下「DCLG」という。)<sup>3</sup>の役割と地方との関係、LGAの役割と国又は地方自治体との関係等について調査する。その

際、政党の(政党の違いによる)影響も視野に入れておきたい。

#### イ 英国地方自治体の制度及び運用等

1990年代以降の制度改革では、カウンティとディストリクトの統合による一層制と二層制の併存、直接公選首長をはじめとした執行部体制と議会の役割の変化と多様性が生まれてきている。今後の参考とするため「単一自治体 (Unitary Authority) 制度」及び「直接公選首長と内閣制 (mayor and cabinet system)」について、改革の目的とともにこれを導入した自治体、導入しなかった自治体、さらに世論がどのように評価しているか調査する。

次に、英国の自治体職員の状況等の把握についてである。英国には地方公務員制度は存在せず(以下本稿においては「公務員」は国家公務員、いわゆる「ホワイトホール」と呼ばれる官僚をいう。)、民間企業労働者と同じ法制度が適用され、その53%がパートタイマーという状況にある<sup>4</sup>。一方、事務総長 (Chief Executive、以下「CE」という。)のように高給で雇われている専門職もある。公務員と地方自治体職員では雇用体系・慣習が違うが、このことが両者の関係や、国と地方との協議に影響を及ぼしていないかも視野に入れて調査したい。

<sup>2</sup> 例えば山下茂(『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010年、105頁)は、「かつて我国では、格別に根拠を示さずに、UKを『地方自治の母国』として仰ぎ見る論者が多かった。」「サッチャー政権が誕生し、その地方行財政制度の改革動向が順次伝えられるようになって、通説的な認識がおかしかったという考え方がようやく常識となった。」「かつての我国にあったステレオタイプ的な見方を脱却し、現実に即した観察と分析が必要である。」と指摘している。

<sup>3</sup> 自治体国際化協会では「コミュニティ・地方自治省」と訳しているが(『英国の地方自治(概要版)-2011年改訂版』)、日本における総務省との任務・機能・役割の違いを考えると、旧自治省のイメージと重なることがないように、本号の内貴論文で用いている「コミュニティ・地方省」という訳を使用した。

<sup>4</sup> 稲継裕昭・池田高志「英国地方自治体職員の専門性と人事行政—職務評価制度 (Job Evaluation Scheme) と人材育成の観点から—(上)」本誌15号(2011年)、111頁

## (2) 調査研究体制及びその手法等

### ア 英国在住経験者等の協力

今回の調査は、制度や運用の表面だけではなく、社会システムや人々の意識等も考慮に入れて英国在住経験のある研究者等、英国事情に詳しい方の協力を得て進める。

まず、英国の地方行財政分野について見識を有する学識者を本調査研究プロジェクトの「主査」として委嘱し、調査研究全般にわたり指導・助言いただくとともに、現地調査（後述）にも参加いただくこととした。この主査には、NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）等の英国の最近の改革の動きや日本の地方自治体の財政・会計等を研究するとともに、自治体国際化協会ロンドン事務所勤務の経験を持ち、英国の社会システムと日本の地方自治の双方に造詣の深い、稲沢克祐・関西学院大学教授にご就任いただいた。

また、部分的な調査等についても英国在住経験のある研究者等にできるだけご協力いただき進めることとしている。

### イ 現地でのヒアリング調査の実施

実際の運用を把握するためには当事者から直接聴取することが必要であり、文献調査とともに現地で関係者に対するヒアリング調査を実施する。

## (3) 調査スケジュール

### ア 2011年度の調査

今年度は事前調査の期間と位置づけ、英国

の社会システムや歴史的な経緯を押さえるとともに、「国と地方との協議」において主要なプレーヤーとなる各主体のおおよその役割等を調査することとした。

まず、英国における地方自治の制度及びその運用の実態における特色、歴史的な経緯や政党政治を含めた背景を明らかにするため、内貴滋・帝京大学教授に論文を本誌にお寄せいただいた<sup>5</sup>。内貴教授は外交官として、また自治体国際化協会ロンドン事務所長として英国に長く在住され、英国事情に精通され数多くの論文と書籍を著しておられる。

英国の地方自治体職員については、稲継裕昭教授と池田高志氏が本誌15号から次号まで論文を連載する予定である（脚注2参照）。また、稲沢克祐教授のご協力のもと”Human resource management in the public sector”についての書籍の翻訳と、英国在住の研究者である同書の著者、Peter Smart博士に異なる地方自治体間のCE兼務といった英国における新しい動きを調査いただきその結果を邦訳版に収録する予定である。

昨年12月には自治体国際化協会のご協力を得て英国における現地調査（ヒアリング調査）を実施した。在外研究のため現在英国に在住しており、英国の公務員制度について著作もある藤田由紀子・専修大学教授にご同行いただき調査に基づき論文<sup>6</sup>を執筆いただいた。また、「日本の都市自治体における調査研究」及びその能力に関して研究している当センターの村井奏介研究員が、国と地方との

<sup>5</sup> 内貴滋「『地方自治の母国』の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」本号

<sup>6</sup> 藤田由紀子「英国の中央・地方関係—コミュニケーションの現状—」本号

協議を行う上で重要な根拠となるデータ等の収集・分析を英国においてはどのように行っているかという点について執筆した論文<sup>7</sup>を本号に収録した。

#### イ 2012～2013年度の調査計画

来年度からは具体の事例を通して、国と地方との協議の実態を明らかにしていく。

労働党政権下で行われた「国地方協議会」(CLP。1997年設置)<sup>8</sup>に関する制度の目的、構成員、協議対象範囲、開催手続、協議結果の実効性確保手法等を、さらに、サッチャー及びメージャー政権による自主財源の削減、ブレア及びブラウン政権による特定補助金の増大に対して、国地方協議会の前身組織である地方財政協議会(Consultative Council for Local Government Finance; CCLGF。1960年代設置)や国地方協議会ではどのような協議が行われたのか、また、キャメロン政権における地方制度改革の方向性とこれに対する地方側の考え方や世論の評価はどのようなものかといった点を通して英国における国と地方との協議の実態を明らかにしていきたい。

#### (4) 成果の公表等

本調査研究による成果については、地方分権改革に資するよう、全国市長会と当センターで共同設置する「都市分権政策センター」の会議で情報提供するとともに、本誌及び当センターのホームページにて公開する予定である。

### 3 2011年度の英国現地調査の概要

#### (1) 調査日程及び主要な訪問先

英国における調査は2011年12月6日～16日の間に実施した。主なヒアリング先と対応者は次のとおりである。

- ・LGA(12月7日): ヒアリング対応者 Mr. Ben Kind (Public Affairs and Campaigns Manager)
- ・Society of Local authority Chief Executives and Senior Managers(12月7日): ヒアリング対応者 Ms. Kathryn Rossiter (Managing Director)、Mr. Graeme McDonald (Director of Policy & Communications)、Ms. Philippa Mellish (Policy Manager)
- ・Southend-on-Sea Borough Council Policy & Improvement(12月8日、保守党地盤の自治体): ヒアリング対応者 Mr. Tim MacGregor (Corporate Strategy & Performance Advisor)、Ms. Suzanne Wright (Corporate Strategy & Performance Advisor)
- ・Manchester City Council City Policy Team(12月9日、労働党地盤の自治体): ヒアリング対応者 Ms. Louise Hope (Policy Officer)
- ・DCLG(12月12日): ヒアリング対応者 Ms. Andrea J. Lee (Deputy Director, Head of Strategic Analysis Team)、Ms. Sue Westcott (Team Leader, Strategy and Performance Team - Localities)、Mr. David Fry (Deputy Director, Strategic

<sup>7</sup> 村井奏介「英国における国と都市の調査研究活動について—国と地方の協議のための基礎データの収集の観点から—」本号

<sup>8</sup> 後述。「3(2)カ」を参照のこと。

Statistics)、Mr. Danny Rothberg (Head of David Prout's Office | Director General Localism)

## (2) 主な調査項目とヒアリング等による調査の概要

### ア 国と地方との事実上の協議の相手

#### (ア) 典型的な例

英国における政策形成は、まず各党の中で議論されマニフェストとしてまとめられる段階から始まる。次に政権党(与党)はマニフェストを具体的政策にしていくが、中央政府はまず「グリーン・ペーパー」(Green paper)と呼ばれる政策協議書に具体的な論点をまとめて広く一般市民や関係機関等から意見を求め(誰でも意見を提出できる)、集まった意見を参考に政府は具体的な施策内容を盛り込んだ「ホワイト・ペーパー」(White paper)と呼ばれる政策実施案をまとめて発表し、法案(Bill)を作成し国会に提出する<sup>9</sup>。国会での議論を経て法律が制定されるが、この間にも修正等が行われる。

地方自治体やLGAは、この広く開かれた過程の中でグリーン・ペーパーに対する意見を出すとともに、中央政府と個別に接触して働きかけをしたり、グリーンペーパーに対するパブリックコメントや国会での審議の段階を通じてロビー活動を行ったりしている。

中央政府への働きかけにおいては、政治

家は政治家同士、つまりLeader(地方議員で地方自治体の政治面での責任者)と大臣<sup>10</sup>が話し、事務方は事務方同士、例えばCEは上級公務員と意見交換を行う<sup>11</sup>。地方自治体職員と公務員はdiscussion(以下「意見交換」という。)はするがdecisionは政治家同士で行うという点については、地方自治体においてもDCLGにおいても明確にこの2つの違いを意識した説明を受けた。実態としては、最初は地方議員から大臣に話があり、そこから事務方に案件が降りて公務員と地方自治体職員との間で意見交換が始まるようである。このことは地方議員の多くが政党に所属していて国会議員(以下「MP」という。)と活動をともにし親密な関係があることも影響しているのではないだろうか<sup>12</sup>。

また、このdecisionとdiscussionであるが、感覚的にはわかる気がするが実態としてdiscussionでどこまで整理されるのか、decisionとどう違うのかといったことを、具体例を見ながら考えることが日本における国と地方との協議の運用においても参考になるであろう。

政官の接触禁止<sup>13</sup>については地方議員は対象となっていないが、実態としては上述のように地方議員は大臣には話をするが公務員に話をするのではないようである。DCLGのヒアリングでこの点を確認したところ、そもそも公務員と地方議員が会って話をするとい

<sup>9</sup> 自治体国際化協会「ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティの創設—」CLAIR REPORT 195号(2000年)、24頁

<sup>10</sup> Secretary of State(閣内大臣)とMinister(閣外大臣)。以下同じ。

<sup>11</sup> この点は1990年代と変わっていない。横田光雄「英国における国・地方関係(上)—地方自治の母国でのし烈な争い」自治研究75巻4号(1999年)、10頁

<sup>12</sup> 横田光雄 前掲(1999年)、10頁

<sup>13</sup> 内貴滋『英国行政大改革と日本—『地方自治の母国』の素顔』ぎょうせい、2009年、214頁。藤田由紀子前掲。

う発想そのものを持っていなかったようである。このように地方議員（ここでは「地方政治家」という方が適切か。）と（国家）公務員との接触については日英で大きな違いが見られた。

### (イ) 例外的な事例と最近の動向

マンチェスターのCEはLeaderとともに大臣とも接触しているようである。大きな都市のCEが一般的にこのような行動をとるといわけではなく、マンチェスターの現CEは力を持っており、CEとして著名で尊敬されているので特別であるとの考えもあるようであり（自治体国際化協会ロンドン事務所で聴取）、この点については更に確認が必要である。

また、LGAのヒアリングにおいては、地方税のように専門家が少なく、その専門家には政治家はいない場合にはdecisionの場に地方税が分かる専門家が同席するとの話があった。

## イ LGAの組織及び活動等

### (ア) 組織・予算等

LGAは1997年4月に、イングランド及びウェールズの地方自治体がカウンティ協議会、ディストリクト協議会、大都市圏自治体協議会と、地方自治体の種類ごとにあった全国組織を統合して発足したものである<sup>14</sup>。

LGAでは役職は各地方自治体のLeaderが選挙で選ばれて決まる。また、政党ごとにグループを形成し（保守党、労働党、自由民主党、独立の4グループ）、まずそれぞれのグループ内で意見を取りまとめた後、グループ間で意見調整を行っているようである<sup>15</sup>。このような方式はLGAに統合される前の全国カウンティ協会や全国ディストリクト協会などの運営と変わっていないようである<sup>16</sup>。グループの役員については、保守党グループではCounty、District、Borough、Unitary等の区分ごとに役員を選んでいるようであり、また労働党グループでは地域ごとに役員を選んでいるようである<sup>17</sup>。

事務職員はCEをトップに約270名いて、そのうち地方自治体からの出向者が1名、中央政府からの出向者が1名いる。地方自治体の出向者に係る費用は、LGAから当該地方自治体に支払っている。

政治グループ別にそれぞれ4名の政治的サポートスタッフを抱えている。このほか50～60名のコミュニケーション・グループ（このうち多くがWeb制作の担当者であり、他にメディア対応チームの7名等がいる。）の中からコアグループとして10～15名が各グループ間での調整案を作成したり、ロビー活動に携わったりしている。このグループのスタッフの採用では特に政党に属していること等は条件としていないが、国会に強いつなが

<sup>14</sup> 高島進「欧米諸国の地方自治制度 比較地方自治研究会編 第10回英国の地方自治制度」地方財務563号（2001年）、390-391頁

<sup>15</sup> LGAのWebサイト：<http://www.local.gov.uk/about-politicalgroups>（2012年1月9日アクセス）、全国市長会『海外の「全国市長会」II』2004年、32頁、内貴滋 前掲、2009年、233頁

<sup>16</sup> 地方財政審議会「イギリス地方財政協議会及びフランス地方財政委員会に関する調査結果報告書」（1996年）

<sup>17</sup> 保守党グループの例：<http://www.conservativegroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=10808>（2012年1月9日アクセス）、労働党グループの例：<http://www.labourgrouplga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=1828919>（2012年1月9日アクセス）

りを持っていることが仕事の性質上重要である。各グループの Leader などスタッフの政治的な背景を理解して使っているようである。

LGA の職員の在籍期間は概して短くサポートスタッフは2～3年、ロビーイングは3～4年、スペシャリストとして知識を磨き上げる必要があるポリシーチームは8年程度とのことである。なお、ポリシーチームは中立的に政策の分析等に携わることが求められることから政治的な行動をとるべきではないと考えられているようである。

次に予算であるが、45%を中央政府からの資金に頼っているとのことで、昨今の緊縮財政の影響を受け、仕事の仕方の見直しなど業務の効率化を図ることにより削減に対応しようとしている。なお、中央政府からの資金は地方議員や地方自治体職員の研修などの特定の活動のみに充てる方針である。

#### (イ) 活動

LGA における地方自治体の意見集約については、前述のとおり政治グループごとに集約しグループ間で調整をするようである。各地方自治体の Leader は多くが政党に属していることから各政党で党員として主要な地位を占め、党の政策形成に強い影響力を持っている者もいて、LGA としての考え方を各政党の政策形成の過程で反映させるよう行動しているとのことである。

LGA と自らの所属する政党の方針等と整合性が取れない場合の対応については、

LGA の方針に従った行動をとるとの回答であった。

LGA の会長は、現在は毎週水曜日の午前中に内務大臣と定期的なミーティングを持っている。また、5人の大臣と2～3日に1回会合を持ち、その場では1、2のテーマに限定して意見交換を行うのが通例である。

LGA の 現 会 長 は Royal Borough of Kensington & Chelsea の Leader でもあり、このように LGA の職務が忙しいと地元自治体の Leader としての職務に問題がないか、また地方議員の報酬は極めて少ないと聞いているが地方議員の仕事と LGA の仕事ではほぼすべての時間がつぶれると自らの生計を維持することは困難ではないかと聞いたところ、LGA と Chelsea の Leader としての仕事は概ね半々、LGA からは会長としての報酬を支払っており、その額は Web 上で公開しているとのことであった<sup>18</sup>。

政治レベルでの中央政府とのコミュニケーションのほか、LGA の CE 以下の事務方は公務員とかなり頻繁にミーティングを持ち、意見交換をしているとのことである (LGA、DCLG の双方から聴取)<sup>19</sup>。

中央政府のグリーン・ペーパー等への対応については、事務方で検討のうえ、Leader 等の承認を得て意見等を提出する。その際、事務方としては4つのグループの合意が得られやすい案を作成するよう努力している。なお、トップレベルでの会合では2～3時間のうちに決断する必要があることがあり、このような場合は特に多数を占める政治グループ

<sup>18</sup> <http://www.local.gov.uk/senior-staff-remuneration> (2012年1月9日アクセス)

<sup>19</sup> この点も1990年代と変わっていない。横田光雄 前掲 (1999年)、10頁

の影響力が強くなるようである。

LGA は中央政府に対して強い影響力を有しているが、その要因としては、LGA の役員は政治的な基盤が安定しており長く務める人が多く、一方で大臣は頻繁に交代するためであろうとの考えが示された。

また、これからの活躍が期待される地方議員をターゲットにして明日のリーダーシップを担うことができるようスキルを教えるといった人材育成にも中央政府の支援を受けながら LGA として取り組んでいるとのことであった。

#### ウ DCLG における地方自治体への対応

今までは地方自治体の業務等に対して多くのベンチマークを設定し、大量のデータを地方自治体から提出させるなどして収集し、地方自治体のパフォーマンスを評価し厳しく監視する役割を担っていた<sup>20</sup>。

政権交代後、現与党が提唱する Localism の考えの下、この役割に変化が起きている。既に地方自治体では多くのベンチマークを設定し独自にデータを集めて評価をしていることから、中央政府としてはこの役割（監視役）をやめて地方自治体に任せ、中央政府の役割は地方自治体からの話を聞き相談に応じたり地方自治体に情報公開を進めるように促したりする「支援」(helping、今までは「指示」)にシフトしてきており、仕事の内容が全く変わったとのことであった。

DCLG と地方自治体との人的なネットワー

クについては、マンチェスターやニューカッスルなどの比較的大きな地方自治体とは人的ネットワークを有していてその団体の様子がおおよそわかるが、規模の小さな地方自治体については情報がほとんど入ってこないため状況が把握できていないとのことである。

昨年 11 月に DCLG の事務次官に地方自治体勤務経験者が就いたということは本号の内貴論文で指摘しているが、9 月に DCLG の Localism Group の Director-General (責任者) に就いた David Prout 氏は Royal Borough of Kensington and Chelsea において Executive Director for Planning and Borough Development を務めた経歴がある (DCLG の Director of Local Government Policy を務めた後)<sup>21</sup>。

このような象徴的ともいえる例が出てきているが、中央政府には地方自治体での勤務を経験した者の数はまだ極めて少ないようである<sup>22</sup>。複数の地方自治体関係者からこの点について中央政府内に地方自治体の業務が分かる者がほとんどおらず、中央政府の政策に現場の実情や考えが反映されにくいと考えているという意見を聞いた。

また、英国の公務員は各省を垣根なく異動するが、日本のように省庁ごとの採用ではないのでその分野のプロフェッショナルというような意識は少ないのではないかと感じたところであり、この点が地方自治体との人事交流が少ないことや、地方自治担当省の今までの考え方が地方自治体の「振興」より「規制」に軸足を置いている<sup>23</sup>と感じた原因の一つで

<sup>20</sup> 内貴滋 前掲、2009 年、247-284 頁

<sup>21</sup> DCLG のホームページ <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/davidprout/> (2012 年 1 月 17 日アクセス)

<sup>22</sup> 内貴滋 本号

<sup>23</sup> アンドリュー・ステイブンス著、石見豊訳『英国の地方自治—歴史・制度・施策』芦書房、2011 年、113 頁



はないかと考えたがこれは推測の域をでない。

## エ 地方自治体から見た LGA と DCLG

今回ヒアリングした、Southend-on-Sea Borough Council は人口 160,256 人で保守党が地盤としている地域の地方自治体である。Manchester City Council は 165,300 人（いずれも 2001 Census key population statistics による）で労働党が地盤としている地域の地方自治体である。この 2 団体におけるグリーン・ペーパー等への対応は、事務職員が分析し案を作成して Leader 等の判断を仰いで行っている。中央政府からの Consultation は数が多くすべてのものに意見等を出すわけではないようである。

両団体とも LGA の活動にも参加しているようであるが、Manchester の担当者によると LGA には小さな団体も入っていてあまり意見があわないこともあって現在は LGA の活動にあまり関与していないようである。

なお、両団体におけるヒアリングから受けた印象では、政治家同士のチャンネルについては与党が支持基盤としている地域の地方自治体の方が大臣等へのアプローチがしやすいようである。

個別の自治体の中央政府に対する働きかけは、Leader、Sub-Leader は大臣や MP に対して、CE 以下の事務方は通常上級公務員等を相手に意見交換を行うようである。意見交換は E-mail や Web サイトを活用して行われることも多いようである。DCLG におけるヒアリングでは、意見交換において誰が対応す

るかは議論の対象となっている事案を誰が担当しているかによるものであり、相手の役職の高低に合わせて変えているわけではないとの説明があったが、地方自治体側では事案にもよるがお互いの地位によりおおよそどのレベルの人と話をするかというルールがあると認識しているようであった。

また、中央政府に働きかけるには「根拠」(evidence) が重要であり、そのためのデータ収集及び分析に客観性を持たせ、信頼度をあげるため外部に委託して行うことがあると例を示して説明いただいた。

## オ SOLACE

### (ア) 組織

“SOLACE” とは、“Society of Local Authority Chief Executive and Senior Manager”（全国地方自治体事務総長・上級職員協会）の略称であり、地方自治体の CE や上級職員のための専門機関である<sup>24</sup>。会員に対する情報提供やセミナーの実施、年 1 回の全国会議や要人ゲストを迎えて開催される年 1 回の会食などの事業を行っている。

現在の会員数は、約 350 名の地方自治体の CE の 90%以上、他の公共機関の CE40 名ほど、さらに上級地方自治体職員が 800 名以上である。最近では、中央政府から地方自治体への財政移転が絞られ、従前は地方自治体が負担していた SOLACE の会費の支出をやめたり、異なる団体間での CE の兼務等により減少している会員の確保が課題の一つになっている。

<sup>24</sup> 内貴滋 前掲、2009 年、226 頁

また、CEの報酬の適正化（高額すぎるという批判）がここ数年議論となっていて、その対応に追われていたようであり、CEの報酬カットの影響で上級管理職への志願者が減少しているとのことであった。

### (イ) 活動

SOLACEは会員に対するサービスのほか、LGAと緊密に連携して中央政府の政策への対応等を行っている。その際のSOLACEのスタンスとしては、中央政府の政策が正しいかどうかは政治家やLGAが考えることでSOLACEはこの点を問わないとしている。SOLACEは「効果的に実行でき、望ましい結果を招く政策になるよう、現場に持ち込みどの政策がうまくいくか、どの政策を変更すべきか」という点から意見を述べる。

SOLACEのスタッフは極めて少人数（数名）であるため、会員によるネットワークを活用して作業グループを形成し意見をまとめている。

地方自治体のCE等幹部職員はかなり忙しいことから、すべての分野について意見を述べたりする余裕はなく、自らの勤務団体を取り巻く状況等に応じて作業グループに参加している。したがって、このような活動に全く参加しない会員もいれば、今まで積極的に参加していた会員がそのテーマが終わったら急にSOLACEの活動に参加しなくなるようなケースもよくあるようである。

作業グループでなかなか意見の集約ができない場合などには、SOLACEの職員が課題

の整理、対応案のたたき台を作成したり、会員の議論を誘導して案をまとめたりするケースもあるとのことであった。

SOLACEの中央政府の政策等に対する具体的な働きかけの場面としては、グリーン・ペーパーに対して意見を述べるほか、緊密に連携して活動しているLGAと意見交換を行うとともに、LGAと一緒に中央政府との会議に参加したり、四半期ごとにDCLGの上級職員と会合を開き議論を行うほか、年2回半日かけて行われる事務次官と事務総長の会合では、検討中の政策、その中でも複数官庁にまたがる政策を話し合うものとされている。

### カ 政権交代の影響

“Central-Local Partnership”は、当時の副首相とLGA会長との間で、中央政府が半年ごとにサミットを開催すること、LGAに政府の政策に関する協議権を与えることを約束することを内容とする文書を取り交わして設置されたものである<sup>25</sup>が、この枠組みは政権交代によりなくなっていた。

また、LGAのヒアリングにおいては、政権交代前は与党の労働党に対して、保守党と自由民主党という野党が2つあり、国会での質問等はどちらかが取り上げてくれることが多かったが、現在では野党は労働党1つであり、労働党の意向に合う形で話をしないと取り上げてもらえないため苦労しているとの話があった。

<sup>25</sup> アンドリュー・ステイブンス 前掲、2011年、111頁

### (3) その他—英国における地方行財政をめぐる動き—

この節についてはヒアリング内容に加え、現地での英国地方行政の研究者との意見交換により得た情報に基づき感じたことも記したい。

#### ア Localism

地方自治体と近隣組織 (neighborhood) に権限をより与える動きが現政権下で進められており、昨年 11 月 15 日には法案 (Localism Bill 2010-11) が成立した<sup>26</sup>。また、DCLG のヒアリングにおいても中央政府の意識は変化し、監視から支援に役割が変わったとのことである (前述)。その一方で、今後 4 年間で 27% 中央政府から地方自治体への財政移転を削減することとなっており<sup>27</sup>、地方自治体の現場では権限が増えているという実感はないとのことである。英国の地方自治体の歳入予算のうち税 (カウンスル税) が占める割合は 22.3%、他方、中央政府からの主な財政移転である特定補助金 (57.9%) と警察補助金 (3.9%) を合わせると 60% を超えており<sup>28</sup>、この削減がいかに地方自治体に厳しいものか理解されよう。ヒアリングに伺った両団体や LGA でも職員の整理合理化を進めており、またその影響は SOLACE でも見られる。

権限は移譲されても財源は大きく減っているのを何をやるか、つまり「切る自由」が地方自治体に任されているように見受けられ

る。実際に図書館を閉鎖したことに對し、その「個別の判断」をした地方自治体に抗議が行われたりしているとのことである。

確かに国において一方的に地方自治体が担っているサービスを切られることは自治の観点から問題であるが、「権限」が増やされれば何か今までできなかったことができるようになる、つまり行政サービスの追加がイメージされると思うが、今まで国にベンチマークを設定されてパフォーマンスを評価されやめることもできなかったことが、財政難の中でやめることができるように権限が拡大されたということであろうか。このためか、地方自治体関係者からは権限が拡大されたとは感じていないとの声があるのであろう。緊縮財政の中で事業を切る判断について誰が説明責任を果たすことになるかというのが Localism のポイントに見えるのは穿った見方であろうか。

#### イ 地方自治体への信頼等

英国では一般に住民の地方自治体に対する信頼は低いという見方を聞いた。地方自治体の事務が限定されていたり、これまでこと細かく地方自治体の業務について目標を設定し評価し、不十分なところには介入するというシステムがとられた (ある意味で国民の合意があった) 点にも表れているのかもしれない。

おもしろい指摘を紹介すると、英国では住所を示すのに日本でいう「郵便番号」を記入

<sup>26</sup> 英国国会ホームページ <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html> (2012 年 1 月 10 日アクセス)

また、大塚大輔「英国『地域主権法』の概要」地方自治 771 号 (2012 年)、65-77 頁で詳細な解説がされている。

<sup>27</sup> 自治体国際化協会「海外事情最新レポート—英国における政府歳出削減と自治体の工夫—」(2011 年)、[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_mailmagazine/201102/2-3.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201102/2-3.pdf) (2012 年 1 月 10 日アクセス)

<sup>28</sup> 兼村高文「英国 (イングランド) の財政調整制度について」自治体国際化協会「比較地方自治シリーズ」(2007 年) <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-7.pdf> (2012 年 1 月 11 日アクセス)

するようである。これでほぼ向こう三軒両隣程度の精度で場所が特定されるとのことである(筆者も滞在中にコンサートの前売りチケットを購入するときに本人確認のためか住所ではなく postcode を聞かれた)。このため〇〇 borough などの居住自治体を書く機会が少なく、どの地方自治体に自分が住んでいるかということ意識することが日本と比較して少ないのではないかとの話である。

また、地方議員はもとより誰が Leader かということもほとんどの住民が知らないのではないかとの指摘もあった。このようなことが地方自治体は住民を代表していない(住民の意思を反映していない)との中央政府の見方につながり、それが Localism の文脈中で neighborhood を重視し地方自治体の意思決定に巻き込むとともに neighborhood に権限を渡そうとする動きに現れているように見える。

消防職員、教師や医師などの目に見える(人の役になっていることが分かりやすい)仕事は尊敬されるが、地方自治体のデスクワークは何をしているかわからず、住民からはあまり尊敬されていないとの話もあった。この点についてはホワイトホールも同じと思われるが。

#### ウ 公務員と地方自治体職員

英国では Civil Servant は女王陛下の大権事項に属する(国家)公務員だけを指し<sup>29</sup>、この Civil Servant はオックスブリッジの卒業生が就職する、長期の雇用形態にあるエ

リートである。一方、地方自治体職員は、民間の労働法制に従う全く異なるものと意識されているようである。CE に対する報酬の適正化の議論もこのようなことが背景にあるのではないかといった指摘もあった。

Localism により中央政府の仕事の中身や進め方も大きな変化を来しているが、公務員の意識の底まで変化するには時間がかかるのではないかと思われる。

なお、地方自治体内の話であるが、通常幹部以外は Leader と直接話をすることはないようである。マンチェスターでのヒアリングに対応いただいた方は Leader が参加している国際会議の担当であったこともあり、直接話をするということであったがこのようなケースは少ないようである。

#### エ Grater London Authority (以下「GLA」という。)に次ぐ大都市群の動きと経済的発展への希望

今回の訪問では、GLA で議会を傍聴する機会を得た。市長一人を U 字型に囲むような机の配置になって議員が市長一人に対して質問を浴びせかけていくのであるが、市長は悠々と答弁していた。公選市長と議会とのやり取りであるが日本の市議会等とはかなり運営が異なる<sup>30</sup>。

英国では GLA が他の広域自治体と規模・制度等が大きく異なっている。また、メトロポリタン・ディストリクト等の大都市は通常の borough や city と制度や権限は同じであるようであるが、最近では GLA に次ぐ 8

<sup>29</sup> 内貴滋 前掲、2009年、215頁

<sup>30</sup> 詳しくは、竹下讓監修・著「よくわかる 世界の地方自治制度」イマジン出版、2008年、67頁に記載されている。

つの都市（Birmingham、Bristol、Leeds、Liverpool、Manchester、Newcastle、Nottingham、Sheffield）が特に経済的な成長を目的に Core Cities として連携して権限の拡大や中央政府からの資金獲得のために活動している<sup>31</sup>。それぞれの考えを持ち寄って Core Cities としての意見をまとめ、それぞれの団体が中央政府に対して働きかけるときに活用しているようである（日本のように一緒に要望活動のために関係先を回ることはないとのこと）。Core Cities の事務所はマンチェスターにおかれ、Director 1 名と政策担当者 1 名の 2 名の職員を配置している。

ちょうどマンチェスターを我々が訪問する前日（12月8日）に Nick Clegg 副首相が大都市に対して経済発展ができるように権限をもっと与え、ホワイトホールの制御から自由にする方針“City Deals”（都市政策）<sup>32</sup>を示したところであり、同市の担当者から12月9日のヒアリングの際にこのことを直ちに紹介された。また、中央政府は内閣府に Core Cities に対応する担当者を置いているとのことである（いずれは全地方自治体に対応できるように体制を整える見通し）。マンチェスター市の要望としては GLA について権限配分等の特例ができたならそのまま Core Cities に適用されるよう立法措置をとってほしいとの要望を出しているとのこと、大変力を入れて政府に働きかけているようである。

もう一つのヒアリング先であった Southend-on-Sea Borough Council は、この

ような大都市ではないが、経済的發展に対する意識が強いことがヒアリングで感じられたが、このような意識は他の自治体でも共通しているのか、City Deals の取組みは今後対象の地方自治体を広げる意向を副首相は示しているが、中央政府からの規制緩和（地方自治体への分権）は経済成長の促進という目的も強いのかといった点については今後調査が必要であろう。

## オ 二層制における特徴

英国においては地方自治体の権限は個別法によって授権され、その権限を超えると“ultra vires doctrine”（越権行為の法理）により、違法・無効となる<sup>33</sup>。カウンティ（日本の府県）とディストリクト（日本の市町村）では権限が全く重ならないように定められており、日本のようにカウンティには広域団体だからとディストリクトに対する広域的な調整や指導・助言等の事務が配分されているわけではなく、カウンティがディストリクトの行政に関与することはまずない。

ロンドンでは日本のように住民を正確に把握できる登録制度ないため学齢期の子供の数が予想できず、教育施設が不足して多くの児童が待機させられたまま放置されているという話を聞き、GLA はそのような事態に対して手を打たないのか現地の地方自治研究者に聞いたところ、学校教育は Borough の権限で GLA は何もできないとのことであった。このことから団体の種類が異なると関心は全く

<sup>31</sup> Core Cities のホームページ <http://www.corecities.com/>（2012年1月10日アクセス）

<sup>32</sup> 内閣府副首相ホームページ <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/do-it-your-way-deputy-prime-minister-launches-new-city-deals>（2012年1月10日アクセス）

<sup>33</sup> 山下茂 前掲、2010年、94頁

異なり、LGAでの意見集約の際の対立軸にはならないのではないかと感じたところである。

#### 4 終わりに

本ノートでは噂話を含め現地で見聞してきたこと、さらにこれらに触れて感じたことや私の推測を書き記したものであり、調査研究のレベルには達していないとお叱りを受けることと思う。

これらの点については、本調査研究が今年度から3か年程度かけて行うものであり、貴重な機会をいただき現地で見聞したことなので今後の調査のヒントになればと考えて記述した次第である。繰り返しになるが今後の調査の充実のため誤りを含めご意見をお寄せいただきたい。

第1章の目的で述べたが、日英の地方自治制度の枠組みは大きく違い、人々の意識も異なり、今まで積み重ねてきた歴史も違うことを今回の調査で大いに感じたところであり、制度の表面のみ見ても日本の制度との比較はできないと改めて考えたところである。その一方で、様々な点で同じような社会問題を日英とも抱えているという共通点もあり、英国の制度と運用を社会・政治システム、さらに人々の意識などの背景を考慮に入れて調査することは日本にとっても大変有意義であると感じたところである。本号に掲載された内貴論文では、このあたりについてもしっかり言及いただいております、当センターとしてはこれらのことを押えて更に調査研究を進めていきたい。

また、本年度の事前調査を通じて、当方が

ヒアリング希望する相手に忙しい中で応じていただくため、またヒアリングで有意義な情報を引き出し意義ある意見交換を行うためには、当方の問題意識を相手に正確に理解していただく必要があり、そのためには日本の制度やその運用の実態についての情報を提供することが重要であることが分かった。そこで、日本の自治制度及びその運用、特に国と地方の協議をめぐる動き等については、ヒアリング相手に提供できるように今後翻訳を進めておく必要がある。また、ヒアリング相手からも調査結果を知りたいという強い要望をいただいた。今後の調査に応じていただくためにも関係の論文を英訳しHP上で公開するなどの対応が必要と考えている。

最後にご多忙な中ヒアリングにご対応いただき懇切丁寧にご教示いただいた英国の地方自治関係の皆様、ヒアリングのアポイントを含め多大なサポートをいただいた自治体国際化協会、特にロンドン事務所の皆様、現地の調査にご同行いただいた藤田由紀子教授、調査研究全般にわたってご指導いただいている稲沢克祐教授、貴重な情報を提供いただき議論にお付き合いいただいた現地の英国地方自治の研究者の方、自らの研究が忙しい中、今回の調査に万全の準備を整えていただいた当研究室の村井奏介研究員に心から謝意を表してこの拙稿を締めくくりたい。

(日本都市センター研究室 宮田 昌一)

---

参考文献

- アンドリュー・スティーブンス著、石見豊訳『英国の地方自治—歴史・制度・施策』 芦書房、2011年
- 稲継裕昭・池田高志「英国地方自治体職員の専門性と人事行政—職務評価制度（Job Evaluation Scheme）と人材育成の観点から—（上・中・下（1）」本誌15号、16号、本号
- 大塚大輔「英国『地域主権法』の概要」地方自治771号（2012年）
- 小原隆治「小さな自治体と大きな市民自治—英国における公—民関係」寄本勝美編著『市民主権の地方自治 公共を支える民』コモンズ、2001年
- 全国市長会『海外の「全国市長会」Ⅱ』、2004年
- 高島進「欧米諸国の地方自治制度 比較地方自治研究会編 第10回英国の地方自治制度」地方財務563号（2001年）
- 竹下讓監修・著『よくわかる 世界の地方自治制度』イマジン出版、2008年
- 竹下讓「パリッシュと議会制民主主義」日本都市センターブックレット4号、2001年
- 地方財政審議会「イギリス地方財政協議会及びフランス地方財政委員会に関する調査結果報告書」（1996年）
- 内貴滋「『地方自治の母国』の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」本誌本号
- 内貴滋『英国行政大改革と日本—「地方自治の母国」の素顔』ぎょうせい、2009年
- 内貴滋「海外レポート『地方自治白書』の発表と英国自治制度の論点—国と地方自治体の素顔—」公営企業38巻9号（2006年）
- 内貴滋「特別寄稿 ブレアからブラウンへの英国自治体改革—深まる対立と政治背景—」地方財政45巻12号（2006年）
- 山下茂『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010年
- 山田光矢『パリッシュ—イングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態—』北樹出版、2004年
- 横田光雄「英国における国・地方関係（上・下）—地方自治の母国でのし烈な争い」自治研究75巻4号、5号（1999年）
- Peter Smart & Katsuhiko Inazawa *Human resource management in the public sector*, Kwansai Gakuin University Press, 2011
- 英国国会ホームページ <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html>（2012年1月10日アクセス）
- 兼村高文「英国（イングランド）の財政調整制度について」（財）自治体国際化協会『比較地方自治シリーズ』（2007年）<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-7.pdf>（2012年1月11日アクセス）
- （財）自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）-2011年改訂版」（2011年）<http://www.>

[clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf](http://clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf) (2011年1月11日アクセス)

(財)自治体国際化協会「海外事情最新レポート—英国における政府歳出削減と自治体の工夫—」(2011年)、[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_mailmagazine/201102/2-3.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201102/2-3.pdf) (2012年1月10日アクセス)

(財)自治体国際化協会「ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティの創設—」CLAIR REPORT 195号(2000年)、[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/195-1.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/195-1.pdf) (2012年1月11日アクセス)

Core Cities のホームページ <http://www.corecities.com/> (2012年1月9日アクセス)

DCLG のホームページ <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/davidprout/>  
(2012年1月17日アクセス)

LGA の ホーム ペ ー ジ <http://www.local.gov.uk/about-politicalgroups>、<http://www.conservativegroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=10808>、<http://www.labourgroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=1828919>、<http://www.local.gov.uk/senior-staff-remuneration>、(以上 2012年1月9日アクセス)