

# イギリスの Region レベルにおける基礎自治体等を構成団体とする連合体と中央政府開発公社との関係に関する調査報告

新潟大学大学院実務法学研究科准教授  
馬場 健

## はじめに-本調査の目的-

本調査は、1998年 Regional Development Agency Act (以下 1998 年法) に基づき、1999 年地域再生を担うためにイングランドの 9 か所に設置された準政府機関である地域開発公社 (Regional Development Agency、以下 RDA) およびこの機関の監督機能などを有する当該地域の自治体等により構成される連合体である地域協議会 (Regional Assembly、以下 RA) それぞれの機能と関係を明らかにすることを目的とする。ただし、ロンドンについては Mayor および Greater London Authority の議員が直接公選により選出され、London Development Agency がこの元に置かれるという構造的な相違が存在するため、本報告では取り扱わない。したがって、本報告の対象は、ロンドンを除く 8 か所の地域 (region) である。

また、2009年 11 月議会において、地方自治、経済開発および建設法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009、以下 2009 年法) の成立により、RA の廃止が正式に決定され、併せて Leader's Board (以下 LB) の任意設置が法定された。これにより、従来の RDA-RA という地域再生を巡る枠組みは、今後 RDA-LB へと変化することになる。

さらに、2010年 5 月までに実施される総選挙において、RDA の設置およびその活動に対して批判的な保守党が政権を奪取した場合、RDA 自体の廃止を含めた当該法律の改正ないし廃止が行われる可能性があり、地域再生を巡る枠組みが大きく変化することも予想される。したがって、本報告の内容は、転換期におけるイングランドの広域行政の一端を紹介するにとどまらざるをえないことをあらかじめお断りする。

ともあれ、本報告は、イギリス政府により発行された 2 つの報告書ないし白書 "Review of sub-national economic development and regeneration"(2007) および "Prosperous Places : Taking forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration"(2008)ならびに 2009 年法を手がかりに、現地インタビューの内容を踏まえた内容とする。

## 1. RDA および RA の沿革

都市再生を巡る RDA の役割については、クレアレポート No.253<sup>1</sup>に詳しい記載がある。そこで、本章では RDA および RD 設立の経緯および現況について概説する。

### (1) RDA の沿革

1998 年法により設立が規定された準政府機関である RDA は、1999 年実際にロンドンを除く<sup>2</sup>イングランドの 8 つの地域に設置された。具体的には、北から順に、North West Regional Development Agency (以下 NWRDA)、One North East、Yorkshire Forward、Advantage West Midlands、East Midlands Development Agency、East of England Development Agency、South West of England Regional Development Agency、South East of England Development Agency であり、図 1 の配置となっている。

図 1 イングランドの地域区分



出典:Communities and Local Government Committee in House of Commons, *Is there a future for Regional Government?(Forth Report of Session 2006-2007)*, vol.1, p.11

なお、本図に示される各 region を管轄区域として、上記の 8 つ (ロンドンを除く) の RDA が設置されている。

<sup>1</sup> (財) 自治体国際協会『英国の地域再生政策』(クレアレポート No.253、2004)

<sup>2</sup> London Development Agency の設置は 2000 年である。

名称については、準政府機関ということもあって、後述の主務大臣の同意を得て理事会によって決定することができる。

RDA の法定された役割は以下の 5 つである。

- ① 域内の経済開発および再生を促進すること
- ② 域内の事業効率、競争力を高めることおよび投資を促進すること
- ③ 域内の雇用を促進すること
- ④ 域内の雇用に結びつく技能の開発および投資を促進すること
- ⑤ 持続的発展に寄与すること

また、法定の権限は以下の 3 つである。

- ① 財政支援を行うこと
- ② 正当にえられる、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、または法人の株主となること

この役割を果たすとともに権限を行使するための組織として、各 RDA には、4～12 人（現在では 15 人）から成る理事会 (board) が置かれるとともに、事務局長 (Chief Executive) の元に戦略計画局など各部局が配置されることになるが、理事数および部局数等については各 RDA により異なる。各理事は当初商工大臣 (Minister of Trade and Industry) の任免によるものであったが、イギリスでは頻繁に行われる中央府省の再編により現在では通商大臣 (Minister of Business, Innovation and Skills、官庁としては Department of Business, Innovation and Skills、以下 BIS) がその任に当たっている。理事は、各地域の社会経済的実情に応じて、自治体の議員、産業界の代表者、労働団体の代表者等が選出される。他方、事務局長については、主務大臣の同意を得て、理事会が任免する。事務局長を含め、各部局の長は、国や自治体で当該業務に従事した経験を持つものが選ばれることが多い。なお、ここで断っておかなければならないのは、通商大臣および BIS が単独で RDA を所管するわけではなく、Department for Communities and Local Government (Office of the Deputy Prime Minister より名称変更、以下 CLG) が共管官庁として存在している点である。

次に、上記 RDA の機能を具体化するものとして、地域の経済開発を主眼とする三層構造の地域再生計画がある。すなわち、中長期 (10～20 年) にわたる地域の経済開発を規定する Regional Economic Strategy (地域経済戦略、以下 RES)、RES を具体化するための優先項目、予算配分、行程表を定めた Corporate Plan (中期計画、以下 CP)、CP をさらに細分化し 1 年ごとの年度別目標を掲げる Business Plan (年次計画、以下 BP) である。まず、RES の策定に当たっては、後述の RA との協議を必要とする。ただし、RA の承認までは必要としてはいない。その一方で、この策定に当たって、BIS との協議およびその承認が必要とされている。次いで、RES に基づいて、CP が策定される。この策定に当たっては、RA との協議は法定されていないものの、実際には多くの RDA は、RA との間で協議を行っているようである<sup>3</sup>。ただし、策定された CP 案は、RES と同様 BIS に提出さ

---

<sup>3</sup> 2009 年 9 月に筆者が行った RDA および RA に対するインタビューによる。

れ承認を受ける必要がある。そして、最後に CP を具体化する年次計画としての BP が各 RDA 内部で策定されることになる。例えば、NWRDA<sup>4</sup>を例に採れば、1999 年策定の RES は、2006 年に改訂され、当該地域の経済的発展に必要な牽引力として①生産性の改善と市場の拡大、②労働市場の規模および能力の成長、③持続可能な成長に必要とされる諸条件の形成および維持を掲げ、その各々に対して必要な政策（RDA の活動）を列記している。

図 2 北西部の RES（2006 年改訂版）における RDA の活動と目的

IMPROVING PRODUCTIVITY AND GROWING THE MARKET (£10bn of gap)	CONDITIONS FOR SUSTAINABLE GROWTH	GROWING THE SIZE AND CAPABILITY OF THE WORKFORCE (£3bn of gap)
<p>1 Transform Business Link into a key enabler of high productivity and enterprise, and integrate skills brokerage with this service</p> <p>8 Cluster programmes in priority sectors to develop higher value activity and improve productivity</p> <p>9 Exploit opportunities from creation of a Media Enterprise Zone linked to BBC relocation</p> <p>12 Help businesses to implement process and product/service innovation</p> <p>13 Enhance Business/HEI collaboration and knowledge transfer</p> <p>15 Implement the Northwest Science Strategy</p> <p>16 Support major research concentrations and knowledge nuclei</p> <p>17 Inform companies of global opportunities/risks and help them to compete internationally</p> <p>23 Improve Business Resource Efficiency and Waste minimisation (BREW) support to business</p> <p>24 Develop and implement a Regional Climate Change Action Plan</p>	<p>63 Deliver demand management and improvements on the Greater Manchester/Cheshire motorways</p> <p>64 Improve road access to Liverpool City Centre</p> <p>65 Develop the second Mersey crossing</p> <p>66 Reduce levels of congestion by increasing use of public transport and reducing peak traffic volumes</p> <p>67 Deliver capacity improvements to the Manchester Rail Hub</p> <p>72 Grow Manchester and Liverpool John Lennon Airports</p> <p>73 Grow the Port of Liverpool</p> <p>77 Develop Manchester Metrolink, and mass transit for Liverpool and the Mersey Belt including links to Deeside</p> <p>80 Deliver the designated Strategic Regional Sites</p> <p>85 Ensure new housing to support regeneration or knowledge based economic growth</p> <p>87 Set Housing Market Renewal within a strong economic context</p>	<p>43 Deliver employability activities and reduce the number of people on Incapacity Benefit</p> <p>44 Deliver intensive support for those groups with low employment rates</p> <p>45 Develop job brokerage to link employers with vacancies and workless individuals</p> <p>47 Develop and implement an integrated economic plan for East Lancashire</p> <p>48 Implement the Blackpool Masterplan</p> <p>49 Develop and implement the Barrow Masterplan</p> <p>50 Develop and implement an integrated economic plan for West Cumbria</p> <p>52 Encourage employment creation in or near deprived areas</p> <p>54 Capitalise on the strengths and assets of Manchester, Liverpool and Preston as drivers of city-regional growth</p> <p>55 Develop plans to capitalise on ongoing private sector investment around Crewe, Chester, Warrington, Lancaster and Carlisle</p> <p>56 Implement plans to ensure ongoing growth in the rural economy as part of the Regional Rural Delivery Framework</p>
<p>26 Deliver the basic skills required by employers for those without qualifications</p> <p>27 Deliver the skills required by priority sectors</p> <p>28 Deliver the skills required to maximise the economic impact of key growth opportunities</p> <p>31 Develop intermediate/higher level skills and linkages to workless people</p> <p>35 Develop management/leadership and corporate social responsibility skills</p> <p>37 Develop educational attainment</p> <p>38 Develop the University for Cumbria and ensure provision of HE opportunities in East Lancashire</p>	<p>96 Support Liverpool European Capital of Culture 2008 to maximise the full economic benefit</p> <p>101 Improve the product associated with tourism 'attack brands' and 'signature projects'</p> <p>111 Deliver the Regional Equality and Diversity Strategy</p> <p>113 Develop the economic benefit of the region's natural environment</p> <p>114 Implement The Lake District Economic Futures Policy Statement</p> <p>119 Invest in quality public realm/ greenspace/environmental quality</p>	

Source: NWRDA, *Northwest Regional Economic Strategy 2006*, p.7

<sup>4</sup> 前掲クレアレポートでも記載があることから、比較する上で有用であると考え、今回も取り上げる。

ここで掲げられた目的を実現すべく、2008-2011のCPでは以下の3つの中期の目標および対象（優先項目）が掲げられている。

#### 競争力あるビジネス

- ①国際競争力ある分野の発展をサポート
- ②企業形成、企業の生き残り、企業の成長率の改善
- ③技術革新を通じたより付加価値のある活動の開発
- ④グローバルイノベーションから得られる機会の実現

#### 競争力ある人々

- ⑤現在の労働力の中でのリーダーシップやマネージメント能力の開発
- ⑥現在の労働力の中でより高いレベルの技能を身につけたいという需要を喚起
- ⑦労働力の規模の拡大

#### 競争力ある場所

- ⑧主要雇用場所ないし事業所の発展をサポート
- ⑨民間投資の必要な物理的条件の改善
- ⑩気候変動への適用および持続可能な資源利用の促進
- ⑪企業および観光客の持つ当該地域に対するイメージの改善

さらに、BPでは、この3つの対象ごとに実施計画が立てられている。

図3 NWRDAの2009/10のBPにおける優先順位および実施計画の骨子

Business	Place	People
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Launching a £140m Venture Capital &amp; Loan Fund to help businesses gain access to finance in order to innovate, invest and grow.</li> <li>• Ongoing development of Business Link Northwest, including increasing the amount of intensive assists and boosting the financial advice available to business.</li> <li>• Implementing the Northwest Enterprise Strategy including a new Business Start-Up Programme and High Growth Business Support Programme.</li> <li>• Growing the MediaCityUK site, including development programmes in the Creative and Digital Sectors.</li> <li>• Investing in the region's major science, research and innovation concentrations.</li> <li>• Investing in the five sub-regional Tourist Boards to support tourism businesses and growth in the regional visitor economy.</li> <li>• Implementing the Northwest Climate Change Action Plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Working with partners to develop new strategic priorities including the development of the Atlantic Gateway and Cumbria Energy Coast.</li> <li>• Identifying development schemes which are under threat due to the economic climate and bringing forward up to £20m of capital investment to help ensure that these schemes can progress.</li> <li>• Developing strategic employment sites including Kingsway Rochdale.</li> <li>• Working with Liverpool Vision to create conditions for further private sector investment and improve the attractiveness of Liverpool as a visitor destination.</li> <li>• Delivering regeneration in New East Manchester via New East Manchester URC, including the regeneration of Ancoats.</li> <li>• Supporting the continuing delivery of Blackpool URC regeneration plans.</li> <li>• Deliver transformational infrastructure projects through West Lakes Renaissance.</li> <li>• Support the work of Central Salford to regenerate Salford city centre and develop MediaCityUK.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encouraging business investment in skills with a £40m stimulus package.</li> <li>• Supporting city employment strategies and local and regional activities to help individuals retain or regain employment.</li> <li>• Making further capital investment in the Further and Higher Education system, including support for the University of Cumbria.</li> <li>• Continuing to highlight the Northwest's competitive advantage as a place to do business.</li> </ul>

Source: NWRDA, *Our plans for the year ahead 2009-2010*, p.6.

表 1 2008 年から 3 年間各 RDA に交付される単一再生予算

total RDA Allocation by Region	£ million 2008-09	£ million 2009-10	£ million 2010-11	Budget per Head (£)2009-10
Advantage West Midlands	296	295	212	55
East of England Development Agency	132	136	108	24
East Midlands Development Agency	161	160	131	37
London Development Agency	346	375	326	50
North West Development Agency	385	397	305	58
One NorthEast	245	249	195	98
South East England Development Agency	161	165	133	20
South West of England Regional Development Agency	170	157	125	31
Yorkshire Forward	297	317	228	62
<b>TOTAL [Single Budget]</b>	<b>2,193</b>	<b>2,253</b>	<b>1,762</b>	

Source: BIS HP より作成。

(<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/page20136.html>、最終閲覧日 2009 年 12 月 19 日)

以上の三層構造の経済戦略は、実際には地域に対して開発補助金として交付されることにより実現される。その意味で、RDA は中央政府の地域に対する資金提供主体といえることができる。その手続の詳細については、クレアレポート<sup>5</sup>に詳しいので、ここでは割愛するが、端的にいえば RDA が自治体等によって申請された補助事業の内容が当該年度の BP ないし中期計画である CP に合致するか否かを審査し、合致したものに対して補助金を交付するという構造を採っている。例えば、NWRDA の場合、2008-2009 の年次報告書によれば、上述の⑥を実現する高等教育プロジェクトとして、大学からの申請を受けて、320 万ポンドがブラックバーンカレッジの新規大学センターに対して交付された<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 前掲クレアレポート、p.79 参照。

<sup>6</sup> NWRDA, *Annual Performance Report 2008-2009*, p.p.10-11.

このような補助金は、主にいわゆる単一再生予算（Single Pot or Single Regeneration Budget）によるものである。この予算は、従来各省が個別に地域に対して交付してきた補助金を一本化したものである。現在、BIS、CLGを始め、エネルギーおよび気候変動対応省（Department of Energy and Climate Change）、環境、食糧および農村問題省（Department for Environment, Food and Rural Affairs）、文化、メディアおよびスポーツ省（Department for Culture, Media and Sport）、イギリス商業投資機構（UK Trade and Investment）の6省庁等からの当該予算は成り立っている。

さらに、この予算に加えて、各 RDA は EU が圏域内の各地域（region）に対して交付する欧州地域開発基金（European Regional Development Fund）およびイングランドに対する農村開発プログラム（Rural Development Programme）を受け取っており、2007年から2013年までにその総額は、90億ポンドとなる。また、RDAの運営資金（年600万ポンド）は、これまでCLGが支出してきた。

最後に、RDAによる地域経済開発の成果は、HPによれば2002年以降50万人以上の雇用の創出ないしは確保を行い、新規事業を56,000立ち上げ、さらに、5,600ヘクタールの荒廃地を生活の場としたとされる<sup>7</sup>。この点については後述する。

## (2) RAの沿革

1998年法によれば、RDAの設置と同時に、Regional Chamber（呼称はRegional Assembly）が付設可能とされ、実際にも8か所すべてでRAが設置されている。RAは、総会と各委員会さらに委員会に付属する事務局から構成される。まず、総会は、基本的には当該地域の自治体（二層制の地域では、District Council および County Council、一層制の地域では Unitary Council）の議員から複選制により選出される議員、地元の経済団体、労働組合、NPOなどの代表者から構成されるが、各RAによりその構成員および構成団体は異なっている。また、自治体議員の選出に際しても、1構成自治体につき1名をRA議員として選出する場合と人口比に応じた選出を行う場合がある。さらに、総会構成員は、審議には参加できるものの、その全員が議決権を行使できるわけではなく、投票資格者の60パーセント（当初は70パーセント）は自治体選出議員である必要がある。

次に各委員会についてだが、これは法定されているわけではないので、各RAにより様々な形態を採っている。ただし、共通して置かれているものに地域執行委員会（Regional Executive Board ないし Regional Executive Committee）があり、その他の委員会間ならびに各構成主体間の調整等をこの委員会が行っている。また、各委員会の下に置かれる事務局は、RAが雇用した職員とRAを構成する地方自治体等から派遣される職員とに大別される。ただし、後者についても給与は、RAから支払われている。この両者の割合は、各RAにより異なる。

RAの機能は、概括的にいえば、regionにおける経済・社会・環境上の福祉の増進とさ

---

<sup>7</sup> RDAsHP 参照（[http://www.englishrdas.com/what\\_we\\_do/](http://www.englishrdas.com/what_we_do/)、最終閲覧日 2009年12月19日）

れる。これを具体的に法定したものとしては、大きく分けて3つがある。

すなわち、

- ①中央政府に対して地域計画、住宅および交通問題についての助言を行う。
- ②地域における計画策定団体（Regional Planning Body）として地域空間計画（Regional Spatial Strategy、以下RSS）の策定を行う（2004年以降）。
- ③RDAに対する監督を行う。

上述の委員会との関係でいえば、この3つの機能に対応して委員会が設けられているRAがほとんどであり、例えばYorkshire and Humber Assemblyの場合には、地域住宅委員会（Regional Housing Board）、地域計画委員会（Regional Planning Board）、地域交通委員会（Regional Transport Board）、持続的開発委員会（Sustainable Development Board）、監督委員会（Scrutiny Board）の5つの委員会が設置されている。また、RSSは、従前の地域の長期（20年以上）にわたる開発計画に関する戦略的枠組みであったRegional Planning Guidanceを衣替えしたものであるが、策定に対するRAの権限を拡大させる法改正<sup>8</sup>が2004年になされたことにより、特にRAの計画策定機能は拡大することとなった。具体的には、2004年以前の策定は、まず地域計画団体であるRAが策定した戦略的枠組み案を国務大臣（当時は副首相）に提出し、国務大臣が最終的枠組みを発効するというものであったのに対して、2005年以降は、そもそもRSSの策定が法定されたのと同時に、RAの策定したRSSを国務大臣（現在は地方自治担当大臣）が承認するという形態に変化している。また、既存の地域交通戦略（Regional Transport Strategy）と準地域戦略（Sub-regional Strategy）は、RSSに整合する形で修正を加えてこれに内包されることとなった。したがって、Yorkshire and Humber Assemblyの場合には、内部構造上は実体的には地域計画委員会の元に地域交通委員会が置かれることとなる。この戦略は、二層制の地域でCounty Councilが策定する天然資源および廃棄物開発枠組み（County Minerals and Waste Development Framework）およびDistrict CouncilならびUnitary Councilが策定する地区別開発枠組み（Local Development Framework）の指針となる役割を持つ。

次に、RDAに対する監督機能は、具体的にはRESが当該地域に対して有効に作用しているか否かを検証することを中心とする。ただし、この検証はRAがRDAに対して任意に行うものではなく、両者の間で協定（Scrutiny and Strategic Review Protocol）を締結して行うものとされている。この内容についても、各協定が必ずしも同一ではなく、検証の回数や、聴聞の方法に差異が見られる。だが、RAが行う協定に基づく勧告に対して、RDAが必ずしも是正を行う必要はなく、その意味でRAの監督機能は強制力を持つものではない。この点は、この後述べるRAの財政からも推測することができる。

RAは、自主財源を持たず、運営資金の多くを中央政府に依っている。その状況をYorkshire and Humber Assemblyで見ると以下の通りとなる。

---

<sup>8</sup> Planning and Compulsory Purchase Act 2004



表 2 Yorkshire and Humber の歳入 (単位：ポンド)

	2007/08	2008/09
構成自治体からの拠出金	222,000	222,000
中央政府の交付金	2,338,968	2,182,000
ヨークシャーヨーロッパ補助金	314,235	80,708
現金および現物支給	566,203	400,116
その他の収入	122,821	61,390
合計	3,564,227	2,946,214

Source: Yorkshire and Humber Assembly, Statement of Accounts 2008/09, 2009 より作成。

この項目のうち、構成自治体からの拠出金は、222,000 ポンドで定額である。次にヨークシャーヨーロッパ補助金とは、先に挙げた欧州地域開発基金から RDA に対して拠出される基金のうちの一部が RDA を介して RA に交付されたものである。また、現金および現物支給には、構成自治体等から出向で RA に勤務する自治体職員の給与等が含まれる。この表から、RA は中央政府の交付金によってその運営が維持されていることが分かる。

次に、歳出を見る。

表 3 Yorkshire and Humber Assembly の歳出 (単位：ポンド)

	2007/08	2008/09
人件費	2,026,062	1,890,592
施設費および物品費	281,790	218,238
調査研究費	665,351	497,468
その他	289,511	224,637
合計	3,262,714	2,830,935
繰り越し金	301,513	115,279

Source: ibid.

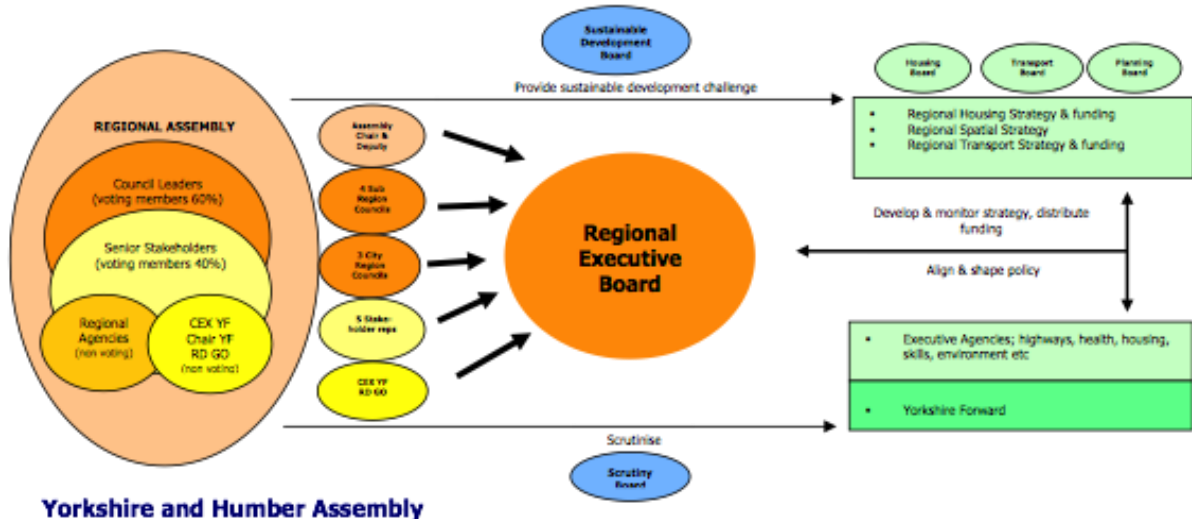
この表から、RA が地域に対して直接投資をほとんど行っていないこと、言い換えるとハードウェア整備ではなく、調査研究等のソフト事業がそのほとんどであることが分かる。イギリスの自治体は、義務的経費に人件費を含める日本の自治体の捉え方とは異なり、人件費も投資的経費と捉える傾向にあるものの、人件費は突出しているといえる。

この二つの表から、RA は専ら RSS の策定および RDA の活動に対する検証というソフト事業を行っていることを伺うことができるが、RDA の活動の検証とはいうものの、運営資金の交付先の一つである RDA に対してどの程度その活動を検討できるかは必ずしも明らかではない。さらに、RSS と RES との関係も具体的に事業を展開する後者の比重が地

域において高まることが予想される。

なお、2006年からは地域住宅委員会（Regional Housing Board）として、中央政府に対して、地域における住宅整備の優先順位について提言を行う機能を有している。

図4 RAとRDAの関係



出典:Yorkshire and Humber Assembly, Assembly Essentials -What You Need To Know about..., 2008, p.4.

### (3) RAの直接公選化の動きとその頓挫

Planning and Compulsory Purchase Act 2004の制定と時系列的には相前後するものの、RAについては、現在まで続く自治体の議員の複選制および地元経済団体等からの選出という総会の構成に代えて、直接公選制の導入が検討された時期があった<sup>9</sup>。この検討に際しては、当時の副首相であったプレスコットが主導的役割を果たしたとされる。その背景には以下の事情があったとされる。彼の選出地域を含めた北部イングランドが南部イングランドと比較して産業構造上衰退しており（南北問題）地域開発の必要性がより高く地域特性を踏まえた（民意のより直接的反映）開発の促進が図られるべきであるのに対して、間接制に基づくRAは十分にこの機能を果たしていない。さらに、地域の境界を接するスコットランドでは、労働政権によって行われた権限移譲により地域の内政自主権が拡大しイングランド選出の国会議員がスコットランドの内政に関する法制定を行うことができないのに対して、スコットランド選出の国会議員はイングランド（それ以外についても）の内政に関する法制定が可能という不均衡な状況が生じていた（西ロジアン問題）。これらの問題の解消を図るため、中央政府（ODPM）は、2002年白書"Your Region, Your Choice"を發表し、これに対する意見聴取を住民その他に対して行い（その内容は、ODPM "Your Region,

<sup>9</sup> 詳細については、拙稿を参照されたい。馬場 健「1 イングランドにおける広域自治体の再編・Regional Assembly 創設を中心に」『分権型社会の政治と自治』（敬文堂、2004）p.p.97-116

Your Say" (2004) としてまとめられる)、この意見に基づいて、Draft Regional Assemblies Bill が 2004 年発表された。ただし、この間一貫して、直接公選の Regional Assembly は、住民の意向に基づいて設置されるとされたため、この法案は特殊な成立過程を経ることとなった。すなわち、直接公選の Regional Assembly 設置の是非を問うための Regional Assemblies (Preparations) Act が 2003 年まず制定され、最初の住民投票で、設置が可となった場合にのみ、Draft Regional Assemblies Bill は、Regional Assemblies Bill として国会に提案されることとなっていた。

2004 年 11 月直接公選の Regional Assembly 設置にもっとも積極的であるといわれていた北東地域で住民投票が行われたものの、78 パーセントの反対によって当該自治体の設置は否決された。これ以降、住民投票は行われず、Regional Assembly の直接公選化は沙汰止みとなった。この背景には、そもそも住民にとって必ずしも身近なものではない地方自治体の層がさらに増えることに対する消極的感情があったとされる。

## 2. RDA と RA の改革

2004 年の住民投票での否決によって民主的代表による RA の運営という方向性は一旦後背に退いたものの、イングランドの地域的格差は依然として存在していた。さらに、中央政府は、地球温暖化等環境の変化を最小限に抑えつつ経済発展を図るという新たな課題にも対応する必要が生じた。また、2006 年度国会においても、「地域政府に未来はあるのか」という報告書<sup>10</sup>がコミュニティおよび地方自治体委員会に提出され、RA を含めた地域の運営が政治課題となっていた。この中で、RDA に対してはその官僚主義的補助金配分メカニズムと、細分化された評価システム<sup>11</sup>が、RA に対しては限られた資源（人員および予算）と比較して機能が広範囲にわたり、RDA に対する監督機能が十分に果たされていない点<sup>12</sup>のそれぞれに批判が向けられた。そこで、中央政府は 2007 月大蔵省、商業および規制改革省（Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform、以下 BERR、後に BIS に再編）、CLG の 3 省共同で政策提言書"Review of sub-national economic development and regeneration"（以下 SNR）を発表し、RDA と RA を含めた地域開発の枠組みについての改革を進めることとなった。続いて、白書として"Prosperous Places: Taking forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration" が 2008 年 3 月に発表された。ただし、この白書の主管省庁は、BERR および CLG であり、大蔵省の名前はここから落ちている。この点について、当該 3 省に対してインタビューを行ったところ、大蔵省の担当官からは、「改革提案という企画立案に関する内容を持つ SNR 策定には大蔵省は関与したが、その後の実施にかかわる白書の策定は、担当省庁に委ねた」という見解が得られたが、他の 2 省庁の担当官特に BIS の担当官からは、当時の政治的な状況についての見解が提示された。すなわち、SNR 策定時の大蔵大臣は、首相を兼

---

<sup>10</sup> Communities and Local Government Committee, House of Commons, *Is there a future of Regional Government? (Forth Report of Session 2006-07)*, HC352-1.

<sup>11</sup> *op.cit.*, p.p.16-27.

<sup>12</sup> *op.cit.*, p.p.27-35.

務したブラウンであり、彼は政府の重要案件に対して大蔵省が関与することを望んだとし、SNR 策定にもこの特徴が現れているというものであった。事の真偽はさておき、白書の発表後各方面から提示された意見を参考にしつつ、法律案が策定され、2009年11月に改革は、地方自治、経済開発および建設法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009、以下2009年法）として結実する。そこで、以下では、(1) SNR および白書の内容、(2) 2009年法の内容、(3) 現在の状況の3つについて概観する。

#### (1) SNR および白書の内容

SNR は、6章構成で、このうち、第1章～第4章が1997年以降労働党政権下での地域政策の沿革およびその評価が掲載され、第5章および第6章で改革の方向性が示されている。また、白書は、5章構成で、第1章にはSNRに対する各関係者からの意見が掲載され、第2章以下に具体的な改革内容が記載されている。特に、前者は、RDA および RA の実績および改革方針のみならず、地域における基礎自治体等の役割についての記述もある。そこで、今回は、RDA および RA に関係する部分に限って概説する。

SNR 第5章では、まず改革の目的および改革を進める上での原則が示される。改革の全体的目的は以下の通りである。すなわち、

「改革の全体にわたる目的は、従前以上に効果的な経済開発、地域再生および近隣自治の再生を達成する手助けをすることにある。これには、繁栄の増大に結びつく従前以上の民間投資のための官民間の良好な関係を構築する必要がある。諸改革にはしたがって、下記の確保が必要となる。すなわち、

- ・ 地域 (region) と各区域 (places) が明確で安定的なサブ・ナショナルレベルの枠組みの範囲内で経済的環境の変化に柔軟かつ迅速に対応できること。
  - ・ (政府の) 介入は、効果に基づいて優先順位が付され、市場の失敗に対応することに注力されること。これには衰退地域に住む人々が経済的機会につながるができるようにすることも含まれる。
  - ・ 様々な資源は、政策間の効果的な調整により、効率的に動員されること。
  - ・ 各評価指標は、適切に査定され評価された実証に基づいたものであること。
- また、得られた教訓は、将来にわたり、介入や資源配分に反映されること。」

そして、この目的を実現するための原則として、以下の3つが挙げられている。

- ・ 政策を適切なレベルで運営すること。
- ・ 役割の明確化を確実なものとする。
- ・ 各地区が自らもつ潜在能力まで到達できるようにすること。

このような目的と原則の下、第6章では、より具体的な改革の方向性が示される。まず、「より強固な地域層 (Regional Tier)」を実現するために、明確な地域戦略の必要が主張される。具体的には、前出のRDAが策定するRESとRAが策定するRSSの二本立ての制度が本来は地域開発に必要な要素を減じる結果となっているとする。さらに前者は法定されていないのに対して、後者は法定されているという法制度上の差異から、後者が地域における様々な活動主体に対して実際上の影響をより強く与えることになっているという

問題が指摘される。これは、裏を返せば、地域開発において財政上大きな役割を担っている RDA の活動との齟齬が生じることを意味している。

そこで、SNR は、RES と RSS とを統合することにより、各地域の状況に対応した経済的、社会的、環境上の目的を設定でき、その担い手としては、RDA が相応しいとする。ただし、RDA はあくまでも準政府機関であり、中央政府に対して責任を負うにとどまり、監督は主として BERR が行うことになる。これでは、SNR の別の部分で掲げている基礎自治体の機能強化および地域開発の担い手という論理と合致しない。確かに、その処方箋として RA の強化という手法も考えられるが、ここではその方法は採用されない。その理由として、先に述べたとおり RA が一方で直接公選の機関になりえず、他方で十分に公選自治体の意見をまとめることができず、結果的に、みずからの地域全体の声を表明するに至っていない点が挙げられている。この点については、インタビューを行った RA および RDA の担当者が程度の差こそあれ異口同音に述べていた RA の問題点である<sup>13</sup>。

結論として、RDA には公選自治体と協力して、RES と RSS を統合した単一の地域戦略を実施する主体とする一方で、RA は、既存の形で存続させないという提案がなされている。また、従来 RA が有していた RSS 策定に際しての協議・合意機能および、RDA に対する監督機能は、公選自治体が有することとされた。したがって、RDA は従来 RA が有していた法定の地域計画団体という地位を継承することになる。

SNR の提言を受ける形で作成されたのが、白書である。白書では SNR とは異なり、RDA および RA にかかなりの程度限定して、その具体的改革を示している。その骨子としては、RDA を従前以上に地域の戦略的な機関と位置づけて民間を援助しつつ地域開発を進める主体と捉えるとともに、RA 廃止後に公選自治体が RA に換わって RDA の計画策定の手助けをする機関を自主的に設置する自由を与えている点を挙げることができる。また、当然のことながら、RES と RSS の統合も盛り込まれている。さらに、SNR で盛り込まれた公選自治体の役割については、各地区の経済開発を進める上で今まで以上に強力な役割を担う必要があるとしている。

## (2) 2009 年法の内容

以上の提案に基づいて、中央政府は、RDA および RA の改革法案 (Local Democracy, Economic Development and Construction Bill) を国会に提出した。この法案は、その名の通り、RDA および RA の改革のみならず、地方制度全般に関わる内容を含んでいる。このうち、今回の報告に直接関係するのは、第 5 部地域戦略 (Regional Strategy、以下 RS) の部分である。まず、第 70 条では、先に述べた RSS の RS への名称変更および RSS の統合が規定された。ただし、既存の開発計画は、RSS に基づいて作成されているため、即座に新たな RS を策定する必要はなく、RSS の改定期に RS へと変更することを認めている (第 82 条)。次に、第 71 条では、RA に代わるリーダーズ・ボード (Leaders' Boards、以下 LB) が規定されている。この委員会は、公選自治体が地域レベルで集合的に行動す

---

<sup>13</sup> 筆者の RDA および RA に対するインタビュー。インタビュー先等については文末のインタビュー表参照。

るための団体であり、法人格を取得するか否かは問わない。この構成団体は、ディストリクト、カウンティ、国立公園庁、水郷庁である。また、この団体は、国務大臣（ここでは地方自治大臣）が設定した基準に基づいて設置しなければならず、その設置には国務大臣の承認が必要である。さらに、国務大臣は当該団体の活動を非効率と見なした場合には解散させる権限を持つ。第 71 条では、地域責任団体として、LB と RDA が共同したものとしているが、LB が設置されていない場合には、RDA が単独で責任団体となるとしている。また、地域責任団体は、新設の RS の策定主体となり（第 72 条）、その策定および改訂作業を行う責任を負う（第 73 条）。ここでの改訂作業では、改定案を利害関係人に検証させなければならず（第 74 条）、改定案の公聴会を実施しなければならない（第 75 条）。最後に、国務大臣が承認することにより改定案は成案となるが、国務大臣はその修正を求めることができる（第 76 条）。さらに、国務大臣には、必要な時期にこの改訂を地域責任団体が行わなかった場合、みずから改訂する権限が留保されている。最後に、RDA は RA の実施に関する責任を負う（第 83 条）。

以上条文を見る限り、RDA の権限が強化されると同時に、国務大臣の権限も併せて強化されたと見ることができる。これは、現在の中央政府の民主的統制に対する考え方の一端を示していると思われる。すなわち、国務大臣は国会により選出された国会議員で国会議員は国民によって選ばれている。したがって、国務大臣が RDA を統制するのは民主的統制であるという論理である。SNR の民主的統制に対する基調も、インタビューでの中央省庁の担当官の考えもさらには RDA の担当官の考えも同様のものであった。この点がある意味今回の改革の特徴ということができるとも考えられる。

### (3) 現在の状況

2009 年法の制定が進んでいる中で、各 RA は法律成立を見越して、みずから廃止を決める場合と模様眺めをする場合とに態度が分かれた。ただし、現在では、すべての RA は廃止され、LB の設置準備段階にある。

## おわりに-今後の課題-

今回の調査では、RDA および RA を中心とした地域開発に焦点を絞った。しかし、2009 年法は、これ以外にも経済繁栄委員会（Economic Prosperity Boards）や連合自治体（Combined Authorities）の設置というサブ・リージョナルレベルでの新たな枠組みも提案している。したがって、今後これらも含めて全体としての地方制度を概観する必要があると考える。

### 参考資料 インタビュー日程およびインタビュー先

月 日	訪問先	面会者	
		氏名	職名等
9 月 14 日	Association of North East Council	Jonathan Rew	

	ONE North East	Tom Warburton Gillian Roll	Head of Integrated Regional Strategy Regional Strategy Manager
9月15日	Local Government Yorkshire and Humber  Yorkshire Forward	Justin Homer Rebecca Baran  Helen Todd 他7名	People & Places Strategy Manager Assistant Director  秘書
9月16日	North West Development Agency  4NW	Danien Bouke  Steve Barwick	Policy and Partnership Manager  Director of Strategy
9月21日	South West Regional Development Agency	Maureen Alderson	Head of Policy
9月23日	HM Treasury	Matthew Collins	Head of Local Performance Branch, Local Government & Regions Team   Public Services & Growth

	House of Commons	Mick Hillyard	
9 月 24 日	Department of Business, Innovation and Skills	Steve Michell	Economic Development Directorate, Regional Policy and Performance
9 月 25 日	Department of Communities and Local Government  Sharpe and Pritchard	Matthew Clifton  Alastair Lewis	Team Leader, MAAs, City-Regions and Digital Inclusion  Parliamentary Agent