

英国における「国と地方の協議の場」

— 地方財政に係る協議の場を中心に —

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授
稲 沢 克 祐

要約 英国では、公式の「国と地方の協議の場」として、1975～2010年間、CCLGF（1975～97年）に続いて、CLP（1997～2010年）と2つの機構が存在していた。いずれも、「決定」の場ではなく、政治家同士、職員同士が「協議」する場であった。CCLGFは主に地方財政を、CLPは幅広く地方行財政全般を協議していた。2010年にCLPが廃止されてからは、公式の「国と地方の協議の場」は存在していないが、地方財政について政治家同士では方向性を協議し、職員同士では技術的詳細事項を協議する仕組みは、現在でも非公式ながら受け継がれている。地方政府の各代表団体が一堂に会して中央政府と協議する場の要請から設立されたCCLGF、さらに、国と地方とのパートナーシップ強化のために設立されたCLPだが、中央集権を強める政権の下では形骸化していたとの評価もある。すなわち、意見反映の保証なき協議は、中央政府側からの政策説明の場と変容してしまう可能性をはらむ。

はじめに

我が国における国と地方の協議の場が法制化されるまでの経緯を振り返れば、2004年9月14日から2005年12月1日の期間、14回開催された「国と地方の協議の場」が前身である。その主たるアジェンダは、三位一体改革における税源移譲と補助金改革であった。その後、2006年の「新地方分権構想検討委員会」の中間報告に「地方行財政検討会議」の設置として法定化が盛り込まれ、2009年の政権交代を経て、2010年1月の法案提出に至り、「国と地方の協議の場に関する法律」が2011年4月28日に成立した¹。

翻って英国²では、1975年に公式の「国と地方の協議の場」が設置されて以来2010年まで、姿を変えながら35年間存続していた。本稿は、特に地方財政に係る協議の場に焦点を当てながら、その経緯等について振り返ることで、歩み始めた我が国の制度への示唆を得ようとするものである。

¹ 飛田博史「「国と地方の協議の場に関する法律」の制定過程と概要について」『自治総研』通巻409号（2012年）、1-25頁

² 本稿における「英国」とは、特に断りのない限り、イングランドを指している。
なお、本稿では、英国の地方行財政制度の解説を最小限にしている。英国の地方行財政制度に関する文献としては、内貴滋『英国の行財政改革と日本—「地方自治の母国」の素顔—』ぎょうせい、(2007年)が包括的かつ詳細にわたる内容である。また、直近の地方行財政の実態についても、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17号（2012年）、10-36頁を参照されたい。

1 英国における「国と地方の協議の場」の変遷と政府間財政関係に係る協議

(1) 英国における「国と地方の協議の場」の変遷

英国では、まず、1975年に地方財政諮問協議会（Consultative Council on Local Government Finance: CCLGF。以下「CCLGF」という）が地方財政に関する国と地方の協議の場として設置された。以後、1997年の廃止まで、地方財政をめぐる中央政府と地方政府との公式な協議の場として存在してきた。次に、1997年にCCLGFを廃止した労働党政権は、同年11月、中央政府と地方自治体協議会（Local Government Association: LGA。以下、「LGA」という）との間で交わされた「パートナーシップためのフレームワーク（A Framework for Partnership）」によって、「中央・地方協議会（Central-Local Partnership: CLP。以下、「CLP」という）を設立した。CLPは、地方財政に限らず、地方行政に関する事項について広く議論する場であり、CCLGFが行っていた地方財政に特化した議論は、CLPの下部機構である「Finance Sub Group of the Central-Local Partnership（以下、「CLP財政サブグループ」という）」に移された。1997年から2010年まで13年間存続したCLPは、政権交代とともに廃止され、その後、代わる機関は設置されていない。だが、2010年以降、保守党・自由民主党連立政権の下でも、CCLGF及びCLPにおいて行われていた地方財政に係る国と地方の協議は、国会議員とLGA議員及び地方議員の間で、また、中央政府官僚とLGA職員及び自治体職員との間で行われている。本稿では、続く第2節、3節において、特に、地方財政に係る協議に焦点を当てて、英国における国と地方の協議の場であったCCLGF（第2節）、CLP（第3節）の2つの機関について、設立の背景、構造、協議事項を整理する。第4節では、CLP廃止後の現状について説明する。

(2) 政府間財政関係の協議における視点

英国における政府間財政関係の協議については、「協議の場の設定」という視点のほかに、「協議の当事者」の視点、「予算編成過程における地方財政の位置づけ」の視点から整理する必要がある。まず、協議の当事者について留意すべき点として、英国では、政治家は政治家同士、職員は職員同士で行われているという点である³。すなわち、政府の閣僚、国会議員に対して協議や要望をするのは地方議員である。これは、中央政党と地方政党の政策に強い統一性があることにもよるだろう。また、decision（政策決定）は政治家が行い、その政策を具体的に実施していくための意見交換（discussion）や調整は職員同士で行う、という区分ができて⁴。この区分による協議は、CCLGF、CLP財政グループにおける協議についても、同様の仕組みが設定されている。

³ 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－」本誌17号（2012年）、44頁、及び、宮田昌一「（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－」本誌17号（2012年）、60頁。

⁴ 宮田昌一、前掲（2012年）、60-61頁を参照。

次に、予算編成過程における地方財政の位置づけの視点とは、地方財政に関する国と地方の協議に英国の国家予算編成手法が与える影響を整理するという点である⁵。英国の国家予算編成の特徴を挙げれば、第1に、中期財政計画である「公共支出調査 (Public Expenditure Survey: PES。以下、「PES」という)」が1960年代から重視され、PESの中に地方政府支出が組み込まれてきた点である。第2に、1993年度のコントロール・トータル (Control Total: CT。以下、「CT」という)⁶導入から、国家予算の総額シーリングが行われた点である。第3に、1998年度の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review: CSR。以下、「CSR」という)において、財源配分が2年ないし3年で各省に対して行われるようになった点である。すなわち、事実上の複数年度予算であるとともに、中央政府から地方政府への財源移転を通じて地方政府支出が中央政府の統制下にある、という実態である⁷。特に、CTの導入以降、地方政府支出総額全体に中央政府統制が及ぶようになっている。

2 地方財政諮問協議会 (CCLGF) : 1975年~1997年

1997年にCCLGFは廃止されたが、その後の中央・地方協議会 (CLP) 及び、CLP廃止後の地方財政の詳細事項に係る協議においては、CCLGFの下部組織の形態が踏襲されている。したがって、過去の事例ではあるものの、ここで丁寧に設立の経緯、メンバーと構造及び協議事項等について整理しておく意義がある。

(1) 設立の背景

CCLGFは、1975年5月に設立された。設立の理由としては、第1に、当時の経済及び財政の危機的状況において地方政府との実効的な議論が急務であったこと、第2に、これまでの国と地方の協議が不十分であるとの地方政府側の意見を反映したこと、が挙げられる⁸。

第1の経済・財政危機とは、1970年代に英国はスタグフレーションによって財政赤字の規模が拡大し、特に財政支出の中でも、地方政府支出の伸びが突出していたことから、地方政府に移転する財源について、実効的な議論をすることが急務だったためである⁹。な

⁵ 詳細は、次稿「英国における地方財政改革の現状－緊縮財政下での分権改革－」において整理している。

⁶ 「中央政府支出+地方政府支出+国有企業等」への拠出金。1992年の閣議決定によって、この総額が対前年比で15%を超えないこと、とされたため、英国の公共支出総額は、当時の経済成長率よりも低く抑えられた。

⁷ 実際に、地方財政の担当省である「コミュニティ・地方自治省 (DCLG)」におけるインタビューにおいても、地方政府への財源移転総額に加えて、地方政府支出総額を決定する権限は財務省 (Treasury) にあることが確認されている。ただし、英国では、首相が第一大蔵卿 (First Lord of the Treasury) であり、財務大臣は第二大蔵卿であること、さらに、CT、CSRでは、内閣の経済関係閣僚会議が予算総額等の主要事項を決定していたことを考えると、内閣主導と言ってよい。

⁸ Taylor, A.J., "The Consultative Council on Local Government Finance - A Critical Analysis of its Origins and Development". Local Government Studies May/June 1979. pp.8-11.

⁹ 1970年代の英国の財政危機は深刻であり、1976年度には、国際通貨基金 (IMF) から、公共サービスの削減と増税を条件に、緊急融資を受けている。

お、地方財政突出の原因の一つに、1974年に実施された強制的な自治体再編による巨額の移行経費がある¹⁰。

第2の理由については、CCLGF以前に行われていた中央政府による地方各団体との協議のあり方について、各団体からは、「国からの協議の時期が遅く自治体側の十分な意見集約ができない」、「中央政府側は、協議の機会を設けるものの、あくまで政策の説明の場としているのであって『有効な協議』は行われていない」、「代表団体ごとに協議が行われているため、地方政府全体の議論となっていない」などの指摘があった¹¹。これらの理由から、政府代表としての各閣僚と地方各団体との代表者とが一堂に会して公式に協議する場において、「中央政府と地方政府とが、主たる財政・経済の共通の課題について、特に、中長期及び短期における財源の配分について定期的に協議するため¹²」にCCLGFが設けられたのである。

(2) メンバーと構造

メンバーについて、1977年11月18日開催の記録によれば、中央政府側からは、議長を務める地方自治担当大臣¹³のほか計14名の閣僚・事務次官等¹⁴、財務省から2名、そして、地方政府の所管業務に関係ある省庁として、教育・科学省から4名、保健衛生・社会省から3名、交通省から3名、雇用省から3名、内務省から3名、ウェールズ省から1名、物価・消費者保護省から1名、合計で31名の閣僚及び事務次官等が出席している。一方、地方政府側からは、カウンティ協議会¹⁵ (The Association of County Council: ACC) から11名¹⁶、大都市圏自治体協議会 (The Association of Metropolitan Authorities: AMA) から9名、ロンドン区協議会 (London Boroughs Association: LBA) から4名、ディストリクト協議会 (Association of District Councils: ADC) から9名、そして、大ロンドン県 (Greater London Council: GLC) から3名の合計36名が出席している。このメンバー構成は、1997年のCCLGFの廃止及びLGA設立の直前時点の情報¹⁷においても、各省庁や各団体の名称が異なっているものの、大きな変更はない。

¹⁰ イングランド内の自治体数は約3分の1に減少し、しかも、広域自治体の再編も行われるなど、1888年の近代的な地方自治制度以降、最大の自治体再編が行われた。

¹¹ Taylor. *op.cite.*, p.10

¹² CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1995 edition*. p.26

¹³ 1977年当時は、環境大臣 (The Secretary of State for the Environment)。

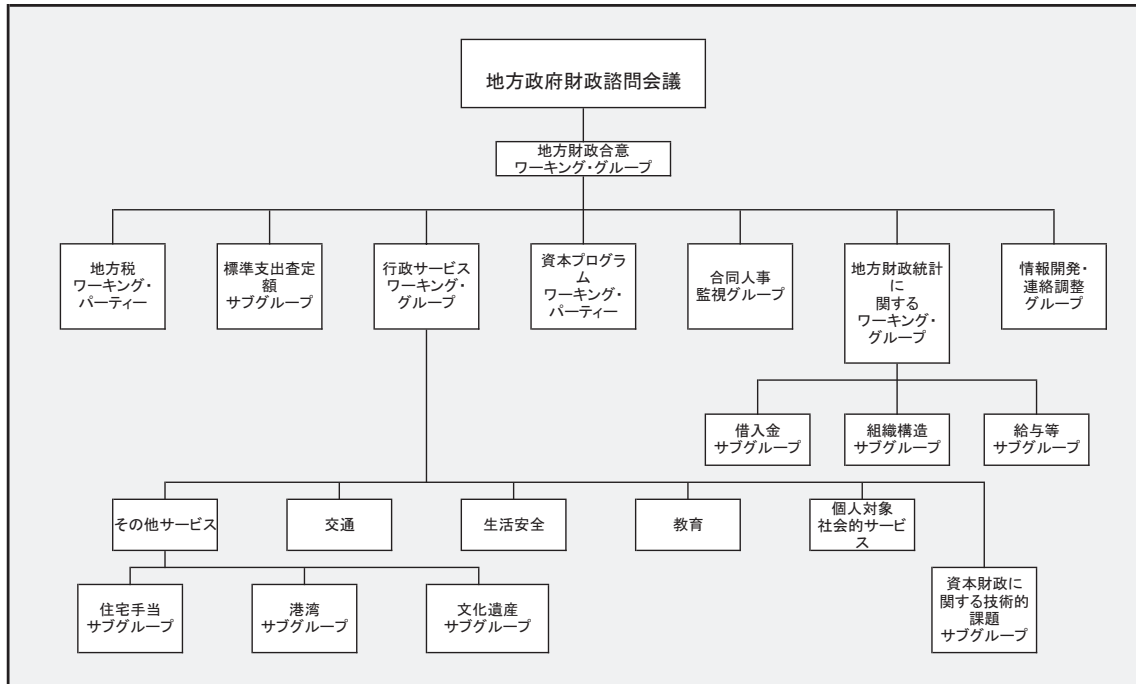
¹⁴ Secretary of StateとMinisterのほかに、Parliamentary Under-Secretary 1名、Permanent Secretary 1名、Deputy Secretary 1名、Under-Secretary 3名、Assistant Secretary 6名となっている。なお、英国では、与党国会議員のうち100名を超える議員が内閣に入る。ただし、閣内大臣は、Secretary of Stateと呼称されるのに対し、閣外大臣は、Ministerなどの名称となる。

¹⁵ カウンティ：広域的自治体、大都市圏自治体：一層制自治体 (イングランド内の6大都市圏においては、1986年に広域的自治体が廃止されて一層制自治体となっている)、ディストリクト：基礎的自治体、大ロンドン県：ロンドンの広域的自治体 (1986年に廃止)。

¹⁶ 11名の構成は、会長 (The Chairman) 及び副会長 (Vice-Chairman) のほかに、地方財政委員会委員長、同副委員長、政策委員会委員長、地方財政委員会委員2名、財政アドバイザー2名、秘書官1名、財政担当副秘書官1名となっている。

¹⁷ CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1998 edition*. p.36

図表1 CCLGFの構造



(出所) CIPFA, *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997 Revised Edition* p.30, Chat1

構造については、図表1に示すとおり、上記メンバーによるCCLGFの下に、後述する「地方財政合意（Local Authority Finance Settlement/Local Government Finance Settlement: LASF/LGSF。以下、「LASF/LGSF」という）に関するワーキング・グループ（Settlement Working Group）がある。さらに当該ワーキング・グループとして、その下部機関として、「地方税」、我が国の基準財政需要額に相当する「標準支出査定額（Standard Spending Assessment: SSA）」、「行政サービス」などの分野のグループで構成されている¹⁸。これらワーキング・グループの構成員も、各省庁閣僚と地方政府各団体の構成員である地方議員であり、それぞれ、国家公務員と自治体職員及び地方各団体職員のサポートを受けて協議を行っていた。

(3) 協議事項と開催内容

ア 設立当初の様子（1976年）

CCLGFの協議事項は、前述したとおり「主たる財政・経済の共通の課題について、特に、

¹⁸ 地方財政合意ワーキング・グループ（Settlement Working Group）では、7つの下部組織を持ち、補助金配分に関する議論を行っている。当該下部組織の一つである行政サービスワーキング・グループ（Service Working Groups。以下「SWG」という）では、さらに6つの下部組織において次年度の支出予定額をサービスごとに推計する。特に、中央政府の政策決定が地方政府側の支出額にどの程度の影響を及ぼすかの推計に注力する。また、地方財政合意ワーキング・グループの下部組織である標準支出査定額サブグループ（SSA Sub Group。以下「SSAサブグループ」という）では、行政サービスワーキング・グループの議論を勘案しながら基準財政需要額に当たるSSAの推計を行う。

図表 2 設立当初のCCLGF及び下部機関の開催時期と内容¹⁹

開催時期	会 合 内 容
3月ごろ	職員の「補助金及び支出額に関するワーキング・グループ」に対する検討事項の決定
5月ごろ	地方税及び支出額に対する環境省及び勅許公共財務会計士協会（CIPFA ²⁰ ）の回答に対する検討
7月ごろ	公共支出調査委員会（PESC ²¹ ）に対する地方自治体側の要望の伝達
10月ごろ	レイト援助交付金（RSG）に関する交渉
11月ごろ	レイト援助交付金（RSG）に関する法定交渉 ²²

図表 3 地方財政合意に向けたCCLGF及び下部機関の会合（1997年当時）

開催時期	内 容
1996年2月～6月の間	SWGにより、法改正及び中央政府の政策決定などが次年度（1998年度）の地方財政に与える影響を試算する期間。
96年3月	SWGに対する地方自治担当大臣の付託事項をSWGが了承。
96年7月	地方政府支出の推計に係るSWGからの報告をCCLGFが検討。
96年9月	SWGがSSAサブグループの報告を検討。
96年9～10月	SSA、中央政府補助金の配分方法の選択肢等に関するSWGからの報告をCCLGFが検討
96年12月初旬	財務大臣の予算演説後に、地方自治担当大臣が地方財政合意に関する提案について協議書を発行。CCLGFにも送付。
96年12月～97年1月	同協議書について、地方自治体と協議。
97年1月下旬～2月	地方財政合意の決定。

中長期及び短期における財源の配分について」である。開催回数などの規定はないものの、設立当初は、我が国の地方交付税に相当していた「レイト援助交付金（Rate Support Grant: RSG）の総額決定、配分方法などをめぐり、年間、図表2のようなサイクルで6～9回程度、開催されていたとされる。

イ 廃止直前の様子（1997年）：地方財政合意を例に

CCLGFは1975年から1997年まで22年間存続していた機関であるため、その組織構造も開催内容も変遷を遂げている。ただし、我が国の地方財政対策に相当する地方財政合意（LAFS/LGFS）に向けた活動は、図表2に示したフローを基本としながら、図表3に示すように、より精細になっていったものと考えられる。

（4）意義と課題

CCLGF発足当初の頃には、以下の3点の効果が期待されていた。第1に、複数存在して

¹⁹ Taylor. *op.cite.*, pp.11-12の記述を基に筆者作成。

²⁰ Chartered Institute of Public Finance and Accountancy。公会計専門の会計士協会である。

²¹ Public Expenditure Survey Committee。前述した中期財政計画であるPESに関する国会内委員会。

²² CCLGF以前から地方財政法の規定（条文等不詳）により行われていた、国と地方とのRSGに関する交渉（Statutory Meeting）。

いた地方団体代表機関が一堂に会して統一のテーマで議論できる機運ができることである。これは、特に、大規模な自治体再編後に求められていた、各団体の状況を理解し協調する体制への期待でもあった。実際に、CCLGF発足に先立ち、代表機関合同の初会合が開催されている。この点については、(1)の設立の背景で前述した課題への対応がなされたものと考えられる。第2に、地方政府に対する政策が省庁間で矛盾し不統一であることを解消することである。そして、第3には、中央政府の政策と予算配分に、地方政府の意見を反映する機会が与えられることである。第2の課題については、そもそも中央政府の省庁間の連携自体が課題であり、根本の問題は残されることになった。第3の課題については、国家予算編成において、1979年以降の保守党政権下で内閣主導になっていくに従い、CCLGFはもはや交渉の場ではなくなり、地方政府に係る支出について、各省の決定内容を一方的に伝える場にすぎなくなってしまった²³。勅許公共財務会計士協会(CIPFA)が毎年度地方議員向けに出版している地方財政の解説書においても、一貫して、「CCLGFは議論の場であるけれども、中央政府には、中央政府・地方政府間の合意なしに地方政府に対して提案を強要する権限がある」という記述がある²⁴。

3 中央・地方協議会 (CLP) : 1997年~2010年

(1) 設立の背景

1997年5月の総選挙で、18年間の保守党政権から労働党政権へと政権交代がなされた。労働党は、総選挙時のマニフェストにおいて地方分権を掲げており、さらに、「パートナーシップ」の重要性を強調していた²⁵。地方分権については、1999年にスコットランドへの大幅な権限移譲を行い²⁶、また、パートナーシップの点では、PPP(Public Private Partnership)などの施策を進めていった点からも、地方分権とパートナーシップが政策の中核にあったことは事実である²⁷。

1997年11月に、地方自治担当大臣²⁸であるジョン・プレスコット(John Prescott)副首相と地方自治体協議会(LGA)会長のジェレミー・ビーチャム(Jeremy Beecham)との間

²³ Stoker, G., *The Politics of Local Government 2nd ed.*, 1991, p.155

²⁴ 例えば、CIPFA., *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997ed.* p.29

²⁵ Stewart, J., *Modernising British Local Government-An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave, Macmillan, 2003, pp.204-205

²⁶ ウェールズにおいても、同時期、スコットランドほどの権限移譲ではないにしても、ウェールズ協議会が設置され中央政府からの権限移譲が行われた。そのほか、地方分権に関する労働党政権の方針を示す行動としては、保守党政権時代に批准に至らなかった「欧州地方自治憲章(European Charter of Local Self Government)を1998年に批准したことも挙げられる。

²⁷ 本稿の目的とは異なるが、地方政府に対して労働党政権が掲げたアジェンダは、「地方政府の近代化(modernisation)」である。この近代化によって、業績管理の強化や一般補助金の特定補助金化など、中央集権的な政策も採られている。その理由として、「(政権を取った)ニュー・レイバー政府にとって、権限移譲先である地方自治体にはオールド・レイバー(旧来からの労働黨員)が多く、まずは、これら地方自治体の改革を進めることが急務であった」という指摘がある(Jones, G., and Stewart, J., *Central-Local Relations Since the Layfield Report*. Local Government Studies, Volume28, Issue3, 2002, p.19)。

²⁸ 当時の地方自治担当省は、副首相府(Office of Deputy Prime Minister: ODPM)。

で合意・調印された「パートナーシップのためのフレームワーク (A Framework for Partnership. 以下「フレームワーク」という)」において、廃止されたCCLGFに代えて、地方財政の議論だけでなく、地方政府に関する事項を広く議論していく「中央・地方協議会 (CLP)」の設立が合意された²⁹。

(2) メンバーと構造

CLPの議長は、閣内の地方自治担当大臣が務める。中央政府側のメンバーとして、地方自治担当省、財務省のほか、地方自治行政に関係のある省庁として、文化・メディア・スポーツ省、教育・スキル省、環境・食料・過疎地域省、保健省、内務省、貿易・産業省、交通省、労働・年金省等の閣僚であり³⁰、その他中央省庁の職員が参加していた。一方、地方政府側は、LGAの会長、副会長ほかのメンバーであり、その他LGAの幹部が参加していた³¹。

地方財政に関しては、前述したとおりCLP財政サブグループが担っていた。財政サブグループの議長は、閣外の地方自治担当大臣 (Minister for Housing and Local Government) であり、中央政府メンバーとしては上記のCLPのメンバーと同じ省庁の閣外大臣、地方政府側のメンバーもLGAの幹部である³²。この財政サブグループがCCLGFの活動を受け継いでいる機関とされている³³。このほか、「地方財政合意ワーキング・グループ」という地方政府と中央政府それぞれの職員代表によるワーキング・グループが当初の時点で設置されていたが、1998年の新たな国家予算編成手法 (CSR) の導入を機に、職員によるワーキング・グループは開催されていない。以後の地方財政に係る情報提供については、LGA等を通じて中央政府省庁に対して行われていた³⁴。

(3) 協議事項と開催内容

CLP自体の協議事項は、実際の会議録³⁵を見ると、以下のとおり地方行財政全般に及んでいる。すなわち、議題1「トータル・プレイス (Total Place)³⁶」、議題2「労働対策」、

²⁹ CCLGFとCLPの相違点は、前者が地方財政に係る協議に特化したのに対して、後者は、地方行財政全般に及んでいたことである (CIPFA, *Councillors' Guide to Local Government Finance 2004 Fully revised ed.* p.36)。ただし、CCLGFが「技術的 (technical)」であったのに対して、CLPは形式上の中央政府と地方政府との協議機関であり実質的にはほとんど実績はない、という見解が複数の訪問調査先において聴取されている (London School of Economics及び自治体国際化協会ロンドン事務所におけるインタビュー)。

³⁰ Stevens, A., *The Politico's Guide to Local Government 2nd ed.*, pp.110-111

³¹ CLP会議録から確認。Central-Local Partnership Meeting on the economy, Wednesday 13 January, NOTE OF THE MEETING. p.1 www.parliament.uk/からダウンロード (2012年12月6日アクセス)

³² CIPFA, 1998, *op.cite.*, pp.36-37

³³ *ibid.* p.36。ただし、2012年11月1日に実施したLGAにおけるヒアリングでは、CCLGFにおいて行われていた議論は、「CLPではごく初期を除いては行われることがなかった」という指摘もあった。

³⁴ CIPFA, 2004, *op.cite.*, p.32。なお、DCLGにおけるインタビューでは、現在でもLGA以外に地方自治体の財務部長会などの機関、及び各地方自治体といったルートで情報が提供されているとのことである。Staffordshire County Councilにおけるインタビューでも同様の指摘があった。

³⁵ CLP会議録。 *op.cite.*, pp.2-10

議題3「近隣基金³⁷」、議題4「住宅計画」、議題5「政府調達革新的方法」、議題6「地域の経済成長」である。一方で、財政サブグループの議論は、地方政府支出の水準、中央政府補助金の配分額及び配分方法、地方財政に関する政策提案である。

(4) 意義と課題

CLPの意義は、フレームワークによると、中央政府は年に2回、LGAと協議し、中央政府の政策に対する提言権をLGAに付与することである。これを解釈すれば、協議する場であって決定する場ではないということである。発足当時のCCLGFとCLPとの相違について考えられるのは、第1に、CCLGF時代には地方政府を代表する団体が複数であったのに対し、CLP設立に前後してLGAが発足することになり地方政府を代表する団体は統一されたこと、第2に、中央政党と地方政党とが政策連携をしている英国にあって、CLP発足時には、カウンティ、ディストリクト、大都市圏ディストリクトを問わず地方政府もほぼ労働党が優勢であったことから、中央・地方を通じた政策の一貫性はあったと判断できたことが指摘できる³⁸。

CLPの意義が協議であり、政策の決定は中央政府が行うということであれば、CCLGFとほぼ変わらない。したがって、地方政府の主張を中央政府の政策に反映させる保証がないというCCLGFと同様の課題が指摘できる。一方で、協議事項を公開してパブリック・コメントを経ることによって、中央政府の政策決定に影響を与えた事例もある。Central-Local Partnership Paper（以下「CLPペーパー」という）と呼ばれる公開文書がその例である。例えば、2000年3月に、地方自治担当省とLGAとが共同して設置した資本プログラム・ワーキング・パーティー（Capital Programme Working Party）がCLPを通じて公開したCLPペーパーが挙げられる。同CLPペーパーを契機に、資本会計の大きな転換と言われる、地方自治体の起債発行許可を原則不要にする「自主決定方式（The Prudential Limit）」ができている³⁹。

4 CLP解体後：2010年以降

2010年の政権交代を機に、CLPは解体され、代わる機関は2013年1月現在で設置されて

³⁶ 厳しい環境下にある児童の保護について、コミュニティに対して包括的に予算配分を実施する政策。現連立政権においても、「コミュニティ予算（Community Budget）」と名称を変えて検討されている。なお、コミュニティ予算については、次稿で解説する。

³⁷ Working Neighborhood Fund。コミュニティにパートナーシップを進めて政策実施を行う手法。

³⁸ LGAでのインタビューでは、「CCLGFでは、地方各団体において異なる政党が優勢となっている場合、地方政府への配分という課題に対して様々な見解を聴取しておく必要があったが、CLP及びLGA発足の直前に行われた地方総選挙において、地方各団体すべて労働党が優勢であった」とコメントがあった。

³⁹ CIPFA 2004. *op. cite*. pp.67-68. 自主決定方式がCLPの活動を通じて実現したことについては、LGAのインタビューでも指摘された。なお、自主決定方式については、稲沢克祐「英国自治体の起債発行規制緩和と財務情報のあり方—自主決定方式（The Prudential Limit）における財務情報について—」『月刊地方財務』625号（2006年）、43-59頁参照。

いない。LGAにおけるインタビュー及び文書回答によれば、現在でも非公式とはいえ、政府閣僚とLGAの幹部との間で定期的に会合が開催されている。また、この政治家同士の会合に先立って、中央政府、地方政府及びLGAの職員との間で会合が開催されているとのことである。その一例を挙げれば、「地方財政ワーキング・グループ（Local Government Working Group）」がある。2012年2月3日の第1回議事録⁴⁰によれば、地方自治担当省の財政部長が議長となり、出席者は、同省職員、勅許公共財務会計士協会（CIPFA）事務総長、ロンドン区、カウンティ、ディストリクト等の自治体職員、及びLGA職員である。議題としては、政府が進めている地方税改革に関する意見交換がなされている。

また、地方財政合意（LGFS）に関しても、職員同士のワーキング・グループが開催されており、各ワーキング・グループには、より実務に近い階層の職員によるサブ・グループが設置されているとのことである⁴¹。

おわりに

英国における公式の「国と地方の協議の場」であるCCLGF、CLPについて、地方財政に係る協議を主題として、その意義と課題を整理してきた。CCLGF、CLPともに、「協議」の場であって、「決定」の場ではない。最後に、「協議」と「決定」に分けて英国の経験をまとめておく。

「協議」の視点からは、第1に、地方各団体が一堂に会して中央政府と協議できる場が公式に設定されたことがCCLGFの意義であり、CLP発足を前に、英国の地方各団体は、LGAという機関に統一された。英国の地方自治体は、広域的自治体、基礎的自治体の二層構造だけでなく、一層制自治体も存在する。こうしたパッチワーク的な地方政府構造において、統一意見を持って中央政府と協議する道のりであったとも言える。第2に、縦割りになりがちな中央政府の政策に対して、総合行政体としての地方政府が政策提言を行うことの意義が挙げられる。労働党政権末期の2009年に開始したTotal Placeや現政権のコミュニティ予算などの政策に反映されていると考えられる。第3に、地方財政に係る協議については、国と地方の政治家による方向性の検討と、中央省庁職員と地方自治体職員との技術的側面での検討とが、CCLGF、CLPといった機構において2段構えで行われている。CCLGFでは、我が国の地方財政対策に相当するLAFS/LGFSの決定まで、双方がデータの分析を行いながら詳細に渡る協議を進める仕組みであった。

次に、「決定」の視点からは、第1に、地方政府側の意見等について尊重義務が明確でないままに協議が進行している。意見反映の保証なき協議は、中央政府側からの政策説明の

⁴⁰ Local Government Finance Working Group. Meeting Note. 以下のURLからダウンロード。http://www.local.odpm.gov.uk/finance/lgrr/sg/note120203.pdf（2012年12月7日アクセス）

⁴¹ 平成24年11月1日のLGAにおけるインタビュー。

場と変容してしまう可能性をはらむ。事実、1979年以降のCCLGF、そしてCLPには、その可能性が顕在化されていたようである。第2に、中央政府と地方政府の協議をする議題の決定を誰がどのように行うのか、協議等のタイミングは適切であるか、当該議題が設定されてから協議するまでの期間が十分であるか、という点が事前に詰められていないと、協議の実効性がなく、ひいては決定に地方政府が関与できない機構になってしまうことが示唆される。

謝辞

本稿は、日本都市センターの研究プロジェクト「英国の地方自治制度とその運用についての調査研究（平成23～25年度）」の主査として、平成24年10月29日～11月2日にかけて現地を訪問調査した結果に基づいている。訪問先は、10月29日に、新地方政府ネットワーク（New Local Government Network: NLGN。Liam Scott-Smith氏）、コミュニティ・地方自治省（Department for Community and Local Government: DCLG、「地方財政担当部門」。Louise Bennett氏、Andrew Lock氏）、「地方分権・大きな社会担当部門」。Robert Rutherford氏）、10月30日に、ランベス区役所（Lambeth Council。Toby Blume氏）、勅許公共財政会計士協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA。Steve Freer氏、Alison Scott氏）、10月31日に、ロンドン政治経済大学（London School of Economics and Political Science: LSE。Ian R Gordon氏、Tony Travers氏）、自治体国際化協会ロンドン事務所（Japan Local Government Centre: CLAIR LONDON。Andrew Stevens氏）、11月1日に、地方自治体協議会（Local Government Association: LGA。Mike Heiser氏）、スタフォードシャー県庁（Staffordshire County Council。Andrew Burns氏）、11月2日に、バーミンガム市役所（Birmingham City Council。Richard Kenny氏）、バーミンガム大学（University of Birmingham。Tony Bovaird氏、Peter Watt氏）である。

ここに調査にご協力いただいた関係各位に厚く御礼申し上げます。また、調査のアポイントを含め諸般にわたりサポートしていただいた自治体国際化協会ロンドン事務所の皆様、日本都市センター研究室の皆様に心から感謝申し上げます。

【参考文献】

稲沢克祐「英国自治体の起債発行規制緩和と財務情報のあり方—自主決定方式（The

- Prudential Limit) における財務情報について一」『月刊地方財務』625号 (2006年)
飛田博史 「「国と地方の協議の場に関する法律」の制定過程と概要について」『自治総研』
通巻409号 (2012年)
内貴滋 『英国の行財政改革と日本－「地方自治の母国」の素顔－』ぎょうせい、2007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17号
(2012年)
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－」本誌17号 (2012年)
宮田昌一 「(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－」本誌17号 (2012年)

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1995 edition*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997ed*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1998 edition*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 2004 Fully revised ed*

Jones, G., and Stewart, J., *Central-Local Relations Since the Layfield Report*. Local
Government Studies, Volume28, Issue3, 2002

Stevens, A., *The Politico's Guide to Local Government 2nd ed*

Stewart, J., *Modernising British Local Government-An Assessment of Labour's Reform
Programme*, 2003

Stoker, G., *The Politics of Local Government 2nd ed.*, 1991

Taylor,A.J., "The Consultative Council on Local Government Finance – A Critical Analysis
of its Origins and Development". Local Government Studies May/June 1979

*Central-Local Partnership Meeting on the economy, Wednesday 13 January, NOTE OF
THE MEETING*. p.1 www.parliament.uk/からダウンロード (2012年12月6日アクセス)