

【研究ノート】

イングランドにおける地域議会設置の動き

——北東地域の住民投票を事例に——

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. イングランドにおける地域議会設置の経緯とその構想
3. 各地における地域議会設置へ向けての動き
4. ノースイーストの住民投票
5. おわりに

1. はじめに

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドという4つの地域から構成されている。この各地域は、歴史的に見ると、別々の王国であり、それが次第に併合または統合を繰り返し、今日の連合王国（United Kingdom）という形を採るようになった。

近年、英国では、各地域に議会を設置し、国会や中央政府の権限をその地域議会に委譲する「分権化」が進められている。一般的に「地方分権」を意味する語は“decentralization”が用いられるが、こうした権限委譲の動きには“devolution”の語が使われている。

地域議会設置の動きについて、具体的に見ると、1999年にスコットランド議会およびウェールズ議会が設置された。スコットランド議会には、“Parliament”の語が用いられ、一方、ウェールズ議会には、“Assembly”の語

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

が使われている。“Parliament”は、国の議会（国会）を意味する語であり、その意味では、スコットランド国会と訳したほうが正確かもしれない。いずれにせよ、スコットランド議会とウェールズ議会の権限の大きさのちがいが、こうした名称に示されている。

また、2000年には、大ロンドン庁（Greater London Authority）と、北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）が設置された。かつて首都ロンドンには、大ロンドン議会（Greater London Council）が存在したが、それが1986年に当時のサッチャー首相の手によって廃止されて以降、ロンドン全域を管轄する自治体は存在しなかった。14年ぶりに首都を管轄する広域自治体が復活した。また、北アイルランドでは、長年、カトリックとプロテスタントとの間の宗教対立が続き、テロ行為が繰り返されてきた。その北アイルランドにも地域の声を代表する議会が設置された。

そこで、残るはイングランドであるが、4つの地域の中でも、最も人口が多く面積的にも広いイングランドについては、イングランド全域を管轄する議会を創るのではなく、その地域を8つに分け、その各地域に公選議会を設けるという方向で進められている。2003年には、地域議会（準備）法（Regional Assembly (Preparations) Act）が制定された。イングランドにおける地域議会の設置の進め方は、8つの地域に一斉に議会を設けるのではなく、環境の整った地域から順々に議会を設けていくという方式が採られた。そして、地域議会を設置する際には、必ず住民投票にかけることが義務づけられている。これは、上記のスコットランド議会やウェールズ議会、大ロンドン庁、北アイルランド議会の設置の場合でも、住民投票を経るという手続きが踏まれた。

実は、2004年11月4日、イングランド北部の北東地域（North East）で、最初の地域議会設置の是非を問う住民投票が実施された。その結果、地域議会の設置は大差で否決された。これによって、イングランドにおける地域議会の設置は、かなり難しい状況となった。小論は、この北東地域における住民投票を事例に、イングランドにおける地域議会設置の動きとその問題点を検討することにねらいがある。まず、イングランドにおける地域議会設置の構想や各地

の動きを概観し、次に、北東地域における状況について検討するつもりである。

2. イングランドにおける地域議会設置の経緯とその構想

(1) 地域議会の構想

ブレア労働党政権は、2002年5月、白書『あなたの地域、あなたの選択 (Your Region, Your Choice)』を発表した。この中で、ブレア政権が提案するイングランドの地域議会に対する構想が示されている。その内容は、概略次の5点である。①まず、議会の議員は、地域住民の直接公選によって選出され、その人数は地域によって異なるが、大体30～50名程度である。②この公選議会の目的は、地域振興の推進と住民による民主的統制である。③また、議会の設置には、住民投票による住民の同意が必要である。④議会の設置は、すべての地域に同時・一斉に図るのではなく、環境の整ったところから、段階的に進めていく。⑤現在、カウンティとディストリクトによる2層制が残っている地域では、1層制への再編整理が地域議会設置の前提であり、1層制への再編案も議会設置の是非とともに住民投票にかけられる¹⁾。

最後の2層制から1層制への再編については、若干補足説明が必要である。イングランドでは、メジャー保守党政権下で、ヘゼルタイン環境相が自治体の1層制化を積極的に推進した。しかしながら、1層制の統合自治体 (Unitary Authority : UA) に再編されたのは46のみであり、他のところでは2層制が残った。つまり、イングランドでは、1層制と2層制が混在している。ちなみに、スコットランドやウェールズでは、地域議会の設置に先立って、1996年に2層制から1層制への再編が完了している。イングランドでは、2層制が残る地域に地域議会が設けられると3層制になるので、ブレア政権は上記のように1層制への整理を条件とした。そして、その再編案は、国の機関である「境界委員会 (The Boundary Committee)」²⁾ が作成するものとした。

イングランドにおいて公選議会が設けられようとした地域は8つである。具

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

体的には、ノースイースト（North East）、ノースウェスト（North West）、ヨークシャー&ハンバー（Yorkshire & Humber）、イーストミッドランド（East Midlands）、ウェストミッドランド（West Midlands）、イースタン（East of England）、サウスイースタン（South East）、サウスウェスト（South West）の8地域である。これらの地域割りは、1994年にメジャー政権下で設置された地域政府事務所（Government Office for the Regions, GOR）に基づいている。GORとは、当時の環境省、運輸・地域省、貿易産業省、教育省、雇用省などの地方出先機関を統合したものである。ブレア政権になって、1999年に、このGORの地域ごとに、さらに地域開発公社（Regional Development Agencies：RDA）が設置された。RDAは、各地域内の経済開発や雇用の促進をねらいとするものであり、国の監督下にあるクワンゴ（quango）³⁾である。RDAの組織は、意思決定機関としての理事会が設けられ、そのメンバーには、産業界を中心に地域の代表者が国務大臣によって理事に任命される。さらに、地域会議（Regional Chambers）も、同じく99年に設けられた。これは、RDAの活動を監視するのがねらいであり、その人数や構成は地域によって異なるものである。ただし、地域内の自治体の議員がそのメンバーとなっているところが多い。

このような動きが、イングランドにおけるリージョナリズムの試みであり、これらの状況を前提として、その延長線上で公選議会が設けられようとしているのである。それでは、次に公選議会設置の背景について考えたい。

(2) 地域議会設置の背景

イングランドにおいて地域議会が設置されようとしている背景には、3つの要因があるように思われる。まず第1の要因は、スコットランド議会、ウェールズ議会の存在である。はじめに記したように、1999年にスコットランド議会、ウェールズ議会が設けられ、これらの機関が、地域住民の声を代表するとともに、地域の経済振興をねらいとして、それに向けた積極的な推進策を展開した⁴⁾。その様子を見ていて、イングランドにおいても、地域という単位で、

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

民意を反映させ、地域振興を先導する担い手を求めるようになった。その一つの現れとして、イングランド内の8地域の中でも、議会設置に最も積極的だったのは、ノースイースト、ノースウェスト、ヨークシャー&ハンバーなどのイングランド北部の3つの地域である。そして、これら3地域は、地理的にスコットランドに近い。つまり、スコットランドの近くで、スコットランド議会の活動を目の当たりにして、自分たちの地域でも地域議会を持ちたいと考えたのである。

元来、英国では、南部のほうが経済的に豊かなのに対し、北部は貧しいという南北格差が見られた。上記3地域は、イングランド内でも相対的に経済的に貧しく、その分、地域経済の活性化への思いが強い地域である。

第2の要因は、EUの存在である。具体的には、欧州構造基金（ESF）の影響である。現在、ヨーロッパにおいては、EUの存在が大きくなり、各主権国家の存在が相対的に小さくなりつつある。その一方で、主権国家内の地域（リージョン）の果たす役割が大きくなってきている。英国は、EUに加盟しているものの、通貨同盟にも加わらず、比較的独立性を保っているが、やはりEUから様々な影響を受けている。EUが、主権国家ではなく、地域（リージョン）を直接の働きかけの対象とし、その影響力を強める手段として用いているのが欧州構造基金である。

欧州構造基金は、加盟各国が実施する事業に対してEUが財政的支援を行う補助金であり、雇用創出や社会資本整備、中小企業支援、職業訓練などの事業に助成される。ただ、この補助金は、地域のGDPがEUの平均に満たない地域や、産業構造の転換を図ろうとする地域、労働市場の活性化や人的資源開発を目指す地域を対象としており、その意味で地域が助成の対象であり、それも経済的に疲弊した地域や転換・活性化を目指している地域を主対象とするものである⁵⁾。

実際、英国においては、スコットランドやウェールズでは、その議会が事業に責任を負い、イングランドでは、運輸・地方自治・地域省を通じて各地域のGORがそれを担っている。イングランドでは、このGORに代えて、地域議会

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

を構造基金の受け皿にしようとしているのである。GORより地域議会のほうが、民意を反映させながら、構造基金を地域の実情に合わせながら、有効に活用できると考えられているのである。

第3の要因は、いわゆる「イングリッシュ・クエスチョン（The English Question）」である。これは、イングランドが2つの面で、スコットランドやウェールズより不利な状況に置かれている問題を意味している。1つは、国（中央）からの補助金の配分に関することであり、もう1つは、国会の下院議員の代表性に関する問題である。前者は、国（中央）からイングランド以外の3地域に配分される包括補助金が英国全体の平均値より多いことを指している。言い換えれば、他の3地域への補助金は、イングランドのそれより優遇されているのに対して、イングランドは冷遇されている。その原因となっている予算配分方式が「バーネット・フォーミュラ」である。後者は、スコットランドやウェールズには、人口に比して多い議席数が割り振られていることを指している。つまり、議員1人あたりが何人の国民を代表しているのかという代表性の面で、スコットランドやウェールズは、過剰な代表を国会に送っているのである。一方、イングランドは、相対的に代表性が少ないことになる⁶⁾。

ただし、スコットランドについては、次回の下院議員選挙から、スコットランド選出の議員数をイングランド並みに減らすことになった。それは、スコットランドについては、主要立法を制定できるスコットランド議会が設置されたのであるから、従来の代表性の優遇は必要ないとの考え方に基づいている。現在、ウェールズ議会では、スコットランド議会並みの強い権限を持つべきか否かで意見が分かれている。それは、現在のウェールズ議会には、スコットランド議会が持つ主要立法の制定権は認められていないからである。そのため代表性の優遇が続いているが、スコットランド並みの権限が与えられたなら、当然代表性の優遇は取り上げられることになる。

このように、地域議会設置の背景を整理してみると、最後の代表性の問題は別として、その他は経済的な事情が大きな要因となっていることがはっきりしてきた。

3. 各地における地域議会設置へ向けての動き

(1) 各地の動き

イングランドにおける8地域のうち、比較的地域議会設置への動きが進んでいるのは、上記のとおり、ノースイースト、ノースウェスト、ヨークシャー&ハンバーの3地域である。ここでは、それら3地域における公選議会設置へ向けての動きを簡単に記す。

まず、ノースイースト地域では、かなり古くから地元の労働党支部を中心に地域の問題が論じられてきた。1992年には、「北部議会のためのキャンペーン (Campaign for a Northern Assembly)」が住民参加によってはじめられた⁷⁾。さらに、1998年には「ノースイースト憲政会議 (North East Constitutional Convention)」が結成され、地域議会構想に関する報告書なども発表している。それによると、議会は30～40名程度の公選議員で構成され、また、現行のGOR（地域政府事務所）をそのまま自治政府 (Executive) に移行させる構想である。ノースイーストの構想で特異なのは、公選議員と連携・協働関係にある組織として、市民の代表からなる「ノースイーストのためのフォーラム (Forum for the North East)」を設けるとともに、事務の実施・執行については、自治政府と一種の契約関係にある専門会社 (specialist agencies) を分野別に設けるという点に見られる⁸⁾。

また、イングランド全体を管轄する地域議会の設置を求めるグループもある。「イングランドに議会を (The Campaign for an English Parliament)」の運動を展開しているグループは、地域議会の語に、国会やスコットランド議会と同じ“Parliament”の語を用いている。さらに、ネイル・ヘロン氏が率いる「北東地域反対運動 (North East Against Regional Assemblies : NERA)」もある。これは反EU化の一環で地域議会の導入に反対しているのである。

ノースイースト地域開発公社 (One North East) も活発に活動している。この公社で特徴的なのは、その名称に地域の一体性を示す“One”という語を用

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

いていることである。もともと、この地域は炭鉱や造船で栄えてきたが、今日ではそれらの産業は衰退し、代って自動車産業やエレクトロニクス産業などが盛んである。開発公社が、それら産業の海外からの企業（工場）誘致を積極的に進めている⁹⁾。東京の品川にも、事務所を構えて日本からの誘致を推進している。ただし、これは北東地域に限ったことではなく、スコットランド開発公社なども、わが国や諸外国の主要都市などに事務所を設けて、誘致策を進めている¹⁰⁾。地域議会が設けられたら、その活動はさらに加速することになるだろう¹¹⁾。

ノースウェスト地域は、グレーター・マンチェスター、マージーサイド、ランカシャー、カンブリアなどを含むイングランド北西部の地域である。古くは綿工業で栄えたが、産業革命後は、リバプールなどが貿易や造船の街として栄えた。また、この地域には多くの大学が存在していることでも有名である。さて、ノースウェスト地域開発公社が目下積極的に取り組んでいるのは、地域戦略（regional strategy）の策定を通じて、地域開発を進めることである。そもそも、1998年に制定された地域開発公社法（Regional Development Agencies Act）の第7条第1項では、各地域が地域戦略を策定し、その戦略に基づいて活動し、継続的にその見直しを行うことが定められている。ノースウェスト地域開発公社の地域戦略では、4つのテーマが掲げられている。それは、①事業およびアイデアへの投資、②住民およびコミュニティへの投資、③社会資本への投資、④イメージおよび環境への投資の4つである¹²⁾。同地域は、地域の住民一人あたりのGDPが英国およびイングランドの平均を下回っているが、この地域にはイングランドの優良企業の4分の3が集中している。加えて、上記のように、この地域には大学が多いので、その地域特性を活かした産学協働の地域開発プランが模索されている。上記の4つのテーマの中でも、特に①については、a. 世界的な有名企業を集積し、優れた労働力および成長の潜在力を提供すること。b. 既存企業の事業の優位性を追求すること。c. 新事業の開拓を加速させること、などの具体的な目標が掲げられている¹³⁾。このような地域開発に対する盛り上がりの延長線上で近年、地域議会の設置を求める運動も展開さ

れている。

しかし、このノースウェスト地域では、地域議会導入に対する根強い反対運動が見られる。特に、チェシャー、カンブリア、ランカシャーの3つのカウンティで反対が強い。この3カウンティは、いずれも1層制への地方政府再編が必要なカウンティでもある。また、グラハム・ストリンガー、ゲラルディン・スミス、ジョージ・ハワースなどの労働党下院議員も反対運動に加わった。彼らの反対の理由は、歴史や伝統と無関係に人為的に区割りされた地域に反対したのであった¹⁴⁾。

ヨークシャー&ハンバーでも、2001年に「ヨークシャーのためのキャンペーン (Campaign for the Yorkshire)」が策定され、地域議会設置への運動が展開されている¹⁵⁾。同地域は、イングランドにおける地域議会設置の担当大臣であるプレスコット副首相のお膝元の地域でもあり、プレスコット自らが地域議会設置のキャンペーンにかなり影響を与えている。同地域のキャンペーンの白書を見ると、まずその特徴として、ヨークシャーの有する歴史や文化、地域ブランドを大切にしながら、地域づくりを進めようとしている点が目に付く。また、官僚主義的な手続きを排し、サービスの効率化を図るねらいから、公選議会の設置が目指されている。議員数は、30～50名程度で想定されているが、この中には、若者、身体障害者、マイノリティ、女性、農村部の住民などをバランスよく代表することが求められている。同白書では、「参画 (participation)」「補完性 (subsidiarity)」「機会の均等 (equal opportunities)」の3つの原則が、地域づくりのキーワードとして掲げられているが、上記の代表性における配慮は、「参画」と「機会の均等」の原則に対応した試みである¹⁶⁾。ちなみに、選挙制度としては小選挙区制が想定されている。

地域議会の果たす役割は、地域の戦略機関であるとともに執行機関でもある。具体的には、持続的な開発および環境、経済開発、芸術・文化・スポーツ・観光、技術訓練、交通・住宅・空間計画、欧州構造基金、緊急時サービス、地域保健戦略などの権限を担う。そこで、公選議会の中に、利権登録委員会 (Committee with a Register of Interests) と監査委員会 (Audit Committee) を

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

設けることになっている。また、上記の権限に関わるその他の小委員会の設置を検討している。

イングランド内でも、比較的地域議会設置へ向けての動きが進んでいる3地域の概況を記すと、以上のような状況であるが、次に、政府（国）としての地域議会設置へ向けた法整備の状況について見てみたい。

（2）地域議会（準備）法の概要

そもそもブレア政権の地域議会設置へ向けた構想は、上記の通り、2002年5月の白書『あなたの地域、あなたの選択』で提案された。ただ、この文書は、ブレア政権として、イングランドの地域分権化を推進し、地域（リージョン）を権限委譲と経済開発の単位として設定するというビジョン（方向性）を示したものに過ぎない。ただ、同白書では、地域における民主主義を高める機関として、公選議会の役割が重視されている。もちろん、公選議会の大体の人数やその選挙方法¹⁷⁾、議員の任期¹⁸⁾、公選議会の機能¹⁹⁾などについて明示している。しかしながら、設置へ向けた手続きについては、住民投票を経ることと、境界委員会の勧告に基づく地方政府構造の1層制への再編が必要であることが記されているのみで、その他のより具体的な手続きは明示されていない。

そこで、地域議会設置へ向けた実際上の法手続きを規定するために設けられたのが、2003年5月に制定された地域議会（準備）法である。同法の内容を見ると、主要部分は、住民投票の手続きと、地方政府の再編の2つの部分から成り立っている。住民投票については、その質問方法などが詳細に規定されている。まず、第1の質問では、「当該地域に公選議会が存在すべきか」という点が問われる。そして、有権者が公選議会の必要性について判断するのを助けるため、「公選議会は、地域の経済開発を含んで、現在、中央政府の機関によって主に実施されている広範な諸活動に責任を持ち」、そして「現在、カウンティおよびディストリクトの両方を有する地域のところでは、地方政府は1層制に再編されるだろう」という説明を付すことが定められている。その上で、第2の質問として、「1層制の地方政府に関する下記の選択肢のうち、あなた

はどちらをより好みますか」という点を問うことになっている²⁰⁾。

地方政府の再編に関しては、その手続きが詳細に規定されている。まず、国務大臣が公選議会の設置のための住民投票を行うことを考慮する場合には、境界委員会に地域内の地方政府の再編に関する検討と、その検討事項を勧告させることを命ずることが規定されている。また、境界委員会の勧告では、地域内の各カウンティの構造変化に関して少なくとも2つの選択肢を含まなければならないとしている。そして、境界委員会の勧告に関して、その1つの選択肢もしくはそれ以上の選択肢を国務大臣が拒否した場合には、国務大臣は境界委員会に異なる勧告を行うことを命じることができると規定している。

4. ノースイーストの住民投票

(1) 住民投票結果とその解説

2004年11月4日、ノースイースト地域において公選議会設置の是非を問う住民投票が実施された。しかし、その結果は、大方の予想に反するものであった。投票率は、48%しかなく、賛成が22%、反対が78%という結果であった。

この地域は、上記の3地域の中でも、地域議会設置へ向けての熱意と盛り上がりが見られた地域であった。そこで、政府もまず問題なく住民投票を通すことができそうな当該地域での実施を試みたのである。上記の結果は、政府の予測を完全に覆すものであった。プレスコット副首相は、11月8日の国会への報告において、地方政府の改革や地域（リージョン）の強化を通じた分権化、業績改善の政策には今後も密接に関わっていくことを続けると宣言しながらも、ノースウェストにおいて予定していた住民投票を延期し、ヨークシャー&ハンバーでも今は住民投票を実施しないと述べている。また、ノースイーストでは、今後7年間は住民投票を実施することができないとも述べている²¹⁾。

次に、この結果に対するマスコミや専門家の意見を紹介したい。まず、BBCは、各党関係者の見方を次のように伝えている。プレスコット自身の敗因の分

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

析としては、地域の人々が地域議会の設置による政治家の増加と増税を懸念したのではないかという、プレスコットの声を伝えている。また、保守党のバーナード・ジェンキン氏（地域におけるスポークスマン）の次のような声も伝えている。それは、この投票は、ノースイースト議会構想の終焉を意味するだけでなく、今回の投票により地域議会の構想全体が決壊したと述べている。続けて、「人々はウェストミンスターから命令されることには飽き飽きしており、労働党によって提供される無駄な店は求めている」と指摘した。そして、ニック・レインスフォールド地方自治大臣は、政府はノースイーストから立ち去り、その結果を熟慮しなければならないと述べている。ただし、ノースウェストとヨークシャー&ハンバーにおける住民投票の可能性を除くことには反対した。自由民主党のエド・デビイー氏（地域におけるスポークスマン）は「政府が議会により多くの権限を約束していれば、結果は異なっていたかもしれない」と示唆した。そして、まだホワイトホールから委譲されるべき権限が残っており、それを実行すべき最善の方法については熟慮が必要であると指摘した。労働党でありながら、反対運動に関わってきたマシーサイド選出のジョージ・ハワース下院議員は、アイデンティティのないエリアに基づいた議会を有権者は求めなかったと批評した。また、BBC 政治部長のアンドリュ・マラーは、“No” キャンペーンの多くは EU 懐疑論者であり、政府の大臣は、新しい EU 憲法との関連で住民投票の教訓を学ぶ必要があると述べている²²⁾。

一方、自治体国際化協会ロンドン事務所のアンドリュ・ステファン研究員は、今回の結果を次のように分析している。ちなみに、ステファン氏は、かつてノースイースト地域の地方政府職員の経歴を持ち、この地域の状況に詳しい。ステファン氏によれば、住民投票の結果は、“Yes” キャンペーンと “No” キャンペーンの質的なちがいに求められると指摘した。今回の住民投票では、地域議会設置をめぐる賛成派と反対派が、それぞれに運動を展開した。そこで、“Yes” キャンペーンは、労働党や自由民主党からの支持にも関わらず、コミュニティへの基盤が不足しており、また、政治的および PR の経験を持たない研究者によって組織されていたことが、No” キャンペーンのリードを許し、敗

れた原因であると分析している。

一方、“No” キャンペーンに問題がない訳ではない。実は、“No” キャンペーンは、異なる、そして対立する2つのグループによって推進された。一つは、公式の“No” キャンペーンであり、経済界によって率いられた。もう一つのグループは、反EUキャンペーンと結びついていた。この点は、上記のノースイーストにおける動きやBBC 政治部長の指摘でも繰り返し述べていることである。そして、前者の公式の“No” キャンペーンは、実際にはロンドンからの多くの人々によって組織されていた²³⁾。つまり、“No” キャンペーンもコミュニティの基盤を欠いており、その点では“Yes” キャンペーンと同様の問題点を抱えていたと言える。それでは住民投票の結果にこのようなちがいが出たのは、やはり“No” キャンペーンのほうが、異なるグループによって構成されていたが、層が厚く、それが住民の投票行動に影響を与えたものと思われる。

(2) 各党、経済界などの姿勢

このように見てくると、そもそも各党によってイングランドの地域分権化に対しては、かなりの意見のちがいがあったことが伺える。それがそのまま、今回のキャンペーンや投票結果にも影響を与えていると言える。そこで、各党および経済界の従来からの主張や意見のちがいを整理しておきたい。

労働党は、最終的には、政権の政策として地域議会の設置を掲げているが、実は当初は党内や閣内においても、設置賛成派はむしろ少数派であったようである。積極的な賛成派は、プレスコット副首相のみであり、ブラウン蔵相やマンデルソン北アイルランド相（現、EU 議会英国代表）が消極的ながら賛成していたに過ぎない。ブレアはむしろ反対していたようである²⁴⁾。また、労働党議員の中には、地域議会設置に伴う地方政府の再編によって、地域の選挙地盤に変化が見られることを懸念する議員もいた。そう考えると、イングランドの地域分権化が、労働党の政策になったこと自体が不思議なくらいである。あえて理由を挙げれば、第1の説明は、プレスコットの執念である。プレスコット

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

はかなり以前から、イングランドの地域分権化に強い意欲を示しており、今期限りで下院議員を引退するプレスコットにとっては、長年の夢の実現によって引退の花道を飾りたかったようである。第2の説明は、EU憲法との関係である。EU憲法では、加盟国の各地域への補助金の交付に際して、その地域に公選議会が存在することを要件としている。これが、ブレアに地域議会設置を決意させた実質的な理由と言えよう。

保守党は、地域議会の設置には真っ向から反対である。GOR（地域政府事務所）が、メジャー保守党政権下で創設されたことから、地域レベルにおける行政機関の必要性は認めているが、地域開発公社や地域議会の設置には反対している。また、カウンティは、元来保守党の地盤であり、カウンティを廃止し、1層制化を条件とする労働党の構想には反対している。しかし、かつて1層制化を強力に推進したのは、メジャー政権下のヘゼルタイン環境相であった。この時の1層制化の理由は、行政運営の効率化であり、保守党に限らず、党派を超えて全員が1層制化に賛成した²⁵⁾。しかし、その後1層制化をめぐる保守党の姿勢は、大きく変化したと言える。

自由民主党は、労働党よりも大胆に英国の連邦制への移行を目指している。つまり、労働党の提案した地域議会より強力な権限を持つ機関の創設を志向しており、国（中央）からの大幅な権限委譲を求めている。しかし、まず第一弾の改革としては、労働党の目指す地域議会導入には賛成し、歩調を合わせている。

最後に、経済界であるが、経済界は、官僚主義的な組織に警戒感を持っている。地域議会は、地域振興や経済開発をねらいとするものであり、経済界の利益とも合致しそうに見えるが、地域議会が経済界の活動を規制する可能性もある。そこで、基本的には、新たな政府機構の出現には反対の姿勢である²⁶⁾。

これらが基本的な各アクターの姿勢であるが、ノースイーストの住民投票においても、上記の姿勢がそのまま反映された。つまり、労働党と自由民主党が“Yes”キャンペーンを支持し、保守党と経済界が“No”キャンペーン側に回ったのである。

(3) 地方政府再編案

ノースイースト地域は、比較的既に1層制への再編が進んでいる地域である。境界委員会における検討では、ダラム・カウンティとノースアンバーランドの2か所が検討の対象となった。ちなみに、境界委員会では、ノースイーストのみならず、ノースウェストやヨークシャー&ハンバーについても最終報告書を既に作成済みである。ノースウェストについては、3か所が検討対象であり、ヨークシャー&ハンバーでは、ノースヨークシャー1か所が対象である²⁷⁾。

ノースイーストのダラム・カウンティの最終報告書を見ると、草案（ドラフト）段階では、3つの可能性を示した。第1の選択肢は、従来のダラム・カウンティで1つの統合自治体になる案である。第2の選択肢は、ノース&イースト・ダラムとサウス・ダラムの2つの統合自治体に分ける案である。第3の選択肢は、イースト・ダラム、ノース・ダラム、サウス・ダラムの3つの統合自治体に分ける案である（表1参照）。最終勧告案では、第1と第3の選択肢の2つに絞られた（表2参照）。

また、ノースアンバーランドでは、草案（ドラフト）段階で2つの可能性が示され、それがそのまま最終勧告案の選択肢になった。第1の選択肢は、従来のノースアンバーランド・カウンティで1つの統合自治体になる案である。第2の選択肢は、ルーラル・ノースアンバーランドとサウス・イースト・ノースアンバーランドの2つの統合自治体に分ける案である（表3、4参照）。

表1 ダラム・カウンティの再編案（草案段階）

統合自治体	人口
【第1案】 ダラム・カウンティ	493,500
【第2案】 ノース&イースト・ダラム サウス・ダラム	320,500 173,000
【第3案】 イースト・ダラム ノース・ダラム サウス・ダラム	181,700 138,800 173,000

出典：The Boundary Committee for England. *Final recommendations for unitary local government in County Durham*. 2004, pp. 41-46.

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

表2 ダラム・カウンティの再編案（最終勧告案）

統合自治体	構成ディストリクト	人口
【選択肢A】 ダラム・カウンティ	Durham County Council	493,500
【選択肢B】 イースト・ダラム	Durham City and Easington districts	181,700
ノース・ダラム	Chester-le-Street and Derwentside districts	138,800
サウス・ダラム	Sedgefield, Teesdale and Wear Valley districts	173,000

出典：The Boundary Committee for England. *Final recommendations for unitary local government in County Durham*. 2004, p. 53.

表3 ノースアンバーランドの再編案（草案段階）

統合自治体	人口
【第1案】 ノースアンバーランド	307,200
【第2案】 ノース&ウェスト・アンバーランド	164,800
サウス・イースト・アンバーランド	142,400

出典：The Boundary Committee for England. *Final recommendations for unitary local government in Northumberland*. 2004, pp. 39-42.

表4 ノースアンバーランドの再編案（最終勧告案）

統合自治体	構成ディストリクト	人口
【選択肢A】 ノースアンバーランド	Northumberland County Council	307,200
【選択肢B】 ルーラル・ノースアンバーランド	Alnwick, Berwick-upon-Tweed, Castle Morpeth and Tynedale districts	164,800
サウス・イースト・ノースアンバーランド	Blyth Valley and Wansbeck districts	142,400

出典：The Boundary Committee for England. *Final recommendations for unitary local government in Northumberland*. 2004, p. 48.

これらの草案ならびに最終勧告案を作成するにあたっては、地理的規模、人口、コミュニティのアイデンティティや代表性、サービス提供の効率性、財政的状況などを総合的に考慮している。緻密な検討に基づく提案ではあるが、こ

れはあくまで地域議会が創設された暁に行われる再編であり、地域議会の設置が否決された今回のような場合には、当然その地方政府の再編案も実現されないままである。

(4) 小結

これまで検討してきたノースイーストにおける住民投票結果の理由・背景をまとめると、次の6点に整理できる。①保守党や経済界に代表される明確な反対の声、労働党内や自由民主党における潜在的な反対の声、②“Yes”キャンペーンの力不足・経験不足、③地域議会への国（中央）からの権限委譲の少なさ、④地域議会設置による政治家増、増税への住民の懸念、⑤住民へのPR不足、⑥地域議会設置によるEUの影響力増大への警戒感の6点である。

ただ、政府も事前調査なしに単に甘い予測の下に今回の住民投票を実施したのではなかった。2002年11月3日から2003年3月3日にかけて、イングランド全体で地域議会設置に関する意向調査が行われた。約8,000名が回答し、そのうち約8割が賛成し、その中でも賛成の声が多かった3地域が住民参加の対象地域に選ばれた²⁸⁾。しかし今になって考えると、上記の8,000名や8割という数は、果たしてイングランドにおける多様な考え方の人々を代表していたのか疑問が持たれる。

と言うのは、当初、地域議会に対する住民の認知度は極めて低く、20%にも満たない状況であった。それが、住民投票前になってようやく40%程度に上がったようである²⁹⁾。また、地方政府の反応に目を転じると、地方自治体協議会（The Local Government Association：LGA）がイングランドの地方政府を対象に実施した調査を参考にしたい。その結果を見ると、4分の3の地方政府が地域議会の設置による自らの権限喪失を懸念している。このような住民へのPR不足、自治体の警戒心が潜在的な反対を膨らませることになったと言える。

いずれにせよ、今回の投票結果によってイングランドの地域分権化のスピードは大幅に落ち、抜本的な構想の見直しが必要と言える。やはり、地域議会の

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

権限・機能をどうするのか、そして、それを地域住民にどのように分かりやすく伝えるかが最も重要なことであると言える。少なくとも、今回の労働党が提案した地域議会程度の構想では、地域住民は魅力的な組織とは感じなかったであろう。GORとRDAが、地域議会に統合されても、各地域にはまだ50程度の中央省庁の出先機関とクワンゴが残ると言われている。これらを地域議会に統合し、国（中央）からさらなる権限委譲を図るようなデザインを描くことがまず必要ではなかろうか。

5. おわりに

最後に、急に話が変わるが、現在、わが国においては、道州制論が再燃している。これは、市町村合併の延長線上で、都道府県制度の再編が問題になっているのである。市町村数は、明治初期に比べると、現在では24分の1にまで減ってきた。一方、府県数は、明治時代と比べてもほとんど変化していない。都道府県合併論や道州制論は、これまでも繰り返し論じられてきたが、実現することなく現行の都道府県制度が継続してきた。

現在、第28次地方制度調査会において道州制の具体的なあり方に関する検討が進められている。従来のわが国の道州制論では、道州の長を官選にするか公選にするかと言った組織形態に関する話や、道州の地域割りに関する話が論議の中心であった。しかし、小論で検討してきたイングランドにおける地域分権化の動き、特にノースイーストの住民投票結果から学ぶべき点を考えると、道州政府にどのような権限・機能を持たせるのかという点が最も重要なことである。

また、イングランドの地域分権化の場合、地域議会の設置を同時・一斉に押し進めるのではなく、環境の整ったところから順次取り組み、加えて、必ず住民投票を経るという参加の手続きを重視している点が重要であろう。そのため、ノースイーストのように、住民投票で否決され、時間がかかる場合もある。しかし、地方自治の発展や民主主義の成熟には本来時間がかかるものである。ま

た、わが国の市町村合併や道州制論は、国の事情や都合で、トップダウン的に推進されることが多い。英国の場合でも、地方自治関連の改革が、首相の号令の下、トップダウン的に取り込まれることもある。しかし、少なくとも分権化改革に関しては、住民投票を実施し、地域住民や地元経済界の意見に従うことになっている。この姿勢は、わが国にも多くの示唆を与える点である。

さらに、もう一步踏み込んで言えば、従来わが国で論じられてきた道州制論は、画一的な道州制論である。つまり、全国を大体同様の人口規模や面積、経済規模に再編し、国（中央）から委譲される権限も同じ程度である。しかし、英国の分権化は多様性に富んでいる。小論は、それが目的ではなかったので詳しくは記さなかったが、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、大ロンドン庁など、それぞれ異なる規模と程度の権限が国（中央）から委譲された。今後、もし労働党がさらに工夫を凝らしたイングランドの地域分権化の案を再提案するならば、英国の分権化はさらに多様性に富んだものとなるだろう。最近、わが国でも「一国多制度」³⁰⁾という言葉が時々用いられるようになったが、それは世界的な潮流とわが国への改革必要性を示唆するものと言える。わが国の改革モデルを模索するためにも、いま少し英国の動きを注意深く観察する必要があるであろう。

註

- 1) Department for Transport, Local Government and the Regions (DTLR). *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. 2002.
- 2) 境界委員会は、選挙委員会 (Electoral Commission) 付属の国（中央）の機関で、2002年4月1日に設立されたものである。地方自治体の構造や境界について見直しを行うことを目的としている。
- 3) クワンゴは、国（中央）の実施事務を担う非公選機関である。わが国の特殊法人に近い性格と機能を持つ機関である。
- 4) スコットランド議会やウェールズ議会の動きについては、拙著『戦後日本の地方分権』北樹出版、2004年、pp. 40-49、参照
- 5) 欧州構造基金の申請は、目的ごとに分かれている。その目的には3種類ある。第1は、地域のGDPがEUの平均に満たない地域に開発の促進を行うもの。第2は、工業、農村、都市、漁業などの面で構造的問題を抱える地域のためのもの

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

- の。第3は、労働市場の活性化、人的資源の開発のためのもの。第1の目的が、最も額が多く、それに第2,第3と続く。欧州構造基金は、種類ごとに見ると4種類あり、その他にコミュニティ事業に関連するものが4種類ある。
<http://www.dti.gov.uk/europe/structural.html>
- 6) Pilkington, Colin. *Devolution in Britain Today*. Manchester University Press. 2002, p. 66.
 - 7) <http://www.cfer.org.uk/links.htm>
 - 8) <http://web.ukonline.co.uk/lakhwindersingh/>
 - 9) <http://www.onenortheast.co.uk/>
 - 10) 自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革』日本評論社、2000年、pp.124-125,参照。“One” やスコットランド開発公社などの東京事務所の活動は、単に誘致企業を発掘するだけでなく、渡英する企業の社員、家族がすぐにスムーズに英国での生活をスタートできるよう、住まいの世話や子供の学校の手続きなど、生活全般にわたるアフターケアを行っている。それが良い評判を得て、企業誘致の増加にも貢献している。
 - 11) 前掲、拙著『戦後日本の地方分権』 pp. 54-55
 - 12) 4つのテーマとは別に、次の8つの指針を定めている。①競争力、②持続可能なコミュニティと社会参加、③環境に関する目的、④機会と需要、⑤情報および通信技術、⑥生涯学習文化の創出、⑦権限委譲および協働、⑧資源の有効活用の8つである。自治体国際化協会『CLAIA REPORT No. 223 —— イングランドにおける権限委譲に向けた動き』2002年、pp. 33-34、参照
 - 13) <http://www.nwda.co.uk/index.asp>
 - 14) 自治体国際化協会ロンドン事務所「イギリスの地方分権について（業務報告書2003年度より抜粋）」p. 15、参照
 - 15) <http://www.cfy.org.uk/>
 - 16) 前掲、自治体国際化協会編『CLAIA REPORT No. 223』p. 19、参照
 - 17) 公選議会議員の選挙方法は、定員の3分の2が小選挙区制（the first-past-the-post system）によって選出され、残りが大ロンドン庁（GLA）で採用されている、トップ・アップ制（top-up system）によって選出されると定めている。後者のトップ・アップ制とは、政党が示す選挙人名簿による投票制度（party list voting）であり、要するに一般に言う比例代表制のことである。
 - 18) 議員の任期は、4年間とした。
 - 19) 公選議会の果たす機能としては、経済開発（地域開発公社、業務支援、訓練および技術、欧州計画）、計画、住宅、交通、芸術・旅行・スポーツ、公衆衛生、農村政策、環境、犯罪鎮圧、緊急時計画などを挙げている。
 - 20) Regional Assemblies (Preparations) Act 2003の第3条、住民投票に関する質問

イングランドにおける地域議会設置の動き（石見）

項目のうち、第1項から第3項で規定されている内容。

- 21) <http://www.regionalvote.co.uk/>
- 22) http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3984387.stm
- 23) Stevens, Andrew. “Monthly Report for October 2004——The North East says No,” Japan Local Government Center, London.
- 24) 馬場健「イングランドにおける広域自治体の再編」（日本地方自治学会編『地方自治叢書 17 ——分権型社会の政治と自治』敬文堂，2004年），pp. 104-105，参照
- 25) 竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい，2002年，p. 102，参照
- 26) 前掲，馬場健「イングランドにおける広域自治体の再編」pp. 106-107，参照
- 27) ノースウェストについては，次の3本の最終報告書が作成されている。Final report for Cheshire, Final report for Cumbria, Final report for Lancashire, ヨークシャー&ハンバーについては，Final report for Yorkshireが作成された。
- 28) Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). *Your Region, Your Say*. 2003.
- 29) 前掲，馬場「イングランドにおける広域自治体の再編」，p. 110，参照
- 30) 既に2001年11月に北海道大学で開催された日本自治学会第1回総会において，北海道大学の山口二郎が「一国多制度」と題する報告を行っている。その内容は，山口二郎「一国多制度」（松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 1：課題』岩波書店，2002年）で詳しく紹介されている。また，2004年11月に沖縄国際大学で開催された日本自治学会第4回総会においても，道州制論との関連で，北海道や沖縄を想定した一国多制度の可能性が議論された。