

イングランドにおける権限委譲に向けた動き

財団法人自治体国際化協会
(ロンドン事務所)

〈目 次〉

はじめに

概要	i
----------	---

第1章 イングランドの地域	1
---------------------	---

第1節 イングランドにおける地域割り	1
--------------------------	---

第2節 各地域における住民のアイデンティティ	3
------------------------------	---

第3節 イングランドの各地域のファンダメンタルズ	4
--------------------------------	---

1 地理的指標	4
---------------	---

2 経済及び労働指標	5
------------------	---

第2章 地方分権に関する各党の基本姿勢	8
---------------------------	---

第1節 労働党	8
---------------	---

1 1997 年の総選挙に向けて	8
------------------------	---

2 ホワイト・ペーパー——地域開発公社の設立構想	9
--------------------------------	---

3 2001 年の総選挙に向けて	10
------------------------	----

第2節 保守党	11
---------------	----

第3節 自由民主党	12
-----------------	----

第3章 イングランドにおける地域主義の高まり	13
------------------------------	----

第1節 イングリッシュ・クエスチョン	13
--------------------------	----

第2節 イングランドにおける地域主義の高まり	15
------------------------------	----

第3節 公選の地域議会のモデル	17
-----------------------	----

第4節 イングランド全体の取り組み	20
-------------------------	----

第4章 地域開発公社の全体像	24
----------------------	----

第1節 地域開発公社の設立	24
---------------------	----

第2節 地域開発公社の地位	24
---------------------	----

第3節 地域開発公社の組織	25
---------------------	----

第4節 地域開発公社の目的及び権限	26
-------------------------	----

第5節 地域開発公社の予算	27
---------------------	----

1 地域開発公社の予算	27
-------------------	----

2 単一振興予算から単一予算へ	28
-----------------------	----

第5章 地域開発公社の説明責任及び地域等との関わり	32
---------------------------------	----

第1節 地域開発公社の地域戦略	32
-----------------------	----

1 地域戦略の策定	32
-----------------	----

2 ノース・ウェスト地域開発公社の地域戦略	32
-----------------------------	----

3 コーポレート・プランとビジネス・プラン	34
-----------------------------	----

第2節 地域開発公社の説明責任	34
-----------------------	----

第3節 地域との協議	35
------------------	----

1	地域会議の指定とその役割	35
2	地域会議の強化	37
3	地域開発公社と地域の政府事務所との関わり	39
第4節	地域開発公社とヨーロッパ戦略	40
1	欧州の中のイングランド	40
2	欧州構造基金	41
第6章	イングランドにおける地方構造の改革（1990年以降）	
	——今後の展望を含めて	44
第1節	公選の地域議会的前提としての機構改革	44
第2節	公選議会の設置された地域（ロンドン）	46
おわりに		51
参考資料		52

はじめに

我が国では「地方の時代」といわれて久しいが、中央から地方への権限移譲は遅々として進まず、地方公共団体の、国に対する過度な依存体質にもほとんど改善が見られないまま、地方分権は長い間、看板倒れの感も否めないというのが実情であった。しかしながら、2000年4月の「地方分権一括法」の施行を契機に、従来、どちらかといえば上下・主従の関係にあった国と地方自治体が、以後、対等・協力の関係構築を目指すこととなり、また一方では、景気回復の遅れから地方自治体の財政危機が露呈し、多くの地方団体が課税自主権の行使を模索するなど、昨今の潮流には僅かながらもその実を予感させるものがある。さらに機を同じくして、総務省の推進する市町村合併でも、一部で「平成の大合併」と呼ばれるように、大規模で、抜本的な行政機構の改革（以下「機構改革」という）が実現されるものと期待されており、全国各地で法定の「合併協議会」が設置されるなど、地域再編への取り組みにも大きな胎動が感じられる。

そもそも厳密に言えば、地方分権と機構改革とはそれぞれ視点を異にする問題であるが、行政サービスの向上及びその効率化、あるいは権限の受け皿としての地方自治体の機構を考える場合、いずれも避けては通れない重要な論点である。また、これらは日本だけに特有の課題ではなく、これまで諸外国においても議論が重ねられ、試行錯誤が繰り返されてきたという経緯がある。殊に、ここ英国ではその傾向が強く見受けられるが、最も新しいところでは、労働党が政権に復帰した1997年5月以降、1999年7月のスコットランド議会（Scottish Parliament）及びウェールズ議会（National Assembly for Wales）をはじめ、2000年7月のグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority）の設置など、その実績には目を見張るものがある。

そして今日もなお、2期目に入ったトニー・ブレア首相の指導のもと、最後に残されたイングランドの大改革が断行されようとしている。その中で特に注目されるのが地域開発公社（Regional Development Agencies, RDAs）及び地域会議（regional chambers）の動向と、「公選の地域議会（directly-elected regional assemblies）」の創設へ向けた取り組みである。政府は今後も引き続き同公社及び同会議の機能を強化していく方針を掲げており、また遠からず、イングランドにおける権限移譲に関するホワイト・ペーパーを発表し、将来的に地域の要請が整ったところで設立される公選の地域議会のもと、地域民主主義の徹底を目論んでいる。

本稿では、イングランドにおける地方分権と機構改革という観点から、近年、とりわけ1990年代以降の英国政府の取り組みを検証するとともに、現在、労働党政権が進めている、イングランドでの公選の地域議会設立に向けた動きを概観する。

（財）自治体国際化協会 ロンドン事務所長

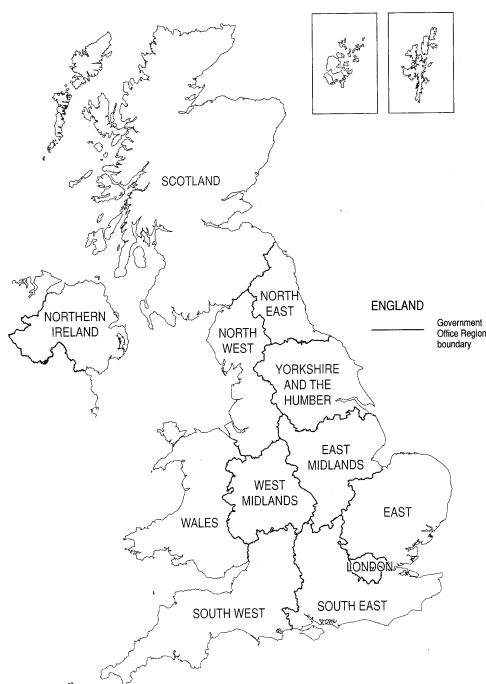
概要

英国は周知のとおり連合王国であり、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドという4つの国 (nations) に大別される。このうちイングランドを除く3つの国については、地方分権（権限委譲）という観点からみた場合、それぞれ1999年7月にウェールズ議会（National Assembly for Wales）及びスコットランド議会（Scottish Parliament）が、また1999年12月には北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）が設置されており、その権能及び成熟度に違いはあるものの、地域主権を実践するうえで一応の体制が構築されている。

一方、イングランドの現状をみると、この点について9つに分割された地域（図1参照）のうち、2000年7月に設置された公選市長及び公選議会を伴うグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority, GLA）が唯一ロンドンに存在するだけで、その他の地域については未だその道筋がみえていない。しかしながら今日、イングランドの各地域においても権限委譲を求める機運は高まっており、公選の地域議会の設置に向けた取り組みも既に始まっている。

本稿では今日、イングランドにおいて高まりをみせる地域主権を求める動きについて、公選の地域議会の設立の前段としての地域開発公社（Regional Development Agencies, RDAs）及び現行の非公選の地域会議（regional chambers）の取り組みなどを紹介する。

図1．イングランドの地域割り



（備考） *Regional Trends / No36 / 2001 edition*, p1 より抜粋。

1. RDAs の設立構想

1997 年 5 月に政権に返り咲いた労働党は同年 12 月には「繁栄のためのパートナーシップ構築 (BUILDING PARTNERSHIPS FOR PROSPERITY)」という白書を発表し、イングランド内の各地域に RDA を設立するという構想を打ち出した。同党はの中で、今日、国内の各地域内及び地域間で経済的な不均衡がみられることに言及しながら、その克服にあたっては各地域で一貫した地域戦略及び住民参画型のパートナーシップの構築が不可欠であるとの見方を示している。このため同党は新たに RDAs を設立し、地域戦略の実践者及び地域内のコーディネータとしての役割を担わせることを期待している。

2. RDAs

RDAs は 1999 年 4 月 1 日にロンドンを除く 8 地域で先行して設置され、その後ロンドンでも、2000 年 7 月の GLA の創設と同時にロンドン開発公社 (London Development Agency, LDA) が設置された。RDAs は法的には国から独立した機関となっているものの、その実体は英国で多く見られる独立公共機関 (quango) に区分され、権限のうえでも国務大臣 (LDA については「国務大臣」を「ロンドン市長」と読み替える。以下同じ) の監督下に置かれている。RDAs には意思決定機関として理事会が設置されている。理事はすべて国務大臣から任命されることとなっており、また国務大臣はそこから一人を理事長に任命する義務を負うとともに、必要に応じて理事長以外のメンバーから副理事長を任命することができる。政府はもともと RDAs が地域の経済開発を先導する立場にあることから、理事会は産業界主導で運営されることを期待している。

次に RDAs の目的についてみると、①管内の経済開発及び再生を促進すること②管内の事業効率、競争力を高めること及び投資を促進すること③管内の雇用を促進すること④管内の雇用に結びつく技能の開拓及びその応用を促進すること⑤英国における持続的発展に資すること——などが掲げられており、この他にも RDAs は「地域的一体感の醸成」「都市部に限定しない、域内全体の経済発展」という新たな視点にも配慮しなければならない。

また RDAs の歳出予算については 2001 年度でおよそ 13 億 5 千万ポンドとなっており、政府はこの数字を 2003 年度には 17 億ポンドまでに増額する方針を固めている。他方その内訳をみると、単一振興予算 (Single Regeneration Budget, SRB) が大部分を占めている。SRB は 1994 年に当時の保守党政権が 5 つの省庁毎に計上されていた 20 の地域再生関連の補助金を一括して新たな補助金制度を創設したもので、RDAs 設立とともに地域の政府事務所から移管されたものである。SRB ではイングランドの各地域における域内格差や住民間格差を取り除くことにより、住民の生活水準を向上させることを目指している。その際事業主体として地元のパートナーシップを構築することが義務づけられており、具体的には地域単位でコミュニティ全体の活性化に取り組んだり、あるいは「治安の改善」や「麻薬対策」といった個別のテーマに取り組んだり、地域の実情に応じて、さまざまな形態が認められている。

SRB では第 1 ラウンドから第 6 ラウンドまでを通じて 900 件を超える事業計画が承認されており、総計 57 億ポンド超の予算が配分されることとなっている。しかしながら、その

申請は第6ラウンドまでで募集が打ち切れ、それ以降の新規の事業承認は行われていない。これは政府が2002年度から、現在、RDAsが所管している事業費をさらに統合して同公社の裁量の自由度を一層高める単一予算（Single Budget, SB）の導入を計画しているためである。このSBの導入により、RDAsは地域の優先事項に応じた予算配分が可能となるなど、経済開発、地域再生における一層の効率化が期待されている。

3. 地域会議

先述のとおり、RDAsには理事会が設置されている。しかしながら、この産業界主導の活動のみで、地域住民のさまざまな要望を汲み上げることが容易でないことは想像に難くない。このような判断から、RDA法では国務大臣がRDAsの管轄内において地域住民の声を代弁する機関として適当と認められる組織を、地域会議に指定することができると規定されており、既に1999年にはロンドンを除く8地域において地域会議が発足している。

政府は地域会議の性質について、あくまでもボランタリー団体であり、各地域の異なる実情にあったものでなければならないとしている。他方、この地域会議でも理事会同様、多面的な議論が展開されることが期待されており、その構成については地域内の地方自治体の代表が大勢を占めることを前提に、地方自治体と関わりのない者が30%以上となること、また性別や地域の少数派民族等のバランスにも配慮するよう指針が出されている。地域会議は地域の声がRDAsの活動に反映されるよう助言を行い、またその活動を監視する役割を担っている。そして具体的にはノース・イースト地域会議（表1参照）のように幅広い活動を行っている。

表1. ノース・イースト地域会議の概要

ノース・イースト地域会議 (The Voice for the Region)	地域会議の構成員の内訳		関与する主な領域
	部門	議席数	
本拠地：ニューカッスル・アポン・タイン	地方自治体	42	・交通 ・戦略的計画 ・経済開発 ・環境及び持続的発展 ・教育、職能及び職業訓練
管轄区：NE開発公社に同じ	国会議員	1	
	欧州議会議員	1	
議長：地方自治体代表 (リーダー、シティ・オブ・ニューカッスル・アポン・タイン)	民間／産業界	5	・犯罪防止 ・保健及び社会福祉 ・文化、観光及びスポーツ ・欧州連合 ・農村問題
	労働組合	5	
	ボランタリー	2	
副議長：地方自治体代表 (リーダー、ストックトン・オン・ティーズ・バラ・カウンシル)	文化／メディア／スポーツ	1	- RDA及び地域との主な関係 ・ RDA に対する助言と情報提供 ・ RDAからの定期報告の受領と熟慮 ・ 地域の経済戦略等の精査 ・ 地域レベルの社会、経済及び環境問題への関心が高まるよう奨励 ・ 政府や EU 機関等への地域の見解の伝達及びその他関係機関との連携 ・ 地域のアイデンティティの涵養
	環境	1	
副議長：労働組合代表 (UNISON)	生涯教育	1	
	保健	1	
本部職員：12名	高等教育	1	
年間予算：861,000ポンド	農村部	1	
設置の根拠：RDA法8条	職業訓練及び起業評議会	1	
設立日：1999年4月1日	合計	63	

(備考) ノース・イースト地域会議ホームページ、<http://www.northeastassembly.org.uk/>を基に作成。

4. 今後の展開

労働党は、イングランドにおいても地域住民の賛同が得られたところから、ウェールズやスコットランドにみられるような公選の地域議会を設置するという意向を表明している。

また同時に公選議会は地域に押しつけられるものではないとの考え方も示されている。今回紹介した地域開発公社や地域会議の活動には各地域住民が地域の問題を自分たちの手で解決していくという地域民主主義の枠組みづくりという側面があり、このような活動を通じて、各地域の住民のアイデンティティが醸成され、公選の地域議会（地域主権）を求める動きも活発化するものと考えられる。実のところ既にこの機運は複数の地域でかなりの盛り上がりを見せており、また一方で政府が近くこの構想を具体的に示すホワイト・ペーパーを公表するものと期待されていることから、今後の動向が注目されるところである。

第1章 イングランドの地域

第1節 イングランドにおける地域割り

英国は周知のとおり連合王国であり、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド¹という4つの国（nations）に大別される。

このうちイングランドを除く3つの国については、地域（region）という行政単位の観点からみた場合、それぞれをそのまま一つのまとまりとみなすことができる。しかしながら、イングランドではこの点について図表 1-1-1 のとおり、さらに9つの地域に細分化されており、現行の線引きが確定したのも随分と最近になってからのことである。

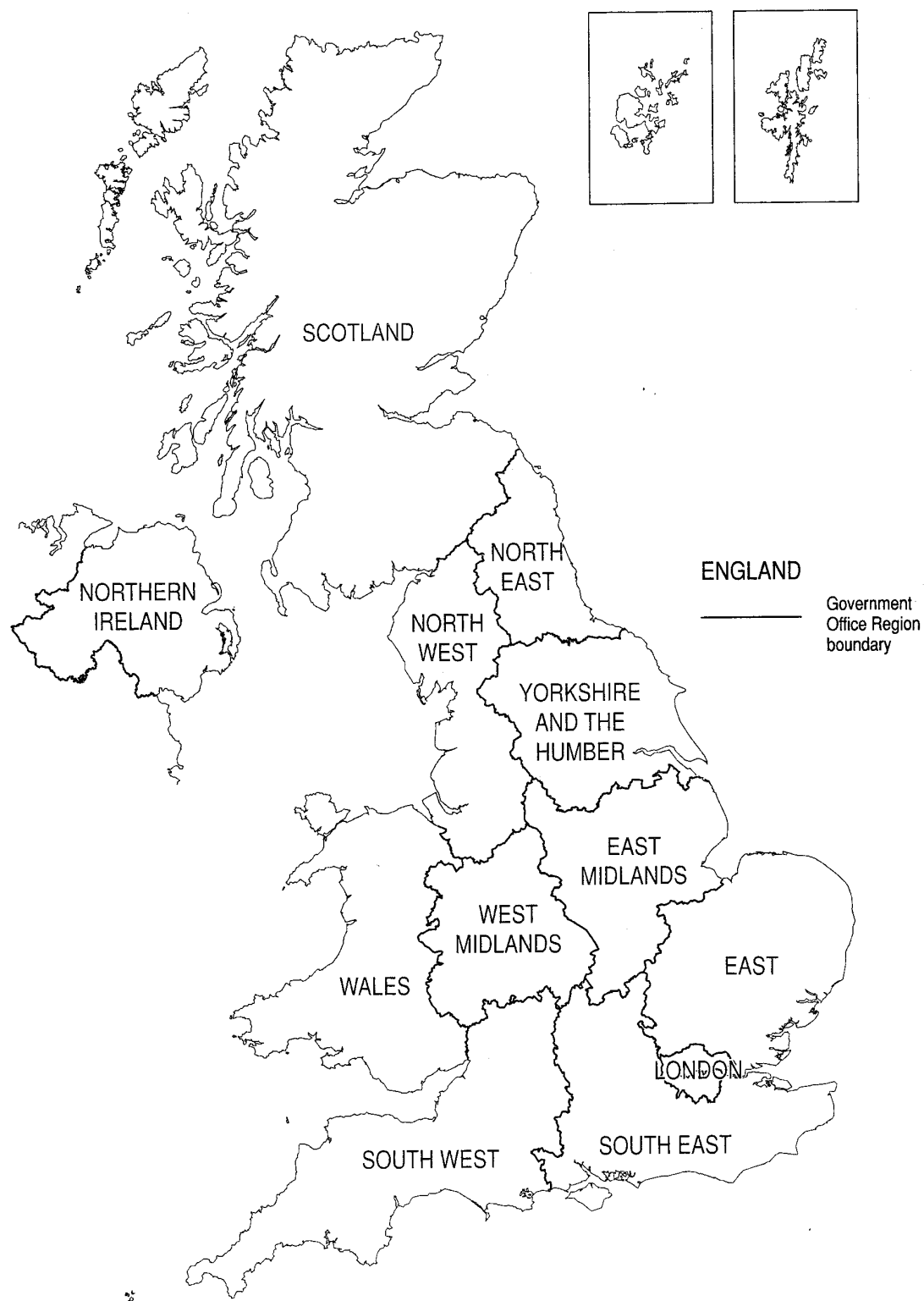
その由来は 1994 年4月、当時のメジャー保守党政権が環境省、運輸省、貿易・産業省及び雇用省という国の機関ごとに設けられていた出先事務所を地域ごとに一括して、イングランド内の10か所で「地域の政府事務所（Government Offices for the Regions）」を設置したことにある。その結果、従来各省、あるいは行政サービスごとに設定されていた地域の境界線も初めて一致することとなった²。

その後 1998 年8月には、当時のノース・ウェスト政府事務所とマージーサイド政府事務所が統合され、現行のノース・ウェスト政府事務所となったことから、イングランドの地域割りは現在の形を整えるに至った。

¹ 北アイルランドについては、政治的、宗教的な理由から、現在も政情が不安定であり、各種統計についてもその対象から除外されている場合が多い。したがって、以下本稿ではイングランドとの比較において同地域に言及できないことも多い。

² 国民保健サービス（National Health Service）や環境公社（Environment Agency）など一部の公的機関では現在も異なる境界を採用しているところがある。

図表1-1-1. イングランドの地域割り



(備考) *Regional Trends / No36 / 2001 edition, p1* による。

第2節 各地域における住民のアイデンティティ

そもそも行政単位の線引きを行うにあたっては、行政サービスの効率、あるいは住民のアイデンティティのどちらを優先させるかという厄介な問題を孕んでおり、現実的には行政単位としての地域と住民のアイデンティティとがうまく合致している場合もあれば、そうでない場合もあり得ることは容易に推察できる。

そして、このことは図表 1-2-1 からわかるとおり、英国の現状についても当てはまっている。つまりウェールズ及びスコットランドにおいては、各住民が「ウェールズ」「スコットランド」という国に対し、それぞれ 81%、72% と高い割合で親近感を覚えており、明確なアイデンティティが確立されているものの、イングランドでは「現行の地元共同体」「現行の地域の政府事務所の管轄区」「イングランド」「英国」の数字がいずれも 40% 台と拮抗しており、両国ほどの強いアイデンティティは醸成されていない。そして、これらの背景には、英国の成り立ちの過程でイングランドが他の 3 国を統合してきたという歴史的な事実³があるものと思われる。

図表 1-2-1. 「あなたが最も一体感を覚えるのは次のうちどれですか（複数回答可）」

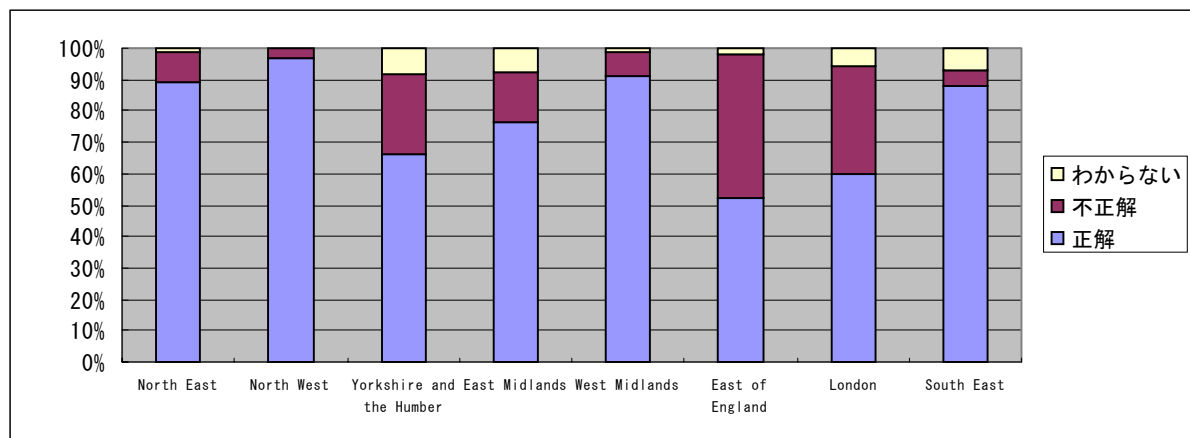
区分	英国	イングランド	スコットランド	ウェールズ
現行の地元共同体	41	42	39	32
現行の地域の政府事務所の管轄区	50	49	62	50
イングランド・スコットランド・ウェールズ	45	41	72	81
英国	40	43	18	27
欧州	16	17	11	16
英連邦	9	10	5	3
地球規模の共同体	8	9	5	2
その他	*	*	0	0
わからない	2	2	1	0

(備考) MORI The Economist-British Identity, <http://www.mori.com/polls/1999/ec991027.shtml> による。1999 年 9 月実施。単位は%。*は 0.5%未満を表す。

次にイングランドの各地域の状況についてみると、図表 1-2-2 のとおり、ノース・ウェスト、ウェスト・ミッドランドのように住民の 9 割以上が自分の属する地域を認識しているところもあれば、イースト・オブ・イングランド、ロンドンのように住民の 4 割以上が自分の地域を認識していないところもあり、地域間における住民のアイデンティティの成熟度には大きな差がみうけられる。

³ ウェールズが 1536 年、スコットランドが 1707 年、アイルランドが 1801 年（1921 年に現在のアイルランド共和国が分離独立し、北部の 6 つのカウンティが北アイルランドとなる）に英国に統合された。地域住民のアイデンティティという観点からいえば、最初に統合されたウェールズでは今日、かなりイングランドと同質化しているものの、公的機関等においては現在もなおウェールズ語を併記するなど地域のアイデンティティを失わないよう努力が払われている。また、スコットランド、北アイルランドについてはウェールズよりさらに独自色が強いといわれている一方、もともと英国であるイングランドにおいては「イングランド人」と「英国人」とが明確に意識されていないのではないかという分析もある。

図表 1－2－2. 「イングランドは行政単位上いくつかの地域に分割されていますが、あなたはどの地域に属しているとお考えですか」



(備考) MORI Polls-Attitudes to Regional Government, <http://www.mori.com/polls/1999/ec990308.shtml>による。1999年3月実施。

第3節 イングランドの各地域のファンダメンタルズ

1 地理的指標

イングランドの各地域の面積、人口及び人口密度（1999年）は図表 1-3-1 のとおりである。この図表から、英国では国土の 53.7%を占めるイングランドに全人口の 83.6%が集中していることがわかる。以下、各項目について地域間を比較すると、次のとおりとなる。

まず面積については、サウス・ウェストが 23,829 平方キロメートル（イングランドの 18.3%）とやや抜けており、その後イースト・オブ・イングランド（同 14.7%）、サウス・イースト（同 14.6%）と続いている。一方小さい方からみると、ロンドン（同 1.2%）が極端に小さくなっており、次いでノース・イースト（同 6.6%）の順となっている。

次に人口をみると、サウス・イースト、ロンドンが 700 万人を超えているものの、ノース・イーストでは約 260 万人とかなり少なくなっている。その他については、ノース・ウェストが約 690 万人と多くなっているが、残りの 5 地域は 400-500 万人台とほぼ均衡のとれた分布となっている。

また人口密度については、首都ロンドンにおいて 1 平方キロメートルあたり 4,611 人と傑出しており、以下、ノース・ウェスト（486 人）、サウス・イースト（423 人）、ウェスト・ミッドランド（410 人）と続いている。さらに小さい方からみると、サウス・ウェスト（207 人）、イースト・ミッドランド（268 人）、イースト・オブ・イングランド（283）となっており、最も人口密度が低いサウス・ウェストと最も高いロンドンでは 22 倍以上の較差があることがわかる。

図表 1－3－1．イングランドにおける地域別面積、人口及び人口密度（1999 年）

区分	面積（平方キロメートル）	人口（千人）	人口密度（人/平方キロメートル）
North East	8,592（6.6）	2,581（5.2）	300
North West	14,165（10.9）	6,881（13.8）	486
Yorkshire and the Humber	15,411（11.8）	5,047（10.1）	327
East Midlands	15,627（12.0）	4,191（8.4）	268
West Midlands	13,004（10.0）	5,336（10.7）	410
East of England	19,120（14.7）	5,419（10.9）	283
London	1,580（1.2）	7,285（14.6）	4,611
South East	19,096（14.6）	8,078（16.2）	423
South West	23,829（18.3）	4,936（9.9）	207
England	130,422（53.7）	49,753（83.6）	381
United Kingdom	242,910	59,501	245

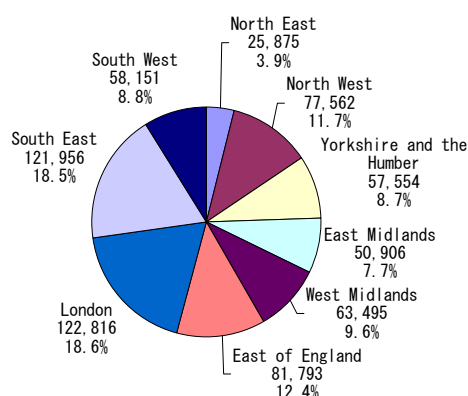
（備考）Regional Trends / No36 / 2001 edition, pp180-187 を基に作成。表中（ ）内は、各地域については対イングランド比、イングランドについては対英国比を百分率で示したもの。

2 経済及び労働指標

イングランドの主な経済指標及び労働指標についてみると、次のとおりとなっている。

まず地域別 GDP（1999 年）からみると、図表 1-3-2 のとおり、ロンドンで 1,228 億 16 百万ポンド（イングランドの 18.6%）、サウス・イーストで 1,219 億 56 百万ポンド（同 18.5%）と相対的に大きくなっており、これにイースト・オブ・イングランドの 817 億 93 百万ポンド（同 12.4%）を加えると、イングランド全体のおよそ半分に達することがわかる。一方、ノース・イーストでは 258 億 75 百万（同 3.9%）とロンドンの 5 分の 1 程度にとどまっている。

図表 1－3－2．イングランドにおける地域別 GDP（1999 年）

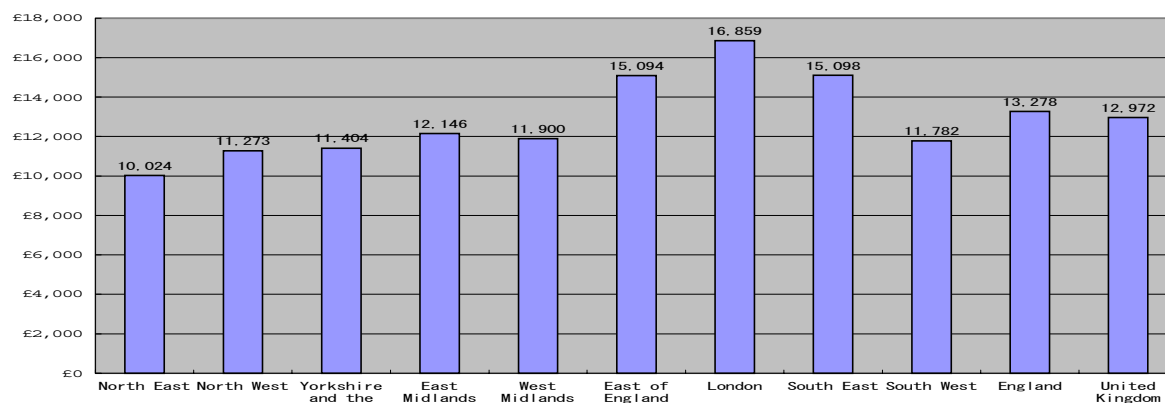


（備考）Regional Trends / No36 / 2001 edition, p155 による。中段の数字は GDP（単位：£million）。

また、一人あたりの GDP（1999 年）についても図表 1-3-3 のとおり、ロンドン、サウス・イースト、イースト・オブ・イングランドの 3 つの地域のみが英国及びイングランド双方

の平均を上回っており、他の6地域はいずれも両平均を下回っている。とりわけノース・イーストについてはこの指数においてもひときわ小さくなっており、イングランドの中でも特に経済的に貧困な地域であることがわかる。

図表 1－3－3. イングランドにおける地域別一人あたりの GDP（1999 年）



(備考) *Regional Trends / No36 / 2001 edition*, p155 による。

さらに図表 1-3-4 をみると、一人あたりの GDP（1998 年）について、まずウェスト・ミッドランドではすべての地区で英国平均を下回っており、ロンドンでは英国平均を 100 としてみた指標がインナー・ロンドン地区で 245 とアウター・ロンドン地区の 88 の約 2.8 倍に達している。また、サウス・イーストでは4つの地区のうち、バークシャー、バッキンガムシャー及びオックスフォードシャー地区がやや抜けており、ケント地区のみが英国平均を下回っている。サウス・ウェストでは3地区のうち、グロースターシャー、ウィルトシャー及びノース・サマセット地区のみで英国平均を上回っている一方、コーンウォール及びシリ諸島地区ではその指標が 65 と大幅に小さくなっている。

このようにみえてくると、イングランドでは地域間だけでなく、各地域内においても経済的に大きな格差があることがわかる。

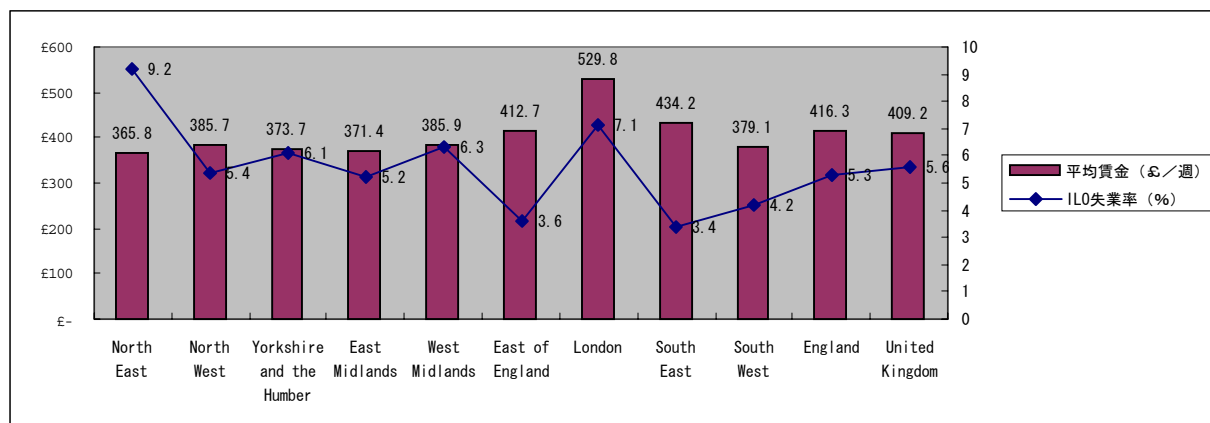
図表 1－3－4. イングランドにおける地域内格差の例（1998 年）

地域名	地区名	一人あたりの GDP (£)	同 (UK=100)
West Midlands	Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire	12,165	97
	Shropshire and Staffordshire	10,747	86
	West Midlands	11,530	92
London	Inner London	30,734	245
	Outer London	10,996	88
South East	Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire	16,207	129
	Surrey, East and West Sussex	13,137	105
	Hampshire and Isle of Wight	13,535	108
	Kent	11,621	93
South West	Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset	13,222	105
	Dorset and Somerset	10,904	87
	Cornwall and Isles of Scilly	8,185	65

(備考) *Regional Trends / No36 / 2001 edition*, pp214-217 による。

次に、一週間あたりの平均賃金と ILO 失業率⁴（2000 年）の状況をみると、図表 1-3-5 のとおりとなっている。ここで特に目をひかれるのは一週間あたりの平均賃金におけるロンドンと ILO 失業率におけるノース・イーストの突出である。また、イングランドにおいて経済的に優位なサウス・イースト及びイースト・オブ・イングランドにおいては失業率もとりわけ低くなっているが、ロンドンについては失業率が 7.1%とかなり高くなっている。

図表 1－3－5．イングランドの一週間あたりの平均賃金及び ILO 失業率（2000 年）



(出典) *Regional Trends / No36 / 2001 edition*, p75、p78 による。

そして全体的には上記の指標から、イングランドではロンドンから遠ざかるほど、経済的な基盤が脆弱になっていく傾向があることがわかる。

⁴ ILO 失業率とは、2 週間以内に就業可能な者のうち、過去 4 週間に仕事を探していた者又は既に仕事を見つけ、今後 2 週間以内に就業する予定になっている者の労働力人口に対する割合をいう。本稿ではさらに就業年齢（男性：16 歳以上、65 歳未満。女性：16 歳以上、60 歳未満）にある者をいう。

第2章 地方分権に関する各党の基本姿勢

第1節 労働党

1 1997年の総選挙に向けて

労働党は、英国における地方分権（権限委譲）⁵について伝統的に前向きな姿勢を示しており、イングランドについても1992年の総選挙時には既に、新たに地域レベルの政府を設置するとともに、地域の経済計画及び交通など多くの権限を国から移譲し、公選の地域政府（elected regional governments）の基礎を築くことを提唱している。また、地方自治体の構造についてはその単純化を目指しており、原則としてディストリクト・カウンシルに基礎を置く、「たいていの（行政）目的にかなう自治体（‘most purpose’ authorities）」⁶を設置することに言及していた。

そして、これらの構想は1997年5月の総選挙において、より具体的な形として提示されているが、その根底にある基本的な考え方は次の記述からはっきりと読み取ることができる。

英国政府は、西側の、いずれの大国の中でも最も中央集権化されている。一方、我々EU諸国をみると、その多くは明らかに経済的利益を伴う、より高度に発達した地域政府を実現させている。しかしながら、保守党が英国政府をより中央集権化し、地方の説明責任をより小さくしてしまった。今日、非公選の独立公共機関（unelected quangos）⁷が英国全体で年間600億ポンドを超える公金を支出し、多くの公的サービスを提供している。労働党は過度に中央集権化された政府を民主的でないばかりか、非効率であると考える。労働党は地方分権を推進し、意思決定権をウェストミンスター（国会）及びホワイトホール（中央官庁）から住民へと近づけていく⁸。

1997年の総選挙キャンペーンで労働党が提示した選挙公約（manifesto）では、英国の地方分権について、スコットランド及びウェールズへの権限移譲、また、ロンドンへの公

⁵ 労働党の選挙公約等においては、「地方分権（decentralisation）」と「権限委譲（devolution）」とが同様の意味合いで使用されていることが多い。したがって、以下本稿では「地方分権」と「権限委譲」とを厳密には区別しないこととする。

⁶ 当事務所キャロル・ヒンベスト調査員（ロンドン・バラ・オブ・タワー・ハムレッツの現職議員、労働党）の解説によれば、ユニタリー・オーソリティを念頭に置いたものと考えられる。

⁷ quango (quasi-autonomous national governmental organization) とは、国務大臣から独立して運営されるものの、究極的には国務大臣が責任をもつ、省庁でない公的機関。

⁸ 1997年3月、労働党が同党の選挙運動員に対し自らの政策を説明するために配布した政策ハンドブック（*new Labour new life for Britain*）4.3.1. Summary より抜粋。

選市長や広域自治体の設置など、その実現に向けた具体的な手続きについての提案が行われている⁹。さらに本稿で取り上げるイングランドの地方分権については、「地域開発公社 (Regional Development Agencies, RDAs)」及び「地域会議 (regional chambers)」の設置、加えて「公選の地域議会 (directly elected regional assemblies)」の創設が謳われており、それぞれ次のような理念が示されている。

(1) 地域開発公社

繁栄はボトム・アップで築かれるべきである。我々は地域の経済開発を調整するため、小規模な事業を支援するため、域内投資を促進するため、ワン・ストップの地域開発公社を設立する。多くの地域では既にこの目的に向けた非公式な取り組みが動き出しており、このような行動が支援されることとなる。

(2) 地域会議

保守党は、独立公共機関及び地域の政府事務所を通じて、イングランドに地域政府という層を創出した。その間、地方自治体は地域の声を一層集約させるため、相互に連携している。労働党は、交通、都市計画、経済開発、欧州からの財源調達のための申請及び土地利用計画の調整のため、地域会議の設立を通じてこのような動きを活用する。

(3) 公選の地域議会

公選の地域政府を求める声にはイングランド内でも温度差があり、均一の制度を押しつけるのは間違いである。我々は近い将来、地域ごとに、住民が公選の地域政府を望んでいるかどうかについて、住民投票 (referendum) を実施できるよう法整備を行う予定である。そして、明らかに住民の賛意が醸成されている地域においてのみ、公選の地域議会の設立へ向けた手はずが整えられることとなる。この場合、現在スコットランド及びウェールズで見られるような地方政府の一層制が支配的であること、及び全体として更なる公的支出を伴わないという、独立した監査人 (independent auditors) からの承認を取り付けることが前提となる。我々の計画はイングランドの現行制度に新たな行政統治の層を付け足そうというものではない。

2 ホワイト・ペーパー——地域開発公社の設立構想

1997年5月1日に実施された総選挙で大勝し、18年ぶりに政権に返り咲いた労働党は、

⁹ その後1999年7月に、スコットランド議会 (Scottish Parliament) 及びウェールズ議会 (National Assembly for Wales) が、また1999年12月には北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) が、さらに2000年7月には公選のロンドン市長 (Mayor of London) 及びロンドン議会 (London Assembly) を伴うグレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority, GLA) が設置された。

同年 12 月には「繁栄のためのパートナーシップ構築（*BUILDING PARTNERSHIPS FOR PROSPERITY*）」と題するホワイト・ペーパー（以下「白書」という）を公表し、英国をモダンにするため（to modernise Britain）、イングランド内に新たに地域開発公社を設立するという構想を正式に打ち出した。この文脈でいう「英国をモダンにする」とは、主に「地域の経済開発」及び「貧困なコミュニティの再生」を意図した表現であるが、一方でこの取り組みは、将来的なイングランドへの権限移譲、すなわち公選の地域議会の創設を視野に入れた、英国における統治改革の本流に位置づけられる試みである。

ブレア首相はこの白書の冒頭において、イングランドの各地域の住民が自らのコミュニティ及び国家全体の繁栄に貢献する機会に恵まれることの意義を説くとともに、地域開発公社が政府、地方自治体、産業界、さらには地域における他の主要な利害関係人とのパートナーシップを構築することにより、地域の経済開発及び社会的、物的再生への取り組みに新たな活力が生まれることへの強い期待感を表明している。また、ジョン・プレスコット副首相兼環境・運輸・地域大臣（当時。以下「プレスコット副首相」という）¹⁰も経済、社会、また欧州という視点から見た英国の課題を列挙しながら、その克服には「意思決定が各地域でなされること」「各地域の事情にかなった、各地域のニーズを考慮した行動がとられること」の必要性を唱える一方、長年、各地域では「協調する」という発想が欠けていたと指摘している。

労働党は今日、国内の各地域内及び各地域間でみられる経済的な不均衡が英国経済を低迷させている主因であると分析しており、英国が繁栄を取り戻すためには教育及び職能訓練の充実による良質な労働力の確保をはじめ、各地域内への投資を呼び込むためのビジネス環境の整備が優先課題の一つになっているとの見解を示している。そして、その克服にあたっては各地域でそれぞれ地域の実情にあった、一貫性のある地域戦略が確立され、実践される必要があり、その際、上記の二人の発言からもわかるように、地域の幅広い人々が参画するパートナーシップやより多くの人々が関与する意思決定が不可欠となると考えている。

さらにこのような地域住民主導の手法こそが地域主権という意味からも望ましいという立場から、労働党は新たに地域開発公社を設立し、地域のコーディネータとしての役割を持たせるとともに、地域戦略の実践者としての役割をも担わせることを期待している。言い換えれば、地域開発公社の設立構想は、地域住民が意思決定の主役となる地域民主主義の仕組み作りに、まずは経済面から取り掛かろうというものであり、この白書は地域開発公社の実体について一層具体的な姿を示すものとなっている。

3 2001 年の総選挙に向けて

第 1 期ブレア政権はその選挙公約のとおり、イングランドにおける地域開発公社や地域

¹⁰ 第 2 期ブレア政権では副首相として内閣府（Cabinet Office）を所管するが、イングランドの権限委譲については、現在でも強力なリーダーシップを発揮している。

会議の設置を成功させたが、2001年6月7日に実施された総選挙の公約においては同公社の財政基盤及び権限と、同公社に対する地域会議の監視機能の更なる強化を掲げている。

一方、第1期で手つかずのままとなったイングランドの公選の地域議会の設置¹¹については前回の総選挙時と同様、住民投票により賛意が表され、かつ一層制の地方政府が支配的となったところから、その実現に向けた法整備が行われることになる」と明言しており、各地で開催される会議等においても今後の地方統治の在り方について多面的な議論が展開されていた。特にプレスコット副首相はこの取り組みに熱心であり、各地で「もし労働党が総選挙で再び勝利すれば、住民の賛否を問う住民投票へ向けた手続きに着手する。先行する地域においては議会設置に向けた動きが活発化することになろう」と熱弁を振るっていた。

第2節 保守党

保守党は1979年5月のサッチャー政権発足以来、「小さな政府」「民間活力の導入」を標榜しており、多くの行財政改革を推進する中、地方自治体の運営についても経費節減を訴え、地元住民が負担できる金額で高品質の公共サービスを提供するという基本理念を示していた。そして具体的には「強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering, CCT)」¹²や「キャッピング (capping)」¹³の仕組みを導入しつつ、さらには「労働党地盤の自治体では経費が無駄遣いされている」として、1986年にはメトロポリタン・カウンティ・カウンシルやグレーター・ロンドン・カウンシルを廃止した。その際、多くの権限は基礎自治体であったロンドン・バラやディストリクトに移譲されたが、その後も保守党政権下ではノン・ドメスティック・レイトの国税化や地域の政府事務所を整備するなど全体としては中央集権化が進められた。また地方構造についても1990年代になって、地方政府の説明責任の強化と効率化という観点から、英国全域において一層制の導入に着手したが、イングランドにおいてはこの計画は道半ばのところでは頓挫した形となっている。

一方、政権を失ってから保守党は地域レベルの統治の必要性は認めているものの、あ

¹¹ ロンドン地域を除く。

¹² 「地方自治体、計画及び土地法 (Local Government, Planning and Land Act) 1980」により導入された制度。この制度では、地方自治体が提供する一定の公共サービスについて、地方自治体と民間業者との入札による競争が義務づけられ、落札者が当該サービスの提供者となる。CCTの適用範囲は当初、道路・下水道の建設・管理など一部に限定されていたが、その後しだいに拡大され、「地方自治法 (Local Government Act) 1992」では人事や財政といった地方自治体の中枢部門にまで踏み込んだものとなった。しかしながら、コスト偏重の姿勢により、サービスの質の低下や現場で働く労働者の労働環境の悪化が顕在化し、その後労働党が「ベスト・バリュー (Best Value)」を導入したことに伴い、本制度は2000年1月2日をもって廃止された。詳しくは、自治体国際化協会『英国の地方自治』、2000年、116-117ページを参照されたい。

¹³ 「レイト法 (Rates Act) 1984」により導入された地方自治体の支出制限に関する制度で中央政府が地方団体の財政運営をコントロールするもの。「地方自治法 (Local Government Act) 1999」により廃止された。詳しくは、自治体国際化協会『英国地方財政読本 改訂版』、1997年、28-30ページ及び同左『英国の地方自治』、2000年、106ページを参照されたい。

くまでも現存する自治体に基礎を置くという考え方であり、労働党が設置した地域開発公社や新たに創設を唱える公選の地域議会には反対する立場にある。この点について保守党は、2001年6月の総選挙キャンペーンでも事あるごとに「もし政権を担当することになれば、地域開発公社を廃止する」と公言しており、また同党の選挙公約でも「政府が導入した地域開発公社を廃止し、労働党の新たな地域議会の構想を反故にする。我々は企業と開発の権限をカウンティ・カウンスル、一層制のところではユニタリー・オーソリティに戻し、地域開発公社の管理費として使われている年間7,000万ポンドを節減する」と明確な態度を示している。

第3節 自由民主党

自由民主党は従来から地方分権に対して積極的な姿勢を示しており、地域開発公社の設置に理解を示すとともに、英国における地方分権については労働党と比較しても一段と踏み込んだ考え方を表明している。この点について、2001年6月の選挙公約をみると、公共サービスが可能な限り地域住民に近いレベルで提供されるよう、「連邦制の英国 (a federal United Kingdom)」の創設に向けた措置を講ずるとしており、英国全域で一層強力な民主主義の徹底を目指している。

特にイングランドについては労働党と同様、まず公選の地域議会の設立の賛否を問う住民投票を実施するための法整備を行い、住民の賛同が得られた場合は同議会を設立し、国会や現存する非民主的な独立公共機関から、まとまった権限を引き継がせるとしている。また、その地域割りについては現行の地域開発公社の線引きに基礎を置きながらも、地方のアイデンティティ、地理的条件及び住民の選択を重視し、必要であればその変更もあり得るとの柔軟な見方を示している。

第3章 イングランドにおける地域主義の高まり

第1節 イングリッシュ・クエスチョン

英国では「イングリッシュ・クエスチョン」という言葉がしばしば引き合いに出される。これを一言でいえば、行政機構及び財政制度の両面において、イングランドが他の3地域より不利な取り扱いを受けているというものであり、具体的には、次のような点が指摘されている。

まず行政機構の面からみると、イングランドを除く3地域については従来から閣内にウェールズ、スコットランド、北アイルランド担当の国务大臣 (Secretary of State for Wales, Scotland, Northern Ireland) が任命されており、それぞれ国会内で地元の利益を代弁するとともに、所管地域について一定の権限を有してきた。しかしながら、イングランドについてはこのように同地域のみを担当する国务大臣は置かれてこなかった。

また、国会の下院について地域別の人口を議員数（選挙区数）で除した数、すなわち「下院議員一人あたり、何名の住民を代表しているか」をみた場合、その数字は図表 3-1-1 のとおり、イングランドではウェールズ及びスコットランドを一人あたりで2万人以上も上回っている。このことは現実にはどうかは別としても、数字のうえではイングランド住民の声が国政の場に届きにくくなっていることを示唆している。

さらに今日、他の3地域ではその権能及び成熟度には地域差がみられるものの、既に公選の地域議会が設置されており、地域民主主義（地域主権）を实践するうえで一応の体制が構築されているものといえる。しかしながら、この点についてもイングランドではなおその道筋がみえないばかりか、ウェストミンスターではイングランド固有の議論においても他地域からの選出議員が議決権を有するなど、依然として大きな課題が山積している。

図表 3-1-1. 英国における下院議員一人あたりの住民数

区 分	地域別人口（人）	下院の議員数（人）	人口／議員数（人）
イングランド	49,752,900	529	94,050
ウェールズ	2,937,000	40	73,425
スコットランド	5,119,200	72	71,100
北アイルランド	1,691,800	18	93,988
合 計	59,500,900	659	90,289

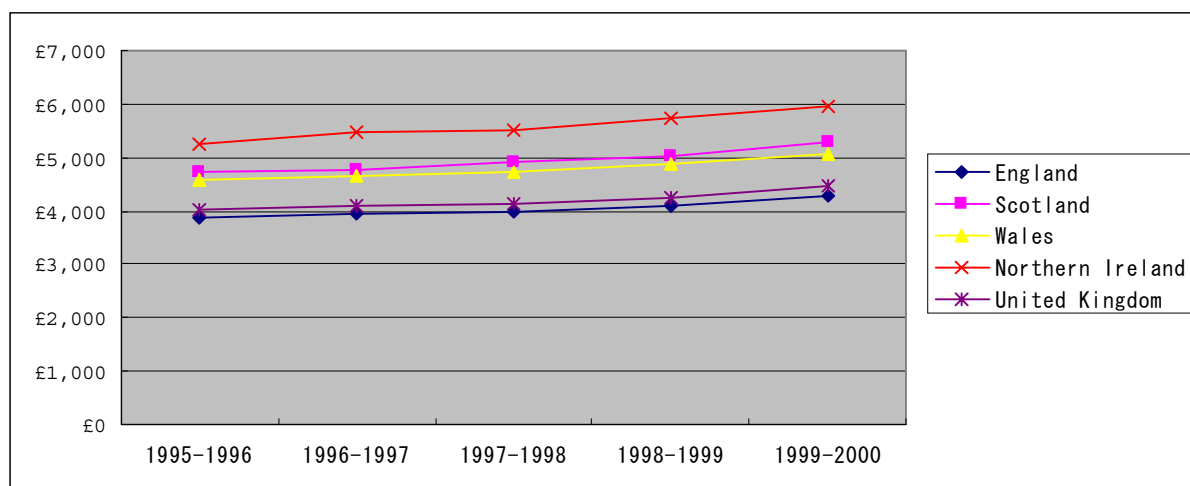
（備考）Regional Trends / No36 / 2001 edition, p39 及び ‘Members of Parliament by area at 23 November 2001’, <http://www.parliament.uk/commons/lib/clomps.htm>を基に作成。

次に財政的にみると、イングランドでは一人あたりの公的支出が図表 3-1-2 のとおり他地域に比べて小さくなっている。これは1978年、当時の労働党政権が導入した、いわゆるバーネット・フォーミュラ (Barnett formula) と呼ばれる予算配分方式に起因するものである。この仕組みはもともとスコットランド担当大臣の裁量に委ねられる包括補助金を算定する際、同地域に対してイングランドより厚めの配分を行うというものであり、その後、

同様の方式がウェールズ及び北アイルランドにも適用されるようになった。

この方式がもたらす効果としては①一人あたりの公的支出が英国の平均値より大きくなる②イングランドの予算増に伴い、他地域の予算も自動的に増額される③各地域担当大臣に対し事業ごとの予算配分の裁量が残される——などが指摘されている¹⁴。本来、バーネット・フォーミュラは法的な根拠に裏打ちされたものではなく、また各地域への権限委譲の進展に伴って漸進的に失効していくものと考えられていたが、その導入から 20 年以上を経た今日においても依然として大きな影響を及ぼしている。

図表 3－1－2．英国における国（nation）別一人あたりの公的支出（国家分）の推移



（備考）HM Treasurer, ‘Public Expenditure Statistical Analyses 2001-02’,

<http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/32.pdf>による。

さらに、この点について英国の各地域における一人あたりの状況をみると、図表 3-1-3 のとおりとなっている。この図表から、まず 1998 年度から 1999 年度にかけては英国の全地域でこの数字が伸びていることがわかる。次に各地域間の数字を、1999 年度について比較してみると、英国平均を 100 とした指標が北アイルランドで 133、スコットランドで 118、ウェールズで 113 である一方、イングランドでは国としての数字が 96 となっており、さらに 9 地域を細かくみても、英国平均を上回っているのはロンドン（113）、ノース・イースト（109）、ノース・ウェスト（104）の 3 地域にとどまっている。特にサウス・イースト及びイースト・オブ・イングランドではその指標が 80 台となっており、最も数字の大きい北アイルランドと比較した場合、大まかにいって、その 3 分の 2 程度に押さえられている。また、ここで興味深いのは、第 1 章第 3 節でみたように、イングランドにおいて比較的豊かな地域であるとされているサウス・イーストやイースト・オブ・イングランドの指標がとりわけ小さくなっている一方で、同様の経済指標でみた場合に優位にあるロンドンのそれが 113 とイングランドで最大となっていることである。その理由としてはインナー・ロ

¹⁴ Research Paper, ‘The Barnett Formula’, p10,

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-008.pdf>

ンドンの西部など一部の地区に富が集中し、アウター・ロンドンの東部及び北東部などでは極めて衰退の激しい地域も多く見受けられるなど、ロンドンにおける域内格差が著しいことが考えられる¹⁵。

図表 3－1－3. 英国における地域（region）別一人あたりの公的支出（国家分）

区 分	1998-1999		1999-2000	
	一人あたり（£）	指標（UK=100）	一人あたり（£）	指標（UK=100）
North East	4,539	107	4,837	109
North West	4,385	103	4,628	104
Yorkshire and the Humber	4,042	95	4,224	95
East Midlands	3,814	90	4,023	90
West Midlands	3,986	94	4,203	94
East of England	3,764	88	3,917	88
London	4,746	112	5,035	113
South East	3,566	84	3,734	84
South West	3,823	90	4,075	92
England	4,085	96	4,283	96
Scotland	5,042	119	5,271	118
Wales	4,883	115	5,052	113
Northern Ireland	5,723	135	5,939	133
United Kingdom	4,254	100	4,453	100

（備考）HM Treasurer, ‘Public Expenditure Statistical Analyses 2001-02’,

<http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/32.pdf>による。

第2節 イングランドにおける地域主義の高まり

イングランドでは従来から、土地利用計画、経済開発、交通、さらには欧州統合など個々の懸案について地域単位で議論する動きは各地でみられ、それぞれ任意の自治体レベルの協議会等が結成されていた。これらの協議会等についてはその起源や基盤は地域によってまちまちであるが、おのおの地域のニーズに沿う形で徐々に発展を遂げ、しだいに地域主義という包括的な課題にも関わりを持つようになってきた。そして今日、このような任意の集まりが地域開発公社の監視の役割を担う地域会議の構成員となっており、また、公選の地域議会の実現に向けた様々な活動の牽引役ともなっている。

今のところ、地域主権を求める声には図表 3-2-1 のとおり、イングランドの地域間で温度差がみられるものの、既に複数の地域でこの気運は高まっている¹⁶。特にこの取り組みに熱心なノース・イーストでは地元の労働党内で 20 年にわたって議論が継続されてきたが、

¹⁵ 例えば、シティ、ウェストミンスター、ケンジントン・アンド・チェルシーなどが含まれるインナー・ロンドン西部とグリニッジの含まれるアウター・ロンドン東部及び北東部の一人あたりの GDP（1998 年）について英国平均を 100 とした指数で比較してみると、前者が 456、後者が 64 となっている。このようにロンドンにおける域内格差は他地域のそれとは比較にならないほど大きくなっている。

¹⁶ ロンドンについては 1998 年 5 月、既に「公選の市長及び議会を伴うグレーター・ロンドン・オーソリティー」の設立の賛否を問う住民投票が実施されており、その結果、「賛成」が 72.01%となった（投票率 34.61%）。詳しくは、自治体国際化協会「ロンドンの新しい広域自治体——グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設——」CLAIR REPORT 195 号、2000 年、57-61 ページを参照されたい。

1992 年に「北部議会のためのキャンペーン (Campaign for a Northern Assembly)」が発足して以来、今日まで労働党議員を中心に一般住民を巻き込んだ精力的な取り組みが実践されてきた。この間、同地域では地方紙等を通じて真剣な議論が繰り返される一方、1998 年 10 月には同様の取り組みで大きく先行していたスコットランド¹⁷を手本として「ノース・イースト憲政会議 (North East Constitutional Convention)」を結成するなど、独自の公選議会の創設に向けた幅広い合意形成に着手している。この憲政会議は政党色のない、かつ政治的にも何らの義務を負わない組織であり、「同地域に公選の地域議会を誕生させる」という趣旨に賛同するすべての地域住民に門戸が開放されている。そして 1999 年 11 月には、同憲政会議としての一つの結論として、現実的で、ノース・イーストに相応しい公選議会のモデルを提示するとともに、イングランド全体に関わる論点を明確にし、いくつかの問題点をも指摘している。

図表 3-2-1. 「あなたは自分の地域が独自の公選議会を持つことに賛成ですか、反対ですか」

区分	賛成 (%)	反対 (%)	わからない (%)	賛成-反対
North East	51	29	20	22
North West	42	44	14	-2
Yorkshire and the Humber	42	42	16	0
East Midlands	40	35	24	5
West Midlands	46	37	17	9
East of England	43	42	15	1
London	60	21	19	39
South East	37	47	16	-10
South West	47	39	13	8
England	45	38	17	7

(備考) MORI Polls-Attitudes to Regional Government, <http://www.mori.com/polls/1999/ec990308.shtml>による。1999 年 3 月実施。

一方、この背景にはノース・イースト地域のおかれてきた特殊な事情がある。地図をみれば明らかなように、同地域はイングランドにおいてロンドンから最も遠く離れており、その境界をスコットランドと接している。したがって社会的、文化的な観点からいえば、同地域はイングランドより、むしろスコットランドに類似しており、また地域的な構造がウェールズにも近いことから、投資の誘致や財源の調達にあたって両地域をライバル視してきた。しかしながら、ノース・イースト地域の経済環境をみると、第 1 章第 3 節で触れたとおり、同地域の経済基盤がイングランドの 9 地域の中でも最も脆弱であることは広く知られており、また英国における公的支出についても本章第 1 節でみたように、バーネット・フォーミュラの効果によって同地域に比べてスコットランド及びウェールズの両地域がより優遇されている。さらに今日、行政機構の面でもスコットランド及びウェールズにはそれぞれ公選議会が設置されており、中央からの権限委譲により新たに獲得した恩恵を

¹⁷ 詳しくは、自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 ブレアの挑戦』日本評論社、第 3 章を参照されたい。

享受している。このような現実を目の当たりにして、もともと遠く離れたウェストミンスターからの支配や非民主的な独立公共機関によって統治されることに反発があり、英国で最も開発が進んでいるサウス・イーストと同じ規制や条件で物事が進められることに疑問を呈していた同地域の危機感は増幅されることとなり、そのことが近年の積極的な市民運動を下支えしてきたものと考えられる。

今日、同様の取り組みは図表 3-2-2 のとおり、ノース・イースト以外にもヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー、ウェスト・ミッドランド、サウス・ウェスト、さらにはノース・ウェストなどで展開されており、このうちサウス・ウェストの一部の地区では現在の構想を一層複雑にしかねない動き¹⁸も表面化している。他方、その主唱者をみると、ノース・ウェスト及びヨークシャー・アンド・ザ・ハンバーでは地方自治体、サウス・ウェストでは自由民主党、さらにはウェスト・ミッドランドでは労働組合と地域によって異なっている。そして、これらの背景としては地域ごとに固有の問題を抱えており、一括りで説明することは難しいものの、その根底には長年燻ってきたイングリッシュ・クエスチョンに対する大きな不満があるものと考えられる。

図表 3-2-2. イングランドにおける公選の地域議会設立を求める市民運動

発足年月	地 域	組 織 名	主 唱 者
92 年	North East	Campaign for a Northern Assembly	労働党
98 年 10 月	North East	North East Constitutional Convention	労働党
99 年 6 月	North West	North West Constitutional Convention	地方自治体
00 年 10 月	Yorkshire & the Humber	Constitutional Convention (Campaign for Yorkshire)	地方自治体
01 年 5 月	South West	South West Constitutional Convention	自由民主党
01 年 6 月	West Midlands	West Midlands Constitutional Convention	労働組合

(備考) John Osmond, *Alternative Routes to Power: The Potential Regionalism in England* (Institute of Welsh Affairs, July 2001), p10. <http://www.iwa.org.uk/publications/PDFs/DebateJ02.pdf> 及びイングランド地域のためのキャンペーン, <http://www.cfer.org.uk/> を基に作成。

第 3 節 公選の地域議会のモデル

前節で述べたとおり、ノース・イースト憲政会議では既に公選の「ノース・イースト議会 (North East Assembly)」のモデルを提示する報告書を公表している。その中で根幹に据えられているのは「活発な市民参画 (active citizenship)」と「開かれた意志決定 (open decision-making)」という理念であり、また議会が現存する非民主的な公的機関から多くの権限を引き継ぐことにより、地域住民に対して十分な説明責任を果たすという明確な目的である。

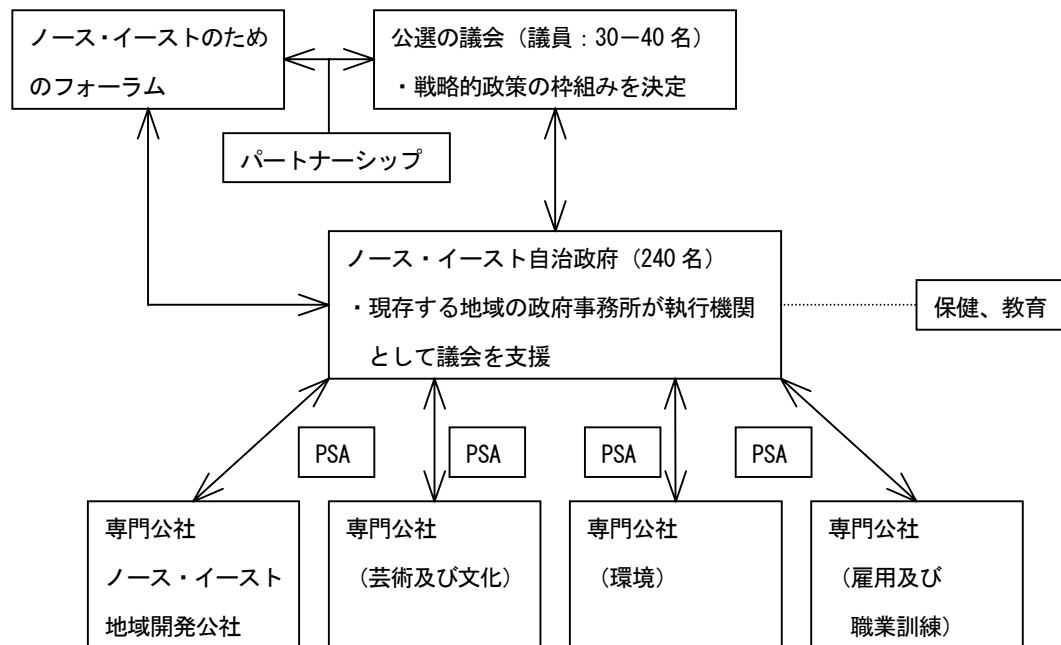
公選議会の具体像については、図表 3-3-1 に示すとおり、同議会は強力な委員会 (powerful committees) を設置するのに必要となる 30-40 名の議員を擁し、同時に政治的

¹⁸ コーンウォールでは独自のコーンウォール議会を持ちたいという動きがみられる (2001 年 1 月 12 付 ガーディアン: <http://society.guardian.co.uk/regionalgovernment/story/0,8150,423613,00.html>)。

な均衡を確保できるよう企図されている。一方、その権限については、計画、経済開発、交通及び社会資本、職業訓練、文化及び芸術の分野などを所管し、保健や教育についても何らかの影響を持つこととされている。議会はこれらの領域について戦略的な政策を決定し、このうちいくつかの領域では二次的な立法権をも有することとなる。また、その財源としては政府からの包括補助金及び何らかの自主財源が想定されており、当面は直接的な課税権をもたないこととされている。

この他、この構想では現行の地域の政府事務所がそのまま「ノース・イースト自治政府 (North East Executive)」となり、議会を支援する執行機関の役割を担うとともに、経済開発の分野における地域開発公社をはじめ、特定領域ごとに専門公社 (specialist agencies) が設置され、公共サービス協定 (public service agreements, PSAs) に基づき議会の政策を実践することとされている。加えて注目されるのは「ノース・イーストのためのフォーラム (Forum for the North East)」という市民の代表から構成される諮問機関に大きな期待がかけられていることである。議会は当該フォーラムや他機関とのパートナーシップを構築し、随時協議を行いながら、政策の立案作りを進めることとなる。また、本構想ではできるだけ現行の資源を活用するという立場から、新たな組織の設立や新規の職の任用を避けるとともに、各公社など現存する機関の再編も最小限に抑えることを目指している。

図表 3-3-1. ノース・イースト議会のモデル



（備考） ノース・イースト憲政会議ホームページ, <http://web.ukonline.co.uk/lakhwindersingh/>による。

次に「ヨークシャーのためのキャンペーン (Campaign for the Yorkshire)」が2001年9月に公表したホワイト・ペーパーを概観すると、まず、歴史的、文化的に確立された「ヨークシャー・ブランド」を疎かにしてはならないという立場が明らかにされており、同時に

地域レベルでは縦割り行政や類似機関の併存に起因する官僚的な手続き及び輻輳する業務によって、そのサービスが非効率になっているという認識から、その解決策として公選の地域政府の設立が提案されている。この場合、権能を伴わない組織に意味はなく、明確に定義された役割及び特定のまとまった権限を有し、さらには純粋に地域を代表し、また地域のニーズを反映する組織こそが住民及び地域に対する価値を高めることになるとの主張がなされている。

この提案の内容を簡単にまとめると、図表 3-3-2 のとおりとなる。まず、同議会の機能については執行機関としての機能と戦略機関としての機能を併せ持つこととされており、それぞれ政策領域によってその使い分けが行われる。さらに細かくいえば、議会は各公的機関が法令を遵守しているかどうかを監視し、また必要に応じて規則の枠組みを決定する「裁定者 (regulator)」としての役割、戦略を企画する「戦略の策定者 (architect of strategy)」としての役割、また直接的に資金を配分し、さらには中央政府の支出に対して働きかけをする「財源の供給者 (funding body)」としての役割を担うこととされている。

また、財源の規模はおよそ 20 億ポンドと見込まれており、その内訳は包括補助金及び後述する現行の単一振興予算 (Single Regeneration Budget, SRB)、欧州基金 (European Funds)、農村開発事業資金 (Rural Development Programme) などが検討されている。本構想では予算を地域レベルで精査し、地域住民のニーズ及び展望を優先的に反映させる権能こそが鍵となると考えられており、また財務面におけるすべての事務の調整においては「透明性」「公平性」が確保されなければならないとされている。そのため長年の懸案となっているバーネット・フォーミュラについても、地域のニーズを考慮する新たな配分方式、すなわち自由民主党がその設置を提唱する「国及び地域のための財務委員会 (Finance Commission for the Nations and Regions)」が発案する「歳入配分方式 (Revenue Distribution Formula)」¹⁹に取って代わられるべきであるとされている。

次に議会の構成を考えるにあたっては同キャンペーンでは「参画 (participation)」、「サブシディアリティ (subsidiarity)」²⁰及び「機会の均等 (equal opportunities)」を原則とすることで合意ができており、あらゆる部門やコミュニティの声を吸い上げるのに十分かつ効果的な意思決定を確保するという観点から、議員数は 30-50 名が現実的であるとされている。その際、若者、身体障害者、少数派民族、女性及び農村部の住民など、現在その意見がうまく代表されていないグループを取り込むよう努めることとされている。また選挙の方法については今のところ小選挙区制 (first-past-the-post) 及びグレーター・ロ

¹⁹ 2000 年 7 月 14 日付自由民主党プレスリリース (<http://www.charleskennedy.org.uk/pr140700.htm>) によって公表された。バーネット・フォーミュラが、どちらかといえば人口ベースの算定方式であるのに対し、この方式は地域ごとに健康、貧困、教育など主要な指標を考慮した実需ベースの算定方式であるとされている。詳しくは、自由民主党 “Reforming Governance in the UK”、Policy Paper 40、pp30-32 を参照されたい (http://www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Papers/REFORM.pdf)。

²⁰ 政策決定は、その形成過程や実行の有効性を維持できる範囲で、最も低いレベルで行われるべきだという考え方。『現代用語の基礎知識 2002』自由国民社、p531。ここでは、地域の問題は地域で解決されるべきだということ。

ンドン・オーソリティに類似したトップ・アップ制（top-up system）²¹を組み合わせたものなど、いくつか検討されており、その選択が議会の説明責任という観点からも重要な意味合いを持ってくるものと考えられている。さらに今日、地方自治体の問題を考える場合、執行機能と監視機能の分離が争点となっており、本件においてもそのような形態が好ましく、特に後者については、監視委員会には必要に応じて非公選の専門家を参画させることも一案であるとされている。また、その他の委員会の設置については、議会に委ねられるのが原則となるものの、利権登録委員会（Committee with a Register of Interests）²²や監査委員会（Audit Committee）など常任の委員会が設置されるべきであり、同時に地区ごとの、特定の分野に的を絞った小委員会等が設置されることも適当であろうとみなされている。他方、実務機関としては250-300名の事務局が設置され、現存する地域開発公社、地域会議及び政府の地域事務所からの移籍者も含まれることとなる。

図表 3-3-2. ヨークシャーの考え方

機能	下記領域について執行機関、あるいは戦略機関としての機能を使い分ける。裁定者（regulator）、戦略の策定者（architect of strategy）、財源の供給者（funding body）としての側面を持つ。
権限の領域	・ 持続的開発及び環境 ・ 経済開発 ・ 芸術、文化、スポーツ及び観光 ・ 技能訓練（16歳以上の教育を含む） ・ 交通、住宅及び空間計画 ・ 欧州構造基金 ・ 緊急時サービス ・ 地域保健戦略
主な財源	20億ポンド。包括補助金及び既存の財源（SRB、European Funds、Rural Development Programme等）。
議員数	30-50名。
委員会	利権登録委員会（Committee with a Register of Interests）及び監査委員会（Audit Committee）。また上記領域に係る地域ごとの小委員会等を伴う。
選挙の方法	小選挙区制（first-past-the-post）及びグレーター・ロンドン・オーソリティ型に類似したトップ・アップ制（top-up system）など、いくつかを検討中。
運営体制	250-300名（RDA、地域会議、政府の地域事務所等からの移籍者を含む）。

（備考）ヨークシャーのためのキャンペーンホームページ，<http://www.cfy.org.uk/index.htm>を基に作成。

今回、両地域が示した地域議会のモデルはそれぞれ一つの見識であり、各地域の事情を反映したものといえることができる。結果として、これらの議会はその形態や機能も異なっている。しかしながら、イングランドにおける公選の地域議会の議論の中では、もともとある地域の形態が他の地域においても適当であるとは言いきれないし、また統一された型をもつ必要もないと考えられており、政府の見解もこの点で一致している。ただし、その一方で政府側は「議会は地域に押しつけられるべきものではない。もし各地域が議会の設置を望んでいるのなら、その明確な証拠が示されなければならない」としており、今のところ各地域の取り組みを注視している状況にある。

第4節 イングランド全体の取り組み

²¹ 政党が示す選挙人名簿による投票制度（party list voting）。

²² 議員の意思決定に影響を及ぼす可能性のある利害関係者を登録し、公開するための委員会。

上述したように地域レベルで盛り上がりをもせる市民運動がある一方、その共通の問題点を明確にし、イングランドレベルで調整することにより、各地域の取り組みを一層効果的なものに高めようという動きも始まっている。そして目下、1999年3月に設立された「イングランド地域のためのキャンペーン（Campaign for the English Regions, CFER）」が唯一の支援組織として、このような活動を先導している。同キャンペーンも地域レベルのそれと同様、政党色を帯びない組織であり、具体的には次のような事柄に取り組みながら、各地域が公選の地域議会の創設に向けた手続きに着手できるよう、政府に対して明確な工程表を作成することを求めている。

- (1) イングランドレベルの政治的ネットワーク及びメディア網を構築し、公選の地域議会の設置のための広報活動を行うこと。
- (2) 全政党に働きかけ、この運動を各党の政策に反映させること。
- (3) 地域レベルの取り組みを、イングランド全体の動きと密接に連携させるよう支援すること。
- (4) 各地域の運動に対して中央の資源を分配し、イングランドレベルのイベントの実施、地域の取り組みに対する情報交換、先進的な事例の共有を支援すること。
- (5) 現在、同様の活動がみられない地域で、新たな取り組みを奨励し、支援すること。

さらに、CFERにおいても近々公表されることが期待されている政府のホワイト・ペーパーの発表に先立ち、2002年1月16日には独自案を公表し、ニック・レインスフォード地方自治及び地域担当閣外大臣に提出している。

ここで、その内容について概観してみると、まず、「CFERは民主的な（democratic）、説明責任のある（accountable）、透明な（transparent）、包括的な（inclusive）、参加型の（participatory）、効果的な（effective）、効率的な（efficient）、合理的な（rational）、地域ごとに幅広い合意を得た（agreed by a broad based consensus within each region）地域統治の形の早急な実現を求める」と表明されており、この目的を実現させるために、次のような5つの手法が提案されている。

- (1) 多速度的な手法（multi-speed approach）
この取り組みに意欲をみせる地域に対し、まだ準備のできていない他の地域に先駆けて計画の推進を認める手法。
- (2) 柔軟な手法（flexible approach）
全体としての枠組みは示されるものの、地域ごとに異なるアイデンティティを新しい地域政府に反映できるよう、その構造や権限について地域的な多様性を認める手法。
- (3) 参画型の手法（participative approach）
地域の利害関係人に対し、自らの地域のための提案を詳述する過程に関与することを求める手法。

(4) 発展的な手法 (evolutionary approach)

優先権を与えられた「ジョインド・アップ・ガバメント (joined up government)」²³を求める野心を備えた手法。

(5) 包括的な手法 (inclusive approach)

新たな地域政府が包括的で、参画型の民主主義の手本となることを強く求める手法。

また、地域議会への権限委譲という点については、「公選の地域議会の創設は中央政府の改革であり、地方自治体からその権限と予算が取り上げられることはない」「イングランドの統治にサブシディアリティの原則が導入され、権限が住民の生活により近いところに降ろさなければならない」という理念が示されている。そして、その法整備にあたっては、二次的な立法権が付与されたにもかかわらず、ウェストミンスターとの権限の線引きが曖昧となってしまったウェールズの形式ではなく、その点が明確にされているロンドンの形式を模範とすることが提案されており、その際、関連分野における二次的、あるいは必要によっては一次的な立法機能も有することもあり得るとされている。同時に次に示すような事務を担当する実務公社 (functional agencies) の創設も盛り込まれており、各実務公社はそれぞれ地域の政府事務所や独立公共機関から現行の権限を引き継ぐこととなる。

- (1) 経済開発 (地域経済戦略、域内投資、欧州構造基金を含む)
- (2) 農村対策及び環境 (持続的な開発戦略及び農村開発を含む)
- (3) 成人教育及び職業訓練 (成人教育組織及び学習・職業訓練評議会を含む)
- (4) 交通
- (5) 計画及び住宅 (地域計画指針、空間開発計画及び住宅戦略を含む)
- (6) 文化 (芸術、観光及びスポーツを含む)
- (7) 公衆衛生及び治安

地域議会は実務公社からの報告を受けるとともに、その活動について調査及び監視を行い、また指針を出す。さらには職員の任用も担当することとなる。

次に同議会の財政面をみると、議会は早期の段階においては当面、課税権をもたない一方、自らの裁量で自由に配分ができる包括補助金を受け取るべきこととされている。その規模については議会に移管された事業量によって計算され、また、各議会、担当国務大臣及び財務省間で協議される。その際、バーネット・フォーミュラの影響で生じている現行の不均衡は修正されなければならないとされている。

さらに同議会と地方自治体及びその他の公共機関との関係についてみると、まず、地方自治体は市民フォーラム (Civic forums) への全面的な参画が期待されており、また、正式に協議を行う手段として、当事者間のパートナーシップ評議会 (Partnership Councils)

²³ ブレア政権が好んで用いる用語で、政策づくりや情報共有について関係するすべての機関の連携・協力がうまく達成された政府のこと。

の設置も考えられている。一方、その他の公共機関の再編についてはすべて議会が裁量を持つこととされており、同議会は効率、効果、説明責任を考慮に入れながらそれらの見直しを行うこととなる。

議会選挙については地理的、文化的、政治的にみて、地域を幅広く代表するという観点から、比例代表制を基本とすることとされている。この場合、議会に性別、少数民族、宗教、年齢などあらゆる多様性が反映されることが特に重要となる。

議会はまた、首相（First Minister）及び執行部（Executive）を選出し、首相が当該執行部を主宰することとなる。さらに議会は各種委員会を指揮する大臣を選出することとなるが、委員会の数や規模については議会が決定し、各委員会では政策の展開、公的機関の活動の監視を行い、中央省庁や国会の動向を見極めながら、議会の規則制定について責任を持つこととなる。また監査委員会については野党が委員長を務めることとなり、この場合、政党間の均衡が考慮され、また執行部の議員は選任されないこととなる。議会は透明性と説明責任を確保するため、首相及び各大臣のクエスチョン・タイムを設定し、また執行部のメンバーも定期的に関連する各種委員会や市民フォーラムに出席しなければならない。

第4章 地域開発公社の全体像

第1節 地域開発公社の設立

1998年11月19日、「地域開発公社法（Regional Development Agencies Act）1998（以下『RDA法』という）」が女王裁可²⁴となり、イングランドにおける地域開発公社の設置に対し法的根拠が与えられた。RDA法では、まずイングランドを同法別表1に掲げる9つの地域に分割し、各地域にそれぞれ地域開発公社を設置すると規定している²⁵。イングランドの地域割りについては、第1章第1節において、地域の政府事務所が置かれている地域（図表1-1-1）に言及したが、RDA法でいう9つの地域もこれと一致するものとなっている。

地域開発公社の発足については、1999年4月1日にロンドンを除く8地域で先行しており、その後ロンドンでも、2000年7月3日のグレーター・ロンドン・オーソリティの創設と同時にロンドン開発公社（London Development Agency, LDA）²⁶が設置された。

第2節 地域開発公社の地位

地域開発公社の地位（Status）についてはRDA法で次のように規定されている²⁷。

地域開発公社は国権（the Crown）の奉仕者（servant）若しくは代理人（agent）、又は国権の、いかなる地位、特典若しくは特権を享受するものであつてはならない。又、その財産は国権の又は国権のために所有される財産であつてはならない。

この条文からわかるように、地域開発公社の地位は法的に国から独立した機関となっている。しかしながらその実体は、前掲の白書の中で「政府支援の公的機関（Government-sponsored public bodies）」「省でない公的機関（Non Departmental Public Bodies）」と表現されているとおり、英国で多く見られる独立公共機関に区分され、権限のうえでも国務大臣²⁸の監督下に置かれている。

²⁴ 『英国を知る辞典』（研究社出版）によれば、国（女）王裁可（Royal Assent）とは国会制定法（Act of Parliament）に対し国（女）王が公式に署名すること。その後、法律となる。

²⁵ RDA法1条（1）。

²⁶ 地域開発公社の名称はRDA法1条（2）において、各地域の名称に“Development Agency”を付加することとされている。

²⁷ RDA法3条。

²⁸ 1999年の地域開発公社の設立時、すなわち第1期ブレア政権下においては、環境・運輸・地域大臣（Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions）の所管であったが、第2期ブレア政権では貿易・産業大臣（Secretary of State for Trade and Industry）が担当することとなった。

第3節 地域開発公社の組織

地域開発公社には意思決定機関として理事会が設置されており、その構成及び任命等についてはRDA法に規定がある²⁹。それによると、理事は「8名を下らない、また15名を超えない」となっており、すべて国務大臣（ロンドン開発公社については「国務大臣」を「ロンドン市長」と読み替える³⁰。以下同じ）から任命されることとなっている。理事の任命にあたって国務大臣は、各候補者が地域開発公社の運営に相応しい経験・能力等を有しているかどうかを考慮し、また、各方面の利害を代表する人々と協議しなければならない³¹（ロンドン開発公社についてはこの他にロンドン議会との協議も必要となる³²）。さらに国務大臣は、理事の中から一人を理事長に任命する義務を負うとともに、必要に応じて理事長以外のメンバーから副理事長を任命することができる³³。

政府はもともと地域開発公社が地域の経済開発を先導する立場にあることから、理事会は産業界主導で運営されることを期待している。一方、意思決定の過程では地域の幅広い利害が反映されることが望ましいとされており、管内の地方自治体をはじめ、産業界、労働組合、教育界、農村部、ボランティア部門など適当と思われる多くの部門からの代表で構成される必要があるとも述べている。また、理事会のメンバーは、自らをある特定の団体や機関の代表であると考えてるのではなく、地域全体の利益を優先させるよう求められている。

因みに各地域開発公社の理事会の現行の構成をみると、理事長の経歴等については図表4-3-1のとおり、実業家、産業界における役員経験者及び開発等の分野で専門知識を有する者という顔ぶれとなっており、全体の理事数も13-15名とほぼ上限に達している。また理事会のメンバーが地域開発公社の業務にどのくらい従事しているかを、ノース・イースト地域開発公社の例でみると、理事長が週に2日、副理事長が週に1日、他の理事が月に2日という契約となっている。

一方、地域開発公社の職員についてはRDA法別表2で言及されている。職員の責任者である事務局長（Chief Executive）は、国務大臣の同意を得たうえで地域開発公社が任命することとなっており³⁴、当該事務局長の指揮・監督のもと一般の職員が実務を執る体制となっている。一般職員の採用にあたっては、公的部門と民間部門からの人材の融合が図られており、具体的には産業界、地方自治体、その他の利害関係機関、中央政府及びその出先からの派遣者及び新規採用者などで構成されている。また地域開発公社の設立時には後

²⁹ RDA法2条（1）。

³⁰ ロンドン開発公社については、「グレーター・ロンドン・オーソリティ法（Greater London Authority Act）1999（以下『GLA法』という）」により、RDA法中の「国務大臣」を「ロンドン市長」と読み替える箇所が多くなっているが、以下、個々の条文の修正については特に言及しないこととする。

³¹ ロンドンについては農村部を除外する。GLA法304条。

³² GLA法304条。

³³ RDA法2条（4）。

³⁴ 初代の事務局長についてのみ、国務大臣が理事長と協議したあと任命する。

述のとおり他機関からの業務移管に伴う関係職員の移籍が行われており、特に国の出先機関やイングリッシュ・パートナーシップ (English Partnerships)³⁵及び田園開発委員会 (Rural Development Commission)³⁶等から移った人々の見識と経験には大きな期待がかけられている。

図表 4－3－1. 地域開発公社の構成

地域開発公社名	理事長の経歴・専門分野等	理事 (名)	職員 (名)
One North East	開発・学識経験者	13	232
North West Development Agency	産業界 (銀行)・(再) 開発、上院議員	15	198
Yorkshire Forward	産業界 (電力)	15	171
East Midlands Development Agency	実業家 (パブ経営)	14	115
Advantage West Midlands	産業界 (製造)	14	139
East of England Development Agency	コンサルタント・学識経験者	14	77
London Development Agency	開発・住宅	15	N/A
South East England Development Agency	実業家 (製造)	15	98
South West of England Development Agency	産業界 (メディア・広告)、会計	14	162

(備考) 各地域開発公社ホームページ及び DETR Annual Report 2001, p174:

<http://www.dtlr.gov.uk/annual01/pdf/chapt11.pdf>を基に作成。

第 4 節 地域開発公社の目的及び権限

地域開発公社設立の目的は、イングランドの各地域における経済開発、地域全般にわたる社会的、物的再生を実現することであり、具体的に同公社は次のような目標に向けて注力しなければならないとされている³⁷。その際、地域開発公社は管内の都市部に関わりを持つと同様、農村部についても配慮するよう求められている³⁸。

- (1) 管内の経済開発及び再生を促進すること。
- (2) 管内の事業効率・競争力を高めること及び投資を促進すること。
- (3) 管内の雇用を促進すること。
- (4) 管内の雇用に結びつく技能の開拓及びその応用を促進すること。

³⁵ “Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993” に基づき 1993 年 11 月 10 に設置された独立公共機関 (同法では “Urban Regeneration Agency” と呼ばれている)。同機関は土地 (空き地、都市部の有効利用されていない土地、土壌汚染の進んだ土地、荒廃した土地等) の再生、土地・建物の開発又は再開発及び商工業の支援等を通じて、イングランドの地域再生を促進することを主な目的とする。また、国家の地域再生に係る施策や地域開発公社の活動の効果を高めるよう、国内及び地域間の調整を行う。

³⁶ 同委員会はイングランドの農村部 (rural areas) の住民の生活・労働水準を向上させるため、その経済的・社会的な問題について政府に助言を行っていた。同委員会の起源は 1909 年まで遡ることができるが、その権限については “Miscellaneous Financial provisions Act 1983” によって再定義された。その後、1999 年 4 月 1 日には、同委員会と田園地域委員会 (Countryside Commission) との合併により田園地域公社 (Countryside Agency) が設立されている。

³⁷ RDA 法 4 条 (1)。

³⁸ RDA 法 4 条 (2)。

(5) 英国における持続的発展に資すること。

また、このような目標を実現させるため、各地域開発公社は国務大臣の同意を得たうえで次のような権限を行使することができる³⁹。

(1) 財政的支援を行うこと。

(2) 正当に得られる、最大の対価に満たない条件で土地を処分すること。

(3) 法人を設立し又は法人の株主となること。

この他、地域開発公社はその目的を達成するため、必要に応じて既存住宅を取得し、当該住宅を一時的に利用する場合に限って、住宅供給を行うことができる⁴⁰。

さらに別の観点からみると、地域開発公社の役割については、白書で「現在、いくつかの国及び地域の機関が行っている事務を引き継ぎ、また、一層強力な地域的一体感、国家戦略の効率的執行を促進するための新たな役割を担う」と述べられているとおり、実際に複数の機関から多くの事業を引き継いでいる。つまり地域開発公社の設立は地域の経済開発及び地域再生を総合的に支援するという観点から、これまで複数の機関で縦割りに執行されていた権限と予算を1か所に集中させ、加えて新たな責任を担わせることにより、一層強力な支援体制を構築しようというものであり、その際、特筆されるべきことは地域開発公社が「地域的一体感の醸成」「都市部に限定しない、域内全体の経済発展」を目指すという新たな視点が採り入れられていることである。

第5節 地域開発公社の予算

1 地域開発公社の予算

地域開発公社別の歳出予算については図表 4-5-1 のとおりである。その規模について会計年度の中途にロンドン開発公社が発足し、9つの地域開発公社が出揃った2000年度以降でみると、まず2000年度決算（暫定値）は約10億ポンドとなっており、また2001年予算（計画値）ではその数字がおおよそ13億5千万ポンドまで伸びている。さらに政府は2003年度までにこの数字を17億ポンドまで増額する目標を掲げている。このように地域開発公社の予算は年々大きな伸びをみせているが、このことは同公社に対する政府の期待の大きさを反映したものといえる。

他方、地域開発公社が所管する地域再生関連予算は図表 4-5-2 のとおりとなっている。この図表から、地域開発公社の予算の中では単一振興予算（Single Regeneration Budget, SRB）がその大部分を占めていることがわかる。地域開発公社には第3節で述べたとおり、その設立時に他機関から多くの地域再生関連事業が移管されており、このSRBも地域の政

³⁹ RDA 法5条（1）、（2）。

⁴⁰ RDA 法5条（3）。地域開発公社が住宅を新築することは認められていない。

府事務所から移管されたものである。同様にイングリッシュ・パートナーシップからは土地及び不動産予算（Land and property budgets）を、また田園開発委員会からは田園開発事業（Rural Development Programme）を引き継いでいる。さらに地域開発公社は、教育・雇用省（当時）⁴¹が、住民が基礎的なものから高度なものまで、めいめいの職場に適した技能を開拓できるよう、また、すべての住民が技能を向上させる機会を確保できるよう設置している技能開拓基金（Skills development fund）や、産業・貿易省が地域開発公社のために新たに設置した地域における事業の優先事項を特定し、地域の競争力を高めるための競争力開発基金（Competitiveness development fund）など複数の予算の管理も行っている。

図表 4－5－1．地域開発公社別歳出予算

区分	1999-00(確定値)	2000-01(暫定値)	2001-02(計画値)
One North East	92,280	107,478	149,615
North West Development Agency	141,337	148,629	257,467
Yorkshire Forward	121,298	150,976	211,583
East Midlands Development Agency	66,660	58,538	81,571
Advantage West Midlands	103,773	113,086	149,294
East of England Development Agency	29,734	37,316	56,762
London Development Agency	N/A	260,154	278,172
South East England Development Agency	63,718	71,685	94,721
South West of England Development Agency	42,916	55,933	66,591
Total	661,716	1,003,795	1,345,776

（備考）DETR Annual Report 2001, p174: <http://www.dtlr.gov.uk/annual01/pdf/chapt11.pdf>による。単位は千ポンド。

図表 4－5－2．地域開発公社が管理する地域再生関連予算（全体分）

区分	1998-99(確定)	1999-00(暫定値)	2000-01(計画値)	2001-02(計画値)
Land and property budgets	0	57,700	6,900	135,700
Rural development programme	－	19,100	22,100	19,100
Single regeneration budget(SRB)	0	497,700	575,500	650,000
Administration costs	12,200	56,500	62,000	53,200
Skills development fund(DfEE)※	0	28,500	37,100	37,100
Competitiveness development fund(DTI)※	0	2,000	3,500	3,500
Inward investment(DTI)※	0	10,100	9,900	9,900
Contributions from DTI and DfEE※		-40,600	-50,500	-50,500
Other receipts	－	-38,000	-38,000	-38,000
Total	12,200	593,000	628,500	820,000
London Development Agency	－	－	241,800	228,500

（備考）DETR Annual Report 2000, pp152-153: <http://www.dtlr.gov.uk/annual00/pdf/chapter9.pdf>による。単位は千ポンド。表中のDfEE、DTIはそれぞれ教育・雇用省（Department for Education and Employment）、産業・貿易省（Department of Trade and Industry）を表す。表中の※については、ロンドン開発公社について、DETR以外の省からの支援及びその関連する拠出による事業に係る支出は本表には現れていないことを示す。それらについては各省の報告書を参照されたい。また、表中のマイナス（－）は、歳入分が控除されたものと思われる。

⁴¹ 現在は教育・技能省（Department for Education and Skills）となっている。

2 単一振興予算から単一予算へ

地域開発公社の予算においては、先述したように SRB が大きな位置づけを占めており、今日、各地域の地域戦略を实践するうえで最も重要な手段となっている。この予算はもともと、1994 年に当時の保守党政権が環境、内務、教育、貿易・産業、さらには雇用と、それまで 5 つの省庁毎に計上されていた地域再生関連予算の簡素化とその執行の効率化を図るため、20 の補助金を一括して新たな補助金制度を創設したもので、イングランドの各地域における域内格差や少数派民族のコミュニティの不利な境遇など住民間格差を取り除くことにより、地域住民の生活水準を向上させることを目指すものである。SRB は 1995 年度に第 1 ラウンドの取り組みが始まった。

SRB で注目されるのは、それ自体は既存のもの、あるいは新しく構築されるものであっても構わないが、事業主体として地元の産業界、ボランティア部門、コミュニティ等から成る官民のパートナーシップの形成が義務化されており、幅広い地元組織の参画が前提とされていることである。また、SRB の事務管理にあたっては、その責任者(accountable body)として、当該パートナーシップの中から地域開発公社との契約の相手方となる代表者が選出されることになっており、その際、このような事務に対するノウハウを有し、当該事務処理に長けた地方自治体に大きな期待がかけられている。つまり SRB では地域の問題を、そこに住み、そこで働く人々が自らの叡智、資源、経験等を結集しながら克服していくことが求められており、その際当然ながら、地域の地方自治体にも中心的な役割が期待されているのである。そして具体的には地域単位でコミュニティ全体の活性化に取り組んだり、あるいは「治安の改善」や「麻薬対策」といった個別のテーマに取り組んだり、地域の実情に応じて、さまざまな形態が認められている。ただし、その申請にあたっては次のような点を考慮するよう求められている。

- (1) 地域住民の雇用の見通し、教育・技能が改善されること。
- (2) 社会的な差別に対処し、社会的弱者の機会平等を確保すること。
- (3) 持続的な地域再生を促進し、環境を保護し、また住宅を含む社会資本を整備すること。
- (4) 地元の経済組織や企業の成長を支援・促進すること。
- (5) 犯罪及び薬物乱用を減少させ、コミュニティの治安を改善させること。

SRB 関連の再生事業の規模は金額的には 100 万ポンド未満のものから 1 億ポンドを超えるものまでさまざまであり、他方その期間も単年から最長 7 年までとなっている。SRB では第 1 ラウンドから第 6 ラウンドまでを通じて 900 件を超える事業計画が承認されており、総計約 57 億ポンドの予算が配分されることとなっている。また、そのことにより 90 億ポンドの民間投資が誘発され、欧州構造基金(European Structural Fund, ESF)を引き出す誘引ともなっている。このように、SRB には地域に対し直接的な効果をもたらすだけでな

く、地域における他の事業を刺激し、最大限の波及効果を引き出すことも期待されている。

しかしながら、その申請は第6ラウンド（2000年度分）までで募集が打ち切れ、それ以降の新たな事業承認は行われていない。これは政府が2002年度から、現在、地域開発公社が所管している事業費をさらに統合して同公社の裁量の自由度を一層高める制度、すなわち単一予算（Single Budget, SB）の導入を計画しているためである。このSBの導入により、地域開発公社は大蔵大臣が示す必要最小限の規則には縛られるものの、過度な制約が排除されことから、地域の優先事項に応じた予算配分が可能となるなど、経済開発、地域再生における一層の効率化が期待されている。ただし、SRBの承認事業は上述のとおり最長で7年間継続されるため、今後、その事業費はSBで賄われることとなる。また2001年度はSRBからSBへの移行期という位置づけとなっており、2001年度でSRBに余裕がある場合、地域開発公社は自らの地域戦略の実践を後押しするような新たな事業計画の推進につぎ込むことができることとなっている。

なお、参考までに第6ラウンドの状況を示すと、SRBとして承認された事業は189件であり、地域開発公社別の内訳は図表4-5-3のとおりとなっている。また、ロンドン開発公社が承認したもののうち、SRBの多岐にわたる取り組みの中から代表的な事例5件を抜粋したものが図表4-5-4である。

図表4-5-3. 地域開発公社別SRB第6ラウンドにおける承認件数及び承認額等

地域開発公社名	件数(件)	承認額(£)	2000年度配当分(£)
One North East	19	127,659,000	6,820,000
North West Development Agency	20	231,555,000	5,325,000
Yorkshire Forward	19	230,000,000	11,186,000
East Midlands Development Agency	19	55,142,000	2,222,000
Advantage West Midlands	11	134,341,000	4,457,000
East of England Development Agency	16	32,684,000	990,000
London Development Agency	46	300,000,000	17,826,000
South East England Development Agency	21	70,000,000	2,425,000
South West of England Development Agency	18	31,683,000	1,050,000
Total	189	1,213,064,000	52,301,000

(備考) DETR ホームページ : <http://www.regeneration.dtlr.gov.uk/srb/index.htm>による。

図表 4-5-4. SRB 第 6 ラウンドの承認事業の具体例（ロンドン開発公社分より抜粋）

事業名 地域	事業費(£)			事業内容	具体的目標
	SRB初年度	SRB全体	事業全体		
FROM DISADVANTAGE TO OPPORTUNITY	0	5,500,000	22,430,000	北西クロイドンの最も貧困な5つの区で、黒人、少数民族、難民、亡命者等を対象に、彼らの教育、職業訓練、雇用の妨げとなっている障壁を克服できるよう個人の能力を高め、地域経済を強化し、また、必要なサービスを支援することによりコミュニティの質を高める。	地元の意思決定へのコミュニティの参画促進。犯罪、薬物等乱用、失業の減少。就業の容易化。地場産業の育成、職能訓練の実施及び技能の獲得。
CROYDON					
ACCESS TO TRAINING FOR VISUALLY IMPAIRED	125,000	473,000	945,000	ロンドン全域の関係機関が協働しながら、また、ICT(インフォメーション・コミュニケーション・テクノロジー)トレーニングを通じて、視覚障害者の雇用機会の拡大を図る。視覚障害者に対し、現状の打破を奨励し、彼らの平等な発言権と平等な選択権を確保する。	3年間で視覚障害者50人の雇用を確保。50人の雇用の維持。最低500人が基礎レベルのICTトレーニングを受講し、400人が他の認証資格を取得する。
ロンドン全域					
HEALTH BENEFITS REGENERATION	30,000	9,000,000	27,300,000	地元住民の健康増進及び福祉向上のための計画を策定し、地域で特徴的にみられる健康を蝕む原因に対処しながら、健康上の不均衡を長期的に減少させる。	衰退した界隈における住民の健康増進及び福祉向上。バラ全体での健康上の不均衡及び社会的差別の減少。
GREENWICH					
CENTRE OF EXPERTISE FOR MANUFACTURING	200,000	6,300,000	14,054,000	テムズ・ゲートウェイ及びリー・バレー地区における製造部門の衰退をターゲットにした3事業のうちの1つ。現在、支援が施されていないところでは支援策を展開し、また、現行の中小企業向け支援策を活用することにより、中小の製造業者の競争力を高める。	企業売上を少なくとも10%増加させる。製造業の雇用を少なくとも5%増加させる。優先地区において4,000万ポンドの製造部門への投資を行う。技能不足を減少させる。
THAMES GATEWAY AND LEE VALLEY					
OPPORTUNITY INTO REALITY	110,000	19,005,000	114,123,000	ウォータールー及びウェストミンスター・ブリッジ間の要地の開発に努める。結果として、ロンドンの中心部に、ウォータールー及びサウス・バンク広域圏の住民、そこで働く人々、また、そこを訪れる人々に利益をもたらすような世界レベルの空間が創出される。	新規雇用の創出(5000人)。ロンドンに世界的な芸術空間を創出。シエル・センター周辺における多目的レジャー施設の開発。地域間連結の改善。上質な公的空間の確保、長期的な管理協定の構築及び地域再生計画への地元組織の参画。
A NEW WATERLOO					

(備考) 運輸・地方自治・地域省ホームページ: <http://www.regeneration.dtlr.gov.uk/srb/srb6london/index.htm> による。

第5章 地域開発公社の説明責任及び地域等との関わり

第1節 地域開発公社の地域戦略

1 地域戦略の策定

地域開発公社は、自らの目的にかなった地域戦略（regional strategy）を策定するとともに、当該戦略に則って活動し、継続的にその見直しを行わなければならない⁴²。この地域戦略は地域の取り組みについて長期的な展望を示すもので、経済的な目標が掲げられるだけでなく、社会的な視点や環境の要素も盛り込まなければならない。

国務大臣は当該地域戦略に盛り込まれた事柄が適当であるか、その策定にあたって地域の問題が正確に、かつ漏れなく把握されているか、さらにその戦略が適宜更新されているかについて指針や指示を出すことができる。他方、国務大臣はロンドン市長に対し、ロンドン開発公社の戦略に盛り込まれるべき事柄や案件について指針を与えるとともに、その戦略が国家政策と矛盾する場合や、ロンドン以外の地域に対し悪影響を及ぼすと認められる場合は、当該個所の修正を求めることができる。

各地域開発公社は既に独自の地域戦略を策定し、1999年10月にプレスコット副首相あてに提出している。この初版の策定にあたっては、地域の政府事務所が地域における多くのパートナーと準備してきた地域競争力戦略（regional competitiveness strategies）をたたき台とするなど、それまでの地域の蓄積が無駄とならないよう努められた。現在、各地域においては、この戦略に沿った形で特色のある取り組みが展開されている。

2 ノース・ウェスト地域開発公社の地域戦略

ノース・ウェスト地域開発公社は、イングランドの北西部に位置するグレーター・マンチェスター、マージーサイド、ランカシャー、チェシャー及びカンブリアを管轄し、その本拠をウォーリントンに置いている。同地域の中心となるマンチェスターは、古くから綿工業でその名を知られており、また、もう一つの中心であるリバプールも貿易都市、造船業の街として栄えていたものの、今日このような旧来型の産業は衰退し、同地域の一人あたりのGDPは英国及びイングランドの平均を下回っている。しかしながら一方では、現在でも同地域にはイングランドの優良企業100社の4分の3が拠点を構えているばかりか、ヨーロッパの中で最も大学が集中しており、それらの大学を目当てに流入してくる資金は年間12億ポンドを超えるなど、依然として産業面での潜在力が蓄積されている。

ところで先述のとおり、各地域開発公社はRDA法により、自らの行動指針となる地域戦略の策定を義務づけられており、ここノース・ウェスト地域開発公社でも今後20年を展望

⁴² RDA法7条（1）。

する地域戦略を1999年10月にプレスコット副首相に提出し、2000年1月には一般に公表している。同会社の理事長であるトーマス卿はこの地域戦略の策定について、初年度の年次（会計）報告書の中で、「1999年2月に協議を開始して以来、この戦略が地域に根ざしたものとなるよう心掛けた結果、今後この戦略の実践者となるパートナー及び利害関係人の、過去に例をみないほど大規模な参画を得た」と感謝の意を表している。

この地域戦略の中では次のとおり、まず鍵となる4つのテーマが掲げられ、それぞれ3つの目標が設定されており、さらにそれらの実現のために8つの指針が示されている。

（1）4つのテーマ

①事業及び着想（アイデア）への投資

- ・世界的な有名企業を集積し、優れた労働力及び成長の潜在力を提供すること。
- ・既存企業の事業の優位性を追求すること。
- ・新事業の開拓を加速させること。

②住民及びコミュニティへの投資

- ・住民全体の職能を開拓すること。
- ・都市再生を実践すること。
- ・社会的な疎外に取り組み、コミュニティと住民を成長と再生の中心に据えること。

③社会資本への投資

- ・明確で実体の伴う計画を実施すること。
- ・戦略的な輸送システム（貨物輸送及び旅客サービス）を強化すること。
- ・地域の文化及びスポーツ施設を支援すること。

④イメージ及び環境への投資

- ・前向きなイメージを投影させること。
- ・既存の環境資産への投資により観光資源とすること。
- ・デザインの質を高めるとともに、エネルギーの確保を促進すること。

（2）8つの指針

①競争力

地域産業と競争の相手方との競争力の格差を埋めること。

②持続可能なコミュニティと社会参加

住民をこの戦略の中心に位置づけ、権利を付与すること。社会的に疎外されている人々を本流に回帰させること。

③環境に関する目的

実質的な環境投資及び天然資源の厳格な管理に寄与すること。

④機会と需要

機会の創出と地域ごとの需要とを効果的に結びつけること。

⑤情報及び通信技術

地域の住民と企業は将来にわたって利益を確保できるよう挑戦を回避しないこと。

⑥生涯学習文化の創出

すべての住民が変化し続ける雇用のニーズに柔軟に対応できること。すべての住民が学ぶことを奨励されること。

⑦権限移譲及び協働

最も影響を受ける人々を参画させ、最も効果的に実践できるよう、協働すること。

⑧資源の有効活用

統合と一貫性を重視することによりベスト・バリューを確保し、資金間の無駄で、不必要な障壁を取り除くこと。

3 コーポレート・プランとビジネス・プラン

上述したように地域開発公社では、地域戦略という 10 年から 20 年を展望する長期プランを策定しており、その地域戦略に沿った形で今後 3 年間の取り組みを示すコーポレート・プラン (Corporate Plan) が策定され、政府に提出されている。このコーポレート・プランでは地域の優先的取り組み、予算配分や工程表などが示されており、政府の了承が得られた時点で、単年度ごとの目標や出来高を記したビジネス・プラン (Business Plan) が策定される。

第2節 地域開発公社の説明責任

地域開発公社は国務大臣からの要請に応じて説明責任を負う。地域開発公社は会計年度が閉鎖した場合、速やかに国務大臣の指定する様式により活動報告書を作成し、その写しを当該大臣あて提出しなければならない⁴³。当該報告書はその後、国会の両院に開示され、同時に一般公開されることとなっている（ロンドン開発公社についてはロンドン議会に送付される⁴⁴）。

また同様に、地域開発公社は自らの地域及びコミュニティに対し、説明責任を負う⁴⁵。この場合、後述する地域会議に対するものと、住民全体に対するものの2つに区分される。具体的には、前者では①国務大臣より指示のあった情報を地域会議に開示すること②当該情報に対する質疑に回答すること③自らの活動の一部についてその執行状況を説明するための手段を講じること——が要求されている。一方後者については、地域開発公社は年次報告書を公表後一定期間のうちに公聴会を開催しなければならない。国務大臣は、この公聴会についても同公社に対して指針や指示を出すことができる。

⁴³ RDA 法 17 条。

⁴⁴ GLA 法別表 25 の 11。

⁴⁵ RDA 法 18 条。

第3節 地域との協議

1 地域会議の指定とその役割

地域開発公社は地域のニーズに敏感でなければならない。そして、この点については第4章第3節で述べたとおり、地域開発公社には理事会が設置され、意思決定にあたって多面的な視点を取り込まれるよう工夫が施されている。しかしながら、この理事会の活動のみで、地域住民のさまざまな要望を汲み上げることが容易でないことは想像に難くない。このような判断から、RDA 法では国務大臣が地域開発公社の管轄内において地域住民の声を代弁する機関として適当と認められる組織を、地域会議に指定することができる」と規定されており⁴⁶、既に 1999 年にはロンドンを除く 8 地域において図表 5-3-1 に示すとおり、地域会議が発足している。

図表 5-3-1. 各地域の地域会議

地域名	地域開発公社名	地域会議名	指定日
North East	One North East	North East Regional Assembly	6月23日
North West	North West Development Agency	North West Regional Assembly	5月19日
Yorkshire and the Humber	Yorkshire Forward	Regional Chamber for Yorkshire and Humberside	7月27日
East Midlands	East Midlands Development Agency	East Midlands Regional Assembly	5月19日
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Regional Chamber	5月19日
East of England	East of England Development Agency	East of England Regional Assembly	7月21日
London	London Development Agency		
South East	South East England Development Agency	South East England Regional Assembly	7月21日
South West	South West of England Development Agency	South West Regional Chamber	7月21日

(備考) 運輸・環境・地域省, *PRESS Release 27/07/99-736*,

<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/rda/pn/990736.htm>による。

政府は、地域会議の性質について、あくまでもボランティア団体であり、各地域の異なる実情にあったものでなければならないとしている。他方、この地域会議でも理事会同様、多面的な議論が展開されることが期待されており、その構成についてはすべての地域住民が参画できるよう、前掲の白書の中で次のような4つの原則⁴⁷が示されている。

- (1) 地方自治体からの代表について、地域、地区及び政治的にみたバランス、また自治体の類型等のバランスが考慮されること。
- (2) 地域開発公社の活動と関わりを持っている地方自治体以外の利益代表を参画させること。
- (3) 地域会議内では、地方自治体の要素が大勢となることを前提としたうえで、全体と

⁴⁶ RDA 法 8 条 (1)。ロンドンについては適用除外 (GLA 法別表 25 の 3)。

⁴⁷ 環境・運輸・地域省, *BUILDING PARTNERSHIPS FOR PROSPERITY*, 11 章,
<http://www.local-regions.detr.gov.uk/bpp/chap11.htm>

しては幅広い、それ以外の利害も反映されること。

- (4) 地域のすべての利害関係人が地域会議の議論に参画できるよう、また、彼らの意見がすべての公式発表に反映されるよう配慮すること。

さらに、1998 年 8 月 7 日に政府が正式に公表した任意の地域会議に関する指針⁴⁸によって、この他にも地域会議では地方自治体と関わりのない者が 30%以上となること、また性別、地域で少数派となる民族、あるいは身体障害者等のバランスにも配慮することなどがつけ加えられた。

ここで実際の地域会議の構成や役割について、図表 5-3-2 に示したノース・イースト地域会議の例を中心にみてみると、その構成についてはノース・イーストではメンバー全体のうち各地方自治体を代表する者（現職の議員）が 3 分の 2 となっており、また現存する 8 つの地域会議の議長もすべて地方議員であるというように、地域会議は政府の指針に従ってかなり政治色の濃いものとなっている。そして、この点は地域開発公社の理事会が産業界主導であったことと大きく異なっている。次に、その規模についてはノース・イーストでは 63 名となっているが、その他については、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバーの 30 数名から、サウス・イーストでは 100 名を超えるなど地域によって大きな違いがみうけられる。

一方、地域会議の役割については、各地域会議は地域開発公社の活動に係る分野において地域の声を集約し、同公社の活動に反映させるとともに、その活動を監視することとされている。このため各地域会議は地域開発公社が自らの行動を報告し、同時に会議側の考えを公社側に伝える場としてフォーラムを主催している。また地域会議は国務大臣ではなく、地域や当該会議のメンバーを任命した団体等に対して説明責任を負っている。

その具体的な活動領域としては、ノース・イーストの例が示すとおり、交通、戦略的計画、経済開発、環境及び持続的発展、教育・職能及び職業訓練、犯罪防止、保健及び社会福祉、文化・観光及びスポーツ、欧州連合（European Union, EU）、農村問題などと広範にわたっており、多くの関係機関との協議や調整が行われている。中でも EU との関わりについては、もともとイングランドにおける地域主義の高まりは現在、国を通じて行われている欧州連合からの補助金申請を直接的に行うための受け皿づくりという側面があり、今後一層重要になってくるものと思われる。さらに、地域会議は地域との関係として、地域のアイデンティティを涵養するという基本的な役割も担っている。

また、地域会議ごとの予算については、ノース・イーストで年間 86 万 1 千ポンドであり、その他についてはノース・ウェストが 54 万 5 千ポンド、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバーが 150 万ポンド、イースト・ミッドランドが 21 万 5 千ポンド、ウェスト・ミッドランドが 3 万ポンド、サウス・ウェスト 210 万ポンド、イースト・オブ・イングランドが

⁴⁸ 環境・運輸・地域省, *PRESS Release 11/08/98-683*,
<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/rda/pn/980683.htm>

0ポンド、さらにサウス・イーストが 120 万ポンドとなっており⁴⁹、地域間で大きな開きがあることがわかる。この予算額の違いをみてもわかるように、地域会議の活動状況は現段階では地域開発公社との関わりのみに焦点を絞ったものもあれば、地域レベルでの関係者間の利害調整や地域全体の発展のために幅広い活動を行うところもあるなどその内容にはばらつきがみられる。

図表 5－3－2. ノース・イースト地域会議の概要

ノース・イースト地域会議 (The Voice for the Region)	地域会議の構成員の内訳		関与する主な領域
	部門	議席数	
本拠地：ニューカッスル・アポン・タイン	地方自治体	42	・交通 ・戦略的計画 ・経済開発 ・環境及び持続的発展 ・教育、職能及び職業訓練 ・犯罪防止 ・保健及び社会福祉 ・文化、観光及びスポーツ ・欧州連合 ・農村問題
管轄区：NE開発公社に同じ	国会議員	1	
議長：地方自治体代表	欧州議会議員	1	
(リーダー、シティ・オブ・ニューカッスル・アポン・タイン)	民間／産業界	5	
副議長：地方自治体代表	労働組合	5	・ RDA 及び地域との主な関係 ・ RDA に対する助言と情報提供 ・ RDA からの定期報告の受領と熟慮 ・ 地域の経済戦略等の精査 ・ 地域レベルの社会、経済及び環境問題への関心が高まるよう奨励 ・ 政府や EU 機関等への地域の見解の伝達及びその他関係機関との連携 ・ 地域のアイデンティティの涵養
(リーダー、ストックトン・オン・ティーズ・バラ・カウンスル)	ボランティア	2	
副議長：労働組合代表 (UNISON)	文化／メディア／スポーツ	1	
本部職員：12名	環境	1	
年間予算：861,000ポンド	生涯教育	1	
設置の根拠：RDA法 8 条	保健	1	
設立日：1999年 4 月 1 日	高等教育	1	
	農村部	1	
	職業訓練及び起業評議会	1	
	合計	63	

(備考) ノース・イースト地域会議ホームページ、<http://www.northeastassembly.org.uk/>を基に作成。

2 地域会議の強化

地域会議と地域開発公社との現段階の関係をみるうえで興味深い事例がある。

2001 年 4 月 5 日付のイースト・オブ・イングランド地域開発公社のプレス発表⁵⁰及びその他の報道⁵¹によれば、「同公社が地域のパートナーと過去 6 か月にわたって詰めてきた地域経済戦略（改訂版）が管内の地域会議の労働党及び保守党議員の反対により支持を得られなかった。その原因は①年率 3.2%の経済成長がもたらす環境への影響②地域内格差の見落とし③パートナーシップ運営上の調整の失敗——に対して地域会議側に不満があったこと」と伝えられている。一方地域開発公社側は今回の出来事に強い不快感を示しながらも、この地域戦略の実践には「すべてのパートナーの協力が欠かせないとして、今後も地域会議側の説得に努める」という。

今のところ本件のような場合においては、地域会議側には法的な拒否権が認められていないため、地域開発公社は必ずしもこの決定に従う義務はないものの、今回の出来事は地

⁴⁹ John Osmond, *Alternative Routes to Power: The Potential Regionalism in England* (Institute of Welsh Affairs, July 2001), p8. <http://www.iwa.org.uk/publications/PDFs/DebateJ02.pdf>

⁵⁰ イースト・オブ・イングランド開発公社ホームページ、
<http://www.eeda.org.uk/main.asp?s=library&p=press.htm>

⁵¹ 『Local Government Chronicle』 12 April 2001

域のコーディネータである地域開発公社にとって、地域会議の意見を無視できないほどその存在が大きくなっていることを示すものとなった。

一方政府は、従来からイングランドにおける権限移譲を推進するうえでは「あらゆる利害を代表する地域会議の果たす役割が特に重要である」と繰り返しており、2001年3月9日には「地域の説明責任の強化に関する協議書（*Strengthening Regional Accountability Consultation Paper*）」⁵²を発表し、関係者に意見を求めている。その内容は主に地域開発公社の裁量の拡大及び財源の確保とその説明責任の強化、さらにはそれに伴う地域会議の監視機能の強化及びそのための新たな基金の設置に関するもので、5月9日には回答が締め切られ、8月6日にはその結果⁵³が公開されている。

まず協議書の概略を示すと、先にも述べたように地域開発公社では2002年の単一予算の導入により資金の使途に対する裁量が一層高められ、またその予算額も2003年度には17億ポンドに増額されることとされている。その際当然ながら、地域開発公社の責任も増大することとなり、政府が掲げる分野において、各地域のニーズや状況にあった方法により地域的に均衡ある成長を確保するよう努めなければならない。政府は今回、このような地域開発公社の裁量の拡大とともに、地域会議の地域開発公社に対する監視・評価機能も強化されなければならないと主張しており、特にその分析及び調査能力を高める必要性を掲げている。そして地域会議を支援するための具体策としては、2001年度から3年間にわたって新たに年間500万ポンドの支援を行うことを提案している。初年度にあたる2001年度については当面の策として地域会議ごとに50万ポンドまでを支援することとし、各地域会議が共同で新たな監視ネットワークを構築するためにさらに100万ポンドを助成することが提案されている。また2002年度からはその配分も地域の規模や特別なニーズによって変動することもあり得るとつけ加えられている。

次にその協議結果をみると、回答数は全体で63件となり、その内訳はイングランド内の地方自治体（25%）、環境グループ（21%）、地域会議（13%）、産業界（8%）、地域開発公社（5%）となっている。特に地域会議については、現存する8つすべてから回答が得られており、当事者としてその関心の高さが窺われる。主な回答は次のとおりである。

（1）全体的にみて

大多数が地域の説明責任を強化することに賛成している。

（2）地域開発公社の役割について

同公社の財源を増大し、柔軟性を高めることに異論はなく、特に裁量の拡大により3年先の計画が可能となることに関心が寄せられた。また、新たな目標が設定されることにより、地域開発公社の活動が効果的に評価されることになるという点が注目さ

⁵² 運輸・地方自治・地域省ホームページ,
<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/strength/index.htm>

⁵³ 運輸・地方自治・地域省ホームページ,
<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/strength/response/index.htm>

れている。

(3) 地域開発公社の、地域及び地域会議に対する説明責任の強化について

大多数がその必要性を認めており、また多くの者は地域会議が最も地域を代表するものであると考えているものの、そのことに疑問を呈する者もあった。また現状では、地域開発公社と地域会議の連携は良好であるが、地域会議の資金不足により、地域会議が地域開発公社に対して地域の声を代表しきれていないという見方もある。

(4) 地域会議の役割の拡大について

地域会議に対する 100 万ポンドの助成措置に異論を唱える者はほとんどなく、さらに金額の増加を望む声もある。また事務手続きの簡素化を目指す政府目標は歓迎されている。

さらに実際の配当については9月6日付けの運輸・地方自治・地域省のニュース発表⁵⁴により明らかにされている。まず各地域会議への配分は結果として6地域、すなわちノース・イースト、イースト・ミッドランド、サウス・ウェスト、ウェスト・ミッドランド、イースト・オブ・イングランド、サウス・イーストからの申請が承認され、合計 300 万ポンドの支援が決定している。また、イングランドの地域ネットワークへの 100 万ポンドの支援についてもニック・レインスフォード地方自治及び地域担当閣外大臣から同時に発表されており、次のような使途が期待されている。

- (1) 地域会議の活動に対して、うまく参画できていない、あるいはその影響が限られているグループを取り込むための、手本となる先進的な事例を発掘し、金銭的な支援を行うこと。
- (2) 監視活動の仕組みを開発し、比較すること（新たな手法への試み等に関して地域会議間及び地域開発公社との情報交換の機会を設定する）。
- (3) 適切な専門知識の獲得を促し、また主要な学習方法が国レベルで共有されるよう奨励すること。また持続的発展に繋がる手本を模索し、共有すること。
- (4) 地域及び地域間協力の奨励について、よりよい情報を収集し、共有すること。

3 地域開発公社と地域の政府事務所との関わり

地域開発公社は、その活動を推進するうえで、地域の政府事務所と緊密に連携・協力する必要がある。地域の政府事務所には政府の方針や施策、また地域の現状について、最新の情報が集まっており、地域開発公社はそれらを有効に活用しながら、その目的の達成に努めることとなる。

⁵⁴ 運輸・地方自治・地域省ホームページ,
http://www.press.dtlr.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2001_0384

第4節 地域開発公社とヨーロッパ戦略

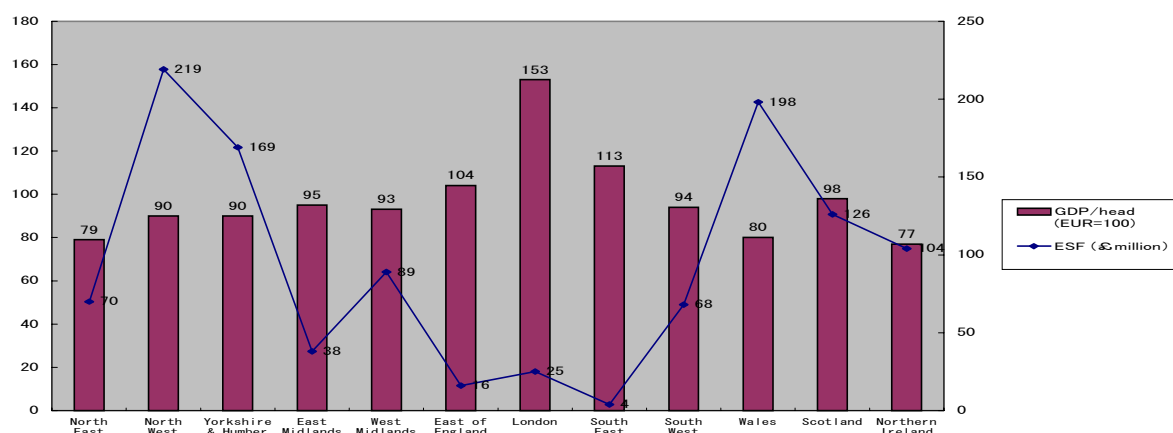
1 欧州の中のイングランド

現在、EU の加盟国は 15 か国である。加盟各国では今日リージョナリズムが台頭しており、経済開発や社会的な問題についても地域単位での取り組みが活発になってきている。そして、この背景には後述する欧州構造基金（以下「ESF」という）という補助金の受け皿として地域規模の取り組みが望まれていることがあると考えられる。

一方 EU 基準でみた英国の地域はイングランドの 9 地域に、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドを加えた 12 地域であり、イングランドについては、これまでみてきた地域開発公社の地域割りと一致している。現在、英国で一人あたりの GDP（1998 年）について EU 平均を満たしているのは、図表 5-4-1 からわかるとおり、ロンドン（153）、サウス・イースト（113）、イースト・オブ・イングランド（104）の 3 地域しか見当たらない。

また ESF の配当額について、2001 年分の状況をみると、ノース・ウェスト及びウェールズが傑出しており、サウス・ウェスト、イースト・オブ・イングランド、ロンドンなど経済的に優位な地域は小さくなっている。近年、イングランドにおいて地域開発公社が設置された目的は、イングランドの経済基盤を強化し、英国全体の持続的な繁栄に貢献することにあるが、一方でこの取り組みには EU 内における、イングランドの各地域の相対的な地位を高めるという意味合いも含まれており、地域開発公社がこの ESF 関連の事業においてもリーダーシップを発揮することが期待されている。そのため、地域開発公社の中にはノース・ウェスト、ウェスト・ミッドランド、サウス・イーストなど、地域のパートナーと共同でブリュッセルに出先機関を設置し、EU へのロビー活動や情報収集に力を入れているところもみうけられる。

表 5-4-1. 英国の地域別 EU 関連指標（一人あたりの GDP 及び欧州構造基金の配当額）



（備考）Regional Trends / No36 / 2001 edition, p33 及び p173 による。一人あたりの GDP は EUR15=100 とした指数（1998 年）。欧州構造基金は 2001 年配当額（Objective1、Objective2 の総計）。

2 欧州構造基金

ESF は EU 加盟国の社会的、経済的な構造改善を支援するための主要な施策であり、加盟各国が助成を行う事業を部分的に支援するための財源支援策である。ESF は EU 予算の 3 分の 1 以上を占めており、現行の期間である 2000 年から 2006 年の間に 100 億ポンド超が配当されることとなっている。ESF は①図表 5-4-2 に示す 3 つの資格を有する地域に施策を集中させること (concentration) ②事業の計画性を確保すること (programming) ③事業の計画段階から実施段階までを通して欧州委員会と国家、地域、あるいは地方レベルにおける適当な自治体とのより密接なパートナーシップを構築すること (partnership) ④欧州委員会の支援が加盟各国の負担を減じるのではなく、加盟各国は前期に到達された水準を下回らないよう公的支出を維持すること (additionality) ——という 4 つの原則に基づき運営されている。さらに欧州委員会と加盟各国の関係においては、一旦、欧州委員会から事業が承認されれば、加盟各国によって事業ごとに指定される管理機関 (managing authorities) が当該事業を管理・実施するというサブシディアリティの原則が貫かれることとされている。

現在、ESF には主なものとして、図表 5-4-3 に示すとおり 4 つの種類があり、加盟各国の地域はそれぞれの資格 (Objective 1、2、3。Objective 3 については全地域がその資格を有する) に応じて、どの ESF に申請できるかが異なっている。英国において、ESF に係る政府方針を総括しているのは貿易・産業省であり、複数の基金、あるいは複数の地域をまたがる案件において、その調整役としての役割を果たしている。他方、欧州社会基金 (European Social Fund) については、労働・年金省 (Department for Work and Pensions) が全般的に所管しており、また、欧州農業指針及び保証基金の指針部 (guidance section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) と漁業指針のための財政措置 (Financial Instrument for Fisheries Guidance) については、環境・食糧・農事省 (Department of Environment Food and Rural Affairs) が先導することとなっている。ただし、その実務についてはスコットランドにおいてはスコットランド自治政府 (Scottish Executive) が、ウェールズではウェールズ議会が、北アイルランドでは財務・人事省 (Department for Finance and Personnel) が、さらにイングランドでは運輸・地方自治・地域省が地域の政府事務所を通じて管理しており、基金への申請は区分を問わずこれらの機関へ直接なされることとなっている。各担当機関では事務局を設置しており、当該事務局では事業概要を広報し、各申請を募集する。

ESF の申請にあたっては、事業主体に特段の制約はなく、官民及びボランタリ部門のいずれも対象とされている。また、事業内容も地域によって様々であり、決められた期間内にどのようなことに取り組みたいのかを示した単一事業計画書 (Single Programming Document) を作成することにより、また EU の経済的、社会的一体感を増幅するなど各事業の大枠を外れない限り、いかなる事業も申請することができる。各申請は、事業監視委員会 (Programme Monitoring Committee, PMC) によって作成された審査基準に基づき審査さ

れる。審査基準は単一事業計画書の優先順位を反映しており、承認された事業は監視され、委員会への報告は定期的に行われなければならない。

また、この他にも図表 5-4-4 に示すとおり、ESF の約 5 % が振り向けられる 4 つのコミュニティ事業があり、英国については 2000 年から 2006 年までに 916 百万ポンドの支援が実施されることとなっている。

なお、参考までに ESF 関連事業の実例を示したものが図表 5-4-5 である。

図表 5-4-2. 欧州構造基金の目的（資格）

区 分	特 徴
Objective 1	地域の GDP について、EU の平均 GDP の 75% に満たない地域がこの資格を有する。これは最も高いレベルの、地域関連の EU 助成金を獲得できる資格であり、開発という点で最も出遅れた、加盟国内の地域において、開発及び構造の調整を促進することを目的としている。英国内で Objective 1 の資格を有する地域はマージーサイド、サウス・ヨークシャー、コーンウォール及びシリール島、ウェストウェールズ及びバレーズである。この資格に該当する地域には約 500 万人が居住している。さらに、英国内にはこれらの地域に加え、前期（1994-1999 年）に Objective 1 の資格を有し、今期（2000-2006 年）にはその資格を失った移行的地域に該当する 2 地域、すなわちハイランズ及びアイランズ地域と、和平プログラムの資格（2000-2004 年）をも併せ持つ北アイルランド地域がある。今期については、英国全体として、総額 36 億ポンドの Objective 1 からの助成を受けることになっている。Objective 1 のほとんどの事業計画は、1999 年 10 月に提出されており、2000 年 7 月には委員会の承認を得ている。
Objective 2	構造的な問題を抱える地域において、経済的・社会的転換を支援する。これは前期における Objective 2 と 5b とが統合され、新しい Objective 2 となったもので、Objective 1 に続いて、2 番目に高いレベルの、地域関連の EU 助成金を獲得できる資格である。各地域は工業、農村、都市、漁業という 4 つの類型に基づき Objective 2 の資格を得る。英国では 1300 万を超える人々がこの資格と関わってくる。また Objective 1 と同様、前期において Objective 2 及び 5b の資格を有し、今期にその資格を失った地域は移行措置がある。この移行措置も含めると、英国では 1900 万を優に超える人々が Objective 2 に関わっている。英国全体としては、2000-2006 年の間に Objective 2 及びその移行措置で 31 億ポンド超の助成を引き出すことになる。
Objective 3	この資格は欧州社会基金（ESF）のみに関連しており、Objective 1 以外の地域で実施される。その目的は、労働市場及び人的資源を発展させ、加えて、会社と従業員がグローバル化する労働市場において新たな労働条件に適応できるよう、また、より効果的に競争できるよう支援することである。Objective 3 は長期失業者や、障害・人種・性別の理由など特別な事情により満足のできる雇用を探すことができない人々を対象としている。英国では 2000-2006 年の間に 30 億ポンドに満たない金額の助成を受ける。イングランド経営事業は 2000 年 7 月 18 日に採択され、当該事業は既に多くの地域で承認されている。

（備考）貿易・産業省のホームページ、<http://www.dti.gov.uk/europe/structural.html> 及び ‘UK URBAN Network’ のホームページ、http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/pro_en.htm による。

図表 5-4-3. 欧州構造基金の種類

区 分	内 容	資 格
European Regional Development Fund (ERDF)	出遅れた地域における開発及び産業構造の多様化を促進する投資を行い、経済的な繁栄や社会参加を向上させる。主に、①雇用の創出や維持に繋がる投資②社会資本③地方における開発関連の新規事業及び中小企業の事業活動を支援する。	Objective 1 Objective 2
European Social Fund (ESF)	Objective 1、Objective 3 の資格を有する地域における職能訓練・人的資源及び機会均等に係る事業計画を助成する。また、Objective 2 の地域においては、ERDF の活動を補完するために使用されても差し支えない。	Objective 1 Objective 2 Objective 3
guidance section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)	農村部の Objective 1 該当地域において、環境及び田園遺産の保全・維持に努める一方、構造改善や産業構造の多様化を奨励し、経済的繁栄及び社会参加を促進する。また、Objective 1 に該当しない地域においては、イングランド農村開発計画の範囲内で Guarantee 部門からの助成が得られる。	Objective 1 その他
Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)	漁業及び関連産業の構造近代化や、漁業従事者や漁業そのものの他産業への転換を奨励する事業を助成する。また、漁業の資源と彼らの開拓の均衡を図ることにより、漁業の将来を確実なものとする。	その他

（備考）貿易・産業省のホームページ、<http://www.dti.gov.uk/europe/structural.html> 及び EU オンライン：

http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/pro_en.htmによる。

図表 5－4－4．欧州構造基金の種類（コミュニティ事業分）

区 分	対 象 ・ 内 容	所轄官庁
EQUAL	労働市場における差別や不平等に対処するための職業訓練及び雇用計画を支援	労働・年金省
LEADER+	農村部の開発事業を支援	環境・食糧・農事省
INTERREG III	加盟各国の国境、地域、境界をまたがる相互協力及び均衡ある、持続可能な経済発展を支援	運輸・地方自治・地域省 (情報提供)
URBAN II	経済的、社会的な構造転換について大きな困難に直面している中小規模の街の計画を支援	運輸・地方自治・地域省

(備考) 貿易・産業省のホームページ, <http://www.dti.gov.uk/europe/structural.html>による。

図表 5－4－5．欧州構造基金関連事業（2000-2006）の例

区 分	背 景	内 容	事業費	資格
マージーサイド	同地域には、ノウズリー、リバプール、セント・ヘレンズ、セフトン、ウィラルという5つの地方自治体のもと、140万人超が居住している。同地域は19世紀には港湾都市として栄えていたものの、雇用機会の減少により、今日、若者や労働力人口の減少が顕著となっている。同地域のGDPは英国の中で最も低い地域の一つであり、他方失業率は9%超(1999年3月-2000年2月)と英国平均を大きく上回っている。	1. 企業の発展 起業家精神、企業競争力、世界レベルの経営力等に焦点を合わせ、競争力のある、知識集約型の企業によるマージーサイドの経済活性化を目指す。 2. ヒトづくり 生涯学習、雇用の創出、起業家の育成を通じて、潜在的なマンパワーを開拓する。特に小規模事業を育成し、女性の労働市場への参画を促す。 3. 産業配置の考慮 経済成長や雇用創出の潜在力を秘めた地域を特定する。 4. 社会的、経済的に出遅れた地域の再生 社会的、経済的な不均衡を抱える、最も支援が必要とされている特定地域を再生させる。	全体事業費 3,297,796 うち欧州構造基金 1,333,248 (内訳) ERDF 893,048 ESF 434,300 EAGGF 5,500 FIFG 400	Objective1
ウェスト・ミッドランド	同地域にはバーミンガム、コベントリーなど7つの大都市圏バラがある。Objective2に該当する地域には同地域の半分近くの約240万人が、さらに移行措置に該当する地域には110万人が居住している。その産業構造については、今日においても全体雇用の約30%が製造業に従事している。同地域ではこれまでも、先端的な技術やIT技術を活用して一応の成果をあげてきたが、今後も更なる成長が求められている。中小企業の中には既に新たな成長がみられるところもある一方、労働側もこれに即応し、高い技術を持ち、新しい要求にも対応できるよう求められている。	1. 多様で躍動的な産業基盤 伝統的な産業の多様化と近代化を支援するとともに、革新的な製品とサービスを伴う新たな産業の流入を支援する。このため、中小企業の成長産業への参入を支援し、新たな製品やマーケットの開拓への投資支援も行われる。財政的な支援やITへの取り組みによって、中小企業の競争力が高められる。 2. 雇用創出のための素地作り 特定地域の再生を目的とする投資によって、戦略的な開発分野での雇用機会を創出する。ICT(インフォメーション・コミュニケーション・テクノロジー)能力を高めることが、新市場の発掘、雇用の確保、さらには職能訓練の基本となる。 3. コミュニティの再生 高い失業率や犯罪率、貧困などの問題を抱える地域を対象に、コミュニティの社会資本を向上させ、職業訓練による能力開発を行う。	全体事業費 2,267,550 うち欧州構造基金 854,210 (内訳) ERDF 709,812 ESF 144,398	Objective2

(備考) EU オンライン: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htmによる。単位は千ユーロ。

第6章 イングランドにおける地方構造の改革（1990年以降） ——今後の展望を含めて

第1節 公選の地域議会の前提としての機構改革

英国では、1990年11月に誕生したメージャー政権によって、地方政府における行政サービスの効率化と説明責任の強化のため、地方構造を一層制に移行させていくという改革が試みられた。この改革ではスコットランドやウェールズも対象とされた⁵⁵が、イングランドに限っていえば、当時のロンドンやその他の6大都市圏⁵⁶では既に地方構造の一層制が実現されており、したがって、この構想においては、大都市圏以外の地域における39カウンティ（県にあたるもの）と296ディストリクト（市町村にあたるもの）から成る二層制の地方構造をユニタリーという一層制の自治体に再編していくことが目標とされた。そして1992年7月には「1992年地方自治法」に基づく「イングランド地方自治体委員会（Local Government Commission for England）」が正式に発足し、以後同委員会を中心に本格的な見直し作業が展開されることとなった。

ここで作業の過程を簡単に振り返ってみると、まずイングランドにおける39のカウンティは5群31グループに分類され、1992年から1年に1群ずつ段階的な見直しを行うとともに、1994年から1998年までの5年間で地方団体の再編が完了されることとなっていた。イングランド地方自治体委員会が提示した当初案によると、この自治体再編により新たに93のユニタリーが設置されることが計画されており、また当該作業を進めるにあたっては比較的に実現しやすいと考えられる地域から着手し、この改革に弾みをつけたいという計算があったといわれている。ところが実際にふたを開けてみると、各地域でカウンティ側、ディストリクト側の思惑、利害が真っ向から対立することとなり、見直し作業は出だしから難航した。その後も一部の地域では裁判沙汰に発展する案件もみられるなど、さまざまな紆余曲折を経験する中で「一層制の導入を原則とする（二層制は例外とする）」という当初の方針も「二層制の維持も選択肢として認める」へと大幅に修正された。

また再編の経過については図表6-1-1に示すとおり、まず1995年に初めてのユニタリー・カウンシル（unitary council）が誕生している。これはワイト島で1カウンティと2ディストリクトが統合され、現行の1ユニタリーとなったものである。その後1996年には3つのカウンティ及び20のディストリクトが廃止され、13のユニタリーが誕生し、また

⁵⁵ スコットランド及びウェールズにおいては、スコットランド省、ウェールズ省を中心に見直し作業が進められた。もともと両地域では自治体数が少なかったことから、ユニタリーの導入は比較的順調に進められ、1996年4月には、スコットランドで32のスコッティッシュ・ユニタリー・カウンシル（Scottish Unitary Councils）の、またウェールズでは22のウェルシュ・ユニタリー・カウンシル（Welsh Unitary Councils）の導入が完了している。

⁵⁶ ウェスト・ミッドランド（West Midlands）、グレーター・マンチェスター（Greater Manchester）、マーザーサイド（Merseyside）、ウェスト・ヨークシャー（West Yorkshire）、サウス・ヨークシャー（South Yorkshire）、タイン・アンド・ウェア（Tyne and Wear）をいう。

1997年にはカウンティで廃止されたところはないものの、14のディストリクトが廃止され、13のユニタリーが新設されている。さらに1998年には1つのカウンティ及び22のディストリクトが廃止され、新たに19のユニタリーが設置された。その結果、今回の改革では当初の見込みの約半分に当たる46のユニタリー・カウンシルが新設されることとなり、その一方では、取り組み前に39であったカウンティは34に減少し、同様に296であったディストリクトも238となった。ただし、この点については、8年をかけて廃止されたカウンティは5つにとどまり、また残った34カウンティのうち、20カウンティでは二層制とユニタリーとが同居する形となっており、さらに残りの14カウンティでは全く手つかずのままといういびつな地方構造ができあがってしまったという厳しい見方もできる。実のところ、当時の関係者にとっては「労多くして功少なし」というのがこの改革に対する共通した認識となっているようである。

図表6-1-1. 近年におけるイングランドの地方構造改革の進展

自治体の区分	94	95	96	97	98	99	00	01
グレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority)	0	0	0	0	0	0	1	1
シティ・オブ・ロンドン (City of London Corporation)	1	1	1	1	1	1	1	1
ロンドン・バラ・カウンシル (London Borough Councils)	32	32	32	32	32	32	32	32
大都市圏ディストリクト・カウンシル (Metropolitan District Councils)	36	36	36	36	36	36	36	36
カウンティ・カウンシル (County Councils) (県にあたるもの)	39	38	35	35	34	34	34	34
ディストリクト・カウンシル (District Councils) (市町村にあたるもの)	296	294	274	260	238	238	238	238
ユニタリー・カウンシル (Unitary Councils) (県・市町村を合わせたもの)	0	1	14	27	46	46	46	46

(備考) 大塚祚保『イギリスの地方政府』流通経済大学出版社、1998年及び *Municipal Year Book 2002 edition*, Vol. 1 を基に作成。本表にはシリー諸島(Isles of Scilly)の自治体は含まれていない。

一方、この間英国では、1997年の5月に保守党から労働党への政権交代が行われており、労働党はこの問題について、第2章第1節で述べたとおり、イングランドにおける公選の地域議会の創設という文脈の中で言及している。具体的には1997年及び2001年の選挙公約の中で、イングランドにおける公選の地域議会が設置される前提として、当該地域では現在スコットランドやウェールズでみられるような地方政府の一層制が支配的となることと明記されており、労働党は外向きにはこの取り組みに対し肯定的な態度を示している。しかしながら、これまでのところその理念や今後の手続き等については何ら明らかにされていないなど、実質的にはブレア政権下ではこの課題に全く手がつけられていないというのが実情である。

他方、自治体側の状況をみると、2001年の総選挙キャンペーン時においても、公選の地域議会設立の前提となっている地方の機構改革について、カウンティとディストリクトのどちらにその基礎が置かれるのかという問題は関係者の間で大きな関心事の一つとなっていた⁵⁷。従来から「労働党はカウンティを廃止する」というのが関係者の一致した見方で

⁵⁷ この他にも①中央政府から地域議会への権限委譲は行われるのか②地域議会は地方団体やその他の機関に対して補助金を交付する権限を有するのか③地域議会はグレーター・ロンドン・オーソリティと同様の権限、すなわち、警察、消防、戦略計画及び交通などの権限を持つことになるのか④教育や社会福

はあったものの、労働党の有力議員の発言を追ってみると、「目下、イングランドの地方政府の構造を再編する計画はない」（プレスコット副首相）⁵⁸「政府にはカウンティを廃止するという計画はない」（同上）⁵⁹「ディストリクト・カOUNシルは効果的にサービスを提供するために、もっと協力しなければならない（この発言は関係者の間ではディストリクト・カOUNシルも見直しの対象外ではないと受けとめられた）」（ヒラリー・アームストロング地方自治及び地域担当閣外大臣）⁶⁰など、その内容が微妙に揺れているため、関係者の不安を煽り、さまざまな憶測を呼ぶこととなった。

現在、イングランドでは、公選の地域議会の設置に向けた取り組みに熱心であり、最もこの条件に近いといわれるノース・イースト、ノース・ウェスト、さらにはヨークシャー地域でさえ、一層制の自治体が管轄している地域に居住しているのは地域全体の人口の7-8割程度にとどまっており、政府の掲げる要件を完全に満たしている地域はみあたらない。それどころか、労働党の公約をそのまま鵜呑みにすれば、今後の手続きの中で、1990年代にみられた混乱が再現される可能性も否定できない。いずれにせよ当面は、労働党がこの課題に対してどのような出方をしてくるのが大いに注目されている。

第2節 公選の地域議会の設置された地域（ロンドン）

イングランドの9地域にあって、既にロンドンでは2000年7月3日のグレーター・ロンドン・オーソリティ（以下「GLA」という）の創設に伴い、公選のロンドン議会（以下「ロンドン議会」という）が設置されている。GLAは主に交通、警察⁶¹、消防及び緊急時計画、経済開発、計画、文化、環境、保健などの分野でロンドン全域に係る企画・調整を行う広域自治体であり、同時に意思決定及び執行機関としての公選のロンドン市長（以下「市長」という）を置いている。ロンドンでは、このGLAの下に基礎自治体としてのシティ・オブ・ロンドン及び32のロンドン・バラ・カOUNシルが設置されており、この点において労働党が進める地域への権限委譲（公選の地域政府とユニタリー）という問題は当面の目標が達成されているものといえる。

GLA（以下「広義のGLA」という）の構成を簡単に示すと図表6-1-2のとおり、市長、ロンドン議会、双方を補佐する事務局、さらには市長を補佐する市長室及びロンドン議会を補佐する議会事務局で構成された組織（以下「狭義のGLA」という）と、4つの実務機関

祉のような地方自治体の主要サービスは地方自治体に残されるのか——などが関係者の注目の的となった。

また、イングランド及びウェールズにおける地方自治体のロビー団体である地方自治体協会（Local Government Association, LGA）では、政府案がどのような形になろうとも、中央からの権限委譲が実現されることが重要であり、地方自治体の権限が吸い上げられることのないようにとの注文をつけている。

⁵⁸ 『The MJ』 30 MARCH-5 APRIL 2001

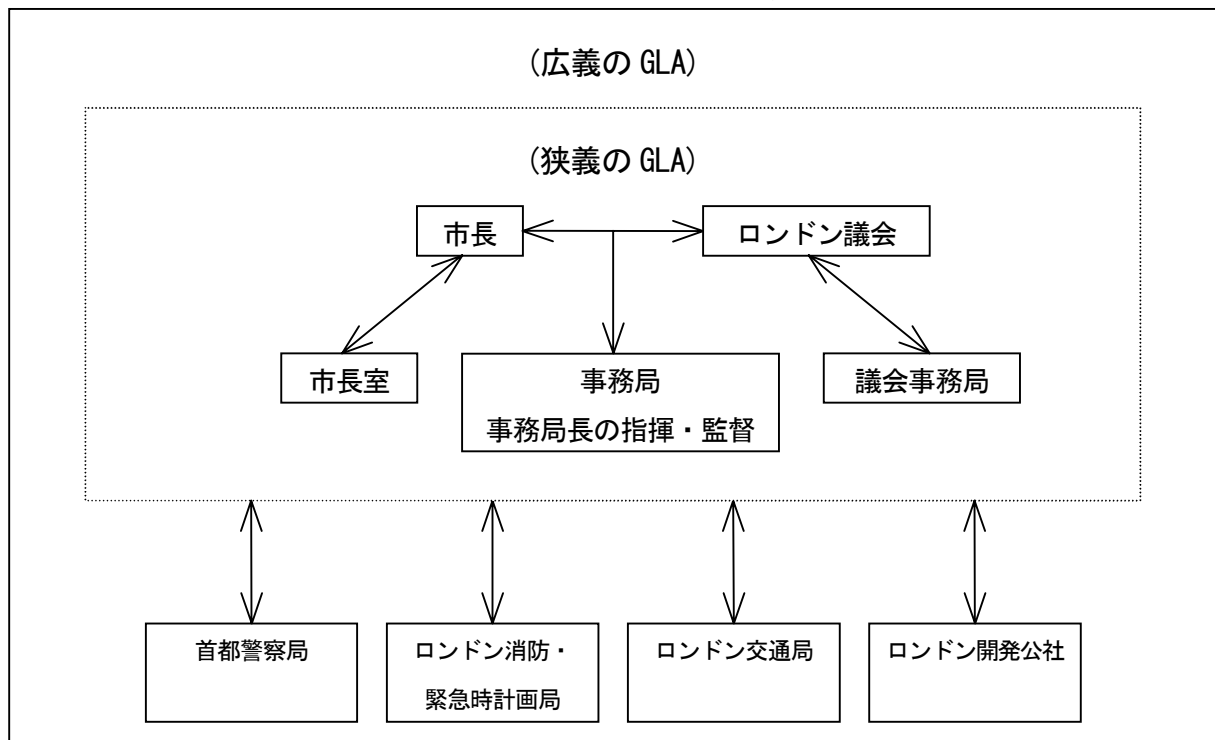
⁵⁹ 『The MJ』 27 APRIL-3 MAY 2001

⁶⁰ 『Local Government Chronicle』 18 MAY 2001

⁶¹ シティ・オブ・ロONDONを除く。シティでは、歴史的な背景により、独自のシティ警察（City of London Police）を持つ。

(functional bodies)、すなわち、首都警察局 (Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急時計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局 (Transport for London) 及びロンドン開発公社から構成されている。その中でロンドン議会の主な役割は市長の活動を監視すること、職員を任用することとなっている。ロンドンを除く 8 地域においては、今のところ公選の首長を置くという話は聞かれないため、公選の地域議会が設置された場合でも、その役割はロンドン議会のそれとは異なるものと考えられるが、以下、参考までにロンドン議会の活動を概観する。

図表 6-1-2. グレーター・ロンドン・オーソリティの構成



(備考) グレーター・ロンドン・オーソリティのホームページ, <http://www.london.gov.uk/gla/gla.htm>を基に作成。

現在、ロンドン議会の議員数は 25 名となっている。ロンドン議会の選挙は市長選挙と同時に 4 年ごとに実施されることとなっており、最初の選挙となった 2000 年 5 月の選挙では追加型議員制 (Additional Member System, AMS) と呼ばれる投票方式が採用された。その結果、現在、同議会是小選挙区制 (各選挙区が 2-3 のバラから構成されている。図表 6-1-3) によって選出された 14 名の議員 (以下「小選挙区議員」という) と追加型議会議員 (additional Assembly Member) 11 名とで構成されている。この方式では、まず追加型議会議員への全体投票数に対する各党の得票率に応じて 25 議席を割り振った後、その議席数から政党ごとの小選挙区議員数を控除し、残りの議席について各党が作成した選挙人名簿の順位に従って追加型議会議員が選出されており、今のところ、25 名の内訳は労働党が 9 議席 (小選挙区議員 6 名、追加型議会議員 3 名)、保守党が 9 議席 (小選挙区議員 8 名、追加型議会議員 1 名)、自由民主党が 4 議席 (追加型議会議員 4 名)、緑の党が 3 議席 (追加型議会議員 3 名) となっている。また、この選挙においては、小規模で、極端に偏った思

想を有する政党を排除するため、議席を獲得するには政党に対する得票率が全体投票の5%を超過することという特別な規定が設けられている。

図表6－1－3． ロンドン議会における選挙区



(備考) ロンドン議会のホームページ, <http://www.london.gov.uk/assembly/constituencies.htm>より抜粋。

次にロンドン議会の主な役割をみると、次のとおりとなっている。

- (1) 市長に対するチェック・アンド・バランス機能を有すること。
- (2) 市長の予算案に対し、3分の2の賛成をもって修正すること。
- (3) GLAの事務局長をはじめ、すべての職員を任用すること。
- (4) ロンドン全体に係る重要な案件を調査し、またその関係者に提言を行うこと。
- (5) 市長の実績を精査し、市長に対して提言を行うこと。
- (6) 市長、GLA、実務機関の上級職員及びGLAと契約関係、あるいはGLAから金銭的支援を受ける機関や人々を召喚する権限を有すること。
- (7) 議員が、首都警察局、ロンドン消防・緊急時計画局、ロンドン開発公社の理事となること。
- (8) 議員のうち、市長が任命する者が副市長となること。

一方、市長はロンドン議会に対し次のような義務を負っている。

- (1) 戦略を策定する際、ロンドン議会と協議すること。
- (2) ロンドン議会に対し、主要な決定事項とその決定に至った経緯を報告すること。
- (3) GLA予算についてロンドン議会の承認を得ること。
- (4) 自らの活動についてロンドン議会の尋問を受けるため、年に10回開催されるクエスチョン・タイムに出頭すること。

ロンドン議会は市長から提示される戦略案を見直し、公開の場で見解を述べる。因みに2000年度にロンドン議会が審議した市長の戦略案としては、「混雑緩和賦課金 (Congestion Charge) 」⁶²「手頃な住宅 (Affordable Housing) 」⁶³を含む4件があり、前者においては市長案を精査したうえで、「あまりに多くのことが性急に進められているのではないか」との議会側の疑念を提示した。この他にも2001年3月時点で、「ごみのリサイクル (Waste Recycling) 」「バス運営 (Bus Service) 」を含む6件が継続審査されている。ロンドン議会は市長を監視する際、①監視自体が目的となるのではなく、改善が実現されることを目標とする②すべての過程において中立の立場を確保する③市長の戦略案が厳格に練られているか否か、また一般的な状況下における最善の方法で目的が達成されるよう吟味する④時宜や費用も考慮に入れながら、多くの関係者と協議する⑤前向きな姿勢を貫き、否定的な過程を最小限に抑える⑥税金の使途についてバリュー・フォー・マネー (金銭的効率性) の視点を考慮に入れる——などが心掛けられている。

一方、その予算については、ロンドン議会は毎年2月末までに市長の予算案を審議し、公開の場において、それを承認するかどうか採決しなければならない。先に掲げたとおり、ロンドン議会は市長の予算案に対し、3分の2の賛成をもって修正を加えることができることとなっており、ロンドン議会の中には予算委員会が設置され、同議会に対する補佐及び助言を行っている。また予算成立までの過程を2002年度予算の編成作業の例でみると、まず2001年12月半ばにシティ、ロンドン・バラ、ロンドン自治体協会 (Association of London Government) ⁶⁴及びその他の関係団体に協議 (consultation) のための予算案が配布されており、その回答の締め切りが1か月後に設定されている。その後1月下旬には市長からロンドン議会に対して予算案が提示されており、2月半ばには議案が提出されている。その後、当該決定に基づき、3月にカウンスル・タックス (council tax) に関する議案が作成されることとなる。

他方、市長が作成する予算には狭義のGLA予算だけではなく、4つの実務機関の予算も含まれている。広義のGLA予算の規模を2001年度の実例でみると、図表6-1-4に示すとおり37億ポンド超となっており、その内訳は首都警察局分が約2,258百万ポンド (61%)、ロンドン交通局分が約781百万ポンド (21%)、ロンドン消防・緊急時計画局分が約351百万ポンド (9%)、ロンドン開発公社分が308百万ポンド (8%)、狭義のGLA分が約36百万ポンド (1%) となっている。また、その財源は大部分が中央政府からの補助金となっており、地方税であるカウンスル・タックスはごく一部のみをまかなっているにすぎない。現在、ロンドンの標準的な家庭 (Band D) ⁶⁵が支払っているカウンスル・タックスは

⁶² ロンドン中心部における道路の混雑緩和と大気汚染軽減のため、「インナー・ロンドン」と呼ばれる中心地域に侵入する自動車に通行料を課す制度。

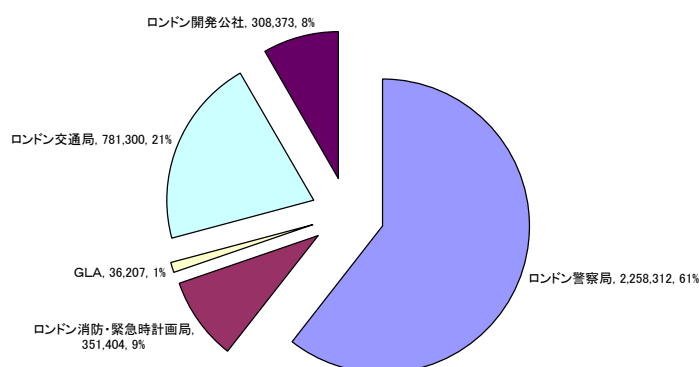
⁶³ 教員、警察官、看護婦、バスの運転手など鍵となる人々に対する住宅政策。

⁶⁴ ロンドンの33自治体のためのシンクタンク兼ロビー団体。

⁶⁵ カウンスル・タックスは、課税対象資産を内国歳入庁評価事務所が評価した価額を基に計算されるが、その際、課税対象資産はA-Hという8つの価格帯に分類され、各価格帯の税額が決定される。Band Dは

一週間に6ペンスとなっている。なお、GLAはプリセプト団体（precepting authority）であり、直接的な税金の徴収を行わない。GLAは課税徴収命令（precept）を発行し、GLA分の税金は課税団体（billing authority）であるシティ・オブ・ロンドン及びロンドン・バラの徴収基金（collection fund）に集められたものがGLAに分配されている。

図表6－1－4．GLAの予算（2001年度）



（備考）‘The Mayor’ s Annual Report 2001’, http://www.london.gov.uk/mayor/annual_report/pdf/annual_report_01.pdf による。単位は千ポンド。

次にロンドン議会と実務機関の関係をみると、上述のとおり、ロンドン議会の議員は実務機関の理事となっており、また、その上級職員は議会の要請に従い、召喚される場合がある。他方、ロンドン議会のロンドン市民に対する説明責任をみると、議員にはできる限り、公の立場で意思決定を行うことが要求されている。また、議事録やロンドン議会に提出された文書及び報告はすべて公開されている。市長及びロンドン議会は、年に2回の一般住民を対象とするクエスチョン・タイムに参加しなければならない。この会合は、ロンドン内の異なる場所で開催され、すべての人々に公開されている。一般住民は市長及びロンドン議会に対して、質問を行うことができる。さらに、本会議や委員会も一般に公開されているばかりか、審議の結果も公表されている。

その基準となる価格帯であり、Band AはBand Dの2/3、Band HはBand Dの2倍の税額になる。ただし、税額は各自治体により異なる。

おわりに

これまでみてきたように、英国ではイングランドにおける地域議会の創設に向けた地域レベルの動きが活発化してきている。一方、政府内でも近く、この構想に対する政府の考え方を一層具体化し、関係者との協議を行うためのホワイト・ペーパーを発表するという動きがみられる。しかしながら、このホワイト・ペーパーは当初、2001年6月に実施された総選挙後、速やかに公表されると期待されていたものが、一旦、2002年の1月に延期され、さらに3月、5月へと再、再々延期されているものであり、このことをみても本件が一筋縄ではいかない課題を内包していることがわかる。

この点について巷間では、ブレア首相が地域議会の設置の前提として、現在のカウンティ・カウンシルを完全に廃止することを譲らないためとの噂も囁かれているが、これは、首相が、これ以上の官僚機構の層（an extra layer of bureaucracy）が人々に望まれていることを悟っているからであるといわれている。他方、既にスコットランド、ウェールズ、さらには北アイルランドで地域議会が設置され、それぞれ地域における主権が確立されていることから、創設前に期待された成果もしだいに実感できることとなり、したがって、イングランドへの地域議会の設置も必然であるものと考えられる。いずれにせよ、早期の政府案の発表が待たれるところである。

参考資料

<文献>

下条美智彦『イギリスの行政』早稲田大学出版部、1995 年

自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 ブレアの挑戦』日本評論社、2000 年

若松邦弘「ヨーロッパ統合とイギリス——イングランドにおける地域制度の成立——」、宮島喬・羽場久々子編『ヨーロッパ統合のゆくえ 民族・地域・国家』人文書院、2001 年
大塚祐保『イギリスの地方政府』流通経済大学出版会、1998 年

自治体国際化協会『英国の地方自治』2000 年

同 「英国の地方団体構造改革の動向」1993 年

同 「ロンドンの新しい広域自治体——グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設——」2000 年

同 「英国の地方分権」2000 年

Rhodes, R. A. W., *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central government of Britain*, London: Routledge, 1988

Patrick Dunleavy, et al., *Developments in British Politics 5*, Hampshire: Macmillan Press LTD, 1997

Hazell, Robert, *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years*, Oxford: Oxford University Press, 1999

Stationery Office, *Regional Trends / No 36 / 2001 edition*, 2001

Hemming Information Services, *Municipal Year Book 2002 edition*, Vol.1

Osmond, John, *Alternative Routes to Power: The Potential Regionalism in England*, Institute of Welsh Affairs, 2001

Labour, *new Labour new life for Britain: Policy Handbook*, 1997

Labour, *Manifesto*1992, 1997, 2001

Conservative, *Manifesto*1979, 1983, 1987, 1992, 1997, 2001

Liberal Democrat, *Manifesto*1997, 2001

<政府等発表資料>

Department of the Environment, Transport and the Regions, *Building Partnerships for Prosperity*, 1997

Department of the Environment, Transport and the Regions, *Annual Report 2000*, 2000

Department of the Environment, Transport and the Regions, *Annual Report 2001*, 2001

Northwest Development Agency, *Annual Report and Accounts 1999-2000*, 2000

Department for Transport, *Local Government and the Regions, Lessons and evaluation*

<法令>

Regional Development Agencies Act 1998

Greater London Authority Act 1999

<定期刊行物>

Local Government Chronicle

The MJ

<新聞>

The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/>

<ホームページ>

下院：<http://www.parliament.uk/commons/HSECOM.HTM>

交通・地方自治・地域省：<http://www.detr.gov.uk/>

産業・貿易省：<http://www.dti.gov.uk/>

財務省：<http://www.hm-treasury.gov.uk/>

内閣府：<http://www.cabinet-office.gov.uk/index.htm>

グレーター・ロンドン・オーソリティ：<http://www.london.gov.uk/>

スコットランド議会：<http://www.scottish.parliament.uk/>

ウェールズ議会：<http://www.assembly.wales.gov.uk/>

北アイルランド議会：<http://www.ni-assembly.gov.uk/>

ワン・ノース・イースト：<http://www.onenortheast.co.uk/>

ノース・ウェスト開発公社：<http://www.nwda.co.uk/index.asp>

ヨークシャー・フォワード：<http://www.yorkshire-forward.com/display.asp?docID=0>

イースト・ミッドランド開発公社：<http://www.emda.org.uk/>

アドバンティジ・ウェスト・ミッドランド：<http://www.advantagewm.co.uk/>

イースト・オブ・イングランド開発公社：<http://www.eeda.org.uk/>

ロンドン開発公社：<http://www.lda.gov.uk/>

サウス・イースト開発公社：<http://www.seeda.co.uk/>

サウス・ウェスト開発公社：<http://www.southwestrda.org.uk/>

ノース・イースト地域会議：<http://www.northeastassembly.org.uk/index.html>

ノース・ウェスト地域会議：<http://nwra.gov.uk/rpg/>

ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地域会議：<http://www.rayh.gov.uk/>

イースト・ミッドランド地域会議：<http://www.eastmidlandsassembly.org.uk/>

サウス・イースト地域会議：<http://www.southeast-ra.gov.uk/>

サウス・ウェスト地域会議：<http://www.southwest-ra.gov.uk/>

イングランド地域のためのキャンペーン：<http://www.cfer.org.uk/>
北部議会のためのキャンペーン：<http://www.cfer.org.uk/links.htm>
ノース・イースト憲政会議：<http://web.ukonline.co.uk/lakhwindersingh/>
ノース・ウェスト憲政会議：<http://nwra.gov.uk/concon/>
ヨークシャーのためのキャンペーン：<http://www.cfy.org.uk/>
ウェスト・ミッドランド憲政会議：<http://www.wmccweb.org.uk/>
サウス・ウェスト憲政会議：<http://www.south-west.org.uk/>
チャーター88：<http://www.charter88.org.uk/index.html>
Market & Opinion Research International (MORI) :
<http://www.mori.com/i.shtml?ZCVT0123>
European Union：http://europa.eu.int/index_en.htm

なお、このレポートはロンドン事務所所長補佐 堀 敦博が調査、執筆したものである。