

【論 説】

イングランドにおける リージョン統治に関する改革動向

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. イングランドにおけるリージョン統治の変遷
3. イングランドにおけるリージョン統治のしくみ
4. ブラウン政権のリージョン統治改革
5. おわりに

1. はじめに

英国では、1999年にスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに地域議会が設置され、英国国会からそれらの地域議会への権限移譲が行われた。これは、わが国では、英国における「分権改革」として紹介されたが、英語では“devolution”と呼ばれた。残るイングランドでは、イングランド全体を統括する地域議会を設置しようとする動きは見られなかったが、イングランド内を8地域に分け、その各地域に地域議会を設置しようとする動きや、その各地域における統治や行政のあり方を整備・合理化しようとする動きが、これまでにしばしば見られてきた。これらの動きは、“devolution”とは異なり、“regionalism”と呼ばれるものである。小論では、これらのイングランドにおけるリージョナリズムの動きについて整理し、紹介するつもりである。

英国においても以前は各省ごとに地方出先機関が設けられていた。しかしながら、1994年にメージャー保守党政権下において、5つの中央各省の出先

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

機関が統合され、政府事務所（the Government Offices for the Regions: GOs）が設置された。また、1999年には、ブレア労働党政権下において、地域開発・振興を目的とした地域開発公社（Regional Development Agencies: RDAs）と、地域の声を反映させるしくみとして、地域会議（Regional Chambers）が設けられた。99年以降、これらの機関が、イングランドにおけるリージョン統治の中心的な担い手として活躍してきたが、ブラウン労働党政権になって、これらのリージョン統治のしくみにまた変化の動きが見られつつある。小論は、そのようなブラウン政権下でのイングランドのリージョナリズムをめぐる新しい動きについて、その目的や特徴、しくみなどを整理・紹介することが主な目的である。

まず、イングランドにおけるリージョン統治の変遷について整理し、次に、ブレア政権下での政府事務所、地域開発公社、地域会議から成るリージョン統治の特徴と課題について述べる。そして、その上で、近年のブラウン政権下でのリージョン統治をめぐる新しい動きについて紹介するつもりである。わが国では、これまでにしばしば道州制が論じられてきた。現在の鳩山民主党政権は、地方分権に代えて地域主権を実現することを目指しており、道州制への意欲は、自民政権に比べて低いように見える。民主党にとっての道州制の政策としての優先順位がいずれであっても、道州制がわが国の地方自治制度および統治制度にとって、重要な改革課題であることにはちがいが無い。イングランドのリージョン統治の変遷や改革の動きは、わが国の道州制に対しても何らかの示唆を与えるものと考えている。

2. イングランドにおけるリージョン統治の変遷

(1) リージョナリズムとは何か

本節では、イングランドにおけるリージョナリズムの変遷について述べるが、その前に、リージョナリズムの基本的な性格について整理しておきたい。わが国にリージョナリズムの概念を紹介し、体系的に整理したのは辻清明で

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

ある。辻は、リージョナリズムのタイプとして、政治的なものと、行政的なものがあることを指摘した。政治的なリージョナリズムとは、「リージョンが、独自の政治構造を具有する場合」であり、「これは時に『憲政的』（constitutional）リージョナリズムとも名付けられる」とし、その典型的な例として、「1921年のアイルランド統治法に基いて出現した北アイルランド」を挙げた。一方、行政的なリージョナリズムとは、「憲法的意味の自治まで含めず、もっぱら従来の地方自治体系が、時代の発展に対して適応性を喪いつつあるという認識に基いて、新しい地方分権の体系を主張するものである」¹⁾と説明した。

次に、西欧諸国におけるリージョナリズムの比較研究に取り組んでいるマイケル・キーティングの説明を参考にして、リージョナリズムの基本的な性格について述べてみたい。リージョナリズムの性格については、キーティングの説明のうち次の4点が重要であろう。第一は、リージョナリズムと政治状況との関連性についてである。第2次大戦後における西欧諸国のリージョナリズムでは、かなりの異なりが見られた。例えば、ドイツやイタリアでは、全体主義からの脱却と民主化、分権化を目指してリージョナリズムが志向されたのに対して、スペインやポルトガルでは、戦後も権威主義体制が継続し、リージョナリズムは集権的な目的のために利用されたというようないがいが見られた²⁾。第二は、リージョナリズムと計画化（地域開発をねらいとした）との関連性についてである。フランスの「地域経済開発委員会（commission de development economique regionale: CODER）」、イタリアのCPRE、ベルギーのリージョン経済会議などの設置の動きがそのねらいを裏付けている³⁾。第三は、リージョン政府の設置の困難性についてである。リージョン政府の設置には、少なくとも4つの敵（内務大臣もしくは地方自治大臣、地方政府、国会議員、地元のビジネス関係者）がいるという⁴⁾。第四は、リージョン政府の分類（設置のしかた、背景）についてである。それは、①大都市を中心としたもの（シティ・リージョン）、②中央政府と県の上にサブ・ナショナルな単位を挿入するもの、③歴史的・民族的・文化的な背景・理由からリー

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
ジョン政府を設置する場合の3つである⁵⁾。

最後に、英国におけるリージョナリズムの歴史に詳しいホグウッドの説明を紹介したい。ホグウッドは、英国における行政的な意味でのリージョナリズムのタイプを次の4つに整理した。①効率性や地理的事情による行政機関の分散、②裁量権の分散、③閣僚を伴う分権（スコットランド担当大臣など）、④リージョン・レベルにおける準自治組織の4つである。さらに、ホグウッドは、リージョン機関が担う業務として、①商品もしくはサービスの直接的提供（かつての産業省の地域事務所など）、②リージョン内での指導監督的業務、③小さな地区への資源の戦略的配置（地域保健機関など）、④より小さな地区に対する監督的機能（環境省や交通省の地域事務所など）の4つを挙げた⁶⁾。

これらの点からすると、リージョナリズムの特徴として次の3点があるといえる。①リージョナリズムは多面的な意味を持つ概念であり、それはホグウッドのように行政的な意味でのリージョナリズムに限っても、いろいろなタイプが見られた。②リージョナリズムには4つの敵があり、その導入はなかなか難しそうであるということである。③リージョナリズムと計画化の関連は強く、それが西欧諸国で戦後リージョナリズムが導入された理由であるということである。

(2) イングリッシュ・リージョナリズムの変遷

リージョナリズムの定義のところでも引用した辻は、英国におけるリージョナリズムの淵源として、1655年にクロムウェルが王党派による反乱防止のために設けた11の区域や、1715年に発足した各地の郵便局長を監督するための「地方郵政検査官」、もしくは1834年設置の「救貧委員会」などを挙げた。ただし、現代的な意味でのリージョナリズムが登場したのは「1905年にフェビアン協会が公表した『新しい七人王国』(The New Heptarchy)と名付けられる一連の叢書である」とした⁷⁾。

時代の対象を第2次大戦後に限定すると、英国のリージョナリズムの背景

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
になっているのは、次の2つの流れである。一つは、地方自治制度、その区域の再編問題である。もう一つは、住宅や産業配置に関する地域政策・計画の問題である。前者の例としては、1972年の地方自治法の制定に結実する自治制度改革が挙げられる。この改革の背景は、当時のカウンティとカウンティ・バラの区分やアーバン（町）とルーラル（村）の区分が、地方政府の活動を制約してきたこと、カウンティの規模が小さすぎ十分な責任を果たすことができなかったことなどがあった⁸⁾。この72年の自治制度改革では、結果的には、カウンティとディストリクトから成る完全な2層制が採用されることになった。ただし、その制度改革の原案づくりを担った王立委員会では、基本的には61の包括目的型の1層制地方政府に再編することを提案した⁹⁾。そして、その1層制地方政府の上に「プロビンス議会（provincial council）」を設けることも提案された。プロビンス議会の役割は、「プロビンス内全体の土地利用と投資の枠組みを計画と開発の観点から決定する」こととされた¹⁰⁾。大ロンドンの地域を含めて、イングランド内に8つ設けられる予定で、その議員は、3大都市圏のカウンティ、ディストリクト、1層制地方政府から間接選挙によって選ばれるという案であった。また、このプロビンス議会は、行政機関ではないとされた¹¹⁾。もう一点、この王立委員会が、リージョナリズムに関係することは、戦前からリージョナリストとして活躍していたデリク・シニアがそのメンバーに入っており、シニアは、大都市中心の「シティ・リージョン」に再編することを提案した¹²⁾。

次にリージョナリズムのもう一つの背景である地域政策・計画の流れについて見たい。英国で戦前から取り組まれてきた地域政策は、産業（特に工業）を経済的な衰退地区に導くことであった。1930年代に制定された特別地域開発・改善法、1947年のタウンおよび田園（カントリー）計画法、1958年の産業分散（産業財政）法などによってそれが推進された。その一方で、産業配置が特定地域（経済的衰退地域）に集中することを批判する意見もあった。「戦後リージョン計画のバイブル」と呼ばれた報告書を出した「バーロウ委員会（the Barlow Commission）」がそれである。委員会は「産業は分散

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

されるべきであり、政府は国全体を通じた均衡ある産業開発を目的とすべきである」と指摘した¹³⁾。さて、この間、リージョナリズムについてはどのような提案が見られたのか。リージョナリズム論の初期において、最も影響力を与えたリージョナリストの一人である H.G. ウェルス（Wells）は、分水嶺によるリージョンの区割りを考え、ロブソンは、市民防衛組織ごとの単位を考えた¹⁴⁾。実際に、イングランドでは多様なリージョンの単位が用いられていた。イングランドとウェールズにおける標準的なリージョンは 11 であり、それは多くの省によって用いられていたが、全国石炭評議会（the National Coal Board）は、8 つの営業のためのリージョンを有していたし、英国鉄道では、以前の私鉄時代の地域割りに従って、5 つのリージョンで運営されていた¹⁵⁾。

戦後英国におけるリージョナリズムの発展に影響を与えたもう一つの別の要因は、計画化の風潮である。この計画重視のトレンドは、英国のみならず西欧諸国に共通して見られた現象であり、フランス、ベルギー、イタリア、スペインでも同種の状況が見られた。英国では、1964 年に中央の行政組織として経済関係省が設けられた。また、全国の 9 つのリージョンごとに、リージョン計画庁とリージョン計画会議が設けられた。リージョン計画庁は、リージョンの経済開発を担う中央政府の出先機関であり、長官は、経済関係省の局長（under secretary）級の官僚が務め、多様な省からの上級公務員によって構成された。また、リージョン計画会議は、当該地域の産業界、労働組合、専門家、地方自治体、大学の代表者などで構成される諮問機関だった¹⁶⁾。しかし、このリージョナリズムの構想が発表されると、地方自治体の間から批判が噴出した。そして、このリージョナリズムをめぐる地方自治体と中央政府との対立は、経済関係省の設置後も解決されることなく、結果的に経済関係省は短命に終わることになった。経済関係省の担っていた生産性部門は、1968 年に雇用・生産省に移管され、その他の部門は翌 69 年に大蔵省に移管された¹⁷⁾。その後、経済関係省の挫折を反面教師として設置されたのが「環境省」であった。環境省は、70 年 10 月の政府白書『行政組織の再編成』に

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
に基づき設置された強大な権限を握る中央省庁であった¹⁸⁾。環境省の設置により、従来の運輸、住宅・地方行政、公共施設事業の3省は環境省に統合された。リージョンのしくみについては、71年10月にリージョンごとに環境省広域庁が設けられ、ここに中央から大幅な権限委譲が行われた¹⁹⁾。

上記のように、経済関係省は短命に終わったが、リージョン機関は新設の環境省に受け継がれた。つまり、リージョン経済計画会議（Regional Economic Planning Councils）とリージョン経済計画庁（Economics Planning Boards）は環境省管轄下のリージョン単位組織として残された。サッチャー保守党政権が誕生すると、リージョン経済計画会議は1981年に廃止された。サッチャーは、計画の思想に反対で、リージョン計画に関心がなかったからである。リージョン経済計画庁の目的は、リージョン経済計画会議を補佐し、リージョン計画を準備することであった。しかしながら、このリージョン計画はあまり効果をあげることがなかったようである。なぜならば、労働党政権は途中で全国計画を諦め、大蔵省や他省はリージョン開発戦略を環境省中心に一本化することに抵抗を示したからである。当初の熱意は次第に冷めていった²⁰⁾。

加えて、前にも少し触れたように、地方自治体からもリージョン計画庁を敬遠する声が寄せられた。しかしながら、リージョン経済計画庁をはじめとするリージョン機関は地方自治体を援助する役割を果たしていた。例えば、1969年と74年の住宅法は、地方自治体が活用できる様々な権限や財源を伴っていたが、リージョン機関は、それに関する自治体からの質問や相談に応ずる役割を果たした²¹⁾。また、リージョン機関は、自治体の政策形成における専門性の高い分野において自治体を助ける役割を果たした。「小規模自治体では、知識、経験、熟練した人材を欠いていた」²²⁾からである。その一例が、EECの地域開発補助金である。ただ、この補助金を申請する手続きは複雑で、小規模自治体ではそのようなノウハウが欠けていた。このような場合、リージョン機関が自治体を助けた²³⁾。さらに、リージョン経済計画庁は自治体間の対立を調整する役割も果たした²⁴⁾。リージョン経済計画会議や

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

リージョン経済計画庁には、リージョン内のリージョン機関の政策（特に地域政策）を総合調整する役割が期待されていたが、他省がそれを嫌ったことにより、十分な調整機能を果たすことができなかった。特に、交通・産業省（the Department of Transport and Industry: DTI）のリージョン機関は、リージョン経済計画庁と類似の機能を持ち、また、かなり強力な権限を有していた²⁵⁾。

以上のように、第2次大戦後のイングランドにおけるリージョナリズムの変遷を見ると、地方自治制度の再編問題、産業配置と地域政策の動き、計画化の風潮という3つの要因・背景があったと言える。また、前にも引用したホグウッドは、イングランドのリージョナリズムには、各時代によって盛衰があることを観察し、「1940年代には、リージョナリズム組織が盛り上がり、50年代には衰退した。60年代には政府のリージョナリズムの局面に再び新しい関心を見て、70年代にはリージョンの水道や保健機関の設置を見た。80年代の初期は、かなりの関心の欠落した時代と見られる」²⁶⁾と指摘した。

3. イングランドにおけるリージョン統治のしくみ

(1) メージャー、ブレア政権下での体制

上記のように、1994年にメージャー保守党政権下において、中央各省の出先機関や補助金の統合を図るねらいから、政府事務所（GOs）が設けられた。この政府事務所は、環境省、運輸・地域省、貿易産業省、教育省、雇用省の出先機関が統合されて設置されたものであるが、政府事務所設置の前年の93年に都市整備、経済振興、環境改善などに関する20の政府補助金が統合された。その目的は、それらの補助金の効率的な運用を図るためであった²⁷⁾。つまり、補助金の統合が、出先機関の統合を導いたと言える。

そして、1999年4月には、ロンドンを除く8地域に地域開発公社（RDAs）が設けられた。翌年の2000年には、ロンドンにも設けられた。地域開発公社は、地域内の経済開発や雇用の促進をねらいとしたものであるが、その地

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

位・性格は、国の監督下にある特殊法人（quango）である。地域開発公社の組織としては、意思決定機関として理事会が設けられ、理事には、産業界を中心に地域の代表者が国務大臣によって任命される。

この地域開発公社と時を同じくして、地域会議（Regional Chambers）が設けられた。地域会議は、当該地域内のカウンティやディストリクトなどの自治体議員の代表者によって構成された。地域会議の主目的は、地域開発公社の活動の監視である。その他、経済開発・輸送・戦略的土地利用計画の作成、地域を基盤とする準政府機関・エージェンシー・民営化された旧公営企業の監督、欧州構造基金などを申請する場合の地域協力などの役割を担った²⁸⁾。

政府事務所と地域開発公社の役割分担（相互関係）、地域会議の位置づけなどは、次第に少しずつ変化していった。まず、政府事務所と地域開発公社の関係についてであるが、1994年に政府事務所が設置された時点では、まだ、地域開発公社は設けられていなかったため、政府事務所が文字通りイングランドにおけるリージョン統治の主役であった。しかし、1999年に地域開発公社が設置されて以降は、それまで政府事務所が果たしていた機能のいくつかは、地域開発公社に移されることになった。その代表例が、上記の地域振興に関する統合された政府補助金である単一振興予算（Single Regeneration Budget: SRB）²⁹⁾の管理運営についてである。1994年の政府事務所の設置時点では、イングランドにおけるリージョン統治（地域振興を含めて）の主管省であった環境省³⁰⁾と政府事務所によってSRBの管理運営は担われていたが、地域開発公社の設置以降は、その役割は地域開発公社へ移された。

もう一つの変化は、地域会議の位置づけについてであるが、地域会議は、導入当初は予算もなく、地方自治体の寄付に頼るような状態であったが、その後、地域計画指針（Regional Planning Guidance）の原案策定機関に位置づけられるようになった。2004年9月には、地域計画指針が法定の地域空間戦略（Regional Spatial Strategy）³¹⁾に格上げされると、地域会議の地位も安定したものになった。また、2002年からは、次に述べるように将来の公選制への移行を見越して、地域議会（Regional Assemblies）と呼ばれるよう

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
になった³²⁾。

ブレア政権は、この非公選の地域会議を公選による地域議会（Regional Assemblies）に再編することを提案した。2002年5月に白書「あなたの地域、あなたの選択（Your Region, Your Choice）」を発表し、2003年5月には同白書に基づいて、地域議会（準備）法（Regional Assemblies（Preparations）Acts）が制定された。ブレアが、地域議会の設置を決意したことの背景として、まず、スコットランドやウェールズ、北アイルランドなどの英国のイングランドを除く他の地域に“devolution”の結果、地域議会が誕生したことがあるだろう。イングランドにおいても、地域住民の声を地域の統治に直接反映させ、また、地域の統治のしくみを民主的なコントロールの下に置くという民主主義的な理念があったものと思われる。もう一つは、政治的な背景であるが、ブレア政権で副首相を務めたジョン・プレスコットが、非常に強力なリージョナリストであり、ブレアは、プレスコットへの配慮から公選の地域議会の設置を決意したとも言われている³³⁾。

（2）北東リージョンでの住民投票の挫折

2003年に制定された地域議会（準備）法では、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た。これは、スコットランド議会やウェールズ議会、北アイルランド議会、大ロンドン庁の設置の場合における住民投票を経るという手続きが踏襲されたものである。

このような地域議会の設置に関する基本方針に基づき、2004年11月4日、イングランド北部の北東リージョン（North East）で地域議会の設置を問う最初の住民投票が実施された。初めての住民投票の場所として、北東リージョンが選ばれたのは、そこが最も地域議会設置への意欲が高く、住民投票が通る可能性が高いと言われていたからである。しかしながら、結果は、大差で

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

地域議会の設置が否決されてしまった³⁴⁾。その否決の理由・背景としては次のような点が挙げられる。①保守党や地元経済界が、地域議会の設置に明確に反対しており、また、労働党や自由民主党の中にも潜在的な反対の声があった。②地域議会の設置を推進する“Yes”キャンペーン側の力不足・経験不足、その一方で、“No”キャンペーン側はよく訓練され、組織されていた。③地域議会への国（中央政府）からの権限委譲の少なさ、その規模が不明確な点、④地域議会設置による政治家の増加、負担や統制の増加への住民の懸念、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などの6点であった³⁵⁾。要は、権限移譲などの地域議会設置に伴うメリットがよく見えないのに対して、官僚的統制の強化などのデメリット面を懸念した地元経済界の拒否反応のほうが大きかったということである。

北東リージョンでの結果を受け、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、北東リージョンに続いて予定していた北西リージョンやヨークシャー&ハンバー・リージョンでの住民投票は延期し、今後7年間は北東リージョンにおいても再び住民投票を実施することはないという事実上、地域議会構想終焉の敗北宣言を行った³⁶⁾。

4. ブラウン政権のリージョン統治改革

(1) リージョン統治に関する新提案の概要

2004年11月の北東リージョンでの住民投票の失敗後、イングランドにおける地域議会設置の動きは完全に終焉し、その後、イングランドのリージョン統治については、特に新しい提案も出されず、忘れされたかのような時間がしばらく流れた。そのうち、ブレアが首相を辞任し、ブラウン政権が始まった。ブラウンは、ブレア政権でも長く蔵相を務め、ブレア政権時代から、外交はブレア、内政はブラウンという役割分担が行われていたと言われることから考えると、リージョンナリズムは内政事項に属し、イングランドのリージョン統治についても、ブラウン政権においてもそう大きな変化はないだろうと

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

予想された。ただ、ブラウン政権の発足当初から予想されたことは、ブラウンは経済問題への関心が強く、リージョン統治についても、地域経済を活性化させたり振興するためのリージョンナリズムには熱心であるが、民主的な統制のしくみを整備するなどの理由によるリージョンナリズムへの関心は低いということであった。

そこで、その当初の予想に沿った形でブラウン政権のリージョン統治に関する改革構想が明らかにされたのが、2007年7月に大蔵省（the Treasury）とコミュニティ・地方自治省（the Department for Communities and Local Government）の両省によって出された「サブ・ナショナル・レビュー（SNR）」である。SNRでは、大きく分けて、次の4つの点が提案された。それは、①全ての地方自治体に経済開発と近隣の再生を促進する権限を付与すること、②サブ・リージョン・レベルにおいて協働することによって地方自治体を支援すること、③リージョン・レベルを強化すること、④中央政府とリージョンや地方との関係を改革することの4つである³⁷⁾。以下、その概略を見ていく。

① 全地方自治体への経済開発と近隣再生を促進する権限の付与

具体的な提案としては、「地方自治体ビジネス成長奨励計画（Local Authority Business Growth Incentive scheme）」の焦点を明確にし、経済成長を促進するような誘因を地方自治体に与えるように改革することを提案している。また、近隣再生の財源を最も恵まれないエリアに集中させること、地方自治体の業績計画（performance framework）を経済発展や近隣再生への焦点が明確になるように改革すること、地方政府やビジネス、他の利害関係者が協働できるような付加的ビジネス・レイトの選択肢について考慮することなどを提案した。さらに、提案中の新しい住宅公社（homes agency）が地方自治体を支援することを確実にすること、14～19歳への教育・技術の財源を地方自治体に移すことなどを提案した。

② サブ・リージョン・レベルとの協働による地方自治体支援

市や町が経済成長の原動力であり、多くの経済市場がサブ・リージョン（シ

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
ティ・リージョンを含む）のレベルで機能していることを認め、次の3点を提案した。

- a. 交通に関する管理を強化することをサブ・リージョンに認めること。それは、適当な統治のしくみが存在するところでは、地方交通法案（Local Transport Bill）の一部として、長期的な財源の付与を含むものである。
- b. 経済発展問題に対して集団的な目標を同意する地方自治体のグループ化を認める地域連携協定（Multi-Area Agreement）の提案を発展させること。
- c. 交通政策を超えた経済発展政策に対する恒久的な基盤に責任を持つ法定のサブ・リージョンのしくみを設けることを地方自治体のグループに認める潜在性を探るため、関心を持つサブ・リージョンと協力すること。

③ リージョン・レベルの強化

リージョンのレベルが、成長の機会（可能性）と全体的（総合的）な戦略を発展させる重要な役割を有していることを確認した上で、説明責任（accountability）がもっと明確にされ、単純化されることを求めている。そのため、以下のような点を提案した（地域開発公社の果たすべき役割に関する理念的な説明については省略する）。

- a. 各リージョンにおける経済的・社会的・環境的な目標を設定するような単一の統合された地域戦略（regional strategy）に変えること。
- b. リージョンに関する執行責任を地域開発公社に持たせること。地域開発公社は、統合された地域戦略を開発し、地方自治体や他のパートナーと密接に働くものにする。
- c. 地方自治体のリーダーたちに地域開発公社と共に地域戦略を承認し、地域開発公社の業績を効果的に評価する責任を与えること。
- d. 包括的支出レビュー（Comprehensive Spending Review）の期間内で第二期の拡張された地域財源配置（Regional Funding Allocation）の行使を実行すること。
- e. 高速道路公社、新しい住宅公社、環境公社、学習・技術評議会（Learning and Skills Council: LSC）、ジョブセンター・プラスなどのエージェンシー

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

の業務が、地域戦略において同意された優先事項を特徴づけ、補完し、貢献するよう保障すること。

- f. リージョン内でのビジネス支援を調整し、提供することにおいて地域開発公社に重要な役割を与えること。その際、ビジネス支援や技術に関する単一の仲介的なサービス、地域開発公社と英国トレード・アンド・インベストメント（UK Trade & Investment）の活動とのより良い提携について、包括的支出レビューにおいて検討する。

④ 中央政府とリージョン／地方との関係の改革

- a. ビジネス・事業・規制改革省（DBERR）に地域開発公社の業績管理に関する責任を付与すること。
- b. DBERR に、地域経済業績公共サービス協定（Regional Economic Performance Public Service Agreement）に関する責任を担う権限を与えること。
- c. ビジネス・事業・規制改革大臣とコミュニティ・地方自治大臣が連名で地域戦略に署名（承認）すること。
- d. 各リージョンのための大臣（Minister）を任命し、リージョンの戦略の方向性を提供し、市民に中央政府の声を与えること。そして、政府の政策が9つのリージョンの異なる要望を考慮することを保障すること。
- e. 政策の提供に関わる全省庁が、包括的支出レビューの一部としての新業績管理計画を通して、共同で責任を持つことを保障すること。

SNR で示された以上の概要を見ると、その提案のねらいが、リージョンの地域発展にあり、そのための説明責任の主体を明確にすることにあると言える。そこで、その説明責任を地域開発公社に担わせようとする改革提案であると理解することができる。上記の紹介では、明確に示されていないが、地域開発公社が、リージョン統治における中心的な機関になる一方で、地域議会（Regional Assemblies）は廃止されることが前提となっている。上記の整理に則して言えば、地域戦略の承認権を地方自治体のリーダーと地域開発公社に与えている点にその根拠が示されている。SNR 提案のもう一つの特

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
徴は、従来は地域空間戦略と地域経済戦略（Regional Economic Strategy）に分かれていたものを単一の地域戦略に統合した点にある。前節でも触れたように、これまでの地域空間戦略の原案策定機関は地域議会であった。その役割が、地方自治体のリーダーと地域開発公社に与えられることになったということである。それでは、リージョン統治におけるもう一つの担い手である政府事務所についてはどうなるのか。政府事務所に関する SNR の提案について次に整理したい。

SNR は、2006 年予算の時点で出された政府事務所レビュー（*Review of Government Offices*）³⁸⁾ に基づいて、政府事務所をさらに小規模なものにし、より戦略的な役割を果たすことを確認した。そして、さらにレビューに基づいて、政府が政府事務所に期待している次の 3 点についても確認した。①地方やリージョンのパートナーと協力することによって、優先事項を決定し、業績を伸ばすようにし、中央政府が場所に焦点を置いた方法に変更すること。②省庁の政策を運営提供の中に置き換えること。それは、公共サービス協定（PSAs）を提供することで、焦点化された政策や業績を、リージョンの提供に関する挑戦や解決について省庁へのフィードバックを提供することによって行われる。③地域戦略の質や一貫性を改善し、支援や挑戦を行うこと。SNR では、以上のようにレビューの内容を確認した上で、次の 2 点について新たな提案を行った。

- a. 政府事務所ネットワークは、その活動を合理化しなければならない。とりわけ、全職員数を少なくとも 33% 削減する。
- b. 中央政府は、学習・技術評議会、ジョブセンター・プラス、高速道路公社、イングリッシュ・パートナーシップ、住宅公社などの団体を通じて、リージョン内における経済政策機能を提供する。

以上の点からすると、政府は、政府事務所については存続するが、その規模を縮小し、戦略的な役割などを強化することをねらっていると言える。その点は、政府事務所自身による別の資料（*Network Corporate Plan 2008-11*）³⁹⁾においても繰り返されている。政府事務所にも自助努力が求められ、

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

“Transformation project”として現在も政策の改革（改善）に取り組んでいる（表1参照）。

(2) 2009年地域民主主義，経済開発，建築法の制定へ向けて

SNRの概要については，上記の通りであるが，コミュニティ・地方自治省とビジネス・事業・規制改革省は，合同でSNRに対する意見を地方自治体，エージェンシー，ボランティア・セクターなどから広く募った。その手続きは，“consultation”と呼ばれるが，2008年4月1日から6月20日までの期間で，599の回答者（団体）から500を超える意見が寄せられた（表2参照）。

政府は，これらの諸団体から出された意見も参考にして，SNRの内容を法案のかたちにとまとめた。それが，「地域民主主義，経済開発，建築法案（Local Democracy, Economic Development and Construction Bill）」である。同法案は，これまでに政府が発表してきた2つの政策文書を法制化したものであった。一つはSNRであり，もう一つはコミュニティの権限強化をテーマにした地方自治白書「主導権を握るコミュニティ：住民に真の権限を（Communities in Control: real people, real power）」である。同法案は，2008年12月，上院に提出され，その後種々の議論や修正が加えられ，上下院で可決後，2009年11月12日，女王の裁可を得て，法として成立した。国会での審議の中で，リージョン統治に関する部分で議論になったのは，一本化された「地域戦略」についてであった。政府は，従来の経済戦略と空間戦略（土地開発）を別々に策定するより効率的であると説明したが，経済面ばかりが強調され，民主主義の面が忘れ去られているとの批判があった⁴⁰⁾。

この地域民主主義，経済開発，建築法の制定によって，ブラウン政権が目指したイングランドのリージョン統治改革は一応の完成を見たわけである。いま一度，その全体像を次に整理してみたい。

まず，SNRに基づき，地域民主主義，経済開発，建築法によって改革されたのは，次の2点である。

① ロンドン以外の地域議会（Regional Assemblies）は廃止され，それに代

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
わるものとして、地方自治体のリーダーから成るリーダー委員会（Leaders' Boards）が設けられた。

- ② これまで地域議会が担ってきた計画機能（権限）は、地域開発公社に移管された。また、従来の地域空間戦略と地域経済戦略が「地域戦略」に統合された。つまり、地域開発公社は、新設のリーダー委員会と共同で新しい地域戦略の原案を作成する責任を負うようになった。

SNR および地域民主主義、経済開発、建築法に基づく改革点は、以上の2点であるが、これと前後して、また関連して、イングランドのリージョン統治に関する改革が行われた。

- ① 地域大臣の新設についてである。2007年6月、ブラウン首相は、ロンドン以外の8リージョンのそれぞれを監督する8名の地域大臣を任命した⁴¹⁾。地域大臣は、政府事務所の機能権限を政治的視点から監視すると共に、リージョン統治に関して国会への説明責任を負うものである。
- ② 国会の下院に、地域選出の下院議員から選ばれた議員による地域ごとの特別委員会が設けられた⁴²⁾。
- ③ もう一つは、シティ・リージョンについてである。大都市を中心とするシティ・リージョンの構想は古くからあるが⁴³⁾、また最近で注目されるようになったのは、北東リージョンでの住民投票の否決以降である。公選の地域議会構想に代わる、リージョン統治のしくみとして再び関心が高まってきた。そして、2006年の地方自治白書では、明確にシティ・リージョンへの政府の関心の高さを示した。地域民主主義、経済開発、建築法では第6条において、2つ以上の自治体から成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）」が設置された⁴⁴⁾。

5. おわりに

小論では、イングランドにおけるリージョン統治のしくみやブラウン政権

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

下における改革の動きについて整理・紹介してきた。メージャー保守党政権からブレア労働党政権において整備されたイングランドにおけるリージョン統治のしくみである，政府事務所，地域開発公社，地域会議（後の地域議会）は，主に行政的なリージョナリズムのしくみであるといえる。第2節のリージョン統治の変遷のところでも見たように，イングランドにおけるリージョナリズムのねらいは地域開発・振興にある。それに応えようとしたのが，地域開発公社であった。さらに，地域開発公社の活動等に対する監視の役割を期待し，民主的統制を加えようとしたのが，公選型の地域議会の導入構想であった。ただし，公選制の導入は失敗に終わった。

ブラウン政権のリージョン統治改革の主要な点は，（非公選の）地域議会を廃止し，リージョン統治（特に地域開発・振興）の主体を地域開発公社に一本化することにあった。これまでの地域経済戦略と地域空間戦略を「地域戦略」に統合したこと，政府事務所の規模や役割を縮小・戦略的なものに重点化したことも含めて，効率性・有効性の向上をめざした改革であったとまとめることができる。その一方で，政治的な説明責任（アカウントビリティ）を担うものとして，地域大臣のポストや国会における地域別特別委員会のしくみが新設された。ブラウン政権のめざしたリージョン統治改革とは，無駄で形式的な官僚的なしくみを排し，効率性・有効性・説明責任をキーワードとしたスリムなリージョン統治のしくみを求めたものと総括できる。この点は，わが国の道州制の制度設計においても参考にすべき点である。

小論では，イングランドのリージョナリズムに関する歴史についても少し触れたが，歴史的な視点から，この度のブラウン政権のリージョン統治改革を眺めると，また別な特徴が見えてくる。それは，60年代から70年代にかけて存在したリージョン経済計画会議やリージョン経済計画庁の体制に非常に近いしくみが，今日また，リーダー委員会と地域開発公社という組み合わせによって作られようとしているということである。ブラウン首相が，60年代から70年代の労働党政権時代のしくみを自らの改革のモデルにしたかどうかは分らないが，この事実を，地域開発・振興を目的としたリージョン

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）
統治のしくみにはそんなに多くの選択肢がないこと、もしくは制度改革の歴史的な循環の特性を示していると言える。

英国では、制度改革を行う際、また、新規もしくは日常的な政策・事業の計画策定の際でも、非常に精緻に従来の制度や計画に対するレビュー（評価・報告）を行う。制度改革の場合は、それをレビューもしくは白書・緑書のかたちにまとめ、法制化の基礎とする。小論で取り上げたもので言えば、SNRがそれにあたる。そして、法制化の前に、利害関係者（ステークホルダー）に投げかけ、意見を聴取する。計画策定にあたっての評価と利害関係者との協議・パートナーシップが、英国行政の特徴といえる。イングランドのリージョン統治の中核を占める地域開発公社についても、そのような手続きを日常的に行っているが、小論ではその点については踏み込むことができなかった。つまり、リージョン統治の活動面・機能面の分析が筆者の今後の研究の課題である。

注

- 1) 辻清明「イギリスにおけるリージョナリズム（広域制）」（辻清明編『現代行政の理論と実際：蠟山正道先生古稀記念論文集』勁草書房、1965年）、pp.99～100
- 2) Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham : Edward Elgar, 1998, p.39
- 3) *Ibid.*, p.50
- 4) *Ibid.*, pp.59～60
- 5) *Ibid.*, pp.61～71
- 6) Hogwood B. and Keating M. ed., *Regional Government in England*, Oxford : Oxford University Press, 1982, pp.7～9
- 7) 前掲、辻「イギリスにおけるリージョナリズム（広域制）」、p.104
- 8) W. ハンプトン（君村昌監訳）『地方自治と都市政治（第2版）』敬文堂、1996年、p.36、参照
- 9) ただし、人口が過度に集中しているバーミンガム、マンチェスター、リバプールの3大都市圏については、大都市圏カウンティとディストリクトから成る2層制にすることが提案された。

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

- 10) 前掲, ハンプトン『地方自治と都市政治（第2版）』, p.37
- 11) プロビンス議会が, 行政機関ではないという点については, 下條美智彦『イギリスの行政』早稲田大学出版部, 1995年, p.121, 参照
- 12) シニアは, モータリゼーション化と大都市圏の出現という状況を考慮して, 都市中心のリージョンナリズムを提案した。カウンティ・バラとカウンティを全廃して, イングランドとウェールズを30の「シティ・リージョン」に再編することを提案した。
- 13) Brand, Jack, *Local Government Reform in England 1888-1974*, London : Croom Helm, 1974, p.27
- 14) Owen, Jonathan, "Regionalism and Local Government Reform 1900-1960", Garside, Patricia L. and Habbert, Michael ed., *British Regionalism 1900-2000*, London : Mansell, 1989, p.44
- 15) Brand, *op. cit.*, p.31
- 16) 北村公彦「イギリスにおけるリージョンナリズム」(西尾勝ほか編『現代行政と官僚制・上巻』東京大学出版会, 1974年), p.348, 参照
- 17) 同上, p.349, 参照
- 18) Radcliffe, James, *The Reorganisation of British Central Government*, Aldershot : Dartmouth, 1991, p.78
- 19) 前掲, 北村「イギリスにおけるリージョンナリズム」, p.351, 参照
- 20) Mawson, John and Spencer, Ken, "The Origins and Operation of the Government Offices for the English Regions", Bradbury and Mawson ed., *British Regionalism and Devolution*, London : Regional Studies Association, 1997, p.159
- 21) Young, Stephen, "Regional offices of the Department of the Environment: their roles and influence in the 1970s", Hogwood and Keating, *op. cit.*, p.159
- 22) *Ibid.*, p.80
- 23) *Ibid.*, p.80
- 24) *Ibid.*, p.81
- 25) この点は, 後に政府事務所が設置される要因の一つでもあった。
- 26) Hogwood and Keating, *op. cit.*, p.12
- 27) 竹下譲ほか『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい, 2002年, p.146, 参照
- 28) 同上, p.147, 参照
- 29) 単一振興予算(SRB)は, その後, 変化を遂げた。まず, 終期を迎えた補助金については, 入札方式によって配分される補助金の財源として用いられた。それが,

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

単一振興予算チャレンジ・ファンド（Challenge Fund）である。これは、1995年度から運用が開始された。単一振興予算チャレンジ・ファンドは、1999年度に実施された第6ラウンドを最後に申請の募集が打ち切られた。2002年4月からは、各省が地域開発公社に配分している事業費（11の補助金）を一つに統合した単一予算（Single Budget、通称 Single Pot）が創設された。上記のチャレンジ・ファンドで終期を迎えていないもの（最長で7年間の交付期間）については、単一予算に引き継がれた。チャレンジ・ファンドと単一予算のちがいについてであるが、チャレンジ・ファンドでは、対象地域や事業の性格について特定の指定がなかったため、結果的に広範な地域がその対象になってしまっていたが、単一予算では、地域開発公社への配分額自体が、人口や失業率などを考慮して計算され、さらに、地域開発公社においても、管轄地域の経済状況に応じて優先順位を決定する。つまり、地域開発公社の裁量を高め、より必要性の高い地域に配分する点が、単一予算の特徴といえる。地域開発公社の自由度は確かに高まったが、その一方で、目的達成度などについて、政府事務所による監視と評価が義務づけられている（自治体国際化協会『英国の地域再生政策』クレアレポート第253号、2004年、pp.15～17およびp.30、参照）。

- 30) 1997年にブレア政権が誕生すると、環境省は環境・交通・地域省に再編され、副首相のジョン・プレスコットの管轄下に入った。環境省は、ヒース政権以来、地方自治に関する権限を所管してきた省である。2002年に、環境・交通・地域省は副首相府に再編された。
- 31) 地域空間戦略とは、地域の経済・住宅・環境・交通などの戦略に関する総合計画である。
- 32) 掛川和子「イングランドの地域ガバナンスの試み」『地方財務』2009年7月号、p.145、参照
- 33) ブレアは、最終的には、政権の政策として地域議会の設置を掲げたが、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り、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も消極的ながら賛成したに過ぎない。ブレアはむしろ反対していたようである。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『分権型社会の政治と自治』敬文堂、2004年）、pp.104～105、参照
- 34) 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。
- 35) 石見豊「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」（『政経論叢』第131号、国士舘大学政経学会、2005年3月）、p.87、参照

イングランドにおけるリージョン統治に関する改革動向（石見）

- 36) <http://www.regionalvote.co.uk/>
- 37) *Review of Sub-national economic development and regeneration*, London : HM Treasury, 2007.
- 38) *GO Offer* published by Government Office Network, July 2007
http://www.gos.gov.uk/common.docs/239393/partnering_with_whitehall.pdf
- 39) *Network Corporate Plan 2008-11*, produced by the Regional Co-ordination Unit on behalf of the Government Office Network, April 2008
- 40) クレア・ロンドン事務所マンスリートピック（2009年10月），p.3, 参照
- 41) 地域大臣の新設については，緑書『英国の統治』（the Governance of Britain Green Paper）の中で明らかにされた。
- 42) 前掲，掛川「イングランドの地域ガバナンスの試み」，p.148, 参照
- 43) 小論の第2節のイングリッシュ・リージョナリズムの変遷のところでも指摘したように，1972年の地方制度改革の際，戦前からのリージョナリストであるデリック・シニアは，大都市中心の「シティ・リージョン」への再編を提案した。
- 44) 前掲，クレア・ロンドン事務所マンスリートピック（2009年10月），p.6, 参照

（付記）小論は，平成21年度国士舘大学政経学部特別研究費の支給を受けて，イングランドへの研究出張等を行い，その成果をまとめたものである。同研究費の支給を認めて頂いた国士舘大学政経学部はこの場を借りて感謝を申し上げます。

なお，第2節において，過去の論文（石見豊「イングランドのリージョナリズム」国士舘大学政経学部附属経済研究所『経済研紀要』第20巻第1号，2008年）の記述を一部使用していることをお断りしたい。

表1 Transformation project
 (これらの事業は、2009年12月までに完了するものである)

Transformation project	担当の Regional Director	期待される成果
欧州事業	Jonathan Blackie	2000-06年事業（主として、欧州地域開発基金（ERDF）と欧州社会基金（ESF）の提供）の確実な終了と、2007-13年事業に関して新しい戦略的役割をコミュニティ・地方自治省（CLG）と労働・年金省（DWP）のために提供する。
リージョン統治	Trudi Elliott	SNRを推進するための確実な実施計画を策定および提供すること。また、地域大臣と提案された地域委員会の役割を発展・支援すること。
有効な地方管理	Felicty Everiss	場所に基づく政府事務所（GO）の専門知識を確立し、挑戦的な地域協定（LAAs）や地域連携協定（MAAs）について交渉し監視する地方および国の利害関係者に影響を与えること。
政府事務所ネットワークの運営モデル	Jane Todd	政府事務所ネットワークに効率性と有効性を高め、利害関係者に明らかな説明責任を提供する運営モデルを開発し提供すること。
変化する組織サービス	Jane Todd	政府事務所ネットワークが第一線に対して資源を開放することを可能にさせるよう組織サービスを変えること。人的資源やICT機能の変化は、既に取り組みされており、今日、財政、調達、土地に関する変化が注目されている。
変化するコミュニケーション	Brian Hackland	しっかりしたコミュニケーションの基盤に支えられた網羅的なネットワーク・コミュニケーション戦略の作成と実施を通してコミュニケーションを変化させること。
職員と文化	Jonathan Lindley	政府事務所ネットワークの新しい役割に必要とされる能力と行動を提供する政府事務所の職員戦略とネットワーク文化の実施。
分析、提供、業績	Jon Bright	政府事務所ネットワークの役割を支える知能と実証主義を提供するための分析能力と知識管理を確立すること。

出典：Network Corporate Plan 2008-11, p.5

表2 SNRに関する“Consultation”の質問

質問1. 十分な能力が事業管理のために存在し、地方もしくはサブ・リージョンにおいて提供しているということについて、地域開発公社はどのように満足すべきか。
質問2. 地方自治体が、リージョンのための地方自治体リーダーの集まりをどのように設けるかを決定し、政府は必要な要件に合致しない場合のみ介入すべきであるということについて、あなたは同意するか。もし同意しないならば、あなたは代わりに何を提案するか。
質問3. 提案されたリージョンの説明責任や監視の提案は適当で機能するものか。
質問4. あなたは、地域戦略が4.13節で示された要素を担当する必要があることに同意するか。重要な成果の提供を助けるために地域戦略に含まれるべき他の事柄があるか。
質問5. あなたは、(consultation 文書の35ページの)図に示されたような地域戦略の準備を単純化する提案の方法に同意するか。特に詳細な過程を決定する柔軟性をリージョンに許すことに同意するか。もし同意しないならば、どのような他の段階を踏むべきか。
質問6. あなたは、合理化された過程がコミュニティへの費用や便益、他の影響においてどのような著しい変化を導くと思うか。
質問7. 地方自治体の経済評価の責任（もしくは他の提案）に対して、どのような選択肢が最も適当か。
質問8. どのような追加的な情報や支援が、評価に備えるという目的のために価値があると地方自治体は考えるか。
質問9. 先導する地方自治体は、評価の準備に、ディストリクト・カウンシルを含むパートナーをどのように巻き込むべきか。
質問10. 評価の準備では、どのようなパートナー組織が協議すべきか。
質問11. どのような責務がロンドンには適用されるべきか。その場合、どのような提案されるモデルが最も適当か。
質問12. 地域連携協定のほかに、経済開発の問題に関するサブ・リージョンの協調のための法的なしくみをつくることに価値があるということに、あなたは同意するか。
質問13. あなたは、どのような活動が、実行することが可能なサブ・リージョンのパートナーシップとして好みますか。現行の立法の下、パートナーシップの実行に対する活動上の制約は何か。
質問14. サブ・リージョンの経済開発機関は、地方自治体業績計画 (local authority performance framework) にどれくらい適合するか。
質問15. 法的なパートナーシップが現在あるサブ・リージョン・レベルにおいて協力する責務は存在すべきか。これは誰に適用すべきか。

出典：Prosperous Places: taking forward the review of sub-national economic development and regeneration (The Government response to public consultation 25 November 2008) , Department for Communities and Local Government, pp.23-30