# 欧州内で対等の競争力目指す

# -英国で拡大する都市の成長戦略-

地方財政審議会委員 鎌田 司

英国では保守、自民両党による連立政権下で、首都ロンドンを除く都市・都市圏が国の成長戦略の一翼を担う「シティーディール(都市協定)」の展開が本格化している。都市・都市圏が地域の特性に合った取り組みを提案して中央政府とそれぞれ協定を結び、産業振興や交通基盤整備などにより地域経済を活性化し、英国経済の底上げにつなげることに狙いがある。中央政府は補助金のほか、求めに応じて個別に権限や財源を移譲することを協定に定めている。人口規模の大きいマンチェスターなど8都市・都市圏に続き、「第2陣」として20の都市・都市圏が参入しつつある。マンチェスターは計10自治体で日本の広域連合に似た法人格を持つ「グレーター・マンチェスター合同行政機構」として、シティーディールに取り組んでいる。これまで全国一律の地方制度改革が多かった英国が、なぜ「個別提案方式」の仕組みを導入したのか。都市圏へのてこ入れの背景と連立政権の思惑、都市側の評価も含めて現地調査を基に報告する。最後に日本の都市制度改革への示唆についても明らかにする。

# はじめに

英国では、保守、自民両党連立によるキャメロン政権の下で、首都ロンドンを除く都市あるいは都市圏が国の成長戦略の一翼を担う、「シティーディール(City Deals = 都市協定)」の政策が本格化している。シティーディールは、それぞれの都市あるいは都市圏が中央政府と協定を結び、産業振興や交通基盤の整備、住宅建設と再開発、若者の技能訓練など、地域の特性と実情に沿った取り組みの展開により、地域経済の振興と雇用を生み出し、英国経済の底上げにつなげることを狙いとしている。

中央政府はシティーディールを担う都市あるいは都市圏に対し、支援策として補助金を支出するほか、求めに応じて個別の権限や財源の移譲をそれぞれの協定に明記している。協定の締結にあたっては地方側からの提案が重視され、都市あるいは都市圏のリーダーらは提案を基に、中央政府の関係省庁の各閣僚を相手に協議と調整を重ねた。協定にはその結果が盛り込まれている。

既に首都ロンドンに次ぐ人口規模のバーミンガム、マンチェスターなど8都市が協定を 結び、具体的な取り組みが始まっている。8都市は「核都市(Core Cities)」と呼ばれる。

#### 60 都市とガバナンス Vol. 21

8都市のリーダーらは「核都市グループ」を構成して連携を深めており、今後の中央政府 などに対する政治的な影響力の行方が注目されつつある。

中央政府は8都市との協定締結後、8都市に次ぐ人口規模などの条件を満たす20都市に対し、新たにシティーディールへの参加を呼び掛けた。この要請に応えて、20都市が続々シティーディールに参加している。今後シティーディールの成否が、英国経済の動向に影響する状況が出現するかもしれない。

単一国家の英国ではこれまで地方制度や地方分権の改革は、その時々の政権が選挙で有権者に訴えた公約を基に中央政府として立案し、もっぱら全国一律の制度として導入、実施されてきた。これに対し現在の連立政権が進めるシティーディールは、都市側が具体的な実施案をつくり、自治体のリーダーらが中央政府と直接交渉して「お墨付き」を得るという、地方主導による政策立案の過程を経ていることに大きな特徴がある。

こうした政策の背景としてキャメロン政権には、厳しい国家財政の中で都市自治体を巻き込むことで、成長戦略などへの財政支出を抑えようという思惑があるようだ。また欧州各国でしのぎを削る州レベルや大都市間の競争に伍していくため、首都ロンドン以外の都市と周辺自治体で、より規模の大きなまとまりの「都市圏」を形成し力をつけさせるという狙いもあるとされる。

2010年5月まで政権の座にあった労働党政権は、イングランドを8ブロックに区分けし、都市と農村部一体の地域開発や経済振興の手法を取ってきた。具体的には、8ブロックに設置した国の出先機関の地域開発公社と、各ブロックに発足させた地元各自治体のリーダーや議員、商工会議所や民間企業代表で構成する地域審議会との連携による振興策だった。

これに対して、キャメロン政権は地域開発公社と地域審議会を廃止し、代わってシティーディールと、自治体リーダーや地域経済界の代表らで構成する「地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnerships = LEPs)による地域経済発展策を導入した。地域ブロックに比べて面的に小さい、都市と都市圏に的を絞った成長戦略といえる。「リージョン(リージョナリズム)」から、「シティーリージョン」への転換とみることもできそうだ。

一方で都市自治体の中には、シティーディールを足がかりに、一層の裁量の自由度拡大に意欲を見せる都市が生まれている。英国北東部の都市マンチェスターとその都市圏もその一つである。マンチェスターは周辺自治体とともに「グレーター・マンチェスター合同行政機構(Greater Manchester Combined Authority=GMCA)」という広域連携機関を設立し、警察や消防・救急のほか、交通や地域振興策を共同で実施している。シティーディールにもいち早く名乗りを上げ、広域行政機構として中央政府と協定を結び、独自の財源確保案を認めさせるなどして、中央政府からも一目置かれる存在となっている。

英国のこうした都市圏や成長戦略をめぐる新たな展開は、日本で進行・検討中の大阪都

構想を含めた都市制度改革などにもさまざまな示唆を与えると思われる。

昨年9月、連立政権による地方税財制度改革の調査に英国を訪れた。中央政府、各自治体の関係者、研究者らから聞いた話を基に、グレーター・マンチェスター合同行政機構が取り組むシティーディールの動向を中心に、連立政権下の地方分権政策と地方政府とのかかわりについて考えてみたい。1

本稿では特に断りがない限り、イングランド地域を対象としている。(1 ポンド = 約167.7 円(2014 年 2 月 10 日現在))

#### 1 マンチェスター合同行政機構

#### (1) マンチェスターの栄光と衰退

グレーター・マンチェスター合同行政機構によるシティーディールを取り上げる前に、 中心都市マンチェスターの現況を紹介する。

マンチェスターは人口約50万3000人(2011年国勢調査)<sup>2</sup>。都市圏では250万人と、ロンドンを除くと都市圏ではイングランド最大規模になる。近年はマンチェスター大学などによる学園都市の形成に伴うサイエンスパークでのIT産業の立地、マンチェスター空港周辺やビジネスパークへの海外企業の進出、それにポップ音楽産業の集積で知られる。日本でも人気のプロサッカーチーム、マンチェスターユナイテッドや同シティーの本拠地でもある。

人口は前回(2001年)国勢調査の約39万3000人に比べ22%も増加した。ここ10年は年2%前後ずつ増加しており、人口減少時代の日本の都市と比べると驚異でもある。しかしマンチェスターの歴史は、劇的な栄光と衰退という「光と影」の体験だったことが分かる。近年ようやく再生の道筋を切り開き、都市を挙げてまい進の途上にあると言っていい。

マンチェスターは産業革命の「申し子」ともいえる都市である。綿織物の生産と輸出などで「世界の工場」といわれるほど繁栄した。1811年の国勢調査で約8万人だった人口が、1世紀後の1911年には71万人あまりに膨れ上がった。そして1931年76万6000人に達した。しかしその後は第二次世界大戦時の空爆による破壊、戦後の産業構造転換への立ち後れによる相次ぐ工場閉鎖や企業の撤退、それに伴う失業者の転出増大により、人口は坂を下るように減少し続けた。

現在のマンチェスターの市街地には、栄華の名残と近年再開発された街並みが混在して

#### 62 都市とガバナンス Vol. 21

<sup>·</sup> 今回の調査に関して、「(1)調査の全容」と「(2)地方税財政改革」についての報告を以下に掲載または掲載予定である。本稿と併せて参照されたい。

<sup>(1)</sup> 鎌田司「英国の地方分権改革」(仮題)地方財政2014年2月号(予定)、地方財務協会

<sup>(2)</sup> 鎌田司「英国連立政権下の地方税財政改革」地方税2013年12月号、地方財務協会

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Manchester's population historically application/pdf

<sup>(</sup>http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/16524/a20\_1086-2012\_manchester\_population=2014年2月10日)以下、本文上のマンチェスターの人口データも同じ。

いる。鉄道ターミナルのピカデリー駅前には斬新で軽快なガラス張りのビルが立ち並び、ショッピングなどでにぎわっている。街の中心部に建つレンガ造りの旧ターミナル駅舎は娯楽センターに、石造りの風格ある旧証券取引所は高級レストランにそれぞれ生まれ変わった。一方で産業革命当時からの古色蒼然とした建物が並ぶ街区は、おしなべて閑散としている印象を受ける。建物のあちこちに、貸室や貸しビルを意味する「To Let」の案内板がかかっている。管理されず放置状態の建物もあり、都市再生と経済活性化が道半ばであることを物語る。

モダンなデザインの路面電車メトロリンクが、ピカデリー駅や再開発地区、繁華街を結んでいる。1992年に開業したメトロリンクは、グレーター・マンチェスター合同行政機構の管理となっている。後で詳述するが、グレーター・マンチェスター合同行政機構によるシティーディールでは、圏域のメトロリンクを含めた交通機能の充実が事業の柱となっている。

#### (2) 都市圏初の法人格取得

中心部にある時計付き鐘塔がひときわ高くそびえる壮大な市庁舎は、三角形の街区いっぱいに建ち、産業革命の絶頂期を象徴する歴史的建築物である。内部は簡素だが重厚で、 宮殿かゴシック教会にいるような雰囲気がある。

マンチェスターは1層制の「メトロポリタン・ディストリクト・カウンセル」となっている3。イングランドの自治体構成には、カウンティー(日本の県に相当)とディストリクト(同市町村に相当)の2層制の地域と、1層制のユニタリーの地域もある4。メトロポリタン・ディストリクト・カウンセルは、マンチェスターのような人口規模の大きい都市に適用される。カウンティーとディストリクトを合わせた機能を持つ。一方、議会と執行機関の関係では、マンチェスターは「リーダーと内閣制」を取っている。議会の議員から任命されたリーダーと、リーダーによって議員の中から任命される内閣構成員が、政策の意思決定と執行機能を担う仕組みである。

市庁舎の2階にある執務室で、リーダーのリチャード・リース氏にお会いした。壮大重厚な庁舎とは対照的に、執務室は大変簡素だった。リース氏は1951年生まれ<sup>5</sup>。労働党所属で1984年初当選以来、市議会議員歴は30年となる。1996年からリーダーを務めている。ちなみに、市議会は長年労働党の牙城とされ、現在は定数96のうち86議席を労働党が占める。ほかは自民党9、独立労働党1で保守党議員はゼロである。

リース氏は合意形成を重視する政治家として知られる。議論を重ね粘り強く合意に持ち

<sup>3</sup> 自治体国際化協会『英国の地方自治(概要版)-2011年改訂版-』26頁

<sup>4</sup> 英国の地方自治体の構造、階層などに関しては前掲書7~19頁に詳しい。

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Wikipedia *Richard Leese*(http://en.wikipedia.org/wiki/Richard\_Leese = 2014年2月10日)

込む政治手腕は、中央政府からも一目置かれている。エリザベス女王から爵位を与えられるなど、地方政治家としての知名度は高い。リース氏は、リーダーシップに関して「いいリーダーシップは、個人ではなく体系であり、リーダーシップを分け合うことだと考えている。何を達成するのか、明確なビジョンを持って、関係者を巻き込んで目標を分け合ってもらうこと。こちらから命令するのではなく、関係者が目標を分かち合い議論に参加する。それが非常に重要と考えている。強いリーダーシップに重要なのは、時間をかけて話をすること」と述べた。こうしたリース氏の信念に基づく指導力が、グレーター・マンチェスター合同行政機構の設立とその後のスムーズな運営にも反映されているとみられている。

グレーター・マンチェスター合同行政機構は 2011 年 4 月、連立政権が国会に提出した合同機構の設置命令が承認されたことを受けて、都市圏で初の法人格を持つ広域機関として発足した $^7$ 。グレーター・マンチェスター合同行政機構の前身は、1986 年に任意団体として設立されたグレーター・マンチェスター自治体協会(Association of Greater Manchester Authorities=AGMA)である。グレーター・マンチェスター自治体協会は、当時のサッチャー保守党政権による地方制度再編で、マンチェスターー円の広域自治体だった「大都市圏カウンティー」が廃止されたことに伴い、この区域内の 10 ディストリクトが参加してつくられた。

# (3) 交通整備へ 18 億ポンド投資

グレーター・マンチェスター地域では、警察や消防・救急に加えて、バスなど公共交通が広域で運営されてきた実績がある。一方でグレーター・マンチェスター自治体協会は、1990年代後半から経済戦略に着手し、マンチェスターを海外を含む域外に売り込むためのマーケティング組織や、開発公社も設置した。また交通網の整備に関しては、2001年度以来5年ごとに地域交通計画が作成され、現在は2011年度から第3次計画が進行している8。路面電車の新規路線整備のほか、既存路線では省電力で騒音も少なく、乗り心地がいい新型車両の導入などが続けられている。第3次計画では投資額が18億ポンドに上る9。

リース氏によると、区域内の事業や投資規模の拡大に伴い、任意団体のグレーター・マンチェスター自治体協会では、契約の当事者を明確にしにくいなどの支障を来すようになった。そのため法人格を目指して、中央政府に働き掛けをした。労働党政権は、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法」に基づいて、経済開発や地域開発に法的地位を持つ「都市圏」を試験的に創設する対象の一つに、グレーター・マンチェスター区域を承認するこ

<sup>6 2013</sup>年9月20日インタビュー、以下本文上の発言は同じ。

<sup>7</sup> 自治体国際化協会、前掲書16~17頁

<sup>\*</sup> Transport for Greater Manchester Web Greater Manchester's third Local Transport Plan 2011/12 - 2015/16 (http://www.tfgm.com/journey\_planning/LTP3/Documents/Greater\_Manchester\_Local\_Transport\_Plan\_Core\_Strategy.pdf = 2014年2月10日)

<sup>9 2013</sup>年9月20日リース氏インタビュー

とになっていたという <sup>10</sup>。この法的地位のある都市圏の創設は、政権交代に伴い白紙となったが、グレーター・マンチェスター側が引き続き要請した結果、中央政府のコミュニティー・地方自治省が合同機構の設置に同意し、法人格機関が実現した。リース氏は、「このイニシアチブはグレーター・マンチェスターの自治体から出てきた活動だ」と、地方からの働き掛けが功を奏したことを強調した。

合同行政機構の運営は、合意に基づいて決断するというルールの下に、10 自治体対等で1票ずつ持ち、政策は3分の2 (7票以上)の賛成がなければ決定できない仕組みがつくられている。リース氏は、「マンチェスターは地域の中心で、ほかの自治体に比べると規模が大きい。近隣自治体は小さいが対等につきあっている」と、10 自治体をまとめる苦労をのぞかせた。合同行政機構を設立するため協議をしていた時期は、10 自治体のうちマンチェスターなど5 自治体の議会は労働党が多数を占めた。残りは3 自治体が自民党、2 自治体は保守党が多数だった。各自治体の思惑や政党間の意見の違いを乗り越えて合意に導くためには、「正しいアイデアを提示する。できる限りこちらが優勢にならないよう力でリーダーシップを発揮するのではなく、説得をすること」と強調した。

現在のグレーター・マンチェスター合同行政機構は、メトロリンクなどを所有する交通 局が内部組織としてつくられている。メトロリンクの運営は民間企業に外部委託されてい る。バスや鉄道に対する補助金の支出も合同機構が行っている。10 自治体から 33 人の議 員が代表となって構成するグレーター・マンチェスター交通委員会が、交通局を業務監視 するほか、交通政策の方針を決定する仕組みとなっている。

一方で、グレーター・マンチェスター自治体協会は現在も存続している。役割は、欧州連合(EU)に対してグレーター・マンチェスター地域を代表するほか、中央政府への要請などは自治体協会として活動しているという。

#### 2 大都市8市が政府と協定

#### (1)税増収の一部還元認めさす

グレーター・マンチェスター合同行政機構は 2012 年 3 月、中央政府とシティーディールの協定の締結で合意した。2 月に協定を結んだリバプールに次いで 2 番目だった <sup>11</sup>。

グレーター・マンチェスター合同行政機構のシティーディールでは、(1) 職業訓練として「都市見習い実習・技能センター」を創設し、16歳~24歳の若者6,000人に給与を得ながら技術などが学べる国の技能修習プログラムを提供する。このプログラム参加者を受け入れる中小企業に奨励金で支援する。(2) 地域内企業への資金確保や事業などの支援に

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック」(2011年4月) グレーター・マンチェスター合同行政機構の運営や事務局体制などは次が詳しい。大谷基道著『グレート・マンチェスター地域における大都市制度一広域行政体の設置と権限移譲の進展一』日本都市センター、2013年

<sup>11</sup> 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)

当たる「グレーターマンチェスタービジネス成長センター」を強化し、中央政府がが 440 万ポンドの資金を支出する。(3) 2020 年までに CO2 排出量を 48%削減するため、実行計画の推進にあたる「低炭素センター」を設立する。(4) 2017 年までに公共部門による 5,000  $\sim$  7,000 戸の新築住宅開発に向けて、コミュニティー庁との共同投資プログラムを作成する一などが盛り込まれている  $^{12}$ 。

協定の中でとりわけ特徴的で、合同行政機構側が大きな成果として取り上げているのが「アーンバック (earn back)と呼ばれる、「国税増収分の地元還元システム」である。

合同行政機構は交通インフラの整備に18億ポンドを投資する計画を立てた。このうち12億ポンドを合同行政機構が借金などで独自に確保する。こうした資金を交通インフラ整備に集中投資した効果で地域経済が成長すれば、法人税など国税の増収にもつながる。その国税増収分の一部を合同行政機構側に戻してもらう。「稼ぎ返す」というわけだ。

合同行政機構は戻された税収分を、再び交通インフラ整備に投資することになっている。 中央政府との協定では、2015 年度の実績を基に年3000 万ポンドを30 年間「稼ぎ返す」ことがうたわれている<sup>13</sup>。

「われわれがアーンバックをデザインし、提案した」とマンチェスター市のジェシカ・ボウルズ政策部長は誇らしげな表情で、仕組みなどを説明してくれた<sup>14</sup>。ただ、交通への投資が全体的な経済成長にどの程度貢献したのかを見積もるのは容易なことではない。協定には枠組みを明記しているだけで、詳細はまだ確定していないのが実情だ。詰めの折衝で綱引きが続いているということだった。

中央政府は2012年7月までに、マンチェスター、リバプールはじめバーミンガム、ブリストル、リーズ、ニューカッスル・アポン・タイン、ノッティンガム、シェフィールドの計8大都市と協定を締結した<sup>15</sup>。すでに取り上げたようにマンチェスターは、グレーター・マンチェスター合同行政機構との調印となった。また「ブリストル・イングランド西部地域産業パートナーシップ(LEP)」、「グレーターバーミンガム・ソリハル LEP」、「リーズ都市圏(City Region)LEP」、「リバプール都市圏 LEP」、「北東部(ニューカッスル・アポン・タインを含む)LEP」、「シェフィールド都市圏」と、周辺自治体を含めた都市圏や地元経済界も参加する地域産業パートナーシップとの協定もある。ノッティンガムが唯一自治体単独の調印だった <sup>16</sup>。

GOV.UK Web Unlocking growth in cities: city deals - wave 1

 $<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1. pdf = 2014 \pm 2 \pm 21019)$ 

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> GMCA Web Greater Manchester City Deal

<sup>(</sup>http://www.agma.gov.uk/gmca/city-deal-announcement/index.html = 2014年2月10日)

<sup>14 2013</sup>年9月20日聞き取り調査

<sup>15</sup> 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)

北東部 LEP とシェフィールド都市圏、ノッティンガムの 3 地域の協定には、「増加税収財源措置(Tax Increment Financing=TIF)」という資金調達手法を与えることが盛り込まれた。地域開発により将来見込まれる国税のビジネスレイト $^{17}$ の増収相当額の資金を、銀行から借り入れるなどしてインフラ整備に充てることができる仕組みだ。

グレーター・マンチェスター合同行政機構、リーズ都市圏 LEP など6地域には、補助金などの資金とビジネスレイト税収の一部をひとまとめの基金とし、民間や地域の優先度の高い事業に充てられる権限を与えている。基金の資金をいずれは独自に確保するようにし、中央政府の補助金への依存を減らすとしている。グレーター・マンチェスター合同行政機構と同様に、若者の見習い実習・技能センターを創設し、技能修習プログラム参加者の増加と受け入れる中小企業への支援策が、ブリストル・イングランド西部 LEP やノッティンガム市など4地域にも明記された。

また、リーズとシェフィールドもグレーター・マンチェスター合同行政機構と同じく、「西部ヨークシャー合同行政機構」、「南部ヨークシャー合同行政機構」を設置することが盛り込まれた。ニューカッスル・アポン・タインも周辺7自治体とともに「北東部合同行政機構」の設置に向かうとしている。

中央政府は8核都市の取り組みにより、20年間で17万5,000人の新規雇用と3万7,000人の見習い実習生の技能修習プログラムへの参加を見込み、これが実現すれば経済に著しく貢献するとしている。

#### (2) 中央政府に思惑

連立政権は都市を、英国の経済成長の「主要なエンジン」(自由党党首のニック・クレッグ副首相)と位置づけ、シティーディールを推進している <sup>18</sup>。クレッグ副首相がシティーディールの統括責任者となり、グレッグ・クラーク都市担当閣外相の下、内閣府が全体を取り仕切る構図をつくった。歴代政権で都市担当の閣僚ポストを置いたのは初めてという。同時にイングランドの都市に関する課題を検討する目的で、関係閣僚をメンバーとする「閣僚会議」を設置した <sup>19</sup>。閣僚会議の議長はクレッグ副首相が務める。閣僚会議で関係各省を東ねて「横串を差し」て、補助金などへの各省の縦割り意識を打破しようという意図が込められていた。ここで8核都市に対するシティーディールへの参加要請や、都市側から

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> GOV.UK Web *Unlocking growth in cities: city deals - wave 1* 

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf = 2014年2月10日)以下の本文中のシティーディールの記述も同じ、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)

ロ オフィス、工場などの事業用資産に対し評価額を基準に土地と建物一体で課税する。元は地方税だったが、1990年国税となり、税収の全額を人口比で自治体に一般補助金として配分していた。連立政権の地方税財政改革により2013年4月から、税収の50%を各自治体が保持、残る50%を従来どおり配分する仕組みとなった。

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> GMCA Web *Unlocking growth in cities* 

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-growth-in-cities-5=2014年2月10日)

<sup>19</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2011年8月)

の提案に対する中央政府の対応などが議論された。

内閣府では都市政策チームがシティーディールの実務にあたっている。ローレンス・ロッキー都市政策チーム長によると、政策チームは連立政権発足と時を同じくして設置された。ビジネス・イノベーション・職業技能省のキャリア官僚であるロッキーチーム長以下、経済の専門家やIT企業の経験者らが外部から任用された。英国放送協会(BBC)の女性ニュースキャスターや、10年近くマンチェスターの都市再生に調査で携わったことがある経済・財務経験者を含め多彩な人材が集まっている。

ロッキーチーム長によると、「2008 年経済危機で英国経済のバランスが取れなくなった。 英国の都市が欧州あるいは国際的に比較して、経済的な業績が悪い。イングランドは最も 集権が進んだ地域である | ことの 3 点の問題意識から、都市政策チームが設置された<sup>20</sup>。

2010年にロンドン以外のマンチェスターなど8大都市に対し、都市としての経済成長促進策をまとめた提案書を提出するよう要請した。

中央政府の呼び掛けにいち早く反応したのが、グレーター・マンチェスター合同行政機構だった。12億ポンドもの地元資金による交通インフラへの投資で、雇用の増加と生産性向上を目指す。合同行政機構側はこうした投資が、全国にもメリットをもたらすことを強調し、投資に伴う税収増加分の一部を地元に還元する「アーンバック」を求めた。ロッキーチーム長は「マンチェスターはリスクを取ったと考えている。投資をし、それによって成長が達成できれば報賞を与える」と述べた上で、一連のマンチェスター側との折衝により「中央政府と地方政府との関係が大きく変わった。それを誇りに思っている」と高く評価した。

「もともと自治体あるいは都市は、中央政府から命令されて動くものだった。マンチェスター(合同行政機構)は中央政府にしてほしいことを求めてきた。マンチェスター(合同行政機構)と中央政府とのつながりは、他の都市と比べて一日の長がある。ようやく他の都市もしっかり考えるようになった」

こう評価した上で、シティーディールをきっかけに、(1) 中央政府の都市政策が変わり、 地方の経済政策が地域ブロックからもう少し小さい都市・都市圏レベルを対象とするよう になった。(2) 自治体の議員のオーナーシップ(リーダーシップ)が高まったほか、隣接 自治体同士がしっかり協力する体制に変わってきた—ことの重要性を併せて強調した。

都市政策の変更というのは、労働党政権時代に各地域ブロックで都市と農村部を含めた 経済政策を立案実施していた、地域開発公社の廃止を指す。連立政権はシティー・ディー ルにより都市・都市圏を対象とした成長戦略にシフトしたことを明示した。「地域ブロック (リージョン)」から都市圏 (シティリージョン) への転換と言える<sup>21</sup>。

<sup>2013</sup>年9月16日聞き取り調査、以下本文上の発言は同じ

<sup>21</sup> 自治体国際化協会、前掲書74~76頁

自治体の議員のオーナーシップ(リーダーシップ)の変化とは、既に紹介したマンチェスター市のリース氏の卓越したリーダーシップのほか、ブリストルとリバプール両市で住民の直接選挙で市長が選出されたことを指している22。「リバプールは最初にシティーディールの調印をした。選挙で選ばれたことが、大きなリーダーシップにつながっていると思われる。それを認識してほうび(権限や財源の移譲)をあげている」とロッキーチーム長は語った。また、北東部 LEP では、ニューカッスル・アポン・タインと、プロサッカーで100年間宿敵として対抗してきたサンダーランド両市が含まれる。「両都市がしっかり協力し、協力できたとき見返りのメリットがある仕組みになっている」という。シティーディールには、自治体間の連携に弾みをつける意図も込められている。

さらに言えば、中央政府には、イングランドの各都市が海外の都市と競える競争力をつけてほしいという期待感がある。ロッキーチーム長に同席していた、同じ都市政策チームのダミヤン・スミス上席顧問は「欧州連合(EU)などで話をするとき、英国の都市で話題になるのは限られる。オックスフォード、ケンブリッジ、マンチェスターとかロンドンぐらいで終わってしまう。国際的な競争力を増すため、都市が力をつけて存在感を示していくことが必要と考えている」と現状の物足りなさを指摘した<sup>23</sup>。

ロッキーチーム長も「キャメロン首相はよく『グローバルレース』と言う。世界的な競争と。英国の都市は、競争は国内ではなく欧州での競争ということをようやく理解し始めた状況だと思う」と述べた。

# (3) 新たに 20 都市・都市圏が参加へ

クレッグ副首相とクラーク閣外担当相は 2012 年 10 月、8 核都市に次ぐ規模の 20 都市と その周辺地域に対して、新たにシティーディールへの参加を呼び掛けた <sup>24</sup>。8 核都市との 協定締結に続くシティーディールの「第 2 陣」という位置づけだった。対象になったのは、8 核都市に次ぐ人口規模の都市を含む地域と、2001 年から 10 年間の人口増加率が高い都市とその周辺地域。20 都市とその周辺地域を合わせた人口はイングランドの 41%あり、雇用の割合は 39%に上る。これに 8 核都市を合わせると、人口は 71%、雇用は 68%に達する。連立政権が都市・都市圏を、国の経済成長の「主要なエンジン」と重視する理由がここにある。

中央政府が翌年の1月までに参加の有無を回答するよう求めたのに対して、20都市すべてが参加の意思を明らかにし、申請書を提出した。この中には大学都市として有名なケン

<sup>□</sup> 自治体国際化協会『暫定版英国の地方自治(概要版)-2013年改訂版-』78頁

<sup>23 2013</sup>年9月16日聞き取り調査、以下本文上の発言は同じ

GOV.UK Web Deputy Prime Minister launches more 'City Deals'

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-launches-more-city-deals = 2014年2月10日)

ブリッジ、オックスフォード両市も含まれる <sup>25</sup>。これに対し中央政府はすべての申請書を 受理し、協議に入ることを表明した。

2013年6月、クレッグ副首相は20都市の代表者との会議を開催し、シティーディールと地域産業パートナーシップ向けに、2015年に単一地域成長基金として20億ポンドを支出する方針を明らかにし「これがまさにスタートになる」と述べた26。また「シティーディールは英国の統治における静かな革命である」とも語り、連立政権が挙げてシティーディールを推進していることを強調した。

中央政府は2013年11月までにすべての都市との調印を終了するとしていた。都市側との協議は2014年にずれんだが、既に大半が協定や覚え書きに調印している。

このうち大学都市のオックスフォードの場合は、隣接自治体や広域カウンティーのオックスフォードシャー県、オックスフォードシャー地域産業パートナーシップ、それにオックスフォード、オックスフォードブルックス両大学も協定に参加している <sup>27</sup>。

この地域は、伝統のあるオックスフォード大学を中心に発展してきた。協定によると、近年はオックスフォードブルックス大学も加わり、世界的に成果が知られている生命科学や宇宙工学、低温学を含め多数の研究機関がある。研究・開発機関や企業がブドウの房のようにつながるクラスターがつくられ、1500のハイテク企業に4万3000人が雇用されている。

しかしこうした豊かな資産にもかかわらず、米国のマサチューセッツ工科大学、スタンフォード大学それに国内のケンブリッジ大学といった、世界クラスの大学周辺地域に比べると平均以下で、潜在能力を生かし切れていない。もし1997年から2011年の間ケンブリッジ大学と同レベルで伸びていれば、地域経済に5億ポンド以上の総付加価値(GVA)をもたらしたとされる。

潜在力を削いでいる理由として、公共輸送機関が不十分で道路網も貧弱なことがある。 また住宅と商業ビルの供給が需要に追いつかず高騰し、買い手がつかないくらいになった という。

協定では、遠隔操作技術や生命科学などに集中して技術を促進するほか、中小企業の成長を支援する。各自治体は投資を促進して2018年までに7500棟の住宅供給を目指し、そのために自治体の住宅会計の借入枠の増額を求めた。これに応えて中央政府は借入枠を3億ポンドまで設定できるとした。また交通省と関係鉄道会社がオックスフォード駅の再

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> GOV.UK Web Giving more power back to cities through City Deals

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/policies/giving-more-power-back-to-cities-through-city-deals/supporting-pages/city-deals-wave-2 = 2014年2月10日)

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> GOV.UK Web Deputy Prime Minister meets city leaders to discuss City Deals

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-meets-city-leaders-to-discuss-city-deals = 2014年2月10日)

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> GOV.UK Web City Deal: Oxford and Oxfordshire

<sup>(</sup>https://www.gov.uk/government/publications/city-deal-oxford-and-oxfordshire = 2014年2月10日)

開発に協力するとした。これにより鉄道沿線の開発にもつながるという。土地利用計画の 作成には、環境保全の観点から環境省などが協力するとしている。

#### 3 地域圏から都市圏への転換

### (1) 政権交代で地域公社を廃止

これまでグレーター・マンチェスター合同行政機構を中心に、シティーディールの展開を明らかにしてきた。それではシティーディールはどのような経緯で導入されたのか。またシティーディールを、地方分権の観点からどのように位置づけすることができるのだろうか。

連立政権は都市・都市圏をターゲットにした成長戦略を進めている。労働党政権時代の 地域ブロックに設置した国の出先機関の地域開発公社と地域審議会を廃止したことから、 「リージョン(リージョナリズム)」から「シティーリージョン」への転換を指摘した。し かし厳密には労働党政権が既に、シティーリージョンへ舵を切っていたというのが正確だ ろう。

そのきっかけになったのが 2004 年にイングランド北東部地域で、地域審議会を住民の選挙で選ばれた議員による「地域議会」に衣替えするかどうかをめぐる住民投票だった <sup>28</sup>。 投票の結果、圧倒的多数の反対で議会設置案は否決された。これを受け労働党政権は、ほかの7地域ブロックで順次予定していた住民投票を中止した。その後、「2009 年地方民主主義、経済開発及び建設法」を成立させ、この中で「都市圏(シティーリージョン)」の考え方が導入された。

その意味は、都市圏(シティーリージョン)は一つまたはそれ以上の中心的な都市と、 それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給している周辺エリアが、一つのブロック(都市圏)を形成していると見なし、そのブロックに対しエリア内の経済開発、都市計画、 雇用、交通などに関する権限を与えよう一というものだった。

当時の中央政府は2009年度予算で、グレーター・マンチェスターとリーズに対し、試験的に法的な地位を持つ都市圏の指定をした。その後都市圏に法的地位を与える根拠となる「2009年地域民主主義、経済開発及び建築法」が成立した。既に述べたように、政権交代後の2011年4月、グレーター・マンチェスター合同行政機構が法的地位を持つ初の都市圏として発足した。

これも既に紹介したように、リーズとシェフィールドがそれぞれ「西部ヨークシャー合同行政機構」、「南部ヨークシャー合同行政機構」を設置するとし、ニューカッスル・アポン・タインも周辺7自治体と合同行政機構の設立に向かうことがシティーディールに盛り

<sup>28</sup> 自治体国際化協会、前掲書『英国の…』75~76頁

込まれた。その後、リバプールが属するイングランド北西部の「グレーターマージーサイド」も含めて今年4月に、計4地域で法的地位を持つ合同行政機構が発足する見込みとなっている<sup>29</sup>。都市圏に、都市再生と成長戦略という経済的側面のみならず、行政制度としての側面が加わることになる。考えようによっては、都市圏が「2層制」に近くなるということもできそうである。

# (2) 民間とパートナーシップ

グレーター・マンチェスター合同行政機構の区域は、1986年にサッチャー政権で廃止された、「グレーター・マンチェスター大都市圏カウンティー」という広域自治体の行政区域だった。既に紹介した、中央政府の内閣府でシティーディールにかかわる都市政策チームのスミス上席顧問は「大都市圏では層が抜けている、足りないという感じになった。自治体レベルでもそれが分かり、やはり地域全体としての戦略的な決断が必要というニーズが出てきた」と、「都市圏(シティリージョン)」への志向が強まった背景を語ってくれた。大都市圏カウンティーの廃止に伴い、本来カウンティーが広域で担っていた権限・業務がそれぞれのディストリクト(基礎自治体)に降りていった。しかし例えば交通は、経済や住民生活の変化に対応しようとすると、個別の小さいエリアより広域で考える必要性が高まる。そこで全体を調整する大くくりの層が足りないと気づくことになる。

一方で、労働党政権時代の地域ブロックは、逆に対象エリアが広すぎるとする見方もあったようだ。マンチェスター在住の弁護士で、在英日本大使館マンチェスター名誉総領事を務めるピーター・ヘギンボサム氏もその一人だ³0。グレーター・マンチェスター経済開発公社の議長も務めたことがある。「経済の発展計画は、地図で決めてしまうのではなく、本当の経済区域(都市圏)を対象にした方がいい」と強調した。労働党政権時代の北西部地域開発公社は、マンチェスターやリバプールといった二つの大都市圏のほか、日本人観光客にも人気の湖水地方を含むカンブリア地方など、広大な田園地域も対象区域としていた。ヘギンボサム氏によると、当時は、カンブリア地方の経済対策とグレーター・マンチェスターの対策とで、利害が対立することもあったという。「今は民間と地域産業パートナーシップもつくり、この方が機能している。今の方(シティーディール)がいい」と指摘した。都市圏と合同行政機構に話を戻すと、1986年の廃止まで大都市圏カウンティーが存在したのは、グレーター・マンチェスターを含め計6地域だった³1。このうち既に述べたように5カ所で、合同行政機構が発足もしくは発足の見通しとなった。残るのはバーミンガムがあるウエストミッドランズのみになる。議会で労働党が多数のバーミンガムと、保守党

<sup>29</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2014年1月)

<sup>30 2013</sup>年9月20日聞き取り調査

<sup>31</sup> 自治体国際化協会、前掲書28~29頁

が多数の周辺自治体との協議が合意に達しなかったためとされる。

いずれにしても、シティーディールは都市の成長戦略にとどまらず、法的根拠のある行 政制度としての地位を持ちつつあるということができる。

#### (3) 8 核都市が政治的影響力も

もう一つ、シティーディールの今後の政治的な影響力について考えてみたい。シティーディールの先行組のマンチェスターなど8核都市は、「核都市グループ」として近年一層結束を強めている。核都市グループは1995年に連合組織として結成された<sup>32</sup>。

8核都市は2011年1月、シェフィールドで都市経済の発展策を議論する会議を開催した。会議では8核都市地域が各地域産業パートナーシップとの連携により、今後10年間で100万人の雇用と440億ポンドの総付加価値(GVA)を生み出すとした、コンサルタント会社によるレポートが公表された33。レポートは8核都市の依頼で調査されたもので、そうした成長は、中央政府が8核都市と地域産業パートナーシップに多くの自由裁量と権限移譲、資金提供をすることにより達成できるとした。会議には、8核都市に成長戦略を提案するよう要請した連立政権のクレッグ副首相も出席し、都市経済の重要性と連立政権が進める「地域主義(Localism)」についてスピーチをした34。

2012年12月には、8核都市のうち7人のリーダーと市長が、中央政府による補助金削減が各自治体に大きな打撃を与え、経済再生を妨げていると訴えた文書を、エリック・ピクルスコミュニティー・地方自治相に送った35。2013年1月には、リバプールで「核都市内閣」を発足させた。マンチェスターのリーダー、リース氏を議長に、ノッティンガムのリーダーら2人が経済成長担当と改革担当の副議長を務め、ほかのリーダーと市長が交通、住宅・建設などの各分野を担当している。

また2013年9月、ロンドン市のボリス・ジョンソン市長と同市議会との合同で、「地方財政の分権」を求める新たな活動を始めたことも注目される36。ロンドンは1999年以来、広域自治体のグレーターロンドンオーソリティー(GLA)と基礎自治体の33区(バラ = borough)で構成する37。日本の自治体と同様、市長と議員は住民の選挙で選ばれる。教育、

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2011年2月)

<sup>33</sup> 前掲書

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> CORECITIES Web 'FIRST' IN ECONOMIC RESEARCH REVEALS HOW CITIES CAN CREATE 1 MILLION MORE JOBS AND £44 BILLION MORE ECONOMIC OUTPUT 14 Jan 2011

<sup>(</sup>http://www.corecities.com/news-events/press-releases/research-reveals-how-core-cities-can-create-1-million-more-jobs-and-44-bn=2014年2月10日)

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所、前掲(2013年5月)

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> CORECITIES Web New campaign calling for decentralised fiscal reform launched by Core Cities group, London Councils and Mayor of London 30 Sep 2013

 $<sup>(</sup>http://www.corecities.com/news-events/press-releases/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-eco=2014 \pm 2 \\ \beta 10 \\ \beta)$ 

<sup>37</sup> 自治体国際化協会、前掲『英国の…』74~75頁

清掃などの行政サービスは特別区が担い、グレーターロンドンオーソリティーはロンドン 全域の交通計画、住宅政策など企画・調整部門が中心となっている。

市長直属の検討委員会が2013年5月、ロンドン財政の在り方に関する報告書をまとめた38。検討委員会は報告書で、ロンドンの全予算の大半が中央政府の補助金に依存し、住民と企業が納めた税金の7%しか再配分されていない現状をあらため、ビジネスレイトや印紙税などを含めた税源移譲を求めた。こうした資金を輸送や学校、住宅といったプロジェクトに充てることで、雇用の増加と経済成長につなげることができるとした。ジョンソン市長は「独自財源による基盤整備などへの投資の流れは、イングランド中の都市にも適用できる」と強調した39。マンチェスター市のリーダー、リース氏も「財政の制約が取り払われれば、核都市グループとロンドン双方でより多くの成長をもたらすことができる」と、ロンドンとの協調姿勢を示した40。

8 核都市グループは 2013 年 1 月、キャメロン首相とクレッグ副首相に直接会い、連立政権が進める新高速鉄道「HS2」の整備促進を求めた 41。HS2 は日本の新幹線に相当する高速鉄道をロンドンからバーミンガム、マンチェスターなどに新設する計画。沿線の住民や自治体の間で「田園地域の環境が破壊される」といった根強い反対運動がある。核都市側には、HS2 計画推進で足並みをそろえることで、成長戦略に向け連立政権との協調を密にしようという姿勢もうかがえる。

8 核都市を中心とした都市の活動は、今後の地方分権改革をめぐる中央と地方の政治的 関係にも影響を与える可能性がある。

#### 4 分権への大きな一歩と評価

#### (1) 政府と交渉を継続

国の経済再生に向け、シティーディールをその手段とする連立政権は、都市・都市圏に対し成長戦略につながる権限や財源の移譲を進めている。シティーディールを地方分権の観点から見るとどのようなことになるだろうか。

シティーディールの大きな特徴は、連立政権が地方側に対して、成長戦略の提案を求めたことである。 歴代政権のような一律の制度改革ではなく、都市・都市圏の求めに応じて、 移譲する権限、財源が異なる仕組みを採用した。再三紹介しているが、成長戦略によって

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> CORECITIES Web New campaign calling for decentralised fiscal reform launched by Core Cities group, London Councils and Mayor of London 30 Sep 2013

 $<sup>(</sup>http://www.corecities.com/news-events/press-releases/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-eco=2014 \pm 2\, \beta\, 10\, \beta\, )$ 

<sup>39</sup> 前掲ホームページ

<sup>40</sup> 前掲ホームページ

 $<sup>^{41}</sup>$  CORECITIES Web New 'Cabinet of Core Cities' meets with the Prime Minister, Deputy Prime Minister and Minister for Cities to welcome HS2 as a "game-changer" for local and national economic growth 28 Jan 2013 (http://www.corecities.com/news-events/press-releases/prime-minister-deputy-prime-minister-and-minister-cities-meet-new-core-ci = 2014年2月10日)

ビジネスレイトなどの税収が増加した場合、その一部をグレーター・マンチェスター合同 行政機構に戻す「アーンバック」は代表例である。

このように地域によって、権限や財源が異なる状況が出現した背景について、シティーディールを取り仕切る内閣府都市政策チームのスミス上席顧問は、スコットランドやウェールズで分権化が進んだことを挙げた42。「英国の政治家は分権化が進んで、統一感がなくてもいいのではないかと考えるようになった。イングランドの中でも差があっても全く問題がないというのが大勢で、それぞれの都市がそれぞれ重要政策を持ち、異なったやり方をしても、そのぐらいはいいのではないかと考えている」と説明した。スコットランドやウェールズでは議会が国の法律を制定できる1次立法権を持ち、行政府はイングランドとは異なる独自の予算編成をしている。

またロッキー都市政策チーム長は、中央政府からみると「彼ら(都市・都市圏)が、(成長戦略の)新しいアイデアを試す場を与えている感じ」と述べた。同時に「ただ例えば、若者の技能訓練など雇用促進策では、いろいろアイデアが出てきたが一部しか認めなかった。一体感が欠けてしまわないようにするためだった。全国版となっている産業政策との兼ね合いもある。経済発展を進める上で、シティーディールというのは、政府が進める一局面でしかないということを認識する必要があると思う」と、釘を刺すことも忘れなかった。

とは言え、都市・都市圏とりわけ核都市側は、地域からの提案が受け入れられたことを 歓迎している。マンチェスターのリーダー、リース氏は「われわれは何年も中央政府と自 治体の関係を変えようと努力してきた。パートナーシップの関係にしてほしいと。シティー ディールで、ヒエラルキーという伝統的な構造をやめて、中央政府と契約を結んだことに なる」と評価した。そして、シティーディールで一定程度の成功をみたとして、「まだい ける。もっと大きな分権が可能だと思っている。政府とは交渉を継続していくつもりだ」 と決意をのぞかせた。

ロンドンに「財政の分権化」が必要とした報告書をまとめた検討委員会で、委員長を務めた財政学が専門のトニー・トレーバースロンドン大学教授は、シティーディールについて「改革が始まって2年たっていないので、評価をするのは難しい。しかし大都市にはかなり人気がある。だから政権が変わったとしても、この政策は継続されると思う。ロンドン以外の都市ももっと成長すべきであり、それらの大都市は製造業の衰退で受けた大きな痛手から、復活を図っている最中でもある」と述べた43。

<sup>42</sup> ブレア労働党政権の分権化政策により、住民投票の結果1999年スコットランド議会と自治政府、ウェールズ議会と議会内閣(2007年から自治政府となる)が発足した。(財) 自治体国際化協会、前掲書67~71頁 43 2013年9月17日聞き取り調査

#### (2) 田園地域へ配慮求める

都市・都市圏へのてこ入れの反動で、田園地域つまり農村地域の活性化が手薄になることはないのだろうか。そういう見方はあるようで今年1月、国会下院のコミュニティー・地方自治特別委員会の委員長を務める労働党議員が、新聞に「都市に財布(財源)のひもを扱う権限を与えるのはいいが、農村地域のことを忘れないでもらいたい」とする評論を投稿していた4。評論では「都市が自身で資金をコントロールすることができるようになれば、都市もそして国も繁栄するという。しかし、ある地域がうまくいっているのに、ある地域の成長が低かったり成長しないとしたら、本当の国の繁栄になるのだろうか。みんながロンドンや核都市に住んでいるわけではない」と指摘した。そして、農村や小さな都市、定期市が開かれる町、村に住む人々のことも考慮されなければならないこと、財源の分権にあたって公正さを確保することを訴えた。

英国の田園地域は、比較的裕福で地域の経済開発事業をさほど必要としないという認識が一般的という 45。ただ実態は裕福とされる地域でも、貧困問題を抱えている場合が多いとされる。連立政権が地域開発公社を廃止したことにより、観光振興や生産物の販売促進といった田園地帯を対象とした資金が途絶えたとされる。都市政策チームから明確な説明を聞くことはできなかったが、政府の環境・食料・農業地域省などで別の振興策が実施されているのではないかと思われる。

シティーディールに盛り込む具体案の作成にあたって、住民の意見はどのように反映されているのだろうか。経済学者のジョン・レインバーミンガム大学教授は「住民はシティーディールについては何も知らないので、意見を聞かれることはない。完全に計画が固まって、新聞の1面に掲載され、都市が政府と交渉してこれだけ勝ち取ったということがニュースになれば、話題にし出すかもしれない」と話した46。

レイン教授は、イングランド南西部の港湾都市プリマスで経済プロジェクトの顧問も務める。海軍基地を抱え造船など海運業で栄えたプリマスは、現在海軍基地の規模縮小などで地域経済の衰退に苦しむ。それだけに第2陣のシティーディールにかける地元の期待は大きいという。しかしレイン教授は「(造船など)特定のセクターに都合のいいような計画になる」ことを危ぐした。また、中央政府との交渉に関しても懸念を示した。「1対1の交渉になっているので、政府に信頼できると思われ、好かれるような態度で臨む懸念がある。中央政府にしてみれば、非常に賢いやり方。中央政府がやってほしいことを地方にやらせるうまいやり方だと思う」と、一般原則に基づかず個別協議で協定の内容が決まるシ

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Clive Betts Giving cities power over purse strings is good - but don't forget rural areas the guardian電子版、2 Ianuary 2014

<sup>(</sup>http://www.theguardian.com/local-government-network/2014/jan/02/cities-power-purse-strings-rural-areas/=2014年 2月10日)

<sup>271007</sup> 15 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2011年12月)

<sup>46 2013</sup>年9月19日聞き取り調査

ティーディールの仕組みに疑問を示した。

#### 5 日本の都市制度改革に示唆

#### (1) 圏域のガバナンスに課題

英国で進行中の都市・都市圏の成長戦略、シティーディールには日本の地方分権や大都 市制度改革を論議する際に、参考になることが少なくない。

第30次地方制度調査会が提案した「地方中枢拠点都市」構想は、シティーディールの発想にきわめて近い。地方中枢拠点都市構想は、政令市や中核市、特別市のうち、地域の中核的存在の都市を核に、圏域で広域連携をすすめることで、高齢化や人口減少の中で住民が快適で安心して暮らせる都市環境を確保する。同時に国の経済の牽引役を期待されている。

ただシティーディールとの大きな相違もある。例えばグレーター・マンチェスター合同 行政機構との比較では、地方中枢拠点都市構想は中心となる都市が圏域全体の振興計画の 立案にあたるなど、圏域の主導者になるとしている。これに対し、グレーター・マンチェ スター合同行政機構は10の自治体が対等の立場で参加している。日本と英国とでは地方 制度の歴史などが異なるので、拙速な判断は避けなければならないが、地方中枢拠点都市 の具体的な制度設計の中で、住民自治の観点から「望ましいガバナンス」の仕組みを、慎 重に検討することも必要なのではないだろうか。

シティーディールの大きな特徴として、一般原則に基づくのではなく、各都市・都市圏から提案し中央政府との個別協議で成長戦略の内容が決まることを指摘した。この「提案方式」は、日本の地方分権改革有識者会議が2013年12月にまとめた報告書の中で、今後の地方制度改革を地方側からの「提案方式」で進めるよう求めたことに近似している。

両国で期せずして提案方式が導入、提案された背景に、地方の自発的な考えや意見を尊重するとともに、地域事情をできる限りくみ取ろうという考え方があるのは間違いない。日本も英国も、国から地方への権限移譲や地方税財政の改革は、これまでもっぱら全国一律の制度や原則に基づいて行われてきた。しかし地域の実情に合わない、反映されていないといった批判や指摘が少なくなかった。それだけに柔軟な「提案方式」は日本でも英国でも、地方側からおおむね歓迎されている。

ただし提案方式を採用する場合、地方側の提案を具体化する担保も重要である。シティーディールでは、都市・都市圏側と中央政府との1対1の協議となっている。この場合バーミンガム大学のレイン教授が指摘するように、都市・都市圏側が「政府に信頼できると思われ、好かれるような態度で臨む」ケースが起こり得る。立場上権限、財源を握っている中央政府の方が強いからである。

地方分権改革有識者会議の提案方式では、地方から出てきた権限や財源移譲などの提案

を、有識者会議の中に小委員会を設置して論議することになっている。小委員会で権限や 財源の移譲を求められた関係省庁から意見を聞くなどして、小委員会が一定の結論を出し、 最終的に有識者会議で決定する仕組みのようだ。

シティーディールとは異なり、当事者同士の直接協議ではなく有識者会議が論議の舞台になるので、中央省庁は「被告」の立場で説明を求められることになるだろう。ただし過去の1次、2次の地方分権改革の経緯を見れば、中央省庁の抵抗が強く権限や財源の移譲にこぎ着くまでには極めてハードルが高い。提案方式を実効性のある仕組みとして活用するのであれば、地方から出てきた提案に対して、中央省庁が説得力のある反証ができなければ権限、財源を移譲させるといった、挙証責任を課す仕組みがあってもいいのではないだろうか。

#### (2) 合併は次世代に任す

マンチェスター合同行政機構の展開に関して、日本への示唆として2点を挙げておきたい。1点は既に取り上げたことと多少繰り返しになるが、合同行政機構の運営手法についてである。合同行政機構の最高意思決定機関は10人のリーダー、公選市長で構成する理事会である。10人は1人1票を持ち対等であり、決定には7票以上の賛成が必要となる。自治体の規模が最も大きいマンチェスターのリーダー、リース氏は「できる限りこちらが優勢にならないよう力でリーダーシップを発揮するのではなく、説得すること」と、議論による合意に尽くしていることを強調した。

第30次地方制度調査会が提案した「地方中枢拠点都市」構想では、中心となる自治体に主導権を与えるなど「柔軟な仕組み」がうたわれている。自治体間の連携で一般制度として地方自治法に規定されている広域連合や一部事務組合などが、議会の同意などの手続きが煩雑で迅速な決定がしにくいという指摘から、柔軟な仕組みを導入するとしている。この場合はとりわけ中心自治体には、リース氏のような姿勢が求められるのではないだろうか。

2点目は合併についてである。マンチェスター合同行政機構は2011年4月、法的地位を持つ団体として発足した。ただその前身は1986年に設立した任意団体のグレーター・マンチェスター自治体協会であり、合わせると30年近い連携と活動の歴史がある。構成する10自治体はお互いを熟知している関係にある。合同行政機構が、将来「グレーター・マンチェスター市」のような合併に進むことはあり得るのだろうか。

そうした関心に対して、グレーター・マンチェスター経済開発公社の議長も務めたことがあるヘギンボサム氏は「そこまでは行きすぎではないか」と否定的な考えだった。「(合併の)ムードは下(住民)から上がってくるべきものだろう。上から押しつけてはいけない。グレーター・マンチェスターにもっとなじみのある年代が増えてくれば、おそらく一緒に

なったらという話が出るだろう」と、次の世代の判断に任せる姿勢を示した。

日本では平成の合併が一段落したが、現在なお都市とその周辺町村との合併が散発的に 続いている状況にある。地方中枢拠点都市は合併に代わる仕組みとして構想された経緯が ある。当面圏域の住民生活の維持・向上のために機能するよう地域で努めることが求めら れる。

# (3) 親近感ある地域をつくる

終わりに、経済対策と自治体の役割について考えてみたい。

経済対策は国の責任で行われるべきものである。リーマンショック後の一層厳しい国家財政に直面して、英国の連立政権は自治体に対する補助金の大幅削減に踏み切った47。独自財源が少なく、補助金への依存度が日本より高い英国の自治体は、福祉サービスの削減や図書館の閉鎖、職員の大幅削減などを継続せざるを得ない状況に置かれている。こうした中で、経済対策の一環として都市・都市圏を巻き込んだのがシティーディールである。核都市のリーダーらが2012年12月「補助金削減が経済再生を妨げている」と、コミュニティー・地方自治相に文書で訴えたことに現れているように、地方側からみると中央政府は一貫性に欠けていると受け止められている面がある。住民生活の維持に必要なサービスを賄う予算を削減し、成長戦略にお金をつぎ込むことに疑問を抱いている自治体のリーダーも少なくないのではないかと想像される。

日本でも過去に、バブル崩壊後の経済対策で国の要請の下、都道府県などが地方債を大量に発行して公共事業を実施した。これがその後の地方財政を悪化させる要因となった。 リーマンショック後の対策では、地方側は補助金をベースに基金をつくって雇用確保策などを実施した。

シティーディールでは、グレーター・マンチェスター合同行政機構は交通整備事業の費用 12 億ポンドを、借金など自前で確保している。ほかの都市・都市圏も補助金の上乗せや財源移譲との見合いで、独自に確保した財源を充てるケースが少なくないようだ。権限と財源の移譲は地方分権につながるとはいえ、都市・都市圏にも「応分の負担」が求められているのである。中央政府にとっては、経済対策や成長戦略に地方の資金が充てられることで、国の財政負担を軽減できるという計算がある。

日本では、経済対策や成長戦略に都市・都市圏がどこまで、どのようにかかわるのか。 国と地方の役割分担を含めて整理が必要ではないだろうか。

英国の田園地域はそれなりに豊かとされる。しかし近年貧困問題を抱えている地域も少

<sup>『</sup> 連立政権は2011年度からの4年間で累計810億ポンドの歳出削減を実施した。戦後最大の削減となった。地方への補助金は4年間で28%削減された。

なくないという。国会下院の労働党議員がシティーディールをめぐり新聞紙上で、田園地域はじめ小さな都市や町、村を忘れるべきではないと主張したことを紹介したが、日本の地方都市の疲弊と中山間地の衰退は深刻である。地域の再生と活性化へ向けた取り組みを一層進める必要がある。

英国には「センス・オブ・プレイス (sense of place)」という言葉があるという 48。「多くの人に対し、親近感や思い入れなどを含む特別な感情を抱かせる地域の特徴やアイデンティティー、または人々が地域に対して抱くそのような感情」を指して使われるという。

地域の再生や活性化には、地域のアイデンティティーや歴史、文化などが考慮される必要があるということになる。進行中のシティーディールが、地域の人々のセンス・オブ・プレイスを呼び覚ますような実を上げることができるのか。今後もしばらく英国の地域の動向を見守っていきたい。

最後になったが、多忙にもかかわらず長時間のインタビュー、ヒアリングに快く応じてくださったマンチェスター市リーダーのリース氏、内閣府都市政策チームのロッキーチーム長とスミス上席顧問、在英日本大使館マンチェスター名誉総領事のヘギンボサム氏、マンチェスター市のボウルズ政策部長、ロンドン大学のトレーバース教授、バーミンガム大学のレイン教授、それにアポイントなど調査のさまざまな調整に尽力していただいた駐英日本大使館の中村俊介一等書記官、財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所の羽生雄一郎所長、アンドリュー・スティーブンズ主任調査員、ハナ・ウォーターソン調査員はじめ所員の皆様に厚くお礼を申し上げる。

<sup>48</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所、前掲書(2011年12月)