

【論 説】

# 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

石 見 豊

## 目 次

1. はじめに
2. 自治体連携の背景と LEP
3. Deals を通じた権限委譲の手法
4. グレーター・マンチェスターにおける地域政策の実際
5. おわりに

## 1. はじめに

2016年3月、2016年スコットランド法が女王の裁可を得て成立した。これにより、スコットランドでは、財政自主権の拡大や社会福祉に関する支出権限の委譲などが実現した。この度の権限委譲は、2014年9月のスコットランドの英国からの独立住民投票否決後のキャメロン首相（当時）の声明によるものである。キャメロンは、住民投票の直前に約束した通り、スコットランドにさらなる権限委譲を行うことを住民投票後の声明において明言し、それがこの度実行された訳である。わが国の分権改革の停滞した状況と比較すると、なぜ英国ではこのように分権改革が進展するのかと疑問にさえ思ふ。

一方、イングランドにおいても最近、権限委譲の動きが見られる。イングランドでは、都市を中心に、その周辺の複数の自治体が連携して経済開発や地域振興などに関する権限や財源の委譲を中央政府から受ける動きが見られる。この権限委譲の進め方は、個々の地域と中央政府が個別に交渉し協定を

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（石見）

締結するという手法であり、画一的に進められるものではない。つまり、権限委譲される中身は、各地域で異なっている。わが国の事例に関連づけて言えば、広域行政と特区制度（構造改革特区など）を合体したような改革の進め方である。

その自治体間連携のしくみは、合同行政機構（combined authorities）と呼ばれる。また、中央政府と地域が個別に交渉し締結する協定は、City Deals、Growth Deals、Devolution Deals と呼ばれる。筆者はこれまでに合同行政機構や Devolution Deals の概要について明らかにしてきた（石見 2016）。

小論では、それを踏まえて、合同行政機構や Devolution Deals の実態や課題について検討する。まず、合同行政機構の特徴について確認する。次に、自治体間連携のしくみが試みられる背景として地域経済の再生や活性化があるが、それを担っているもう一つのしくみである地方産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships : LEP）について概観する。そして、LEP と合同行政機構の関係について説明する。次に、Devolution Deals の前に登場し実施された City Deals、Growth Deals について取り上げ、その内容を整理すると共に、この3つの Deals の関係について検討する。最後に、イングランドで初めて合同行政機構が設置され、Devolution Deals により多くの権限委譲が行われてきたグレーター・マンチェスターの事例を通して、合同行政機構や Devolution Deals の実態や課題について検討する。グレーター・マンチェスターの事例については、公表されている計画や報告書などの分析に加えて、ヒアリング調査を実施したので、その結果も踏まえて検討する。

## 2. 自治体間連携の背景と LEP

### (1) 自治体連携の背景

今日、イングランドのサブ・ナショナル・レベルにおける統治のあり方は、大都市を中心にした自治体連携による合同行政機構の設置、Devolution

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	2009 年地方民主主義、経済開発、建築法の制定
2010 年 5 月	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 No Stone Unturned 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の予定

出典：The Comptroller and Auditor General, *English devolution deals*, p. 17 を基に作成

Deals の締結とそれによる権限委譲、公選首長制の導入の組み合わせに収斂してきたと言えるが、本節では、そこに至る背景について整理する。

私見によれば、今日のあり方は、次の 2 つの流れが相互に影響し形成されたと言える。1 つは、2010 年の労働党政権から保守・自民の連立政権への政権交代以降、特に保守党が志向してきた「地方主義（localism）」と呼ばれる地域政策の進め方である（図表 1 および 2 参照）。連立政権は誕生直後に、労働党政権時代の進め方は官僚主義的で無駄が多いと批判した。それに代えて、連立政権が目指したのは、地方自治体や市民社会の活力を活用したボトムアップ的な進め方であった。

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, (2016a) *Local Enterprise Partnerships*, p. 13 を基に作成

今日のサブ・リージョン・レベルの統治手法に影響を与えているもう1つの流れは、“devolution”の動きである。“devolution”の語は「権限委譲」と訳すこともできるが、本論文では“devolution”の英語のまま用いることにする。英国における“devolution”の経緯は長いが、新たな段階への扉を開けたのは2014年9月のスコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票であった。住民投票の結果は、独立より英国への残留を求める票が上回ったが、キャメロン首相（当時）は投票前に約束したように、スコットランドへのさらなる“devolution”を進めることを確認すると共に、連合王国の他の地域

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（石見）  
（ウェールズ、北アイルランド、イングランド）でも“devolution”に取り組むと述べた。

このキャメロンの声明では、イングランドへの“devolution”に関して次の2点について言及した。1つは、以前から問題になってきた英国の“devolution”が内包する民主的非対称性の問題とその解決へ向けた取り組みである。もう1つは、都市への“devolution”の可能性を示唆したことである。言うまでもなく、本論文では、後者の点に関心を持っている。このイングランドの都市への“devolution”の推進という政府の方針に基づき、その後、その受け皿として合同行政機構が次々に設置され、また、権限委譲を進めるしくみとして“Devolution Deals”という方法が提案された。

## （2） 合同行政機構の概要

現在（2016年9月）、イングランドには7つの合同行政機構が設置されている。合同行政機構の設置根拠法は、2009年地方民主主義、経済開発、建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）であり、同法に基づき、2011年4月1日に最初のグレーター・マンチェスター合同行政機構が設置され、その後、2014年4月1日にシェフィールド・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、リバプール・シティ・リージョン合同行政機構が設置され、同年4月8日にはノース・イースト合同行政機構が設置された。

その後、イングランドへの権限委譲を進めるため、2016年都市・地方自治権限委譲法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）が、2016年1月28日に女王の裁可を得て制定された。同法は合同行政機構についても規定していて、2009年地方民主主義、経済開発、建築法の内容を修正する性格も持っている<sup>1)</sup>。つまり、現在では、都市・地方自治権限委譲法が合同行政機構の設置根拠法である。

同法の制定後、2016年4月1日にティーズ・バレー合同行政機構が設置され、同年6月17日にはウェスト・ミッドランド合同行政機構が設置され

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（石見）

た。2017年5月1日には、ノース・ミッドランド合同行政機構が設置されることが決まっている。また、2016年度連合王国予算の中で、イースト・アングリア合同行政機構、グレーター・リンカーンシャー合同行政機構、ウェスト・オブ・イングランド合同行政機構の設置と権限委譲が合意された旨が発表された。今後もさらに新たな合同行政機構の設置が予定されている<sup>2)</sup>。

ここからは、Sandford (2016b) の紹介を参考にして、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、合同行政機構は、2つ以上の地方自治体の求めに応じて、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 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し出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聞くこと (public consultation) が求められた。また、現行の合同行政機構は、国務大臣の Order により公選首長制に変更することができ、その際も構成自治体の同意が必要であった。しかし、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

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（石見意しない場合は、離脱しなければならないとしている）<sup>3)</sup>。

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、構成自治体が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）」が採用される<sup>4)</sup>。最初の選挙は2017年に実施される予定である。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3000万ポ

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（石見  
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  
のである。

### (3) LEPの概要

LEPは、2010年5月の総選挙の結果誕生した保守党と自由民主党による連立政権の下で導入された地域の経済開発を推進するしくみである。それまでの労働党政権下では、地域開発公社（Regional Development Agencies: RDA）という中央政府の特殊法人が地域開発の担い手であったが、連立政権はRDAを廃止して、新たにLEPを導入した。

RDAは特殊法人故に中央政府の影響力の強い官僚主義的な組織であったが、LEPは地元の自治体と民間セクターの代表者で構成する地方を基礎とするという意味で分権的なしくみである。また、RDAが「リージョン」と呼ばれる広域単位（イングランドの9リージョン単位）に設置されていたのに対して、LEPはリージョンより狭い「サブ・リージョン」を対象に設置されるというちがいなどがある。

現在（2016年9月）、イングランドには39のLEPが設置されている。それらは、労働市場や経済規模を反映する機能的な経済エリアとして、LEPの対象区域を設定している。そのため、自治体の中には複数のLEPに組み込まれる場合もある。1つのLEPは平均9の自治体を対象区域内に抱えているが、37の自治体は複数のLEPに属している（Comptroller and Auditor General 2016a p. 12）。

LEPは対象区域内の自治体と民間セクターの代表者で理事会（board）を構成しているが、民間セクターの中でもビジネス関係者が理事会の過半数を占めることがないようにしているところが多い。その分、ボランティアセクターの関係者（区域内の大学の学長など）を理事会のメンバーとしている。民間セクター（ボランティアセクターも含めて）の代表者が理事会に占める割合は、平均58%である（45～80%）。また、理事会を支える職員については、LEPによりばらつきがある（0～80人、平均8人）。LEPの9割では、



図表 3 LEP に配分される財源の変遷（£百万）

	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度
Regional Growth Fund	29	29	183	183	0	0	0	0	0	0
Core and capacity Funding	1	6	11	21	20	20	20	20	20	20
Enterprise Zone Grant Funding	0	8	94	223	0	0	0	0	0	0
Growing Places Fund	0	730	0	0	0	0	0	0	0	0
Growth Hub Core funding	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0
Local Growth Fund	0	0	0	0	2000	2000	2000	2000	2000	2000

出典：The Comptroller and Auditor General, (2016a) *Local Enterprise Partnerships*, p. 18

独自に職員を採用するのではなく、パートナー組織（特に自治体）からの出向である（同上 p. 12）。

LEP の財源は、2011 年度から 2014 年度までは、Regional Growth Fund、Growing Places Fund、Enterprise Zone Grant funding などが用いられてきた。2012 年にヘーゼルタイン卿のレポート *No Stone Unturned in Pursuit of Growth* が個別に補助金を出すのではなく、一本化すること（single pot）の重要性を指摘した。このことが契機となり、政府は 2013 年 7 月の支出見直し（spending review）において、上記の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 は後述する 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（図表 3 参照）。LEP の管理経費は、自治体と民間セクターが提供することになっているが、実際には民間セクターの貢献は少ない。政府のコミュニティ・地方自治省は、LEP の管理経費として 50 万ポンドを提供している。これは LEP の規模などに関係なく同額が提供される。ただし、LEP 自体が自治体や民間セクターなどから 25

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（石見）

万ポンドの提供を受けることが条件になっている（同上 p. 17）。

現在、LEP の活動や財源は、Growth Deals と密接に関連している。そこで、次に、City Deals、Growth Deals、Devolution Deals の特徴などについて説明する。

### 3. Deals を通じた権限委譲の手法

#### (1) City Deals の概要

ここでは3つの Deals の概要について説明する。まずは、City Deals についてであるが、これは、国と都市を中心とする周辺地域（以下、都市圏と呼ぶ）とが協定を締結し、特定の権限と財源を委譲するしくみである。権限委譲される中身は都市圏により異なり、個別的に権限委譲するという点で、Devolution Deals と同じ手法である。City Deals は第一弾と第二弾に分かれる。第一弾では、コア・シティ（core cities）と呼ばれる8大都市（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）を中心とした都市圏と国が、2012年7月に合意した。内閣府の報告書（*Unlocking Growth in Cities: City Deals — Wave 1*）によれば、「第一弾では、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」ことが目指されていた。この記述から、雇用と職業訓練への国の関心が強かったことが伺える。また、第二弾は、2014年7月に20の小規模都市圏と国との間で合意した。

ちなみに、国の会計検査院（the National Audit Office）は、2015年7月、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*）を公表した。政府が関与する支出は今後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）。

また、第一弾で対象になった8つの都市圏では、強い説明責任のあるリー

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（石見）

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。8都市のうちリバプールを除く7都市に加えて、ブラッドフォード、コベントリー、ウェイクフィールドの10都市で、2012年5月3日に公選首長制導入をめぐる住民投票が実施された。ブリストルのみで可決され、その他では否決された。また、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。国は、自治体（特に都市）の内部管理方式として公選首長制の導入に積極的であり、コア・シティのレベルで公選首長制があまり導入されなかったことを踏まえて、合同行政機構の新設や Devolution Deals の指定の際に再び公選首長制の導入を目指したと思われる。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。

ちなみに、グレーター・マンチェスター合同行政機構が2012年7月に政府と締結した City Deal の要点は下記の通りである。

- a. インフラ整備回転資金の創設。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）」を認めることにより創設する。
- b. 投資フレームワークの導入。中核的な経済開発基金を連携させるためのもの。
- c. 職業訓練・技能センターの設置。技能向上（熟練）による税制上の優遇措置および地方で決定される成果への報酬を技能提供者に試験事業として行うことに加えて、中小企業と共に職業訓練を実施する。
- d. ビジネス成長センター（Business Growth Hub）の強化。貿易、投資、ビジネス関係の助言機能を統合することにより、機能を強化させる。
- e. 高付加価値の対内投資の目印的役割の発展。
- f. 低炭素センターの設置。2020年までに二酸化炭素排出量を48%削減することを計画している。
- g. 住宅投資基金の創設。地方および国の新規住宅開発投資に用いるため。
- h. 交通に関する包括的な提案。「ノーザン・レイル」の営業権やバス事

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（石見）

業の改善方策、主要地方交通関係基金の委譲など広範な内容について交通省と協働する<sup>5)</sup>。

## (2) Growth Deals の概要

Growth Deals は、上記のようにヘーゼルタインの提案に基づき、政府が LEP に Local Growth Fund を配分するために、LEP と締結した協定である。Growth Deals の所管省庁であるコミュニティ・地方自治省は、Growth Deals の目的や何の重要性（優先度）が高く多くの財源を獲得できる可能性が高い分野であるかなどの基準を示さなかった。ただし、それは雇用と住宅であると一般的に言われていて、419,500 人の新規雇用と 224,300 軒の住宅建設が見込まれていたと予想された（同上 p. 20）。2014 年 7 月、政府は 2015 年度の Local Growth Fund として、63 億ポンド（当初予定額の 20 億ポンドと将来配分される予定の 43 億ポンド）を配分すると発表した。ただし、当初予定額の 20 億ポンドのうち、11 億ポンドは従来個別の補助金の形態で配分されていたものである。ちなみに、その従来の個別補助金の中の最大のもの（60%以上）は交通関連のプロジェクトに関するものである。つまり、純粋な競争を通じて配分される額は 9 億 3000 万ポンドに過ぎなかった（図表 4 参照）。また、LEP は将来的にも財源が配分されるのかについての不安を抱えていたと言われている（同 p. 32）。

次にグレーター・マンチェスター LEP が政府と締結した協定を事例として紹介する。協定の要点としては、①グレーター・マンチェスターおよびノース・ウェスト地域を生命科学の主要センターにすること、②継続教育施設を強化し職業訓練制度をより創設し技能への投資を最大化すること、③公共交通および道路への主要な投資、④公共サービスを改革し二重行政を減らし住民の要望に基づいて設計すること、⑤効果的なビジネス支援サービスの提供などの点が挙げられている。これらの協定の内容に基づいて、GM LEP は合計で 4 億 7,670 万ポンドの財源を獲得した。また、2021 年までに最低 5000 の雇用を創出するとしている。具体的な事業としては次のようなもの

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（石見）

図表4 Devolution Deals に含まれるサービスおよび機能

	コンウォール	イースト・アングリア	グレーター・リンカンシャー	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	ノーース・イースト	シェフィールド・ティーズ・リジョン	ティーズ・バレー	ウェスト・ドレッド	ウェスト・オクスフォード
交通										
バスの営業権	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
スマート・チケット	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鉄道		○	○	○	○	○	○	○	○	○
道路		○	△	○	○	○	○	○	○	○
住宅および公共資産										
空間計画		○	○	○	○	○	○	○	○	○
土地処分・土地活用	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
首長もしくは合同行政		○	○	○	○	○	○	○	○	○
機構開発公社										
住宅投資基金				○	△		△	△	△	
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		○	○	○	○	○	○	○	○	○
幼少期パイロット事業		○	○	○	○	○	○	○	○	○
19歳以上の技能基金	△	○	○	○	△		△	△	△	
雇用支援										
労働・保健合同		○		○	○	○	○	○	○	○
プログラム										
ユニバーサル・			○	○	○		○			○
クレジット・		△								
パイロット事業										
ビジネス支援										
Growth Hub	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
生産性相談		○		○			○		○	
輸出助言 (UKTI)		○	○	○	○	○	○	○	○	○
税務支援					○			○		
保健および社会福祉										
保健と社会福祉の統合	△	△	△	○	△					
保健需要に関する										
地方コミッション								○		
警察・消防										
首長が警察および消防			△	○					△	
を管轄する										
犯罪司法制度										
地方犯罪司法サービス			△	○	△					
に関するコミッション			△	○					△	
水および沿岸管理										
食糧防衛および水／沿岸		△	△							
管理の統合										

○ Devolution Deals に関与が含まれている

△ さらに展開される分野

注

- 雇用主向け職業能力補助金は Devolution Deals に含まれているが、いくつかの責任はすでにグレーター・マンチェスターやシェフィールド・シティ・リジョンには 2014 年にすでに権限委譲された。
- 16 歳以上の継続教育体系の再設計は Area Reviews 後、2017 年までにイングランドの全エリアに適用される。それは、地方エリアの需要に合致する持続発展可能な高品質な継続教育の提供を保障するための設計である。

出典：The Comptroller and Auditor General, *English devolution deals*, pp. 43-44

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（石見）

が挙げられている。

- ・ Cheshire and Warrington LEP との共同事業として、4000 万ポンド規模の生命科学対内投資基金の立ち上げ。
- ・ グレーター・マンチェスター内の継続教育機関および提供者対象の 3500 万ポンド規模の投資プログラム。
- ・ ボルトンからマンチェスター間の 8 号線のバス・サービスを主に改善する新しい高品質バス・ネットワークの設定。
- ・ アシュトン・タウンセンター内の公共交通の交差を改善する新アシュトン・タウンセンター・インターチェンジ。
- ・ バスと鉄道の乗り換えを容易にし、進行中のタウンセンターの再生を支援する新ストックポート・インターチェンジおよびタウンセンター接続事業。
- ・ 交差点、自転車およびバス施設、歩道の改善など、タウンセンターにおける交通の改善事業<sup>6)</sup>。

### (3) Devolution Deals の概要

現在（2016 年 9 月）、イングランドには 10 の合意された Devolution Deals があるが、その 1 つのコンウォールの Devolution Deal 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。また、コンウォールでは公選首長制の導入も求められていない。ただし、コンウォールを除く残り 9 つの Devolution Deals はすべて合同行政機構（設置予定のものも含めて）と政府の間で合意されている（図表 5 参照）。

Devolution Deals は、各地域と政府の間で取り交わされる個別の協定なので、権限委譲される内容は個々の Deals で異なる。ただし、それぞれの Deals の内容にはかなりの共通点が見られる。その点について、Sandford（2016a pp.12-13）を参考にしながら、次の 7 点に整理する。

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委譲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

図表 5 各地の Devolution Deals の概要

名称	締結年月	自治体、LEP の数	地域の人口
グレーター・マンチェスター	2014 年 11 月	10 自治体、1LEP	270 万人
コンウォール	2015 年 7 月	1 自治体、1LEP	53 万人
シェフィールド・シティ・リージョン	2015 年 10 月	4 自治体、1LEP	140 万人
ノース・イースト	2015 年 10 月	7 自治体、1LEP	200 万人
ティーズ・バレー	2015 年 10 月	5 自治体、1LEP	70 万人
ウェスト・ミッドランド	2015 年 11 月	7 自治体、1LEP	280 万人
リバプール・シティ・リージョン	2015 年 11 月	6 自治体、1LEP	150 万人
イースト・アングリア	2016 年 3 月	22 自治体、1LEP	230 万人
グレーター・リンカンシャ	2016 年 3 月	10 自治体、1LEP	110 万人
ウェスト・オブ・イングランド	2016 年 3 月	4 自治体、1LEP	110 万人

出典：The Comptroller and Auditor General, *English devolution deals*, pp. 17-21 を基に作成

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。いくつかの地域は、欧州構造基金の中間管理団体になり、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 3000 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

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（石見）

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（運行路線を決定することができ、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」などの非法定的合同機関を、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、共用利用、譲渡などに関する判断を合同で行う）。

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）（図表6参照）。

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



図表 6 2015 年度 Local Growth Fund の構成（総額 £ 20 億 200 万ポンド）

財源	配分方法	所管省庁	支払い方法
Local Authority Transport Majors £ 819m	競争的資金 £ 531m	DCLG & DfT	£ 751m が 2015 年 4 月 1 日までに DCLG 資本補助金を通して支払われる
Local Sustainable Transport Block £ 100m	継続的資金 £ 588m		£ 334m が実際の支出に基づく借入金として四半期ごとに計画推進のために支出される
Integrated Transport Block £ 200m			£ 34m の計画分が各予算年度初めに年次配分として支払われる。
Futher Education Capital £ 330m	競争的資金 £ 330m	DCLG	2015 年 4 月 1 日までに DCLG 資本補助金を通して支払われる
Adult Skills £ 170m	個別の手続き <sup>1</sup> £ 170m	BIS	BIS Adult Skills 予算の一部、区別不能
Regional Growth Fund £ 113m	競争的資金 £ 50m	DCLG	2015 年 4 月 1 日までに DCLG 資本補助金を通して支払われる BIS による直接財源措置
	継続的資金 £ 63m	BIS	
Housing Revenue Account (borrowing) £ 150m	競争的資金 £ 150m	DCLG が監督	地方自治体が追加借入可能な余裕部分
Local infrastructure Fund (borrowing) £ 50m	競争的資金 £ 50m	DCLG が監督	DCLG により管理される入手可能な借入金財源
New Homes Bonus £ 70m	個別の手続き <sup>2</sup> £ 70m	DCLG	地方自治体に四半期ごとに直接支払われる

注

- これは、欧州社会基金プロジェクトに見合う財源として利用するのに適当な Skill Funding Agency と認識される BIS adult skill 予算のうち部分である。
  - London LEP のみ。これは 2015 年度の New Homes Bonus のロンドンの割合である。
  - DCLG はコミュニティ・地方自治省、BIS はビジネス・刷新・技能省、DfT は交通省を意味する。
- 出典：The Comptroller and Auditor General, (2016a) *Local Enterprise Partnerships*, pp. 22-23 を基に作成

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 6000 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

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（石見）

化される財源は、追加的な投資財源（8億6000万ポンド）、Local Growth Fund（10億4000万ポンド）、委譲される交通関連の補助金（9億6000万ポンド）の3つから成る。政府はさらに他の財源<sup>7)</sup>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）<sup>8)</sup>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意図的に示してこなかった。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<sup>9)</sup>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。

#### **(4) グレーター・マンチェスターの Devolution Deals**

次に、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。GM Devolution Deals はこれまでに複数締結されてきた。まず、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）<sup>10)</sup>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。また、第4の協定は、2015年支出見直し・秋季財政報告書（Spending Review and Autumn Statement 2015）<sup>11)</sup>の一部として第3の協定が更新（update）され、さらなる権限委譲が2015年12月に公表された。さらに、第5の協定は、

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（石見）

2016年予算の一部として、さらなる権限委譲が2016年3月に公表された。

これらの協定の中で、やはり中心は、最初に締結された「グレーター・マンチェスター合意」である。以下、その要点について記す。

この合意では、GMCAへの新しい権限の委譲について定めているが、まず、2017年に実施される公選首長が担う権限について次のように定めている。

- ・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事業、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年間で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内閣（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。
  - ・また公選首長はグレーター・マンチェスター警察・犯罪コミッショナーにもなる。
- 一方、GMCAは、次の追加的な権限や財源を引き受ける。

- ・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継続教育を再編する権限に加えて雇用主向け職業訓練補助金を統制する権限。
- ・労働プログラム（the Work Programme）の次の段階に向けて、労働・年金省と共に合同コミッショナーとなる機会。
- ・合意で定められた要件に従い、住宅投資基金および“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。

第2の保健・社会福祉に関する協定では、グレーター・マンチェスター保健・社会福祉パートナーシップ理事会（GMHSPB）の設置と、それが保健と社会福祉の両方の戦略を統合的に担うことについて規定している。つまり、

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（石見）

この協定は、上記の第1の協定の最後の要点への対応として設けられたと言える。また、この協定では、公選首長には執行上もしくは予算上の統制権限はなく、GMHSPBは独自に管理責任者や職員チームを任命するとしている。ただし、この保健と福祉の統合モデルを他の地域で採用するのは難しく、コンウォールやロンドンのみで導入の可能性があると考えられている（Sandford 2016a p. 10）。

第3の協定では、グレーター・マンチェスター消防の廃止（その機能は首長に移管）、グレーター・マンチェスター土地委員会の設置（公共セクター所有の土地の戦略的管理のため）、首長開発公社を導入する権限の首長への付与（グレーター・ロンドンと類似のもので、強制収用令を制定できるようになる）、子供に関するサービスおよび雇用プログラムや日曜日の営業時間に関する特例的権限などの点が規定された。

第4の協定では、新築物件にコミュニティ・インフラ税を課す権限（これはすでに地方自治体やGLAには認められている）、首長がビジネス・レイトを上げることができる権限（多くのDevolution Dealsに含まれる）、中小企業支援のために英国産業銀行と協働する権限、子どもに関する事業を統合する権限、16～18歳の職業教育および成人技能基金の権限委譲などの点について規定された。

第5の協定では、Life Chances Investment Fund（Troubled Families Programme、Working Well pilot、内閣府Life Chances Fundの一本化など）、Single pot（交通補助金、Local Growth Fundなど、年間3000万ポンドの投資基金）、犯罪対策（刑務所の監督権、技能教育訓練の提供など）、成人の技能（19歳以上の技能補助金の委譲など）、住宅、ビジネス・レイト（100%の保有）などについて規定している<sup>12)</sup>。

## **(5) 他地域における Devolution Deals の特徴**

グレーター・マンチェスターにおける Devolution Deals は上記のような内容であったが、他地域における Deals についてはどうか。各地域の Deals の

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（石見）  
特徴的な点について紹介する。

コンウォールの Deal は、まず合同行政機構ではなく、1層制自治体（コンウォール・カウンシル）が担い手になっているところが特徴的である。また、公選首長制の導入を予定しているわけでもない。交通財源やバスの営業権限の委譲、スマート・チケット制度の導入などについて規定した。

ロンドンの Deal では、先駆的な事業として保健と社会福祉の協働について合意した点が特徴的である。その他、ロンドン土地委員会（London Land Commission）との連携による土地資産の活用、雇用面における非常に厳しい状況の請求者の支援、精神衛生、欧州社会基金などについて規定した。

ウェスト・ヨークシャの Deal では、技能、交通、雇用、住宅、ビジネス支援などに関するさらなる責任について規定した。ただし、ウェスト・ヨークシャは公選首長制の導入について合意していないため、今後のさらなる権限委譲は難しいと言われている。

シェフィールドの Deal では、新技能体系を構築するために用いられる Adult Skills 予算、雇用主向け職業能力訓練補助金、シティ・リージョンの公共交通体系への「オイスター型」のスマート・チケットの導入、シェフィールドとロッテルダム間のトラムのパイロット事業のための財源、2017年からの労働プログラムの新段階の合同研究に関する労働・年金省との協議、雇用支援手当受給者の成果の改善に関する JobCentre Plus との協働、合同資産委員会を通じてシティ・リージョンと政府の共同で行う公共セクターの資産および土地の処分および再利用に関する決定権などについて規定している。

ノース・ミッドランドの Deals は、ダービーシャ・カウンティおよびノッティンガムシャ・カウンティ、両方のカウンティ内のすべてのディストリクト、ノッティンガム & ダービー・シティ・カウンシルを対象区域とし、初の2層制を対象にした Deal である。合同行政機構の設置と公選首長制の導入が予定されている。また、ノース・ミッドランドの5つのディストリクトは、シェフィールド・シティ・リージョンの連携メンバーでもある

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（石見）

(Sandford 2016 pp. 14-18)。

## (5) 小結

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。

Sandford (2016b pp. 11-12) は、グレーター・マンチェスターにおける Devolution Deals に関する進捗状況を次のように伝えている。GMCA は 16～24 歳への技能教育を行うための雇用主向け職業訓練補助金としてビジネス・刷新・技能省および教育省から 700 万ポンドの補助金を得た。グレーター・マンチェスター交通局 (Transport for Greater Manchester) は、スマート・チケット・システム導入の請け合い業者との契約をキャンセルしたと 2015 年 8 月に発表した。空間開発計画が GMCA の構成自治体との合意を経て策定された。500 万ポンド規模の財源をビジネスに融資するグレーター・マンチェスター投資基金が設けられた。休日なしで診療する GP（総合地域医）が 2015 年末までグレーター・マンチェスターの全域に拡大される。グ

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（石見）  
グレーター・マンチェスター住宅基金が6630万ポンドの融資額を得た。また、  
グレーター・マンチェスターは5年間で4億5000万ポンドの保健事業転換  
基金を得た。

#### 4. グレーター・マンチェスターにおける地域政策の実際

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。以下はその記録である。

まず、GMCAの組織面について質問した。GMCAの業務は多岐にわたる  
が、これを担う職員はどのように調達されているのかについて聞いた。回答  
は、10の構成自治体<sup>13)</sup>、つまりGMCA Boardで協議して、その申し合わせ  
により、各自治体が職員を派遣するという状況である（例えば、フォード氏  
はボルトンからの派遣）。つまり、マンチェスター市だけが負担を担ってい  
る訳ではなく、また、GMCAが直接職員を雇用することもない。また、  
GMCA傘下のパートナーシップ組織として、MGC（the Manchester Growth  
Company）やbusiness growth hub、neweconomyなどがあるが、これらの  
組織で勤務するスタッフは民間セクターからの派遣という状況であった（自  
治体職員が派遣されることもあるが、極めて少数）。また、GMCAの運営費  
も上記の申し合わせにより、各自治体の負担金額が決められるというしくみ  
である。自治体ごとの派遣職員数や分担金に関する資料はないかと聞いた  
が、公表できる資料はないとの回答であった。

次に、GMCAにとって重要と思われる計画であるGreater Manchester  
Strategy<sup>14)</sup>とGrowth and Reform Plan<sup>15)</sup>について質問した。前者は、グレー  
ター・マンチェスターが目指すべきビジョン、地域政策の構想をまとめたも  
のであり、後者は、政府とGrowth Dealを合意するために策定された計画で  
あり、特に地方成長基金（Local Growth Fund）を獲得するためのものであ

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（石見）

る（図表7および8参照）。これらの戦略や計画で挙げられたプロジェクトの進捗状況について聞いたが、スムーズに進んでいるとの返答であった。

City Deal、Growth Deal、Devolution Dealの内容には、政策分野的な類似性が見られるが何が異なるのかという質問をした。City DealとGrowth Dealは主に財源付与（funding）に関するものであり、Devolution Dealは主に権限（power）と中央政府予算に対する統制権（control）に関するものというちがいがあるとの答えだった。また、グレーター・マンチェスターはこれまでかなりの権限を委譲されてきたように見えるが、次に権限委譲の対象になるのは何かと質問した。グレーター・マンチェスターに委譲された権限はまだまだ一部であり、今後さらなる権限委譲が必要であり、最終的には必要な歳出を国からの補助金に依存するのではなく、すべて自らで賄える財政自主権であろうとの回答であった。また、2014年11月の最初のDevolutionの合意、2015年2月の保健および社会福祉に関する協定は急速に進展したが、これはスコットランド独立住民投票の影響であるとの意見であった。

最後に、10の構成自治体が協調を図るのは難しいのではないかと質問した。グレーター・マンチェスターでは、1986年から特に交通政策について自治体が連携して統一的に担ってきた経緯がある。ただし、それでも各自治体のアイデンティティやロイヤリティはグレーター・マンチェスターより自治体があり、マンチェスター市が大きい分、周辺自治体はマンチェスター市主導の形になることを危惧していた。その雰囲気を変えたのは、2009年に発表された報告書のMIER（Manchester Independent Economic Review）である。これによって、経済発展するためには各自治体がさらに連携し、統合を目指さなければならないことが認識された。ただし、いろいろな施設の建設やプロジェクトなどが特定の自治体に偏らないように、バランスを図っている。GMCA Boardは各自治体の代表者で構成し、互いにライバルであると共に、全体的な調和を図る真剣勝負の場であるとのことであった。

これまでフォード氏のインタビューに基づきながら記してきたが、全体を通して言えることは次の3点である。第1は、GMCAは1986年からの長い



図表7 グレーター・マンチェスター戦略の要旨

ビジョン	
2020年までに、マンチェスター・シティ・リージョンは、私たちすべての住民が持続可能な繁栄に貢献し、利益を得ることができる連携的かつ有能で緑あふれるシティ・リージョンに基づく持続可能な経済成長の新しいモデルの先進事例となる。	
成果	
私たちは、世界的な知識に基づく創造性および文化、スポーツ、商業的開発と同義のヨーロッパにおける首位のシティ・リージョンの一つとしての地位を確実にする。	
私たちは、才能および投資、貿易、アイデアをめぐる国際舞台で競争する。	
私たちは、すべての人々が評価され、シティ・リージョンの成功に十分に参加し利益を得ることができる、そのようなシティ・リージョンとして見られる体験をする。	
私たちは、私たちの良い生活の質、低炭素経済、持続可能な開発への関与が知られることになる。	
私たちは、公正、健康、安全面における成長を続ける。そして、優秀かつ有効、金銭に見合う価値、交通の選択で知られ、暮らすためのより包括的な場所として成長し続ける。	
私たちは、協働、連携、集散的個人的リーダーシップを通じた強さについての本当の理解などに基づく焦点化され団体としてのグレーター・マンチェスターのリーダーシップを提供する。	
優先事項	
成長	改革
成長のための環境づくり	労働および技能
新しいグローバルな需要に見合う経済の再形成	雇用主が主導する技能プログラムの提供
市場の需要に基づく投資戦略の提供	
タウンセンターの復興	若年失業者の抑制および削減
成功を育む場所および空間の創造	
住宅市場の合理化および再形成	
成長およびインフラ整備のための計画づくり	
地方、国家、国際的結びつきの改善	雇用および技能の統合的アプローチの提供
私たちのシティ・リージョンを科学と技術を主導する先端としての場所にする	
グローバル・ブランドの構築	
ビジネス支援	
強力で統合的な提案を伴うビジネス成長支援	幼年期支援サービスの改善
	問題を抱えた家族との協働
国際競争力の改善	司法制度の改革
低炭素経済の潜在的成長を掴み、資源の有効性を高める	保健および社会福祉の改革

出典：GMCA & LEP, (2013) *Stronger Together: Greater Manchester Strategy*, p. 93

図表 8 成長・改革プランの一例：交通戦略

ビジョン	2020年までに、マンチェスター・シティ・リージョンは、私たちすべての住民が持続可能な繁栄に貢献し、利益を得ることができる連携的かつ有能で緑あふれるシティ・リージョンに基づく持続可能な経済成長の新しいモデルの先進事例となる。		
目標：このビジョンを達成するために、交通戦略が必要とすること	再生および経済成長の促進・支援／機会へのアクセスの改善	生活の質、保健の改善、グレーター・マンチェスターにおける交通をより安全なものにする	交通の排出量を削減し、回復力を持ったものにする
挑戦：グレーター・マンチェスターの重要な挑戦	<ul style="list-style-type: none"> <li>・渋滞の減少</li> <li>・ビジネスエリアおよびタウンセンターの集中化を高める</li> <li>・交通に関する広義のコストを減らす</li> <li>・グレーター・マンチェスターに対する投資家および訪問者のイメージを良くする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者</li> <li>・重要な施設へのアクセスを容易にする</li> <li>・健康的な交通の利用選択肢を高める</li> <li>・交通の安全面の改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・持続発展可能な形態により移動する割合の増加</li> <li>・空気質の改善</li> <li>・車からの二酸化炭素排出量の削減</li> <li>・反環境的影響および気候変動の緩和</li> </ul>
解決策：右記のものにより行う	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主要通路上での移動時間の信頼性の改善</li> <li>・通勤時間帯のタウンセンターへの車を利用しない移動を高める</li> <li>・効率的な貨物輸送アクセスの促進</li> <li>・公共交通利用の体験の改善</li> <li>・主要で新しい開発への持続発展可能なアクセスの提供</li> <li>・主要通路上の公共交通の早く高い能力の提供</li> <li>・インターチェンジの機会を高める</li> <li>・交通投資の金銭に見合った価値の保障</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労働、教育、保健サービス、小売、レクリエーションへの車を利用しないアクセスの提供</li> <li>・ネットワークの空間的アクセス面の改善</li> <li>・公共交通の経済的利用のしやすさの保障</li> <li>・移動の選択肢に関する認識の向上</li> <li>・徒歩および自転車への障害を減らす</li> <li>・事故の件数および激しさを減らす</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・移動に関する持続発展可能な形態での利用の促進</li> <li>・移動の必要性を減らす</li> <li>・低排出量車による吸収の促進</li> <li>・大気質の悪いエリアにおける排出量の削減</li> <li>・「重要エリア」における交通騒音の影響の削減</li> <li>・生物多様性に関する新しいインフラ整備の影響の軽減</li> </ul>

出典：GM LEP, (2014) *A Plan for Growth and Reform in Greater Manchester*, p. 37

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（石見）  
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。

## 5. おわりに

本論文のねらいは、イングランドの合同行政機構によるまちづくり（地域政策）の進め方の実態や課題について明らかにすることであった。

合同行政機構や Devolution Deals の背景や概要に関する整理からは、次の3点が明らかになった。第1は、現在、政府がイングランドへの権限委譲を都市中心の自治体間連携のしくみである合同行政機構を受け皿（担い手）として進めていること。そして、第2に、その具体的な進め方として Devolution Deals という政府と個々の地域との交渉による個別協定の締結（合意）という個別的アプローチにより権限委譲が進められていること。また、第3に、個別の協定であるので個々の Deals の内容は異なるものの、交通、ビジネス支援、継続教育、雇用支援、住宅および都市計画などの分野で権限委譲の内容に共通点が見られることなどが明らかになった。

本論文のもう1つの部分を構成するグレーター・マンチェスター合同行政機構に関する検討からは、次の3点が明らかになった。第1は、グレーター・マンチェスターの場合、1986年以來の自治体間連携の経験（任意の協議会としての AGMA）を持っていて、その延長線上で合同行政機構の設置が求められたこと。第2に、グレーター・マンチェスターの事例では他地域

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（石見）

における場合と異なり、City Deal、Growth Deal、Devolution Deal の対象区域が（グレーター・マンチェスターの全域を対象とする点で）同一であるので、これらの Deals（協定）による権限委譲を通して、インフラ整備、職業能力訓練、ビジネス支援、交通政策などの地域政策に徐々に取り組んできたこと。第3に、グレーター・マンチェスターにおいても、構成自治体間の調和を図る努力をしていること、および中央（ロンドン）に対する対抗心や経済的に豊かになりたいという思いが自治体間連携の背景にあることなどが明らかになった。

本論文では、グレーター・マンチェスターの事例においても、ビジネス支援や雇用支援（職業能力訓練を含めて）、住宅および都市計画、交通政策などの個々の政策の進捗状況の把握と分析までは踏み込むことができなかった。他地域に関する状況の把握や検討も含めて、筆者の今後の研究課題としたい。

## 注

- 1) 例えば、これまでは地理的に隣接した地域でなければ合同行政機構を設置することが認められなかったが、都市・地方自治権限委譲法により、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も認められるようになった。
- 2) バッキンガムシャー、オックスフォードシャー、ノース・ハンプトンシャーは合同行政機構の形成を提案し、政府の同意は得ているが、構成のディストリクトの同意をまだ得ていない。
- 3) 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・ヨークシャー合同行政機構では、「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。
- 4) 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が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。
- 5) Greater Manchester City Deal  
[http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221014/](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/)

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（石見）

Greater-Manchester-City-Deal.final\_0.pdf（最終アクセス日：2016年9月7日）

- 6) Greater Manchester Growth Deal  
[http://www.gov.uk/government/uploads/attachment\\_data/file/398857/15\\_Greater-Manchester\\_Growth\\_Deal.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/attachment_data/file/398857/15_Greater-Manchester_Growth_Deal.pdf)（最終アクセス日：2016年9月7日）
- 7) 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。
- 8) 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。
- 9) 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2015年度から20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 2016b p. 38）。
- 10) 英国政府の予算は、通常は年度に1回、3月に公表されるが、2015年5月7日の総選挙の結果、保守党の単独政権が誕生したため、改めて夏季予算として保守党色の強い予算を公表した。岡久慶「立法情報【イギリス】2015年度夏季予算公表」参照。  
[http://dl.ndl.jp/view/download/digidepo\\_9514873\\_po\\_02650103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=](http://dl.ndl.jp/view/download/digidepo_9514873_po_02650103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)（最終アクセス日：2016年9月7日）
- 11) 「支出見直し」とは、財務省主導で行う公共支出の見直しを意味し、今後数年間の政府省庁の支出に上限を設定する作業で、その結果を公表した文書である。毎年秋に発表する「秋季財政報告書」と「支出見直し」を統合して一つの文書として発表した。自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック（2015年12月）」  
[http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2016/01/uk\\_dec\\_2015\\_01.pdf#search=Spending+Review+and+Authumn+Statement+2015](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2016/01/uk_dec_2015_01.pdf#search=Spending+Review+and+Authumn+Statement+2015)（最終アクセス日：2016年9月7日）
- 12) Greater Manchester Devolution Deal  
<https://www.gov.uk/government/publications/devolution-to-the-greater-manchester-combined-authority-and-transition-to-a-directly-elected-mayor>（最終アクセス日：2016年9月7日）
- 13) GMCAを構成する10のディストリクトは、ボルトン、バリー、マンチェスター、オールドハム、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、ウィーガンである。
- 14) *GM Strategy* は、GMCAとLEPが合同で作成し公表した。成長と改革を2大テーマに掲げ、2020年までに持続可能な経済成長の促進と、公共サービスの提供方法の改革を実現することを目標としている。そして、そのための重点項目として次の

## 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（石見）

6点を挙げている。①市場のニーズに基づいた対象を絞った投資の提供、②グレーター・マンチェスターのタウンセンターの復興、③インフラの計画化と統合化の連携的改善、④グレーター・マンチェスターを科学や技術の最前線の場所にすること、⑤ビジネス成長の支援：国際的競争のための改善、⑥住民の自律を構築し生産性を高める公共サービスの改革。

- 15) *Growth and Reform Plan* は2014年3月に公表された。これに基づいて、グレーター・マンチェスターは政府のLocal Growth Fundから4億7,670万ポンドを確保した。つまり、この*Growth and Reform Plan*は、Growth Dealのためのグレーター・マンチェスターからの提案書と言える。*Growth and Reform Plan*でも、5つの重点項目が挙げられたが、その内容は上記のGM Growth Dealの要点と全く同じである。つまり、*Growth and Reform Plan*の要点がそのままGrowth Dealにも採用された。

## 参考文献

- Comptroller and Auditor General, (2016a) *Local Enterprise Partnerships*, London: National Audit Office.
- Comptroller and Auditor General, (2016b) *English devolution deals*, London: National Audit Office.
- Greater Manchester City Deal  
[http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal.final\\_0.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal.final_0.pdf)（最終アクセス日：2016年9月7日）
- Greater Manchester Growth Deal  
[http://www.gov.uk/government/uploads/attachment\\_data/file/398857/15\\_Greater-Manchester-Growth-Deal.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/attachment_data/file/398857/15_Greater-Manchester-Growth-Deal.pdf)（最終アクセス日：2016年9月7日）
- Heseltine (2013) *No stone unturned in pursuit of growth*, London: BIS.
- 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. (2016), *Briefing Paper: City deals*, London: House of Commons Library.

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（石見）

- 今井良幸（2011）「イギリスにおける自治体の広域化と広域連携—イングランドを中心として—」『総合政策論叢』第7号
- 岩崎忠（2014）「英国における契約による権限移譲・規制緩和～シティ・ディール（都市協定）の挑戦～」『自治総研』第425号
- 石見豊（2012）『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房
- 石見豊（2016）「イングランドの分権改革—シティ・リージョンへの権限委譲の動きを中心に—」『政経論叢』第176号、国土舘大学政経学会
- 大谷基道（2013）「グレーター・マンチェスター地域における大都市制度—広域行政体の設置と権限移譲の進展—」『欧米諸国にみる大都市制度』日本都市センター