

【論 説】

# イングランドの分権改革 ——シテイ・リージョンへの権限委譲の動きを中心に——

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. サブ・リージョン・レベルでの地域政策の展開
3. 大都市中心の広域連携と権限委譲の試み
4. おわりに

## 1. はじめに

小論では、イングランドにおける分権改革（devolution）の動きについて整理し、その特徴や課題などについて検討する。英国では、これまでにスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに地域議会を設置し、英国議会の立法権の一部を含む権限委譲の改革を実施してきた<sup>1)</sup>。また、その動きは過去のことではなく、現在も継続している<sup>2)</sup>。

その一方で、イングランドについては、スコットランドやウェールズ、北アイルランドでの分権改革と同時期に首都ロンドンの地方制度改革が行われ、グレーター・ロンドン全域を管轄する広域的自治体としてグレーター・ロンドン・オーソリティー（Greater London Authority: GLA）が設置された<sup>3)</sup>。また、2004年には、当時のブレア労働党政権が、既存のイングランドにおける行政的リージョンナリズムのしくみを再編して、イングランドにも公選の地域議会を設置することを目指して、その是非をめぐる住民投票を実施した<sup>4)</sup>。しかしながら、住民投票の結果は、提案を否決し<sup>5)</sup>、公選の地域議会は設置されず、その後もブラウン労働党政権の時期には行政的リージョナ

イングランドの分権改革（石見）

リズムのしくみを若干手直した改革に留まっていた<sup>6)</sup>。

イングランドをめぐる状況に変化が見られ始めたのは、2010年の政権交代以降である。2010年から2015年の保守・自民の連立政権時代では、まず、行政的リージョナリズムのしくみに関する改革が行われ、リージョンより狭域のサブ・リージョン単位を地域経済振興政策の実施主体にする再編が行われた。また、前労働党政権から継承した改革であるが、大都市を中心とした広域行政体（シティ・リージョン）へ権限委譲を実施することにも取り組んだ。さらに、イングランドと他の3地域（特にスコットランド）との間の代表性的格差問題である「ウェスト・ロジアン問題」<sup>7)</sup>の解決にも意欲を示した。

イングランドへの分権改革が本格的に動き出したのは、2014年9月18日に行われたスコットランド独立住民投票の影響である。その結果が明らかになった翌19日の声明において、デイビッド・キャメロン首相は、住民投票前に約束したようにスコットランドへさらなる権限委譲を行うと共に、イングランドやウェールズ、北アイルランドの権利も同様に高められなければならない。また、ウェスト・ロジアン問題にも明確な答えが求められ、さらに、大都市への権限委譲についての検討も重要な課題であると述べた。

ウェスト・ロジアン問題については、2015年10月22日に英国議会の議事規則が改正され、イングランドのみ（一部、ウェールズも含めて）に関する法案の審議については、イングランドの国会議員の声が反映されるしくみに改められた<sup>8)</sup>。ただし、この点については、立法技術上の細かい点を含み、小論で主に検討の対象にする大都市を中心とした広域連携と権限委譲の動きとは性格を異にするので、小論では対象にしない。繰り返しになるが、小論では、イングランドの大都市を中心とした広域連携の動きを主な検討の対象にする。

筆者はこれまでに英国における分権改革（devolution）の概念や意味および、連立政権発足時に行われたイングランドのリージョナリズムのしくみの改革については、別の論文で検討してきた<sup>9)</sup>。小論では、できる限り、それ

らとの重複を避けるつもりである。そこで、小論では、連立政権によるイングランドのリージョナリズムのしくみの改革以降の状況および最近の大都市を中心とした広域連携の動きの2点に焦点をあてることにする。

## 2. サブ・リージョン・レベルでの地域政策の展開

### (1) 地方産業パートナーシップの概要

2010年5月の総選挙によって誕生した保守・自民から成る連立政権は、財政再建、支出抑制のねらいから、“quango (quasi-autonomous nongovernmental organization)”と呼ばれる特殊法人の整理・統合に着手した<sup>10)</sup>。その一環として、ブレアおよびブラウンの労働党政権下では、イングランドの地域経済振興政策の中心的な担い手であった地域開発公社（RDA）も廃止された<sup>11)</sup>。連立政権がRDAに代わる地域経済振興政策の新たなしくみとして導入したのが地方産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships: LEP）であった。RDAとLEPの間にはいくつかのちがいがある。第1に、RDAはリージョン単位に設置されたが、LEPはRDAより狭域のサブ・リージョン単位に設置された。第2に、RDAは特殊法人で国（中央省庁）の統制を受けやすい官僚的なしくみであったが、LEPは地元ビジネスと自治体の代表者で構成されるより地方に軸足を置いたしくみであった。第3に、RDAが多くの施設や資産を所有し、幹部職員に高給を支給していたのに対して、LEPは構成する自治体のうちの中核的な自治体庁舎内に間借りして、事務局職員も構成自治体からの出向職員で賄うという簡素で安上がりなしくみである（Pike 2012）。

現在（2016年3月）、39のLEPがイングランドに設置されている。LEPには理事会（board）を置くことになっているが、理事会の人数にはばらつきが見られる。サウス・イーストLEPのように40人を超えるものから、ウスターシャーのLEPのように10人に満たないものもある。また、政府は、理事会の半数は民間セクターからのものがメンバーになることを定めている

イングランドの分権改革（石見）

が、ノーサンプトンシャーLEPのように民間セクターのメンバーが73%を占めるところがある一方で、ウェスト・オブ・イングランドLEPでは公的セクターのメンバーが60%を占めるところもある（Pike 2015 p.194）。

また、LEPと構成自治体との関係（LEPの組織形態、構成自治体の顔ぶれ）も多様である。ロンドンやグレーター・マンチェスター、リーズ、ノース・イースト、シェフィールドでは、公選首長制や合同行政機構を採用していて、LEPはその下部組織という位置である。また、ブラウン政権下でのリージョン単位の組織であった自治体リーダー委員会<sup>12)</sup>を再編して活用するLEPもある。つまり、このタイプのLEPは、労働党政権下での旧リージョン単位で組織され、旧リージョン内のカウンティ、ディストリクト、ユニタリー・オーソリティなどを構成自治体とするものである。もう一つのタイプは、まったく新しくLEPを設置したものである（Pike 2015 p.193）。大半の自治体が一つのLEPに所属しているが、一部の自治体が2つのLEPの両方のメンバーになっているものも見られる。

次にLEPの財源について見る。まず第1に、LEPの運営や戦略の準備のためにビジネス・刷新・技能省（Department for Business, Innovation and Skills: BIS）から配分される財源がある。LEP Capacity Fundが総額で400万ポンド、LEP Start-Up Fundが500万ポンド支給された。より最近のものとしては、理事会の運営などに関する援助として、各LEPは2013年度および2014年度に25万ポンドをそれぞれ受け取った。この財源はLEPの規模に関係なく、同じ額が配分された。第2に、特定の計算式を用いて各LEPが異なる額を受け取るものがある。Growing Places Fund（GPF）がそれである。GPFは、人口密度や雇用による収益などに基づいて計算され配分される。2012年度では、総額7億3000万ポンドがコミュニティ・地方自治省と交通省によってLEPに配分された。第3は、緩やかな競争を通じて配分されるものであり、エンタープライズ・ゾーン（EZ）<sup>13)</sup>がそれに用いられた。ただし、Pikeの指摘によれば、EZの第一弾では、39のLEPのうち、11LEPが公式の競争なしにEZとして認定されたと言われている<sup>14)</sup>。第4

は、厳しい競争を通じて配分されるものであり、Regional Growth Fund (RGF)<sup>15)</sup> がそれである (Pike 2015 pp.197-198)。2011～2015 年の間に総額で 24 億ポンドが配分された。

保守党のマイケル・ヘーゼルタイン元副首相は、2012 年に公表した報告書 *No Stone Unturned* の中で、LEP に年間総額で 120 億ポンドにのぼる成長関連の投資についての意思決定を分権化することではずみを付けることを提案した。政府は、ヘーゼルタインの提案に対して、原則的に単一の財源的受け皿を作ることを了承し、交通・技能・住宅予算は、2015 年度からシングル・ローカル・グロース・ファンド (SLGF) に統合されることを Spending Round 2013 の中で確認した。大蔵省も「成長を達成できる能力を示す強力な戦略計画を持つ LEP は SLGF の最大の部分を得る」と述べているが、金額はヘーゼルタインの提案に比べると大幅に減らされ、年間 20 億ポンドとなった。ホワイトホールの財源を手放すことへの消極性と LEP の能力への疑いが反映された結果であると Ayres and Pearce は指摘している (Ayres and Pearce 2013 p.804)。

ちなみにヘーゼルタインの報告書は、その後の政府の地域政策のあり方、つまり、地域経済の振興ならびにサブ・ナショナル・レベルの統治構造改革への本格的取り組みを始める契機となったものであるため、少し詳しくその内容について触れる。報告書では、英国が今日直面する経済的挑戦を直視し、国民が十分良い仕事に就いているかなどについて自問すべきであるとの認識を示している。そのために、英国経済に関する歴史的な分析・評価と他国の官民および中央地方間の責任分担の比較などから学ぶべきであるとしている (Heseltine 2012 p.7)。

小論の直接の関心については地方主義 (localism) の章で次の点を提案している。

- ・中央政府の各省庁が管理する地域経済の成長に関する予算を一本化し、省庁間での垣根を無くすこと。

イングランドの分権改革（石見）

- ・地方のパートナーは競争入札により政府から財源を配分されるべきである。この試みは2015年度から最低5年間実施されるべきである。
- ・政府は2013年度および2014年度にLEPsにそれぞれ25万ポンドの財源を配分すべきである。LEPsはそれを特に地方経済戦略を作成するために用いる。
- ・ロンドン以外のすべての地方自治体はユニタリー・オーソリティになるべきである。
- ・合同地方行政体や他の地方自治体の結合の条件を整備する立法を制定すべきである。そして、それらの自治体は連担都市圏（conurbation）を代表する首長を公選することが望ましい（Heseltine 2012 pp.202-203）。

話を本題のLEPに戻して、LEPの職員数について見ると、全体的な傾向としては職員数は少ない。リバプール・シティ・リージョンのように60人以上を直接雇用しているところもあるが、LEPの3分の1が5～9人、さらに3分の1が1～4人である。これらの職員には、LEPが直接雇用した者と、地方自治体やパートナー組織から出向する者の2種類がある（Pike 2015 p.200）。

## (2) 地方産業パートナーシップの課題と City Deals

連立政権は、労働党政権時代のリージョナリズムのしくみが、集権的で官僚主義的で、実際に機能している経済エリアと合致しておらず、リージョン間の経済格差を縮めることにも失敗し、過度の資産と人員を抱え、リージョンおよび地方における説明責任を欠き、限られた効率性しか示すことができなかったとして、RDAを廃止し、LEPに置き換えた。

連立政権は、「分権（decentralisation）」「地方主義（localism）」「大きな社会（Big Society）」の語を好んで用いたが、国から地方自治体へ交付する財源は、2011年度に比べて2014年度では約4分の1の減額となっている（Ayres and Pearce 2013 p.802）。RDAからLEPへの再編は、「リージョナリズムからローカリズムへ」の変化として捉えられるが、連立政権の唱え

るローカリズムが集権的な性格を併せ持っていることは多くの識者の指摘するところである。

また、このローカリズムの意味があいまいで、Ayres and Pearce は、ホワイトホールにはローカリズムに関して多様な解釈があることを紹介している。例えば、内務省（Home Office）は、ローカリズムを公選の警察・犯罪コミッショナーを導入する機会と捉え、また、教育省（the Department for Education）は、学校予算への財源の直接的な委譲の意味で理解した。つまり、各省は自省の目的や課題、過程の点でローカリズムを理解していた（Ayres and Pearce 2013 p.805）。

LEP に対する評価についてであるが、多くのホワイトホールの官僚たちは、地方の問題の解決に対して、地方自治体や LEP の能力には疑問を持っている。LEP に対しては単なる「おしゃべりの場（talking shops）」にすべきではないとの声もある（Deas et al. 2013 p.723）。庶民院のビジネス・刷新・技能委員会は「LEP が地方自治体の政策に影響を与え、決定する明確な権限を持つことが必要である」と述べている。LEP の範囲が狭いこと（グレーター・マンチェスターなどを除いて）、成長プロジェクトをめぐる優先順位の決定やその提供に関する合意にあたって地方政治がその邪魔をすることも LEP の前進を阻んでいるとしている（Ayres and Pearce 2013 p.810）。

LEP の事例を通した評価について見ると、James and Guile は、バーミンガムを含むウェスト・ミッドランドの事例について紹介している。James and Guile は、先行研究（Jones 2010）なども参考にしながら、イングランドにおける経済開発政策の強制的な再編は混乱を導き、特にウェスト・ミッドランドではそれが明らかだったと述べている。LEP は創設時にパートナーシップを構築するのにかなりの時間と労力を費やさなければならず、地元企業の中には LEP の存在を知らないところもあった（James and Guile 2014 p.188）。LEP の目的や権限に混乱があることはこれまでも多くの先行研究が指摘してきたことである。

イングランドの分権改革（石見）

James and Guile は、特にウェスト・ミッドランドのデジタル・メディア関連の中小企業（small and medium enterprises）へ与える再編の影響を対象にしている。これらの中小企業は RDA の活動に深く関わっていた（James and Guile 2014 p.188）。また、RDA に比べて LEP の予算規模が小さいことも、LEP への移行の戸惑いの原因となっている。RDA は、デジタル・メディアの広範な諸活動を結び付け、再編するのに成功していたが、LEP は、多様な公的および私的セクターの組織間のパートナーシップを推進し促進することではあまり大きな役割を果たしていないことを関係者へのヒアリングから明らかにしている（James and Guile 2014 p.190）。

次に City Deals について述べる。City Deals とは、特定の政策プログラムや財源を国との合意に基づいて分権化するしくみである。その第一弾は、2012年7月にコア・シティ（core cities）と呼ばれる8都市（バーミンガム、ブリストル、リーズ、リバプール、マンチェスター、ニューカースル、ノッティンガム、シェフィールド）と合意した<sup>16)</sup>。また、第二弾は、2014年7月に20の小規模都市やシティ・リージョンと合意した<sup>17)</sup>。合意内容は個々に異なっているが、付与された財源の使用の柔軟性、政府の関与の点などが共通していた。第一弾で対象になった8都市では、強い説明責任のあるリーダーシップを示すために公選首長制の採用が求められた。10の都市<sup>18)</sup>で公選首長制導入の是非をめぐる住民投票が実施され、ブリストルのみでその提案が通過した。ちなみに、リバプールとレスターでは、住民投票を経ることなく、市議会の決定により公選首長制を導入することが決められた。

2015年7月に国の会計検査院（the National Audit Office）は、City Deals 第一弾の潜在的利益などについて分析した報告書（*Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals*）において、政府が関与した支出は30年間におよぶ40プログラムで総額23億ポンド以上になり、8省にまたがるものであると述べている。また、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としている（Ward 2016 pp.6-7）。City Deals は主としてイングランドを対象にしたものであるが、一部、スコットランドやウェール

ズにも拡大発展している<sup>19)</sup>。2014年8月、英国政府、スコットランド政府、8構成自治体間での合意によりグラスゴー・クライド溪谷が、イングランド以外で最初の City Deals として認定された。それは、2万9000人の雇用の創出、スコットランド政府および英国政府からの10億ポンドの財源提供の保障、33億ポンドの民間セクター投資の援助などを目的としている（Ward 2016 p.12）。

### 3. 大都市中心の広域連携と権限委譲の試み

#### (1) 合同行政機構の概要

現在、イングランドでは、合同行政機構（combined authorities）という大都市を中心とした都市圏での広域連携のしくみが増え、国からの権限委譲が進められている。小論の後半では、この合同行政機構を中心に特徴などについて整理する。

合同行政機構は、2つ以上の地方自治体からの申請に対し、国務大臣がその設置を許可し設けられる法定のしくみである。合同行政機構の根拠法は、2009年地方民主主義、経済開発、建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）である。合同行政機構の中で最も早く設置されたのは、2011年4月1日に設置されたグレーター・マンチェスター合同行政機構である。その後、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・ヨークシャー合同行政機構、リバプール・シティ・リージョン合同行政機構が2014年4月1日に設置し、ノース・イースト合同行政機構は同年4月8日に設置された。現在（2016年3月15日）、設置されている合同行政機構は5であるが、2016年3月から4月にかけて、さらにウェスト・ミッドランド合同行政機構、ティーズ・バレー合同行政機構、ノース・ミッドランド合同行政機構が設置される予定である。

次にすでに設置されている5つの合同行政機構の構成自治体の状況について見る。グレーター・マンチェスター合同行政機構は、マンチェスターをは

イングランドの分権改革（石見）

はじめとする 10 の自治体で構成されている。シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構については、シェフィールド、ドンカスター、ロザラム、バーズリーの 4 自治体で構成している。シェフィールド LEP はこれらの 4 自治体の他に 5 自治体を加えて 9 自治体で構成されているが、合同行政機構では、5 自治体は準構成員（associate members）という位置づけである。ウェスト・ヨークシャー合同行政機構は、リーズ、ブラッドフォードなど 5 自治体で構成されている。リーズ LEP ではこれに加えて他に 4 自治体から構成されているが、合同行政機構では、その 4 自治体のうちのヨーク・シティのみが準構成員になっている。リバプール・シティ・リージョン合同行政機構は、リバプールなどの 6 自治体で構成されている。最後に、ノース・イースト合同行政機構であるが、ニューカースル・アポン・タインやダラムなどの 7 自治体で構成されている。以上の記述からも明らかなように、合同行政機構の構成自治体と LEP の構成自治体は必ずしも同じではない。それは個々の地域事情によるもので、詳しい経緯を知るためには現地調査が必要である。

小論では、歴史的経緯より、現在のしくみがどのような特徴を有しているのか、その整理が主目的である。ただし、現在、合同行政機構が設けられている（設けられようとしている）地域は、1986 年にサッチャー政権によって大都市圏カウンティ（Metropolitan County Councils: MCCs）が廃止されたところと重なる地域が多い<sup>20)</sup>。また、ブラウン政権下でのリージョナリズムのしくみの改革を経由している。上記のように、合同行政機構の根拠法である 2009 年地方民主主義、経済開発、建築法は、ブラウン政権下で制定された法律である。グレーター・マンチェスターとリーズは、同法に基づき、法定のシティ・リージョンとして認定される予定であった<sup>21)</sup>。しかし、その後の政権交代により誕生した連立政権は、新たな法定のしくみとして合同行政機構を提案した。グレーター・マンチェスターは、すぐに合同行政機構の設置を目指し、上記のように 2011 年にその設置が認められた<sup>22)</sup>。リーズのほうは、少し時間がかかったが、ウェスト・ヨークシャー合同行政機構として

設置された。以上のように今日の合同行政機構のしくみは、歴史と制度の両面で、これまでのしくみの影響を受けていると言える。

さて、合同行政機構の果たす機能、権限などについては項を改めて Devolution Deals との関連で整理する。

## **(2) 合同行政機構の機能・権限と Devolution Deals**

合同行政機構の機能・権限について把握するためには、各合同行政機構が政府と合意した Devolution Deals の内容を見なければならない。合同行政機構に委譲されるプログラムをめぐる権限や財源は Devolution Deals の中に盛り込まれたからである（ただし、Devolution Deals を合意した地域が必ずしも合同行政機構を有する、もしくは有する予定の地域とは限らない。例えば、下記のように Devolution Deals を合意した中でもコーンウォールは合同行政機構を有していない）。そして、Devolution Deals は、政府と選ばれた地域が相互に交渉するという点で City Deals と類似していた。政府は、2015年9月4日を期限に Devolution Deals の申請を募集したところ、38地域からの応募があった。それには、スコットランドやウェールズからの4提案や相互に重複した地域を持つ提案も含まれていた（Sandford 2015a p.8）。

これまでに（2016年3月現在）合意された Devolution Deals の地域を挙げると、グレーター・マンチェスター（2014年11月3日、2015年2月27日、2015年7月8日、2015年11月25日）、シェフィールド・シティ・リージョン（2014年12月12日、2015年10月5日）、ウェスト・ヨークシャー（2015年3月18日）、コーンウォール（2015年7月16日）、ノース・イースト（2015年10月23日）、ティーズ・バレー（2015年10月23日）、ウェスト・ミッドランド（2015年11月17日）、リバプール・シティ・リージョン（2015年11月17日）、ノース・ミッドランド（2016年1月5日草案）などがある（Sandford 2016a p.10）。

その内容を大きくまとめると、経済成長のための権限（職業訓練教育制度の再編成、ビジネス支援、雇用支援、欧州構造基金、住宅投資）、公共サー

イングランドの分権改革（石見）

バス改革（統合的な交通体系，土地コミッション／合同資産評議会，保健および社会福祉の統合），保健および社会福祉に関する権限委譲などの項目に整理することができる（Sandford 2015a pp.13-16）。ただし，「政府は権限委譲について検討する権限や機能について明記することは拒絶しており，それぞれの Devolution Deals が個々の地域の要求や優先順位に基づいて求めるものであることを強調してきた」（Sandford 2015b p.12）。つまり，Devolution Deals の内容について把握するためには，個々の Deal の内容に踏み込んで見なければならない。そこで，最初に合意されたグレーター・マンチェスターの Devolution Deal の内容について次に検討する。

### (3) グレーター・マンチェスター Devolution Deal の内容

これまでに小論で度々参照してきた Mark Sandford がグレーター・マンチェスター合意の内容について非常に分かりやすく整理しているので，それを記す。グレーター・マンチェスター合同行政機構は，この合意の中で，2017年には公選首長選出のための選挙を行うことが明らかにされているが，その首長が引き受ける権限や財源は次の通りである。

- ・統合された複数年にわたる交通関連予算。
  - ・事業権限が付与されたバス・サービス，鉄道の駅，「スマート・チケット」（ロンドンのオイスター・カードのようなもの）に関する責任。
  - ・住宅建設事業者に融資する10年で3億ポンドの住宅投資基金（10年経過後は自立化する）。
  - ・ロンドン市長の権限に匹敵する法定の空間戦略を策定する権限。これは合同行政機構の理事会（10人の構成自治体の長で構成）による全会一致の承認に属する。
  - ・マンチェスター“earn-back”合意に関する改善された形態。
  - ・公選首長はまたグレーター・マンチェスター警察・犯罪コミッショナーにもなる。
- 一方，合同行政機構は次の付加的な権限や財源も引き受けることになる。

- ・ the Growth Accelerator, Manufacturing Advice Service, UKTI Export Advice などのビジネス支援予算を委譲される。
- ・ グレーター・マンチェスターにおける職業訓練教育を再編する権限および the Apprenticeship Grant for Employer を統制する権限。
- ・ 労働プログラムの次の段階に関して労働・年金省との合同で遂行する権限。
- ・ マンチェスター合意で定められた要件に従い住宅投資の財源および “earn-back deal” に関する統制権限。ただし、これは公選首長が選出後に公選首長に移管される。
- ・ 保健および社会福祉の統合を計画する機会（Sandford 2016a p.8）。

さらにもう1つの合意（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き）では、グレーター・マンチェスター地域を管轄する責任主体の下での保健と社会福祉サービスの統合のあり方について提案している<sup>23)</sup>。ただし、このモデルは他の地域で採用するのは難しく、コーンウォール<sup>24)</sup> やロンドン<sup>25)</sup> のみで導入の可能性があるとして Sandford は見ている。また、2015年予算や Spending Review 2015 の中で、グレーター・マンチェスター合同行政機構に対するさらなる権限委譲が発表された<sup>26)</sup>。

上記のようにグレーター・マンチェスター合同行政機構では、2017年に初の公選首長選挙を予定している。そして、それまでの間の暫定首長として、グレーター・マンチェスター警察・犯罪コミッショナーの Tony Lloyd が2015年5月29日にその職に任命された。

#### (4) 合同行政機構と権限委譲に関する諸提案

これまでの整理からも、今日のイングランドをめぐる分権（権限委譲）の状況は、Devolution Deals, 合同行政機構, 公選首長制導入などを制度設計の鍵的しくみとして進められている。次に少し視点を変えて、このようなアイデアを推進する背景になった2つの報告書の内容について振り返る。

一つ目は、2014年に IPPR North から発表された *Decentralisation Decade* と呼ばれる報告書である。この報告書では、まず「集権は、経済的にも、公

イングランドの分権改革（石見）

共サービスの改善や効率性の面でも、政治的にも問題である」との認識を示した上で（Cox 2014 p.3）、次の点を提案している。

- ・中央政府は、明確なスケジュールと全政府を挙げた方策により10年以内に分権に着手すべきである。
- ・経済開発や重要な公共サービスに関する権限や責任は、合同行政機構や地方自治体、他の地方機関に移管すべきである。
- ・2層制地域における「カウンティ主体の合同行政機構」などを含む合同行政機構の新しいタイプが設置されるべきである。すべての合同行政機構は、パートナーシップ機能や民主的説明責任を高めるための明確な計画を定めるべきである。
- ・地方自治体や他のサブ・ナショナルなパートナーの憲法上での地位を強化する新しい立法（スコットランド法やウェールズ政府法に類似の）によって分権は支えられるべきである（Cox 2014 p.4）。

上記の記述からも同報告書では、合同行政機構を分権化された場合のサブ・ナショナル・レベルにおける主な担い手として想定していることが分かる。また、同報告書は現状の問題点について次のように指摘している。「いくつかのLEPは経済成長を推進するため、政府の財源のかなりの部分を担う準備がある。（中略）政策や制度への中央政府の『介入』がサブ・ナショナルな担い手の能力の成長や発展を妨げてきた。いわゆる『マンチェスター・モデル』の成功が強い地方統治に貢献することができると広く考えられている」（Cox 2014 p.45）。つまり、中央政府は余計な干渉を控えて、グレーター・マンチェスターを模範とした合同行政機構に権限委譲することを提案している。

二つ目の報告書は同じく2014年にResPublicaから発表された*Devo Max — Devo Manc*である。この報告書では、まず概要の部分で、「本報告書は地方公共サービスに関する緊急の改革と大胆な場所に基づく統合の理由について説明する」と報告書の目的について述べた上で、グレーター・マンチェスターを事例として説明する旨が記されている。グレーター・マンチェスターを

推奨する理由については、「成長可能性と成熟した統治構造の証を持ち、この規模で分権を先導する英国でも数少ない場所の一つ」だからであるとしている。また、連担都市圏（conurbation）としてのもう一つの先天的な特徴は、「シティ・オブ・マンチェスターの地方自治体自体としての『敷居の低い（under-bounded）』性格（地理的な影響力の強いバーミンガムやリーズとは異なる）である」としている（Morrin and Blond 2014 p.2）。

同報告書の提案は少し抽象的である。次の政府がすべきこととして、グレーター・マンチェスター合同行政機構に完全な予算権限を試験的に委譲すること、同じくグレーター・マンチェスター合同行政機構に財政権を委譲すること、合同行政機構の立法権の拡大を約束すべきなどとしている。また、グレーター・マンチェスター合同行政機構がすべきこととして、説明責任や統治の新しいレベルを発展させること、地方にさらに権限委譲するモデルを約束することなどを挙げている。最後に、政府とグレーター・マンチェスター合同行政機構が共同で合意すべきこととして、権限委譲に向けた斬新的な歩み、地方公会計委員会（A Local Public Accounts Committee）の設置、国会への説明責任などを挙げた（Morrin and Blond 2014 p.8）。

前述した通り上記の提案は少し抽象的な内容であるが、同報告書は結論部分において再びいくつかの具体的な提案を示している。その中で特に重要と思われる点を2つ挙げる。一つは、「5年以内に、次の国会の初めから、グレーター・マンチェスターは公的支出のすべての配分（225億ポンド）に関して完全に場所に基づく授与を受けるべきである」という部分と、分権へのロードマップとして2015年から20年にかけての分権の内容として次の点を挙げていることである。「ロンドン財政コミッションの勧告の流れの中で、5つの財産課税（ビジネス・レイト、カウンスル・タックス、土地印紙税、居住用不動産税、キャピタル・ゲイン不動産開発税）の完全な委譲が、次の国会のうちの3年以内にグレーター・マンチェスターに行われるべきである」（Morrin and Blond 2014 pp.36-41）。

*Devo Max* — *Devo Manc* では、グレーター・マンチェスターを先進事例

イングランドの分権改革（石見）

として、さらに財源の委譲まで踏み込んだ権限委譲を進めることを提案している。この時期、この他にも地方自治体協議会（Local Government Association）などの多くの機関からさまざまな報告書や提案が発表された。そうした動きを踏まえて、政府はこれまでに述べてきたように、Devolution Deals、合同行政機構、公選首長制導入を中心とするサブ・ナショナル（サブ・リージョン）・レベルへの分権（権限委譲）の制度設計を考えたと言える。

### （5）都市・地方自治法の制定

これまでに述べてきた Devolution Deals、合同行政機構、公選首長制導入を中心とする政府の分権（権限委譲）に関わる制度設計を法律の形態で示したのが都市・地方自治法（Cities and Local Government Act）である。同法は、すでにあり特に合同行政機構について規定している 2009 年地方民主主義、経済開発、建築法を修正する性格も併せ持っている。

同法の構造は主に 6 つの内容に分けることができる。第 1 は、イングランドの権限委譲の事柄に関して国会に報告すべき要件について（1～2 条）、第 2 は、合同行政機構に公選首長を認める 2009 年地方民主主義、経済開発、建築法を修正し、公選首長が警察・治安コミッショナーの機能を担うことを許すための修正について（3～6 条）、第 3 は、合同行政機構に公的機関の機能を移管するための権限について（7～8 条）、第 4 は、合同行政機構の監視や会計監査の要件について（9～11 条）、第 5 は、合同行政機構の境界に関する特定の制約の変更について<sup>27)</sup>（12～15 条）、第 6 は、単独の地方自治体への公的機能の委譲について（16～18 条）の 6 点である（Sandford 2015a p.19）。

同法の中身を解説する Sandford も述べるように同法は「性格的にはほとんど技術的な」ものである。個々の政策に関する内容は条文の上にもまったく見られず、Devolution Deals が合意された場合に権限の地域への移管を可能にする（法的効力を授ける）規則（Orders）に権能を与えているだけである。その意味で「条件整備法（enabling Bill）」と呼ばれる種類の法律である

(Sandford 2015a p.19)。

国会では同法をめぐる審議でいくつかの点が問題になり、政府案が修正された部分もあるが、その立法過程における詳しい経緯は小論の関心の対象外である。同法の特徴の要点となる点についてだけ、Sandfordの説明を参考に記す。同法の最大の要点は、合同行政機構への公選首長制に関する法規定を整備することにあるので、その背景について少し説明する。

政府は、イングランドの地方自治のしくみとして、公選首長制を採用する自治体を増やそうとこれまでに努めてきたが、実際にはこのしくみを採用する自治体は少なかった<sup>28)</sup>。公選首長制は単独の自治体の内部管理方式として制度化されたものであり、当初、複数の自治体から成る合同行政機構への適用を想定されていなかった。それに対して、グレーター・マンチェスター合同行政機構は、Devolution Dealの中で公選首長制の導入を発表し、併せてより多くの権限が委譲されることになった。

他の合同行政機構（リバプール、シェフィールド、リーズ、ノース・イースト、バーミンガム）は、公選首長制導入に消極的であったが、グレーター・マンチェスターの事例から公選首長制の導入を受け入れることにより、より多くの権限が公選首長および合同行政機構に委譲されることが分かると、グレーター・マンチェスターに追随するところ（シェフィールド・シティ・リージョン）が出てきた（Sandford 2015a pp.21-22）。

ただし、政府は、公選首長制の導入の有無と権限委譲の問題を結び付けることを慎重に避けてきたようである。それは、地域と国務大臣の交渉の事柄であるというのが政府の姿勢である（Sandford 2015a pp.23-24）。上記のように条文の3～6条において、2009年地方民主主義、経済開発、建築法を修正して合同行政機構への公選首長制の導入を認めること（3～5条）、公選首長が警察・治安コミッショナーになることができる権限（5条）、公選首長が合同行政機構の構成自治体のカウンシル・タックスに追加課税（precept）できる権限（6条）が定められた。

#### 4. おわりに

小論では、イングランドの分権改革と題して、連立政権の誕生以降におけるサブ・ナショナル・レベルにおける改革の動きについて整理してきた。2010年から15年までの保守・自民の連立政権時代は、「地方主義（localism）」「大きな社会（Big Government）」の語がよく用いられて、リージョン・レベルより狭いサブ・リージョン・レベルへの地域振興政策の対象単位の設定の変更や、より金のかからない官僚主義的でないしくみづくりが模索された。それを体現したのがLEPであった。ただし、LEPについては個々の地域によりその評価には温度差がある。RDAに比べて権限や予算が小さいため、上記のウェスト・ミッドランドのように地域によっては評価の低いところもある。この点はLEPの個別の事例調査が今後の課題として必要である。

City Deals や Devolution Deals などの手法を見ると、英国の（特にイングランドの都市・地方・地域に対する）分権（権限委譲）の形態は、わが国のように画一的ではなく、個別的であると言える。政府（国務大臣）と各都市・地域との個々の交渉であり、その意味では、わが国の特区制度（特に構造改革特区）に近い改革の進め方である。

上記のように、2004年のノース・イーストにおける公選の地域議会導入をめぐる住民投票での否決以降、模索を続けてきたイングランドにおけるサブ・ナショナル・レベルの統治のあり方に対する問いかけは、Devolution Deals, 合同行政機構, 公選首長制の導入の組み合わせにより一つの答えが出たように見える。また、2014年のスコットランド独立住民投票の否決後、イングランドについても“Devolution”の語の下で、上記のような統治のあり方が模索されてきたが、その趣旨は、あくまでも地域経済の振興・再生・活性化を目的とし、そのための統治のあり方を求めるものであった。“Devolution”の語の意味があいまいなため混乱する危険性があるが、地域経

済の振興のためには、大都市を中心とした自治体間での広域連携のしくみである合同行政機構と、そこへの個別的な権限・財源の委譲を Devolution Deals という方法によって行うという政府の判断であった。

その意味では、同じ“Devolution”の語を用いているが、スコットランドなどのように政治的意味（ナショナリズム的性格に由来する地域の政治的・立法的独自性の意味）はなく、イングランドでの場合、経済的ねらいからのものであり、意味が異なった。サブ・ナショナル・レベルでの統治構造改革と理解するほうが分かりやすい。最後に残る点は、政府はなぜ公選首長制の導入に熱心なのかという疑問である。選挙という民主的手続きにより正統性と説明責任を持つ主体が統治の中心になるほうが「良いガバナンス」ができるというのが一般的な解釈であるが、この点は公選首長制を導入した合同行政機構の統治や管理のあり方を見て判断することにした。

図表 1 地方産業パートナーシップへの地方成長基金の配分額

地方産業パートナーシップ名	2015年度の地方成長基金金額 (£100万)
Black Country	35
Buckinghamshire Thames Valley	11
Cheshire and Warrington	20
Coast to Capital	44
Cornwall and the Isles of Scilly	11
Coventry and Warwickshire	18
Cumbria	9
Derby, Derbyshire, Nottingham & Nottinghamshire	47
Dorset	24
Enterprise M3	35
Gloucestershire	24
Greater Birmingham and Solihull	63

イングランドの分権改革（石見）

Greater Cambridge & Greater Peterborough	21
Greater Lincolnshire	48
Greater Manchester	170
Heart of the South West	63
Hertfordshire	53
Humber	29
Lancashire	84
Leeds City Region	73
Leicester and Leicestershire	28
Liverpool City Region	46
London	151
New Anglia	60
North Eastern	112
Northamptonshire	19
Oxfordshire	16
Sheffield City Region	46
Solent	46
South East	84
South East Midlands	31
Stoke-on-Trent and Staffordshire	21
Swindon and Wiltshire	13
Tees Valley	23
Thames Valley Berkshire	17
The Marches	13
West of England	79
Worcestershire**	13
York and North Yorkshire*	34
小計	1735
配分された財源および借入金	267

イングランドの分権改革（石見）

総合計	2002

\* これには欧州社会基金の技能活動に関する財源および 2014 年秋に確認された Housing Revenue Account Borrowing を含む。

\*\* 2400 万ポンドのブロードバンドに関する投資，計画された LEP のプロジェクトの完全な提供のための支払などを含む。

出典：http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/327542/LGF-funding-allocations.pdf（最終閲覧日：2016 年 5 月 31 日）

図表 2 Devolution deals

Cornwall: July 2015

Governance: Cornwall Council and Cornwall and Isles of Scilly LEP

Deal は、バス運行の営業権、成人のための継続教育訓練・学習供給や新しい職業訓練（apprenticeship）機会の開発を再形成する共同業務などに関する委譲権限を含んでいる。Deal はまた、コーンウォールに2つの欧州構造基金の中間団体の地位を与え、地方および国のビジネス支援サービスの統合を確認する。政府は、他のエネルギー政策提言と同様に低炭素エンタープライズ・ゾーンやコーンウォール歴史遺産環境フォーラムの創設、公共所有地関連の事項に関する提案についてコーンウォールとの協働に関与してきた。地方保健機関は、Deal の一部として、保健と社会福祉サービスの統合のための事業計画を作るために参加するよう招かれている。

Greater Manchester

First deal agreement: November 2014

Governance: Combined Authority with a new directly elected mayor

Deal は、権限委譲され統合された交通予算、営業権が認められたバス運行の責任、GMCA の全エリアの権限委譲された鉄道の駅について調査する機会と並んで、エリア内のすべての地方交通を網羅した統合型のスマート・チケットなどを含む。また、Deal は、戦略的計画に関する権限、新しい3億ポンドの住宅投資基金に関する統制、改革された earn back deal、警察・犯罪コミッショナーの役割を担う GMCA の首長に関する合意などを含んでいる。権限委譲されたビジネス支援予算、Apprenticeship Grant for Employers に関する統制、継続教育の供給を再形成する権限もまた含まれている。拡大された Working Well pilot や労働プログラムに対する労働・年金省との合同コミッションのしくみなども含まれる。GMCA およびグレーター・マンチェスター CCGs は、Deal の一部として、グレーター・マンチェスター地域での保健・社会福祉の統合に関する業務計画を開発するために参加を求められてきた。

Subsequent expansions of deal: July 2015

2014 年の最初の Deal に続いて、グレーター・マンチェスターおよび NHS イングランドは、NHS および社会福祉予算として 60 億ポンドをまとめるしくみに署名した。その結果、これらのサービスの合同計画は患者に対してより良いサービスを提供する。加えて、2015 年 3 月の予算は、追加的な business rate growth の 100% の保有を可能にすることをグレーター・マンチェスターおよび Cheshire East のパイロット計画で発表した。

Subsequent expansions of deal: November 2015

GMCA へのさらなる権限委譲が Spending Review の一部として発表された。Deals は、どれぐらい規制改革が地方住宅や公共サービス改革の希望を支援できるかを考慮するための政府からの関与、コミュニティ・インフラ課税を実施する権限、土地プログラムのビジネスの場合の開発などを含んでいる。それはまた、インフラ・コミッションが、北部投資の優先性に関する助言や、営業権を認められたバス運行の基金に関係する

透明性ある関与、地域内の道路ネットワークを改善する合同投資プラットフォームのための提案を考慮する合意を提供すると定めている。立法に従って、首長は Business Rate Supplement を導入する権限を持ち、GMCA は、中小企業を共にどのように支援するのかについて定める英国産業銀行との手引書（MOU）を合意する。Deal はまた、公共サービス改革投資基金の設置に関する検討や、政府が子供や若者向けの予防的サービスへの統合的アプローチを開発・実施するためどのように GMCA を支援するのかについて概説している。GMCA はすべての 19 歳以上の技能提供に関する分析を実行する。Deal は、協力のためのさらなる地域や、GMCA が中間団体の地位を得る補助金についての議論に関与する。

Liverpool City Region: November 2015

Governance: Combined Authority with a new directly elected mayor

Deal は、複数年でのしくみを持つ統合された交通予算のための権限委譲された責任、営業権を認められたバス運行のための責任、戦略計画に対する権限、新しい首長開発公社の創設などを含んでいる。リバプール・シティ・リージョンは、シティ・リージョンが合意された国の財源の流れと共に受け取る単一投資基金（a Single Investment Fund）を創設する。中央政府はそれに対してリージョン内の経済的潜在性を開拓するために 30 年間にわたり年間 3000 億ポンドを追加的に配分する。さらに Deal は、技能の提供やビジネス支援に関する権限委譲されたアプローチへの業務関与、刷新およびエネルギー、リバプール国立博物館に関する政府との明記された協力関係などのものを含んでいる。

North East 合同行政機構：October 2015

Governance: Combined Authority with a new directly elected mayor（2017 年に第 1 回選挙を実施予定）

Deal には、経済成長の増進を目的とした新しい北東投資基金を含んでいる。また、16 歳以上の技能訓練および新しく権限委譲されたビジネス支援アプローチを管理・検討する雇用・技能評議会（an Employment and Skills Board）を創設する。また、保健・社会福祉統合コミッションの設置（NHS との協力において）を確認する。リージョン内の新設住宅数を増やすという野心的な新しい目的に沿って住宅の潜在的な位置などに責任を持つ北東土地評議会を創設する。インフラの改善やスマート・チケットの開発などを含む交通の提供に関する責任に沿ったリージョンの予算が委譲される。

Sheffield City Region: December 2014

Governance: Combined Authority and the Local Economic Partnership

Deal は、成人の技能に関する財源および提供に関する権限委譲された責任を含む広範なテーマを扱う。地方の技能および訓練提供の提携および、より柔軟かつ責任あるビジネス支援体系の確立を保障し、雇用に関して政府と協働するためのものである。Deal の一部として、政府は、特に HS2 の準備のような地方交通計画の提供に関する統制権をシェフィールド・シティ・リージョンに付与する選択肢を模索する。リージョン内の地方自治体は、地方経済を支援する方法の中で、資産の処分に影響を与える合同資産評議会を住宅・コミュニティ庁（HCA）と共に形成する。

## イングランドの分権改革（石見）

Subsequent deal: October 2015

Governance: Combined Authority with a new, directly elected mayor

シェフィールド・シティ・リージョンの2番目のDealは、統合され権限委譲された複数年に及ぶ交通予算に関する責任、バス運行の営業権、地方自治体の管理する道路に関する基幹道路網を設定する責任などを扱う。Dealはまた、戦略計画に関する委譲権限を首長に付与する。シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構は首長と共に、30年間にわたって、年間3000万ポンドの新しい財源追加の配置を得る。そして、16歳以上の技能提供に関する地域に基づいたレビューを主宰する責任および2018年度から19歳以上の成人の技能に関する財源などを得る。Dealはまた、強力な助力を求める請求者に対する雇用援助を政府と共に設計する共同責任について概説している。そして、国のビジネス支援プログラムの提供に関する権限委譲されたアプローチの開発と実施についても政府と共に設計する共同責任について概説している。シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構および政府はまた、シェフィールド・シティ・リージョン先端製造刷新区(Advanced Manufacturing innovation District)の開発に協力する。シティ・リージョンは、科学・刷新監査およびドンカスターの国立インフラ研究所を引き受けることを提案した。

Tees Valley: October 2015

Governance: Combined Authority with a new directly elected mayor (2017年5月に実施)

Dealは、新しい首長開発公社の創設や土地の公的所有を試みる土地コミッションを率いることと共に、統合された交通予算に対する権限委譲された責任を含む。そして、他の重要な戦略的な場所は開発公社に付与されるべきである。Dealはまた、ティーズ渓谷投資基金の創設も含んでいる。さらにDealは、年間1500万ポンド(30年にわたる)の新しい財源配分の統制、教育、技能、雇用支援体系に関する包括的レビューおよび再設計、政府との協力の下で2017年以降ビジネス支援に関する権限委譲された方法の責任などを含んでいる。

West Midlands Combined Authority: November 2015

Governance: Combined Authority with a new directly elected mayor (2017年実施)

Dealは、複数年にわたる統合された交通予算に関する責任、バス運行の営業権に関する責任、2018年度からの19歳以上の成人技能予算の完全な権限委譲に関する責任などを含む。提案された合同行政機構はまた、経済成長、技能および雇用、再生、交通、住宅に関する財源をもたらすウェスト・ミッドランド投資基金を設立する。中央政府はそのために30年にわたり年間3600万ポンドの財源を追加的に配分する。Dealはまた、ビジネス支援プログラムの権限委譲および、公共サービス改革を支援するための大規模なデータ共有を推進することへの関与などを内容として含んでいる。

West Yorkshire Combined Authority: March 2015

Governance: Combined Authority

Dealは、技能、交通、住宅、小企業支援に対する投資の決定に関する大きな影響力をリーズ・シティ・リージョンに付与する。

出典：<http://www.local.gov.uk/devolution-deals>（最終閲覧日：2016年4月9日）

図表3 Devolution Deals の内容の一覧表

		Great Mach	Shef- field	North East	Tees Valley	Liver- pool	West Mid	Corn- wall	West Yorks
継続教 育・技能	18歳以上の継続教育の再編 雇用技能訓練補助金 2018年度までの成人技能基金	○ ○ 検討中	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	検討中 ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
交 通	委譲された統合交通予算 バスの営業権 Highways England, Network Rail との連携 地方道路網 スマート・チケット	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ △ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ▽ ○	検討中 ○ ○ ○ ○
ビジネス 支援	地方と国のビジネス支援サー ビスを調整する成長拠点 UKTI との連携 2017年以降のビジネス支援 権限の委譲	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
雇用支援	強力な支援を求める申請者へ の援助のための合同コミッシ ョン 2017年以降の完全な合同コ ミッション	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○
土地・ 住宅	公有地コミッション 住宅融資基金 強制収用命令 首長開発公社 計画参加権限 法定空間戦略	○ ○ ○ ○ ○	○ 検討中 ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ 検討中 ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ▽ ▽ ▽	○ ○ ○ ○
保健・ 社会福祉	統合 コミッション／統合業務計画	○		○				○	
警 察	首長が警察・犯罪コミッシ ョナーになる	○					検討中		
消 防	首長が担う	○					検討中	▽	
欧州構造 基金	中間管理団体	○	検討中	○	検討中	○	検討中	○	
財 源	(年度ごとの) 投資基金 単一財源化 ビジネス・レイトの完全保有	£ 30m ○ ○	£ 30m ○ ○	£ 30m ○ ○	£ 15m △ ○	£ 30m ○ ○	£ 36.5m ○ ○		

注：○委譲された権限、△委譲される予定、▽ Cornwall CC

出典：Sandford 2015b p.5 の表2

## イングランドの分権改革（石見）

### 注

- 1) スコットランドとウェールズについては、1998年スコットランド法と1998年ウェールズ政府法に基づいて、1999年にスコットランド議会とウェールズ議会が設置された。北アイルランドについては、1998年のグッド・フライデー合意に基づいて、北アイルランド議会が設置されたが、政情不安のため、しばしば議会はその機能を停止した。
- 2) ウェールズについては、2006年ウェールズ政府法の制定（20の分野について、ウェールズ議会から英国議会に一次立法の制定を求めやすくした）、2011年の住民投票（上記の20分野について、ウェールズ議会への一次立法権の付与）、2014年ウェールズ政府法の制定（さらなる権限委譲に向けて検討したシルク委員会の第1報告書に基づく、印紙税などの小規模税の委譲および住民投票を経た上での所得税の税率変更権の付与）、2015-16年ウェールズ政府法案（投票年齢の16歳への引き下げ、航空旅客税の委譲など）の検討が行われてきた。スコットランドについては、2012年スコットランド法の制定（カルマン委員会報告に沿い、スコットランドの財政自主権の向上など）、2015-16年スコットランド法（独立住民投票前に英国政府が約束したさらなる権限委譲について、スミス委員会報告に基づき、スコットランドの財政自主権のさらなる向上など）の検討などが行われてきた。
- 3) 2000年のGLAの設置は、スコットランドやウェールズなどへの分権改革（devolution）とは背景や意味が異なるが、ブレアの取り組んだ憲政的改革（constitutional reform）の一つという大きな共通点を持っている。
- 4) イングランド内の8地域において、すでに設けられていた非公選の地域議会（regional assemblies）を公選の機関にすることを目指していた。
- 5) 公選の地域議会を求める地元の声が最も強いノース・イースト地域の住民投票において、予想に反して否決されたため、公選の地域議会を導入する構想は事実上終焉した。
- 6) ブラウン政権下でのリージョナリズムのしくみの手直しの内容については、石見（2012a pp.143-146）で詳しく述べている。ブラウンは、ブレア政権で長期間大蔵大臣を務めたことから、大蔵省提案の報告書に基づき、リージョナリズムのしくみを簡素化し、地域経済振興の実施主体であった地域開発公社（Regional Development Agencies: RDA）がさらにリージョナリズムの中心になるようなしくみに改めた。
- 7) ウェスト・ロジアン問題とは、1977年にスコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出の労働党国会議員のタム・ディエル（Tam Dalyell）が提起した問題である。スコットランド議会が設置され、スコットランドに関わる事項の審議が英国議会からスコットランド議会に委譲される場合、イングランドの国会議員はスコットランドの問題に発言できなくなるが、イングランドに関わる事項の審議は英国議会で行われるので、スコットランドの国会議員はこれまで通り関わられるという不平等さ（非対称性）を問題にした。キャメロン首相は2010年の連立政権誕生後、タスクフォースを設置して、この問題への検討を命じた。

- 8) 英国議会の庶民院における審議では、イングランドのみに関する事柄については、第二読会終了後、イングランド選出の議員のみによる委員会審議、委員会報告の審議、イングランド選出議員による大委員会（Grand Committee）の承認を経て、第三読会に送られる。また、イングランドおよび全国に関する事柄については、同じく第二読会終了後、委員会審議、委員会報告の審議、関係する部分に関するイングランド選出議員による大委員会の承認を経て、第三読会に送られる。貴族院における審議では、イングランドのみに関する事柄を修正する場合には、イングランド選出議員と全議員の両方の承認が必要である。
- 9) 分権改革の概念や意味については、石見（2012a pp.22-24）および石見（2015 pp.61-62）、連立政権発足時に行われたイングランドのリージョナリズムのしくみの改革については、石見（2012b）を参照。
- 10) 特殊法人の整理・統合は、公的団体法（Public Bodies Act）に基づいて実施された。RDAの廃止もその一例である。
- 11) 連立政権は、「権力のウェストミンスターから人々への抜本的な移動の時期が到来し、地方自治体、コミュニティ、近隣社会、個人に新しい権力を与えることにより、トップ・ダウン的な政府の時代は終焉する」との認識を示した。
- 12) 自治体リーダー委員会（Leaders' Boards）とは、ブラウンがそれまでのリージョンの非公選制の地域議会（Regional Assemblies）を再編したものの。このリーダー委員会も連立政権によって廃止された。
- 13) エンタープライズ・ゾーンは、税制上の優遇措置や政府の支援を通じて、企業の成長を支援するために2012年4月に当時の連立政権により設けられた。2016年3月現在、イングランドに35のEZが設定されている。それらのEZには、合計で635社の企業が立地し、24億ポンド以上の投資を集め、2万4000人近くの雇用を惹きつけた。  
<http://enterprisezones.communities.gov.uk/>（最終閲覧日：2016年4月5日）
- 14) ちなみに、EZの第二弾については26の応募があり、そのうちの13がEZとして認定された。第一弾のEZでは、北部やミッドランドのLEPが認定され、第二弾では、南部のLEPが認定された。これらのEZの認定は政府の地域間格差の是正という方針を反映したものであると言われている（Pike 2015 p.198）。
- 15) RGFは、地域のインフラ施設整備のために国から地域の民間企業および提供される補助金で、入札方式によって配分された。
- 16) 内閣府（the Cabinet Office）はCity Deals 第一弾の詳細について公表した報告書（Unlocking Growth in Cities: City Deals — Wave 1）の中で、「第一弾は20年間で17万5000人分の雇用と3万7000人分の職業訓練の機会を生む」と述べている。
- 17) 第二弾でCity Dealsとして認定されたのは18である。ボーンマスおよびプール（Bournemouth and Poole）地域からの提案は、2014年7月にドーセット Growth Dealの一部として認定された。また、ミルトンキーネズ（Milton Keynes）からの提案も同じく2014年7月にサウスイースト・ミッドランド LEP Growth Dealとして財源や権限が承認された。

## イングランドの分権改革（石見）

- 18) 2012年5月3日に公選首長制導入をめぐる住民投票を実施したのは次の10都市である。バーミンガム、ブラッドフォード、ブリストル、コベントリー、リーズ、マンチェスター、ニューカースル・アポン・タイン、ノッティンガム、シェフィールド、ウェイクフィールドの10都市。このうち、ブリストルのみで可決され、その他では否決された。
- 19) 2015年予算において、政府はカーディフやアバディーン、インバネスに関するCity Dealsについてスコットランド政府およびウェールズ政府と交渉を始めることを発表した。2016年2月、アバディーン・シティ・リージョン Deal が英国政府、スコットランド政府、関係自治体および機関の間で合意され、新エネルギーや石油、ガスなどの支援のために10年間で2億5000ポンドが投資されることが合意された。2016年3月15日、カーディフ・キャピタル・リージョン City Deal が英国政府とウェールズ政府、10自治体の間で合意され、12億ポンドのインフラ投資財源が見込まれた。2016年予算では、スウォンジー湾、エディンバラ、サウス・イースト・スコットランドのCity Dealsの交渉を始めること、インバネス Deal の交渉が進行中であることが発表された（Ward 2015 pp.12-13）。
- 20) 1986年に廃止された大都市圏カウンティ（MCCs）は、グレーター・マンチェスター、マーシーサイド（リバプールなど）、サウス・ヨークシャー（シェフィールドなど）、タイン・アンド・ウェア（ニューカーソン・アポン・タインなど）、ウェスト・ミッドランド（バーミンガムなど）、ウェスト・ヨークシャー（リーズなど）の6か所であった。これらの地域には、現在、合同行政機構が設けられている。ただし、対象地域（構成自治体）について見ると、グレーター・マンチェスターとウェスト・ミッドランドは、かつての大都市圏カウンティと現行の合同行政機構のエリアが同一であるが、他の地域ではかつての大都市圏カウンティより広いエリアを現行の合同行政機構は対象としている。
- 21) 2009年地方民主主義、経済開発、建築法の第6条では、2つ以上の自治体で構成される地域の経済開発や再開発に関する権限を持つ法定組織として「経済繁栄委員会（Economic Prosperity Boards）」について規定した。この規定に基づいて、グレーター・マンチェスターとリーズには、経済繁栄委員会の設置が認められ、つまり、両地域は法定のシティ・リージョンとしての地位を獲得した。
- 22) グレーター・マンチェスターでは、1986年の大都市圏カウンティ（MCC）の廃止後もグレーター・マンチェスター自治体協会（Association of Greater Manchester Authority: AGMA）を設置し、自治体間での連携を深めてきた。AGMAは任意の組織であり、グレーター・マンチェスター地域の自治体に加入を強制するようなくみではなかったが、このような長年の自治体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重要である。また、AGMAは法定の地位を得ることに熱心で、連立政権はこれに応える意味で、グレーター・マンチェスターに合同行政機構を設置した。
- 23) グレーター・マンチェスター地域の保健と社会福祉の合同戦略を提供するグレーター・マンチェスター保健・社会福祉理事会（Greater Manchester Health and Social

Care Partnership Board: GMHSPB) は、2016年4月から正式に機能する。2015年度は非公式に活動している。GMHSPBは、合同コミッション評議会 (Joint Commissioning Board: JCB) および包括的事業者フォーラム (Overarching Provider Forum) の2つの下位グループを持っている。前者は、12の医療コミッション・グループ、10自治体、NHSにより構成され、後者は、急性病治療トラスト、精神衛生トラスト、救急トラスト、地方医療委員会などにより構成されている (Sandford 2016a p.8)。

- 24) 本文中でも記したように、コーンウォールは合同行政機構ではない。また、公選首長制の導入を求めるものでもない。コーンウォール Devolution Deal は、政府とコーンウォール・カウンシルおよびコーンウォール・シリー諸島 NHS Trust との間で、交通関係の財源および権限 (バス運行の監督権、スマート・チケット制度の導入など)、職業訓練教育、欧州構造基金の管理、ビジネス支援、低炭素化政策、公共機関間の連携、歴史遺産管理などの点と並んで、保健と社会福祉の統合の計画づくりについても合意された (Sandford 2016a pp.14-15)。
- 25) 2015年12月、政府は保健と社会福祉の統合に関するパイロット事業をめぐりロンドン・バラと合意した。この合意は、グレーター・ロンドン・オーソリティーやロンドン CCGs (the London Clinical Commissioning Groups)、NHS England、Public Health England などの機関とも連携するものである。ロンドン保健理事会 (London Health Board) が5つのパイロット計画を管理する (Sandford 2016a p.15)。
- 26) 2015年7月の予算では、GLA に倣った土地コミッション (Land Commission) がグレーター・マンチェスターにも設置されることや、これも GLA に倣ったしくみであるが、新設の公選首長に首長開発公社 (Mayoral Development Corporations) を設置する権限などが付与された。また、Spending Review 2015 では、これまた GLA 同様のコミュニティ・インフラ課税 (community infrastructure levy: CIL) を課す権限やビジネス・レイトを増額する権限などが合同行政機構に付与されることが発表された (Sandford 2016a pp.10-11)。
- 27) これは、合同行政機構の設置に関して、地理的に隣接した地域でなければならないことや、合同行政機構に加わらない自治体を取り囲むような合同行政機構の設置のしかたを禁じてきた規制を取り除くことを目的とするものである。
- 28) 公選首長制は、地方自治体の内部管理方式の改革 (現代化) を目指した当時のブレア政権が2000年地方自治法の中で制度化したものである。2012年5月にはイングランドの10都市で公選首長制の導入をめぐる住民投票が実施されたが、1都市を除いて否決された。住民投票の対象になった10都市は City Deals の対象自治体であり、City Deals には公選首長制の導入が含まれていたが、住民投票によって否決された。

## 参考文献

- Ayres, S. and Pearce, G. (2013) “A Whitehall perspective on decentralization in England’s emerging territories”, *Local Economy*, Vol. 28 No. 7–8.
- Cox, E., Henderson, G. and Raikes, L. (2014) *Decentralisation Decade: A plan for economic prosperity, public service transformation and democratic renewal in England*, Newcastle Upon Tyne: IPPR North.
- Deas, I., Hincks, S. and Headlam, N. (2013) “Explicitly permissive? Understanding actor interrelationships in the governance of economic development: The experience of England’s Local Enterprise Partnerships”, *Local Economy*, Vol. 28 No. 7–8.
- Heseltine (2013) *No stone unturned in pursuit of growth*, London: BIS.
- James, L. and Guile, D., (2014) “Evaluating the transition from Regional Development Agencies to Local Economic Partnerships: The views of SMEs in the British West Midlands”, *Local Economy*, Vol. 29 No. 3.
- Morrin, M. and Blond, P. (2014) *Devo-Max, Devo Manc: Place-Based Public Services*, London: ResPublica.
- Pike, A., Tomaney, J., Coombes, M. and McCarthy, A. (2012) “Governing uneven development: the politics of local and regional development in England”, in Bellini, N. Danson, M. and Halkier, H. (eds.), *Regional Development Agencies: The Next Generation?*, Abingdon: Routledge.
- Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A., O’Brien, P. and Tomaney, J. (2015) “Local institutions and local economic development: the Local Enterprise Partnerships in England, 2010–”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 8.
- Sandford, M. (2013), *Briefing Paper: The Abolition of Regional Government*, London: House of Commons Library.
- Sandford, M. (2015a), *Briefing Paper: Cities and Local Government Devolution Bill 2015–16 [HL]*, London: House of Commons Library.
- Sandford, M. (2015b), *Briefing Paper: Cities and Local Government Devolution Bill: progress*, London: House of Commons Library.
- Sandford, M. (2016a), *Briefing Paper: Devolution to local government in England*, London: House of Commons Library.
- Sandford, M. (2016b), *Briefing Paper: Combined authorities*, London: House of Commons Library.
- Ward, M. and Hardy, S. (eds.) (2012), *Changing Gear: Is Localism the New Regionalism?*, London: Smith Institute/Regional Studies Association.

- Ward, M. (2016), *Briefing Paper: City deals*, London: House of Commons Library.
- 石見豊 (2012a) 『英国の分権改革とリージョナリズム』 芦書房
- 石見豊 (2012b) 「イングランドにおけるリージョナリズムの変化」日本地方自治学会編 『「地域主権改革」と地方自治』（地方自治叢書 24），敬文堂
- 石見豊 (2015) 「スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況」『政経論叢』第 174 号，国士舘大学政経学会