

英国における契約による権限移譲・規制緩和 ～シティー・ディール（都市協定）の挑戦～

岩 崎 忠

はじめに

本稿は、2013年9月12日から22日の間に、地方財政審議会委員（元共同通信社編集委員）の鎌田司氏と前地方財政審議会委員（元日本経済新聞社論説委員兼編集委員）の松本克夫氏とともに、英国（UK）において調査（調査先は、ウェールズ、ロンドン、マンチェスター）した内容をもとに報告するものである。この調査は、英国（UK）の地方分権改革について行ったものであり、ここでは、英国（UK）における契約による権限移譲・規制緩和であるCity Deals（都市協定）を中心に報告する。



写真① 左から筆者、松本氏、鎌田氏
ウェストミンスター宮殿前にて

1. 英国（United Kingdom＝UK⁽¹⁾）地方自治の概観

（1）自治体の構成

英国（UK）の地方自治は、日本のように全国一律の二層制（都道府県と市町村）ではなく、イングランドでは二層制（カウンティ [County] とディストリクト [District]）と一層制が混在しており、スコットランド・ウェールズ・北アイルラン

（1）英国（UK）の正式名称は、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland）であり、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域により構成される。

ドは一層制に統一されている。また、教会の布教のために設けられた教区に起源をもつパリッシュ (Parish) は、都市部には少なく田園部に多く存在する地域共同体的性格を有する法律上の準自治体であり、カウンシルタックスとともに徴収するプリセプト (precept) を財源として、遊歩道・街路照明の維持、コミュニティホールの管理等、生活に身近な行政サービスの提供などを行っている。

(2) 議会と執行機関との関係

英国 (UK) の自治体の議会と執行機関との関係は、日本のように執行機関のトップが直接公選により選出される首長制とは大きく異なり、議会の各委員会が執行機関となって議会統治型で運営するというものであった。しかし、会議に時間がかかるなど非効率性が顕在化したことや実質的な意思決定は不透明であるという点から批判され、現在では、「リーダーと内閣 (Leader and Cabinet) 制」、「直接公選首長と内閣 (Mayor and Cabinet) 制」、住民から直接選挙により選出される議会が決定機関と同時に執行機関となる「委員会 (Committee) 制」の3つの類型に分けられている。

「リーダーと内閣 (Leader and Cabinet) 制」は、リーダーが議会により任命され、それ以外の内閣構成員はリーダーにより任命される。現在、英国 (UK) のほとんどの自治体で採用されている。また、「直接公選首長と内閣 (Mayor and Cabinet) 制」は、内閣を率いる首長が、自治体の有権者により直接選挙される公選首長である点が「リーダーと内閣 (Leader and Cabinet) 制」と異なる点である。この制度にかかる手続きとしては、①有権者の5%以上の請願により、住民投票が行われる場合、②議会が議決により、直ちに「直接公選首長と内閣 (Mayor and Cabinet) 制」を採用する場合⁽²⁾、③議会が議決により住民投票に諮ることを決める場合の3通りである (2000年地方自治法27条、34条、2007年地方自治法64条、65条)。住民投票を一度行くと、同じ内容の住民投票をイングランドでは10年間行うことができない (2007年地方自治法69条)。現政権は、直接公選首長制に積極的であるが、現在、直接公選首長の設置が義務付けられているグレーターロンドンオーソリティーを含めてもわずか16の自治体が採用するに留まっている⁽³⁾。

(2) 2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法 (Local government and Public Involvement in Health Act 2007) により、直接公選首長制への移行に住民投票での承認が必要なくなり、議会の承認のみで直接公選首長制度を導入できるようになった。

(3) 大塚大輔「英国『地域主権法』の概要」『地方自治No. 771』ぎょうせい、2012年2月、70～71頁

(3) 法環境

英国（UK）では、日本のように憲法典がないので、英国（UK）政府が制定する法律や慣習法が根拠となる。また、英国（UK）の自治体は、1972年地方自治法（Local Government Act 1972）等により個別に授権された事務のみが処理できるものとされ、授権された範囲を越える行為は、「権限踰越（ultra vires）の法理」により違法になるとされてきた。2000年地方自治法（Local Government Act 2000）では、経済、社会福祉及び環境の三分野の政策については、一定の制約下で自由に事務処理を行うこと（well-being power）とされてきたが、狭く解釈される傾向があったため、自治体が新たな取組みを行うことを躊躇する要因になっていた。そこで、2011年地域主義法（Localism Act 2011）では、自治体に対して法令で禁止されていない如何なる行為も行うことができる包括的権限（general power of competence）を付与することにした。この包括的権限の付与先は、自治体だけでなく、基本的な自治体を越えた広域行政体である合同行政機構（Combined Authority）⁽⁴⁾、消防局、交通局なども対象に加えられた⁽⁵⁾。

(4) 地方税財政改革

① ビジネスレイト（事業資産税：Business Rate）の改革

サッチャー保守党政権は、ドメスティックレイト（Domestic Rate）を廃止し、居住用資産以外の資産（オフィスや工場等）に課される税金で資産の占有者が納税するビジネスレイトを国税化した。メイジャー保守党政権は、サッチャー政権交代の一因になったコミュニティチャージ（人頭税）を廃止し、カウンスルトックス（資産税と住民税の両側面をもつ）を導入した。ビジネスレイトは継続し、カウンスルトックスとともに基礎自治体が徴収し、一旦国庫に納められ、自治体に配分される。

ビジネスレイトは、具体的な例として、人口の多いイングランドでも首都ロンドンには金融機関や大手企業が集中するので税収は多くなるが、人口過疎地域では企業立地が少なく財政力が弱いため、税収は減る。このため、ビジネスレイトの国税化

(4) 合同行政機構は、2009年地域民主主義、経済開発、建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）により設置可能になった法的地位を有する団体である。経済開発や観光振興に広域的に取り組むため、都市圏（city regions）として構成され、後述するグレーターマンチェスターなどが代表例である。

(5) 注(3)69頁

に伴う財政調整機能の創設は評価されてきた。

2012年地方財政法に基づくビジネスレイト改革は、各自治体がビジネスレイトの半分を保持できるようにすることであり、残りの半分はこれまで通り中央政府がプールして、人口比により自治体に配分される。今回の制度改正の目的は、自治体が積極的に地域経済



写真② ジョン・レイン教授

の活性化、地域経済の成長を支援するよう、財政的インセンティブを与えることである。しかし、中央政府は、今回の改革で、各自治体がビジネスレイトを半分保持できる見返りとして、各自治体への補助金を削減する意向を明らかにした。ただ、この制度改正は、従来の財政機能が維持される点も特徴であり、制度改革前の収入が維持されるような措置が講じられてはいるのだが、日本における場合に法人税の国税化に向けられるのと同様の批判もある。バーミンガム大学のジョン・レイン教授が、「国税化する前は、自治体が集めたビジネスレイトを地方のビジネス支援に使っていた。これを中央政府に取り上げられて、税徴収機関になってしまった。どこの自治体も補助金の一部として受け取ってしまい、ビジネスレイトという意識が全くなくなっていたのだ」と指摘する点である。

今後は、自治体に国税となってしまった税を全額地方税として取り戻す努力がなされるとともに、保持したビジネスレイトは、地域のビジネス支援等に活用され、地域の活性化、地域の成長戦略のために活用されることがのぞまれる。

② コミュニティバジェット (Community Budgets)

ある地域の政策分野の複雑化している資金の流れを解消するため、地域レベルの財政改革としてコミュニティバジェット (Community Budgets) を導入した。

コミュニティバジェット (Community Budgets) は、主に家族問題 (社会的、経済的、健康の面での深刻な問題を抱える家族) に対する行政支出等の増加という課題に起因するものとして提案されたもので、地域の公共サービス供給への一定資金をプールし、それを様々な組織が協力しながら適切に資金を投入し、公共サービス提供のあり方を見直すことで、より効果的な方法で事業を行っていくものである。

2011年4月から第1弾としてイングランド内の16区域で試験的に導入された制度

である。2013年度から第2段階として、4つの広域自治組織（グレーターマンチェスター、チェシャーウエスト・チェシャー、ウエスト・ロンドン、エセックス）でコミュニティバジェット（Community Budgets）が試験的に実施されている。

調査を行ったグレーターマンチェスター（マンチェスター市を含む広域連合）におけるコミュニティバジェットパイロット事業の包括計画（2012年10月）は、中央政府とグレーターマンチェスターとの間で共同設計した公共サービス計画であり、小学校への学習準備が低レベルになっている幼児期の状況、高い失業率、高齢者の無計画な医療資源の利用といった社会問題への対策を含むものとなっている。

コミュニティバジェット事業の柱となっている主な分野としては、**health and social care**（健康・社会医療）、**troubled families**（問題を有した家族）、**early years**（若年者（教育））、**transforming justice**（司法・更正）、**work and skills**（仕事・スキル）である⁽⁶⁾。

これらの提案は、国の技術アドバイザーグループによって作られた財務モニタリングや費用便益分析の論拠に基づくものであり、パイロット事業を通じて、歳出削減の影響を最小化し、漸進的に中央政府への依存を減少させ、地域の経済成長を進展させることが期待されている。そして、事業の進捗状況を把握するために、個別テーマの段階設定を行い、事業成熟度進展図を示し、優先順位付けを行っている。これによって2012年3月に開始した個別の見本となる事例の進展状況を把握するものである（図表1参照）。

公共サービスと経済成長に関しては、地域の適切なレベルへの権限移譲とリスクや利益を共有するシステムの構築を想定している。これは、中央政府の各省庁からの補助金と連携してグレーターマンチェスターへの土地に関連した権限移譲をグレーターマンチェスターと中央政府とが共同して設計することによって、改革がなされるものと考えている。そして、究極的には、グレーターマンチェスターと中央政府の双方にとって大きな歳出削減を可能にするべきものとし、後述するCity Deals（都市協定）において合意された経済成長の利益を共有する「回収（earn back）」メカニズムを補足するものになることが期待されている。

コミュニティバジェットに関し、今後、中央政府とグレーターマンチェスターとの共同設計に必要な要素としては、以下の点を挙げている。

(6) <http://www.agma.gov.uk/gmca/community-budgets/work-and-skills/index.html> 参照

- ① 基本的方針と支出総額の合意
- ② このアプローチで対象となる土地の条件
- ③ リスクと利益のメカニズムの開発
- ④ 各省庁から個別に出される予算と同額の予算額を確保すること
- ⑤ 統治と説明責任

図表1 コミュニティバジェットの事業成熟度進展図

推 進 段 階	ビジネス事例（事業事例）：見本
1：定義 — 高いレベルの問題に合意	
2：アセス（事前調査） — 問題の定義と「現状」（確認）	終身ケア
3：適切な選択肢の特定	
4：新たな実施モデルの設計	問題のある家庭（対策）、仕事とスキル（対策）
5：費用便益を予測する財政モデル	女性犯罪者と若年犯罪者、認知症患者ケア
6：新しい実施モデルの構築	幼年者対策
7：新しい実施モデルのパイロット事業の実施	火災・転落事故への対応、仕事への適用、ソルフォードでの65歳以上対策
8：業績評価	コミュニティ秩序のインセンティブ
9：明瞭な協定フロー — 複数エージェンシー投資合意に関する交渉	マンチェスターでの65歳以上対策、マンチェスター、ソルフォード、ストックポート、オールドハムでの問題のある家庭対策
10：規模拡大と維持	
11：全国的な規模拡大	

出典：マンチェスター市提供資料を翻訳

2. 英国（UK）の分権改革（イングランドを除く）

英国（UK）の分権改革は、スコットランド政府、ウェールズ政府、北アイルランド政府、イングランドにおいてそれぞれ温度差があるものの進められており、とりわけウェールズ政府への分権改革は、スコットランド政府への分権改革との関連が密接である。

(1) スコットランド・北アイルランドの分権改革

① スコットランド

スコットランドでは、1997年ブレア政権発足後、スコットランド議会の設置を問う住民投票が行われ、多数の賛成票を獲得した。1998年スコットランド法によりスコットランド議会を設置するとともに、法律制定権である一次立法権が付与された。スコットランド法では、英国（UK）議会が留保する権限を列挙している。例えば、国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、入国管理である。これら以外は、スコットランド議会に権限が付与された。これによって、スコットランドは、「法律上の権限移譲」を達成したのである。また、スコットランド省に所掌されていた行政事務は、スコットランド政府にほとんどが継承されたのである⁽⁷⁾。

なお、スコットランドでは、エジンバラ合意（2012年10月）により英国（UK）政府からの独立を問う住民投票が2014年9月に行われる予定である。

② 北アイルランド

北アイルランドは、1998年5月に北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）の設立を問う住民投票が行われ90%以上の賛成を得て議会は設置されるものの、1999年にアイルランドの独立を目指すIRA（Irish Republican Assembly）の武装問題で組閣は難行し、2002年には北アイルランド議会内でIRAによるスパイ疑惑が浮上し、自治権が停止した。その後、2006年に自治復活のプロセスを示す「セント・アンドリュース合意」が英国（UK）と北アイルランド政府の間で交わされ、2007年英国（UK）北アイルランド大臣による調整が行われ北アイルランド議会は、再開した。

北アイルランド議会には、中央政府から権限を移譲された以下の事項について立法機能が与えられているが、法として成立するためには、北アイルランド議会での議決後に、英国（UK）政府のアイルランド大臣の承認が必要とされている。権限移譲された項目は、教育、保健、農業、経済、環境、地域開発、雇用、財政、社会開発、文化とレジャーである。

2010年2月には、中央政府の権限留保（Reserved matters）のうち、警察・司法権が移譲された。北アイルランド自治政府内に司法省が置かれ、北アイルランドの犯

(7) 山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合～スコットランドから考える』岩波書店、2011年、32～36頁

罪関連法及び司法制度に関する権限が移譲された⁽⁸⁾。

(2) ウェールズの分権改革

今回調査のために訪問したウェールズでは、1997年の議会設立の是非を問う住民投票で過半数を得て1998年ウェールズ政府法が制定され、ウェールズ議会（写真③）が発足した。しかし、ウェールズの分権改革は、当初、スコットランドの分権改革とは異なり、立法権の移譲ではなく、ウェールズ大臣からの執行権の権限移譲であった。その後、2006年ウェールズ政府法により、法案1件ごとに英国（UK）政府の同意が必要である二次立法権が付与された。さらに、2011年に実施された住民投票で、ウェールズ議会が完全な立法権（ウェールズ法を制定する権利）をもつことについて63%の賛成を得ることができたので、立法権の権限は拡大された。ウェールズ議会は、以下の20分野に関する完全な立法権を付与されている。①農林水産業・動植物・農村開発、②歴史的建造物の保護、③文化、④経済開発、⑤教育と職業訓練、⑥環境、⑦消防・救急、⑧食糧、⑨保健及び保健サービス、⑩高速道路及び幹線道路・運輸・交通、⑪住宅、⑫地方自治、⑬ウェールズ議会、⑭行政、⑮社会福祉、⑯スポーツとレジャー、⑰観光、⑱都市計画、⑲上下水道・洪水対策、⑳ウェールズ語

ウェールズでは、一次立法権を有する分野を列挙しているのに対して、スコットランドは、英国（UK）政府が留保する権限を列挙しており、スコットランドより立法権の制定範囲は狭いといえる。また、実際には、依然として英国（UK）政府議会は、全ての分野に留保権をもっている。具体的には、2006年ウェールズ法では、ウェールズに分権されている20事項以外の分野、英国（UK）の国際的な責務に対して不利な影響を与える可能性があるウェールズ法などについては英国（UK）政府のウェールズ大臣がウェールズ議会法に介入できる権限を留保し



写真③ 英語とウェールズ語の同時通訳で行われるウェールズ議会

(8) 『英国の地方自治（概要版）2011年改訂版』自治体国際化協会、71～74頁

ているのである。さらに、ウェールズ議会の立法権限の範囲に疑わしい点がある場合には、裁判所に問い直すことができるようになっている。このため、ウェールズ政府が一次立法権を有するとして立法したとしても、役割分担が曖昧な形での権限移譲になっているため、そこからウェールズ政府と英国（UK）政府との間で紛争が起こり得る状態となっている。

ウェールズ政府のマーチン・テイラー（Martin Taylor）氏⁽⁹⁾は、「ウェールズ地方自治法規則法案は、ウェールズ議会を最初に通過した法案である。英国（UK）政府の法務長官はこの法案について、それがウェールズ議会の立法能力の範囲内であるかどうか、最高裁での判断に任せることにした。最高裁は、英国（UK）政府・大臣の事前承認機能を取り除くもの、あるいは取り除くことが可能かどうかについて検討を行い、その結果、法案は、議会決定の及ぶ範囲内にあるということを全会一致で判断した。」という具体例を挙げた。

3. イングランドの分権改革

(1) グレーターロンドンオーソリティー（GLA）

GLA（Greater London Authority）は、2000年7月に、32のロンドン区（London Borough）と金融街シティ（City of London Corporation）から創設された。2007年のGLA法（Greater London Authority Act 2007）では、住宅・都市計画、廃棄物処理、文化・スポーツ、保健、気候温暖化対策、エネルギー政策などに関するロンドン市長の権限が拡大された。また、2010年には、英国（UK）政府のロンドン政府地域事務所（中央政府の出先機関）を廃止し、2011年の地域主義法には、「ロンドンへのさらなる権限移譲（Further devolution to London）」が盛り込まれた。2011年地域主義法に盛り込まれた主な移譲内容としては、次の点である。

- ・ 公営住宅サービスの投資に関する権限を住宅コミュニティ庁からGLAに移譲すること
- ・ ロンドン開発公社を廃止し、ロンドン経済開発戦略文書の策定をロンドン市長の義

(9) Martin Taylor氏は、2013年9月13日にウェールズ政府にて調整に応じてくれたDr. Robert Parry氏とStuart Lyden氏の同僚であり、一次立法権をめぐる、英国（UK）政府とウェールズ政府との間で紛争になっている事例として、2013年10月30日にメールにて回答してくれた。

務にすること

- ・「ロンドン市長開発権限」を付与すること～区域内の開発許可申請の承認・拒否
- ・中央政府はロンドン市長へ権限移譲が適当であると認めたものを権限移譲できること
- ・ロンドン市長は6種類の環境戦略文書を統合した「ロンドン環境戦略」を策定すること
- ・ロンドン議会はロンドン市長が策定する戦略文書を3分の2の合意により拒否できること

(2) GLA以外の地方都市

① 直接公選制度導入の失敗

キャメロン政権は、世界の主要都市には強力な首長がいることに鑑み、直接公選の首長は、都市の「顔」として容易に認知されうること、民主的な説明責任を伴う強力なリーダーシップを発揮しやすいこと、住民が政策決定に責任を有する者を認知しやすいこと等から直接公選制の普及を積極的に行おうとしたのである⁽¹⁰⁾。

2011年地域主義法に基づいて、ロンドン以外のイングランドの12の大都市⁽¹¹⁾において、直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票を行うこととした。レスター市とリバプール市は住民投票を行わず、議会の議決のみで直接公選制を導入していることから10市において住民投票を実施した。その結果、ブリストル市のみ賛成多数となり、その他の9市では、直接公選首長制度の導入は否決された。結局直接公選制は、レスター市、リバプール市、ブリストル市のみ導入されたのである。大都市制度で直接公選制を導入して、強力なリーダーシップを発揮させる現政権の構想は大幅に崩れた⁽¹²⁾。

② コア・シティー・グループ (Core Cities Group)

コア・シティーとは、イングランド地方における首都ロンドンを含まない、8つの主要都市のことであり、バーミンガム、ブリストル、リーズ、リバプール、マン

(10) 注(3)70～71頁

(11) 12都市とは、ブラッドフォード市、ブリストル市、バーミンガム市、コベントリー市、レスター市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューキャッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市及びウェイクフィールド市である。

(12) 公選首長の選挙実施状況については、New Local Government Network <http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/> が詳しい。

チェスター、ニューキャッスル・アポン・タイン、ノッティンガム、シェフィールドの8市のことである。コア・シティー8市は、「コア・シティー・グループ」(Core Cities Group) と称する任意団体を共同で設置しており、経済的成長とそれによる地域発展を目的として、調査研究、提言活動を行っている。

コア・シティーの内閣 (Cabinet of Core Cities) は、議長及び経済成長に係る各分野を担当するメンバーから構成される。議長はリチャード・リース卿 (マンチェスターリーダー)、副議長兼経済成長担当はジョン・コリンズ (ノッティンガム市リーダー)、副議長兼改革担当はニック・フォーブス (ニューキャッスル・アポン・タイン市リーダー)、交通担当はアルバード・ボア卿 (バーミンガム市リーダー)、職業技術・労働市場担当はキース・ウィイクフィールド (リーズ市リーダー)、住宅・建設担当はジョー・アンダーソン (リバプール市長<公選>)、低炭素・エネルギー担当はジョージ・ファーガソン (ブリストル市長<公選>)、財政・投資担当は、ジュリー・ドレ (シェフィールド市リーダー) である。このコア・シティー内閣は、メンバーの都市が持つ可能性をさらに広げながら、経済の成長と均衡を図るべく、政府と民間企業とがより密接に協働することを目指している。

4. City Deals (都市協定) の導入経緯と見込まれる効果⁽¹³⁾

(1) City Deals (都市協定) 導入までの経緯

英国 (UK) では、保守党 (キャメロン) ・自由民主党 (クレグ) の連立政権への交代以降、都市は、地域の経済を支え地域全体を活性化させ、さらには国全体の経済成長をもたらすものと考え、都市の経済成長に力を入れている。この経済成長をもたらすために、それぞれの都市の持つ全ての潜在的能力を発揮させる必要があり、そのためには、地方のリーダーやビジネスリーダーが成長を促進するために権力 (権限) と方策 (主導権) を利用することができるよう、大きな転換を図る必要があると考えたのである。そして、これを達成するために中央政府は都市協定のプログラムを打ち出したのである。

この都市協定の第一の波は、ロンドン周辺の広域経済圏である8つの大都市に焦点

(13) Unlocking growth in cities:city deals-wave 1 を翻訳し、作成

をあてた圏域となり、2012年7月までにCity Deals（都市協定）を締結した。バーミンガム・ソリフル都市圏、ブリストル・西イングランド都市圏、マンチェスター都市圏、リーズ都市圏、リバプール都市圏、ノッティンガム都市圏、ニューキャッスル都市圏、シェフィールド都市圏である⁽¹⁴⁾。

これらの都市とその周辺地域は、イングランドの74%の人口、78%の雇用割合を占めたところであり、イングランドの長期的な成長や経済の成功に関する重要拠点となっている⁽¹⁵⁾。これらの8つの地域には、イングランド地方の主要都市として、コア・シティー（Core Cities）と呼ばれている都市が含まれている。

都市協定の第二の波は、20市を包括するものである。（ロンドン以外の14の大都市と広域地域、そして2001年から2010年間の人口増加率の高い6都市である⁽¹⁶⁾。）

地域主義法（2011）は、コア・シティーへの移譲条項の修正をした。これは、地方自治体に経済成長やその地域の一連の政策実施を推進するための新たな権限付与を許可するものである。

City Deals（都市協定）は、各都市と中央政府との間で締結される一種の契約である。このため、それぞれの都市協定はそれぞれ異なる地域のニーズに対応したオーダーメイドのものとなっており、都市がその地域において、より良い経済成長を達成するのに支援するのに必要とされる、追加的な権限、責任、柔軟性、自由度を付与するものになっている。

一方で、各都市と締結されたCity Deals（都市協定）は、次のような共通点を持っている。

第一に、都市に権力（権限）と手段を与える点である。それぞれの都市はそれを踏まえて地域経済の成長を推進する必要がある。

(14) 都市圏とは、行政区画を超えて、1つ又はそれ以上の都市とそれらの都市に労働者とサービス業の利用者を提供している周辺エリアを1つの経済圏としてみなして、その経済圏の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与える考え方。

(15) Giving more power back to cities through City Deals を翻訳し、作成

(16) 政府が、第二波として挙げた20の都市圏は以下の通りである。ブラック・カントリー、ボーンマス、ブライトン・アンド・ホープ、グレーターケンブリッジ、コベントリー及びウォリックシャー、ハル及びハンバー、イプスウィッチ、レスター及びレスターシャー、ミルトン・キーンズ、グレーターノリッジ、オックスフォード及びオックスフォードシャー、レディング、プリマス、プレストン及びランカシャー、サウザンプトン及びボーツマス、サウスエンド、ストック及びスタッフフォードシャー、サンダーランド及びイングランド北東部、スウィンドン及びウィルトシャー、ティーズ・バレー

第二に、プロジェクトの実施や主導権を都市に移譲する点である。これは結果的にそれぞれの経済を引き上げていくものになる。

第三に、ガバナンスを強化する点、すなわち各都市で合意形成等の調整をしていくというものである。

(2) City Deals (都市協定) の手続

このCity Deals (都市協定) の締結を支援する組織として都市政策課 (the Cities Policy Unit) が2011年8月に創設された。これは(国家)公務員、地方自治体からの出向職員、シンクタンク職員、民間セクター(からの出向者)によって形成され、ビジネスイノベーション・職業技能省とコミュニティ・地方政府省に加え英国(UK)政府全体にわたって共同的に取り組む組織である。

都市政策課の目標は都市と都市が新たなアイデア創出を行うことや、アイデアを成功可能な計画に変えていくことを支援するために中央政府と各都市を連携させていくことにある。

City Deals (都市協定) を締結する都市は、都市政策課の支援を得て、都市協定について中央政府と交渉がなされていく。City Deals (都市協定) は、都市に対して、都市を活性化させるためのより大きな責任付与、及びそれぞれの地域における経済成長への支援を見返りとして、新たな権限を付与するものである。

それぞれの都市は都市協定をどのように実施したいと希望するかを示した提案書を2013年1月までに提出したのである。

(3) City Deals (都市協定) の効果

City Deals (都市協定) の効果としては、都市協定の第一の波によって、20年間で175,000人以上の雇用創出、37,000人の職業能力訓練従事者を算出している。もし成功すれば、これは英国(UK)経済にとって非常に大きな経済成長や雇用の機会を創出するものとなる。これらの都市協定を通して、コア・シティーは新しく、そして革新的な地域の経済成長の原動力となる方法に着手している。つまり、これらの都市協定は自由度の拡大、権限の拡大、そして都市の成長をもたらすものとなる⁽¹⁷⁾。

(17) 注(13)を翻訳し、作成

5. City Deals（都市協定）第一波（8都市）の概要

第一波として、中央政府と8都市で締結されたCity Deals（都市協定）の概要は、以下のようにまとめることができる。（図表2参照）⁽¹⁸⁾

（1） 大幅な権限の拡大と成長に向けた投資への取組み（カッコ内は協定を締結した都市名）

① アーンバック（回収）

アーンバック（回収）とは、業績によって都市に報酬が支払われる新しい仕組みであり、そのモデルは、市が成長するために行った投資に対して、その成果が国税（増）に反映されれば、インセンティブとしてその増収分を国税から「回収」することができる仕組みである。（グレーターマンチェスター）

② 重点開発協定

重点開発協定とは、重点開発区域（key development zones）における未来のビジネスレイト収入を担保として融資を得ることができるという仕組みで、融資を受け重大なインフラストラクチャー（建設）の実行の自由度の拡大がなされるというものである。（ニューキャッスル、シェフィールド、ノッティンガム）

③ 経済投資ファンド

経済投資ファンドとは、多様な出資者からの資金の流れ（資金調達）やビジネスレイトからの収入を一つの投資基金としてまとめてプールしておけるような権限を持てるようになり、民間セクター資本へのテコ入れ策的な資金投入や地域の優先的な事項への投資を行うことができるようになるものである。つまり、都市は自立的な経済投資ファンドを創設することができることとなり、それは結果として中央政府からの補助金への依存度を低下させるものとなることが期待される。（グレーターバーミンガム・ソリフル都市圏、ブリストル・西イングランド都市圏、グレーターマンチェスター、リーズ都市圏、リバプール都市圏、シェフィールド都市圏）

(18) 注(13)を翻訳し、作成

(2) 地域の企業や住民が必要とする職業能力開発と雇用拡大のための権限拡大

① 地方職業能力開発資金提供モデル

地域貢献に合致する新しい職業能力開発に関する資金の提供が公的セクターや民間セクターに対してなされ、また、地域企業のニーズに則した職業能力に対する投資を都市（自治体）が管理する。また、そのような能力開発関係予算を拠出するため、国による財政支援がなされることとなる。（シェフィールド都市圏）

② スキルバンク

雇用者は、民間セクターの投資と公的セクターの基金を一元化し、企業が自ら地域の経済ニーズに則したスキルと職業能力訓練従事者を獲得することについて、民間セクターと公的セクターで相互義務を負う。（リバプール都市圏）

③ 成果インセンティブ

成果報酬、インセンティブ報酬を用いることによって、都市に与える新たなモデルは、スキル形成・活用の仕組みに非常に大きな影響を与えるものとなる。（グレーターマンチェスター、リバプール都市圏）

④ 職業能力訓練センター⁽¹⁹⁾

職業能力訓練センター（Apprenticeship）は中小企業の支援によって、都市における職業能力訓練従事者の数を増大させ、職業能力訓練機関を通して技能を獲得し、仲介手数料とインセンティブ給を得る。（ブリストル・西イングランド、グレーターマンチェスター、リーズ都市圏、ニューキャッスル、ノッティンガム）

⑤ 若年者契約の地方への権限移譲

国の16歳から17歳の若年者契約プログラムについて、地方が選択権限を持つことになる。地方がニート数減少のための地域の独自施策の形成・実施の権限を持つ。（リーズ都市圏、リバプール、ニューキャッスル）

(19) Apprenticeship については、「徒弟制度」という翻訳（大谷基道「グレーター・マンチェスター地域における大都市制度 — 広域行政体の設置と権限移譲の進展 —」『欧米諸国にみる大都市制度』日本都市センター、2013年、150頁、自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック（2012年6月））もあるが、ここではあえて「職業能力訓練」と翻訳した。この制度は、給与を得ながら一定期間、職場と仕事に必要な技術や知識を学ぶ政府のプログラムであり、参加者には終了時に資格が付与される。

(3) 自由度と地方企業支援策の拡大

① 地方ベンチャーキャピタルファンド

ハイテク産業の創業や当該経済圏内の成長企業への投資を目的としたベンチャーキャピタルファンド創設のため、地方による積立金と国による財政支援を重ねあわせることで、基金ができあがる地域型モデルである。(ノッティンガム)

② 産業成長センター

地域の企業に対し、貿易、投資、事業に関するアドバイスをを行い、事業の成長を支援する。(グレーターマンチェスター、ブリストル・西イングランド都市圏)

③ 重要なインフラである鉄道を運営するための非常に大きな権限移譲と資源付与

都市に対して鉄道サービス管理権を移譲する。また、地域鉄道に関する営業権・運営権の大部分を移譲する。(ブリストル・西イングランド、リーズ都市圏、グレーターマンチェスター、シェフィールド都市圏)

④ 主な地方交通関係資金の権限移譲

地域の資金と権限移譲がなされた主要交通関係の予算を重ねあわせることで、都市がより戦略的な交通への投資を行うことができるような資源と権限を持つ。(グレーターバーミンガム・ソリフル、ブリストル・西イングランド、リーズ都市圏、シェフィールド都市圏)

⑤ 地域に適応させた資産マネジメント

住宅開発・再建への資源(資金)を提供するため、当該経済圏内での地方と国の資産を一元化する共同出資プログラムを実施する。(グレーターバーミンガム・ソリフル、ブリストル・西イングランド、グレーターマンチェスター、リバプール、ニューキャッスル)

⑥ ブロードバンド

高速ブロードバンドが都市内に行きわたるようにするための資金が提供される。(ブリストル・西イングランド、グレーターマンチェスター、リーズ都市圏、ニューキャッスル、グレーターバーミンガム・ソリフル、ノッティンガム)

⑦ 低炭素パイオニア都市

都市のグリーンインフラやグリーン関係技術への重大な投資を補助する地域プログラムを実施する。それによって低炭素関係の職を生みだし、炭素排出量の削減を加速するものとなる。(グレーターバーミンガム・ソリフル、リーズ都市圏、グレーターマンチェスター、リバプール、ニューキャッスル、ノッティンガム)

(4) 強化されたガバナンスとアカウンタビリティ、釣りあう新規権限・責任の付与

リバプールとブリストルは拡大都市圏の支持を得る形で（投票を経て）直接公選の首長を選出することになった。また、リーズとシェフィールドはグレーターマンチェスターの合同行政機構の形態を模して西ヨークシャー合同行政機構を構築した。

ニューキャッスルは周辺7自治体と共に経済圏から次のステップに発展する形で北東合同行政機構を形成しているところである。そのニューキャッスルは都市協定を実行するため新たな民間セクターのガバナンスアレンジメント（統治制度）を創設する。

バーミンガムとノッティンガムは、合同行政機構を作るのではなく、LEP（Local Enterprise Partnership：地域産業パートナーシップ）⁽²⁰⁾の権力・影響力強化によって地域経済の牽引を図ろうとしている。特に、ノッティンガムは、City Deals（都市協定）において市内行政区域の範囲を越えない、一定区画の市の中心部にある「クリエイティブ地区」にのみ集中させている。

図表2 「第一の波」City Deals（都市協定）の概要

	金融・投資	スキル(形成)・雇用	交通	住宅	ブロードバンド	ビジネス支援	貿易	低炭素	セクター	ガバナンス
バーミンガム	○	○	○	○	○			○	生命科学	LEP
ブリストル	○	○	○	○	○	○	○			市長制
リーズ	○	○	○		○	○	○	○		合同行政機構
リバプール	○	○	○	○		○	○	○	科学	市長制
マンチェスター	○	○	○	○	○	○	○	○		合同行政機構
ニューキャッスル	○	○	○	○	○			○	エネルギー・海洋	合同行政機構構築に向けて作業中
ノッティンガム	○	○	○		○	○		○	ハイテク・クリエイティブ産業	LEP（クリエイティブ地区に集中）
シェフィールド	○	○	○						高度製造業・核産業	合同行政機構

出典：Table 1：Summary of “Wave 1” City Deals、レイチェル・スミス、ジョー・サーリン、2012年6月、（英国）都市センター、「都市協定『第一の波』の概説」を一部修正

(20) LEPとは、地域経済振興を目的としてイングランド各地に設置されている自治体と民間企業のパートナーシップである。

6. グレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）

（1） グレーターマンチェスター合同行政機構（GMCA）設置の経緯^{(21) (22)}

1986年に、サッチャー政権は、大都市圏カウンティを廃止し、大都市圏ディストリクトのみの一層制に移行した。これは、自治体における行政サービスの効率化と説明責任の強化を目的にするものであったが、大都市圏カウンティの権限が大都市圏ディストリクトに移譲されたため、これまでの広域的な対応に相応しい事務については様々な形で対応されることになった。グレーターマンチェスターにおいても任意団体であるグレーターマンチェスター自治体協会（Association of Greater Manchester Authorities : AGMA）を設置し、対応することにした。

2008年任意団体であったAGMAは、コミュニティ・地方省（Department for Communities and Local Government : DCLG）及び地域のパートナー組織とともに地域連携協定（Multi Area Agreement）を締結し、地域経済の成長を促進することを目的に複数の自治体が行政区画を超えて連携することを約束した。

2009年には、2009年地域民主主義、経済開発、建築法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）が成立し、2011年に法的地位を有する広域行政体としてのグレーターマンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority : GMCA）が設置された⁽²³⁾。



写真④ リチャード・リース氏

- (21) マンチェスターリーダー：リチャード・リース氏（写真④）のヒアリングによる。リチャード・リース氏によれば、「いいリーダーシップとは、非常にクリアなビジョンをもって、民間企業等を巻き込んでリーダーシップをシェアすることで、目標を決める時は関係者が時間をとって議論に参加し、時間をとって話しをすることである」という。
- (22) グレーターマンチェスター合同行政機構（GMCA）の経緯については、注(19)大谷、138～142頁が詳しい。
- (23) Greater Manchester Combined Authority を包含するディストリクトとしては、マンチェスター、ソルフォード、ボルトン、バリー、オールドハム、ロッチデール、ストックポート、テムサイド、トラフォード、ウィーガンの10のディストリクトがある。

(2) グレーターマンチェスターの都市協定

グレーターマンチェスターの都市協定の内容を以下のように翻訳し、紹介する。

① グレーターマンチェスターの経済 (Greater Manchester's Economy)

グレーターマンチェスターは国家レベルでの成長を促すための非常に重要で不可欠なアクターとなっている。

グレーターマンチェスターは5つの大学、世界的なビジネススクール、(イングランド)南東部以外で最も大きな空港が所在する地域である。それは主要な商業活動の発展を通じた経済の進展をもたらすものとなる。具体的に言えば、ニューヨーク銀行の支店が2006年に開設されたこと、マンチェスター中央地区の会議会場地としての再開発、マンチェスターサイエンスパークの発展への参入などである。

グレーターマンチェスター商工会議所は、5,000ものメンバーが加入しており、英国(UK)で最大規模かつ、最も活動的な商工会議所となっている。グレーターマンチェスター地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnership、LEP)は広く広がった民間セクターと関係を持ち、またグレーターマンチェスター合同行政機構との明確な繋がりを有している。その要因となるものとして、グレーターマンチェスターは経済不況突入の一昔前における段階で、ロンドン及び(イングランド)南東部と比較して経済成長がなされている唯一の地域であったことが挙げられる。2008年にはグレーターマンチェスターは480億ポンドのGVA(Gross Value Added:粗付加価値)を生産し、またそれは英国(UK)の国内経済の5%を占めるものでもあった。グレーターマンチェスターはおよそ20%もの北イングランド部の経済生産を成していたのである。

グレーターマンチェスターは、一定の密集性、それらによる資本、交通、教育、知的資産を複合的に有しており、今後の経済の進展に関して立地に優れている場所である。(この都市圏の)人口は250万人で、さらに自動車1時間圏内を含めると440万人が住んでいる。また交通インフラの改善による貢献もあって、労働市場やサプライチェーンは北部全域に広がっている。

その全ての三次産業は広いビジネスの中にあるが、これらは幅広く多様なセクターに広がっている。具体的には85,000のクリエイティブ企業、57,000の情報通信技術関係事業者、199,000の生命科学・ヘルスケア事業者、240,000の金融・専門サービス事業者、185,000の製造業者を含んでいる。

それらの多くの雇用を抱える企業は、よく名前の知れた有名企業が含まれている。

例えば、iAegis、アディダス、BASF（化学メーカー）、ニューヨーク銀行、BetFred（ブックメーカー（賭博））、BBC、BT（テレコム）、Co-Operative Group、JJB Sports、ケロッグ、パタックス（カレーペーストメーカー）、PZ Cussons（ヘルステア・消費財メーカー）、シーメンス、Talk Talk、TNT（物流会社）等で、さらなる国内、国外からの投資を引き寄せる潜在的可能性を有している。

また、ヨーロッパで最も学生の数が多く（100,000人）、大学関係で140億円の収入、180,000人の教育関係での雇用を生み出しており、また、教育研究セクターは企業発展、専門家、発明等の供給源となっている。

② グレーターマンチェスターのガバナンス（Greater Manchester's Governance）

グレーターマンチェスターは、2011年4月に設立されたグレーターマンチェスター合同行政機構によって、その経済区域全域にわたって、強く、安定的で、効率的なガバナンスを有するものとして他のコア・シティに対して先導的な位置にある。この戦略的事業体は、それ自身が一定の権限を有するのであり、そのため、それを構成する各自治体からの権限委任に依存しているというものではない。そして、特定政策に関する意思決定は、拘束力がある。

地域産業パートナーシップはグレーターマンチェスターのガバナンスアレンジメント（統治制度）において重要な位置付けとなる。LEPは既存のPPP（public and private partnerships：公民連携）の上位に位置付けられ、産業界のリーダーとともに個別に会話の場を提供するなどの意見交換の場を提供するものとなっている。またそれは、ビジネスリーダーらが経済成長を確保するためにより積極的な役割を果たすことを可能にさせる。

政治的リーダーシップは、合同行政機構とLEPでなされた決定を通して確固としたものとなる。合同行政機構は、他のLEPの場合と同様に、10の自治体が集まっているので、個別自治体よりも資金の信用力が増し、資金調達に優れている。

合同行政機構モデルの大きな強みは、合同行政機構によって広域的に地域投資の優先順位付けや交通網の建設構想を調整することができるようになり、地域再生や経済成長につながられることにある。そこでは、いくつかの部会が組織され、部会ごとに理事会の代表者となる者が選出され、それに率いられることとなる。さらに、グレーターマンチェスター交通の設立は、道路ネットワークの開発や実施にあたって、高速道路庁や10の自治体間の統合を非常に強いものとして促進し、緊密な仕事上の関係を形成することとなった。

グレーターマンチェスター合同行政機構は安定的で強いガバナンス構造を提供するだけでなく、新しい権力（権限）と機能をもたらすものでもある。そしてそれは、中央政府と中央の各省庁の実施機関との連携がうまくなされるように調整を行うという役割も持つものである。なお、これはグレーターマンチェスターが将来の権限移譲と優先的な資源配分を引き受けることを可能にするものである。

③ グレーターマンチェスターの戦略（Greater Manchester's Strategy）

グレーターマンチェスターはその経済成長の潜在的可能性を引き出すための傾斜投資・資源投入策の開発（発展）を行っている。これは、有名な専門家が参加する独立委員会によって行われた分析を含め、手厚いプロセスを通して開発させてきているものである。グレーターマンチェスター戦略は供給側・需要側双方の活動にわたって経済成長を駆り立てていくために優先順位を設定する。この戦略は、合同行政機構とLEPによって、新規雇用創出のニーズを把握しており、また労働者のスキル向上を通じた生産性を向上させ、国への依存度低下をもたらすように支援されるものとなる。

この戦略は経済成長・競争力強化と公的セクターの改革の間に決定的に重要な関連性があることを明らかにしている。つまり、公的セクターの改革無しには、経済成長の足かせを取り除き、グレーターマンチェスターがその潜在的可能性の全てを引き出すことができないということである。この優先順位付けが、この都市協定の提案の基本となる戦略として明示されたものとなっている。

グレーターマンチェスターは国のパイロットコミュニティバジェットでもある。このパイロット事業は、多かれ少なかれ、国への依存度と失業の減少、また、スキルの向上と経済成長への支援事業を優先的に実施することを目的とするとともに、中央政府及び地方政府の地域に対する新しい介入方法や公共サービスの再設計のためのテストとなる。このコミュニティバジェットパイロット事業の成果はCity Deals（都市協定）の次の段階への発展に貢献することが期待される。

④ City Deals（都市協定）の概要（Executive Summary）

グレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）、特に、特徴的な「earn back：回収」（図表3参照）を中心に紹介する。

(1) グレーターマンチェスターに「earn back：回収」（これは地方のインフラ投資の結果から増加したGVA（Gross Value Added：粗付加価値）からの税収増の一部が（回収）されるもの）が許可されることによって、投資が可能となる

インフラ（建設）基金を創設する。

アーンバックモデルは、2009年に設立されたグレーターマンチェスターの交通基金を基に進められているものである。このモデルは、インフラ投資を行う上で国に頼らず自給自足によって行っていくとすることから発展したものである。20億ポンド以上のプログラムを創出するために中央と地方の資金及びいくつかの第三者からの資金をまとめてインフラ投資しようとするものである。このプログラムは2つの点で独特なものと言える。ひとつは、グレーターマンチェスターレベルでのGVAへの影響をもとに投資の優先順位が決められるということである。もうひとつは、12億ポンドのプログラム資金の大部分が、人口へ割り当てられる地方当局への収入や課税を担保として、この地域で提供されることである。

アーンバックモデルは、グレーターマンチェスターレベルで時の経過とともに変化する課税評価額と関連した計算式を用いる。その計算式によって、一定の基準と比較してGVAに余剰が創出された場合に、30年の時限ではあるが、その余剰分がグレーターマンチェスターに収入源としてもたらされることになる。アーンバックのもとでは、経済成長を引き起こすのに成功した場合、マンチェスターは、成長によって得られた税収のうち、ビジネスレイト収入と比べてより多くの税収を受け取ることになるとされる。このようにして再回収された資金は、また優先順位が決められ、さらなる投資に使われる。このモデルは、成長をもたらしたグレーターマンチェスターにインセンティブを与えることとなり、資金循環をもたらす基金を創設することになる。

投資資金はグレーターマンチェスターの先行投資によって提供される。2015年から2016年までの間に、合意された基準を超えた価値をグレーターマンチェスターの投資が生み出した場合には、中央政府は収入をグレーターマンチェスターに譲り渡すこととなる。

グレーターマンチェスターは地域経済成長へのこのようなアプローチをとる開拓者となるにふさわしい位置にいるものとされている。というのも、グレーターマンチェスターは一連の重要な成功要因となるような次のような要件を満たしているからである。

第一に、十分に大きな地方投資資金の用意があることである。

グレーターマンチェスターは、平均を上回る成長を推進するに十分と考えら

れる12億ポンドもの地方投資資金を生み出す資金を貯めている。

第二に、地理的にも適切に経済循環をもたらすことである。

アーンバックは、地域での解雇を減らすよう、機能している経済領域全てにわたって作用する。

第三に、成功実績を有することである。

グレーターマンチェスターは、その交通基金の成功経験によって、GVA増をもたらす投資決定の優先順位付けの能力があることが証明されている。

第四に、経済領域にわたる強力なガバナンスである。

合同行政機構を通じて、グレーターマンチェスターは、複数の自治体による貯蓄のための供出、リスクと利益の共有、戦略的投資プログラムへの合意等、地域に利益をもたらすための協働に関する実績を既に有している。

以下(2)～(9)は、「earn back : 回収」以外のグレーターマンチェスターのCity Deals (都市協定) の柱立てである。

- (2) 核となる開発基金を提携するグレーターマンチェスター投資フレームワークを創設する。
- (3) スキル形成による税のインセンティブ付与と、地域で決定されるスキル提供者に対する成果報酬の試験事業を実施することに加え、中小企業と共に職業訓練を行う、職業能力訓練センターを創設する。
- (4) グレーターマンチェスターの産業成長センターについて、貿易、投資、ビジネス関係の助言機能を一体化させることによって、機能強化を図る。
- (5) マンチェスターの高付加価値を生み出す対内投資の水先案内役としての役割を発展させる。
- (6) 2020年までに48%の二酸化炭素排出削減を計画している低炭素センターを設立する。
- (7) 地方及び国の新規住宅開発投資に用いるための住宅投資基金を創設する。
- (8) 北部鉄道フランチャイズの営業権の移譲、バス事業収支の改善方策、主要な地方交通関係の基金の移譲を含めた、幅広い交通提案のパッケージについて、交通省と協働する。
- (9) グレーターマンチェスター合同行政機構と地域産業パートナーシップは中央政府各部局とこれらの提案の実施について協働する。

図表3 グレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）「earn back（回収）」の概要

グレーターマンチェスター（GM）の責務 （Greater Manchester commitments）	中央政府の責務 （Central Government commitments）
<ul style="list-style-type: none"> ● 12億ポンドの地域資金によるインフラへの先行投資を行う。 ● GVAへの影響に基づいて、インフラ投資に関する先行投資と第二次投資（recycled funding）の優先順位をつける。 ● アカウンタブルなガバナンスと民間セクターの関与を確保するために、GM域内でアーンバックを行い続ける。 ● GM域内での解雇者数を減らすためにGM域内でアーンバックを行い続ける。 ● インフラ投資の供給経路に関する提案について政府に相談する。これによって、SEMMS（東南マンチェスター複合輸送戦略）とメトロリンク（地下鉄）のトラフォード・パークまでの延長を含むGVAを強化する事業の早期実現を可能にする。 	<ul style="list-style-type: none"> ● GMの資金による経済成長から得られる中央政府の収益の一部をGMが取り戻すことを認め、アーンバックモデルを原則として認める。 ● アーンバックが30年間行われることに関して合意する。 ● 1年につき最大3,000万ポンドを利用可能にし、2015/16年度から2020/21年度の間で最大1億5,000万ポンドの資金配分が可能となることを約束する。 ● GMの成長パフォーマンスに応じて、30年の期間にわたって、1年につき最大3,000万ポンドの負担が全額回収されうことを約束する。 ● この算定式のもとでは、業績次第で2020年までに最大負担額を見直すことを約束する。その際には、強力な成長インセンティブと金額に見合う価値を示せる良い事業例を継続するために、現在のレベルを維持するかそれを引き上げるかの選択肢が示されることとなる。
<p>影響見込</p>	
<p>このプログラムの地域資金の実施による影響としては、2016年までに20億ポンド以上の、短期間の需要上昇をもたらすことが挙げられる。また、より長期的に予想される地域による経済影響としては、2025年までに1年につき10億ポンドを超えるものとなり得る。そして、少なくとも25パーセントの影響は、生産性向上によりもたらされ、これらの利益がGM域内での純益であることに鑑みれば、残りのかなりの部分もまた国家レベルで純益ともなる。これに加え、GM域内で行うことは、この都市のいずれかでの解雇を削減することになる。</p>	

7. グレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）の進捗状況

2013年6月19日に市議会経済監視委員会で事務総長のハワード・バーンステイン氏が行ったグレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）に関する報告書を翻訳して紹介する。

この報告書は、都市協定の実施状況について報告するものである。この報告書によると、全般的な進捗は良いものであるが、幾つかの部分において中央政府との詳細な実施に関する調整が予想していたものよりも遅れてしまっているようである。担当者は、今回の調査で私たちに説明してくれたジェシカ・ボウルズ（都市政策課長）（写真⑤）である⁽²⁴⁾。



写真⑤ ジェシカ・ボウルズ氏

（1） 概 要

全体的に都市協定の進捗状況としては良いものとなっている。しかしながら、幾つかの詳細部分において中央政府との調整が予想していたものよりも遅れている。この報告はこれまでなされた進捗状況に関する情報を提供するものである。都市協定はグレーターマンチェスターの戦略的優先事項の実施を可能な限り加速できるよう、推進の原動力となるように用いられたものである。この点については成功していると言えるが、しかし、これは常に長期間にわたる権限移譲のプロセスと改革の第一歩に過ぎないものとして認識されている。

（2） グレーターマンチェスターのCity Deals（都市協定）の各要素の進捗状況

① 回収（Earn back）

グレーターマンチェスターがその圏域の経済成長を目的とした交通インフラへの12億ポンドの先行的な投資に対して税金によって回収することを許可するという革新的な内容が合意された。都市協定にはその地域の経済成長の業績によって、30年間にわたって年間で最大3,000万ポンドの回収の許可が約束されるということが含まれている。

このための合意は2012年10月に得られたものであるが、都市協定は回収のモデルに根拠を与えるものとなる詳細な計算式の構築に取り組むという約束を含んだもの

(24) ジェシカ・ボウルズ氏は、インタビューの中で、City Deals（都市協定）を締結する中で一番難しかった点として中央政府の閣僚全員で同意したことを閣僚が各省に持ち帰り、官僚と詳細を決めていく過程で閣僚が官僚をなかなか説得することができず、15カ月も時間を取られた点を挙げた。

となっている。中央政府と共に行っている計算式構築は当初想定していたよりも複雑でかなりの時間がかかっている。

② 投資 (Investment)

グレートマンチェスター投資フレームワークの住宅供給に関する公式な承認事項は地域での意思決定について大きな変化をもたらすことになった。具体的には、投資フレームワークの実施過程の中で、中央政府から許可され、権限移譲されることで、地域による優先順位付けをすることが可能になったので地域の意思決定が実施できるようになった。

また、投資計画は運用可能な状態になっている。都市協定の合意を経て以来、グレートマンチェスターは、グレートマンチェスター域内に位置するか、あるいはそこから拡大する予定のある企業に対する支援という目的で地域成長基金ラウンドの3事業を無事に誘致することができた。これはかつての枠組みである地域成長基金 (Regional Growth Funding) と成長地域基金 (Growing Places Funds) に沿った枠組みを併合したものである。これらの資金の合計は1億250万ポンドとなっている。現在、承認段階を既に経た事業として、合計で3,300万ポンド分が承認されている。この承認を経た事業は安定的な1,300の住宅供給の実施と共に、1,400以上の雇用を創出することになる。資金の残り部分は2014年の春までに利用できるようになることが期待されている。この枠組みは投資資金の余裕がある部分を特定事業への助成として用いられることに加え、R G F 4⁽²⁵⁾等の新規事業の誘致計画編成にも用いられる。2014-2020年間のEUの構造基金についてのグレートマンチェスターの投資事業はこの枠組みに協調して展開されることになっている。

住宅投資委員会が住宅コミュニティ庁主導のもとで設立され、投資フレームワークの枠組みの中で機能している。追加的な住宅建設を実行する戦略に着手することとなるビジネス計画と改正地域投資の合意が実施されている。

③ スキルと地域経済 (Skills and the local economy)

都市協定には職業能力訓練センターとトレーニング期間の税額控除のパイロット事業の実施についての約束が含まれている。また、地域雇用・スキルパートナーシップ、ニューエコノミー (New Economy)⁽²⁶⁾、そしてスキル基金庁が協働して調

(25) Regional Growth Fund の略。http://www.gov.uk/understanding-the-regional-growth-fund

(26) New Economy は固有名詞で、グレートマンチェスター内の経済政策等に関する調査研究を行うところ。http://neweconomymanchester.com/stories/1756-about_us

査等を行い、地域でのスキルニーズの把握、企業との連絡（就職斡旋）などを行うことを意図している。

パイロット事業に関するビジネス事例が2012年9月に完成し、2013年2月に中央政府からの最終合意を受けた。

④ 低炭素（Low Carbon）

City Deals（都市協定）は、グレーターマンチェスターを低炭素構想の「パイオニア都市」として設立するための様々な提案が含まれたものになっている。具体的には新グレーターマンチェスター低炭素センターを通して様々な炭素排出削減策の実施がなされる。加えて、都市協定はグリーン投資銀行と共にジョイントベンチャーを設立する約束が含まれている。

そのセンターの理事長でもあるリチャード・リース氏と共に低炭素センターが設立された。合意に関する覚書は、炭素の排出削減という目的への各種の方策を支援する計画を協働で実施しているグレーターマンチェスターとエネルギー・気候変動省との間で交わされた。

また、低炭素センターとグレーターマンチェスターコア投資チームはジョイントベンチャーの基礎構造となる投資可能な事業の経路を開発するためグリーン投資銀行と連携して作業している。

⑤ ビジネス支援、貿易、投資（Business support, trade and investment）

City Deals（都市協定）は、2015年までのR G F 2事業基金を通して産業成長センターの拡大支援を約束するものも含んでいる。現在はグレーターマンチェスター内で必要不可欠な承認がなされたところである。大規模産業調査の結果は産業成長センターの発展に貢献するものとなる。

グレーターマンチェスターは国際化戦略を推進し、合意している。これはM I D A S⁽²⁷⁾とU K T I⁽²⁸⁾間の共同事業の基礎となる証拠を提供するもので、実施する事業の領域を明確化するものとなる。M I D A SとU K T Iは、グレーターマンチェスターが鍵となる部分を特定し、そして、デジタルヘルスケア業界の推進のための事業に協働することに合意している。この方式は今後の業界別課題への対応のモデルとなりうる事例となる。

(27) Manchester's inward investment agency のこと。 <http://www.investinmanchester.com/>

(28) UK Trade & Investment のこと。 <http://www.ukti.gov.uk/ja~jp/home.html?null>

事務総長グループは、グレーターマンチェスター内でビジネス支援、貿易、投資活動を行っている組織をまとめ上げるという、新たな役割を果たしている。

⑥ 交通 (Transport)

都市協定は鉄道、バス、高速道関係のさらなる改善・権限移譲についての提案を含んだものとなっている。また、それは投資枠組みの一部の中で、新たな交通関係の資金の流れを確保することを試みたものとなっている。

そして協定における鉄道関係の側面での進展は部分的には上手くいっている。北部センター (Northern Hub)⁽²⁹⁾が全額投資を実行し、HS 2 (High Speed Two・High Speed 2)⁽³⁰⁾がピカデリー駅と空港駅とともにマンチェスターまで延伸するという約束を結んだ。

提案は、鉄道のフランチャイズ (営業権) を中央政府から移転させるというところまで受けるものとして、グレーターマンチェスター、西ヨークシャー、南ヨークシャーと共に他の北部イングランド中の運輸公社と連携して推進された。

さらに、グレーターマンチェスターのローカルサステイナブル交通基金への誘致が成功し、3,400万ポンド以上もの資金融資を受けた。この作業は地方交通の主要な資金 (投資) 計画の移譲の支援を受けて進展している。

(3) 今後の展望

ジェシカ・ボウルズ氏は、City Deals (都市協定) の展望について以下のように述べている。

① 締結したCity Deals (都市協定) についての評価

都市協定の約束では、グレーターマンチェスターの中で各種の事業が実施・継続されることになっている。それらはグレーターマンチェスター戦略の一部を形作り、それゆえ、個別の要素はポートフォリオ保持者 (株式保持者) と事務総長の指揮によって監督されることとなる。コミュニティバジェットパイロット事業創設のさらなる権限移譲の提案と地方 (経済) 成長基金についての提案が現在進行しているところである。

都市協定が8つのコア・シティーにもたらされることによって、中央政府は都市

(29) Northern Hubとして鉄道延伸・建設投資のプロジェクトを持っている。

<http://www.networkrail.co.uk/improvements/northern-hub/>

(30) 英国 (UK) で計画されている高速鉄道路線のこと。

がその地域の経済成長をより効果的に支援できるようにする権限移譲や財源移譲の実施に大きな第一歩を歩むこととなる。これはまた同時に、都市は自身で追加的な責任を得る必要があることを示し、またそれぞれの都市が地域経済の成長に必要とする自由度や柔軟性に対して中央政府と交渉することにもなっている。

中央政府はこれらの8都市とともに都市協定の第二の波（第二段の実施）に可能性を残しており、その過程は他の都市にもまた開かれることとなるだろう。このように考えると都市協定の第一の波の成果が決定的に重要になる。締結された都市協定は個別の状況や目的に応じて適合するように編成されており、全く同じ都市協定は存在しない。これが意味することは、都市はそれぞれで優先順位付けを行い、地域のニーズに対応するような特定の自由度と柔軟性の拡大を要求しているということである。第一の波では、以下の4つの重要な点がある。

㉞ 権限と共に財源も移譲していること。

追加的な権限や責任と共に財源も移譲されることによって、都市は新たな自由度を最もよく活用することができるようになる。

㉟ 成長へのインセンティブを提供していること。

追加的な財源付与は明確な優先順位のもとでの経済成長への支援を成すことのインセンティブと関連したものとなっている。

㊱ より広域なビジネス環境に焦点をあてていること。

スキルや交通網、住宅等の要素に焦点をあてることによって、都市は全ての企業の利益となるようなビジネス支援環境を創造していくこととなる。

㊲ 都市圏に焦点をあてること。

都市協定は都市の真の経済圏を反映しているコア・シティーとその広域的な後背地を仲介するものである。

② 将来のCity Deals（都市協定）として重要な視点

将来的な都市協定において、重要なこととして次の6点を挙げる。

㉞ 第一の波の課題を学ぶこと。

都市や中央政府にとって上手く作用することとなる都市協定の最適な交渉方法についての情報を共有することについて、両者が都市協定を作成するプロセスがより効率的なものとなるのを助けることとなる。

㉟ 第一の波を反復継続して義務を履行すること。

マンチェスターは既に「earn back : 回収」モデルをどのように他の領域、例え

ば健康、教育、福祉等に広げていけるか検討を行っている。終着点というよりはむしろ都市協定は都市と中央政府との間の関係の再交渉の第一歩である。都市がそれぞれの都市の経済の潜在的可能性を導き出す鍵となっていくこととなるだろう。

- ㉗ 最大の経済成長の潜在的可能性と共に都市への都市協定を拡げていくこと。
例えば、都市の中心部の改善支援等の必要性がある中規模都市を含め、地域経済の大きな違いをもたらすことができ、多くの雇用創出と大きな経済成長を実施することができる。急速に成長しているより小規模な都市も同様に含めるべきである。
- ㉘ コア・シティーの義務履行を見続けること。
コア・シティーのそれぞれの都市は先駆者であるので、それぞれの協定が成功するか否かが来る数年間の間の政策の判断材料として用いられることとなる。
- ㉙ 何が作用しているかに関する情報を共有すること。
政策が評価され、そこからの知見が都市や中央政府に広まっていくということを許容する。
- ㉚ 「コア」の提案を発展させること。
都市にとっての「標準」メニューを発展させる。例えば、単一の開発基金への統合など、都市協定の過程から得られる実態観察を上手く用いる。自治体が実施可能なことは、例えば、強いガバナンス等の測定基準のもとで実行できるということを示すことができるということである。これは公式な都市協定の過程を経由する必要がなく、都市の広い範囲に拡げられるべきものである。

8. 最後に

以上のように英国（UK）におけるCity Deals（都市協定）について紹介してきたが、わが国の権限移譲・規制緩和の制度としては、特定の地区を指定して規制緩和を行う、特区制度（構造改革特別区域制度、総合特別区域制度、国家戦略特別区域制度）や広域連携を考慮し、権限移譲を要請できる（地方自治法第291条の2第4項）広域連合制度がある。また、かつて、パイロット自治体制度（地方分権特例制度）が1994年4月から5年間の特例措置を設けて実施された。単独又は共同で独自の地域づくりに取り組むことが期待され

たが、第1次指定が14市、1地域（6市町村）から応募された程度にとどまり、十分な成果を挙げられなかった。

これらの制度は、国に採用して欲しい制度を自治体側から提案することになるため、国に都合の良い制度だけを自治体が企画・実施するようになり、本来自治体が目を向けなければならない住民に対する政策をおろそかにする可能性がある制度ともいえる。

また、英国（UK）のCity Deals（都市協定）のような契約による権限移譲・規制緩和の場合、法律による権限移譲と異なり、政権が変わると契約を解除される可能性がある。日本の場合は、法律による権限移譲や特区制度であり、メニューが法定化されているので、なかなか政権交代によって制度が変更されることは難しい。つまり政権による影響は受けにくいといえよう。

しかしながら、わが国のように、法律により一律主義的な権限移譲が国から自治体に行われる場合、それぞれの自治体の事情や自治体環境を取り巻く環境の変化に対応することが難しく、柔軟性に欠ける。やはり、今後は、自治体の事情等を反映していく英国（UK）のCity Deals（都市協定）のようなオーダーメイド型の契約手法が注目される⁽³¹⁾。

さらに、英国（UK）のCity Deals（都市協定）は、締結される内容に権限移譲だけではなく、ガバナンスという項目を含んでおり、合同行政機構（周辺自治体との広域連合）、公選首長制など地域のガバナンスの状況が記載されている。このことから、英国（UK）のCity Deals（都市協定）は、キャメロン政権が進めている公選首長政策の一環として捉えることも可能であろう。そして、このCity Deals（都市協定）が十分な成果を挙げることができるかどうかは、リーダーを公選首長として選挙で選出するといったリーダーの選出方法に関係なく、選出されたリーダーのリーダーシップにかかっているといえよう。

（いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

(31) 国から自治体への権限移譲ではないが、都道府県から市町村に権限移譲される場合は、都道府県と市町村との間で合意（契約）がなされた後で、条例という法形式に基づき事務処理特例制度（地方自治法第252条の17の2第1項）により権限移譲されるので、政治の影響は受けにくいといえよう。ただし、事務処理特例制度の今までの運用状況をみると、移譲元の都道府県の意向が強く反映され、移譲先の市町村の意向が反映されていないのが課題である。また、2004年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できることが制度化された（地方自治法第252条の17の2第3項）。しかし活用実績がないことを踏まえると、今後、運用上の工夫が必要であろう。

* 調査にあたっては、在英日本国大使館中村俊介一等書記官、自治体国際化協会ロンドン事務所の羽生雄一郎所長、ハナ・ウォーターソン調査員をはじめとする所員の皆さまには大変お世話になった。御礼申し上げたい。また、今回調査を一緒にさせていただいた鎌田司氏・松本克夫氏は、貴重なチャンスを与えてくれた。心から感謝する。

キーワード：英国の地方分権／シティー・ディール（都市協定）／
権限移譲／規制緩和／コミュニティバジェット

【参考文献】

- アンドリュー・スティーブン著、石見豊訳『英国の地方自治 — 歴史・制度・施策』芦書房、2011年
内貴滋「『地方自治の母国』の素顔とその評価 — 中央集権から地方分権への道」『都市とガバナンスNo. 17』2012年
大谷基道「グレーター・マンチェスター地域における大都市制度 — 広域行政体の設置と権限移譲の進展 —」『欧米諸国にみる大都市制度』日本都市センター、2013年
大塚大輔「英国における地方分権の進展 — 地域主権法の制定」『都市とガバナンスNo. 18』2012年
大塚大輔「英国『地域主義法』の概要」『地方自治No. 771』2012年2月
馬場健『英国の大都市行政と都市政策1945-2000』敬文堂、2012年
廣田全男「イギリスの地方分権改革と権限踰越の法理」『自治総研No. 339』地方自治総合研究所、2007年1月
藤田由紀子「英国の中央・地方の関係 — コミュニケーションの現状」『都市とガバナンスNo. 17』2012年
牧原出「『二元代表制』と『直接公選首長』」『地方自治No. 768』2011年11月
宮田昌一「日本都市センターにおける英国の地方自治制度とその運用についての調査研究 — 中央政府と地方政府の関係を中心に —」『都市とガバナンスNo. 17』2012年
山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合〜スコットランドから考える』岩波書店、2011年
笠京子「イギリスの大都市制度 — G L A（大ロンドン庁）とロンドン区」『欧米諸国にみる大都市制度』日本都市センター、2013年
『英国の地方自治（概要版）2011年改訂版』自治体国際化協会

【参考ウェブサイト】（全て2013年10月4日確認）

- Core Citiesのホームページ <http://www.corecities.com/>
グレーターマンチェスター自治体協会及びグレーターマンチェスター合同行政機構
<http://www.agma.gov.uk/>
マンチェスター市 <http://manchester.gov.uk>
公選首長制度に関するウェブサイト <http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/>
City Deals（都市協定）に関するウェブサイト
・Unlocking growth in cities:city deals-wave 1
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf

・ Giving more power back to cities through City Deals

<https://www.gov.uk/government/policies/giving-more-power-back-to-cities-through-city-deals>

自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）2011年改訂版』

<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf>

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年5月）」 2012年5月①

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_may_1.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年5月）」 2012年5月②

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_may_2.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年6月）」 2012年6月

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_june_1.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年11月）」 2012年11月①

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_nov_01.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年11月）」 2012年11月②

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_nov_02.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2012年12月）」 2012年12月

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_dec_03.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2013年4月）」 2013年4月

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_apr_01.pdf

自治体国際化協会 ロンドン事務所 「マンズリートピック（2013年6月）」 2013年6月

http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_jun_01.pdf