

英国における都市間連携による地域政策の 進め方に関する一考察

—行政機構の変遷の視点から—

石 見 豊

1. はじめに

小論では、現在、英国（特にイングランド）において展開されている都市を中心とした自治体間連携のしくみである合同行政機構 (Combined Authorities) による地域政策の進め方について、その特徴や課題について検討する。特に小論では、その合同行政機構というしくみが、どういう経緯で形成されたのかという点に関心を持っている。現在の形態が形成された背景・経緯の中に、英国の地域政策の進め方に関する特徴や課題が内包されていると考えるからである。

2017年7月時点において、イングランドには9（グレーター・マンチェスター、リバプール・シティ・リージョン、シェフィールド・シティ・リージョン、ウェスト・ヨークシャ、ノース・イースト、ティーズ・バレー、ウェスト・ミッドランド、ウェスト・オブ・イングランド、ケンブリッジシャ&ピータバラ）の合同行政機構が設置されている。その中でも、グレーター・マンチェスター、リバプール・シティ・リージョン、ケンブリッジシャ&ピータバラ、ウェスト・ミッドランド、ウェスト・オブ・イングランド、ティーズ・バレーでは、2017年5月に公選の首長が選出された。

小論では、次の手順で、合同行政機構による地域政策の進め方のあり方につ

いて明らかにする。第1に、自治体連携のしくみである合同行政機構という形態が形成された経緯について整理する。これは、イングランドにおける「リージョン (regions)」と呼ばれるサブ・ナショナルな空間における統治のあり方をめぐる模索の時代について振り返り、現在のしくみが形成された要因などについて整理することを意味する。第2に、英国における地域政策の歴史を振り返り、これまで英国の地域政策に求められてきた課題などについて概観する。それを踏まえて、現在の地域政策に求められる課題を整理し、合同行政機構が取り組む地域政策を検討する際の参考にする。第3に、合同行政機構のしくみや機能・権限などを整理した上で、それが取り組む地域政策の特徴と課題について検討する。特に、合同行政機構のモデル事例とも言えるグレーター・マンチェスターにおける実践の事例について取り上げる。

2. 合同行政機構の形成へ向けた経緯

(1) サブ・ナショナルな空間への統治の模索

現在の合同行政機構というしくみが形成されることになった背景・経緯の始点をどこに辿るのかは議論のあるところである。例えば、1972年地方自治法の制定により、イングランドで実施された地方制度改革、つまり、それまでにあったカウンティと特別市（カウンティ・バラ）、市町村からなる複雑な地方制度を、カウンティとディストリクトから成る単純な完全2層制に再編した際にも、その検討案の審議にあたった王立委員会（レッドクリフ・モード委員会）の一員であったデレク・シニアは、都市を中心にした1層制自治体（シティ・リージョン）に地方制度を再編する少数案を提案した。歴史の結果は、労働党から保守党への政権交代という政治的事情により、この時は委員会の多数案でもシニアの少数案でもない、両案とは全く異なる上記の完全2層制が採用された¹⁾。この時のシニアのシティ・リージョン構想を、現在の都市を中心にした自治体連携のしくみである合同行政機構の淵源と捉えることもできるだろう。

ただし、小論では、もう少し現時点に近いブレア政権期に取り組まれたリージョン統治改革に、合同行政機構の形成に至る経緯の始点を求めることにする。ブレア政権では、スコットランドやウェールズへの権限委譲 (devolution) やグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority: GLA) の設置

など英国内の地域分権や地方制度改革を憲政改革 (Constitutional Reforms)²⁾ の一環として進めたが、イングランドの統治のあり方についても改革を試みた。

当時のイングランドでは、グレーター・ロンドンも含めて9つの地域に分けて、その各地域に、中央政府各省の統合型出先機関であった政府事務所 (Government Offices: GOs) と、各地域の経済開発や地域振興を推進するための特殊法人の地域開発公社 (Regional Development Agencies: RDAs)、地域の声を統治のあり方に反映させるしくみとして非公選 (任命) 制の代表機関の地域議会 (Regional Assemblies) の3つのしくみがあった。ブレアは、この非公選制の地域議会を公選制の機関に改めようとした。

その改革は、スコットランドやウェールズ、グレーター・ロンドンでの改革と同様に、対象となる地域住民の意思を確認する住民投票を経る手続きがとられた³⁾。既に GLA (公選の市長および議会を有する) が設置されていたグレーター・ロンドンを除く8地域の中で、公選の地域議会設置への地元の熱意が最も高いと予想されたノース・イーストにおいて、2004年11月4日、住民投票が実施された。結果は、事前予想とは異なり、公選の地域議会設置の提案は否決された⁴⁾。この結果により、次に住民投票の実施が予定されていたノース・ウェストやヨークシャ&ハンバーでの住民投票も無期限延期となり、事実上、公選の地域議会設置構想は頓挫してしまった。ここからイングランド内のリージョン統治をめぐる模索が始まった。

イングランドのリージョン統治改革は、ブレア政権の後を継いだブラウン政権において実施された⁵⁾。2009年11月12日に成立した2009年地方民主主義・経済開発・建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) により、次の改革が行なわれた。①非公選の地域議会は廃止され、それに代えて自治体の代表者で構成されるリーダー委員会 (Leader's Boards) を設ける。②地域開発公社 (RDAs) を、地域の中核的な執行機関に位置づけ、新しく統合された地域戦略に関して、リーダー委員会と共同で、その原案策定の責任を負うとされた。

ここで新しく導入された地域戦略 (Regional Strategy) について少し補足説明をする。従来は、土地利用を中心とした地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy) と、経済開発を内容とする地域経済戦略 (Regional Economic Strategy) が別々に策定されていて、前者は地域議会により担われ、後者は地域開発公社により担われていた。この両者が地域戦略に統合されたわけである。ちなみに、後で検

討するが、英国の地域政策の歴史を振り返ると、土地利用と経済開発が英国の地域政策の2本柱であった。その意味では、この2つの戦略の統合は、地域政策の展開にとって重要な意味を持っていたと言える。

もう1点触れておかなければならないことは、2009年地方民主主義・経済開発・建築法の第6部にに基づき、2つ以上の自治体で構成される法定組織として経済繁栄委員会 (Economic Prosperity Boards: EPB) と合同行政機構のしくみが新設された。経済繁栄委員会は、地域の経済開発や再開発に関する権限を持つしくみであり、合同行政機構は、経済開発や再開発 (EPB の権限) に加えて、地域 (都市圏) の交通に関する権限を持つものとされた。これは、リージョン統治改革の一環としてシティ・リージョンへの関心の高まりがこれらのしくみとして制度化されたわけである。その背景には、都市の持つ地域内での中心性や経済的活力を活用して、通勤や通学などで社会経済的に交流する都市圏内の自治体間が連携して、都市圏の抱える課題に対処することへの期待があったと言える⁶⁾。グレーター・マンチェスターとリーズ都市圏は、法定のこれらのシティ・リージョンになることが予定されていた⁷⁾。

(2) 政権交代とスコットランド独立住民投票の影響

2010年5月に実施された英国議会下院の総選挙では、過半数の議席を制する政党がない「宙ぶらりんの議会 (hung parliament)」と呼ばれる状況となり、結局、保守党と自由民主党による連立政権が誕生した。連立政権は、地域開発公社 (RDAs) を非効率で金がかかり、官僚的で集権的なしくみであると批判して廃止した⁸⁾。それに代えて、自治体と地元ビジネスの代表者で構成されるパートナーシップ的なしくみの地方産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnerships: LEPs) を設置した。RDAs がリージョン単位に設置されたのに対して、LEPs はもう少し狭いサブ・リージョン単位に設けられた。構成自治体やビジネス界から事務局スタッフを出し、構成自治体の中で中心に位置する自治体内に事務局を設置するという金のかからないしくみである⁹⁾。また、政府事務所や再編後間もないリーダー委員会などの労働党政権時代のリージョン機関は廃止された (図表1参照)。

ただし、連立政権は、経済繁栄委員会と合同行政機構の2つのシティ・リージョンのしくみは廃止しなかった。そこで、マンチェスター市を中心に10のディストリクトで構成するグレーター・マンチェスターは、合同行政機構の設

図表 1 2010年以降の地域政策に関する主な動き

年 月	主な出来事
2009年11月 2010年 5月	2009 年地方民主主義，経済開発，建築法の制定 総選挙の結果，保守党と自由民主党による連立政権の誕生 政府事務所 (Government Offices) の廃止 地域開発公社 (RDA) の廃止 地方産業パートナーシップ (LEP) の設置
2011年11月	地方主義法の制定
2011年 4月	グレーター・マンチェスター合同行政機構の設置
2012年 5月	10 都市で公選首長制導入をめぐる住民投票の実施（ブリストルのみで可決。その他の都市は否決）
2012年 7月	City Deals 第1弾（コア・シティ中心の都市圏）合意成立
2012年	ヘーゼルタイン卿が報告書 <i>No Stone Unturned</i> を公表（経済開発関連予算の一本化を提案）
2014年 7月	City Deals 第2弾（20 の小規模都市圏との）合意成立
2014年 7月	政府は Growth Deals を通じた LEP への Local Growth Fund の配分する提案を発表
2014年 9月	キャメロン首相，スコットランドの独立住民投票後の声明において，イングランドの都市への権限委譲に言及
2014年11月	グレーター・マンチェスターと政府で初の Devolution Deal を合意
2015年 5月	総選挙の結果，保守党単独政権が誕生
2015年 9月	Devolution Deals に対して 38 地域からの応募がある
2016年 1月	2016 年都市・地方自治権限委譲法の制定
2017年 5月	合同行政機構で公選首長選を実施

出典：The Comptroller and Auditor General 2016 p. 17 を基に作成

置を国に申請し，2011 年 4 月 1 日に，グレーター・マンチェスター合同行政機構が設置された。その後，2014 年 4 月 1 日に，リバプール・シティ・リージョン合同行政機構，シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構，ウェスト・ヨークシャ合同行政機構，2014 年 4 月 8 日に，ノース・イースト合同行政機構などが次々に設置されていった。

また，連立政権は，国と個々の地域が協定 (Deals) を締結して，個別的に特定の権限や財源を委譲するしくみを打ち出した。まず提案されたのは，都市を中心とする周辺地域（都市圏と呼ぶ）と国との間で締結された City Deals である。City Deals は第一弾と第二弾に分かれるが，第一弾では，コア・シティ (core cities) と呼ばれる 8 大都市を中心とした都市圏と国との間で 2012 年 7 月に締結された¹⁰⁾。第二弾は，20 の小規模都市圏と国との間で 2014 年 7 月に締結された。次に，提案されたのは，LEPs と国との間で締結される Growth Deals である。これは，元々，保守党の長老政治家であるヘーゼルタインが，個別に地域に補助金を提供するのではなく，一本化することを提案し，それが実現し

たものであった¹¹⁾。

少し話がそれるが、2014年9月18日、スコットランドの英国からの独立の是非を問う住民投票が行われ、独立の提案はスコットランドの市民により否決された。この結果を踏まえて、デイビッド・キャメロン首相（当時）は翌日の声明で、スコットランドや他の地域へのさらなる権限委譲を進めると共に、イングランドの都市への権限委譲を行なう点についても言及した。この約束に応える意味で提案されたのが、3番目の Deals である Devolution Deals と2016年都市・地方自治権限委譲法 (Cities and Local Government Devolution Act 2016) の制定 (2016年1月28日) である。

前者の Devolution Deals は、基本的に合同行政機構と国との間で締結されるものであるが、コンウォール¹²⁾には合同行政機構が設置されていないが、国との間で Devolution Deals が締結された。これは例外的な事例と言える。一方、後者の都市・地方自治権限委譲法では、改めて合同行政機構について規定し、2009年地方民主主義・経済開発・建築法における合同行政機構に関する規定を修正する性格を持っていた。実は、この間に、2015年5月に英国議会下院の総選挙があり、保守党は過半数の議席を獲得して、2015年5月からは保守党のみによる単独政権となった。

ここまで、合同行政機構が形成されてきた経緯について整理して述べてきた。ブレア政権での公選の地域議会設置の試みの失敗以降のイングランドにおけるリージョン統治のあり方の模索の歴史について整理してきた。ここでの課題は、合同行政機構というしくみが形成された要因を明確にすることである。これまでに整理してきたことを踏まえると、労働党から保守党（連立政権）への政権交代という政治的な環境変化が要因としては大きいと言える。つまり、労働党政権（ブレアおよびブラウン）では、リージョンという単位で地域政策を進めたが、保守党政権（連立政権および単独政権）では、リージョンより狭いサブ・リージョン単位で地域政策を進めようとした。保守党から見れば、リージョンという単位は、実態的な社会経済の交流などを踏まえない、国の視点からの地域割に過ぎないと映ったのであろう¹³⁾。ただし、大都市を中心に周辺の自治体が連携する合同行政機構のしくみ自体は、ブラウン労働党政権下の2009年地方民主主義・経済開発・建築法により導入されたものである。都市の持つ中心性や社会経済的な交流圏域に注目するシティ・リージョン（都市圏）のアイデアは、党派を超えて求められた時代的なトレンドと言える。

3. 地域政策と行政機構の変遷

(1) 地域政策の変遷とその特徴

ここでは、英国における地域政策の歴史を振り返り、英国の地域政策の特徴やこれまで地域政策に求められてきた課題などについて概観する。そもそも地域政策とは何か。まず、「地域 (region)」の語がどの程度の広がりを持つ空間を指すのかという点が問題になる。ただし、これがなかなか難しい。『イギリスの地域開発政策 (*Regional Policy in Britain*)』の著者であるマックローンも、「この問題に対するやさしい回答はなく、回答を見出そうとすると、多大な知的努力が浪費されかねない」(p. 3)と述べている。空間計画 (physical planning) の計画家と経済学者では、微妙に地域の捉え方が異なり、つまり、目的により捉え方が異なるようである。

ただし、英国における地域政策の始まりは、1930年代とする点については異論がなさそうである。この時代に取り組まれた地域政策は、不況地域対策であった。当初、衰退産業で従事していた労働者に再教育を施し、成長地域への移転を促すという政策が行なわれたが、これと並行して、特定の衰退地域（特別地帯, Special Areas と呼ばれた）を指定して、その改善策を担うコミッショナーを任命して、財政援助や税制上の誘導措置によって、特別地帯への産業の誘致を図った。一方、衰退地域の問題を解決するためには、過密地域（特にロンドン）の抑制に合わせて取り組まなければならなかった。衰退地域と過密地域の問題は、同じコインの表と裏の関係にあった。イングランドおよびウェールズ地域担当のコミッショナーのマルカム・ステュワート卿は第三次報告書の中でその点を主張した。

これに対する政府の対応として設けられたのがモンターギュ・バーロー卿を委員長とする王立委員会「バーロー委員会」であった。バーロー委員会は精力的に審議を重ね、1940年に報告書「バーロー・レポート」を提出した。そこでは主に次の3点が提案された。①産業および人口の均衡する分散（地方への分散）を図ること。②過密都市地域の再開発を行ない、産業の多様化を図ること。③これらの目的を達成するための中央政府機関を設置すること。委員の意見は大筋では合意したが、特に③の中央政府機関の性格をめぐる意見が分かれた¹⁴⁾。

いずれにしても、バーロー・レポートは地域政策のあり方に関する包括的で科学的な検討の機会であり、後々まで「戦後リージョン計画のバイブル」(Owen 1989 p.43)と高く評価されるものであった。ただし、バーロー・レポートの提案内容の実現は、第2次世界大戦の終了後まで待たなければならなかった。1945年工業分散法(Distribution of Industry Act 1945)は、第2次大戦後から1960年頃までの英国の地域政策の基礎となった立法であり、バーロー・レポートの内容の一部を取り入れたものであった。この法律では、戦前の特別地帯の再定義(地域の入れ替えがあり、開発地帯の名称になった)が行なわれた。また、1947年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1947)に基づき、工業開発認可証(Industrial Development Certificates)制度が導入された。これにより、5,000平方フィート以上の工業開発を行なう際には、商務省の認可を得ることが義務づけられた。

英国の地域政策の歴史を考える上でもう一つの重要な業績は、エベネザー・ハワードによる田園都市(Garden Cities)建設の構想と実践である。ハワードは、1898年に『明日—真の改革にいたる平和な道(To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform)』の本を発表し、田園都市の建設を訴えた¹⁵⁾。その呼びかけに賛同した人たちが中心となって、1903年、ロンドンから北へ56kmのレッチワース(Letchworth)の地で初の田園都市の建設が始まった。さらに、1920年には、レッチワースよりロンドンに近い(ロンドンから北へ35km)ウェルウィン(Welwyn)でも第二の田園都市の建設が着手された。

ハワードが田園都市の建設により目指したものは何か。第一に、町(都市)といなか(農村、田園)の双方の長所を兼ね備え、短所を相殺する新しいタイプの町(田園都市)を造ろうとした。都市は、娯楽の機会にはあふれているが、家賃や物価が高く、通勤にも時間がかかる。農村は、自然には恵まれているが、長時間労働で娯楽が少なく、衛生設備も整っていない。田園都市は、単に住まいだけでなく、雇用や産業も提供する、住んで働ける町である。第二は、土地に関する考え方である。土地は、田園都市の建設・開発のために設立された会社が所有し、住民は賃料を払う。会社は、株主への配当金を払った後の余剰金(利益)は、田園都市の施設充実(住民)のために使うという考え方であった。第三は、住民による自治的なまちづくりの実践である。田園都市の各種運営(総務管理、技術、社会サービスなど)のための委員会を設置し、住民の選挙で委員を選ぶという構想だった。実際の田園都市の開発過程では、この住民

自治の部分が欠落してしまった¹⁶⁾。

ハワードは、都市（特にロンドン）における過密、不衛生、貧困の原因が土地問題にあるとし、土地の共有と開発利益の地域への還元という手法を導きだした。官でも民でもない協同組合的なまちづくりの手法であった¹⁷⁾。このアイデアは、上記のバーロー・レポートにも影響を与えている。バーロー委員会の一員で、1945年に大ロンドン計画 (Greater London Plan) を作成したアーバークロンビー（ロンドン大学教授、都市計画学）の提案したロンドンの膨張抑制策（グリーンベルトとニュータウンの設置）には、ハワードのアイデアとの共通性が見られる。結論めいたことを先走って言うと、ハワード、バーロー・レポート、大ロンドン計画の流れに、英国の地域政策の一つの基礎があると言える。

ただし、戦後、建設されたニュータウンと田園都市は、似て非なるものであった。都市の「あふれ出し」人口を収容し、住まいと雇用の場を提供するという点では共通性があったが、国家（その下部機関であるニュータウン開発公社）が主体となって集権的に進める点が異なった。自治的要素や協同組合的性格は全く見られなかった。

また、英国経済の状況に目を向けると、戦後10年間ほど（50年代の半ば頃まで）は、造船や石炭、織物などの伝統産業の成長に支えられ積極的な地域政策の必要性は見られなかった（衰退地域での失業率も低かった）。ただし、これは一時的な現象に過ぎなかった。50年代の後半以降、英国経済は停滞期に入り、伝統産業はその脆さを露呈した。60年代になって、政権交代の度に、政府は衰退（被援助）地域を改定した¹⁸⁾。また、ロンドンへの事務所の集中を抑制するため、工業に加えて、事務所の立地規制にも着手した¹⁹⁾。

英国の地域政策の中心は、1930年代の出発時から、不況地域対策であり、衰退地域への産業誘致と過密地域の抑制であった。その一環として、ニュータウン政策も進められた。しかし、60年代の後半になると、大都市中心部の人口減少と貧困が問題視されるようになった。いわゆる「インナー・シティ問題」の深刻化であった。こうした状況の中、英国の地域政策の基調が大きく転換されることになった。つまり、これまでの都市から地方への人口や産業の分散政策ではなく、都市の再開発と再生への基調の転換であった。それは、特に80年代のサッチャー政権により強く推進された。

(2) 行政機構の変遷と課題

インナー・シティ問題は、60年代後半になって顕在化した。その背景には、第2次産業（製造業）から第3次産業（サービス業）への産業構造の転換があった。製造業の衰退は、多くの失業者を生んだ。能力のある者は新たな雇用を求めて、インナー・シティを去り、インナー・シティには、低所得者、高齢者、非熟練労働者、移民などが残された。これに対する初期の政府の対応が、1968年にウィルソン労働党政権により導入されたアーバン・プログラム²⁰⁾と呼ばれる補助金のしくみであった（図表2参照）。

1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、インナー・シティ問題への認識を継承した。ただし、サッチャーは地方自治体の能力に疑問を持っていた。つまり、インナー・シティ問題を抱える都市の自治体では労働党が支配する場合が多かったが、その労働党支配下の自治体ではインナー・シティ問題に有効に対処できないと考えた。そこで、考案されたのが、ニュータウン開発公社をモデルにした国の機関としての都市開発公社 (Urban Development Corporation) であった。1980年に制定された地方自治・計画・土地法 (Local Government, Planning and Land Act) を設置根拠法とした（中井 1993 pp. 166-167）。

ただし、ニュータウン開発公社と都市開発公社の間にはちがいも見られた。開発に関する権限は自治体の権限であったので、ニュータウン開発公社では、開発計画の決定の際に、自治体と協議し、担当大臣の承認を得ることが必要であったが、都市開発公社には、それらの手続きの必要がなく、自身で開発計画を定める権限が付与された。また、建物規制、道路整備、下水整備などの権限も自治体から都市開発公社に移管された。さらに、地域の指定に関しても、大幅に時間が短縮化された。ニュータウン開発公社では、公聴会などを経て2年間ほどが必要とされたが、都市開発公社では、議会の承認を経て迅速に政府が決定した（自治体国際化協会 1990 p. 6）。

都市開発公社は、イングランドやウェールズで11設立された²¹⁾。各都市開発公社は理事会によって率いられた。理事は担当大臣（環境大臣）により任命された。理事には一部、地元の地方議会の議員が含まれていたが、大半は民間の財界人で占められた。また、理事以外の職員についても、自治体からの出向は少なく、ほとんどが民間の不動産や設計関係の企業からの採用であった（同上 p. 10）。都市開発公社が担った役割は次の2つであった。一つは、開発に適した土地を整備し、道路などの基盤整備を行なうことである。整備した土地は

図表 2 地方政策の変遷

2010年までに廃止された政策	2010年以降に廃止された政策	現在も継続する政策
Urban Programme (expansion)	Government Office for Regions	National Coalfields Programme
Urban Development Corporations	Regional Development Agencies	Grant for Business investment
Urban Development Grant	New Deal for Communities	Homes and Communities Agency
Derelict Land Grant	Urban Regeneration Companies	Enterprise Zones (new phase)
Urban Development Grant (revision)	Local Strategic Partnerships	Local Enterprise Partnerships
Urban Regeneration Grant	Neighbourhood Renewal Fund	Regional Growth Fund
Regional Enterprise Grant	Housing Market Renewal Pathfinder	City Deals
City Grant	Local Authority Business Growth incentive	Growing Places Fund
Training and Enterprise Councils	Working Neighbourhood Fund	Tax Increment Finance
City Challenge	Local Area Agreements	Business Rates Retention
English Partnerships	Local Enterprise Growth initiative	Devolution Deals
Single Regeneration Budget	City/Economic Development Companies	Growth Deals
Enterprise Grant Scheme	Multi Area Agreement/City Region Pilots	
Selective Finance for investment	Future Jobs Fund	

出典：The Comptroller and Auditor General 2017 p. 15 を基に作成

民間に払い下げ、実際の開発は民間が自ら資本を投資して行なうことが予定された。この点もニュータウン開発公社とのちがいである。ニュータウン開発公社は、土地の整備だけではなく、開発や建設、管理までを担当した。もう一つの役割は、上記でも触れたが、公社の区域内の開発に関して許可を与える役割である。上記のように、開発規制に関する権限は、通常、地方自治体の権限である。その権限が都市開発公社に移管された。都市開発公社は、開発計画を審査し許可を与えることができた。繰り返しになるが、この権限はニュータウン開発公社には付与されなかった（中井 1993 pp. 168-169）。

都市開発公社は、このような2つの役割を駆使して、民間資本による都市再開発を推進した。その中でも最も有名な事例がロンドンのドックランド開発である。ドックランドは、タワーブリッジからテムズ川の下流10kmに位置する大規模ドックである。かつては大英帝国の海上交易を支える拠点として栄えたが、船舶の大型化や港湾施設の老朽化により、1960年代後半には港としての機能を終え、人口減少と失業率の高さが目立ち、再開発が課題となっていた。70年代に2つの再開発計画が提案されたが、いずれも地元自治体の反対や政治的事情により実現できないままであった²²⁾。そのような状況下で誕生したサッチャー政権は、都市開発公社によるドックランド地域の再開発が適当であると考え、1981年7月、ロンドン・ドックランド開発公社 (London Docklands

Development Corporation: LDDC) が設立された (同上 pp. 170-171)。

ドックランド地域は、ワッピング、ライムハウス地区、ドッグズ島地区、サリー・ドック地区、ローヤル・ドックス、ベクトン地区の4地区で構成されている。それぞれに地理的・社会経済的状況が異なり、開発の進み具合も異なる。ここでは、それらの詳細については省略し、このドックランド再開発において、最も重視されたことの一つとして、交通インフラの整備が重視されたことに触れておく。ドックランド地域は交通の便が悪く、民間の投資を集めるためにはその改善が課題であった。その中でも特に注目されたのが、ロンドンの中心部とドックランド地域を結ぶ新交通システム (コンピュータ制御) であるライトレイル (Docklands Light Railway: DLR) の建設であった。そして、もう一つは、空の玄関口として建設されたロンドン・シティ・エアポートであった。

また、産業誘致では、成長産業であった情報通信産業と金融管理産業が主として進出した。ドックランドでは、産業誘致の誘導策として、計画規制が柔軟であったことが誘因として働いた。さらに、住宅の整備状況に目を向けると、LDDC では、国内最大級の住宅建設が計画されたが、その多くは分譲物件 (高級住宅が多く含まれた) で、賃貸住宅の建設は少なかった。サッチャー政権が公営住宅の払い下げを推進している状況下では、自然な流れとも言える。

ここで最後に、本節の主題である行政機構の変遷に触れておく。英国では、歴史的に、多数の特定目的型 (ad hoc) の団体が個々ばらばらに地方行政の諸機能を担い、地方自治体の機能はその分極的な状況故に制約を受けてきた。自治体が包括目的型の団体になったのはそんなに昔ではなかった²³⁾。そして、その特定目的型の団体が国の管理下にある団体の場合、集権的な状況が見られた。都市開発公社は、特定目的型団体であり、さらに、国の管理下にある団体であった。この点について述べるために、都市開発公社について詳しく説明してきた次第である。

また、唐突であるが、サッチャー政権を継承したメジャー保守党政権は、英国の地方自治体の1層制化を目指した。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは、1層制化が実現したが、イングランドでは、カウンティの強い反対もあり、1層制化できる地域のみ実現した。その結果、イングランドでは、1層制化した地域と2層制が残る地域が混在する状況となった。1層制か2層制かを含めて、地方制度 (都市と農村の関係も含めて、どのような地方自治の層が理想的か) をめぐる議論は、英国の地方自治の歴史において繰り返し

見られる議論であった。

ここでは、これまで英国における地域政策の変遷について述べてきたが、最後に英国の地域政策が求めてきた課題について整理する。英国の地域政策が求めてきた伝統的課題は、衰退地域の活性化であり、都市の無秩序な膨張の抑制であった。つまり、地域間格差の是正を目的としていた。ニュータウンの建設もそのような課題に応えるための政策的対応の一つであったと言える。ただし、60年代後半以降は、インナー・シティ問題への対応が必要となり、インナー・シティの再生が地域政策への大きな課題となった。このような各時代における政策課題に応じて、どう対応するかという点について、地方自治制度の再編成が模索されたが、結果的には、ニュータウン開発公社や都市開発公社のように国が直接監督する機関によってニュータウンの建設やインナー・シティの再生が進められてきた。

このような点から現在の合同行政機構などのしくみに求められる地域政策の歴史的課題として何が言えるのだろうか。地域政策の担い手（推進機関）の面では、ここでの歴史的考察（主に国の直轄機関が担当）と現在のしくみ（都市を中心とする自治体間連携）が直接的に結びつくわけではない。シティ・リージョンなどの都市を中心にした自治制度は昔から提案されてきたが、それは提案止まりで実現された訳ではなかった。一方、英国の地域政策が求めてきた課題についてはどうか。それは都市と農村の均衡ある発展であり、衛生的な暮らしであり、雇用の確保であった。このような英国の地域政策が求めてきた歴史的課題が、現在のしくみ（合同行政機構）によってどのように担われているのかについて次に見ることにする。

4. 合同行政機構と地域政策²⁴⁾

(1) 合同行政機構のしくみと機能・権限

ここでは、合同行政機構の組織的特徴、設置の手続き、合同行政機構の機能と権限、公選首長の役割、財政的権限などについて整理する。

まず、組織的特徴についてであるが、合同行政機構は、2つ以上の地方自治体からの申請に応じて、国務大臣の出す Order によって設置される法的な団体である。合同行政機構の理事会 (executive board) は、構成自治体の代表者（および公選首長）から構成される。合同行政機構の区域は、ディストリクトやユ

ニタリー・オーソリティーを分割して設けることはできないが、カウンティを分割して設けることはできる。それは、合同行政機構の区域は、伝統的な地方自治の区域より機能的で経済的な区域を反映することを目指しているからである。また、合同行政機構は LEP（地方産業パートナーシップ）と密接に協力する（ウェスト・ヨークシャおよびノース・イーストの合同行政機構では、LEP が理事会メンバーに入っている。ただし、票決には参加できない）。

合同行政機構の設置手続きについて、2009 年地方民主主義・経済開発・建築法（2009 年法と略す）では、上記のような地方自治体からの申請による場合と国務大臣の決定による場合の 2 つがあった。両方の場合ともに合同行政機構を構成することになる各自治体の同意が必要であり、特に後者の場合、国務大臣には市民からの意見を聴取すること（public consultation）が求められた。また、国務大臣は、Order により合同行政機構のしくみを公選首長制に変更することができたが、その際も構成自治体の同意が必要であった。ただし、それについて、2016 年都市・地方自治権限委譲法（2016 年法と略す）は、公選首長制への変更に同意しない自治体の合同行政機構からの離脱を認めている（同意しない場合は、離脱しなければならないとしている）²⁵⁾。

合同行政機構の機能について、2009 年法は、経済開発や再生、交通、構成自治体に移管に同意するその他の機能についてのみ定めていた。これに対して、2016 年法は、この制約を取り除き、国務大臣に制定法上での機能や公的団体（public bodies）の有する機能の合同行政機構への移管を認めた。また、“Devolution Deals”により、政府が財源措置する政策の移管も可能になった。

合同行政機構における公選首長の選挙制度では、「補足投票制度（Supplementary Vote system）」²⁶⁾が採用され、その最初の選挙が 2017 年に実施された。公選首長制の合同行政機構では、理事会は内閣（Cabinet）と呼ばれ、公選首長はその内閣を主宰し、内閣のメンバー（構成自治体の代表）の役割分担（portfolios）を決めることができる。公選首長は自らがその職務を遂行できない場合に代行する者として副首長を任命しなければならない。公選首長は、警察・犯罪コミッショナーでもあるが、このコミッショナーとしての副首長を任命することもできる（一般業務を担う副首長とは別にコミッショナー専属の副首長を任命することもできる）。また、それぞれの“Devolution Deals”により、合同行政機構の有権者の 3 分の 2 以上の多数により首長提案の予算や計画（strategies）を拒否し、修正を求めることを規定する場合もある。

財政的権限として、合同行政機構では、次のような付加的な権限が認められることになった。まず、公選首長は、構成する自治体のカウンシル・タックスに付加金 (precept) を加えることができる。公選首長制かどうかに関わらず、合同行政機構は、その担う機能に応じて課税することができる（ただし、これは新税の導入と言うより、自治体間での課税主体の移動を意味する）。“Devolution Deals” の内容により、ビジネス・レイトの増加分に関して合意された額を超えた分をすべて保有できる。公選首長は、LEP との合意が条件であるが、ビジネス・レイトを2% 上げる権限を持つ。また、多くの “Devolution Deals” が合同行政機構に投資の財源を提供する（年間3,000万ポンドまで）。これらの点は、法律上の内容ではなく、政府の決定に基づくものである。

(2) Devolution Deals の概要

合同行政機構への権限や財源の委譲は “Devolution Deals” を通じて行なわれる場合が多いので、ここでは、“Devolution Deals” の概要について説明する。Devolution Deals は、合同行政機構と政府の間で取り交わされる個別の協定である。ただし、上記のようにコンウォールでは、合同行政機構がないが、政府との間で Devolution Deals を締結している。Devolution Deals は、City Deals や Growth Deals と同様に、個別の協定なので、その内容（委譲される権限など）は個々の Deals（各地域）で異なるが、その共通点について整理すると次の7点である（図表3参照）。

- ① 継続教育体系の再編。これは2016年度予算における成人の技能教育に関する自治体ごとでの検討の必要性、および2018年度以降の完全な権限の動きに対応する措置である。継続教育および技能提供に関する完全な評価を行い、地域によっては、雇用主向け職業能力訓練補助金 (the Apprenticeship Grant for Employers) についても担っている。
- ② ビジネス支援。ほとんどの地域で、地方および中央のビジネス支援サービスを “growth hub” という組織に一本化している。そして、ビジネス関係の財源の使用目的などを定めている。
- ③ 労働政策。自治体単位で設けられている local Jobcentre Plus が担ってきた求職者手当および雇用支援手当などの失業者向けの政策を2年間まで担当することができる。
- ④ 欧州構造基金²⁷⁾。いくつかの地域は、欧州構造基金の中間管理団体になり、

社会イノベーション研究

図表 3 Devolution Deals により委譲された権限

	グレーター・マンチェスター	シェフィールド・シティ・リジョン	ティーズ・バレー	リバプール・シティ・リジョン	ウェスト・ミッドランド	ケンブリッジシャー & ピータバラ	ウェスト・オブ・イングランド	コンウォール
継続教育および技能								
16歳以上の継続教育体系の設計	○	○		○	○	○	○	○
雇用主向け職業能力補助金	○	○	○	○		○	○	
成人向け技能財源	○	○	○	○	○	○	○	
交通								
委譲・統合された交通予算	○	○	○	○	○	○	○	○
バスの営業権	○	○	○	○	○	○	○	○
ハイウェイ・イングランドおよびネットワーク・レイルとの連携	○	○		○	○	○	○	
地方道路ネットワーク	○	○		○	○		○	※
スマート・チケット	○	○		○	○		○	○
ビジネス支援								
地方および全国的ビジネス支援サービスのための Growth Hub	○	○	○	○		○	○	○
UKTI との連携	○	○	○	○	○	○	○	
ビジネス支援サービスの委譲	○	○	○	○	○	○		○
住宅および公共資産								
公共用地委員会／合同資産評議会	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅借入基金	○							
強制収用令	○			○			○	※
市長開発公社	○	○	○	○	○		○	
計画権		○		○			○	※
戦略的計画申請への協議				○			○	
住宅補助基金						○		
空間戦略	○	○		○		○	○	※
保健・社会福祉・警察・消防								
保健と社会福祉の統合	○							
保健と社会福祉の統合計画			○					○
児童福祉	○					○		※
犯罪者管理，執行猶予，刑務所用地	○							
問題家庭／Working Well	○							※
警察・犯罪コミッショナー	○							
消防	○							※
財源								
欧州構造基金の中間管理団体	▽	▽	▽	▽	▽		▽	▽
投資財源（年額）	£30m	£30m	£15m	£30m	£36.5m	£20m	£30m	
財源の統合化	○	○	○	○	○	○		○
ビジネス・レイト growth の全額保有	○	○	○					
ビジネス・レイトの歳入としての先駆的 全額保有	○			○	○		○	○
市長のビジネス・レイトへの追加	▽			▽	▽	▽	▽	
コミュニティ基盤整備賦課金	○							※

注①：※はコンウォール・カウンティ・カウンシルがユニタリー・オーソリティーとして有している権限。

②：▽は公表後に取り消された権限。

③：ビジネス・レイトに関する追加的な権限は，2016年地方財政法案の廃案により短期間のうちに獲得できそうにはない。

出典：Sandford 2016 Appendix 1 を基に作成

政府に代わって、地域内の公共および民間の団体に財源を付与することができる。

⑤財政権。多くの Deals では、年間3,000万ポンドの投資関連の財源を有している（ただし、この財源を資産に組み込むか、歳入の一部とするかは地域により異なる）。いくつかの Deals では、ビジネス・レイトの見込みより多い分を100%保有する権限を有している。公選首長は、ビジネス・レイトを2%まで追加する権限（LEPの同意が条件）を持つ。また、住宅投資基金（Housing Investment Fund）を受け取る地域もある。

⑥統合的な交通体系。多くの Deals はバスの営業権を有している（運行路線を決定ことができ、民間バス会社の運行への許可権もある）。「スマート・チケット」を導入できる。統合された交通関連投資の予算を持つ。また、合同行政機構と交通機関（Network Rail や Highways England）との連携の改善、主要地方道の管理（現行は自治体が担当）の合同行政機構への移管など。

⑦計画および土地利用。多くの Deals は、空間計画（spatial plan）の策定や市長開発公社（Mayoral Development Corporations）を設置する権限を持つ。また、いくつかの Deals では、強制収用令（Compulsory Purchase Order）を合同行政機構に許している（自治体の同意の下で）。「土地コミッショナー」もしくは「合同資産理事会」などの非制定法的合同機関を、公共機関の所有する余剰の土地および建築物の管理を改善するために設置する（公共用地内の未使用の土地および建物の再活用、共同利用、譲渡などに関する判断を合同で行う）（Sandford 2016 pp. 12-13）。

つまり、すべての Deals で権限や財源が委譲された分野としては、交通、ビジネス支援、継続教育があり、また、大半の Deals では、雇用支援、住宅および都市計画（市長開発公社の設置を含めて）などを含み、いくつかの Deals では、保健および社会福祉、犯罪対策・警察・消防、職業能力訓練を含んだ。一方、国に認められなかったものには、学校教育、住宅・福祉関係の財源移譲やより大きな権限委譲などがある（Comptroller and Auditor General 2016 p. 19）。

上記の7つの Devolution Deals の内容においても個々に記されているように、これらの権限を賄うために予定されている財源には、追加的な投資関連財源、（委譲される機能について）現在中央政府に配分されている財源、税制に関する権限委譲、欧州関連財源の権限委譲、住宅成長支援財源の5つのタイプがあると言われている。特に、政府は、2016年度予算において、複数の財源を一

本化 (single pot) し、財源ごとの制約をなくすことを目指している。公選首長制を導入する6つの Devolution Deals では5年間に総額で28億6,000万ポンドを一本化した形で配分すると発表した。ちなみに、一本化される財源は、追加的な投資財源 (10億4,000万ポンド)、Local Growth Fund (10億4,000万ポンド)、委譲される交通関連の補助金 (9億6,000万ポンド) の3つから成る。政府はさらに他の財源²⁸⁾ の一本化も計画している (同上 p. 22)。

さて、国の側では、大蔵省と都市・地方成長課 (the Cities and Local Growth Unit)²⁹⁾ が中央政府を代表して、Devolution Deals に関する交渉や管理を担っている。上記のように、Devolution Deals は個別の協定であり、政府は Devolution Deals に関する明確な枠組みを示してこなかった。それゆえ、新しく申請しようとする地域はすでに認められた Deals の内容を参考にする傾向が強い (同上 p. 27)。現在、政府は非常に深刻な歳出削減の課題³⁰⁾ に直面していて、Devolution Deals についてもそれをいかに効率的なものにするかが重要な課題である。

(3) グレーター・マンチェスター合同行政機構の事例

グレーター・マンチェスターとは、10のディストリクト (ボルトン、バリー、マンチェスター、オールダム、ロッチデール、ソルフォード、ストックポート、テムサイド、トラフォード、ウィーガン) で構成される都市圏を指す。1972年の地方制度再編以降、グレーター・マンチェスターは大都市圏カウンティ (Metropolitan County Council: MCC) の一つであったが、1986年に当時のサッチャーにより MCC は廃止された。しかし、その後も、10のディストリクトはグレーター・マンチェスター自治体協会 (Association of Greater Manchester Authority: AGMA) を設置し、ディストリクト間での連携を深めてきた。このような長年のディストリクト間での連携の積み重ねが合同行政機構設置の背景としてある。また、AGMA は法定の地位を得ることに熱心で、政府 (連立政権) はこれに応じて、グレーター・マンチェスターに合同行政機構の設置を認めた。

グレーター・マンチェスター合同行政機構は、City Deals, Growth Deals, Devolution Deals の全てについて、グレーター・マンチェスター全域を対象地域として、政府との間で協定を締結し、権限や財源の委譲を受けてきた。City Deal (2012年7月締結) では、グレーター・マンチェスターへのインフラ投

資の結果、増加した GVA (Gross Value Added, 粗付加価値) からの税収増の一部の「回収 (earn back)」を認めることによるインフラ整備回転資金の創設や、「ノーザン・レイル」の営業権やバス事業の改善方策、主要地方交通関係基金の委譲などの広範な内容について交通省と協議することなど、交通に関する包括的な提案が規定された。Growth Deal は、グレーター・マンチェスター LEP (GM LEP) と政府が締結したものであるが、GM LEP は、合計で4億7,670万ポンドの財源を獲得し、2021年までに最低5,000の雇用を創出するとしている。

グレーター・マンチェスターにおける Devolution Deals の概要について整理する。これまでに複数の Deals が締結されてきたが、最初の協定は「グレーター・マンチェスター合意 (the Greater Manchester Agreement)」として、2014年11月3日に締結され公表された。次の協定は「グレーター・マンチェスター保健・社会福祉の権限委譲に関する理解の覚書 (the Greater Manchester Health and Social Care Devolution Memorandum of Understand)」として、2015年2月27日に締結された。そして、第3の協定は、2015年夏季予算 (Summer Budget 2015) の一部として「グレーター・マンチェスター合同行政機構および直接公選首長へのさらなる権限委譲 (Further devolution to the Greater Manchester Combined Authority and directly-elected Mayor)」が2015年7月に公表された。

これまで、City Deals, Growth Deals, Devolution Deals の内容について概観してきたが、それらを通じた特徴などについてまとめておく。第1に当然のことであるが、これらの内容には共通点が見られる。インフラ整備や住宅投資基金に関する権限、職業訓練・技能教育・継続教育に関する権限および財源、ビジネス支援に関する権限および財源、交通関連の権限および財源の委譲などの点が共通している。第2に Growth Deals は LEP が主体となっていることから、City Deals や Devolution Deals に比べて、より地元密着で具体的なプログラムに活用されている (バス路線、インターチェンジ、鉄道とバスの乗り換えなどの交通改善事業)。第3に Devolution Deals では、GLA の市長に匹敵する権限委譲 (空間戦略の策定、首長開発公社の設置など) や、他地域における Devolution Deals で委譲された権限をグレーター・マンチェスターにも付加的に委譲するもの (首長がビジネス・レイトを上げることができる権限)、GMCA に特徴的な権限委譲、つまり他地域では委譲が難しい権限 (保健と社会福祉を統合するしくみの導入) などの特徴が見られた。

グレーター・マンチェスター合同行政機構による地域政策の実態を把握するため、2016年9月1日、GMCAに対してインタビュー調査を行った。GM Integrated Support Team のスーザン・フォード氏がインタビューに応じてくれた。インタビューの結果として言えることは次の3点である。第1に、GMCAには1986年からの長い連携の歴史があり、その経験が現在の連携の上に大きな影響をもたらしているということである。第2は、経済成長に対する強い熱望とロンドンに対する複雑な思い（中央官僚の集権性や富がロンドンや南西部に集中することへの批判）が、自治体間連携やさらなる権限委譲を求める原動力になっているということである。第3は、自治体間の連携を図るためにはそれなりの努力をしているということである。上記のように開発が特定自治体に集中しないようにバランスを図っていること、政治的バランス（10自治体代表者のうち、9人が労働党、1人が保守党であり、Boardが党派的にならないように）にも配慮していることなどである。

(4) 最近の動き

2017年5月に9つの合同行政機構のうちの6つで、公選首長を選出する選挙が実施された。投票率は、最も投票率の高いケンブリッジシャ&ピータバラで32.9%、最も低いティーズ・バレーで21.0%であった。当選した首長を党派別に見ると、グレーター・マンチェスターとリバプール・シティ・リージョンでは労働党の首長が誕生し、他の4つの合同行政機構（ケンブリッジシャ&ピータバラ、ティーズ・バレー、ウェスト・ミッドランド、ウェスト・オブ・イングランド）では保守党の首長が誕生した（図表4参照）。

合同行政機構の設置や Devolution Deals の締結をめぐる動きを見ると、非常に変化が激しい。グレーター・リンカンシャやイースト・アングリアでは、合同行政機構の設置や Devolution Deals の締結が予定されていたが、自治体間での合意が整わずに、提案を諦めざるを得なかった。イースト・アングリアでは、当初の提案に代わって、ケンブリッジシャ&ピータバラ合同行政機構が設置され、Devolution Deal も締結された。ピータバラはユニタリー・オーソリテイ（1層制自治体）になる前は、ケンブリッジシャ・カウンティのディストリクト（基礎自治体）の一つであった。その意味では、ケンブリッジシャ&ピータバラ合同行政機構は、2層制地域（ピータバラを除く地域）と1層制地域（ピータバラ）のつながりを蘇らせる試みでもあるが、元来、ケンブリッジシャ・

英国における都市間連携による地域政策の進め方に関する一考察

図表 4 合同行政機構と Devolution Deals の概要

	合同行政機構の設置の有無	公選首長名(政党)・投票率	Devolution Dealsの締結日	Devolution Dealsの正規構成自治体数(準構成自治体数)	Devolution Dealsの圏域人口
グレーター・マンチェスター	設置(2011)	Andy Burnham (Labour) 28.6%	2014.11.3 2015.2.27 2015.7.8 2015.11.25 2016.3.16	10自治体	278万人
シェフィールド	設置(2014)		2014.12.12 2015.10.5	4自治体 (5自治体)	140万人
ウェスト・ヨークシャ	設置(2014)		2015.3.18	5自治体 (1自治体)	
コンウォール	未設置		2015.7.27	1自治体	53万人
ティーズ・バレー	設置(2016)	Ben Houchen (Conservative) 21.0%	2015.10.23	5自治体	67万人
ウェスト・ミッドランド	設置(2016)	Andy Street (Conservative) 26.3%	2015.11.17 2017.11.23	7自治体 (5自治体)	286万人
リバプール	設置(2014)	Steve Rotheram (Labour) 25.9%	2015.11.17 2016.3.16	6自治体	153万人
ケンブリッジシャ&ピータバラ	設置(2017)	James Palmer (Conservative) 32.9%	2016.6.20	7自治体	150万人
ウェスト・オブ・イングランド	設置(2017)	Tim Bowles (Conservative) 29.3%	2016.3.16	3自治体	91万人
ノース・イースト	設置(2014)		2015.10.23 (否決)	3自治体	
ノーホーク&サフォーク			2016.6.20 (否決)	11自治体	
グレーター・リンカンシャ			2016.3.16 (否決)	8自治体	

出典：Sandford 2016 pp. 5-6 および The Comptroller and Auditor General 2017 p. 19 を基に作成

カウンティの中心都市であるケンブリッジ・シティとピータバラは、歴史的・文化的背景が異なり、それ故に、ピータバラのみがユニタリー・オーソリティ(1層制自治体)になったという経緯もある。ケンブリッジとピータバラがどこまで実質的な連携を構築することができるのかについて懸念する声もある³¹⁾。

また、ヨークシャでは、ヨークシャ全域を対象とする Devolution Deal (Yorkshire deal) を提案する動きがあったが、中央政府はそれを拒否した。中央政府の Northern Powerhouse 担当大臣のジェイク・ベリー (Jake Berry) 氏は、

Devolution Deal は、都市を中心にしたものでなければならぬと拒否の理由を説明した。一方、ヨークシャ全域を対象とする単一の Devolution Deal の支持者たちは、都市中心の合意は、ヨークシャという地域のアイデンティティを傷つけ、農村エリアにとっては不公平だと主張した (YP 10/07/2017)。

合同行政機構や Devolution Deal の数が増えるに従って、近年、イングランドの領域政治 (territorial politics) に関する研究が増えてきた。合同行政機構や Devolution Deal の数が増えることによって、地域への権限委譲 (devolution) が強まったように見えるが、Devolution Deal の交渉過程で、中央省庁の地域に対する集権化がむしろ強まったことを指摘する研究がある (Hambleton 2017)。また、地域への権限委譲 (devolution) の動きが大胆に進められている様子を「革命的」と表現し、“devolution revolution” なるフレーズが用いられることがあるが、権限委譲の実態は大胆でも「革命的」でもなく、これまでの英国の中央・周辺関係の枠組み内³²⁾ に留まっているという指摘もある (Ayles, Flinders & Sandford 2017)。合同行政機構や Devolution Deal が、地域への権限委譲 (devolution) のしくみとして役立つものかどうかについては、もう少し時間をかけて、委譲された権限の運用の状況を見てみないと判断できない。

5. おわりに

小論では、合同行政機構による地域政策の進め方のあり方を明らかにすることを目的にこれまで3点について検討してきた。第1に、自治体連携のしくみである合同行政機構という形態が形成された経緯について検討した。都市の持つ中心性や社会経済的な交流圏域に注目するシティ・リージョン（都市圏）のアイデアは、党派性を超えて求められた趨勢であったことが明らかになった。第2に、英国における地域政策の歴史を振り返り、英国の地域政策が取り組んできた歴史的課題について検討した。都市と農村の均衡ある発展や雇用の確保が歴史的課題であることが明らかになった。合同行政機構は、都市とその周辺自治体による連携のしくみ（都市中心のしくみ）であり、農村との均衡ある発展の点については考慮されていない。第3に、合同行政機構のしくみや権限などについて検討した。合同行政機構の設置や Devolution Deal の締結は、中央政府と各地域の個々の交渉によるものであり、その内容は各地で多様である。その交渉過程において、集権化が強まる危険性を含んだしくみであることなど

が明らかになった。

以上が小論の検討で明らかになったことであるが、70年代以降、都市中心の地域政策が行なわれるようになったが、合同行政機構もその流れの中の一つに位置づけることができる。Devolution Deal を通じて合同行政機構に委譲された権限の運用については、もう少し時間をかけて、実証的に確認することにした。

注

- 1) 王立委員会からの提案を受け取ったウィルソン労働党政権は、王立委員会の多数案（58の1層制自治体と3つの大都市地域では2層制に再編する案）に沿った地方制度に再編する予定であったが、1970年の総選挙の結果、ヒース保守党政権が誕生し、王立委員会の提案とは全く異なるカウンティとディストリクトから成る完全2層制を採用した (Keith-Lucas, B. and Richards, PG. 1978 pp. 212-215)。
- 2) プレアは、スコットランドなどへの権限委譲 (devolution) や GLA の設置などの地方制度改革の他にも、英国議会の貴族院改革（英国社会へ貢献した人を一代限りの国民貴族に列し、その代表者を貴族院のメンバーとする）や人権法の制定（欧州人権条約の国内法化、1998年）、情報自由法の制定（2000年）などに取り組んだが、これらは総称して「憲政改革 (Constitutional Reforms)」と呼ばれた (Bogdanor 2009, Hazell 2010)。
- 3) スコットランド議会やウェールズ議会の設置をめぐる住民投票は1997年9月に実施された。また、グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA) の設置をめぐる住民投票は1998年5月に実施された。英国議会からスコットランド議会とウェールズ議会に委譲された権限には差があったが（スコットランド議会にはウェールズ議会より大きな権限が委譲された）、その後、ウェールズ議会はスコットランド並みの権限の獲得を目指し、段階的にさらなる権限委譲が行われた。その際にも、その是非を問う住民投票が実施された。
- 4) 賛成22%、反対78%、投票率48%という結果で否決された。この結果の原因・背景としては、①保守党や経済界に代表される明確な反対の声、労働党内や自由民主党における潜在的な反対の声、②“Yes” キャンペーンの力不足・経験不足、③地域議会への国（中央）からの権限委譲の少なさ、④地域議会設置による政治家増、増税への住民の懸念、⑤住民へのPR不足、⑥地域議会設置によるEUの影響力増大への警戒感の6点が挙げられる。
- 5) ブラウン政権が直面した課題は、「死に体」となってしまった任命制の地域議会を中心に、リージョン統治のしくみをどう再編するのかについて考えることであった。その課題に対して、大蔵省 (HM Treasury) は「サブ・ナショナル・レビュー (Sub National Review: SNR)」を提案した。地方民主主義・経済開発・建築法は、SNRでの提案内容に基づいて制定された。
- 6) 多くの機関がシティ・リージョンの果たす役割に期待し、調査報告書を発表した。例えば、リージョン問題の主管省であった副首相府 (Office of Deputy Prime Minister: ODPM) は『シティ・リージョンの枠組み (A Framework for City-Regions)』の中で、シティ・リージョンは「買い物、教育、保健、レジャー、娯楽などのような市民の仕事やサービスを大

都市地域の中心から地域的に拡大するものであり、(中略)著しく重要な役割を果たしている」と述べている (p. 5)。その他、地方自治に関するシンクタンクである新地方自治体ネットワーク (New Local Government Network)、大都市の連合組織である Core Cities などが次々にシティ・リージョンに関する調査報告書を発表した (Tarry 2005 pp. 11-14)。

- 7) グレーター・マンチェスターとリーズは、2009年度の政府予算においてパイロット的に法定シティ・リージョンになることが決定された。
- 8) RDA の日常的な運営を担っているのは事務総長 (Chief Executive) である。事務総長は、理事会によって任命されるが、その際には国務大臣の承認と政府事務所との協議が必要である。つまり、RDA は、国の統制の下で運営されていると言える。そして、事務総長の給与は高額であり、RDA は全体で3,000人の職員を抱えている。これらの点が、RDA は、無駄が多く、運営に金がかかり、官僚主義的な組織であるとの評価 (批判) につながったと言える。
- 9) RDA は、国内外に多くの土地や資産を抱え、各リージョンの中心都市の一等地に事務所を構え、その他にも多くの土地や資産を抱え、さらには、投資および企業誘致を呼びかけるために海外にも事務所などを有していた。
- 10) 国の会計検査院 (the National Audit Office) が、2015年7月に発表した City Deals の第一弾の潜在的利益などに関する報告書 (*Devolving responsibilities to cities in England Wave 1 City Deals*) によれば、政府が関与する支出は30年間におよぼ40事業で総額23億ポンド以上になり、8省にまたがる規模であるが、その地域経済の成長への影響について述べるのは時期尚早であるとしている (Ward 2016 pp. 6-7)。
- 11) ヘーゼルトインは、2012年に *No Stone Unturned in Pursuit of Growth* という報告書において、個別補助金 (Regional Growth Fund, Growing Places Fund, Enterprise Zone Grant funding) を一本化 (single pot) することの重要性を指摘した。政府は2013年7月の支出見直し (spending review) において、個別補助金を一本化したものとして、Local Growth Fund を導入すること、Local Growth Fund は Growth Deals の交渉を通じて LEP に配分されることを明らかにした。ちなみに、Local Growth Fund は、2015年度から2020年度までの総額が120億ポンドで、各年20億ポンドの規模である。
- 12) コンウォールの Devolution Deals は、1層制のコンウォール自治体 (Cornwall Council) およびコンウォールならびにシリー島 NHS Trust と政府の間で合意されたものである。
- 13) 2010年10月28日にビジネス・刷新・技術大臣により国会に提出された白書『地方の成長——すべての場所の可能性の実現 (Local Growth: realising every place's potential)』では、「地方の事情に合わせたアプローチを提供可能な場所である地方コミュニティやビジネスに権力を移行する」との政府方針を確認した上で、「かつてのしくみ (筆者注: RDA) は、行政的リージョナリズムに基づいていて、実際の機能上の経済地域を必ずしも反映していなかった。また、かつてのしくみは著しく複雑で重複もあり、公的資金の費用の増大を導いた」と RDA の問題点を指摘した。
- 14) 多数意見は、産業立地に関する調査・助言・調整を行う「国家産業委員会」の設置を勧告した。J. H. ジョーンズ教授などの3人の委員は、一般的な原則では多数意見を支持したが、ロンドンおよびその周辺の問題の緊急性を重視し、設立されるべき中央機関は、これらの地域をこれ以上成長させないような強力な権限 (立地規制) を付与されるべきであると強く主張した。また、P. アーバークロンビー教授などの3人の委員は、多数意見と

英国における都市間連携による地域政策の進め方に関する一考察

はかなり異なる組織と機能を持つ新しい国家機関（産業立地の調査と規制および国土計画の推進と監督を担う産業省）の設立を勧告した。

- 15) 1898年に出版された『明日ー真の改革に向けた平和な道』は、一部改訂され、1902年に『明日の田園都市 (*Garden Cities of To-Morrow*)』として再刊された。
- 16) ハワードは、田園都市の経営に、選挙で選ばれた住民の代表を参加させることを提案したが、レッチワース田園都市の開発にあたった第一田園都市株式会社の経営幹部は、取締役会に経営の責任と権限があると主張し、ハワードの提案を認めなかった（西山 2002 p. 77）。
- 17) 田園都市で展開される事業は、例えば店舗での販売などにおいても、店舗数などはある程度、制約され、過度の競争は見られない。その意味では、全ての事業が公共と民間との中間の準公共的性格を持っている（ハワード 2016 pp. 156-158）。ただし、田園都市の実験は、共産主義や社会主義的に見られることを拒絶している（同上 p. 158）。どちらかと言えば、フィランソロピーや慈善活動に近く、「コミュニティ全体の福祉を目指す」もので、「自治体支援」活動と呼んでいる（同上 pp. 170-171）。
- 18) 1945年以来継続されてきた開発地帯は廃止され、新たに開発地区 (*Development Districts*) を指定する権限が商務省に与えられた。開発地区は、地方職業紹介所 (*Local Employment Exchange*) の管轄範囲に基づくこととされた。この開発地区制度は、その後、労働党政権が誕生すると、1966年工業開発法 (*Industrial Development Act*) によって廃止され、それに代えて新たに開発地帯が指定された。開発地帯はこれまでない広い地域を指定区域に入れ、グレート・ブリテンの土地面積の40%以上、人口の20%を占めた。ただし、このしくみは、1966年から67年の経済危機により炭鉱の閉山が増加した際に、改正され、特別の優先度を与える「特別開発地帯」が指定された。その場所は、スコットランド、イングランド北東部、カンバーランド西部、ウェールズの炭田などで、戦前の旧特別地帯と類似していて、1966年に指定された開発地帯に既に含まれていた地域であった（マックローン 1973 pp. 132-133）。
- 19) 1960年以降も、工業開発許可証 (*Industrial Development Certificates*) 制度（5,000平方フィート以上の新規工業開発の計画許可を得るためには、事前に商務省の認可を得ることを義務づけるしくみで、1947年都市農村計画法により導入された）は用いられた。ただし、事務所の開設についても何らかの統制が必要であることが認識されるようになった。そこで、事務所の開設・増設をロンドンの中心部から周辺部へ移動させることを奨励するため、1963年に事務所立地委員会 (*Location of Office Board*) が設置された。しかし、労働党政府は、より積極的な規制を求め、「1964年11月5日以降、ロンドンで事務所を新設する場合にはすべて商務省の許可を得るように要求した」（マックローン 1973 p. 135）。
- 20) 「アーバン・プログラム (*Urban Programme*)」は、1969年地方自治補助金（社会的ニーズ）法 (*Local Government Grants (Social Need) Act 1969*) に基づいて、1969年に創設されたインナー・シティ問題解決のためのしくみである。住宅や人種問題を抱える自治体が地域再生事業に取り組む際の経費の75%を国が補助金として交付する制度であった。
- 21) 都市開発公社は、設立時期により第1世代（1981年）、第2世代（1987年）、第3世代（1988年）の3つのグループに分けられ、第3世代のものは規模が小さいことからミニ都市開発公社と呼ばれた（中井 1993 p. 168）。
- 22) 1971年に、環境省とグレーター・ロンドン・カウンシル (*GLC*) は、コンサルタントに

ドックランド地域の開発計画の作成を委託し、1973年には、ホテルやショッピング・センター、マリナー、新交通システムなどから成る計画案が発表された。しかし、地元の自治体（労働党が支配）は計画案が地元のニーズを考慮していないとして反対した。1974年に、環境省は同計画案を撤回し、GLC、地元自治体、ロンドン港湾庁、労働組合会議をメンバーとするドックランド合同委員会 (Docklands Joint Committee) を設置した。同委員会は、1976年に、ロンドン・ドックランド戦略計画を発表したが、財政危機などにより計画の進展は停滞した。その後、サッチャー保守党政権が誕生し、同戦略計画をめぐる政治的環境は大きく変化した（自治体国際化協会 1990 p. 5）。

- 23) 1875年公衆衛生法を制定する過程において、各地における公衆衛生行政を一元的に担う地方自治機関の必要性が認識され、これが英国における特定目的団体の伝統から包括目的型の近代的自治体制度への変容、1894年地方自治法による町や村の設置へとつながった。
- 24) ここでは、石見 2016 の一部を利用している。
- 25) 2009年法では、ディストリクトが自らの所属しているカウンティ外の合同行政機構に加わることを禁じていた。そのため、シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構やウェスト・ヨークシャ合同行政機構では、「正式の構成自治体」とは別に「連携自治体」という地位（法律上での地位ではない）でカウンティの外の加入を希望する自治体を受け入れてきた。2016年法では、この制約がなくなり、カウンティの外の自治体も合同行政機構に加わることができるようになった。
- 26) 有権者は、第一候補者と第二候補者に投票し、第一候補の獲得票数の50%を超える候補者があれば当選が確定するが、そうでない場合は、上位二者に対して、それ以外の候補者への第二候補として投じられた票を加算する。
- 27) 欧州構造基金 (EU Structural Fund) とは、EU の加盟国間および地域間の経済面・社会面における格差を是正することを目的としたもので、インフラの整備などのハード事業を対象とした欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund: ERDF) と、職業訓練などのソフト事業を対象とした欧州社会基金 (European Social Fund: ESF) などのカテゴリーがある。
- 28) バス運行業務の補助金や成人教育に関する財源の一本化の可能性が高い。
- 29) 都市・地方成長課は、コミュニティ・地方自治省を中心に、ビジネス・改革・技能省と連携して設置された組織である。また、内閣府からの職員も含まれている。都市・地方成長課はその規模を拡大してきて、155人の常勤職員がいる。ただし、City Deals, Growth Deals など多数の事務を担当している。一方、大蔵省で Devolution Deals の交渉に直接携わっているチームは7名だけである。
- 30) 2015年度から20年度の間、コミュニティ・地方自治省は30%、大蔵省は28%、ビジネス・改革・技能省は17%、歳出の中の管理経費を削減しなければならない。また、政府は2010年度から15年度の間、地方自治体へ交付する財源を37%削減した。また、同時期の警察関係の財源を25%削減し、保健省やその関連団体の財源では2010年度から15年度の間、220億ポンドの不足（要求額との差）が指摘されている (Comptroller and Auditor General 2016 p. 38)。
- 31) 2017年9月5日にケンブリッジ・シティ (ケンブリッジ・ラグビー・クラブ) で開催されたケンブリッジシャ&ピータバラ合同行政機構の市民公聴会 (public meeting) に参加

英国における都市間連携による地域政策の進め方に関する一考察

した。これはケンブリッジシャー・カウンティ内のボラタンリー・セクターが共同で開催したものであったが、ケンブリッジシャー&ピータバラ合同行政機構の公選首長、ケンブリッジ・シティやサウス・ケンブリッジ・ディストリクトの議員、ボランティア・セクターの代表者などがパネラーとして登壇した。市民とパネラーとの質疑は、まちづくり（交通問題を含む）、合同行政機構や Devolution Deal をめぐるガバナンス、その他の問題の3つに分けて行われた。その中でも特に多くの市民からの質問が、合同行政機構が Devolution Deal に基づき、国からの補助金を活用して建設を計画しているライトレイル（2018年から着工予定のアイザック・ニュートン・ライン）に集中した。ライトレイルにより圏域内の交通アクセスを改善・向上することが、シティ・リージョンにとっての重要政策であり、一つのトレンドであることを認識したと共に、市民の関心の高さを知ることができた。

- 32) Ayres 等は、Bulpitt が1983年の著作 (*Territory and Power in the United Kingdom*) の中で提示した、中央政府はハイ・ポリティクス（マクロ経済政策、課税権など）を担い、地方や周辺（地域）の政府はロー・ポリティクス（より地元利益に関係する政策）を担うという「二重の政体 (Dual Polity)」モデルを分析枠組みとして用いた。現在のイングランドにおける中央と地域の合同行政機構や Devolution Deals などめぐる関係も、基本的には Bulpitt の枠組みに留まっているとした。‘devolution revolution’なるレトリックと実態との間には大きなギャップがあると結論づけた。

参考文献

- Ayer, S. Flinders, M. & Sandford, M. ‘Territory, power and statecraft: understanding English devolution’, *Regional Studies*, 2017
- Bogdanaor, V. *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2009
- Comptroller and Auditor General *English devolution deals*, London: National Audit Office, 2016
- Comptroller and Auditor General *Progress in setting up combined authorities*, London: National Audit Office, 2017
- Hambleton, R. ‘The super-centralisation of the English state – Why we need to move beyond the devolution deception’, *Local Economy*, Vol. 32 No. 1, 2017
- Hazell, R. (ed.) *Constitutional Futures Revisited: Britain’s Constitution to 2020*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010
- Heaseltine *No stone unturned in pursuit of growth*, London: BIS, 2013
- Keith-Lucas, B. and Richards, PG. *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London: George Allen & Unwin, 1978
- Marvin, S. Harding, A. and Robson, B. *A Framework for City-Regions*, London: Office of Deputy Prime Minister, 2006
- Owen, J. ‘Regionalism and Local Government Reform 1900-1960’ in Garside, P. L. and Hebbert, M. (ed.) *British Regionalism 1900-2000*, London: Mansell, 1989
- Sandford, M. *Briefing Paper: Devolution to local government in England*, London: House of Commons Library, 2016
- Tarry, N. *City Regions: A discussion paper*, London: New Local Government Network, 2005
- Ward, M. *Briefing Paper: City deals*, London: House of Commons Library, 2016
- Yorkshire Post ‘Minister rules out Yorkshire-wide devolution deal’, 10/07/2017

社会イノベーション研究

- 伊藤喜栄・小杉毅・森川滋・中島茂共訳『イギリスの産業立地と地域政策（バーロー・レポート）』ミネルヴァ書房，1986年
- 石見豊「イングランドにおける合同行政機構の設置と権限委譲の動き」（『政経論叢』第178号，国土館大学政経学会，2016年）
- 自治体国際化協会編『ロンドン・ドックランドの開発と行政』（クレア・レポート第2号），1990年
- 中井検裕「都市開発公社とロンドン・ドックランド再開発」（君村昌・北村裕明編『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社，1993年）
- 西山八重子『イギリス田園都市の社会学』ミネルヴァ書房，2002年
- ハワード，E.（山形浩生訳）『[新訳] 明日の田園都市』鹿島出版会，2016年
- マックローン，G.（加藤譲・杉崎真一監訳）『イギリスの地域開発政策』大明堂，1973年