

## 英国における広域都市圏施策と地方への 権限移譲

パブリックコンサルティング第一事業部 主任研究員 山口 まみ

### はじめに

英国では従来政府の権限が強く、自治体の権限は小さかったことから、権限移譲は常に政策課題となってきたが、最近急速に地方への権限譲渡が進んでいる。本稿では、国土交通省「官民連携プラットフォームによる地方創生に関する調査・検討業務」（平成28年3月）<sup>1</sup>の成果を踏まえ、英国における広域都市圏関連施策とともに、地方への権限移譲の動きについて概観する。

### 合同行政機構（Combined Authority）

合同行政機構（以下「CA」）は、交通や経済、再開発に係る政策をより広いエリアで実施することによって効果的な施策の推進を図ることを目的に2つ以上の地方自治体で構成される、法的地域を有する行政体である。

労働党ブラウン政権が「2009年地域民主主義、経済開発、建築法<sup>2</sup>」（以下、「2009年法」）によって、イングランド内での設置を可能にした。

第一号は2011年4月のグレーター・マンチェスターCA（GMCA）である。現在6大都市圏域を含む7圏域で設置され、他の圏域においても提案・検討されている。

CAがその地域において、権限を有することが出来る行政分野は、2009年法においては交通と経済開発及び再開発であった。

2016年1月28日、「2016年都市・地方権限移譲法<sup>3</sup>」が成立、これに基づき、イングランドの町、都市、カウンティへの政府権限の移譲が可能となり、CAについても2009年法に基づく従前の交通、経済開発、再開発以外にも政府権限の移譲が可能となった。

政府のどの機能を具体的にCAに移譲するかについては、個別に国務大臣が制定する二次立法によって定められる。また、2011年地域主義法（Localism Act 2011）で定義された「包括的権限」を付与出来る<sup>4</sup>。すでに政府と権限移譲の合意を取り交わしているCAにおいては、この法律の制定をもって合意内容の実行が可能となった。

<sup>1</sup> 本調査は国土交通省国土政策局より弊社が受託した。

<sup>2</sup> Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009

<sup>3</sup> Cities and Local Government Devolution Act 2016

<sup>4</sup> パリッシュ（イングランドにおいて教会の教区に起源を持つ自治組織）を除く自治体、消防・救急局、合同交通局、旅客交通局CAに対して、個人が行えることで、法令で禁止されていない如何なる行為も行うことができる包括的権限（general power of competence）を付与。

### 地域企業パートナーシップ（LEP）

キャメロン政権により、地方振興へのアプローチはトップダウン型（行政主導型）からボトムアップ型（プライベートセクター主導型）に転換された。地域経済開発を確実に推進し、開発者等に対しての補助金の支出と地域経済開発に対する権限を有する重要な役割を担う外郭公共団体であった地域開発公社（RDA）が2012年3月までに廃止され、新たに地域産業振興を主目的とした地域企業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships；LEP）が設置された。

LEPは地域の経済開発促進を担う複数の地方自治体と民間企業等による、官民連携のパートナーシップである。①理事会（Board）において「官」と「民」の構成割合は半数以上を民間とすること、②可能な限り民間企業がその代表（理事長；chairman）を務めること、といった要件を満たす必要がある。

通勤圏等をベースとした地域経済圏ごとに、イングランド全域をカバーする形で39が設置されている。これらLEPが各地域の分析を行い、自ら成長戦略（戦略的経済計画；SEP）を作成する。政府がその実現性を含めて精査し、その結果に則って競争的資金である地域成長基金（Local Growth Fund；LGF）を割り当てる。優れた戦略を有する地域がより多くの資金を獲得出来る。

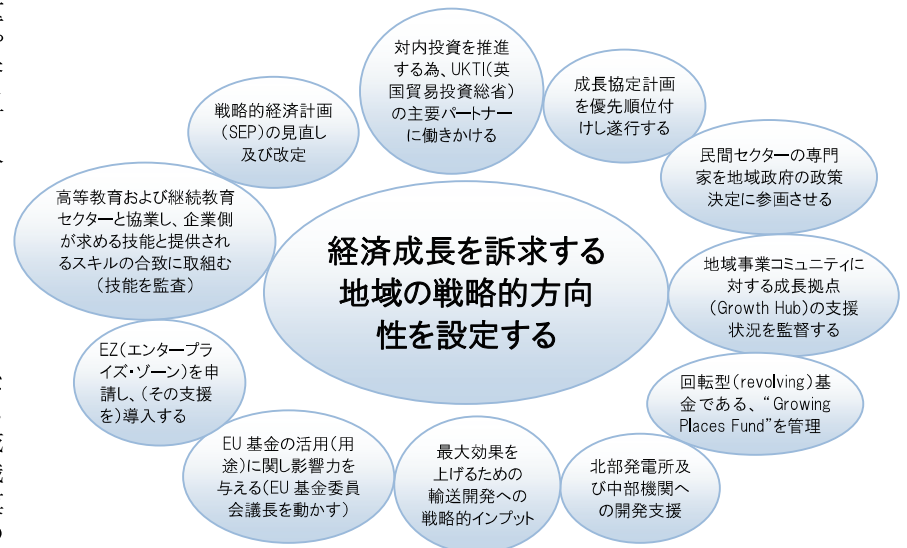
LEPを通して事業を行うことで、LEPは様々な意思決定に影響を与えるための支援を行う事が可能となる。

例えばLEPを通じて企業と学術界、大学等の教育機関が、地域のビジネスにどのようなスキルが求められているかについてコミュニケーションをとることも出来る。企業は大学やカレッジと共に、どんな技能を企業が最も求めているかを話し合う事が出来、これにより、投資は生徒が求職する際に最も必要な技能を提供する課程（コース）や設備に対し行われるようになる。もし企業がある地域において高い技能をもつ溶接工や配管工が見つからず採用出来ないような場合は、LEPを通じてそのようなコミュニケーションをとることによって、更に必要とされているスキルに熟練した人材を輩出することが出来る。

交通面でも、LEPはどの新しい道路や鉄道が最も多くの雇用の可能性を開くのか、そして多くの住宅開発を可能にするのかを決定する際にも、手を貸す事が出来る。

各LEPが管轄地域において様々な独自の活動を展開することに加え、LEP同士で協業して地域を越えた取り組みも生じている。

図表1 LEPの活動



出典：英国コミュニティ・地方自治省提供資料

LEPに参加している企業は地域の重要な産業を担う企業も多く、英国内やEU内での都市間競争を睨み、地域経済活性化に向けて自ずから真剣に取り組まざるを得ない状況にある。

なお、CAとLEPの範囲は必ずしも合致していない。

## 都市協定 (City Deal)

キャメロン政権では、全ての政治的な意思決定を政府で行うことは必ずしも最も望ましい形ではないと考え、各地域の特徴を踏まえ、各地域の専門性、知識を活用して英国全体から低い経済規模の都市を無くしていこうという目的の下、地域に様々な経済的な意思決定や権限を移譲する取り組みを推進していった。

政府が推進しているのが、政府と地域との間の「協定(Deal)」である。Dealとは、「互いに一定の課せられた責任を果たす」という概念である。政府側からは権限の移譲(意思決定の権限移譲、機能の移譲)が提供される。各地域もその見返りとして何かを返す必要があり、例えばガバナンスの向上、保有する有益な資源の提供、発生するリスクに対して責任を取る等、一定の課せられた責任を果たさなければならないという責務がある。

「都市協定(City Deal)」は都市の経済成長促進を狙いとする都市と政府の間の合意であり、その内容は、政府から都市への権限と資金の移譲、及び都市の経済成長支援を目的とするその他の取り決めである。政府と28都市(圏)との間で締結されている。

協定内容は各都市(圏)が自ら具体案を作成し、政府との交渉で決定する。都市に権限と手段を与え、プロジェクトの実施や主導権を都市に移譲し、各都市で合意形成等の調整を行う。2011-13年の間に政府と地方との間で合意された一連の都市協定は、合意された成果をあげるために、特定の政策プログラムおよび資金流路を地方分権化(Decentralisation)している。

英国ではこれまで地方制度や地方分権の改革は、その時々政権が選挙で有権者に訴えた公約を基に政府として立案し、もっぱら全国一律の制度として導入、実施されてきた。これに対し都市協定は、都市側が具体的な実施案をつくり、自治体のリーダーらが政府と直接交渉して「お墨付き」を得るといふ、地方主導による政策立案の過程を経ていることに大きな特徴がある。

都市協定は各都市のニーズに対応したオーダーメイドであり、都市がより良い経済成長を達成するのに必要とされる追加的な権限、責任、柔軟性、自由度を付与するものになっている。

一方で、各都市と締結された都市協定は、次のような共通点を持っている。

第一に、都市に権力(権限)と手段を与える点である。それぞれの都市はそれを踏まえて地域経済の成長を推進する必要がある。第二に、プロジェクトの実施や主導権を都市に移譲する点である。これは結果的にそれぞれの経済を引き上げていくものになる。第三に、ガバナンス

を強化する点、すなわち各都市で合意形成等の調整をしていくというものである。

これらの協定は、関連LEPと共に緊密に活動している都市自治体との間で合意された。

「第一の波」として、2012年7月までに8つの核都市(Core Cities)と呼ばれる都市との間で合意がなされた。都市協定を締結した8核都市とその周辺地域は、イングランドの74%の人口、78%の雇用割合を占め、イングランドの長期的な成長や経済の成功に関する重要拠点となっている。

2012年10月、政府は8核都市に次ぐ規模の20都市とその周辺地域に対して「第二の波」として新たに都市協定への参加を呼び掛けた。対象になったのは、8核都市に次ぐ人口規模の都市を含む地域と、2001年から10年間の人口増加率が高い都市とその周辺地域。20都市とその周辺地域を合わせた人口はイングランドの41%、雇用の割合は39%に上る。これに8核都市を合わせると、人口は71%、雇用は68%に達する。

2014年7月までに、これら20の都市協定が協議された。協議は概ね政府とLEP、地方自治体、そしていくつかの事例ではビジネス・パートナーシップおよび大学との間で行われた。

また、2013年1月に、「核都市グループ」のメンバー都市の直接公選首長及びリーダーで構成される「核都市内閣(Cabinet of Core Cities)」と呼ばれるグループが立ち上げられた。「核都市内閣」は、メンバー都市が持つ可能性をさらに広げながら経済の成長と均衡を図るべく、政府及び民間企業とより密接に協働することを目指し、定期的に会合を開いている。

## 成長協定 (Growth Deal)

「成長協定(Growth Deal)」は、地方経済の活性化のための政府とLEPとの間の協定であり、政府とLEPの連携を図ることを意図している。政府は都市協定の成功に立脚し、成長協定には次のものが含まれると想定している。

- 地方の成長・自由・柔軟性に影響を及ぼす主要な手段に大きな影響を与えるもの
- LEP が自らの SEP の実施に支出するための、LEP への LGF の割り当て
- 以下のものを含む、SEP 実施のためのそれぞれの資源と手段に関する LEP・地方自治体・民間部門の関与
  - ・ 成長のために資源の再投資を促進するような、地方自治体の資産の有効活用
  - ・ 成長促進改革への関与、例えば関連する経済的地理範囲にまたがった地域計画当局による、地域プラン策定への共同アプローチ
  - ・ LEP 内の全ての地方自治体の関与した集合的意志決定への公約

成長協定は政府と LEP 間の協定であり、成長という共通の目的追求のために、LEP による提案に対し政府が応えることを基本原理とする。LEP の SEP に基づき作成された成長協定は、2014-2015 年に、39 の全ての LEP と政府との間で締結された。

例：ニューアングリア（New Anglia）における成長協定の例  
2021 年までに 2,215 億ポンドの資金が割り当てられ、これによって新たに最大 16,000 の新たな雇用と 3,000 戸の住宅建設、そして追加で 2.4 億ポンドの公的及び民間投資の可能性を生み出すという見通しが出ている。プロジェクトには以下が含まれる。

- ・ 民間、公共そして教育セクターの重要な連携によるフライトスクール（航空学校）がこの資金を使って創設される。イギリスで初めてとなる、スタッフへのフル装備の航空技能の訓練を提供し、年間 80 名の実習生を支援する。それによって更にこの業界の活性化が目指されている。
- ・ イプスウィッチとキングス・リンにイノベーション・センターを設立。
- ・ ウェスト・サフオーク・カレッジに、新しくエンジニアリング・イノベーション技術センターを創設。
- ・ 新しいバスや自転車専用道路等を含め、A11 回廊地帯からノーウィッチに沿った交通ネットワークを改善する。このことで、ノーウィッチ・リサーチ・パークと 4,600 の新しい住宅を含めたその周辺地域の更なる成長を支援可能にする。
- ・ ローウェストフトの洪水防止。この地域は水害、洪水のリスクの高い地域があるので、資金の一部は、水害・洪水対策にも充てられる。

成長協定の下に政府から LEP に対して地域の経済振興を目的とする政府の補助金である LGF の割り当てが行われる。

資金の流れの基盤にあるのが SEP で、SEP に基づき各プロジェクトについて評価がなされ、分配額が決定する。LEP が優先順位を付けた成長の対象に、成長協定を通じて、LGF の分配を割り当てる代わりに、政府は LEP の成長課題に向けたコミットメントの根拠、野心的で複数年に亘る SEP を要求する。成長協定を通じて、LGF から総額 77 億ポンドが各地域に分配され、交通、技能、又はインフラ計画等へ割り当てられた。

なお、LGF は、政府で色々な用途に分かれていた基金を 1 本に絞って設置したシングル・ポット（単一基金）である。過去において政府から自治体に対してなされていた資金提供では殆どの用途が定められていたが、LGF にすることで自治体の裁量が増加した。

## 権限移譲協定（Devolution Deal）

政府は、都市協定や成長協定に加え、更により多くのことを達成すべく、2014 年 11 月に新たに「権限移譲協定（Devolution Deal）」をマンチェスターと締結したことを皮切りに、いくつかの地方で締結してきた。これは公共団体の権限および予算を地方自治体および CA へと権限移譲するというもので、権限移譲協定は政府と選択された地域との二者間で協議がなされるという点で都市協定に類似する。

マンチェスター以外にも、法制定を待たずに権限移譲協定を締結した自治体や CA が見られた。これらの実績を踏まえ、権限移譲協定に関する法案の協議が続けられていたが、2016 年 1 月 28 日に法律が制定された（2016 年都市・地方権限移譲法）。

権限移譲協定は都市協定や LEP と異なり法令に基づく仕組みである。都市協定に類似するがより広い権限移譲を想定している。政府の協定締結先は、都市または CA である。現在、権限移譲協定は 11 地域で合意されている。

## マンチェスターに見る官民協働の歴史

マンチェスターでは、80 年代から既に地域経済成長を推進する為の必要事項を特定し、それを遂行するために、政府、公共セクターのパートナー達、そして民間セクターと、それが急進的なものであっても取り組んできた。

民間セクターとの協働は、常にマンチェスターの施策手法としてその中核を成すものであり、LEP が発足される以前にも、既に「ビジネス・リーダーシップ委員会」というものが存在していた。

2011 年に行われた CA と LEP の設立は、画期的な出来事であった。ガバナンスは公共と民間を融合させ、同じ地域で運営している両セクターの成長への熱意を推進するために、強い戦略的リーダーシップを提供した。

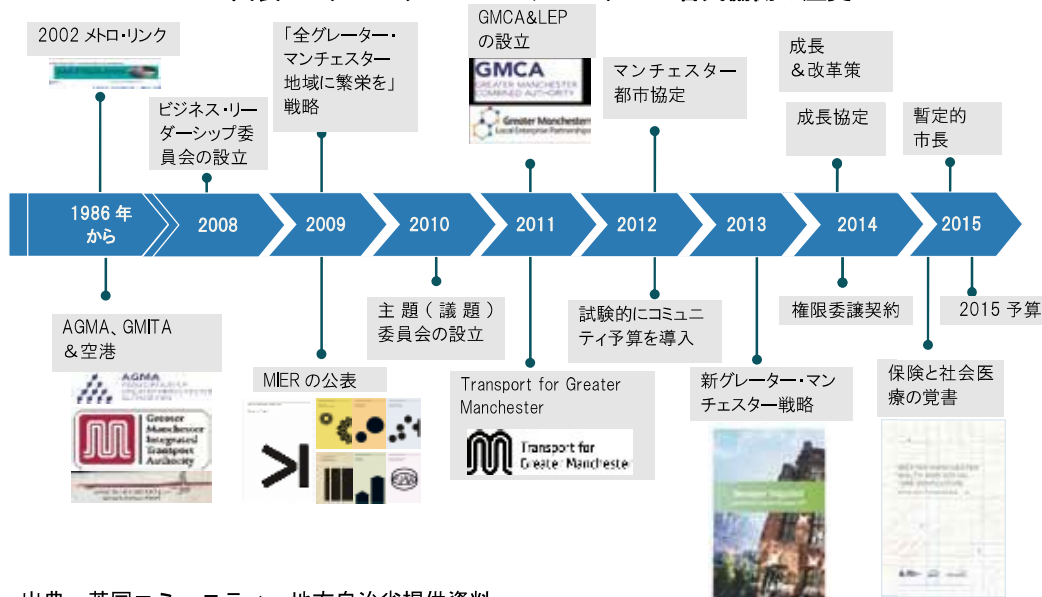
2014 年 11 月 14 日、広範に渡る権限移譲協定である「グレーター・マンチェスター協定」が、政府と GMCA との間で発表された。この協定の条件の下、政府は直ちにいくつかのプログラムと予算を GMCA に移譲し、GMCA が直接公選市長職（directly-elected mayor）を適用することを条件に更なるプログラムおよび予算を移譲することを合意した。

複数のマンチェスター圏の自治体を束ねた一大マンチェスター圏の市長であるメトロ・メイヤーという役割が設置され、その下に更に協業が深まることになった。

2015 年 2 月 27 日、政府がグレーター・マンチェスター地域のための共同の医療と社会福祉評議会を設立することを合意した「グレーター・マンチェスター医療と社会福祉権限移譲に関する了解覚書」が公表された。これにより、国家政策の枠組み内での、国民保健サービス（NHS）および地方自治体との間での共同の意思決定を認めることとなる。その後、GMCA への更なる権限移譲が 2015 年 7 月に公表された。

さらに同地域における EU 構造基金の割り当ての決定権限も政府から移譲されている等、権限移譲の範囲を拡大中である。

図表2 グレーター・マンチェスターの官民協働の歴史



出典：英国コミュニティ・地方自治省提供資料

限移譲協定を視野に入れて隣接自治体等との協働も積極化する等、着実に地域の強化を図っていた。

民間企業は「LEP」という立場になると地方を背負って政府と対峙出来るので、プロジェクト推進のためのロビー活動にも主体的かつ積極的に関与することが出来る。自治体も政府との折衝など、民間プロジェクトの実現に向けて全面的に協力しており、明確に役割分担がなされている。

英国では政府予算の制約上、LEP＝広域都市圏が獲得出来る予算(LGF)を競争的資金とした。この経済圏における具体的な事業の実現性を評価しての競争的資金分配という方法は注目に値する。プロジェクトの具体性に欠ける地域に対しては経済施策に投入する予算規模も限定され、今後地域間格差が開いていくことも予想される。また、長期間に亘る事業も対象となるため、LGF分配後も国によるモニタリングが実施されている。厳しいようだが、それだけに各圏域では戦略を綿密に練り、民間中心で「稼げる地域」に向けた事業を推進している。官民連携パートナーシップの歴史の長い英国では、官民の役割分担をそれぞれの得意分野で明確化したうえで緻密かつ大胆な戦略により、画餅にならない地方振興を目指している。

#### 参考文献

- [1] 国土交通省「官民連携プラットフォームによる地方創生に関する調査・検討業務報告書」(平成28年3月)
- [2] 山口まみ「英国における地方への権限譲渡による地方振興」『日経研月報』2016年6月号、(一財)日本経済研究所
- [3] 山口まみ「英国における地域企業パートナーシップ(Local Enterprise Partnerships: LEP)」『Best Value』Vol.31 (2014年 WINTER)
- [4] 姥浦 道生・片山 健介「平成25年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書 英独における広域計画の廃止・統合による「弱体化」とその影響ー日本における広域計画の積極的運用との比較を通じてー」(2014年3月)
- [5] 鎌田司「欧州内で対等の競争力を目指すー英国で拡大する都市の成長戦略ー」『都市とガバナンス』Vol.21
- [6] 岩崎忠「英国における契約による権限移譲・規制緩和～シティー・ディール(都市協定)の挑戦～」『自治総研通巻』425号 (2014年3月号)
- [7] 一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治(概要版)ー2015年改訂版ー」
- [8] HM Government “Growth Deals Initial Guidance for LEPs” July 2013
- [9] Mark Sandford “Devolution to local government in England” 9 July 2016

## おわりに

都市協定及び成長協定、LEPが地方への権限移譲の「第一世代」であるならば、権限移譲協定は「第二世代」とも呼ぶことが出来る。都市協定→成長協定→権限移譲協定という一連の流れに沿って、地方が達成したい野心、目標の規模が拡大している。

都市協定は政府と28都市で締結されたが、その後政府とLEPの間で締結された成長協定は、イングランド全域を網羅する協定となった。その後更に権限移譲協定がスタートしたわけだが、これは成長協定を土台として更に大きなセグメント(地理的な範囲)をカバーし、それらの地域に対し更に大きな権限移譲と柔軟性を与えることを目標としている。

現時点で一部の地域においては都市協定、成長協定、権限移譲協定の3つが共存する地域もある。権限移譲協定は長期的な協定であり、他の2つが終了した後も権限移譲協定は残ることになる<sup>5</sup>。

ところで、本件で英国を訪問した際に、ある関係者が雑談で「地方への権限移譲は、要は政府主導では地方の活性化はもう無理だという意思表示でしょう」とやや斜に構えた発言をされていた。

契機がどうであれ、訪問先のLEPでは、専門性の高い人材を確保して地域経済の詳細な分析を行い、具体性の高い成長戦略を策定して競争的資金を獲得し、一方で権

<sup>5</sup> なお、欧州連合からの離脱(Brexit)が地方権限移譲の議題に与える影響については不透明なようである。Mark Sandfordは確実な情報は入手できないとして、いくつかの状況を例示している。例えばコミュニティ・地方自治省の前任者Greg Clarkを含むいくつかのセクター代表は、英国のEU離脱の余波の中での「地方政府の役割の大胆な拡張」を主張している。また、EU構造基金が多くの権限移譲協定の主要な要素を成してきたが、英国の地域への構造基金の拠出が停止されるか否か、またそれがいつ行われるのかは明らかでなく、もし基金が撤回された場合、2014-20年のプログラム期間の不足分は政府が埋め合わせるべきだと複数のセクター代表が主張している。