



英国の地域政策の現状と課題： イングランドにおける権限移譲を中心に

青 木 勝 一

概要

2010年の保守党への政権交代以降、英国・イングランドでは国から地方への権限移譲が大きく進み、その受け皿として新たな枠組みが構築されている。

本稿では、都市圏域の発展をめざし、自治体連携と国から地方への権限移譲によって大きく動いているイングランドの地域政策を取り上げ、その特徴や課題について検討する。

イングランドにおける権限移譲には、国から地方への広範囲な事務の移譲、その実施のための財源確保、そして公選市長導入などによる地域のガバナンス改革の特徴がみられる。

一方、日本では自民党への政権移行後、地方への権限移譲の議論は活発とは言えない。日本でも、イングランドの事例を参考に、再度権限移譲の仕組みを検討すべきである。

キーワード：権限移譲、合同行政機構、柔軟な投資、公共サービス改革

(受理日 2019年1月31日)

文教大学経営学部

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

Tel 0467-53-2111(代表) Fax 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

英国の地域政策の現状と課題： イングランドにおける権限移譲を中心に

青 木 勝 一*

1. 本稿の目的

2010年の保守党への政権交代以降、英国・イングランドでは国から地方への権限移譲が大きく進み、その受け皿として新たな枠組みが構築されている。対照的に、日本における権限移譲は2012年の自民党への政権交代以降大きく後退している。地域がそれぞれの事情に応じた取組を進めることの重要性は改めて述べるまでもなく、その前提である権限移譲が後退していることは憂慮すべき状況である。

本稿では、都市圏域の発展をめざし、自治体連携と国から地方への権限移譲を進めているイングランドの地域政策を取り上げ、その特徴や課題について検討する。

本稿の構成は以下の通りである。まず第2章で英国の地方自治制度の概要を説明する。第3章では、都市間連携と権限移譲の観点から英国の地域政策の経緯及び現状を概観し、続く第4章において、先導的事例であるグレーター・マンチェスター都市圏（city-region）の取組を考察する。第5章では前章までの議論を踏まえイングランドの権限移譲の成果と課題を整理する。最後の第6章において本稿のまとめと今後の課題を述べる。

2. 英国の地方自治制度

日本では、地方自治体は全国一律の構成（二層制：都道府県及び市町村）となっているが英国の場合は地域によって異なる。イングランドにおいては二層制と一層制が混在している（図表1）。

イングランドの二層制地域は、カウンティ（County Council）とディストリクト（District Council）で構成される。カウンティは日本の県に相当する広域自治体であり、ディストリクトは日本の市町村に該当する基礎自治体である。

イングランドにおける一層制の地方自治体は、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト（Metropolitan District Council）」と非大都市圏の「ユニタリー（Unitary Council）」である。これらは県及び市町村の機能を併せ持った地方自治体である。

英国では、従来日本の知事・市町村長のような独立した行政機関が存在せず、対外的には議長が地方自治体を代表していた。しかし、「2000年地方自治法」により、イングランドにおいて直接公選首長を導入することが可能となり、一部の地域で、住民投票を経て直接公選首長制度が導入された。さらに、「2011年地域主権法（Localism Act 2011）」により、2012年5月、ロンドンを除くイングランドの10都市で直接公

* 文教大学経営学部 講師

✉ masa@shonan.bunkyo.ac.jp

図表 1 : イングランドの地方自治体

区分	イングランド				
	ロンドン		大都市圏（一層制）	（二層制）非大都市圏（一層制）	
地域政府	Greater London Authority グレーター・ロンドン・オーソリティー				
県機能	London borough Council ロンドン区 (32)	City of London Corporation シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション	Metropolitan District Council メトロポリタン・ディストリクト・カウンシル (36)	County Council カウンティ (27)	Unitary Council ユニタリー (56)
市町村機能				District Council ディストリクト (201)	
より小さい自治体機能			Parish パリッシュ (ごく少数)	Parish パリッシュ (約10,000)	

出所：自治体国際化協会（2018）

選首長制度の導入に関する住民投票が実施された。現在は17の地方自治体で直接公選首長制度がとられているが、その割合は非常に少ない。

3. イングランドにおける都市間連携と権限移譲

3.1 イングランドにおける都市間連携

英国における自治体連携は、一つの自治体で解決できない社会的課題が増加し、広域的な対応の必要性が高まったことを受け、1990年代から本格化した。特にブレア政権は、ロンドンやイングランド南部に集中した経済資源を分散させ、地域経済を振興するため、全国の9地域（リージョン）に「地域開発公社（Regional Development Agency：RDA）」を設置した。

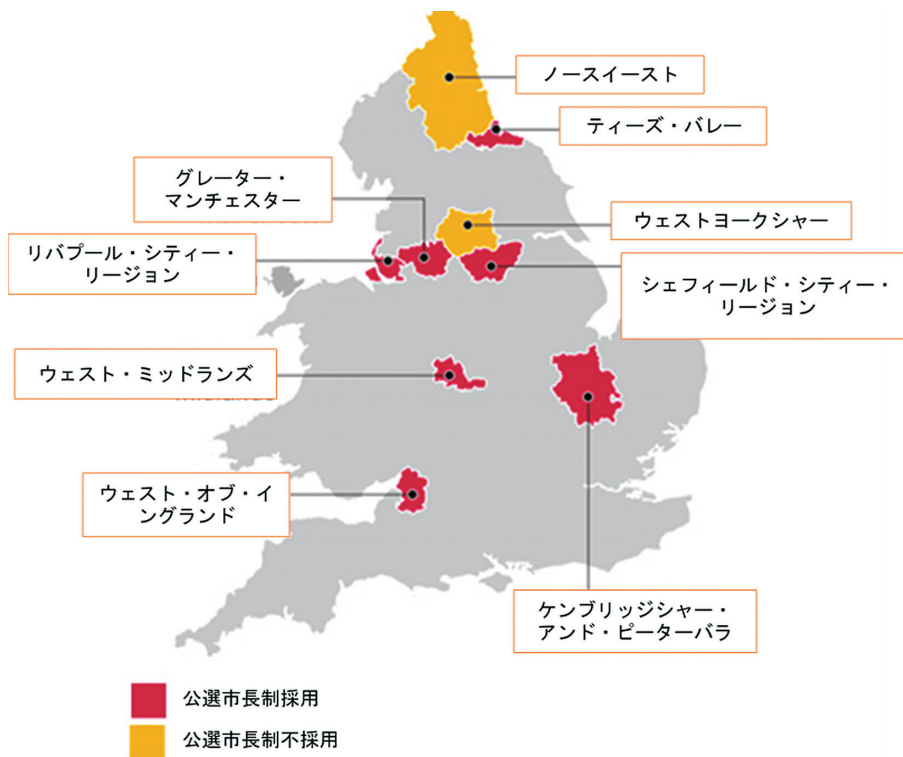
これらのRDAが各リージョンで経済戦略を策定し、各種の施策を推進した結果、各リージョンの経済は発展していった。とはいえ、RDAは自治体に代わってその事務を実施するものではなく、自治体の広域連携が進んだ訳ではなかった。

2010年に政権を獲得した保守党は、地域政策に関して、中央政府の政策を部分的に地方へ移譲していくという「地方主義（ローカリズム）」を採用し、2010年5月にRDAを廃止した。その後、新たな地域政策の実施主体として、地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships：LEPs）と「合同行政機構」を設立した¹⁾。

3.1.1 合同行政機構の概要

合同行政機構は2009年地方民主主義、経済開発、建築法に基づき、2つ以上の地方自治体が

図表 2：合同行政機構の位置



出所：National Audit Office 資料に基づき筆者作成

連携して設置する法的団体である。その役割は、イングランドの広域的地域政策のメイン・プレイヤー、国から地方への権限移譲の受け皿という2つである。

組織面では、原則として公選首長制を導入することとしており、この公選首長と構成自治体の代表者で構成する理事会が、組織の意思決定を担っている。この理事会は先述のLEPsと緊密な協力関係を築くことにより、地域政策の円滑な推進に努めている。公選首長は機構のトップとして理事会を主宰し、理事会メンバーの役割分担を決定するなど大きな権限を有している。

現在、合同行政機構はイングランドにおいて9つが設置されている（図表2）。

3.1.2 合同行政機構の財政的権限

合同行政機構は担当する権限・機能に応じた課税権を持つ。例えば、ビジネス・レイトが前年より増えた場合、政府と合意した金額を超えた増加分については全額を取得する。さらに、公選首長制をとる合同行政機構では、LEPsとの合意に基づき、ビジネス・レイトを2%上げる権限を有している²⁾。

3.2 イングランドにおける権限移譲

都市間連携と並び、近年のイングランドの広域的地域政策の重要な柱が、先述のローカリズムに基づく中央政府から地方への権限移譲である。イングランドにおける権限移譲の特徴は、合同行政機構を受け皿として、各都市圏が独自

図表3：Wave 1のCity Dealsの合意内容

圏域	すべての都市圏で導入		大半が導入		導入が少数		
	能力開発	投資	交通	低炭素	ビジネス支援	住宅整備	IT
バーミンガム	○	○		○		○	
ブリストル	○	○	○		○		
リーズ	○	○	○	○			
リバプール	○	○	○	○			
マンチェスター	○	○	○	○	○	○	
ニューカッスル	○	○	○	○		○	○
ノッティンガム	○	○	○	○	○		○
シェフィールド	○	○	○	○			

出所：National Audit Office（2015）に基づき筆者作成

に政府と交渉を行い、個別に協定を締結する点にある。この個別協定はDealsと呼ばれており、これまでにCity Deals、Devolution Dealsの2つが締結されている。

3.2.1 City Deals

(1) Dealsにより移譲される取組の概要

City Dealsは、都市を中心とする周辺地域（都市圏）が国と締結する協定であり、2012年7月の開始以降、29の都市圏で締結された。

2012年7月のWave 1では、7つの政策分野で権限移譲が決まったが、先述の通り、中央政府と各都市圏の個別交渉を通じて決まるため、その内容は地域の状況に応じ、全都市圏が導入したもの、一部のみが導入したものなど、多岐にわたっている（図表3）³⁾。

例えば、能力開発にかかるプログラム、投資及びファンディングに関するプログラムは全都市圏が導入しているが、ビジネス支援や住宅整備に関するプログラムを導入したのは3都市圏に過ぎない。

また、すべて或いは殆どの都市圏が導入しているプログラムも具体的な取組には都市圏ごと

の違いがある。例えば、能力開発では、リーズ都市圏が「ニートのない都市圏」の実現を目的として、8か所の職業訓練センターと2か所の職業訓練運営機関による職業訓練を実施している。これに対し、シェフィールド都市圏は、地域の中小企業への実習生の斡旋・紹介に関する事業に重点を置いている。

交通分野は、8都市圏中7つが導入している。リーズ都市圏が、貧困地域の経済成長に寄与する高速道路や歩行者、自転車、自動車のアクセス向上、鉄道駅の駐車場の整備等を進めるのに対し、リバプールは、ポート・オブ・リバプールという特定地域を対象にその発展に資する鉄道・高速道路ネットワークの整備などに重点を置いている。

(2) 財源措置

Dealsにより移譲を受けた取組に対しては所要の財源が措置される。これには、1) 地方財源と政府資金の組み合わせ、2) 中央政府によるハード整備に要する資金の供与、3) 中央政府によるプログラム運営資金の移譲、4) その他の4つがある（図表4）。

図表 4 : City Deals による取組に関する財源措置 (主なもの)

種類	分野	都市圏	内容
地方財源と政府資金の組み合わせ	投資及びファンディング	シェフィールド、リバプール、リーズ、バーミンガム、マンチェスター	政府ファンドとビジネス・レイトによる収入を統合した投資ファンドの設立
	交通	リーズ	自治体からの拠出による基金、Growth Deal ファンド、交通省の基金を統合した投資ファンドの設立
		リバプール	中央政府からのファンドと地方財源を組み合わせた交通投資ファンドの設立
住宅整備	ニューカッスル	地方の基金と政府資金を組み合わせた財源の措置	
中央政府によるハード整備に要する資金の供与	能力開発	リーズ	ビジネス・イノベーション・スキル省が職業訓練センターと職業訓練運営機関の設置に係る資金を提供
	ビジネス支援	ブリストル	ビジネス・イノベーション・スキル省が中小企業への助言・支援サービス実施機関の設立資金を提供
中央政府によるプログラム運営資金の移譲	能力開発	シェフィールド	スキル・ファンディング・エージェンシーが中小企業への実習生斡旋事業の実施資金を配分
	ビジネス支援	マンチェスター	地域成長ファンドから、成長途上の中小・ベンチャー企業に対する支援プログラムの実施資金を配分
その他	投資	マンチェスター	アーン・バック・プログラムによる、合同行政機構に投資収益の税収の一部を回収可能な仕組み ⁴⁾
		ニューカッスル、シェフィールド、ノッティンガム	タックス・インクレメント・ファイナンスによる起債を通じた資金調達 ⁵⁾

出所：National Audit Office (2015) に基づき筆者作成

図表 5 : Devolution Deals の移譲内容

圏域	すべての都市圏で導入				大半が導入	導入が少数			
	交通	住宅・公共資産	教育・能力開発	ビジネス支援	労働支援	健康等	警察消防	刑事司法	水質等
コーンウォール	○	○	○	○		○			
イースト・アングリア	○	○	○	○	○	○			○
グレーター・リンカンシャー	○	○	○	○	○	○	○	○	○
グレーター・マンチェスター	○	○	○	○	○	○	○	○	
リバプール	○	○	○	○	○	○		○	
ノース・イースト	○	○	○	○	○	○			
シェフィールド	○	○	○	○	○				
ティーズ・バレー	○	○	○	○	○				
ウェスト・ミッドランド	○	○	○	○	○	○	○	○	
ウェスト・オブ・イングランド	○	○	○	○	○				

出所：National Audit Office (2016) に基づき筆者作成

図表 6：移譲された権限のうち、各都市圏に共通するもの（主なもの）

分野	内容	移譲を受けた都市圏
交通	・バスの運営権	全都市圏
	・スマート・チケットの導入	9 都市圏
住宅・公共資産	・空間計画（spatial plan）の策定権限	9 都市圏
	・土地の処分・活用に関する権限	9 都市圏
	・市長開発公社の設置権限	8 都市圏
教育及び能力開発	・義務教育修了後（16歳以降）の教育体系の再編	全都市圏
	・19歳以降の職業能力開発に関する投資	全都市圏
ビジネス支援	・ビジネス支援サービスの「growth hub」への統合	全都市圏
	・製品・サービスに関する企業への助言	9 都市圏
労働政策	・労働と医療を統合したプログラムの共同運営	8 都市圏

出所：National Audit Office（2016）に基づき筆者作成

3.2.2 Devolution Deals

(1) Deals により移譲される取組の概要

Devolution Deals は、City Deals 同様、政府と自治体の個別交渉に基づく権限移譲に関する合意文書である。2016年9月時点で、イングランドには10の Devolution Deals があり、コーンウォールを除く9つの圏域で合同行政機構が地域サイドの締結主体となっている。City Deals 同様中央政府と各都市圏の個別交渉を通じて決まるため、その内容は地域の状況に応じ、全都市圏が導入したもの、一部のみが導入したものなど、多岐にわたっている（図表5、6）。

(2) Devolution Deals における主な財源措置

City Deals 同様、Devolution Deals も移譲する権限に対する所要の財源を措置しており、その主なものが以下の3つである（National Audit Office（2016））。

- ア) 財務省が経済成長を目的とした投資のために新設した「追加的投資基金（Additional Investment funding）」、LEPs が行う地域振興の財源である Local Growth Fund、地域交通に関する補助金の3つの財源を

「シングル・ポット」として一本化

- イ) 中央政府の財源の合同行政機構への移行

- ウ) 予想以上のビジネス・レイトの増加があった場合、その増加分を合同行政機構が獲得する仕組みの導入。公選首長制をとる合同行政機構は、LEPs の同意を条件に、地方のインフラ整備に用途を限定し、2%までビジネス・レイトの税率引き上げが可能

4. 個別事例の検討

本章では、英国全体での権限移譲の概要を踏まえ、合同行政機構の中でも権限移譲に早くから取り組み、全国のモデルとなっているグレーター・マンチェスターを事例として、主に権限移譲の観点からイングランドの地域政策の特徴を考察する⁶⁾。

4.1 グレーター・マンチェスターの概要

グレーター・マンチェスター（以下 GM）は、イギリスの都市圏（city-region）の1つであり、10の council から構成されている（図表7）⁷⁾。

図表7：グレーター・マンチェスターの位置及び構成自治体



出所：CIWM on line journal (2015年)

※ <https://ciwm-journal.co.uk/costain-completes-greater-manchester-waste-pfi-construction/>

人口は約280万人であり、「GMを、人々が成長し、成功し、年老いるための世界でも最良の場所の1つにする」という長期ビジョンを設定し、相互に連携した取組を進めている。

4.2 グレーター・マンチェスター合同行政機構について

4.2.1 概要

グレーター・マンチェスター合同行政機構(以下GMCA)は、2011年4月に設立され、GMの10の自治体を構成団体とし、地域間連携による政策推進と中央政府からの権限移譲の受け皿として重要な役割を担っている。

GMCAは2017年10月に、長期戦略「グレーター・マンチェスター戦略：私たちの人々と私たちの場所(Our People, Our Place)」を公表し、これに基づく政策を進めている。この戦略が示す主な政策領域は、就学前児童対策、若者

に対する教育及び職業訓練、雇用対策、産業振興、交通ネットワーク整備、住宅確保対策(ホームレス対策を含む)、環境・文化政策、コミュニティの安全等の確保、医療保健、高齢者福祉の10の政策である。

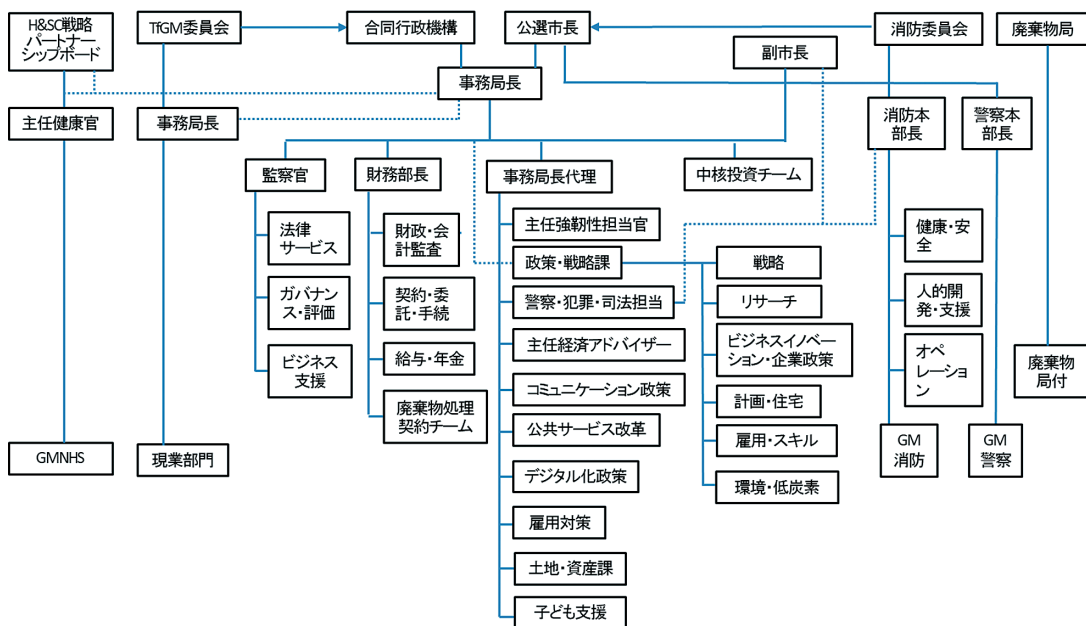
4.2.2 組織⁸⁾

GMCAの組織は2017年5月に就任した公選市長をトップとし、事務スタッフとして事務局長及びその下に置かれた担当のチームが各政策を執行している。警察・司法については担当副市長を置き、専属の担当としている(図表8)。

GMCAのスタッフの殆どはフルタイム勤務である。業務内容は自治体と同じ性質のものだが、スタッフの身分は公務員ではない。

スタッフの中心は民間セクターからの転職者であり、コンサルティング会社での職務経験を持つ人間が多い。その多くは再び民間セクターへと戻っており、GMCAと民間セクターとの

図表 8 : GMCA の組織



出所：GMCA へのインタビューに基づき筆者作成

流動性が高いことが特徴といえる。

これに対し、自治体からの出向職員は少数である。ただし、自治体からの出向者が必要な特定のプロジェクトもある。例えば、法定土地利用計画の策定に関する事務は、素案作成、コンサルティングなどの段階を経ることが定められている上、各地域の土地利用の用途変更に関わるため、各段階で構成自治体との調整が必要である。このため、各自治体の状況を知る人間が、直接計画の策定に携わる必要があることから、自治体からの出向者で組織を構成している。これらの職員は計画策定の完了後、派遣元に戻ることになる。

4.3 GM における権限移譲の実態

4.3.1 公共サービスの改革

権限移譲の第一の特徴が公共サービス改革である。先に述べた通り、GM は域内全体の長期

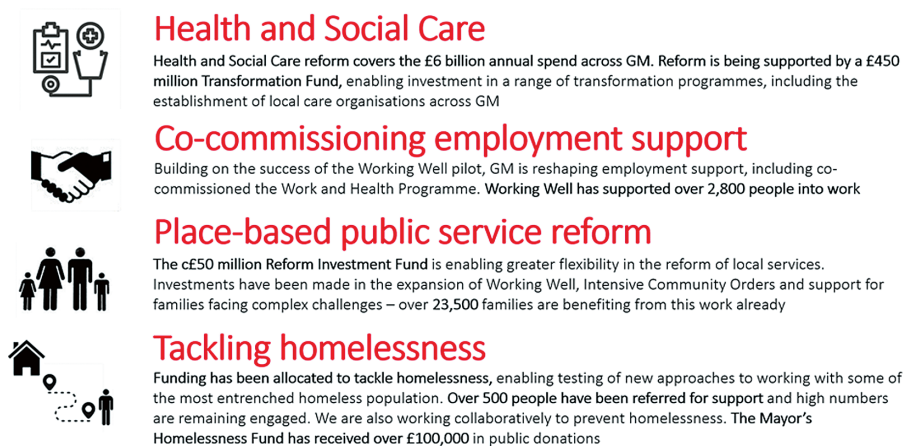
戦略の目標を「GM を、人々が成長し、成功し、年老いるための世界でも最良の場所の1つにする」としている。この目標達成に向け、都市圏全域の個人・家族及び地域コミュニティのニーズに対する公共サービスの充実を重要課題と位置付け、公共サービス改革を進めている。

GM は Devolution Deals の交渉過程において、移譲候補とする事業を数年かけて絞り込み、その後、中央政府と協力して候補の社会実験を行い、妥当性を検証してきた。このように、移譲事務を慎重に選定した結果、いくつかの特徴的なサービス改革が進んでいる（図表 9）。

(1) Health and Social Care

2015年2月にスタートした「保健及び社会福祉 (Health and Social Care : H&SC) 分野の改革」(以下 H&SC 改革) は、中央政府との合意の中でも最も広範囲にわたる、最大の政策領域である。Devolution Deals に基づき、GM は

図表 9 : GM における公共サービス改革の概要



出所:GMCA (2019)

公衆衛生 (public health) に関連する GM 域内の機関及び予算のすべてを管理している。また、改革の計画は、関係するパートナーとの共同作業により策定したものであり、「都市圏全体の幸福と健康を改善する」というシンプルなフレーズでその目標を表現している。

改革を推進するため、新たな組織として The Greater Manchester Health and Social Care Partnership (GMHSCP) を設立し、この GMHSCP が NHS (National Health Service : イギリス政府の医療サービス事業であり、健康状態や支払い能力とは関係なく、医療サービスへのアクセスが可能であることを基本理念とする) や各自治体をつなぐ仲介・調整役となることで、各主体の緊密な連携を促進している。

H & SC 改革は、サービスの内容や資金調達の手法が多岐にわたるものである。

(ア) パートナーとの連携

「子どもたちへのより良い人生の始まりの提供 (Children are being given a better start in life)」プログラムの一つである、子どもや若者のメンタルヘルス対策 (事業

規模7,400万ポンド) では、GM が都市圏内の学校と連携し、教師が生徒のメンタルヘルスケアを行うために必要な最低限の知識を習得するためのプログラムを提供している。

「高齢者の自立支援 (help older people stay independent)」プログラムでは、「着席 (take a seat)」スキームを設定している。このスキームでは、地域の企業が、高齢者に対して座る場所やトイレ・水を飲む機会を提供すること、またそれらを容易に見つけられる措置を講じることを奨励している。

(イ) 治療から予防へのシフト

GM は、治療よりも予防に重点を置き、できる限り病院への長期間の入院を減らそうとしている。

この代表的な取組が、「より長命になることへの支援 (People are being supported to live well for longer)」プログラムである。ここでは、GM 市民が身体面での活動性の強化、禁煙、節度ある飲酒を行い、また、失業者について、就業に向けて健康を

回復するための取組を行っている。

(ウ) 専門家による治療体制の強化

一方で、専門医療体制の整備など治療の充実も進めている。例えば、脳卒中関連の医療センターを整備し、その結果200人の命が救われている。

(エ) サービスの利便性の向上

例えば、GP（かかりつけ医）の診療時間の延長により、スケジュールに合わせた受診が可能となった他、医師など医療専門家と医療外サービスとのネットワークの充実により、医師が診断に応じて医療外サービス機関に患者を紹介することが簡単になった。

(2) Working Well

Working Well は、就職に関する課題を持つ失業者に支援を行うプログラムであり、2014年に始まった。開始当初は健康問題に絞った試行的事業（パイロット・プログラム）であったが、2016年4月に支援対象を拡大した「Expansion」として本格実施へと移行した。

プログラムの基本スキームは、一定の要件を満たす民間事業者を「プロバイダー」とし、支援の必要な「クライアント」に各種サービスの提供を行わせるものである。クライアントはプログラムに参加する際に手数料の支払が義務付けられているが、そのうち50%は自治体が負担している。長期間のプログラム参加者や支援を受けて就業したクライアントの手数料について公的負担を手厚くすることにより、プロバイダーにそれらのクライアントを増やすインセンティブを与えている⁹⁾。

個別サービスには、例えば、精神障害を持つ人が心理療法を受け、将来の就職につなげる「トーキングセラピーサービス (Talking Therapy

Service:TTS)」、継続的な雇用を目的として、クライアントにスキル、モチベーション、自信の獲得や職場経験について支援を行う「雇用のためのスキル」がある。

① プログラムの特徴

Working Well プログラムの特徴は、プロバイダーが関連する機関と連携してサービスを提供している点にある。

(ア) プロバイダーと他のサービスとのコロケーション (co-location)

プロバイダーが、関連サービスの事業者を選ぶ際には、まず近い場所で営業している事業者を選び、さらに相手方の機関は、プロバイダーごとに専属の担当者を置くこととしている。加えて、プロバイダー、各種サービス機関、クライアントは3者会議を開催し、サービスの提供を行う側と受ける側が緊密に協力する体制を整えている。

このように、プロバイダーは各種サービス機関や行政機関と連携し、クライアントをそれぞれの課題解決に適した機関へとつなぐ役割を担っている。

(イ) 企業の積極的な参加

クライアントが就職し、雇用を継続するには企業の協力が不可欠である。このため、可能な限り多くの企業に対してクライアントを積極的に、或いは優先的に雇用するように働きかけている。

② プログラムの成果

雇用支援を受けた人数は2014年のパイロット事業の開始以後、2,800人を超える。

Expansion への移行後に限れば、プログラムに参加し、かつ就職活動を行ったクライアントのうち44%が長期間の雇用を実現している。政府が行っている同様の事業として、

Work Programme があるが、そこでは長期雇用を実現した参加者は10%~21%にとどまっている。これと比較すると、Working Well は優れた実績をあげている。

また、Working Well における複数機関の連携によって、プログラム参加者は就職時の障壁を改善することができたと回答している点も一つの成果である。Expansion への移行後に限れば、クライアントの20%が、メンタルヘルスの問題を自分にとって重大な障壁と認識し、プログラム参加後6ヵ月を経過した時点で、さらにそのうちの74%は現状の改善を感じるに至っている。

以上の成果を基に、政府とGMで「労働と健康プログラム (Work and Health programme)」という新たなプログラムを策定し、事業の実施方法として「共同委託方式」によることで合意した。この政府と地方の共同委託方式は、GMとロンドン市だけが認められたものである。計画では2018年から2024年の7年間に、5,200万ポンドの資金で最低でも22,000人に支援を行う予定である。

(3) Place-based Public Service Reform

GMは公共サービス改革の柱の一つに「ローカルサービスの場所ベースでの統合 (Place-based integration of local services)」を掲げ、資金調達を行うファンドとして、Life Chances Investment Fund (現在は Reform Investment Fund) を新たに設立した。

このFundの特徴は、従来はGMが政府部門から配分を受けていた3つの資金を「シングルポット」として一つにまとめ、GM自身の資金を加えて組成している点にある¹⁰⁾。このFundの主な実績には以下の3つがある。

① Intensive Community Orders への投資の

結果、GM全体で若い男性 (young men) の再犯率の低下が見られる¹¹⁾。

② 「仕事と健康プログラム (work and health programme)」への投資の結果、就業しているものの健康問題による失業の危険性を持つ者や最近失業した者に支援対象を拡大することが可能となった。

③ 「問題を抱えている家族」への投資

シングルポットとしてまとめられた政府資金の一つ「問題を抱えている家族 (Troubled Families) のための政府資金」を使い、家族を支援するための各地域レベルでの取組への投資を継続している。この結果、既に23,500世帯以上がGM全域で支援を受け、うち7,000以上の世帯において生活の改善が実現している。





(4) ホームレスへの対応

ホームレスへの対応 (Tackling homelessness) は、2017年秋の Devolution Deals に基づく、GM都市圏全域でのホームレス対策事業であり、事業規模は約800万ポンドである。

事業の中心となっている「住宅優先アプローチ (Housing First approach)」は、最も「根深い (entrenched)」ホームレスからの意見に基づいて策定したものである。これは、ホームレスに安定した住まいを見つけ、必要に応じ他の援助 (中毒対策、資金管理、スキルと雇用支援など) を受けることを奨励するものであり、プログラムの支援を受ける人は、各人の状況に適したオーダーメイド型の支援をパッケージとして組み合わせることができるため、サービスを提供する組織が別であっても、適切なサービスを適切なタイミングで受けることができる。

この一連の対策の支援を受けたホームレスは500人にのぼり、そのうち109人が新たな住居で

図表10：柔軟な投資ファンド

Fund	Impact
 <p>£900 million The Earn Back deal of £30 million a year for 30 years, enabling funding of infrastructure</p>	<p>Investments include the extension of Metrolink to Trafford Park, linking more communities across GM to a key employment hub</p>
 <p>£493 million Local Growth Deal funding allocated between 2014-16 is enabling investment in transport, skills, science & business support, and innovation</p>	<p>Investments delivering economic growth include improved transport hubs, and development of institutions such as the Graphene Engineering Innovation Centre</p>
 <p>£300 million Housing Investment Fund was launched in April 2015, providing loans to kickstart housing projects that would otherwise be difficult to fund</p>	<p>Investments are delivering over 5,000 new homes. Funding has been recycled, enabling broader investment across GM</p>
 <p>£243 million Transforming Cities Fund, providing flexibility to make strategic decisions on priority transport projects.</p>	<p>£160 million has been allocated to cycling and walking. £83 million has been invested in additional Metrolink capacity, including 27 additional trams</p>

出所:GMCA (2019)

生活を開始している。さらに、プログラム開始以降、支援を中止した人は皆無である¹²⁾。

4.3.2 権限移譲事務の財源

権限移譲の第二の特徴は、「柔軟な投資ファンド (flexible investment fund)」を通じた財源の確保である (図表10)。この投資ファンドには二種類ある。一つが権限移譲により新たに設立したものであり、もう一つが既存のファンドについて、移譲前に比べて仕組みをより柔軟に見直したものである。

また、その投資対象は、住宅開発、ビジネス支援、交通インフラ、技能訓練、科学及びイノベーションの5分野である。投資期間は原則として長期的だが、自律的な事業継続への移行の可能性が高い事業には短期のものもある。

(1) 新たなファンドの設立

① Local Growth Fund

Local Growth Fund は、交通、職業能力、ビジネス支援、イノベーションの4分野への投資を行うものであり、中央政府からの資金供与を受けて設立された。当初の規模は4億

9,300万ポンドであり、その後公共及び民間の各部門でも計2億1,000万ポンドの追加投資を実施している¹³⁾。ファンドによる支援の効果として、GM全体で6,250人の雇用創出に寄与したとの推計もある¹⁴⁾。

これまでに投資を行った主なプロジェクトは以下の4つである。

- (ア) 公共交通ネットワークの統合に向けた transport interchange hubs の増設
- (イ) 企業ニーズに合った技能習得を提供するプログラムの充実に向けた大学や技能訓練会社に対する資金支援
- (ウ) 都市圏に成長をもたらす科学・イノベーション施設「炭素科学イノベーションセンター (Graphene Engineering Innovation Centre)」の整備¹⁵⁾
- (エ) 「包括的な成長」を実現するためのビジネス支援システムの構築による GM 立地企業の雇用増加支援¹⁶⁾

② Housing Investment Fund

Housing Investment Fund は GM 全域で

23か所に5,800軒以上の住宅を建設することを目標に設置され、その規模は約3億ポンドである。これにより、都市圏全域への住宅関連投資は活発に実行されており、2021年中には3億ポンドすべての投資を完了する計画である。

このファンドの特徴は、単なる住宅建設にとどまらず、不動産開発業者の計画や候補地に対するアドバイスなど投資先のビジネスへの支援も行っている点にある¹⁷⁾。

ファンドは決して大規模ではないため、自らは民間金融機関から資金を調達し、成長していく必要がある。それには、銀行などに対し、ファンドの魅力や安全性を印象づける必要がある。ファンドが投資先とのパートナーシップを重視する背景にはこうした事情もある¹⁸⁾。

ファンドも投資先も「より多くの家を建てる」という目標で一致している。また、投資先から見ても、ファンドとの協働を通じ、開発戦略に対するサポートを受けられることは銀行にない魅力といえる。

③ GM Transforming Cities Fund

GM Transforming Cities Fundは、都市圏内の交通ネットワークを整備するため、政府の既存のファンドの一部を移管して設置された。このファンドが投資を計画しているプロジェクトには「GM内の歩道及び自転車用走路の整備支援」及び「Metrolinkネットワーク整備支援」の2つがある¹⁹⁾。

(2) 従前のファンドの仕組みの柔軟化

① アーン・バック・プログラムの改正

GMCAは、2014年11月のDevolution Dealsにおいて、アーン・バック・プログラムの見直しに合意した。第3章で見た通り、インフ

ラ整備に対する追加投資による税収増加に応じ、その増加分の大半をGMCAが獲得するという仕組みへと変更している。資金調達をより確実にするため、従来の算定式を廃止し、資金の流れをコントロールする権限を市長に移管した。この改正は30年間で9億ポンドの価値を創出するとの試算もある。

2019年1月時点で、GMがアーン・バック増加分の投資案件として承認したものは以下の2つである。

(ア) Trafford Park Metrolink 拡張工事 (2020年完成予定)

Trafford Park Metrolink ラインはMetrolinkの新線であり、その開通によりMetrolink全体は99駅、66マイルに拡大する。GM域内の主な通勤場所や行楽地に6駅を新設し、住民の通勤圏とレジャー機会の拡大に寄与するものと期待されている。

(イ) サウスイーストマンチェスターマルチモーダル道路計画 (2018年10月開通予定)

GM北西部及びマンチェスター空港への戦略的ルートにつながる約10kmの道路建設を支援するものであり、現在大きな課題となっているマンチェスター市内の大きな渋滞の解消に寄与すると期待されている。

② ビジネス・レイトの運用の柔軟化

これは第3章で述べた通り、予想以上のビジネス・レイトの増加が生じた場合に、増加分を合同行政機構が100%獲得する仕組みであり、2015年4月1日にGMとチェシャーイーストにおいて試験的に始まった。当初、ビジネス・レイトの増加分は、GMCAの保有と各自治体への配分という2つの方法が試され、その後2017年4月1日に、GMが増加分の100%を取得する方式へと変わった。こ

図表11：グレーター・マンチェスターにおける意思決定の改革



Democratic accountability

The first Mayor of GM was elected in May 2017. The Mayor holds a range of powers, but unlike some other mayoral models, the GM model builds in a need for consensus with Leaders across the local authorities in a number of key policy areas



Rationalising governance

Devolution has enabled rationalisation and integration of governance arrangements, for example in relation to PCC and Fire responsibilities. Integration of decision making and identification of back office efficiencies as well as supporting greater integration in services



Decision making responsibilities

As well as devolution of funds, GM has taken on decision making powers in relation to European Funds (and we are discussing the post-Brexit Shared Prosperity Fund with Government), Spatial Planning, and (some) transport planning



Collaboration, co-design & public engagement

- Collaboration between places, organisations, and sectors across GM is now standard practice
- Co-design, across sectors, with the VCSE and with citizens is increasingly shaping our work
- Public engagement in shaping the future of GM is increasing. There is a growing recognition that we all have our roles to play in making GM the best place it can be

出所:GMCA (2019)

れにより、GM は約7,300万ポンドの追加収入を獲得し、うち50%をビジネス・レイトの増加があった自治体に配分し、残り50%を、GMCA が次の投資のためにプールしている。

4.3.3 ガバナンスの改革

Devolution Deals による権限移譲のもう一つの成果が GM におけるガバナンス改革である(図表11)。以下、この改革の概要を説明する。

(1) 公選市長のリーダーシップ

① 公選市長の役割と理事会との関係

最初の Devolution Deals における政府との合意に基づく市長選の結果、2017年5月、アンディ・バーナム (Andy Burnham) が GM 初代公選市長に就任した。

市長の主な役割は、以下の3点である。

- (ア) 政府との合意により事務の権限移譲を受け、独立した権限を有する。同時に、移譲事務に関する責任も引き継ぐ。
- (イ) GMCA の議長 (Chair) を務める。
- (ウ) GMCA 理事会メンバーである10人の自治体の長に対して固有の役割を与え、「任命 (appoint)」する²⁰⁾。

これら3つの中で最も重要な役割は③といえる。10人のメンバーに政策領域の担当を割り振り、任命することにより、メンバーは担当分野に対する執行責任を負うこととなる(図表12)。この役割は通常の自治体のリーダーにはない公選市長特有のものである²¹⁾。

一方で、合同行政機構の意思決定は市長ではなく理事会の権限であり、例えば市長は一般歳出予算の編成を行う権限を持つが、作成した予算案を理事会で協議し、その承認を受けなければならない。理事会はメンバーの3分の2が合意すれば、予算案の拒否又は修正を行うことができる。

このように、合同行政機構のトップである公選市長に対し、理事会のチェック・アンド・バランスが働くガバナンス体制が取られている。このため、市長は実施予定の政策について、メンバーと議論及び調整を行った上で、その同意を得る必要がある²²⁾。

② 市長のインフォーマルな権限の活用

市長は公的機関や企業、NPO といったステークホルダーを政策形成過程に参加させる

図表12：GMCAの理事会メンバーの所属自治体及び担当分野

名前	所属自治体	担当分野
ベバリー・ヒュー	警察司法担当副市長	安全
アレックス・ガノティス	ストックポート市長	グリーンな都市圏域
リチャード・リース	マンチェスター市長	経済
リンダ・トーマス	ボルトン市長	文化・芸術・レジャー
アンドリュー・ウェスタン	トラフフォード市長	デジタル
ブレンダ・ウォリントン	チームサイド市長	高齢者及び平等
ピーター・スミス	ウィガン市長（2018年まで）	健康福祉
デビッド・モリニュー	ウィガン市長（2018年5月～）	リソース
ポール・デネット	サルフォード市長	住宅、計画、ホームレス
シーン・フェイールディング	オルダム市長	教育、技能、実習生
リシ・ショリ	ベリー市長	若者、社会的結束
アレン・ブレット	ロッチデール市長	コミュニティ、ボランタリー、協同組合

出所：GMCA ウェブサイトより筆者作成

権限を持っていないが、就任以降、GMの戦略目標の達成に向け、ステークホルダーを政策の立案・実施プロセスに組み込むよう各種の努力を行っている。

このいわば「インフォーマルな権限」の活用の最も顕著な例がホームレス対策である。ホームレス対策は市長の選挙公約の最重要課題の一つであり、市長はまず、消防、警察、シェルター提供企業などの関係機関に働きかけ、対策への参加を訴えた。

次に、先に述べた「住宅優先アプローチ」に基づき、クラウドファンディングを活用してホームレス用住居の準備に必要な資金を調達し、ホームレスへの住居の提供を実現している。ホームレスに限らず、市民への住宅提供は市長の正式な権限ではない。にもかかわらず、市長は解決すべき課題を特定し、戦略、資金、人的リソースをセットにした政策を策定し、実行に移した。これは市長がホームレス対策に必要な組織・機関との緊密な議論と

連携を行った結果だと考えられている²³⁾。

この他にも、例えば、市長は独自に顧問（advisor）の任命や首脳会談（summit）の開催を通じ、より多くの意見を政策に反映するための工夫を行っている。また、GMの直面する課題を市民にアピールするため、メディアへの露出を積極的に増やしている。

(2) ガバナンスの合理化

GMCAは、政府との合意に基づき、ガバナンスの合理化も行っている。なかでも重要なものが警察と消防に関する権限の市長への移行及びそれに伴う機構改革である。

警察に関しては、従来、Police and Crime CommissionerがGMCAとは別の独立組織としてGM全域の警察事務を担当していたが、Devolution Dealsにおいて、組織の廃止及び市長への業務の引継ぎが決定された。

消防は、消防局（Fire Authority）を廃止し、後継組織として消防委員会（Fire Committee）を設置したが、十分に機能しなかった。このた

め、市長が消防・救急サービスを引き継ぎ、消防組織を独立したものから市長の指揮命令下に移した。

警察と消防という2つの組織の市長の指揮命令下への移行は、組織の効率化に加え、GMCAによる両組織の一元的監督が可能となったことを意味している。

また、2017年5月の市長選挙の後、GMCAは3つの政策評価委員会（overview and scrutiny committee）を設置した²⁴⁾。この体制整備により、年々増加するGMCAの業務に対し、能力及び専門性の向上、政治的バランス、議事の執行、情報へのアクセスに関して合同行政機構に課される法的要件の充足が可能になった。各政策評価委員会は毎月開催されており、透明性の観点から、その議事はライブストリームで中継されている。

(3) 意思決定に関する責任の拡大

2017年5月、GMCAはIntermediate Body Statusを取得し、従来は政府が行っていた欧州基金（European Funds）に関する決定をGM内で行う権限を持つこととなった。この結果、GM全体に関する資金調達の意味決定の範囲が拡大している。

(4) ステークホルダーの政策への参加の促進

権限移譲を契機に、GMCAは市民との協働の機会を増やしている。一般市民に加え、地域コミュニティやボランティア団体からも次の改革や財源確保のアイデアを集め、政策に反映するよう努力している。

このステークホルダーの政策参加は、アイデアのレベルにとどまらず、政策の実施主体としての関与にも拡大しつつある。

一例として、GMによるバス事業改革がある。2017年のバスサービス法（Bus Services Act）

は、英国の市長にバス市場改革に関する新たな権限を付与し、各地方においてバス路線のフランチャイズ方式の導入が可能となった²⁵⁾。

これを受け、GMCAは現在、民間事業者からバス路線のフランチャイズ化に関する提案を受け、その提案の評価を進めている。検討の結果、提案が妥当と判断した場合、市長の権限により、GMのバス路線にフランチャイズ方式を導入し、バス市場の改革を進めていく予定である。

(5) 政府との協働の強化

Devolution Dealsでの決定事項への取組が進まない原因の一つが、政府、特に担当省庁の機構や人事の変更によって、スケジュールに遅れや齟齬が生じていることである。政府もこの点を課題と考えており、Devolution Dealsに記載の分野の中でGMが主宰する会議体に政府代表がメンバーとなることも進んでいる²⁶⁾。これは、政府とGMの定期的な議論の実施を保証し、GM及び政府の双方が改革の課題についての共通理解を深める機会となるものである。

5. 英国の地域政策の特徴と課題

ここでは前2章に基づき、英国の地域政策の特徴及び課題を整理する。

5.1 オーダーメイド型の権限移譲

移譲する業務については、中央政府と地域（合同行政機構）が個別に交渉を行い、地域の実情に応じた権限の移譲を実現している。例えば、GMのH&SC改革の事例では、Devolution Dealsの交渉過程で地域の状況を考慮し、保健・社会福祉全般の権限移譲に合意した点が画期的と言える。

5.1.1 特徴

(1) 関係するパートナーとの連携

移譲を受けた事務に共通する特徴は、パートナーとの連携強化である。H&SC改革では、都市圏内の学校と連携した教師向けメンタルヘルス研修プログラムの策定や企業への高齢者支援の呼びかけを行っている。

また、Working Wellでは、プロバイダーが提供サービスの全体調整を行っている。こうしたプロバイダーによる関係機関との連携の結果として、クライアントからは就職時の障壁を改善したとの報告がなされている。

ホームレス対策では、ホームレスからの意見に基づき、優先的に解決すべき課題が住まいの確保であることを発見し、「住宅優先アプローチ」へと結実している。

(2) サービス間の重複の排除

GMのH&SC改革では、複数の病院がすべての医療を行うのではなく、都市圏で一つの医療体制を構築することを目標としている。例えば、ある地域では病院の専門を癌治療に特化させ、他の地域の病院は心臓疾患に特化させるという形で地域ごとに病院の分担を進めている。こうした公共サービスの重複の排除も地域が独自に政策の内容を考えた結果である。

5.1.2 課題

(1) GMCAと自治体間における事務の重複

政策の中には、GMCAと構成自治体において重複して行っている事務も実際には存在しており、例えば健康・医療分野は重複する事務が多いと言われている。

GM域内の政策に関する戦略や計画の企画立案はGMCAが担当できるが、資金や人員といったリソース不足のため、事業の実施は自治体に頼る必要がある。これが重複の生じる要因と

なっている。

これに対し、交通は、個々のサービスに関して自治体とGMCAとの責任が明確に区別されているため、重複は少ない。ツーリズムについては、構成自治体を含めてGMという一つの都市圏が統一的に実施するというコンセンサスがあるため、ツーリズム振興や観光客の誘客促進に関してはGMCAが政策及び組織を都市圏内で共通化した上で、実施している。

(2) 地域の優先順位

GMを構成する自治体もまたそれぞれの政策の中で重視する事業は異なる。GMCAはこれを「ローカル・プライオリティ (local priorities)」と呼び、慎重に取り扱っている。ローカル・プライオリティが問題となるのは、主に圏域全体の戦略策定に関してである。

例えば、現在、GMCAはGM全体の「地域産業戦略 (Local Industrial Strategy)」の策定を進めているが、自治体ごとに重視する産業分野や政策が異なるため、圏域全体の目標設定や戦略策定を行う上で利害関係の調整に時間がかかってしまう。すべての自治体が満足するような戦略の策定は難しく、時に自治体とGMCAとの間に対立が生じる。このため、戦略の策定については未だに議論の途中でとどまっている。

(3) 改革の長期化

サービス改革の課題の3点目は、改革が長期化し、それに伴って目標の達成が不確実になることである。

事例で取り上げたH&SC改革は、改革の対象領域が医療、保健、福祉など広範囲にわたる。このため、その達成に多大な時間を要する可能性がある。改革が長期化するほど、改革の実現は不確実になっていく。

こうした長期にわたる改革の達成には、中央

政府と GM の双方において、リーダーが改革へのコミットメントを継続することが重要になる。

(4) 合意に関する政府と GM との見解の相違

① 実績評価に関する見解の相違

先に述べた実習生事業では、移譲の成果の評価方法が政府と GM で異なるため、権限移譲の達成に影響を及ぼしている。実習生交付金の独自基準への変更は計画通りにはいかなかったものの、実際には、実習生の雇用実績のない雇用主、または5年以上実習生を雇用していない雇用主の大半に補助金を交付した。

GM はこれを成果として政府に報告したが、政府は、地域独自の基準への変更が、実習生の雇用先の増加の要因かどうかは不明確とし、事業の成果と認めなかった。このことは権限移譲の内容に加え、効果の評価方法の合意も重要であることを示唆している。

② 法解釈に関する見解の相違

政府と GM とで合意内容や適用する法制度の解釈が異なるために、移譲が遅れているものがある。

一つは刑事司法に関するものである。GM 市長による Police and Crime Commissioner (警察・犯罪局長) の役割の引継ぎに関し、最終の Devolution Deals では、「関与する (engaging with)」、GM への「より大きな関与 (greater involvement)」の付与、権限移譲のための「オプションを検討する (considering options)」といった文言が用いられたため、市長による役割の「引継ぎ」が必ずしも明確ではない。このため、法解釈の余地が残ってしまい、業務の引継ぎは円滑に進んでいるとは言えない。

また、2015年7月、GM は公有地の有効利用の監督や開発中の土地に対する課題解決を目的として、「土地委員会」を独自に設立すると発表した。その後、中央政府と GM の間で、土地利用向上のための「技術的規則 (technical rule)」に関する見解に相違が生じた。現在も両者は協議を継続しているが共通理解を得るには至っておらず、このために権限移譲が行き詰まっている。

5.2 移譲する事務の内容に応じた財源の確保

中央政府と地域両方の資金を組み合わせるなど様々な手法を用いて移譲事務の財源が確保されている。

5.2.1 特徴

第一に「柔軟な投資」により、財源の量及び運用に関する地域の裁量が拡大し、インフラ開発や大規模住宅開発の中でも戦略的かつ重要なものへの直接的な投資が可能となった。

H&SC 改革では、保健及び福祉分野のすべてが GM に移管され、改革の実行に必要な新たな財源として、Transformation Fund を設置した。このファンドは4億5,000万ポンド(約647億円)の大規模なものであるが、GMCA がファンドの運営を独自に行うことによって、すべての投資案件を地域が独自に判断している。このように、Devolution Deals によって地域が資金の管理権限を獲得し、資金をコントロールすることが可能となったことは非常に重要である。

(1) 将来に備えた投資

GM では、アーン・バックやビジネス・レイトの増加分を自ら獲得し、次のプロジェクトの投資に回す手法を取っている。これを GMCA

は「将来に備えた投資 (prudent investments)」（投資資金からのリターンを次の投資へとつなげるサイクルを重視した資金の運用）と呼び、重視している。こうした手法が可能となったのも資金調達に関する地域の裁量が増した結果である。

(2) 資金の調整の充実

これまでは個々のプロジェクトへの投資は個別のプロジェクトごとに実施され、他のプロジェクトとの連携や調整は考慮されてこなかった。これに関し、GM という地域が投資資金の流れをコントロールできるようになったため、投資対象となる分野や案件の調整や相互の補完が可能となった。

この代表が Fund の「シングルポット」化である。GM は、2016年 Single GM Investment Pot を設置している。これは、先に述べた Local Growth Deal fund と Earn Back を統合したものであり、二つの資金の流れを統合することでファンドの資金管理、保証の枠組み、財務報告についての簡素化や一元化が実現した。

また、Reform Investment Fund による成果は、政府資金のシングルポット化と資金運用権限の地域への移管により、調達した資金の合理化や衝突の回避がなされたためと評価されている²⁷⁾。

(3) 投資先との Win-Win の実現

Fund も最初の投資で終了するのではなく、更なる投資を行っていくべきである。そのためには民間からの資金獲得が有効であるが、それには Fund 自身が信頼性を高めなければならない。例えば、Housing Investment Fund は、投資先に対し、民間金融機関より多くの選択肢を用意するとともに、投資後もプロジェクトの成功に向けたサポートを行っている。このよう

に、Fund と投資先が Win-Win の関係を構築することもファンドが持続可能な財源となるために重要な考え方である。

(4) 意思決定の迅速化による交渉力の強化

GM Transforming Cities Fund の事例では、GMCA が非常に迅速にファンド配分の意思決定を行った。その結果、新規プロジェクトへの資金提供の確実性が増したとの評価を受けている。このことは政府との権限移譲の協議における交渉力の強化につながっている。

5.2.2 課題

(1) deal の合意に沿った財源移譲の遅れ

政府からの財源移譲が合意の内容通りに進まず、改革が遅れているサービスがある²⁸⁾。

① 子どものためのサービス (Services for children)

2015年7月、子どものためのサービスについて、効率性の向上のため、サービスの統合を進めることを政府及び GM が合意し、GM は「統合に向けた包括的な計画」の実施に必要な3,000万ポンドの資金について支援を政府に要請した。ところが、政府は資金の抛出に難色を示したため、その後 GM は現在まで3年以上政府との協議を行ったが、政府は740万ポンドの投資にしか同意しなかった。このため、子ども向けサービスの統合は計画通りに進まないことが懸念されている。

② 成人の技能と教育 (Adult skills and education)

GM と政府は、これまでに「成人の技能と教育」に関するプログラムの権限移譲について、複数の Devolution Deals で合意している。これは、技能と教育の醸成については地域が一元的に実施した方が良くと政府が認めたためだが、政府から供与する資金の詳細まで決定しなかった。GM は「成人教育予算 (Adult

Education Budget : AEB)」の移譲を要求し続け、ようやく2018/19学年度における AEB の移譲に合意した。しかし、教育省が方針を変更したため、移譲時期が2019/20学年度へと1年延期される事態が生じるなど、スケジュールの遅れが顕著である。

③ 実習生 (Apprenticeship)

2014年11月、政府と GM は、「雇用主向け実習生交付金 (Apprenticeship Grant for Employers (AGE))」の2015年4月の移譲に合意した。GMはこの権限移譲に伴い、資金支援の基準を地域独自のものへ変更しようと考えたが、移譲開始直前まで政府が詳細を明らかにしなかったため、GMは当初の計画通りに基準変更を行うことができていない。

(2) 間接費に関する移譲の不足

政府から移管を受けた財源は事業費にあたる「プログラム予算 (programme budgets)」である。事業運営に付随して生じる間接経費にあたる「管理予算 (administrative budgets)」は中央政府に残され、このため、人件費などのコストは地域が負担する形となっている。

(3) 政府による権限移譲の拒否

合理的説明なく政府が合意内容通りの権限移譲を拒絶しているものもある。例えば、鉄道に関して、政府と GM は、2014年に、GM 全域の鉄道駅の権限移譲の検討を進めることで合意し、翌2015年の支出レビュー (Spending Review) において改めて合意内容の確認を行った。

これを受け、TfGM は政府に対して、GM 域内の鉄道駅すべての権限移譲を提案したが、政府はこれを認めず、12駅のみでの権限移譲の検討を行うと通知してきた²⁹⁾。さらに、運輸大臣 (Secretary of State for Transport) から、GMCA に対し、権限移譲の具体的内容及び手法の提案

を行うようにとの要求があった。これは本来政府が行うべきものであるが、やむなく GMCA が提案内容を作成することとなった³⁰⁾。

5.3 広域的・地域政策の推進主体としての合同行政機構の存在

合同行政機構が強いリーダーシップを持つ公選市長と財政権限を持つことで地域政策の中心的な推進主体となっている。とりわけ、公選市長の就任後、GMCA の権限やガバナンスは大きく変化している。

5.3.1 特徴

公選市長は GMCA において理事会の議長を務めるが、理事会メンバー (各自治体の市長) に担当分野を割り振り、その責任者に任命する権限を有している。この権限は通常の理事会の議長には見られない役割である。担当する政策の執行責任者という役割は、各市長に、所属自治体よりも GM 全体の利益を優先した行動をとるインセンティブを与えるものであり、効果的な手法である。

また、市長は理事会メンバーの任命権限を持つことにより、内部的には GM 全体に対してリーダーシップをとることができると同時に、対外的には GM の代表として政府との交渉に当たることが可能となっている。

従来独立した組織であった警察と消防を市長の指揮命令下に置き、GMCA がこれらの業務の監督を一元化しているが、こうしたガバナンスの合理化も特徴の一つである。

以上のように、公選市長の就任を機にガバナンス改革が進んではいるが、一方で、GMCA の意思決定については理事会の権限であるため、選挙で選ばれた市長であっても独断で物事を決定できないように工夫されている。

5.3.2 課題

(1) 市長と自治体との関係³¹⁾

市長は独自の権限を持つが、それに見合う独自の財政基盤を持ってはいない。実際には、市長は構成自治体の税収の一部を活用することにより、自身の政策の立案や実施を行っている。その額は多いものではないため、市長は自治体の機嫌を損ねないように注意をしている。このため、自治体の主張に沿った判断をせざるを得ない場合もあり、慎重に組織運営を余儀なくされている。

(2) 市長権限の脆弱性

先に述べたように、GMでは市長が「インフォーマルな権限」を活用し、顧問による政策や組織運営に関する助言、ステークホルダーの政策参加の促進などを行うことにより、ホームレス対策のような成果を得ている。

一方で、これは市長の権限に法的根拠を持ったものが多くないためともいえる。市長の独断専行の防止という観点から、理事会のチェック機能は重要であるが、「独立した権限を持つ」という点は公選市長の特徴であり、迅速な意思決定を行うためにも市長権限の拡大を検討すべきである。

6. まとめ

前章までで見たように、イングランドにおける近年の権限移譲の進展にはめざましいものがある。本稿で取り上げたグレーター・マンチェスターでは、保健医療・福祉という非常に広範囲にわたる政策領域のすべてを国から移管し、実際にGMが予算・事業のすべてを管理している。日本においてこれだけ広範囲な領域の権限移譲を実現することは非常に困難であり、注

目に値する。また、移譲の結果、実際に公共サービスを提供する様々な機関がパートナーシップを構築し、政策効果の向上に寄与している。

さらに、イングランドでは事務の移管だけでなく、それらを実施するための財源について、新たなファンドの設置や資金の調達・運用に関する仕組みの柔軟化などを通じて量的確保を図っている。同時に、分散していた資金の流れを統合し、また税収の増加分を地方が獲得するといった形で地域の裁量を広げることにより、より効果の高い案件への投資など質的にも向上している。

また、公選市長制の導入は合同行政機構にガバナンスの面でも様々な効果をもたらしている。GMにおいては、市長への機構の一元化はガバナンスの合理化を促し、市長自らもインフォーマルな権限を駆使しながらリーダーシップの発揮に取り組んでいる。この結果、ホームレス対策のように、実際のニーズを踏まえた独自の政策が実現している。

こうした成果の一方で、財源の移管の遅れや合同行政機構と自治体との事務の重複、市長の権限の不足など、まだ多くの課題がある。地域の実情に適した政策を実施し、その効果を高めていくためにも課題の解決が求められている。

翻って、日本を見ると、数年前には国の出先機関機能の移管が真剣に検討されたが、自民党への政権移行後現在に至るまで、権限移譲の議論は活発とは言えない。日本が足踏みをしている間に英国は地方主義とそれに基づく権限移譲を進めている。イングランドの事例を参考に、日本でも再度、権限移譲の仕組みを検討すべきである。

最後に、今後の展望を述べる。権限移譲の受け皿となる合同行政機構は先に見たように9か

所しかなく、いわゆる大都市圏が中心となっている。なかでも、本稿で取り上げたGMは最も早期に権限移譲に取り組んできた都市圏である。

また、権限移譲に関しては政府の姿勢も重要である。本稿では十分に考察できなかったが、今回のGMCAへのインタビューではGMが権限移譲を実現した背景には、政府の大きな協力があったことも窺えた。移譲する事務の決定は、GMが選定した候補について、実際に社会実証実験を行い、妥当性を吟味した上で行っている。実証実験は政府と協力して行っており、移譲のプロセスにおける政府の役割も今後の研究課題の一つである。

このように、今後は、考察の不十分な論点を押さえながら、GMに加えて他の都市圏域の現状を比較することが重要である。また、そこから、日本の地域政策に適用可能な仕組みが何か、さらに検討を進めていきたいと考えている。

注

- 1) LEPsはRDAと異なり、リージョンより狭い「サブ・リージョン」のエリアを管轄し、現在39設置されている。地方自治体等との調整に基づく「戦略的経済計画」を策定し、政府の承認を経て、政府補助金を獲得した上で、それを財源に広域的な地域経済政策を行う。
- 2) ビジネス・レイトは、オフィスや工場等の資産に課される税金。基礎自治体が徴収し、各自治体はその半分を保持し、残りを中央政府が人口比に基づき自治体に配分するものである。
- 3) 中央政府はCity Dealsの合意を2回に分けて行っており、第1回目(2012年7月)の8つのCore Citiesとの合意をWave 1と呼んでいる。
- 4) アーン・バック・プログラムは、地方が行うインフラ整備によるGVA(粗付加価値)の増加分の一部を地方が回収し、回収した余剰分を次のインフラ投資に回す仕組みである。

- 5) タックス・インCREMENT・ファイナンスは、起債(TIF債)による社会資本整備等により創出した財産税の増加分を財源として、次のインフラ改良等を行う仕組みである。
- 6) 本章の分析は主にGMCA(2019)及び2018年11月13日に行ったGMCA主任経済アドバイザー(Chief Economic Adviser)アラン・ハーディング氏(Alan Harding)へのインタビューに基づく。
- 7) 10の自治体は、ボルトン、ベリー、マンチェスター、オルダム、ロッチデール、サルフォード、ストックポート、チームサイド、トラフフォード、ウィガンである。
- 8) GMCAへのインタビューに基づく。
- 9) 例えば、新規プログラム参加者については手数料の公的負担を10%に減額した。
- 10) シングルポットとなった資金は以下の3つである(GMCA(2019))。
 - ・「問題を抱えている家族(Troubled Families)のためのプログラム」の実施に要する資金
 - ・ワーキングウエルのパイロット事業実施資金のうち政府負担分
 - ・政府のLife Chances Fundなお、Life Chances Fundは、6つのテーマ(薬物・アルコール依存、保育・育児、若者の就労、子どもの発達障害に関する早期介入、健康維持、高齢者サービス)の課題解決を図る団体等の活動に対する資金支援である。
- 11) Intensive Community Orders(ICO)とは、拘留され判決を受ける危険がある犯罪を行った18歳から25歳までの男性を監督、再犯を阻止するのを支援するプログラムである。
- 12) この結果、プログラムは成功しているとの評価を受けており、追加的な投資が供与され、さらなる対策が可能となっている(GMCA(2019))。
- 13) 資金供与は、2014年7月(3億6,600万ポンド)、2015年1月(5,700万ポンド)、2016年11月(1億3,000万ポンド)の3回にわたって実施している。
- 14) GMCA(2019)
- 15) 炭素は、エレクトロニクスや輸送など多くの産業分野にイノベーションを起こす可能性を持つことから、GMは炭素研究を重視している。

- 16) 「包括的な成長 (inclusive growth)」は、成長の果実やグローバリゼーションの恩恵を、より広く平等に社会全体の人々にまで行き渡らせる成長を意味し、この実現のため、雇用の増加だけでなく、生活賃金と同等又はそれ以上の水準への労働者の給与水準の引き上げ、ゼロ時間契約 (zero hour contract : 週当たりの労働時間数が保証されず、就労時間に応じて給与が支払われる勤務形態) の削減、柔軟な就労体制の強化も推進している。
- 17) マンチェスター市を拠点とする不動産開発業者 Nook and key 社は、テムサイド市のハイド地区の教会を用途転換し、16部屋の大規模アパートメントへと改築し、周辺に14棟の家族向け住宅を新築するという計画を立てたが、実績不足のため民間金融機関からの資金調達は困難であった。そこで、Housing Investment Fund に相談したところ、ファンドは国から360万ポンドの追加融資を受け、この計画を支援することとした。なお、投資額は計画のコストの85%を占めている。
- 18) Housing Investment Fund のロス・ガードナー (Ross Gardner) 所長のコメントに基づく (GMCA (2019))。
- 19) 「GM 内の歩道及び自転車用走路の整備支援」は、GM Cycling and Walking Commissioner の「Made to Move」報告の提案に基づき、GM 域内15地区の整備計画に対して1億6,000万ポンドの資金を供与するものである。また、「Metrolink ネットワーク整備支援」は、トラム27台を新規購入するといった Metrolink ネットワークの整備計画に対して8,300万ポンドの資金を供与するものである。
- 20) GMCA へのインタビューに基づく。
- 21) GMCA へのインタビューに基づく。
- 22) GM という都市圏域は、1986年の Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) の設立に端を発している。この協議会では構成自治体の合意に基づく意思決定が重視され、その伝統を GMCA の設立後も引き継いでいる。GMCA へのインタビューでは、こうした歴史的経緯も市長と理事会の関係に影響しているとのことであった。
- 23) GMCA へのインタビューに基づく。
- 24) 政策評価委員会は執行機関に属さない議員が構成する地方自治体の議会における委員会であり、以下の役割を担う。
- ・政策決定及び執行の評価
 - ・政策発展 (執行機関に対する新政策及び変更の提案)
 - ・有権者代表としての地域との連携調整
- 25) 地方バス路線へのフランチャイズ方式の導入は、個々のバス路線単位で市がサービス水準や運賃などの応札基準を公表し、競争入札により選定した事業者に、一定期間の営業権を付与する方式である。英国ではロンドン市しか導入していない。(黒崎・藤山 (2013))
- 26) 例えば、GM の Low Carbon Hub Board (低炭素ハブ委員会) への経済・産業戦略局 (BEIS) の参加、GM 雇用・技術諮問パネル (Employment & Skills Advisory Panel) への政府関係者の参加がある (GMCA (2019))。
- 27) GMCA (2019)
- 28) 本文の事例以外にも、H&SC 改革でも、政府は財源である GM H&SC Transformation Fund への資金拠出の確約に至っていない。このため、GM は2015年2月の合意後も、必要な資金の措置に関する交渉を継続している。
- 29) TfGM (Transport for Greater Manchester) は GM の交通事業の実施主体であり、バス、トラム (路面電車)、鉄道の3事業を運営している。
- 30) 2019年1月時点での状況である。
- 31) GMCA へのインタビューに基づく。

参考文献

- ・青木勝一 (2015) 「広域的都市連携による地域政策一関西広域連合によるガバナンス・メカニズムを中心に一」『地方自治研究』Vol 30 No.1, pp.1-16
- ・石見豊 (2016a) 「イングランドにおける合同行政機構の設置と権限委譲の動き」『國土館大學政経論叢』28巻4号, pp.37-67
- ・石見豊 (2016b) 「イングランドの分権改革: シティ・リージョンへの権限移譲の動きを中心に」『國土館大學政経論叢』28巻2号, pp.57-87
- ・黒崎文雄・藤山拓 (2013) 「英国の旅客鉄道および

- バス事業の参入自由化とネットワークの維持に関する課題」『運輸と経済』第73巻第1号、pp.69-76
- ・ 関恵子 (2017) 「地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係性分析 イングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目して」『都市計画論文集』52巻3号、pp.502-507
 - ・ 自治体国際化協会 (2018) 「英国の地方自治 (概要版) -2017年改訂版-」2018年5月
 - ・ GMCA (2019) Greater Manchester : The Emerging Impact of Devolution 2018 Greater Manchester : Independent Prosperity Review Background Paper
 - ・ Hambleton,R. (2017) The super-centralisation of the English state-Why we need to move beyond the devolution deception, *Local Economy*, Vol.32 (1), pp.3-13
 - ・ National Audit Office (2015) Devolving responsibilities to cities in England : Wave 1 City Deals, Report by the Comptroller and Auditor General
 - ・ National Audit Office (2016) English devolution deals, Report by the Comptroller and Auditor General
 - ・ O'Brien, P. and Pike, A. (2015) City Deals, Decentralization and the Governance of Local Infrastructure Funding and Financing in the UK, *National Institute Economic Review*, No.233, pp.17-23
 - ・ Shaw,K and Tewdwr-Jones, M. (2017) Disorganised Devolution, : reshaping metropolitan governance in England in a period of austerity, *Raumforschung und Raumordnung*, Vol.75 (3), pp.211-224
 - ・ Tomaney, J. (2016) Limits of Devolution : Localism, Economics and Post-democracy, *The Political Quarterly*, Vol.87 (4), pp.546-552



Journal of Public and Private Management

Vol. 5, No. 5, March 2019, pp. 1-24

ISSN 2189-2490

Current state and problems of regional policy in the UK: focusing on Devolution in England

Masakazu Aoki

Faculty of Business Administration, Bunkyo University

✉ masa@shonan.bunkyo.ac.jp

Received. 31. January. 2019

Abstract

Since the administration's change to the Conservative Party in 2010, in the UK, particularly England, the devolution to the local government has progressed greatly, and a new legal framework such as Combined Authorities has been established.

In this paper, we discuss the features and issues about regional policies of England which is changing largely by collaboration of local governments and devolution.

Characteristics of the devolution in England are transfer of a wide range of administrative work, securing financial resources for the implementation, and governance reform of the region by adopting elected mayor etc.

Meanwhile, in Japan, discussions on the devolution has not been active after activation of the administration to the LDP. Even in Japan, we should discuss the mechanism of devolution again with reference to the case of England.

Keywords : Devolution, Combined Authorities, Flexible Investment Funds, Public Service Reform

Faculty of Business Administration, Bunkyo University

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, JAPAN

Tel +81-467-53-2111, Fax +81-467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

経営論集 Vol.5, No.5

ISSN 2189-2490

2019年3月29日発行

発行者 文教大学経営学部 石塚 浩

編集 文教大学経営学部 研究推進委員会

編集長 鈴木 誠

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

TEL : 0467-53-2111 FAX : 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

