

【論 説】

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察

—英国の地域政策をめぐる変化を事例に—

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 英国の政権交代と地域政策の変化
3. 地域政策の歴史的変遷
4. ブレア、ブラウン政権における地域政策と政権交代による変化
5. おわりに

1. はじめに

2008年、米国では黒人初の大統領が誕生し、また、共和党から民主党への政権交代が行われた。2009年、日本では、総選挙の結果、自民党から民主党への政権交代が実現した。さらに、2010年、英国においても総選挙が行われ、労働党から保守・自民への政権交代が行われた。偶然であるが、日英米の3か国で、同時期に政権交代が行われたことになる。

この政権交代が、行政施策や組織にどのような影響力をもたらすのかという点について検討することが小論のねらいである。ただし、その影響は、各国の統治制度や政治文化によって大きく規定されることが予想される。例えば、米国は猟官制の伝統を持つ国であり、今日でも、幹部公務員の多くが政治的任用ポストで占められている。このような国においては、政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響はきわめて大きいことが予想できる。一方、日本

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

のように官僚制の権力が強い国では、政権交代があったとしても、行政施策・組織への影響は比較的少ないことが予想される。

もちろん、各国における実際の政治状況や時代に応じた変化は、このようなプロトタイプな理解を超えるものであることは十分に認識している。日本においても、官僚制権力の強さは、すでに過去のことであり、最近では、行政は政治の下に置かれるべきであり、政治に従うことを旨とする官僚が増えている。真淵は、このような官僚を「吏員型官僚」と名付けた¹⁾。このように政治状況や変化に応じたプロトタイプ的な理解への修正は確かに必要である。しかしながら、それによって、上記の政権交代による行政施策・組織への影響が各国の統治制度や政治文化によって規定されるという仮説がただちに否定されるわけではない。いずれにしても、政権交代が行政施策や組織に及ぼす影響は、それぞれの国ごとに見なければならぬということである。

さて、小論では、政権交代の及ぼす影響について、英国の地域政策をめぐる変化を事例に検討する。その積極的理由について次に述べたい。英国は、日本と同じ議院内閣制の統治制度を採用しているが、議会主権の国であり、政治（議会）の行政（官僚制）に対する優位の慣行が確立している。官僚が自省の大臣以外の政治家と接触することも禁じられている。その点では、政治と行政の機能が明確に分離されている米国に近い政官関係の国である。つまり、統治制度としては日本と同じであるが、実際の政官関係については米国に近い緊張関係を有している。つまり、米国と日本という対極に位置する政官関係の中間型もしくは第三の類型として英国を取り上げる。

地域政策を事例として取り上げる理由は、より実際上のものである。英国の政権交代後の変化の中では、いち早く取り組まれた分野であったからである。もちろん、それは、政権交代前のマニフェストにおいても挙げられていたことであり、また、比較的实现が容易な内容であったことも事例とした理由である。つまり、政権交代による変化が明瞭に見える事例であったからである。

小論では、まず、2010年の英国における政権交代の意味について述べ、

それから事例の検討に入るつもりである。

2. 英国の政権交代と地域政策の変化

英国では、2010年5月5日、総選挙が実施され、その結果を主要3党について見ると、保守党が306議席、労働党が258議席、自由民主党（自民党）が57議席を獲得した。いずれの党も下院の過半数を確保できない“hung parliament（宙ぶらりんの議会）”と呼ばれる状態であったが、保守党が自民党を誘い連立政権が誕生した。戦時内閣などを除いて英国で連立政権が誕生するのは非常に珍しく、上記の選挙結果は、小選挙区制の限界を示すものと言える。実は、2010年の総選挙においても、自民党は全得票数の23.0%を獲得しているにも関わらず、獲得議席数は57議席に留まった。一方、労働党の得票率は29.0%なのに、議席数では258議席も得ている。小選挙区制は勝敗が明確に示され分かりやすいという利点を持つ反面で、投票による民意（投票率）が議席に正確に反映されないという欠点を有していた。ただし、これは以前から指摘されてきた小選挙区制に伴う問題点であるが、上記のように過半数を得る政党がない状況が生まれた背景は、各党の政策に実質的なちがいがなくなってきたからである。多くの票を獲得するためには、有権者の中でも最も多くの数を占める中流階級に訴える政策を掲げざるを得なくなり、各党による政策的なちがいが薄くなってきたことが、票が分散した原因である。

選挙制度の見直しは、連立政権が早速取り組まなければならない重要課題の一つであるが、連立政権が取り組まなければならないもう一つの点は、国家財政の建て直しであった。財政再建の語は、総選挙に際しての保守党のマニフェストにおいても見つけられるが、連立政権誕生後の「クイーンズ・スピーチ」や連立政権の基本政策をまとめた政策文書『連立政権：政府の政策（The Coalition: our programme for government）』においても強調された。具体的な動きとしては、オズボーン蔵相が「2010年支出見直し（Spending

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

Review)」を公表し、その中には大学授業料の値上げや中・低所得者への教育補助金の廃止などの市民生活に直接影響の出る内容も含まれていた。また、中央政府から地方自治体への補助金も 2011～14 年度の 4 年間で 28%削減することが示された。それを受けて、自治体の中には職員を 3 割減らすと発表したところもある。そうした予算の締め付け策の中でターゲットにされたのが、業務に重複が見られたり、非効率な運営が指摘された政府の外郭団体の整理（廃止、再編）である。

英国では、これまでも政権交代や内閣改造などの度に、頻繁に中央省庁の再編成が行われてきた。比較的最近の歴代内閣の閣僚ポストを振り返ると（図表 1 参照）、閣僚ポストがそのまま省の名称を示さない場合もあるが、財務大臣、内務大臣、大法官（司法大臣）、外務・英連邦大臣、国防大臣、保健大臣、運輸大臣などには大きな変化がないが、教育・文化、産業・貿易（ビジネス・企業）、社会保障、環境・エネルギーなどの分野については、組み合わせが変わり、大臣ポストの名称（省の名称）が頻繁に変わることが多い。これは、その時々政権が、どの政策を重視しているのかを表すものと言える。

しかし、この度の連立政権による外郭団体の整理は、そうした英国の行政制度に恒常的に見られる変化を超えた大胆な改革の動きである。言わば、かつてサッチャー首相がエージェンシー制度を創設したように、行政改革としての意味を持つものである。

ブレア政権以降、イングランドにおける地域開発の担い手であった地域開発公社（Regional Development Agencies: RDA）や中央各省の合同地域事務所である政府事務所（Government Offices: GO）は、早くからその廃止が予想されていたが、上記の「支出見直し」によって正式に廃止の方針が確認された。RDA は官僚主義的なしくみで地元（地域）の役に立っておらず、また、業務が英国貿易投資庁（UKTI）と重複しているというのが、廃止の理由であるが、実際には、そうした合理的な理由（行政の効率性を根拠にした）を超えた、保守党の伝統的な政策・方針も影響していると言える。つまり、

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

図表 1 英国政府の閣僚の役職名

第3次ブレア内閣 (2006年5月5日発足)	ブラウン改造内閣 (2008年10月3日)	キャメロン内閣 (2010年5月29日)
首相、第一大蔵卿 公務員担当大臣	首相、第一大蔵卿 公務員担当大臣	首相、第一大蔵卿 公務員担当大臣
副首相、筆頭國務大臣	大法官、司法大臣	副首相、枢密院議長（政治・ 憲法改革担当）
財務大臣、第二大蔵卿	財務大臣、第二大蔵卿	外務大臣
王璽尚書、庶民院院内総務	外務・英連邦大臣	財務大臣
外務・英連邦大臣	内務大臣	大法官、司法大臣
貿易・産業大臣	ビジネス・企業・規制改革大臣	内務大臣、女性・機会均等問題大臣
内務大臣	子供・学校・家族大臣	国防大臣
保健大臣	コミュニティ・地方自治大臣	ビジネス・刷新・技術大臣、 貿易大臣
文化・メディア・スポーツ大臣	文化・メディア・スポーツ大臣	労働年金大臣
社会的疎外担当大臣、ランカスター公領伯	国防大臣、スコットランド大臣	エネルギー・気候変動大臣
北アイルランド大臣、ウェールズ大臣	環境・食糧・農村問題大臣	保健大臣
枢密院議長、貴族院院内総務	保健大臣	教育大臣
大法官、憲法問題担当大臣・司法大臣	刷新・大学・職業技能大臣	コミュニティ・地方自治大臣
国際開発大臣	国際開発大臣	交通大臣
教育・技能大臣	北アイルランド大臣	環境・食糧・農村問題大臣
コミュニティ・地方自治大臣、女性担当大臣	交通大臣	国際開発大臣
食糧・環境・農村問題大臣	労働・年金大臣	文化・オリンピック・メディア・スポーツ大臣
国防大臣	ウェールズ大臣	北アイルランド大臣
交通大臣、スコットランド大臣	ランカスター公領伯、内閣府担当國務大臣	スコットランド大臣
無任所大臣（労働党幹事長）	財務省首席担当官	ウェールズ大臣
財務政務次官、庶民院院内幹事	財務政務次官、庶民院院内幹事	財務省首席担当官
財務省首席担当官	王璽尚書、庶民院院内総務、女性・平等担当大臣	貴族院院内総務、ランカスター公領伯、ストラスクライド卿
		無任所大臣

保守党は伝統的にカウンティを地盤とする政党である。それに対して、RDAやGOは、リージョン（地域）レベルに設けられている。保守党から見ると、リージョンは地方のしくみには見えずに、中央の出先機関にしか見えない。そこから、上記の官僚主義的であるという批判が出てきて、リージョン・レベルに金のかかる中央の息のかかった機関を置くのは無駄であるという主張

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

となった。このような保守党の主張（論理）を理解するためには、これまでイングランドにおいて展開されてきた地域政策の移り変わりやその歴史的な意味を確認する必要がある。そこで、地域政策に関する最近の変化についての分析はひとまず中断して、次に歴史的な変化について概観する。

3. 地域政策の歴史の変遷

(1) 19世紀末から第2次大戦終了までの地域政策

本節では、イングランドにおける地域政策の展開を大きく3つの時期に分けて概観し、その特徴や変化の状況について整理するつもりである²⁾（図表2参照）。第一の時期は、第2次大戦の終結までの時期である。英国における地域政策のはじまりは、戦間期、つまり1920年代末から30年代初めにかけてであったと言われる。それは、この時期に世界的な経済不況が起り、英国内の経済的な地域間格差が広がったからであった。イングランド北部やスコットランド、ウェールズなどの地域は、産業革命以降、鉱工業都市として発展してきたが、20世紀に入ってから自動車や電機などの新しい産業は、これらの北部および西部の地域を嫌い、南部および中部での立地を好んだ。と言うのは、これらの産業は、主に内需を志向したからであった。それまでの輸出志向のものとは対照的であった。これによって、英国がそれ以後長く抱えることになる「南北（格差）問題」の基本的な構造が出来上がった³⁾。

当初、イングランドで取り組まれた地域政策は、北部の衰退地域における失業者を南部の繁栄地域に移動させるというものであった。しかし、この政策には次第に疑問の声が上がり、労働力を移動させるのではなく、産業を衰退地域に誘導する策に切り替えられるようになった。その政策転換を制度化したのが1934年特定地域法であった。同法によって、4地域が特別地域に指定され⁴⁾、コミッショナーが任命された。ただし、コミッショナーの権限はきわめて弱く、改善の効果はほとんど見られなかった。

英国における本格的な地域政策のはじまりであり、その後も長く影響力を

図表 2 英国における地域政策の変遷

年号	内容
1928～38年	《19世紀末から第2次大戦終了まで》 労働力移動推進局による労働力移動策
1934年	特定地域法の制定（1937年、特定地域法）
1936年	特定地域再建（協会）法に基づく特定地域再建協会（SARA）
1940年	バーロウ報告
1944年	白書『雇用政策』の発表
1945年	《第2次大戦後の地域政策》 工業配置法の制定
1947年	都市・農村計画法の制定 工業開発許可書（Industrial Development Certificates: IDCs）を企業に義務付ける工業立地規制
1950年	工業配置法（「開発地域」に立地する企業への補助金、貸付金の拡充）
1958年	工業配置（産業金融）法の制定
1960年	地方雇用法の制定、「開発地域」から「開発地区」への変更
1963年	英国経済開発協議会（NEDC）報告
1965年	「全国計画」の策定
1966年	産業開発法の制定
1969年	ハント報告
1974～79年	《1970年代以降の地域政策》 労働党政権の地域政策（「戦後の合意」の崩壊と逆Uターン） サッチャー政権の地域政策改革（79年、84年、88年）
1994年	競争力白書
1995年	下院貿易産業委員会報告
1996年	地域政策委員会報告

与えることになったのは、1940年のバーロウ報告であった。バーロウ報告とは、衰退地域における失業問題についての検討のために政府によって設けられた「産業人口の分布に関する王立委員会」の報告書であった⁵⁾。ただし、この報告書では、衰退地域についてより、むしろ大都市について多くのスペースが割かれた。大都市問題と衰退地域の問題は表裏一体の関係にあった。つまり、大都市への人口や産業の集中が、衰退地域の過疎化をもたらせていたからであった。ただし、バーロウ報告は、多くのページを割り当てた大都市問題についても明確な改善の方向性を示さなかった。過密地区の再開発、域内分散と域外分散、産業の合理化などの案を示したにとどまった。

政府は、バーロウ報告に次いで1944年に白書『雇用政策』を発表した。戦争は一時的に失業問題を解消したが、戦争終了後は、再びこれが問題にな

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

ることが予想され、それに備えるためのものであった。同白書は、政府が完全雇用政策を公式に掲げた最初の機会でもあった。白書では、雇用政策および産業立地政策として次の点が指摘された。①衰退地域における産業の多角化（特定産業への特化が衰退をもたらせたから）、②その一方で、石炭、鉄鋼、機械、造船などの基幹産業の推進、③地域間および産業間の労働力移動を容易にすること、④衰退地域に新しい産業の労働力を提供できる職業訓練施設を設けることなどであった。これらの諸点は、基本的にバーロウ報告の基本線に基づくもしくはそれを発展させたものであった。ただし、バーロウ報告では、政策推進のための新しい中央行政機関の設置を主張していたのに対して、白書では既存の商務省を主管省（他省との調整機関）として予定していた⁶⁾。また、白書は、バーロウ報告より明確に産業配置政策に力点を置いていた。この白書の考え方は、その後、1945年工業配置法および1947年都市・農村計画法によって実現されることになった。

（2）第2次大戦後の地域政策

第2次大戦後の地域政策を考える場合、はじめに挙げなければならないのは1945年工業配置法である。上記のように、これには1940年の白書の強い影響が見受けられる。1945年工業配置法では、商務省に「開発地域」の指定などの種々の権限を与えた。ただし、その支援活動の中心は、工場用地・建物の提供であり、資金援助についてはあまり重視されていなかった。また、主管省は商務省であったが、大蔵省の影響力が強く、その大蔵省は伝統的に支出については消極的であった⁷⁾。つまり、工業配置法による企業支援の効果は限定的であったと言える。また、1947年都市・農村計画法によって工業立地規制制度が導入された。面積5,000平方フィート以上の工場の新設には、自治体の計画許可の前に商務省から「工業開発許可証（Industrial Development Certificates: IDCs）」を得ることが義務づけられた。

1950年代末から失業率は再び高まった。それへの対策として制定されたのが、1960年地方雇用法であった。同法によって「開発地区」が指定され

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

た。それまでの「開発地域」と新しい「開発地区」のちがいは、「開発地域」が比較的広い地域を対象としていたのに対して、「開発地区」は職業紹介所に基づく狭い地域を対象とした。そして、この1960年地方雇用法によって、1945年工業配置法以来、大蔵省開発地域諮問委員会（DATAC）が担っていた機能（製造業の企業に対する補助金・貸付金の供与について助言する権限）が、商務省（商務省諮問委員会：BOTAC）に移管された。また、開発地区に工場を建設する企業向けの「建築補助金」も新しく設けられた⁸⁾。

1963年に英国経済開発協議会（NEDC）の報告が発表された。この報告を契機に、地域政策の流れが変化する。これまでの地域政策は、上記のように衰退地域における失業対策が主流であった。NEDC報告を機に、国民経済の成長を実現し、それによって労働力の活性化（失業者にも職を提供する）をもたらすという戦略が変わった。しかし、この政策変更によって、失業手当や国家援助などの社会的支出は確実に減らされることになった。また、NEDC報告は、拠点開発の方式を導入する契機にもなった。それは、地域政策に関する予算を広く薄く投じるのではなく、潜在的に成長の可能性を持つ地域に集中的に投下することを意味していた⁹⁾。

戦後における地域政策への取り組みのピークは、ウィルソンによる労働党政権の時期であった。その政策的な表現は、1965年の「全国計画」であった。全国計画は、それまでの地域政策の性格を変えるものでもあった。つまり、それまでの地域政策は、雇用対策などの社会政策的な性格が強かったが、全国計画は国民経済の成長を目指した経済計画としての性格が強かった。また、全国計画は、地域（リージョン）ごとに策定される地域計画と一体を成していた。そのため、英国の10地域（イングランドの8地域とスコットランド、ウェールズ）に、地元の代表者で構成される地域経済計画評議会（Regional Economic Planning Councils）と各省の官僚によって構成される地域経済計画庁（Regional Economic Planning Boards）が設置された。また、中央には経済関係省（Department of Economic Affairs）が新設された¹⁰⁾。しかしながら、運悪く、1965年から66年にかけての景気後退とポンド危機によって、この

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

全国計画は挫折した。

ウィルソン政権の取り組みの中でもう一つ顕著なものは、地方雇用法下の「開発地区」を廃止し、1966年の産業開発法によって「開発地域」に置き換えたことである。開発地域は、開発地区よりも広域で、全人口の20%、面積の40%を占めた。ただし、このように開発地域が拡大すると、開発地域には指定されないが、さりとて繁栄もしていない中間的な地域「灰色地域」の扱いが難しくなった。そこでこれらの「灰色地域」の扱いを検討するため、1967年9月、ハント委員会が設置され、同委員会は、その2年後に報告を提出した。政府は、ハント報告を全面的に受け入れたわけではなかったが、それに基づいて1970年地方雇用法が制定され、7つの比較的小規模の「中間地域」が指定された。

(3) 70年代以降の地域政策

1970年に登場したヒース保守党政権は、戦後福祉国家体制の見直しを試みた。地域政策については、1970年の白書『投資奨励策』でその方向性を示したが、ウィルソン労働党政権と比べてそれ程大規模な変更はなかった。それより、70年から71年にかけての景気後退に対応するため、「特別開発地域」や「中間地域」の数を大幅に増やした。特別開発地域は、本来は、閉鎖された鉱山などを有する地域に限定したものであったが、この時期には、鉱山の有無に関わらずに失業率の高い地域に拡大された。また、1972年には「地域開発補助金（Regional Development Grants）」が復活した¹¹⁾。

1974年から79年までの間は、労働党が政権を担った。それに先立つ73年、第一次石油危機を契機に英国経済は打撃を受け、労働党といえども福祉国家体制の見直しは必定であった。労働党政権は、政権の発足当初は、労働党らしい政策を展開しようとしたが、その後、修正せざるを得なくなった。1976年の予算で公共支出は大幅に削減され、その影響で地域政策予算も削減された。例えば、「地域開発補助金」も交付の対象業種が絞られ、「地域雇用奨励金」は廃止されることになった¹²⁾。開発地域などの新規の指定も停止された。

また、主にロンドンにおけるオフィスの立地規制は緩和され、逆にロンドンにオフィスを引き戻すことが奨励された（経済の活性化のため）。このように70年代の地域政策は、前半の保守党政権が景気後退への対応として、伝統的な保守党の政策よりむしろ労働党の政策に近いことに取り組み、後半の労働党政権もまた、予算の縮小などのため、従来の労働党の政策を縮小し、どちらかと言えば保守党に近い政策を展開したという意味で、非常にユニークな時期であったと言える。

それでは最後にサッチャー政権での地域政策の特徴について述べてみたい。サッチャーの地域政策改革は3回に分けて実施されたと言われている。最初の、1979年の見直しでは、開発地域などの格下げ（特別開発地域から開発地域へ、開発地域から中間地域へ）が行われ、「地域開発補助金」の補助率も引き下げられた。次の84年の改革では、失業者が激増していた時期でもあり、新自由主義的な政策を強く推進することはできなかった。地域政策も失業対策の視点から捉えられ、「地域開発補助金」も雇用を生むものに限定された。また、開発地域の分類の中から「特別開発地域」が廃止され、「開発地域」と「中間地域」のみが残ることになった。最後に88年の改革では、産業援助の見直しを進めた。主管省である貿易産業省の予算を大幅に削減し、72年以来継続してきた「地域開発補助金」を廃止した。大企業は市場で自ら資金を調達できるので、小企業向けの「地域企業補助金」を新設した。

(4) 小結

これまで、第2次大戦前からサッチャー政権の時代までの英国における地域政策の変遷の概史を振り返ってきた。当然のことであるが、地域政策は、時々の経済情勢に影響されることが確認できた。保守党といえども、景気の悪い時には自由主義的性格を抑制し、失業者の救済などにあたった。また、労働党も国家財政の停滞期には、福祉国家的な政策を抑制せざるを得なかった。

ただし、大まかに言えば、保守党政権も労働党政権も名称こそ異なれども

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

「開発地域」「開発地区」などの援助対象地域を指定して、そこに産業を誘致し、雇用を生むという手法を採用してきた。戦前における地域政策の初期には、失業者を衰退地域から繁栄地域に移動する策が採られたが、その後は、産業を繁栄地域から衰退地域に誘導する策が採られた。これが、英国の地方政策の基本的な特徴であると言える。ただし、援助対象地域の広さが保守党と労働党では異なった。保守党は小地域であり、労働党は広い地域を対象にした。また、労働党は資金援助の際に単に補助金として援助したが、保守党は奨励金的な意味合いがより強かった。このような点に両党のちがいが見られた。

こうした通史を整理してみてもう一点見えてきたことは、1960年までは、地域政策の中心は雇用政策であったが、60年から70年頃までは、経済成長政策の面が前面に出てきた。しかし、この時代は長くは続かず、70年以降はまた、景気の悪化と共に雇用政策の面が強くなってきた。地域政策をめぐる歴史的変遷に関する整理はこれぐらいにして、それでは次に、より最近の地域政策の体制および政権交代によるその変化について整理したい。

4. ブレア、ブラウン政権における地域政策と政権交代による変化

(1) ブレア、ブラウン政権下での地域政策

政権交代によって廃止されることになった地域開発公社（RDA）は、ブレア政権下で1999年に設置されたものであった。ただし、RDAのアイデアは、ブレア政権の独創的な創造物ではなく、1975年に設置されたスコットランド開発公社（Scottish Development Agency）および1976年設置のウェールズ開発公社（Welsh Development Agency）がモデルである。この時期は、労働党政権であるので、開発公社が地域（リージョン）の経済開発の旗振り役になるというアイデアは、労働党のお家芸的な手法と言ってよい。

ブレアおよびブラウンの両労働党政権において、RDAの機能・権限は次第に強化されていった。ブレア政権の前のメジャー保守党政権の時代に、中央各省の合同地域事務所である政府事務所（GO）と中央各省ごとの地域

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

開発関係補助金が統合（一本化）された単一振興予算（Single Regeneration Budget: SRB）が創設されていた。メージャー政権では、SRBの管理はGOが担っていたが、ブレア政権になりRDAが設置されると単一予算（Single Budget）¹³⁾の管理は、RDAに移管された。

さらに、ブレアの次のブラウン政権においても、若干のリージョン統治改革が実行された。この改革の中心は、ブレア時代にRDAと同時に創設されたもう一つのリージョン・レベルのしくみである地域審議会（Regional Assemblies）をめぐるものであった。地域審議会は、地域の声をリージョン統治に反映させるために設けられた代表機関であったが、リージョンの構成自治体の代表者（リーダー）と地元経済界の代表者から成る非公選的なしくみであり、これを公選制のしくみに置き換えるための住民投票が試みられた。しかしながら、その住民投票は公選制への熱意が最も強いと言われた北東（ノース・イースト）リージョンで否決され、それ以後、地域審議会は死に体の状態が続いていた。そこで、ブラウン政権は、地域審議会を構成自治体のリーダーで構成するリーダー委員会（Leaders' Boards）に置き換え、その際に、それまでRDAと地域審議会の間で分担されていた地域経済戦略と地域空間戦略を「地域戦略」に一本化し、RDAにその策定権限を与えた。このように見えてくると、ブレア、ブラウンの労働党政権では、RDAを地域（リージョン）の中核的な執行機関として位置づけてきたと言える。

（2）政権交代による変化：RDAの廃止とLEPの設置

2010年5月の総選挙の結果を受けて誕生した保守党と自民党から成る連立政権は、英国経済および国家財政の厳しい状況¹⁴⁾への対応として、公共支出削減の方針を打ち出した。それは、2010年5月24日にオズボーン蔵相が発表した公共支出削減計画で確認された。省庁職員の採用凍結や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¹⁵⁾を総額11億6500万ポンド減額し、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¹⁶⁾。

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

上記の公共支出削減計画に含まれた国の外郭団体の廃止の点は、翌日（5月25日）の「クイーンズ・スピーチ」¹⁷⁾でも取り上げられ、「公的団体法案（Public Bodies Bill）」によって、複数の外郭団体を廃止する方針が確認された。

そして、6月22日には、新政権による緊急予算が国会に提出された。同予算では、前の労働党政権が約束していた440億ポンドの公共支出の削減に加えて、さらに300億ポンドの削減を2014年度までに実現する目標が掲げられた¹⁸⁾。そして、クイーンズ・スピーチでも取り上げられた国の外郭団体の廃止の具体策として、地域開発公社（RDA）の廃止とそれに代わるものとして「地方産業パートナーシップ（LEP）」の設置構想が示された。LEPは、構成自治体のリーダーと地元経済界の代表者で構成され、地域経済振興の推進役になることが予定されていた。また、「地域成長基金（Regional Growth Fund: RGF）」のアイデアも明らかにされた。地域成長基金は、地域のインフラ施設整備のために国から地域の民間企業および官民パートナーシップに提供される補助金で、入札方式も導入するとされた。

2010年10月20日にオズボーン蔵相によって発表された「2010年支出見直し」¹⁹⁾は、2011年度から2014年度の4年間をカバーするものであった。また、この支出見直しに先立って、いくつかの事務事業の分野ごとに個別の見直し作業が進められた²⁰⁾。ここでは、小論の問題関心の点から国の外郭団体をめぐる見直し作業の結果について触れたい。外郭団体の見直しについては、フランシス・モード内閣府大臣の下で進められ、2010年10月14日、報告書が発表された。その報告書によれば、見直し作業は、外郭団体および一部の公的企業などの計901機関を対象に行われた。そのうち481機関については改革を行うべきであり、特にその中でも192機関については単独の公的機関として存続させるべきではないとの判定であった²¹⁾。現在の形態で存続させるべきと判定されたのは380機関であった。地域開発公社については、上記のようにすでに廃止が発表されていたが、同報告書によっても廃止の方針が確認された。

2010年10月28日、ビジネス・刷新・技術省によって白書『地方の成長：

すべての場所の可能性の実現（Local Growth: realizing every place's potential）』が発表された。この中で、地方産業パートナーシップ（LEP）についても触れ、24のLEPを承認したことを明らかにした。これは、それに先立って同年6月29日にビジネス・刷新・技術省とコミュニティ・地方自治省が連名で、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ていたことに対する国の対応であった。LEP結成の応募締め切りは9月6日とされた。その結果、55の応募があり、上記のように10月28日の時点で24のLEPが承認された。政府が審査する場合に判断の基準としたのは次の4点である。①地元ビジネスからの支援の度合い、②経済的区域的自然さ、③地方自治体の支援の度合い、④付加的な価値や熱意。

また、2010年7月、ビジネス・刷新・技術省とコミュニティ・地方自治省、大蔵省の連名で地域成長基金（RGF）に関するコンサルテーション・ペーパー²²⁾を発表した。RGFの目的は、①経済成長への著しい可能性を持つ事業への支援を提供することによって民間セクターを奨励すること、および付加的な持続発展可能な民間セクターの雇用を創造すること、②現在、公的セクターに依存している地域やコミュニティを、成長や繁栄を導く持続発展可能な民間セクターへ移行させるために、特に支援することの2つであった。ニック・クレイグ副首相は、同文書の冒頭で、RGFとして10億ポンドの用意があると述べた。

話を10月28日発表の白書に戻すが、上記のようにこの時点で24のLEPが承認された。承認されたLEPの数は、その後さらに増加することになった。

(3) RDA と LEP のちがいがい

連立政権の方針によって、RDAが廃止され、LEPに置き換えられるということであるが、それでは、RDAとLEPはどこが異なるのだろうか。次にこの点について考えてみたい。

RDAは、1998年地域開発公社法（Regional Development Agencies Act 1998）に法的根拠を置く地域（リージョン）の経済開発の推進を目的とした

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

国（政府）の外郭団体（NDPB）である。ブレア政権の下で、1999年にイングランドの8か所と、2000年にロンドンにも設けられた（ロンドン開発公社）。実はRDAの目的は、2つに分けられる。一つは、地域間の経済格差を縮めることであり、もう一つは、地域の経済的な業績を最大にすることである。しかしながら、この2つの目的は、両方とも十分に達成することができなかったようである。ノース・イースト、ノース・ウェスト、ヨークシャー・アンド・ハンバーなどの北部のリージョンでは、経済的業績が貧しく、公的セクターの支出に依存する傾向が強く、リージョンの業績を企業家的に改善することに失敗してきた。つまり、経済的業績の貧しい地域では、RDAも、その地域で企業性や刷新、生産性を追求し高めることはできなかったということである。さらに言えば、二兎を追うものは一兎をも得ずの諺どおり、地域間の経済格差を縮めようとするから、貧しい地域は、獲得しやすい公的セクターの支出に依存することになる。前者の目的を捨て、後者の目的（経済的業績の最大化）に絞るべきではなかったかということが、RDA戦略の反省点として指摘された。

もう一つは、RDAの運営に関する問題点である。RDAの運営については理事会が責任を持っている。つまり、国務大臣によって定められたRDAの目的や目標を保障するため、職員や他の資源を有効かつ効率的に活用する責任は理事会が負っている。理事会は、かような重大な責任を担っているが、RDAの日常的な運営を担っているのは、事務総長（Chief Executive）である。事務総長は、理事会によって任命されるが、その際には、国務大臣の承認と政府事務所（GO）との協議が必要とされている。そして、この事務総長の給与はかなりの高額である。さらに、RDAには約3,000名の職員がいる。これらの点が、RDAは運営に金のかかるしくみであるという評価につながっていった。第一に述べた、当初の目的を達成できないことと併せて、RDAは無駄が多く、官僚主義的な組織であるという見方をされることになった。

それでは、新設されたLEPについてはいかがか。まず、RDAとの区域のちがいであるが、RDAは、上記のように地域（リージョン）単位に設置さ

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

れたが、LEPはそれより狭域のサブ・リージョン単位で設置された。ただし、この「サブ・リージョン」の意味は、一様ではない。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。実際、設置されたLEPの中でもカンブリアのLEPは、ノース・ウェスト・リージョンのかなりの部分をカバーしている。そのような例外もあるが、一般的に、サブ・リージョンは、リージョンとカウンティの間の中間的な広さを意味している。直接的な意味でのLEPの前身というわけではないが、間接的にはLEP創設の背景の一つとして地域連携協定（Multi Area Agreements: MAA）^{23）}が挙げられる。MAAとLEPの管轄区域の相違については検証が必要であるが、MAAも複数の自治体（カウンティ、ディストリクト、ユニタリー）で構成されており、複数の自治体でパートナーシップを組むというアイデアがLEPと似通っている。

LEPの担う機能についてはどうか。RDAとのちがいは何か。政府の白書『地方の成長』では、LEPの機能を次のように示した（図表3参照）。RDAが担っていた機能のうち、国内投資、刷新、財政へのアクセスなどはLEPに継承されなかった^{24）}。一方、LEPが密接な関係を持つ地域成長基金の用途について見ると、地域成長基金は、RDAでは担われなかったような事業にも用いられる可能性がある。例えば、Housing Market Renewal Pathfindersや交通省（the Department for Transport）の支援に用いられる。特に、後者の交通省については、持続発展可能な経済成長を切り開く交通計画を支援するため、地域成長基金全体の3分の1が充てられることが予定されている^{25）}。このようなLEPや地域成長基金のしくみについて、野党労働党からは疑問の声も出された。労働党のジョン・デンハム議員（影のビジネス・刷新・技術大臣）は、イングランドの中にはLEPが全くない地域があり、また、地域成長基金が交通のようなRDAが対象としなかった事業も対象にしていることについてもその必要性などについて批判した^{26）}。

いずれにせよ、LEPは、「当該地域において、持続発展可能な民間セクター主導の成長や雇用創出に向けての明確なビジョンや戦略的なリーダーを提供

図表3 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ついて地域を代表し、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。
・地方の仕事を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の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) *Local Growth*, p.13

するものであり、政府は、成長やインフラの提供のために統一的な方法によって、交通や住宅、計画化に関するパートナーシップの働きを特に奨励する」とされた。また、RDA とのちがいについては、「かつてのしくみ（筆者注：RDA）は、行政的リージョンに基づいていて、実際の機能上の経済地域を必ずしも反映していなかった。また、かつてのしくみは著しく複雑で責任の重複もあり、公的資金の費用の増大を導いた」と説明した²⁷⁾。つまり、区域的にも実態経済の動きに対応したサブ・リージョンを対象とし、官僚主義的な運営やしくみを脱し、官民（公私）のパートナーシップによる運営を目指すのがLEPである。ただし、LEPが今後どのような役割を実際に果たすのかについては、現時点では未知数である。しかしながら、現時点においてもいくつかの問題点などが指摘されている。次に、英国でのヒアリング調査の結果に基づいてそれらの点について述べてみたい。

(4) LEP の問題点、今後の課題

LEP に関する基本的な疑問は、実質的に RDA とどれくらい異なるのかという点につきる。そこで、一つの派生的な疑問は、LEP にはそれを支える

官僚機構（職員組織）はないのかという点である。RDAについては、上記のように合計で約3,000人の職員がいた。また、それが、RDAの運営面の無駄の理由として批判された（図表4参照）。RDAやLEPに関する多くのレポートを著わしているCentre for CityのKieran Larkin氏に聞いたところでは、ほとんどのLEPに専従職員はないということであった。この点について、リーズのLEPであるLeeds City Regionsを訪ねた時、事務局長（Chief Executive）のRob Norreys氏に質問したところ、Leeds City Regionsでは、事務局員は10名だが、局長のNorreys氏も含めて全員がLeeds City Councilからの出向であった。つまり、LEP自体が職員を採用することはほとんどないということであった。話の続きに、RDAの廃止後に、RDAからLEPに職員が移ってくる可能性はないのかについて聞いた。というのは、白書『地方の成長』では、RDAの約3,000名の職員は重要な資産であり、RDAの職務を通じて培われた知識は、LEPなどの後継機関で再雇用されることが望ましいとしていたからである²⁸⁾。しかしながら、この質問に対して、Norreys氏はその可能性を明確に否定した。Leeds City Regionsでも、Chief Economistを必要としていて、適任者がRDAにいたら、その職については再雇用する可能性はあるが、その他については全く可能性がないという答えであった。出向以外のプロパー職員を持たないというのがLEPの効率性の証左のようであった。

第2の疑問は、LEPの理事会は、自治体のリーダーと地元経済界の代表者によって構成されるということであるが、経済界の代表者が、国の補助金の配分などをめぐって、自己の企業などを有利に取り扱うなどの不正や利益誘導的な運営をする危険性はないのかという懸念である。Centre for CityのLarkin氏はその可能性を問題視した。一方、LEPの所管省の一つであるビジネス・刷新・技術省（BIS）経済開発課課長のSimon Jones氏にこの点について訊ねたところ、LEPの理事会の構成は、自治体リーダーが50%、地元関係者が50%の割合であるが、後者の地元関係者の全員が経済界の代表者というわけではない。大学の関係者などもメンバーに入っている。だか

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

ら、経済界関係者が利己的な行動に走った場合にも、上記の理事会構成から十分に抑止力があるという答えであった。しかし、この点について、前出の Leeds City Regions の Norreys 氏に問うたところ、面白い答えが返ってきた。大学関係者はニュートラルな顔をしていても、基本的にはビジネス寄りだという答えであった。大学と経済界が共同研究や研究費の寄付などでつながっている場合もあるし、大学の学長や副学長などが地元経済界の出身という場合もある。

第3の疑問は、LEPの運営にどれくらい政治的環境の影響が働くのかという点である。これは、Centre for City の Larkin 氏と話している時、LEPの例として、グレーター・マンチェスターとリーズの組織形態のちがいの話が出てきたことによる。Larkin氏によれば、グレーター・マンチェスターでは、Combined Authority という、自治体間の結合性のより強い組織形態を採用している。これに対して、リーズでは、より緩やかな組織形態を採っている。これは、両地域の政治的環境のちがいに起因するという。つまり、マンチェスターでは労働党が強いが、リーズでは政治勢力は拮抗している。確かに、Leeds City Regions の Joint Committee²⁹⁾ の党派別構成を見ると、労働党5名、自民党2名、保守党4名という状況であった。Norreys氏もこうした政治（党派）状況は Joint Committee の政策に影響を与えることを認めた。

以上のような点を考えると、LEPの運営形態やそれをめぐる政治環境などはLEPごとに異なり、LEPの特徴や問題点、課題などをより詳しく見るためには、事例研究が必要になるだろう。そこで次に、グレーター・マンチェスターとリーズの状況をより詳しく見ていきたい。

(5) LEPの運営：グレーター・マンチェスターとリーズの場合

LEPの中でも、法定のシティ・リージョン（MAAs）以来の歴史を持つグレーター・マンチェスターとリーズのLEPの運営について次に述べたい。マンチェスターもリーズも1986年にサッチャーが大都市圏カウンティ（Metropolitan County Council）を廃止した地域である³⁰⁾。特に、グレーター・

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

図表 4 LEP およびシティ・リージョンに関するヒアリング結果の比較表

	Simon Jones 氏 (BIS 経済開発課課長)	Alan Harding 教授 (マンチェスター大学)	Kieran Larkin 氏 (Centre for Cities 研究員)
LEP 設置の理由・背景、RDA の問題点	1つは、支出の抑制、2つ目は、成長、3つ目は、地方主義 (localism) が LEP 設置の理由である。RDA は、バリュー・フォー・マネーに合う組織ではなかった。	North West の RDA については悪いと思わなかった (観光などに力を入れていた)。RDA には民主的な統制が利かないことが一番の問題点だ。グレーター・マンチェスターの声は RDA に反映されなかったことが問題だろう。	第1に、連立政権はクアンゴを無駄な組織とみなし、RDA はクアンゴなのでやり玉に挙げられた。第2は、localism の提唱で、より地方に近いしくみを求めた。第3に、住宅政策への関心で、地方に取り戻すことを保守党は考えた。
RDA の Single Pot が RGF に変わるのか	Single Pot と RGF は似た面もあるが、補助金の交付額も異なり、RGF では入札 (Bid) の方法も取り入れ、全くちがうものである。		額と目的が異なり、Single Pot と RGF は別物である。金の使い道も異なる。LEP は、計画化、交通、住宅が主な仕事なのでそれに使われる。また、RGF ではより政治的な性格が強いと言える (有力政治家の地元では RGF が交付されやすい)。
LEP はどのような機能を果たすのか、RDA とのちがいは何か	RDA はあまりに多くの仕事を担いすぎた。そのため地域の成長という点に集中できなかった。LEP は成長の一点に集中するしくみである。Business Support については BIS が担うが、それは BIS が戦略や方針を示し、LEP との協力の下に進めるという意味である。		RDA が担った役割のうち、Inward investment は UKTI が担い、Business Support については BIS が担う。各 LEP の事情によって、国がイニシアチブを取ったり、LEP の協力を求めたりさまざま (マンチェスター、リーズ、パーミンガムは力があるので、Business Support でも国より LEP が前面に出る)。
LEP の Board について (Local Business の代表者たちが利益集団的な行動を取らないか)	Board の構成は自治体が 50%、地元関係者が 50%。後者の全てがビジネス関係者というわけではない (大学なども入っている)。		その点は確かに問題として懸念されている。
LEP のスタッフ機能について	RDA で EU Fund の仕事をしている職員は CLG に移る者もある。UKTI に移る人もいる。自動的に LEP に移るということはない。		LEP の事務局機能は構成自治体が担うことになる。RDA の職員は専門性を持っている。その技術を失うのは損失だと意見もあるが、自分で職探しをしなければならぬ。

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

	Simon Jones 氏 (BIS 経済開発課課長)	Alan Harding 教授 (マンチェスター大学)	Kieran Larkin 氏 (Centre for Cities 研究員)
LEP の構想はいつ頃からあったのか	保守党のマニフェストに載っていた。BIS は総選挙の3か月前から Special Team を作って準備した。		2009 年 5 月の録書に出ている。
LEP の中でユニークなところ、面白いところはどこか	ユニークという意味ではロンドン。面白いという点では、Kent、Essex&East Sussex と S.E.Midland。前者は非常に広いエリアを対象とし、後者は 3Way でユニークな存在。Cumbria も North West の RDA がそのまま移行したようなもの。	やはりロンドンだろう。リーズも面白いが、リーズやマンチェスターは二番手だ。	マンチェスターとリーズがモデル的なシティ・リージョンだ。前者はコンパイン・オーソリティーできっちりした組織形態だ。リーズはよりソフトタッチだ。マンチェスターは労働党の拠点、リーズは政治勢力が拮抗しているという政治的事情も反映している。

	Rob Norreys 氏 (Leeds City Region 事務総長)	John Holden 氏 (New Economy Manchester)	Alan Harding 教授 (マンチェスター大学)
City Region が誕生した背景について	Leeds がシティ・リージョンになったのは 10 年前。Leeds City Council は大きい、その他の District Council は小さい。労働市場、雇用サポート、住宅政策にしても一つのディストリクトでは対応できないから。	サッチャー政権によって MCC が廃止され、その後 Ad hoc な組織がいくつか作られた。それでは一体的な行政が提供できないということで、2007 年に Greater Manchester が形成された。2009 年には Statutory City Region に位置づけられ、連立政権によって Combined Authority になった。	
リージョンとシティ・リージョンのちがいは何か (RDA と LEP のちがいは)	リージョンでは大きすぎる。RDA は中央の金を無駄にバラまいていた。RDA と LEP では予算の規模が全然ちがう。	RDA はいろんなことに取り組み組んだ。その効果は極めて限定的だった。	連立政権がサブ・リージョンに関心を持つのは、①財政事情、Spending Review (支出見直し) に示されている財源の制約と、②政治事情ないし理念的理由である。Localism を掲げているので、地方自治体の近くに権限委譲するという方針。

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

	Rob Norreys 氏 (Leeds City Region 事務総長)	John Holden 氏 (New Economy Manchester)	Alan Harding 教授 (マンチェスター大学)
当該シティ・リージョンの特徴について	Leeds City Region では、一つの政策につき、一つの Joint Committee があり、それが専門パネルと対応していることが特徴だ。Joint Committee は 2007 年以降の歴史と経験を有している。		
当該シティ・リージョンにとって重要な政策は何か	交通政策が重要だ。Rail Network を改善するための戦略を作るのが中心だ。道路についても担当する。	やはり交通だろう。国から 30 億ポンドの予算を獲得した。ネットワーク・レイル（南北の往来）の改善、交通混雑税の導入、マンチェスター空港の運営などを担っている。他の政策では、住宅、職業訓練、投資などが重要だ。	Combined Authority にとってやはり交通が一番重要だ。その他、環境、土地利用、住宅、計画などをやっている。土地利用については複雑だ。自治体間で利害も異なるので簡単には一つの政策を作れない。
当該シティ・リージョンの政治状況についてはどうか	前回選挙の結果では、労働党 5、自民党 2、保守党 4。前回選挙では、労働党 3、自民党 1、保守党 7 という状況。これは、Joint Committee のリーダーの内訳で、Joint Committee の政策に影響を与えている。		リーズの状況についてであるが、Leeds City Council は自民党が支配しているが、Leeds City Region を構成する 7 自治体は、自民、保守、労働が対立してなかなか一つの政策を打ち出せないようだ。
シティ・リージョンおよび LEP の組織について	LEP の Board に大学関係者が入っているが、彼らはニュートラルな存在ではなく、実際にはビジネス寄りだ。	Greater Manchester の Board の Chair は Manchester City Council 以外の自治体のリーダーが担っている。Manchester City Council は大きい存在なので、偏った政策になることを避けている。	
シティ・リージョンのスタッフについて	RDA が廃止されて、LEP にスタッフが自動的に移ることはない。今、LEP の事務局には 10 名のメンバーがいるが、Leeds City Council からの出向だ。Chief Economist が必要なので、それは RDA から引き抜くかもしれない。国や他の機関に行ったりバラバラだ。	New Economy などの Commission のメンバーの中には、City Council から来た人とそうでない人がいる。	

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

マンチェスターでは、2011年4月1日、グレーター・マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority: GMCA）というユニークなしくみが誕生した。そこで、グレーター・マンチェスターについては、GMCAとの関連の面からLEPについても扱うつもりである。

上記のように、マンチェスター地域では、1986年にグレーター・マンチェスター大都市圏カウンティが廃止されたが、マンチェスター地域の利益を代表するために、グレーター・マンチェスター自治体協会（Association of Greater Manchester Authority AGMA）が設置された。AGMAは、任意の組織であった。つまり、マンチェスター地域の自治体に加入を強制するようなしくみではなかった。AGMAが法定の位置づけを持つようになるのは、2008年以降のことである。同年7月、AGMAはコミュニティ・地方自治省と地域のパートナーシップと共に地域連携協定（MAA）を締結した³¹⁾。さらに、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）」が制定されると、グレーター・マンチェスター（AGMA）は、リーズと共に法定のシティ・リージョンになることを申請し承認された。ただし、2010年5月の総選挙による政権交代によって労働党政権時代の政策が見直されることになったため、グレーター・マンチェスターもリーズも実際には法定のシティ・リージョンとして機能することはなかった。これに対して、AGMAは政府に対して、予定通り法的地位を保障する行政体の設置を要望した。政府はこれに応じてGMCAを設置するための法的手続きを進め、上記のように2011年4月1日、GMCAが誕生した。

グレーター・マンチェスターが、合同行政機構（Combined Authority）になってからも、AGMAのしくみは残された。AGMAとGMCAの関係とちがいについて説明するのは難しいが、AGMAは上記のようにグレーター・マンチェスター地域にある自治体の作る自発的共同体である。一方、GMCAは、国会がその設置を認めた行政制度である。その意味では、自発的・任意の組織と国の認めた組織という意味（性格）のちがいがある。つまり、行政制度とし

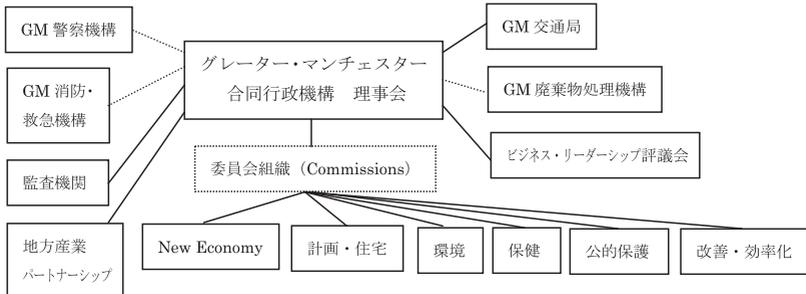
政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

では、国が認めた合同行政機構を名乗るが、行政の執行面では、従来からあるAGMAのしくみを用いるというような意味であろう。GMCAの意思決定は、執行理事会（Executive Board）が担うが、この理事会はAGMAの理事会も兼ねている。GMCA（AGMA）を構成する10自治体の代表者で構成されている³²⁾。

GMCA（AGMA）の組織で特徴的なのは、その下部組織として6つの委員会（Commissions）を設けていることである。経済（New Economy）、計画および住宅（Planning&Housing）、環境（Environment）、保健（Health）、公的保護（Public Protection）、改善および効率化（Improvement&Efficiency）の6つである（図表5参照）。次に、警察、消防・救急、廃棄物処理などの行政サービスもグレーター・マンチェスター地域によって担われている。これらの機関の代表者は、準構成員（Associate Members）としてGMCA（AGMA）の理事会に参加する³³⁾。また、グレーター・マンチェスターのしくみでもう一つユニークなものにビジネス・リーダーシップ評議会（Business Leadership Council: BLC）がある。これは、2008年9月にAGMAによって創設されたもので、グレーター・マンチェスター地域にある企業の上級メンバーによって構成されている。AGMAの理事会に対して推進すべき政策や優先事項などを助言することが主な役割とされている³⁴⁾。

さて、GMCAが担う行政サービスの中で最も重要なものは交通である。

図表5 グレーター・マンチェスターの統治構造



出典：http://www.agma.gov.uk/about_us/index.html

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

GMCA の組織の中でそれを担っているのは、グレーター・マンチェスター交通局（Transport for Greater Manchester: TfGM）である。GMCA の誕生と同時に設立され、それまでグレーター・マンチェスター旅客輸送局（Greater Manchester Passenger Transport Executive: GMPTE）が担っていた役割と責任を受け継いだ。TfGM の運営は、グレーター・マンチェスター交通委員会（Transport for Greater Manchester Committee）によって行われている。かつての GMPTE に倣って、10 の構成自治体から 33 人の委員が選ばれている。TfGM は、これまで GMPTE によって担われてきたバス交通（商業的に成り立たないバス路線の運行、停留所の維持・管理、割引制度への補填）、地方鉄道の管理、メトロリンク（路面電車）の所有、公共交通促進キャンペーン、渋滞の改善に加えて、次の業務を新しく担うようになった。信号の維持・管理、道路の管理（道路情報データベースの維持、道路ルートの管理、事故への対応）などの業務が加わった³⁵⁾。

さて、グレーター・マンチェスターの LEP についてであるが、正式には 2011 年 4 月に発足した。ただし、実際には、それ以前にも「影の LEP (Shadow LEP)」という形で理事会（Board）を開催し、活動を始めていた。理事会の理事ポストは 13 名で、9 名が非地方自治体（民間セクター）メンバー、4 名が GMCA を代表するメンバー（自治体メンバー）とされている（図表 6 参照）。この理事のメンバーシップの中には LEP の理事長（Chairman）が数えられていないが、理事長も民間セクターの人である。また、GMCA の理事長と副理事長、マーケティング・コミュニケーション・観光センターとビジネス成長・貿易・投資センターの各戦略理事会の理事長も LEP の理事会に参加する。民間セクターからの理事の選出は公募（open recruitment process）によって行われ、自治体からの理事の選出は GMCA によって行われた。

グレーター・マンチェスターの LEP は、次の 9 つの分野について活動することが確認された。①雇用と技術（職業訓練）、②新しいビジネスや成長のためのビジネス支援、③科学と刷新、④国内投資と国際貿易、⑤マーケティングと観光、⑥ EU 基金、⑦低炭素経済、⑧計画化、住宅、交通、⑨研究、

図表6 グレーター・マンチェスター LEP の理事会構成員

氏名	役職名
Keith Johnston	Partner and Head of North West Market, Addleshaw Goddard
Professor Dame Nancy Rothwell	President and Vice Chancellor, University of Manchester
Neil McArthur	Chairman and Head of Innovation, Talk Talk Tecnology
Ken Knott	Chief Executive, Ask Development Group Limited
Peter Marks	Group Chief Executive, Co-operative Group
Alison Tumilty	Deputy Chief Executive and Finance Director, Rathbone Training Ltd
Roger Milburn	Director, Ove Arup and Partner Ltd
Scott Fletcher	Chairman, ANS Group
Mike Blackburn	Greater Manchester's LEP Board Chairman BT's Regional Director for the North West The Chair and Vice-Chair of the GMCA
Peter Smith	Councillor
Richard Leese	Councillor
Dave Goddard	Councillor
Matt Colledge	Councillor
Nick Johnson*	Chair of the the Strategic Board for the Centre of Excellence for Marketing Communication and Tourism
Michael Oglesby*	Chair of the the Strategic Board for the Centre of Excellence for Business Growth, Trade and Investment

注：*はオブザーバー参加（正規の理事ポストではない）

戦略開発、グレーター・マンチェスターの関連組織のための業績管理の9項目である。LEPの理事会は、2011年4月1日に正式の構成員によって活動を始めたが、月に1度程度理事会を開催して、上記の分野について審議や決定を行っている。

リーズの場合についてはどうであろうか。リーズ・シティ・リジョンは、2010年10月にLEPを設置することが承認された。リーズのLEPの理事会は、9名の民間セクター代表理事と8名の自治体代表理事の計17名によって率いられている（図表7参照）。最初の理事会は、2011年4月19日に開催された。理事長は民間セクターから選出された理事が務めている。

リーズのLEPは、ノース・ウェストのRDA（Yorkshire Forward）の廃止に伴い、それに代わるべきものであり、戦略の策定、投資の計画化、経済開発・再生などの一定の任務の代表を務めるものであるが、より具体的には、統合的戦略計画化、住宅および再生、交通、技術および失業対策、ビジネス支援

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

図表7 リーズ・シティ・リージョン LEP の理事会構成員

氏名	役職名
《民間セクター選出理事》	
Neil McLean	DLA Piper (LEP Board Chair)
John Parkin	Chief Executive, Leeds Bradford International Airport
Stephen Kennedy	Chief Operating Officer of CPP Group plc, York
Mark Ridgway	Managing Director of Group Rhodes, Wakefield
Stephanie Burras	Chief Executive, Leeds Ahead
Gary Jones	Chairman, MSA Engineering Systems Ltd & Heights Group, Halifax
Paul Hamer	Chief Executive Officer, WYG Group, Leeds
Brian Cantor	Vice Chancellor, University of York
Gary Lumby	Director of Small Business Banking, Yorkshire and Clydesdale Banks
《自治体（地方議員）選出理事》	
Keith Wakefield	Leeds
Ian Greenwood	Bradford
Mehboob Khan	Kirklees
Peter Box	Wakefield
Janet Battye	Calderdale
James Alexander	York
John Weighell	North Yorkshire
Don Mackenzie	Harrogate

を含む刷新および事業化, 国内投資およびセクター内の指導を含む経済開発, 気候変動などの分野に取り組んでいる。

LEP の財源としては、次のようなものが用いられている。① Capital and Pathfinder programme：これはコミュニティ・地方自治省が提供する財源で、公的設備のより良い活用のために用いられるものである。② PwC Total Capital pilot：これは上記の①に関連するものであり、公的資産の処分や広範な市場に安定をもたらすために用いられるものである。③ Tax Increment Financing (TIF)：これは2つの主要で長期的な開発プロジェクト (Lower Aire Valley Leeds と York Central) のインフラ整備について財源措置するパイロット(実験)的なものである。④ビジネス・レイトおよびカウンシル・タックス：もし成長が予測を超えた場合には、ボーナス財源 (Business Incentive Bonus) がビジネス・レイトやカウルシル・タックスとして6年間にわたって政府から提供される。⑤ New Homes Bonus：6年間にわたってカウンシル・タックスとして提供される財源である。⑥地域成長基金 (Regional Growth

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

Fund)：これは民間セクターの職を増やし、公的セクターへの依存を減らすことを目的としたプロジェクト支援の財源である。ラウンド1では、15のプロジェクトに4億8,000万ポンドの財源を得た³⁶⁾。

5. おわりに

小論では、政権交代の行政施策・組織に及ぼす影響について、英国の地域政策をめぐる変化を事例に検討してきた。小論の執筆中にも、改革の動きはさらに進み、2011年8月18日現在で、RDAに代わってサブ・リージョン・レベルに設置が進められているLEPは37を数えるようになった。イングランドの326の地方自治体のうち、288自治体が単一のLEPに所属している。29の地方自治体³⁷⁾は2つのLEPに重複して所属している。どこのLEPにも所属していない自治体は9のみである。その意味では、LEPはイングランドの地方自治体の間に急速に広まったと言える。

一方、RDAの廃止については、政府は、2010年6月22日、ロンドン以外の8つのRDAについては公的団体法案(Public Bodies Bill)により、ロンドン開発公社については地方主義法案(Localism Bill)により廃止すると発表した。ロンドンを含めて全てのRDAが2012年3月までに機能を停止すると予想されている。8つのRDAが所有していた資産については既に地元自治体への払い下げなどの処分が進められている³⁸⁾。ロンドン開発公社の資産と債務についてはグレーター・ロンドン・オーソリティーに移ることになる。

また、政府事務所(GO)の廃止に伴い、各省庁は、LEPなどに対する交渉を個別に対応しなければならなくなった。ビジネス・刷新・技術省は、小規模な地方事務所(BIS Local Office)を設けてLEPとの連絡などにあたっている。コミュニティ・地方自治省などの他の省庁では、ロンドンの本省内に地域別担当者を置いてLEPとの交渉の窓口としている。

そして、さらに政府は2011年予算の中で地域経済の活性化を刺激するた

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

め、21のLEPにエンタープライズ・ゾーン（Enterprise Zones）を設定すると発表した。そのうち、11については同予算の中で明示されたが³⁹⁾、残りの10についてはLEPからの応募によって決定するとされた。エンタープライズ・ゾーンの特徴としては、企業への特典については、2015年春までにエンタープライズ・ゾーンに事業所を移転した企業には、5年間、27万5,000ポンドを上限としてビジネス・レイトを全額免除することになった。また、自治体への特典については、今後25年間はエンタープライズ・ゾーンに立地する企業からのビジネス・レイトについては、LEPを構成する自治体が共有・保持することが認められた。また、建築計画申請・承認制度などの簡素化を図ることも加えられた⁴⁰⁾。

以上のように英国では、矢継ぎ早に改革の手が打ち出されている印象である。さて、最後にこうした改革の動きを冷静に歴史的な視点から見つめ直してみたいと思う。小論の2では、戦前からの英国の地域政策の変遷について振り返った。そこで明らかになった特徴に照らし合わせて、最近の改革の動きを位置づけてみたい。英国の地域政策の歴史としては、各時代の経済情勢に対応しながらも、政党ごとに政策に一定の特徴があった。つまり、保守党政権は、より狭い地域を援助地域として指定する傾向が高かったのに対して、労働党政権は、より広い地域を援助対象とした。また、労働党は援助を補助金の交付という方法によって行ったが、保守党は補助金というより奨励金的な意味合いで援助財源を交付するというちがいも見られた。このようなちがいは見られたものの、保守党政権も労働党政権も、地域経済の衰退地域に「開発地域」を指定し、そこに産業を誘致し、失業者に雇用の機会を提供するなどの雇用対策が、英国の伝統的な地域政策の中心であった。経済成長政策を地域政策の前面に置き、地域の経済発展の副次的な効果として雇用を推進するという経済成長政策と雇用政策の両立の時期は、わずかに60年代においてしか見られなかった。

ブレア、ブラウンの労働党政権において担われた地域政策は、地域開発公社（RDA）を中心に地域（リージョン）の経済を活性化することが目的であり、

その意味では、経済成長政策中心のものであった。2010年の政権交代によって誕生した保守党と自民党による連立政権は、RDAを地方産業パートナーシップ（LEP）に置き換えた。LEPは、サブ・リージョン・レベルで設置されるしくみであり、リージョン・レベルに設置されていたRDAに比べて狭域を対象地域とし、その点では、保守党の伝統的な地方中心の思想を体現したものであった。ただし、LEPの機能は、RDAとは異なるものの、経済成長政策を牽引するという点ではRDAと同様である。つまり、雇用政策の推進を第一義とするしくみではない。また、地域開発を促進するための補助金は、単一予算から地域成長基金に置き換えられたが、これが奨励金的な意味合いを持つのかどうかについてはまだ分かっていない。ただし、上記のエンタープライズ・ゾーンの設定などの動きからすると、やはり保守党・自民党連立政権はより競争的な手法、重点的に財源を投下し経済成長の拠点とする特定の地域・地区への集中的な手法を重視していると言える。

以上が、文献および現地調査を踏まえた小論の一応のまとめである。最後に本研究を通じて感じた印象を2つ述べたい。一つは、英国の場合、RDAの廃止にせよ、GOの廃止にせよ、非常に早くあっさりと決まってしまう。法的手続きは、政府の決定後に後追的に付いてくる印象である。また、ホワイトホール（中央各省の官僚制）もそれに機敏に反応して、政府の決定を具体化するプランを用意している。全体的に、行政（官僚制）は政治の決定に素直にかつ迅速に応じているように見える。この改革のスピード感と相互信頼に基づく政官関係は、わが国も見習う点であろう。もう一つは、小論の執筆の最終段階で英国に滞在した際（2011年8月）、ロンドンをはじめとする大都市で若者による暴動騒ぎがあった。若者の失業率の増加、大学授業料の値上げなどに対する若者層の不満が暴動として爆発したものであった。英国の歴史の中でも非常に珍しい事件であったが、失業率の増加が社会を不安定にし、それ故に、歴代の政府が、雇用政策に力を入れながら、地域政策、地域経済の活性化策に取り組んできた苦勞が実感できる事件であった。

注

- 1) 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年、p. 27、参照
- 2) 英国の地域政策の変遷については、下記の文献を参考にした。辻悟一『イギリスの地域政策』世界思想社、2001年。Brand J., *Local Government Reform in England*, London: Croom Helm, 1974
- 3) 辻悟一は、「南北格差」もしくは「南北分裂」という言葉を使っている。辻によれば、南北格差は、70年代半ば以降進展した。まず、労働党政権が「戦後の合意」に決別し、国家が地域政策から後退し、さらにサッチャー政権下での市場主義によって加速した。南北格差（分裂）は、経済面だけではなく、政治面でも見られた。南では保守党の支持が強かったが、北では低調であった。前掲、辻『イギリスの地域政策』、pp. 158-159、参照
- 4) 特定地域の指定に先立ちって特別調査官が、ダラムとタインサイド、クライドサイド、サウス・ウェールズ、ウェスト・カンバーランドの4地域を調査した。実際の指定の際には、大きな都市は指定から除外された。同上、p. 49およびp. 57、参照
- 5) 王立委員会の委員たちは、問題が拡大を続けている大都市だけの問題ではないことを認識していた。良い仕事の機会や生活水準を提供するのは、タウンではなくカントリーの特定の部分だったからである。一方、サウス・イーストやウェスト・ミッドランドでは、巨大なコナベーションが増えカントリーサイド（田園地帯）を破壊していた。バーロウ報告では、工場がカントリーの犠牲の上に成長していると指摘し、コナベーションの拡大を避けなければならないと述べた。Brand J., *Local Government in England*, *op. cit.*
- 6) バーロウ報告が新しい中央行政機関の設置を提案したのに対して、白書が既存の商務省がその任務にあたるべきとしたのは、産業配置政策は単一の省では担い切れずに、政府全体であるべき責任であり、商務省には政府内（他省との調整）の役割が期待された。前掲、辻『イギリスの地域政策』、p. 63、参照
- 7) 大蔵省は、援助資金の支払いなどについて厳しくコントロールしていた。
- 8) 建築補助金は、政府が提供する賃貸工場より、自社所有の工場の建築を好む大企業ないし特殊企業に対する助成であった。しかしながら、制度が複雑だったため魅力に欠けた。そのため、のちに1963年地方雇用法で制度が簡素化された。前掲、辻『イギリスの地域政策』、p. 84、参照
- 9) 同上、pp. 89-90、参照
- 10) 経済関係省に関する邦文での紹介としては、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：蠟山政道先生古稀記念論文集』勁草書房、1965年）
- 11) 1970年10月、政府は白書『投資奨励策』に基づいて、「投資補助金」制度を廃

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

止し、自由償却制度に切り替えた。しかし、これに対しては、批判が高まり、18か月後の1972年に「地域開発補助金(RDGs)」として復活することになった。RDGsは、建物の新設、既存建物の改造、新規の設備機械への資本支出への補助であった。前掲、辻『イギリスの地域政策』, pp. 115-117, 参照

- 12) 地域雇用奨励金の廃止には、欧州委員会の圧力がその背景にあった。欧州委員会は、地域雇用奨励金や地域開発補助金などの国家による産業援助が市場競争を歪めると考えていた。また、地域雇用奨励金については、保守党政権が廃止を決定していたのに対して、1974年の2度目の総選挙に勝利した労働党がその継続と強化を打ち出した経緯があった。同上, pp. 125-128, 参照
- 13) 単一振興予算(SRB)は、2002年にブレア政権下で単一予算に再編された。
- 14) 連立政権発足後の2010年6月8日に財務省から発表された「支出見直し枠組み(Spending Review Framework)」(同年10月に予定している「支出見直し」に向けた政府の大枠方針を示す文書)によれば、2009年度の政府借入金額は戦後最高額となり、それが国内総生産(GDP)に対する割合は、先進7か国および主要20か国・地域の中で最大であった。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, p. 1, 参照
- 15) この場合の政府補助金とは、「奨励的補助金(Unfenced Grants)」などの「特定補助金(Specific Grants)」を意味し、「歳入援助補助金(Revenue Support Grants)」やビジネス・レイトの配分金などで構成される「一般補助金(Formula Grants)」は含まれていない。
- 16) 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5月, p. 7, 参照
- 17) 「クイーンズ・スピーチ」とは、国会の開会式で女王が会期中に審議が予定される政府法案を読み上げる伝統儀式で、政府の方針を示し、わが国の首相による施政方針演説に相当するものである。
- 18) さらに削減する300億ポンドのうち170億ポンドは各省予算のカットにより削減し、残りは福祉およびその他の分野の切り詰めによって削減するとされた。前掲, 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, p. 4, 参照
- 19) 支出見直しは、保守党と自民党の連立政権になって初めて実施されたものではなく、ブレア労働党政権の下で1998年に始められた。その後、2001年、2004年、2007年と3年ごとに行われてきた。労働党政権下では、「包括的支出見直し(Comprehensive Spending Review)」と呼ばれていた。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10月, p. 1, 参照
- 20) 国の外郭団体に関する見直しの他、公的部門職員の年金制度や行政の効率性、警察業務、衛生・安全、高等教育財政などの分野に関する見直し作業が進めら

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

れた。同上、参照

- 21) 改革の方向性として、機能を政府の省に戻す、地方自治体に移管する、民間企業または慈善団体等に引き継がせる、機能の移管等を行わずに組織を廃止するなどの選択肢が示された。同上、p. 2、参照
- 22) コンサルテーション・ペーパーでは、基金の配分方法、支援の対象となる活動のタイプ、入札制度やその適正な基準、RGFの期間の妥当性などについて地方自治体の意見を求めた。
- 23) MAAは、中央政府と地方エリア（地方自治体や地方戦略パートナーシップ）の間で結ばれた法定の協定である地域協定（Local Area Agreements: LAA）を単一の地方エリアから複数の地方エリア（自治体間連携のしくみ）に拡大したものであり、具体的には、住宅市場の不均衡、交通や基盤整備事業、経済開発や技術開発などに取り組むものである。
- 24) 国内投資がLEPの対象業務から除外されたことは非常に論争的であった。白書『地方の成長』の時点ではLEPの業務となる可能性を残していたからである。
- 25) Mellows-Facer, Adam, *Local Enterprise Partnerships*, London: House of Commons Library, 2010, p. 6
- 26) *Ibid.*, pp. 6-7
- 27) HM Government, *Local Growth: realizing every place's potential*, London, 2010, p. 13, 2.6
- 28) HM Government, *Local Growth, op. cit.*, p. 19, 2.32
- 29) Leeds City RegionsのJoint Committeeは2007年に設置された。LEPの理事会（Board）とは異なり、構成の11自治体のリーダーのみによって構成されている。本文中の党派別人数は、11自治体のリーダーの政党を意味している。
- 30) 1986年にサッチャー政権によって廃止された大都市圏カウンティには、グレーター・マンチェスター、ウェスト・ヨークシャー（リーズ）のほかに、マーシーサイド（リバプール）、サウス・ヨークシャー（シェフィールド）、タイン・アンド・ウエア（ニューキャッスル）、ウェスト・ミッドランド（バーミンガム）があった。
- 31) MAAは、複数の地方自治体やボランティア・セクターがコミュニティ・地方自治省などの国の省と達成すべき目標値などについて取り交わす合意。単一の自治体（およびボランティア・セクターなども入った地方戦略パートナーシップ）と国の省が取り交わした地域協定（Local Area Agreement: LAA）を複数自治体に拡大したものである。
- 32) GMCA（AGMA）の執行理事会には、10の構成自治体が各1名の代表者を出し、1名が1票の議決権を持っている。また、代表者が不在時に備えて、その代理となる予備メンバーが予め指名されている。
- 33) これらの機関も準構成員として、GMCA（AGMA）の理事会に参加し、発言は

政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察（石見）

できるが、議決権は与えられていない。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」2011年4月

- 34) BLC の役割としては、重要なセクターの経済成長を保障すること、インフラや交通における投資で影響力を発揮すること、環境保全に責任を持ち資源の効率的な運用を促進すること、業務に対する技術や訓練を提供することなどである。
http://www.agma.gov.uk/business_leadership_council/terms_of_reference/index.html
- 35) TfGM では特にメトロリンクの整備に力を入れている。2012年までにマンチェスターの北東にあるオールダム (Oldham) やロッチデール (Rochdale) まで延伸させることを計画している。また、輸送力の改善と本数の増便も計画している。
<http://www.tfgm.com/corporate/TfGM.cfm>
- 36) Leeds City Region Local Enterprise Partnership FAQs
- 37) 2つのLEPに重複して所属している29の地方自治体は次のとおり。Barnsley, Bessetlaw, Bolsover, Bromsgrove, Cannock Chase, Cherwell, Chesterfield, Craven, Croydon, Dacorum, East Hampshire, East Riding, East Staffordshire, Forest Heath, Harrogate, King's Lynn and West Norfolk, Lichfield, North East Derbyshire, North East Lincolnshire, North Hertfordshire, Redditch, Selby, St Edmundsbury, Tamworth, Test Valley, Uttlesford, Winchester, Wyre Forest, York.
- 38) 公的資金管理の面から市場価格で売却を進めるよう政府は指導をしている。
- 39) ①バーミンガムとソリハル, ②リーズ都市圏, ③シェフィールド都市圏, ④リバプール都市圏, ⑤グレーター・マンチェスター, ⑥イングランド西部, ⑦ティーズ・バレー, ⑧イングランド北東部, ⑨ブラック・カントリー, ⑩ダービー, ダービーシャー, ノッティンガム, ノッティンガムシャー, ⑪グレーター・ロンドン
- 40) BIS Web-pape (Enterprise Zones についてのページ) および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」2011年3月, 参照