

【研究ノート】

# 英国の地域政策の変容と展望 ——10 年間の変容をふり返り、今後を展望する——

石 見 豊

## 目 次

1. はじめに
2. 2010 年以降の地域政策の変容——LEP の果たす役割を中心に
3. レベリング・アップと地域政策
4. 労働党の対案
5. おわりに

## 1. はじめに

英国では、2010 年以降、保守党政権が続き、その保守党政権下で各種の政策が展開されてきた。その間、デイビッド・キャメロン、テリーザ・メイ、ボリス・ジョンソン、リズ・トラス、リシ・スナクという 5 人の首相（内閣）が交代した。当然、展開された政策も、首相の政治姿勢や方針を反映して、同じ保守党政権ではあるものの異なることが予想される。小論が関心を寄せる地域政策についても政権ごとの特徴があるのではないかと考えられる。キャメロン、メイ、ジョンソンの 3 代の政権は、ブレクジット（英国の EU からの離脱）が最大の政策課題であったことは共通していたが、キャメロンは緊縮財政を目指し、政府の果たす役割を縮小し、それを社会に求める「大きな社会（Big Society）」というキャッチフレーズを掲げた。また、国の行政関係の特殊法人の廃止を推進した。メイは、ブレクジットをふまえた英国の産業と地域経済の振興を目指し、「産業戦略（Industrial Strategy）」を策定した。ジョンソンは、ブレクジットの完成と共に、ブレクジット後の

英国の地域政策の変容と展望（石見）

新たな政策課題として英国内（特にイングランド内）の地域間格差の是正を目指した「レベリング・アップ（Levelling Up）」という政策を打ち出した。

小論では、このような 2010 年以降の英国における地域政策の変容について整理する。小論が特に注目するのは次の 3 つである。1 つは、2010 年以降、保守党政権下での地域政策の担い手であった地方産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership：LEP）とはどのようなしくみで、どのような特徴や課題があったのかについて整理することである。もう 1 つは、ジョンソンが提唱した「レベリング・アップ」についてである。2022 年 2 月に英国政府が公表したレベリング・アップ白書の内容を紹介・整理・検討する。また、同白書に対する評価や批判の論議も紹介・整理・検討し、レベリング・アップ政策の特徴と課題を整理する。最後に 3 つ目として、野党である労働党が発表した地域経済の活性化に関する報告書を紹介・整理し、政府のレベリング・アップ白書とのちがいを検討し、今後の英国における地域政策の展望についても考える。

## 2. 2010 年以降の地域政策の変容——LEP の果たす役割を中心に<sup>1)</sup>

### (1) LEP とは

イングランドでは、2010 年に地域経済の振興をねらいとした地方産業パートナーシップ（LEP）が設置された。これは、地方自治体と民間セクター（企業など）の代表者で構成するパートナーシップ型のしくみで、複数の地方自治体（カウンティやディストリクト、ユニタリー・オーソリティ）で 1 つの LEP を構成する事例が多い。本章では、この LEP を対象にして、①まず、LEP とは何かについて概観する。その設置の背景・経緯をふり返り、LEP の持つ特徴について整理する。②次に、LEP の抱える課題について整理する。いくつかの機関が発表した LEP に対する報告書を基に、LEP がどのような課題を抱えているのかについて検討する。

ここでは、LEP の特徴について明らかにするため、まず、LEP が創設さ

れた背景・経緯について整理する。2010年5月に誕生した保守党と自由民主党による連立政権は、国家財政の厳しい状況をふまえて、公共支出の削減方針を打ち出した。ジョージ・オズボーン財務大臣が同年5月24日に発表した公共支出削減計画では、省庁職員の採用凍結、国の外郭団体の廃止、国から地方自治体に交付される政府補助金の削減などの方針が示された<sup>2)</sup>（自治体国際化協会ロンドン事務所編 2010 p. 7）。国の外郭団体の廃止については、翌日（5月25日）の「クイーンズ・スピーチ（女王による施政方針演説）」でも取り上げられ、「公的団体法案（Public Bodies Bill）」を制定し、複数の外郭団体を廃止する方針が確認された。そして、この「クイーンズ・スピーチ」において、具体的に廃止される国の外郭団体として、地域開発公社（Regional Development Agencies：RDA）が挙げられ、それに代わるものとして、「地方産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships：LEP）」を設置する案についても示された<sup>3)</sup>。

RDAは、イングランドの地域開発（投資、雇用の促進、技能開発など）を推進する国の外郭団体で、ロンドンを含めてイングランドの9か所に設置されていた（1999年にブレア労働党政権により設置された）。通称「クワンゴ（Quasi-Non-Government Organisation）」と呼ばれる非省庁型公的機関（Non-Departmental Public Bodies：NDPB）の1つであり（Hood 1982 pp. 59-66）、民主的統制の手が届かない官僚主義的な組織であるという声や（Harding 1999）、金のかかるしくみで効率性が悪いという批判もあった<sup>4)</sup>。

一方、RDAに代わって設置されることになったLEPは、金をかけないしくみであった。RDAには3000人の職員がいたが、LEPの事務職員は、LEPを構成するパートナー組織（地方自治体や民間企業など）からの派遣（出向）に頼っている<sup>5)</sup>。また、LEPの意思決定を行う理事会（board）のメンバーも、地方自治体と民間企業などの地元関係者により構成されている<sup>6)</sup>。そして、LEPの事務所も、LEPの対象エリアの中の中心的な自治体の建物内などに置かれている。

LEPの対象エリアは、リージョン単位に設置されていたRDAに比べて、

英国の地域政策の変容と展望（石見）

より狭域のサブ・リージョン単位に設置された。ただし、サブ・リージョンの意味は一樣ではない。カウンティを意味する場合もあるし、リージョンとほとんど変わらない場合もある。例えば、カンブリアの LEP は、ノース・ウェスト・リージョンの大部分をカバーしている。RDA が行政上のリージョンに基づいていたのに対して、LEP では、実際の機能上の経済区域を反映させることに「サブ・リージョン」のねらいがあった（HM Government 2010 p. 13）。

政府は、LEP の設置を呼びかけ、それに応じて 62 の申請があった。2010 年 10 月に発表された政府の白書『地方の成長（Local Growth）』の中で、24 の LEP が承認され<sup>7)</sup>、その後さらに、15 が承認された。ちなみに、LEP を承認する際には、①ビジネスからの支援、②適切な経済的領域との適合、③地方自治体の支援、④どのような価値を付加でき、野心的な計画を持っているかなどの 4 つの基準により評価された（Ward 2019 p. 5）。

ちなみに、上記の白書（『地方の成長』）では、LEP が果たすべき役割が列挙された（図表 1 参照）。ただし、RDA が果たした機能のすべてが LEP に移譲されたわけではなかった。例えば、RDA が果たした機能のうち、対内投資、イノベーション、財政へのアクセスなどは、LEP ではなく中央政府により担われることになった（Ward 2019 p. 6）。

次に、LEP の財源について見る。LEP の財源としては次の 4 つのものがあつた。第 1 は、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）から配分される財源であつた。まず、LEP Capacity Fund が 400 万ポンド、LEP Start-Up Fund が 500 万ポンド（一度限り）支給された。その後、理事会の運営などに関する援助として、各 LEP は 2013 年度と 2014 年度に 25 万ポンドをそれぞれ（規模に関係なく同額を）受け取った。第 2 は、特定の計算式を用いて各 LEP が異なる額を受け取るものであり、Growing Places Funds（GPF）がそれであつた。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た。2012 年度では、総額で 7 億 3000 万ポンドがコミュニティ・地方自

図表 1 地方産業パートナーシップの機能

・ 交通インフラを含む重要な投資の優先順位を定めるため政府と協力し、事業の提供を支援もしくは調整すること。
・ 地域成長基金への応募を調整し、もしくは直接入札を行うこと。
・ 合同参加を通じて、成長の高いビジネスを支援し、新しい成長のハブを運営する共同事業体を支援すること。
・ 国の開発計画政策において地域を代表し、ビジネスが戦略的な計画申請の開発や検討に関わることを保障すること。
・ 地方におけるビジネスの規制のされ方に関する変化を先導すること。
・ 住宅を戦略的に提供すること。それを支援する財源を貯え、整理することを含む。
・ 地方の仕事のない人々に仕事を世話するため、地方の雇用主やジョブセンター・プラス、職業訓練の提供者と協力すること。
・ 民間セクターからの財源の入手方法を調整すること。
・ 再生エネルギーやグリーン・ニューディールに関する財政的または非財政的刺激を開発する機会を探索すること。
・ デジタル・インフラのようなその他の国家的優先政策の提供に関与すること。

出典：HM Government 2010 p.13

治省と交通省により配分された。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への認定を通じて配分された<sup>8)</sup>。第4は、厳しい競争を通じて配分されるもので、Regional Growth Fund (RGF) がそれであった。2011～2015年の間に総額で24億ポンドが配分された(Pike 2015 pp.197-198)。

ここまで、LEPが設置された背景・経緯、LEPの前身のRDAとLEPとのちがい、LEPの対象エリア、LEPの機能や財源などについて概観した。LEPは、緊縮財政政策を掲げる連立政権の下でできるだけ金をかけずに地域開発や地域経済振興を行うしくみとして導入されたものであった。そのねらいは、独自の事務所や職員を抱えない簡素なしくみに示されていた。また、RDAが設けられていた「リージョン」という単位が、行政上のもので、実際の経済的な機能（社会経済の活動や交流）を反映した「サブ・リージョ

英国の地域政策の変容と展望（石見）

ン」単位で再編されたことも大きな特徴であった。

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。ただし、上記の緊縮財政政策の影響もあり、2011 年度に比べて、2014 年度の国から地方自治体への財源の交付額は、約 4 分の 1 に減っている（Ayres and Pearce 2013 p. 802）。ただし、LEP も単に節約するだけで効果のないしくみでは意味がない。

ホワイトホール（中央省庁）の官僚たちの中には、LEP は単なる「おしゃべりの場（talking shops）」にすぎず、地方の問題への解決能力には疑問があるという見方をする者もいる（Deas et al. 2013 p. 810）。また、RDA に比べて LEP の予算規模が小さいため、地元企業（特に中小企業）の中には、LEP の存在を知らなかったり、LEP の活動に不安を抱く企業がある<sup>9)</sup>（James and Guile 2014 p. 190）。このような声をふまえると、LEP は、エリア内の多様な公的および民間セクターの組織間の連携を推進・促進するという役割を十分に果たしていないことになる。

## （2）LEP をめぐる評価

上記でも、LEP は、規模や地域に与える影響力の小ささ、認知度の低さ、地域内の組織間の連携能力などにおいて課題を抱えていることを示した。この点を本格的に指摘し、LEP 改革の契機となったのが、2012 年に保守党のヘーゼルタイン元首相が発表した報告書 *No Stone Unturned in Pursuit of Growth* であった。同報告書では、英国が今日直面する経済的挑戦を直視し、官民および中央地方間の責任分担を再検討する必要性を指摘した（Heseltine 2012 p. 7）。地方主義（localism）という項目の中で次の点について指摘した。

- ・ 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、省庁間での垣根をなくすこと。
- ・ 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り、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 LEP にそれぞれ 25 万ポンドの財源を配分すべきである。LEP 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（1 層制自治体）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（連合）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）。

このヘーゼルタインの報告書による提案を、政府が政策として実現したのが、Local Growth Fund と Local Growth Deals である。LEP の財源は、2011 年度から 2014 年度までは、上記のように、Regional Growth Fund、Growing Places Fund、Enterprise Zone Grant funding などが用いられてきた。ヘーゼルタインが、このように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とが契機となり、2013 年 7 月の支出見直し（spending review）により、一本化されたものとして、Local Growth Fund の導入が発表された。

また、Local Growth Fund は、Local Growth Deals の交渉を通じて LEP に配分されることも明らかにした。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 2 および 3 参照）。

ヘーゼルタインの報告書以外にも、多くの機関が、LEP の課題・問題点を挙げ、改善の必要性について指摘してきた。例えば、庶民院のビジネス・刷新・技能委員会は、すでに 2010 年 12 月に LEP に関する報告書（*The New Local Enterprise Partnerships: An Initial Assessment*）を発表した（House of Commons 2010-11）。同報告書では、LEP が RDA に比べて、地方経済の必要性により焦点を当て、自治体と地方ビジネスの間の調整を改善する必要があることを指摘している。ただし、それらの LEP が直面する課題に対して、LEP の予算が限られていること（スコットランドやウェールズの匹敵する組織に比べて）、LEP を構成するパートナー組織間の連携と競

図表 2 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：National Audit Office 2016a p. 18

争の適切なバランスを見つけないかもしれないことなどのジレンマを抱えていることも指摘した。

ビジネス・刷新・技能委員会は、2012年9月にLEPについて再び取り上げた（*Local Enterprise Partnerships Ninth Report of the Session 2012-13*）。この時の報告書（House of Commons 2012-13）では、LEPの運営のあり方について、LEPへの財源が目標に合致するように配分されるべきであり、また、中央政府の関与は削減されるべきであり、少額の財源も長期的な経済成長の目標に合致するように配分されるべきであることなどが指摘された（Ward 2019 pp. 15-16）。

また、会計検査院（National Audit Office）は、2013年12月にコミュニティ・地方自治省やビジネス・刷新・技能省などが、効果的に経済成長を支援し得ているかを評価する報告書（*Funding and structure for local economic growth*）を発表した。その中で、17のLEPは機能的な経済エリアを代表できているが、16のLEPはもっともらしく見え、4のLEPは弱く、2は評価できる情報がないとした。このような評価結果から、LEPは、費用に見合う価値を提供できているとは言えないと結論づけた。リーダーシップやメン



図表3 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

註

1. 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 予算のうちの部分である。
  2. 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。
  3. 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：National Audit Office 2016a pp. 22-23 を基に作成

パーシップなどを変更する面での弱さが懸念材料であるとも指摘した（National Audit Office 2013）。

2016 年 3 月に、会計検査院は、Local Growth Deals の評価に関する報告書（*Local Enterprise Partnerships*）を発表した（National Audit Office 2016a）。

英国の地域政策の変容と展望（石見）

その中で、コミュニティ・地方自治省が Growth Deals の目標を十分に設定できていなかったため、経済成長に対する LEP の貢献を評価することは難しく、Local Growth Fund を交付された当該年度中に支出しなければならないという縛り（圧力）が、長期的な経済開発向けのプロジェクトに LEP が支出しないという問題を引き起こしていると指摘した。また、LEP は、Growth Deals のプロジェクトを提供するのに必要な財源を持っていないとも指摘した<sup>10)</sup>（Ward 2019 pp. 16-17）。

これらの報告書による LEP への評価は、個々の LEP の運営に問題があるというより、LEP の制度的枠組み（LEP の財源の少なさや、中央省庁の LEP への支援のあり方など）に問題があることを指摘してきたと整理することができる。

ハーゼルタインの報告書を契機に、政府も LEP の支援策に対する改善に着手したが（Growth Deals を通じた Local Growth Fund の交付、つまり財政支援の強化）、上記の会計検査院の報告書が示すように、政府の LEP 支援のあり方にはまだ課題があると言える。

金のかからない簡素なしくみとして設置された LEP であるが、地域内の多様な公的および民間セクターの組織間の連携を促進するという LEP 設置の目的と照らし合わせると、まだ改善の余地が残されているように見える。そして、その点（LEP をめぐる改善の必要性）は、政府が策定した『産業戦略（Industrial Strategy）』との関連で再び問題になった。そこで、次に、『産業戦略』とは何か、そして、その『産業戦略』との関連で、どのように LEP が改善されることになったのかという点について検討することにする。

### （3）地方産業戦略と LEP の抱える課題

政府が 2017 年に策定した『産業戦略—未来に向けた英国の産業戦略（Industrial Strategy）』は、ブレクジット（英国の EU からの離脱）を控えて、これから英国の産業をどのように発展させていくかについて政府としてのビジョンを示した文書である<sup>11)</sup>。当時のテリーザ・メイ首相は、「英国は欧州

連合を離脱しますが、これまでと変わらず、世界中の優れた人材を歓迎し、あらゆる市場とつながり、多くの国々からの投資を積極的に推進していきます」とまえがきで述べた。

産業戦略では、「生産性の柱」として、アイデア、人材、インフラ、ビジネス環境、地域社会の5つが挙げられた。また、英国をこれからの産業先進国にする Grand Challenges として、AI およびデータ経済、クリーンな成長、将来のモビリティ、高齢化社会の4つを挙げた。具体的には、主要政策として、アイデアの項目では、イノベーションの価値の獲得のため、Industrial Strategy Challenge Fund を新設し、総額7億2500万ポンドのプログラムを実施することや、人材の項目では、STEM（科学・技術・工学・数学）分野のスキル不足を解消すべく、数学、デジタル教育、テクニカル教育に4億600万ポンドの追加投資を実施することなどが盛り込まれた。

小論の関心に最も関連するのは、5つの柱のうち「地域社会」の項目である。国の経済の成長のためには、各地域が果たすべき役割を果たし、そのためには、権限委譲や地域リーダーとの連携の必要性について認めている。そして、具体的には、「地方産業戦略（Local Industrial Strategies）」を策定し、LEP や公選首長を有する合同行政機構を通じた地域リーダーシップの強化を目指すとしている。

地方産業戦略については、政府が地域社会とともに地域レベルで策定し、政府が承認する産業戦略であると説明している。この戦略では、スキルの改善、イノベーションの拡大、インフラ拡充、企業の成長にとっての優先課題の特定を図るとともに、全国的な政策の下での支出の手引きになると、ねらいを述べている。

具体的なプログラムとしては、都市圏の交通網を改善し、生産性を向上するため、Transforming Cities 基金を創設し、17億ポンドを投入することや、要支援分野の教師を対象とする専門能力開発（Teacher Development Premium）に4200万ポンドを投入することなどが挙げられている。

LEP および公選首長を有する合同行政機構が、地方産業戦略を策定する

英国の地域政策の変容と展望（石見）

ことが義務づけられた。LEP が地方産業戦略の策定主体になったことにより、再び、LEP の抱える課題が問題になり、その改善について検討されることになった。

政府の LEP 改革に関する取り組みとしては、まず、2017 年に住宅・コミュニティ・地方自治省の Mary Ney（non-Executive Director）の名による報告書（*Review of Local Enterprise Partnerships Governance and Transparency*）が発表され、それに基づいて、2018 年に白書『地方産業パートナーシップの強化（*Strengthened Local Enterprise Partnerships*）』が発表された。

同報告書では、LEP の役割や責任、リーダーシップや組織的な能力、説明責任や業績、地理上のエリアなどについて検討し、改善策を示した。その中で、特に重要と考えられる、リーダーシップおよび組織的な能力、地理上のエリアの 2 点に関する内容について整理して紹介する。

まず、リーダーシップおよび組織的な能力については、政府と LEP との定期的な対話の必要性を認め、それには首相と LEP の代表で構成される会合（隔年開催）や、中央各省の上級官僚と LEP 関係者との省庁横断的な対話の機会などが含まれるとしている。そして、地方産業戦略を策定するために、2018 年度から 2019 年度の間に、2000 万ポンドの財源を提供する用意があるとしている（HM Government 2018 pp. 15-18）。

次に、地理上のエリアについては、現在、一部の LEP で見られる管轄エリアの重複（複数の LEP に属している自治体）を取り除くことを求めている。2019 年 9 月末までに改善案の提出を求め、さらに、将来の財源の提供はその成否に左右されるとも述べている（HM Government 2018 pp. 22-23）。

また、同報告書を分析した Marlow によれば、政府は、2017 年のサウス・イースト・ミッドランド LEP とノースハンプトン・エンタープライズ・パートナーシップの合併を成功例として評価していると述べている。この合併により、対象エリアの人口は 500 万人に拡大され、経済規模（GVA：総付加価値）も 500 億ポンド以上になったとしている。それに対して、19 の LEP

は、上記の合併されたサウス・イースト・ミッドランド LEP の半分以下の経済規模しかない（GVA で見ると、250 億ポンド未満）。そして、その内の 9 つには、境界線の重複が見られるか、1 つの合同行政機構が複数の LEP に分かれている状況が見られる。管轄エリアの重複をなくし、LEP と合同行政機構の管轄エリアを統一し、LEP の経済規模を拡大することが政府のねらいであると言える（Marlow 2019 pp. 142-143）。

ここまで、LEP の抱える課題や、それに対する改善策の提案などについて見てきた。LEP については、設置当初から、政府の LEP 支援のあり方などについての課題が指摘され（ヘーゼルタインやビジネス・刷新・技能委員会、会計検査院などの報告書）、部分的な改善が図られてきたが（Growth Deals、Local Growth Fund を通じた財政支援の強化）、LEP が地域産業戦略の策定主体になることにより、LEP 自体にも運営面の改善（規模や管轄エリアの再編）が求められた状況などについて整理してきた。

政府は、LEP には、実態的で機能的な経済エリアを設置当初から求めてきた。LEP の規模に大小の差が見られ、管轄エリアに重複が見られるのも、そうした実態的で機能的な経済エリアを反映した結果であり、個々の地域の特性とすることもできる。その意味では、産業戦略の策定を契機とした政府の LEP への規模拡大の要求は、従来の LEP への政府方針（地域性、自発性の重視）からの転換と捉えられる。

### 3. レベリング・アップと地域政策

#### (1) レベリング・アップとは

本節では、近年の英国における地域政策の中でも中心的な存在となっている「レベリング・アップ」という政策的な概念・動きについて整理する。まず、この「レベリング・アップ」という言葉はどのようにして登場したのかを振り返る。「レベリング・アップ」の語が登場したのは、2019 年の総選挙に際して保守党が発表したマニフェストにおいてであった。同マニフェスト

英国の地域政策の変容と展望（石見）

では、「ブレクジットの完了」と共に、「レベリング・アップ」の語が見られた。つまり、「ブレクジット（英国の EU からの離脱）」を完成に導くと共に、「英国のあらゆる地域をレベリング・アップする」ことが公約として掲げられた。「レベリング・アップ」とは聞きなれない言葉であるが、経済的な衰退に悩む地域と、繁栄するロンドンや南東地域との差を縮めることを意味している。英国は長年、地域間格差の問題を抱えてきた。イングランド内での南北格差も問題であるが、スコットランドとの間にも格差がある。イングランド北部と同様に、スコットランドについても、イングランド南部（ロンドンや南東地域）と比較して、経済や教育、生活の質が低い。こうした地域間格差がブレクジットにも影響を与え（衰退地域では離脱賛成票が多かった）、国の分断を生んできた。そこで、衰退地域の底上げを図り、全体としての平準化を進め、国家としての統合と安定化を図るというねらいが「レベリング・アップ」にはあったと言える。

レベリング・アップについては、その後徐々に、政府による構想の実態が示されてきたが（2021 年 3 月に英国政府が発表した「Build Back Better」など）、体系的な形で示されたのは、2022 年 2 月に発表された白書『レベリング・アップ』（以下、白書と略す）においてであった。同白書は、当初は 2021 年中の発表が目指されていたが、コロナ禍による作業の遅れもあり 2022 年に発表が延期された（自治体国際化協会ロンドン事務所編 2021）。

白書では、まずレベリング・アップとは「すべての人に活躍の場を与えることで、世界中の人々がより長く充実した生活を送り、生活水準とウェルビーイングの持続的な上昇の恩恵を受けること。そのためには、英国の特徴である地理的な不平等を解消する必要がある。（中略）国全体の成長を促し、民間部門の力を引き出して、すべての人に雇用と機会を創出する必要がある」としている。続いて白書では、地域間格差の原因であり、格差を縮めるための鍵となるものとして、6つの資本を挙げている。

さらに白書は、レベリング・アップを進めるための新しい政策体制として、次の5つの柱を挙げている。① 10 年間を目途とする中期的な目標とし

図表 4 レベリング・アップ白書が掲げる 6 つの資本

物理的資本	インフラ、機械、住宅
人的資本	労働力の技能、健康、経験
無形資本	革新、アイデア、特許
金融資本	企業の資金調達を支える資源
社会関係資本	コミュニティの強さ、人間関係、信頼
制度的資本	地域のリーダーシップ、潜在能力（capacity）、能力（capability）

て 12 のミッションを挙げている。②地方成長に関する財源配分の流れを単純化すると共に、2030 年までに 2 万 2000 人の公務員をロンドンから地方に移転させることを挙げている<sup>12)</sup>。③イングランドおよびスコットランド、ウェールズ、北アイルランドなどへの権限委譲、ノーザン・パワーハウス、ミッドランド・エンジンなどの地域的しくみへの支援を挙げている。④地域における意思決定を改善するため、データと評価へのアプローチの変革を挙げている。⑤レベリング・アップの任務を監督する新しい体制の構築（外部の諮問委員会の設置）を挙げている。どのようにレベリング・アップするかが問題であるが、それは下記の 12 のミッションで具体的に示されている。

小論は、このレベリング・アップを進めるためにどのような地域における政治・行政上のしくみを用いるのかという点について関心を持っている。この点について応えているのはミッション 12 である。2030 年までに希望するイングランドのすべての地域が最高レベルの内容を持つデボリューション・ディール（Devolution Deal）を締結することを挙げている。そして、その動きを牽引する先駆的な担い手として、公選首長を有するウェスト・ミッドランドおよびグレーター・マンチェスターの 2 つの合同行政機構の名を挙げている。また、新しくカウンティ・ディール（County Deal）を締結する 9 つの地域があるとしている<sup>13)</sup>。

これらの地域の権限委譲については、白書本編の権限委譲の枠組みでさらに詳細に記されているので、そちらの内容についても整理する。白書では、

図表5 レベリング・アップ白書における12のミッション

特に民間部門の成長が遅れている地域において、民間部門を成長させ、生産性・賃金・雇用・生活水準を向上させる。	
賃金・雇用・生産性	2030年までに、賃金・雇用・生産性を英国のすべての地域で上昇させる。その中には、国際的な競争力のある都市も含む。そして、上位の業績の地域と他の地域との間の格差を縮める。
研究・開発	2030年までに、グレーター・サウスイースト地域以外の研究・開発への国内公共投資を少なくとも40%増加する。歳出見直し期間には少なくとも3分の1以上増加する。この追加的な政府財源により、イノベーションと生産性の向上を促進するため、長期的には最低2倍の民間部門からの投資を呼び込むことを求める。
地方公共交通	2030年までに、全国の地方公共交通の接続をロンドンの水準にかなり近づけ、サービスを改善し、料金やチケットを簡素化・統合化する。
デジタルの接続	2030年までに、英国は全国でギガビット対応のブロードバンドおよび4Gの受信範囲を有するようにする。さらに、人口の大多数は5Gを有するようにする。
特に、最も脆弱な地域において、公共サービスの機会を広げ、改善する。	
教育	2030年までに、読み・書き・算数で期待される水準に達する小学生の数を大幅に増加させる。イングランドでは、90%の子どもがこの期待水準を達成し、最も成績の悪い地域でも、期待水準を満たす子どもの割合を3分の1以上に増加させる。
技能	2030年までに、質の高い技能訓練を修了した人の割合を、英国のすべての地域で大幅に増加させる。イングランドでは、年間20万人の質の高い技能訓練修了者がこの動きを牽引し、最も低い技能の地域でも8万人以上がコースを修了するように促す。
健康	2030年までに、健康寿命予測（HLE）の最長地域と最短地域との間の格差を縮め、2035年までに、HLEを5年延ばす。
ウェルビーイング	2030年までに、ウェルビーイング（国民の幸福、福利の状況）を英国のすべての地域で改善し、業績の上位とそれ以外の地域の格差を縮める。
コミュニティ、地方への誇り、帰属意識を、特にそれらが失われた地域で回復する。	
場所への誇り	2030年までに、人々が住む町の中心部への満足度や、地方文化およびコミュニティへの参加などの、場所に対する誇りを英国のすべての地域で高め、これらの上位とそれ以外の地域の格差を縮める。
住宅	2030年までに、すべての地域で初めて住宅を購入する人の数を増やし、賃貸住宅の借り手が住宅所有へ向けた安心した道筋を持てるようにする。そして、政府は、質の低い賃貸住宅の数を50%減少することを計画している。業績の最も低い地域で最大の改善をねらっている。
犯罪	2030年までに、殺人や重大な暴力、近隣犯罪について、最悪の地域に焦点をあてることにより減らす。
特に地方の媒介機能が不足している場所において、地方のリーダーやコミュニティに権限を付与する。	
地方のリーダーシップ	2030年までに、希望するイングランドのすべての部分が、最高レベルの権限委譲や、簡素化され長期的な財源のしくみを可能にするデボリューション・ディール（権限委譲協定）を結ぶ。

註

1. 政府は民間の賃貸住宅市場（特に低所得者層）への影響について検討する。詳細は適正な住宅水準（the Decent Homes Standard）に関する報告書の中で明らかにされる。

出典：HM Government 2022a pp. 6-7



推奨される権限委譲のモデルとして、直接公選型のリーダーを有する明確に定義された経済的な地形の範囲であることを挙げている。それは明確な権限や強力な説明責任、変革を起こす結集力を持つからである。このような基本的な考え方に基づいて、白書ではイングランドにおけるさらなるデボリューション・ディールを導く新しい権限委譲の枠組みを支える次のような4つの原則を挙げている。①効果的なリーダーシップ、②実用的で機能的な地理的範囲、③柔軟性、④適切な説明責任の4つである。第1の効果的なリーダーシップは、公選首長を有することを指しているが、公選首長を持たない地域に関しては後述のような低い程度の権限委譲が予定されていることも示唆している。第2の実用的で機能的な地理的範囲とは、最低50万人ぐらいの人口を有するエリアである。第4の適切な説明責任に関して、デボリューション・ディールのための説明責任のしくみは、一般的な地方自治の説明責任の枠組みに合致するとしている。

白書はこのような4つの原則を挙げた上で、権限委譲の枠組みを掲げている。この枠組みでは、次表のような権限や機能の類型を示しているが、これはあくまでも指標であって権限委譲される最低限のものを示すものではない。権限委譲される権限や機能については、個々の交渉や、地方からの画期的な提案（保健や社会福祉の政策効果に関する改善の提案など）によるものであるとしている。枠組みでは、権限委譲の類型を3つのレベルに分けている。レベル1は、機能的な経済圏（functional economic areas：FEAs）もしくはカウンティに属する地方自治体が協力するもので、合同委員会（a joint committee）などのしくみを通じたタイプである。レベル2は、同じく機能的な経済圏もしくはカウンティのエリアを対象とし、単一の制度もしくはカウンティにより率いられているが、公選の首長を持たないタイプである。レベル3は、対象エリアなどについてはレベル2と同じであるが、公選の首長を有するタイプである。

白書は、上記の枠組みに関して次のような補足説明を加えている。まず、地方自治体のリーダーが、英国鉄道（Great British Railways）やホームイン

図表 6 レベリング・アップ白書における権限委譲の枠組み

機能	その詳細	L1	L2	L3
サービス提供における戦略的役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自然再生戦略など、1つ以上の地方自治体が戦略レベルに参加することにより政府の機能が最善に提供される拠点としての役割</li> <li>・戦略レベルでサービスを蓄積する機会</li> <li>・気候変動や英国のネット・ゼロ目標に関する行動を提供するため画期的な地方の提案を採用する機会</li> </ul>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>
地方のビジネスの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戦略的にビジネスの声を代表するような LEP の機能</li> </ul>		<div>✓</div>	<div>✓</div>
持続発展可能な交通に関する地方の統制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方交通計画などの地方交通機能に関する適切な統制</li> <li>・重要なルートやネットワークの設定*</li> <li>・各種のサービスや駅などの地方の鉄道が提供するものも含めて英国鉄道との新しい鉄道に関するパートナーシップに関する重要な（優先的）政策</li> <li>・バスの営業権に関わる権能</li> <li>・現行の中核的地方交通の財源を地方道路の維持や小規模なものを複数年にわたる統合されたしくみにアップグレードするための整理</li> </ul>		<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>
投資支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戦略レベルにおける英国共存繁栄基金の計画と提供</li> <li>・長期的な投資基金を年ごとに配分することへの合意</li> </ul>		<div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div>
労働市場が求める技能の成人への提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成人教育機能および中核的な成人教育予算の権限委譲</li> <li>・地方技能改善計画の導入</li> <li>・将来結びれる雇用プログラムを設計・提供する役割</li> </ul>		<div>✓</div> <div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>
インフラに関する意思決定の地方レベルでの統制権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長開発公社を設置する権能（中心となる地方計画機関の同意により）</li> <li>・地方主導のブラウンフィールド基金の権限委譲</li> <li>・アフォーダブル住宅プログラムおよびブラウンフィールド基金に関するホームイングランドとの戦略的連携</li> <li>・ホームイングランドによる強制収用権（共に実施）</li> </ul>		<div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>
市民の安全および健康の維持	<ul style="list-style-type: none"> <li>・管轄地域が一致する警察・犯罪コミッショナー（PCC）の機能への市長の統制<sup>△</sup></li> <li>・地方のレジリエンスにおける明確に定義された役割*</li> <li>・望まれた所では、市民の健康改善のための責任を公選首長を有する合同行政機構に提供する（地方自治体と共に）</li> </ul>		<div>✓</div>	<div>✓</div> <div>✓</div> <div>✓</div>
住民および企業に対する財政上の地方政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンスル・タックスに市長がプリセプトを導入する権能*</li> <li>・ビジネス・レイトを上乗せする権能（投票での結果に基づいて追加する）</li> </ul>			<div>✓</div> <div>✓</div>

註

\* 合同行政機構にのみ適用される機能

<sup>△</sup> 公選首長を有する合同行政機構にのみ現在適用される機能

出典：HM Government 2022b p. 140

グラント、労働・年金省のような重要な公的部門の機関と連携することの重要性について指摘している。また、合同行政機構は、2009年ビジネス・レイイト追加法や2011年地方主義法によってもビジネス・レイイトを上げる権限を有しているが、それらの法の下では地方自治体のリーダーの権限は制限されていた。2023年4月に予定されているこれらのしくみに対する見直し（再評価）を経て、合同行政機構はビジネス・レイイトを通じた財政自主権を高めることができることとしている。その上で、企業と労働力との結びつき、暮らし・働き・旅する場所の形成、市民の安全と健康の維持、地方自治の再編、地方のリーダーおよび地方自治部門の支援などの項目に分けて説明を加えている。それらの説明の中で、特に重要と思われる部分について挙げてみる。

企業と労働力との結びつきの項目では、熟練の労働力を企業や住民に与えるために、権限委譲の枠組み（レベル2および3）が提供するものとしては成人教育予算（Adult Education Budget：AEB）であるとしている。また、この予算を持つエリアは、雇用主が主導する地方技能改善計画でも役割を果たすことが期待されるとしている。暮らし・働き・旅する場所の形成の項目では、簡潔な運賃、より系統立ちより良く統合されたサービスとしてロンドン型の交通システムの利点に触れている。また、アフォードブル（入手可能な低価格の）住宅の建設と地域再生に関して、ホームイングランドと地方自治体および首長が連携することの重要性を強調し、その成功例としてグレーター・マンチェスターを挙げている。

地方自治の再編については、国（政府）がトップダウン的に進めるものではなく、広範な地元の支持のある所から地方主導で行なわれるべきであり、また、地方自治の再編は必ずしもデボリューション・ディールの要件ではないとしている。

## **(2) 英国の地域政策の流れの中でのレベリング・アップの位置づけ**

このレベリング・アップという政策は、英国の地域政策をめぐるこれまで

英国の地域政策の変容と展望（石見）

の流れの中でどのような位置を占めるものなのか。次にその点について考えてみたい。英国の地域政策は1920年代に始まった。産業が衰退している地域の労働者に技能を再教育し、成長・発展が期待される産業や土地に労働者を送り込む労働者移転政策として始まった。しかしながら、この労働者移転政策の失敗<sup>14)</sup>が明らかになるにつれ、失業率の高い衰退地域と人口集中やスラム問題を抱える過密地域の両方の問題を本格的に検討する「産業人口の分布に関する王立委員会」（委員長の名前を冠してバーロー委員会と呼ばれた）が1937年に設置された。バーロー委員会が政府に提出した報告書（バーロー報告）は第2次大戦のために一時棚上げされたが、その提案内容は1947年都市農村計画法によって実現した。同法では、過密地域での新たな開発を抑制するため、計画を通じた開発規制が導入された。その後、1970年代頃までの英国の地域政策は、産業の衰退地域などの援助対象地域を指定して補助金などを援助する政策<sup>15)</sup>と、工業および事務所の開設に関する立地規制が政策の2本柱であった。

このような衰退地域への援助と過密地域への開発規制を主とした地域政策に変化が見られるようになるのは、1979年のサッチャー政権の誕生以降である。サッチャー政権の登場以前の地域政策ではどちらかと言えば、衰退地域の振興（地方の振興・活性化）にウエイトが置かれていた。それが、都市（特に大都市の周縁部）の再生を対象にした政策に転換された。その背景には、技術革新の遅れや非効率な企業経営が英国経済の停滞を招き、それが大都市の周縁部に集中し、大都市周縁部からの企業や人口の流出、雇用の減少、失業者や貧困層の増大、移民によるスラムの形成、犯罪の増加などの問題を招いていた。これらの問題は、インナーシティ問題と呼ばれた。インナーシティ問題への政府の認識は、サッチャー政権の誕生前の1977年の白書「インナーシティの政策」でも示されていたが<sup>16)</sup>、サッチャー政権がインナーシティ問題解決のためのしくみとして導入したのが都市開発公社である。都市開発公社は、国の直轄機関であり、サッチャーの自治体不信に根差した集権的なアプローチによるものであった。

この都市中心の地域政策のアプローチからの転換は、1997年に誕生したブレア政権によりもたらされた。ブレアは、地域（リージョン）を単位として、その地域経済の振興を目指した地域政策を展開した。その担い手として導入されたのが、地域開発公社（Regional Development Agency：RDA）であった。RDAについては、前章でLEPとのちがいとして紹介したように、国の特殊法人であり、民主的統制や地方の声が反映されにくい官僚主義的で金のかかるしくみでもあった。また、RDAは集権的なアプローチという点では、都市開発公社と共通していたとも言える。

さらに地域政策に変化が見られたのは、前章で扱った2010年のキャメロン政権の誕生によってであった。前章で述べたようにキャメロン政権は緊縮財政を目指し、政府の果たす役割を縮小し、国の外郭団体などを廃止した。RDAの廃止と、地元企業に依存したより金のかからないしくみであるLEPの設置も、そのような政策傾向の一環と言える。もう1つ、キャメロン政権が推進したのは、活力ある都市を中心に、その都市周辺の自治体が連携するしくみの導入であった。これは、合同行政機構<sup>17)</sup>と呼ばれ、さらにその合同行政機構の長を圏域（合同行政機構を構成する自治体）の住民が公選する公選首長制<sup>18)</sup>の導入も推進した。LEPは実態的な社会・経済エリア（通勤・通学などでの地域的な交流を反映した）をふまえたものであり、合同行政機構はグレーター・ロンドンに匹敵する都市圏の創出をねらっていた。LEPの対象エリアと合同行政機構の圏域が重なっている地域もあるが、異なる（重なっていない）地域もあった。ただし、いずれにせよ言えることは、これまでの地域政策のように地方や都市、地域（リージョン）を対象にしたものではなく、都市圏を対象にしたものであるということである。レベリング・アップの政策も、この都市圏にウエイトを置いた政策傾向の中においてであった。地域政策とは地域間の経済的不均衡をなくし、国家全体の均衡ある発展を目指したものであるという前提に立てば、いつの時代の地域政策もウエイトの置き方のちがい（地方、都市、地域、都市圏など）はあるものの、地域間格差の是正を目指したものであることは共通しているとも言え

英国の地域政策の変容と展望（石見）

る。それでもやはり、レベリング・アップ政策は、これまではなかなか解決されなかった英国の地域間格差の問題を真正面から捉え直した提案であり、挑戦でもあるという評価ができると言える。

### (3) レベリング・アップをめぐる論議

ここでは、研究者などによる政府のレベリング・アップ政策をめぐる諸論議について紹介する。パトリック・ダイヤモンドなどにより *Political Quarterly* 誌に掲載された論文では、次の点を指摘した。まず、過去の保守・労働両政府による地域政策では、地域の不均衡の解消に効果がなかったことをレベリング・アップ白書が率直に認めたこと、そして、これまで展開されてきた地域政策はアドホック（一時的）で一貫性のないものであり、それを安定した長期的で体系的なものにすることを提案した点も肯定的に評価した。一方、レベリング・アップ白書に見られるアプローチが、実質的に中央政府の手を離れて、地方任せにしている点については批判的に捉えている。また、英国政治の根本的な特徴であるウェストミンスターモデル、つまり議会在大きな権力を保有するしくみも、地域の不均衡問題の阻害要因になっていると指摘している。さらに、レベリング・アップ白書で用いられている「機能的な経済エリア」が、「社会的・文化的な地方アイデンティティのエリア」と一致しない場合があるのではないかとの懸念も示している（Diamond 2023 pp. 1-10）。

次に、マーク・フランシャムらによる *Regional Studies* 誌に掲載された論文では、次の4点について指摘した。第1は、レベリング・アップの持つ性格について疑問を投げかけている。「レベリング・アップは財源や権限委譲の代わりに用いられる空疎なスローガンか」「もったいぶった言葉は、異なる政策を選挙用のスローガンと結びつける言葉である」「あいまいさは意図的なもので、異なる国の介入に一貫性を持たせることができる」など、レベリング・アップの政策としての仮面性を批判している。

第2は、レベリング・アップの財政的支援の少なさを指摘している。「地

方自治の財政的自律性の欠如に関する長年の懸案にも関わらず、財政的な権限委譲については権限委譲の枠組みからほとんど除かれている」としている。また、「レベリング・アップに関してあまり明確でない部分のある財源は、元々政策としてあったものであり、その後レベリング・アップの名前が付いたようなもの」であると指摘している。さらに、「財源に関する状況を1本化したいという白書の思いとは逆に、複数の省庁により運用される複数の財源の流れがある」としている。「中核的なレベリング・アップの財源はDLUHC（レベリング・アップ・住宅・コミュニティ省）に置かれているが、他に6つの省が財源の流れに関係している」としている。

第3は、レベリング・アップ白書の有する政策としての両義性に目を向けている。「レベリング・アップ白書は、地域の経済開発とタウン・近隣の活性化という2つの異なる問題から成っている」が、「2つの異なる目標を分けることが財源の対象をより明確にすることになる」としている。

第4は、レベリング・アップ政策の持つ政治的性格とそれをめぐる懸念について述べている。「レベリング・アップとは労働党（ブレア政権以降の「ニューレイバー」）の政策と、2010年代の政策ブランディングの結婚」であり、政府が「どれぐらい真剣なのか、それは実はレトリック（政治的ブランド）なのか、どれぐらい継続するのか」という点が重要であり、政策の成否はそれにかかっているとしている。政府の「政治的勢いが衰え、不適切な新しい政策の流れが始まるのが危険である」と指摘している（Fransham 2023 pp. 1-14）。

これらの研究者の批判を踏まえると、「レベリング・アップ」の概念のあいまいさが意図的なものか否かは別に、あいまいさがあることは間違いなく、また、従来の多様な政府の政策が「レベリング・アップ」の概念の下に組み込まれていると言える。そして、政権（特にジョンソン政権）の看板的政策である分、政権の失速が政策の失速や終焉にもつながる危険性を持っていると言える。



#### 4. 労働党の対案

野党である労働党は、次の総選挙へ向けた政策提案の一環として、地域経済の再生と統治制度改革に関する報告書を公表した。ここではその内容を整理・紹介する。同報告書ではまず、英国経済の状況と政府の経済政策が失敗しているという認識を示した上で、その失敗の原因には、「時代遅れの新自由主義経済のドグマだけでなく、改革されない過度に中央集権的な統治のやり方」が影響しているとしている。そして、「経済的に立ち遅れれば遅れるほど、人々は政府の無責任な体系にあきらめを感じるようになる。私たちの経済にとって悪いことはまた民主主義にとっても悪いことである」と述べている。ロンドン中心の考え方を止め、トップダウンではなく、人々から始まり、協議し、参加し、判断するというボトムアップ的な新しい方法に基づいて改革プランを提案するとしている。そして、英国のすべての部分を、①公平に扱うこと、②権利を保障し、最低水準の生活レベルを確保すること、③地方自治体や権限委譲された機関により行われた意思決定を尊重すること、などの点を提案の要約として挙げている（Labour Party 2022 pp. 2-11）。

小論では、イングランドの地域政策に関心を持っているので、同報告書の中でもイングランド地域の発展、統治制度改革などを対象にした第7章の内容を紹介・整理する。第1節では、イングランドの各地（自治体）に権限委譲すべき内容について挙げられている。ここでは、技能および継続教育に関する権限と、完全雇用および良い仕事を提供するための権限、交通およびインフラのための権限の3つを取り上げる。技能および継続教育に関する権限では、国の雇用・技能関連の枠組みもしくはサービスが49もあり、それが9つの省庁により分極的、中央集権的、非効率に管理している問題点を挙げると共に、合同行政機構の公選首長が統合的な役割を技能および継続教育の提供においても果たすことに期待を寄せている。完全雇用および良い仕事を提供するための権限については、労働・年金省が2011年にジョブセンタ



ーを直接統制下に置いたことを問題視し、ジョブセンター・プラスの管理を自治体に権限委譲し、情報提供や助言、技能提供、研修制度、雇用支援などをワンストップで提供し、地方自治体の説明責任も充実させることを提案している。交通およびインフラのための権限では、すべての合同行政機構の公選首長は、バスの運行権限を有しているが、実際にそれを実現したのはグレーター・マンチェスターだけであるとしている。それは、グレーター・マンチェスターの場合、それを実現するのに1億3400万ポンドの費用がかかり、他の公選首長は単にこれを実現する財源を持っていないからである（Labour Party 2022 pp. 75-81）。

第2節では、英国でイノベーションを進めるためには、研究・開発プログラムの急激な改革が必要であると指摘している。EU 構造基金に代わるもの（英国共存繁栄基金）や Places Fund などの財源を有効活用すること、英国インフラ銀行および英国産業銀行の機能強化などの点を挙げている（Labour Party 2022 pp. 81-86）。第3節ではまず、政府の「レベリング・アップ」政策の問題点として、配分の過程で「すべての地方エリアにホワイトホールの尺度を押し付けている」ことを挙げている。また、地方自治体や国などの多様な担い手の連携の新たなしくみとして、地方パートナーシップ（Local Partnerships）と地域パートナーシップ（Regional Partnerships）の2つを挙げている。さらに、国の公務員の地方への再配置も提案している（Labour Party 2022 pp. 86-93）。第4節では、地方自治体や合同行政機構の公選首長の財政的自律性を高めることを提案している。具体的には、3年間を1つの期間とする財政上のしくみ、個別財源の統合（1本化）、国が運営する配分過程における競争ではなく自治体間の協力による財源の配分、5年間保障の財源が付与される所にはどこでも交通やインフラの財源が与えられるべきなどの点を提案した（Labour Party 2022 pp. 93-95）。第5節では、自治体から当該地域を対象にした立法の制定を国の議会に申し出る特別地方立法（Special Local Legislation）のしくみを導入することを提案し（Labour Party 2022 pp. 95-96）、第6節では、コミュニティへの権限委譲を進める「二重

英国の地域政策の変容と展望（石見）

の権限委譲（double devolution）」について提案している（Labour Party 2022 p. 97）。

ここでは上記のように小論の問題関心からイングランドへの提案について紹介・整理した。同報告書では、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに関する記述も多い。また、政府に関する統治制度改革の中核として、現行の非民主的な貴族院を廃止して、それに代わって国と各地域（リージョン）の両方を代表する第二院に置き換えるという提案も見られた。このような広範な改革提案を同報告書は有していたが、同報告書（および労働党）に流れる基本的な考え方は、1997年から2010年の労働党政権（ブレア、ブラウン）の時代の統治のしくみに戻るという方向性を持っているように見えた。イングランドの地域政策のしくみについては、現在の保守党政権におけるように、サブ・リージョンのエリア（通勤・通学・買い物などで交流する社会・経済的なエリア）ではなく、もっと広いエリアを想定していて、政府事務所や地域開発公社などが具体的な担い手として想定されている。「二重の権限委譲（double devolution）」の語も、かつての労働党政権でも用いられていた。同報告書は包括的な内容を持つものの、提案内容には目新しさが欠けていると言える。

## 5. おわりに

小論では、2010年以降の英国の地域政策について、①LEPの特徴と課題、②政府の「レベリング・アップ」政策の特徴と課題、③野党・労働党の対案の3点について整理・紹介してきた。小論で整理できたことについてもう一度ふり返ってみる。

LEPは予算規模も小さく、エリア内の多様な公的および民間セクターの組織間の連携を推進・促進するという役割を十分に果たしていないことが明らかになった。ヘーゼルタインの報告書のように、LEPの改善（特に財源面の強化）を求めるいくつかの提案が行なわれてきたが、いまだに抜本的な

改善が見られない状況などについて確認した。

政府の推進する「レベリング・アップ」政策については、「レベリング・アップ」の概念があいまいで、従来の多様な政府の政策が「レベリング・アップ」の概念の下に組み込まれている状況が明らかになった。また、「レベリング・アップ」は、政府の看板政策であり、政府が積極的に推進する政策であるが、その分、政権が変われば「レベリング・アップ」政策も急激に失速または終焉することが予想された。

最後に、野党・労働党の対案について見た。労働党は、ロンドン中心の考え方を止め、トップダウンではなく、人々から始まり、協議し、参加し、判断するというボトムアップ的な新しい方法に基づいて改革プランを提案した。イングランドだけでなく、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドも対象に、さらには英国議会の第二院改革についても提案するなど、包括的な内容を持つ報告書であった。ただし、基調にある考え方は、1997年から2010年の労働党政権時代のしくみなどの復活であり、目新しい内容はほとんどなかった。

英国の行政（特に地域政策のしくみや手法など）を見てみると、既視感を覚えることがある。過去の類似のしくみや手法が、名称を変えて復活することがあるからである。政党システムが基本的に二大政党制の国であるので、例えば、現在野党の労働党が次に政権に就けば、かつて労働党が与党だった時のしくみや手法を復活させる可能性は高い。労働党は、イングランドの各地に対しても同じしくみ（その結果、国の統制が強く、集権的とも言える）を導入する傾向があり、一方、保守党は、金をかけないしくみを好む傾向（国の負担を減らし、地元自治体や民間に任せる部分が多い）がある。このような政党ごとの政策傾向も興味深いが、政党間のちがいを超えた共通点もある。小論ではあまり扱わなかったが、合同行政機構やその長の公選化の動きがそれである。保守党政府の「レベリング・アップ」白書でも、野党・労働党の対案（報告書）でも、合同行政機構とその公選首長の果たす役割には期待が高かった。現代の社会経済活動において都市圏（シティリージョン）

英国の地域政策の変容と展望（石見）

が占める位置と首長公選制が持つ民主的意味が現実的かつ重要ということなのであろう。

小論を締めくくりにあたって最後に記したいことは、英国の「レベリング・アップ」政策と、わが国（日本）の地方創生政策の共通点についてである。両政策ともに地域間格差の是正をねらったものであり、各種の既存政策を包摂する「ふろしき」のような役割を果たしている点も共通していた。わが国の地方創生政策は、いつの間にかあまり聞かれなくなった（地方創生政策を提唱した第2次安倍内閣は次々に新しい政策ブランドを提唱したので、次第に、地方創生政策の政策的優先度が低下した）。英国の「レベリング・アップ」政策も同じ道をたどる可能性が懸念される。以上が、2010年以降の英国の地域政策のふり返りから指摘できる点である。

## 注

- 1) LEPに関する第2章の(1) LEPとは、および(2) LEPをめぐる評価の記述では、石見 2020 pp. 136-145 を基にしている部分がある。
- 2) 国から自治体に交付される補助金については、総額で11億6500ポンド減額し、政府全体で62億ポンドの歳出削減を目指すなどの方針が示された。
- 3) RDAをLEPに置き換える構想は、連立政権の発足直後に発表された、政策文書『連立政権—私たちの政府の政策 (The Coalition: our program for government)』でも示されていた。ただし、そこでは、一部のRDAの存続の可能性を残していたが、2010年10月28日に発表された白書『地方の成長 (Local Growth)』では明確に廃止の方針が示された。
- 4) 事務総長の報酬は高額であり、3000人の職員を抱え、また、各リージョンの中心都市の一等地や海外にも事務所を構えるなど、多くの資産や土地を有する点などが、金のかかるしくみで、効率性が悪いとの批判につながった。
- 5) LEPの職員数について見ると、全体的な傾向として職員数は少ない。リバプール・シティ・リージョンLEP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派遣（出向）される者の2種類がある (Pike 2015 p. 200)。
- 6) LEPの理事会の構成は、自治体からの代表と民間セクター（企業や大学など）からの代表が、大体半々である。ただし、ノーサンプトンシャーLEPのように、民間セクターからのメンバーが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、自治体メンバーが60%を占めるところもある (Pike

- 2015 p. 194)。また、理事の人数の平均は 17 人である。理事の数が最も多いのは、サウス・イースト LEP の 28 人で、最も少ないのは、グレート・ケンブリッジ & グレート・ピータバラ LEP の 9 人である。政府は、小規模企業の代表も理事に入れるように、2016 年予算の中で要求した (Ward 2019 p. 23)。
- 7) 2010 年 6 月 29 日、ビジネス・刷新・技能大臣とコミュニティ・地方自治大臣の連名で、LEP の結成を促す書簡を地方自治体のリーダーおよび地方経済界の代表者に送った。
  - 8) エンタープライズ・ゾーン (EZ) 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、2012 年 4 月に連立政権により設けられた。EZ の第 1 弾では、39 の LEP のうち、11LEP (北部やミッドランドの LEP) が公式の競争なしに EZ に認定された。第 2 弾では、26 の応募があり、そのうちの 13 が認定された。第 2 弾では、南部の LEP が認定され、これは政府の地域間格差是正の方針を反映したものであると言われている (Pike 2015 p. 198)。
  - 9) ジェームス & ガイルは、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を対象にした事例研究において、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に関して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た (James and Guile 2014 p. 190)。
  - 10) 2016 年 3 月の会計検査院の報告書は、Growth Deals の有する欠点を軽減するため、コミュニティ・地方自治省に対して、Local Growth Funding を中長期的な財源として柔軟に提供 (交付) すること、Growth Deals の成否を評価できるような数値目標や業績指標を設定することなどを勧告した (Ward 2019 p. 17)。
  - 11) 政府は、『産業戦略』の策定にあたって、まず、緑書として *Building our Industrial Strategy* を公表し、それを基にパブリック・コンサルテーション (多様な組織、産業セクター、企業グループ、個人から 2000 件近い意見が寄せられた) と、英国各地でのエンゲージメント・プログラム (10 か月間で数千件の意見が寄せられた) を実施した。
  - 12) 財務省はダーリントンへ、内閣府はグラスゴーへ、外務・連邦・開発省はイーストキルブライドへ、レベリング・アップ・住宅・コミュニティ省はウォルバーハンプトンへの移転を提案した。
  - 13) カウンティ・ディール (County Deals) は、2021 年 7 月 15 日に、ボリス・ジョンソン首相 (当時) が、レベリング・アップ政策の一環としてその創設を発表したものである。カウンティ・ディールは、合同行政機構の公選首長が得ているような交通、技能訓練、経済支援などの権限をそれ以外のイングランドの地域 (大都市以外) にも提供することをねらっている。また、ジョンソン首相は、政府の財源を提供する 15 のタウン・ディール (Town Deals) や、地方の地域社会や中心市街地 (ハイストリート) の再生や活性化を目的とした財源を提供する計画、さらにシティ・リージョン (合同行政機構) への交通関係の財源提供の用意があることも併せ

## 英国の地域政策の変容と展望（石見）

て発表した。

- 14) 労働者移転政策は、1930年代を通して続けられたが、当時、全国的に労働力が過剰で各地で労働力が余っていた。1930年代後半以降、労働者の移動数が減少し、労働者移転政策の失敗が明らかになった。
- 15) 1970年頃までの各時代では、地域開発立法により開発援助区域が指定されてきたが、保守党政権時には比較的狭い区域が指定され、労働党政権時には比較的広い区域が指定されるという一定の法則性が見られた。
- 16) 英国におけるインナーシティ問題への取り組みは実は1979年のサッチャー政権の誕生より早く、さまざまな実験的な政策が試みられてきた。その背景としては、①都市における失業率の増加の問題、②貧困問題、③移民の増加による人種問題、④都市人口の流出問題などがあった（Lawless 1981 pp. 9-13）。インナーシティ問題に関するさまざまな実験的な政策の中で比較的長期間にわたって実施され、その後の地域政策に影響を与えたものに「アーバン・プログラム（Urban Programme）」がある。アーバン・プログラムは、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。
- 17) 合同行政機構は、都市を中心にした都市圏（シティリージョン）における自治体間連携のしくみで、国の各省庁との交渉により権限や財源の委譲を受けることができるしくみである。2009年地方民主主義、経済開発、建築法および2016年都市・地方自治権限委譲法が設置根拠法である。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て以降、イングランド内の各地で合同行政機構が設置され、現在（2023年4月16日）、10の合同行政機構（ケンブリッジシャー・アンド・ピーターバラ、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、ノース・オブ・タイン、サウス・ワークシャー、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、ウェスト・ヨークシャー、ノース・イースト）が設置されている。
- 18) ここで言う公選首長は、合同行政機構の公選首長のことを指している。上記の10の合同行政機構のうち、ノース・イーストを除く9の合同行政機構では、公選首長を有している。英国の地方自治体（カウンティやディストリクトなど）における伝統的な統治モデルは、カウンスル制と呼ばれ、議会（議員経験が長いボス的な議員）が強い権限を持ち行政各部を指揮・監督する形態であった。一部の議員が密室で意思決定を行ない議会ならびに行政を支配するこのしくみへの批判が高まり、2000年地方自治法の制定により、住民投票を経て公選首長制が導入される道筋が整えられた。いくつかの自治体では、公選首長制の導入をめぐる住民投票が実施されたがほとんどの自治体の住民投票で否決された。英国では公選首長制の人氣があまりない。2010年以降の保守党政府は、自治体レベルでは不人気な公選首長制の導入を合同行政機構において実現するように働きかけてきた。

## 参考文献

- 石見豊『英国の地域政策』成文堂、2020 年
- 自治体国際化協会ロンドン事務所編「マンスリー・トピック」2010 年 6 月
- 自治体国際化協会ロンドン事務所編「ロンドン調査員レポート」2018 年 10 月
- 自治体国際化協会ロンドン事務所編「ロンドン調査員レポート」2021 年 7 月
- 自治体国際化協会ロンドン事務所編「ロンドン調査員レポート」2022 年 3 月
- 野澤一博「北東イングランドにおける権限移譲と地域の変容」*E-journal GEO*, Vol. 15 (2), 2020
- Ayres S. and Pearce G., “A Whitehall perspective on decentralization in England’s emerging territories”, *Local Economy*, Vol. 28 No. 7-8, 2013
- Bradley-Depani M. Butcher L. and Sandford M., *The Northern Powerhouse*, Briefing Paper No. CBP7676, London: House of Commons Library, 2016
- CBI, *Powering up places: Unlocking regional growth through devolution*, London: CBI, 2019
- Centre for Cities, *Six ideas for more effective Local Industrial Strategies*, London: Centre for Cities, 2018
- Department of Communities and Local Government, *Review of Local Enterprise Partnerships Governance and Transparency*, London: DCLG, 2017
- Diamond P. Richards D. Sanders A. and Westwood A., “Levelling Up the UK: If not the Conservatives, will Labour Learn the Lessons from Past Policy Failings?”, *Political Quarterly*, 2023
- Does I. Hincks S. and Headlam N., “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, 2013
- Fransham M. Herbertson M. Pop M. Morais M. B. and Lee N., “Level best? The levelling up agenda and UK regional inequality”, *Regional Studies*, 2023
- Marlow D., “Local Enterprise Partnerships: Seven-year itch, or in need of radical re-think? - Lessons from Cambridgeshire and Peterborough, UK”, *Local Economy*, Vol. 34 No. 2, 2019
- Metro-Dynamics, *Developing Successful Local Industrial Strategies*, London: Metro-Dynamics, 2019
- Hambelton R., “The super-centralisation of the English state: Why we need to move beyond the devolution deception”, *Local Economy*, Vol. 32 No. 1, 2017
- Harding A. Wilks-Heeg S. and Hutchins M., “Regional Development Agencies and English regionalization: the question of accountability”, *Environmental and Planning C Government and Policy*, Vol. 17, 1999



英国の地域政策の変容と展望（石見）

- Heseltine M., *No stone unturned in pursuit of growth*, London: BIS, 2013
- HM Government, *Local Growth: realizing every place's potential*, London: DCLG, 2010
- HM Government, *Strengthened Local Enterprise Partnerships*, London: DHCLG, 2018
- HM Government, *Levelling Up the United Kingdom Executive Summary*, London: the Secretary of State for Levelling Up, 2022a
- HM Government, *Levelling Up the United Kingdom White Paper*, London: the Secretary of State for Levelling Up, 2022b
- Hood C., “Government bodies and government growth” in Barker A. (ed.) *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy-Making*, London: Macmillan, 1982
- House of Commons Business, Innovation and Skills Committee, *The New Local Enterprise Partnerships: An Initial Assessment*, First Report of 2010–11, HC 434  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmbis/434/43402.htm>（最終閲覧日：2020年8月28日）
- House of Commons Business, Innovation and Skills Committee, *Local Enterprise Partnerships*, Ninth Report of the Session 2012–13, HC 598
- James L. and Guile D., “Evaluating the transition from Regional Development Agencies and Local Enterprise Partnerships: The view of SMEs in the British West Midlands”, *Local Economy*, Vol. 29 No. 3, 2014
- Labour Party, *A New Britain: Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy*, London: the Commission on the UK's Future, 2022
- National Audit Office, *Funding and structures for local economic growth*, London: NAO, 2013
- National Audit Office, *Local Enterprise Partnerships*, London: NAO, 2016a
- National Audit Office, *English devolution deals*, London: NAO, 2016b
- National Audit Office, *Progress in setting up combined authorities*, London: NAO, 2017
- National Audit Office, *Local Enterprise Partnerships: an update on progress*, London: NAO, 2019
- Pike A. Marlow D. and McCarthy A., O'Brien P. and Tomaney J. “Local institutions and local economic development: the Local Enterprise Partnerships in England, 2010–”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 8, 2015
- Sandford M., *Cities and Local Government Development Bill 2015–16*, Briefing Paper No. CBP07322, London: House of Commons Library, 2015



- Sandford M., *Combined authorities*, Briefing Paper No.06649, London: House of Commons Library, 2017
- Sandford M., *Devolution to local government in England*, Briefing Paper No. 07029, London: House of Commons Library, 2020
- Shared Intelligence, *The role of councils in developing Local Industrial Strategies*, London: Shared Intelligence, 2019
- Ward M., *Local Enterprise Partnerships*, Briefing Paper No. 5651, London: House of Commons Library, 2019
- Westwood A. Sensier M. and Pike N., *Levelling Up, Local Growth and Productivity in England*, Manchester: The Productivity Institute, 2021