

## (財) 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)

【イングランドで 4 つの「合同行政機構」が設置へ ～ 都市への権限移譲に加速】

### 要旨

- ・保守党と自由民主党の連立政権である現政府は、地域主義 (localism) の推進とイングランドの都市圏 (city regions) への分権を重要課題として掲げている。
- ・この方針に沿って 2014 年 4 月、イングランド内に 4 つの「合同行政機構 (combined authority)」が新設される見込みである。
- ・背景には、過去およそ 10 年間にわたって、特にロンドン以外の都市が英経済に最大限に貢献するためにはどのような行政とリーダーシップの形態を取るべきであるかという議論が国内外で行われていることなどがある。
- ・現在のところ、ロンドン以外の英国の都市は、経済力の面で、欧州の都市の多くに差をつけられている。

### 2 つ以上の自治体で構成され、交通と経済開発を担う合同行政機構

合同行政機構とは、2 つの以上の自治体で構成される法的地位を有する行政体である。前労働党政権が 2009 年、「2009 年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」(以下「2009 年法」という) によって、イングランド内での設置を可能にした。同法は、国務大臣が、二次立法 (secondary legislation) <sup>1</sup> の一つである「命令 (order)」を制定することにより、合同行政機構を設置できると規定した。2010 年 5 月の総選挙で誕生した現政権は、この施策を引き継ぎ、実行している。

合同行政機構が権限を有することができる行政分野は、交通と経済開発である。2009 年法は、合同行政機構が、「旅客輸送局 (Passenger Transport Executive)」、「統合交通局 (Integrated Transport Authority)」及び「経済繁栄委員会 (Economic Prosperity Board)」の機能を担うことができると規定している。「旅客輸送局」は、イングランドの 6 つの大都市圏に設置されており、交通インフラの整備と維持、「地域交通計画 (Local Transport Plan)」の策定などをその役割とする。「統合交通局」は、任命を受けた地方議員で構成され、「旅

<sup>1</sup> 二次立法とは、議会制定法 (一時立法) の授權規定によって大臣が制定できる規則や命令等を意味する。

客輸送局」の業務を監視する。「経済繁栄委員会」とは、2009年法で、「合同行政機構」の構成メンバーではない2つ以上のイングランドの自治体が、地域の経済成長と再開発を目的として設置できると規定された組織である。しかし、現在までに「経済繁栄委員会」を設置した自治体はない。

#### 70～80年代に広域自治体が設置されていた北部の4地域で合同行政機構が誕生へ

2009年法のもと、これまでに設置された合同行政機構は、2011年4月にイングランド北西部グレーター・マンチェスターに設置された「グレーター・マンチェスター合同行政機構 (Greater Manchester Combined Authority, GMCA)」のみである。グレーター・マンチェスター合同行政機構の構成自治体は、マンチェスター市とその近郊の9つの自治体（サルフォード市、ボルトン市、バリー市、オールダム市、ロッチデール市、ストックポート市、テムサイド市、トラフォード市、ウィガン市）である。これに加え、2014年4月に、グレーター・マージーサイド（イングランド北西部）、サウス・ヨークシャー（イングランド北部）、ウェスト・ヨークシャー（同）及びイングランド北東部の計4地域に、新たに合同行政機構が設置される見込みである。これは、都市圏を単位とした法的地位を有する行政体をイングランドに創設しようとする英政府の試みの最も新しいものである<sup>2</sup>。

イングランドでは、1974年から1986年まで、グレーター・マンチェスター、マージーサイド、サウス・ヨークシャー、タイン・アンド・ウィア（イングランド北東部）<sup>3</sup>、ウェスト・ミッドランズ（イングランド中部）、ウェスト・ヨークシャーの6地域に、広域自治体として「大都市圏カウンティ (Metropolitan County Council)」が設置されていた。大都市圏カウンティは、サッチャー保守党政権下の改革で1986年に全て廃止され、その際、大都市圏カウンティの下に設置されていた基礎自治体は、一層制の自治体に移行した<sup>4</sup>。

大都市圏カウンティが設置されていたこれらの地域と、合同行政機構が既に設置されたか或いは今回設置される地域は、基本的に同じである。上で述べたように、大都市圏カウンティが設置されていた6地域の1つであるグレーター・マンチェスターでは、2011年に

---

<sup>2</sup> 前労働党政権は、2009年春に発表した2009年度予算で、グレーター・マンチェスター及びイングランド北部のリーズに都市圏としての法的地位を与えるとの方針を発表したが、これは結局実現せず、合同行政機構設置の方針に引き継がれた。

<sup>3</sup> 大都市圏カウンティが設置されていたイングランド北東部の地域はタイン・アンド・ウィアであるが、2014年4月に合同行政機構が設置されるイングランド北東部の地域は、タイン・アンド・ウィアのほかダーラム及びノーサンバーランドを含む。

<sup>4</sup> グレーター・マンチェスター大都市圏カウンティが廃止され、その下に設置されていた10の基礎自治体が一層制の自治体に移行した際、これらの自治体は、代表組織として「グレーター・マンチェスター自治体協会 (Association of Greater Manchester Authorities, AGMA)」を設置した。同協会は、2000年にロンドンで地域政府「グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority, GLA)」が設置されたことをきっかけに、グレーター・マンチェスターに都市圏としての法的地位を与えるよう中央政府に訴えるロビー活動を行った。

グレーター・マンチェスター合同行政機構が設置された。グレーター・マンチェスター大都市圏カウンティとグレーター・マンチェスター合同行政機構の構成自治体は同じである。さらに、2014年4月に合同行政機構が設置されるのは、大都市圏カウンティが設置されていた残り5地域のうちの4地域である。ただし、新しい4つの合同行政機構の構成自治体は、かつてこれら地域にあった4つの大都市圏カウンティの構成自治体と完全には一致せず、新設の合同行政機構の一部には、大都市圏カウンティに含まれていなかった幾つかの近郊のユニタリー<sup>5</sup>やディストリクトも含まれることになる。

なお、前述の「旅客輸送局」及び「統合交通局」も、かつて大都市圏カウンティが設置されていた地域を単位として設置されている。

かつて大都市圏カウンティがあった6地域のうち、既に合同行政機構があるグレーター・マンチェスターを除くと、2014年4月に合同行政機構を設置しないのは、ウェスト・ミッドランズのみである。ウェスト・ミッドランズでは、同地域で最大の自治体であり、労働党が市議会の与党であるバーミンガム市と、保守党が与党であるその周辺のディストリクト<sup>6</sup>の間で、この件について意見が一致せず、合同行政機構の設置に至らなかった。同地域の自治体は今回、合同行政機構を設置する代わりに、「統合交通局」を改革し、今後は任命を受けた地方議員ではなく、自治体のリーダー<sup>7</sup>が「統合交通局」のメンバーを務めることを決定した。同地域の自治体はさらに、この地域に2つ設置されている「地域産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership, LEP)」<sup>8</sup>とより密接に協働し、経済開発にさらに重点的に取り組むことも決定した。

\* \* \*

2009年法のもと、合同行政機構を設置したい自治体は、効果的な地域行政と経済成長を確保するために、(現状維持か、または前述の「経済繁栄委員会」を設置するのではなく)合同行政機構を設置することが必要であるかどうかを審査する評価作業を行うことを義務付けられている。2014年4月に合同行政機構を設置する見込みである4地域の自治体は、この規定に沿って評価作業を行い、合同行政機構の設置が必要であるとの結論を下した。現在、コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government, DCLG) は、これらの合同行政機構の設置について、関係団体などを対象にコンサルテーシ

<sup>5</sup> ユニタリー (unitary) とは、基礎自治体と広域自治体の両方の機能を併せ持つ一層制の自治体である。

<sup>6</sup> 「ディストリクト (district)」とは、日本の市町村にあたる基礎自治体であり、主に田園地方 (rural areas) に置かれている広域自治体「カウンティ (county)」の下に位置する。

<sup>7</sup> 「リーダー」とは、イングランドの自治体のうち、「リーダーと内閣制」または「委員会制」を採用している自治体で、議員によって選ばれる政治面でのトップの役職であり、議員で構成される内閣を率いる。

<sup>8</sup> 地域産業パートナーシップとは、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。

ョン（意見集約作業）を行っており、合同行政機構が設置された場合、住民が地域に対して感じるアイデンティティや、効果的で利便性の高い地方行政といった面でどのような影響が生じると考えられるかなどの点について意見を募っている。

コンサルテーション文書では、新たに設置される合同行政機構に下記のような役割を持たせることが提案されている。

・交通 — 大都市圏カウンティの域内であった地域では、「統合交通局」の機能を引き継ぐ。「大都市圏カウンティ」の域内ではなかったが、新設される合同行政機構の管轄区域に含まれる地域では、ユニタリーまたはカウンティの公共交通サービスに関する権限を引き継ぐ<sup>9</sup>。

・経済開発 — 「地域産業パートナーシップ」と共同で経済開発戦略を策定する。地域の経済成長プロジェクトの資金に充てることを目的として、中央政府からの補助金をプールした単一のファンドを設置し、管理する。「地域産業パートナーシップ」などと連携を取りながら対内投資促進事業を行う。

コンサルテーション文書では、合同行政機構が特に重点を当てる点として、「経済成長を促進するため、交通及び経済インフラへの大規模な投資プログラムを実施し、政府による投資に影響を与え、それに協力する」ことが挙げられている。

コンサルテーション文書には、4つの合同行政機構を設置するための「命令」の草案が付属文書として添付されている。それによると、これら合同行政機構は、構成自治体の地方議員及び当該地域の「地域産業パートナーシップ」の理事会メンバーで構成されることになる。1つの自治体または「地域産業パートナーシップ」から1人のメンバーが任命されるが、決議において議決権が与えられるのは大都市圏ディストリクトから任命されたメンバーのみであり、ユニタリー、ディストリクト及び「地域産業パートナーシップ」から任命されたメンバーには票が与えられない。さらに、これらの合同行政機構は毎年、メンバーの中から議長及び副議長を任命する。また、合同行政機構のメンバーに対し、報酬は支払われない（ただし交通費等の手当は支払われる）<sup>10</sup>。また、これら4つの合同行政機構の経済開発事業の費用は、構成自治体が、人口数に応じて負担する。一方、交通事業の費用は、カウンシルタックスの徴税自治体に対し、徴税命令（precept）を発行することによって調

<sup>9</sup> 非大都市圏においては、一層制の地域ではユニタリーが、二層制の地域ではカウンティが、「地域交通担当自治体（Local transport authority）」として公共交通サービスに関する事務を担い、「地域交通計画」の策定などを行う。

<sup>10</sup> 合同行政機構のメンバーの構成、投票権、報酬、議長及び副議長の任命等に関する事項は、2009年法では規定されておらず、それぞれの組織の設置を定める「命令」でその都度規定される。

達する<sup>11</sup>。

コンサルテーション文書はさらに、これらの合同行政機構が、「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」の規定に従って、交通及び経済開発の分野に限り、「包括的権限 (general power of competence)」<sup>12</sup>を行使できると述べている。エリック・ピクルスコミュニティ・地方自治大臣は、コンサルテーション作業が終了した後の2014年春に、これら合同行政機構の設置を規定した「命令」を策定する見込みである。

## 分析

合同行政機構の設置によって進められているイングランドの都市へのより多くの権限の移譲と、それら都市間での行政機能の調整は、もっと以前に行われるべきであったと考える人は多い。合同行政機構の設置に留まらず、これら都市に財政面でより多くの権限を付与し、また都市圏を単位とした直接公選市長制度を導入することなどにより、さらなる権限の移譲が行われるべきであるとの声は少なくなく、今後の動きが注目される。

また、最後に付け加えると、前述したバーミンガム市とその周辺地域の間での対立は依然として続いており、そのため、同地域では、自治体間の連携の欠如から、投資の機会を逃すなどの影響も出ている。

<sup>11</sup> カウンシルタックスとは、居住用資産の評価額に基づいて課税される地方税であり、その徴税自治体は、ディストリクト及び一層制の自治体である。さらに、カウンティや警察、消防などの事務組合は、「徴税命令自治体 (precepting authority)」として、カウンシルタックスの徴税自治体に対して徴税命令を発行し、徴税を依頼する権限を持つ。徴税自治体のカウンシルタックス課税額に徴税命令自治体の課税分を上乗せしたものが、納税者への最終的な課税額となる。現在、統合交通局は、この方法で資金を調達しており、コンサルテーション文書は、新たに設置される合同行政機構の交通事業の資金についても同様とされている。なお、既に設置されているグレーター・マンチェスター合同行政機構も、経済開発事業の費用は構成自治体が人口数に応じて負担し、交通事業の費用はカウンシルタックスの徴税自治体に徴税命令を発行することによって調達している。

<sup>12</sup> 「2011年地域主義法」は、自治体に対し、「個人が行えることで、法律で禁止されていない如何なる活動をも行うことができる」権限を付与しており、この権限を、「general power of competence (包括的権限)」と呼んでいる。