

(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 (2012 年 6 月)

都市における「地域主義」の今後 ～ 直接公選首長制度否決後の権限移譲について

10 都市中、可決は 1 都市のみ ～ 直接公選首長制度の導入に関する住民投票

北アイルランドを除く英国各地で地方選が実施された 2012 年 5 月 3 日、イングランド内 10 ヶ所の大都市では、直接公選首長制度の導入の是非を問う住民投票も行われた。これら 10 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、リーズ市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市である¹。住民投票は、ブリストル市を除く全ての都市で、直接公選首長制度の導入が否決されるという結果に終わった。

今回の住民投票の実施は、イングランドの地方自治政策の大規模な改革を行うことを目的として 2011 年 11 月に制定された「2011 年地域主義法 (Localism Act 2011)」で規定されていた。「地域主義 (localism)」とは、地域の問題に関する決定権を可能な限り住民に近いレベルに移譲するという現政権 (保守党主導の連立政権) の政策であり、直接公選首長制度の導入案も、この方針に沿ったものであった。しかし、投票の結果、これらの大都市で直接公選首長制度を導入し、強力なリーダーシップを発揮させるという現政権の構想は、ブリストル市を除き、実現できないことになった。

* * *

都市問題に関するシンクタンクである「都市センター (Centre for Cities)」は、投票日の翌日の 2012 年 5 月 4 日に発表したプレスリリースで、住民投票を実施した都市の大半で直接公選首長制度の導入が否決された理由について、次のように分析していた(「都市センター」は、2005 年に設置されて以来、都市における直接公選首長制度導入を支持していた)。

・有権者の間に政治への幻滅感が広がっていること — 住民投票の投票率は、いずれの都市でも非常に低かった (特にマンチェスター市、ブリストル市、ノッティンガム市では 25% を切った)。有権者の多くは、「お喋りな中産階級 (chattering class)²」が好んで話題にする地方自治制度改革には、全く興味を引かれなかった。

¹ 現政府は当初、ロンドンを除くイングランドの人口上位の 12 都市で直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票を実施する意向であった。しかし、そのうちレスター市とリバプール市は、2012 年 5 月 3 日以前に、議会での採決で直接公選首長制度の導入を決定したため、今回の住民投票の実施地域には含まれなかった。

² 「chattering class」とは、政治、社会問題、文化などに関する議論を好むが、それらの問題に関して何の影響力も持たない教育程度の高い中産階級の人々を揶揄して呼ぶ言葉である。

・直接公選首長制度と住民投票に関する政府の情報周知が十分ではなかったこと — 政府は、直接公選首長制度の導入に関する住民投票が実施されること、また同制度に移行することの利点などについて、十分な情報周知を行わなかった。

・住民投票を実施した都市が、1ヶ所を除き、労働党の地盤であるイングランド北部または中部の工業都市であったこと — これら都市の労働党支部はいずれも、直接公選首長制度の導入に反対していた。中には、ノッティンガム市のように、労働党が、同制度導入反対を訴えるキャンペーンを積極的に展開していた都市もあった(しかし、労働党の本部は、直接公選首長制度導入に賛成の立場を取っていた)。

また、やはり2012年5月3日に実施されたロンドン市長選で本命視されていた現職、元職の2人の候補者が、選挙戦で激しい中傷合戦を繰り広げたことが、直接公選首長制度に悪いイメージを与え、住民投票の結果に影響したことも指摘されている。ロンドンでは、広域行政体である「グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority, GLA)」が2000年に設立された際、同時に直接公選首長制度も導入された。今回の市長選は、保守党の現職候補のボリス・ジョンソン・ロンドン市長と、労働党候補のケン・リビングストン前ロンドン市長の事実上の一騎討ちとなっていたが、選挙戦では、政策論議よりも、2候補による相手候補への人格攻撃など、感情的な対立ばかりが目立っていた。デービッド・キャメロン首相は、住民投票の実施前、直接公選首長制度への支持を訴えるため、「全ての都市にボリス(・ジョンソン)が誕生してほしい」と述べていた。しかし、これまで説明した通り、今回の住民投票では、市民が直接選挙で市長を選ぶという制度が、ロンドン以外の地域では大きな支持を得ていないことが示された。

* * *

直接公選首長制度の導入を否決した都市に対し、今後、「地域主義」の方針に沿った権限移譲がいかなる形で実行されるべきであるかを論じた記事が、住民投票の翌日、シンクタンク「政府研究所 (Institute for Government)」のウェブサイトに掲載された。記事は、同シンクタンクのプログラム・ダイレクターであるトム・ガッシュ氏が執筆した。「政府研究所」は、前述の「都市センター」と同様、過去何年もの間、地域行政の意義ある改革手段として、都市での直接公選首長制度の導入を支持していた。ガッシュ氏は、記事の中で、都市部の複数の自治体が自主的に協働し、大多数の意見の一致によって決定を下す仕組みである「合同行政機構 (combined authority)」の設置が、イングランドの大都市とその周辺地域に権限を移譲するための最も有効な方法であると主張した(住民投票の実施後、「都市センター」のウェブサイトに掲載された記事も、これと同様の主張を行って

いた)。「合同行政機構」とは、都市圏(city regions)³を単位とする法的地位を有する行政体であり、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」によって設置が可能になった。同法の規定に従って、2011年4月に、グレーター・マンチェスター地域⁴で、「グレーター・マンチェスター合同行政機構(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)」が創設されている。しかし、同記事は、「合同行政機構」が権限移譲の有効な方法であるとしつつも、結論として、「合同行政機構」の設置と同時に、住民の目に見えるリーダーとして、直接公選首長の存在が必要であると結論付けている。

直接公選首長制度に代わる都市への権限移譲の方法 ～ 8大都市と「都市協定」を締結

今回の住民投票が実施される約3か月前の2012年1月末、グレッグ・クラーク地方分権・都市計画担当閣外大臣は、コミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government, DCLG)が、イングランドの8つの「核都市(core cities)」と「都市協定(City Deals)」を締結する意向であることを明らかにした。「都市協定」とは、都市の経済成長促進を狙いとする都市と中央政府の間の合意であり、その内容は、政府から都市への権限と資金の移譲、及び都市の経済成長支援を目的とするその他の取り決めである。それぞれの「都市協定」の内容は、各都市と政府間の交渉で決定される。

「核都市」とは、1995年に「核都市グループ(Core Cities Group)」を発足させたイングランドの8都市(ロンドンを除く)であるバーミンガム市、ブリストル市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市である。5月3日に直接公選首長制度の導入の是非を問う住民投票が実施された10都市には、既に同制度を導入しているリバプール市を除く全ての「核都市」が含まれていた。

地方自治の研究者などの間では、5月3日の住民投票の結果を受け、政府は、イングランドの8大都市への権限移譲を、直接公選首長制度ではなく、「都市協定」によって実施する方針に切り替えたとの見方が一般的である。そうした見方を裏付けるように、クラーク地方分権・都市計画担当閣外大臣は、2012年7月初旬、全ての「核都市」と「都市協定」を締結したこと、及びそれら協定の内容を明らかにした。リバプール市及びマンチェスター市については、それぞれ2012年2、3月に「都市協定」を締結したことが既に明らかにされていたが、今回は、残る6都市と合わせた全ての「核都市」の協定の内容が、「都市協定」の「第一陣(Wave 1)」として、まとめて発表された。

なお、政府は、プレスリリースなどで、「都市協定」は「『核都市』と締結する」と説明しているが、実

³ 都市圏とは、一つまたはそれ以上の都市と、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)を形成していると思われ、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るという考え方である。

⁴ 「グレーター・マンチェスター」は、1972～1986年に「大都市圏カウンティ(Metropolitan County)」と呼ばれる広域自治体が設置されていた地域である。大都市圏カウンティが廃止された後も、警察、消防などの組織は、グレーター・マンチェスター地域を単位に設置されている。現在、グレーター・マンチェスター地域には、「大都市圏ディストリクト(Metropolitan District)」と呼ばれる10の一層制自治体が置かれている。

際に政府と同協定を締結しているのは、大半の場合、単一の都市ではなく、「核都市」が参加する「地域産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership, LEPs)」⁵である。マンチェスター市の「都市協定」は、前述の「グレーター・マンチェスター合同行政機構」と締結されている。

前項で、「政府研究所」のウェブサイトに掲載された記事が、都市部への権限移譲の有効な方法として「合同行政機構」の設置を挙げていることを紹介したが、今回の発表では、リーズ都市圏及びシェフィールド都市圏と締結された「都市協定」に、両地域で合同行政機構を設置するとの内容が盛り込まれたことが分かった。また、イングランド北東部 LEP (North Eastern LEP) と締結した「都市協定」には、同 LEP の構成自治体が、今後、合同行政機構を設置することを目指し、協議を行うとの内容が含まれた。

今回発表された都市協定のその他の内容は下記の通りである。

都市協定の内容	左記の内容が盛り込まれた都市協定を締結した組織・自治体名
グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) が 12 億ポンド規模のファンドを創設し、同ファンドの資金を使ってグレーター・マンチェスター地域でインフラ施設の改善を行った結果生み出された国税の増収分の一部を、中央政府の財務省が GMCA に交付する ⁶ 。	グレーター・マンチェスター合同行政機構
「増加税収財源措置 (Tax Increment Financing, TIF)」 ⁷ の手法を用いて、インフラ施設建設に必要な資金調達を行う権限を付与する。	イングランド北東部 LEP シェフィールド都市圏 ノッティンガム市
中央政府からの自治体への補助金及び民間部門からの資金などをプールし、地域の優先事項に取り組むプロジェクトに投資するためのファンドを設置する権限を付与する。このファンドは、長期的には、自立的な (self-sustaining) 資金調達の仕組みに移行させ ⁸ 、中央政府からの補助金への依存度を低下させる。	グレーターバーミンガム・ソリハル LEP ブリストル・イングランド西部 LEP 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 リバプール都市圏 LEP シェフィールド都市圏
ハイテク産業の新規企業と成長産業に投資するためのベンチャー・キャ	ノッティンガム市

⁵ LEPs とは、地域の経済成長支援をその役割とする自治体と民間企業のパートナーシップである。2010 年 5 月の総選挙後、現在までに、イングランド各地に設置されている。

⁶ ただし、国税の増収の配分は、同ファンドを利用したインフラ施設の改善で経済成長がもたらされたことが明白に証明された場合に限り、金額は年間 3000 万ポンドまでに限定される。

⁷ 「増加税収財源措置」とは、米国の自治体で幅広く利用されている地域開発等のプロジェクトのための資金調達の仕組みであり、開発後に見込まれる固定資産税や事業税等の増収増を担保に、債券を発行するかまたは銀行から資金を借り入れることによって資金を集めるという方法である。

⁸ ファンドの資金は、地域のプロジェクトに使うと同時に、金融商品に投資される。長期的には、金融商品への投資から得られる利子収入と地域のプロジェクトへの支出の均衡化または黒字化を目指し、他の資金源に頼らない (= 自立的な) 資金調達の仕組みに移行することを目指すという意味。

ピタル・ファンドを設置する権限を付与する。	
地域の企業に対し、アドバイス提供などのサービスを行い、事業の成長を支援する「産業成長センター(Business Growth Hub)」を新設、またはその機能を強化する ⁹ 。	ブリストル・イングランド西部 LEP グレーター・マンチェスター合同行政機構
都市交通に関する予算を移譲する。	グレーターバーミンガム・ソリハル LEP ブリストル・イングランド西部 LEP リーズ都市圏 LEP シェフィールド都市圏
地域及び地方の鉄道サービスの運営委託、委託先による鉄道サービスの運営状況を監視する権限を移譲する。	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 シェフィールド都市圏
公共部門と民間部門の資金及び土地を利用した住宅建設と再開発を目的とする官民の共同プログラムを実施する。	グレーターバーミンガム・ソリハル LEP ブリストル・イングランド西部 LEP グレーター・マンチェスター合同行政機構 リバプール都市圏 LEP イングランド北東部 LEP
地域の企業が求める職業技術を有する人材を育てるため、職業技術訓練に関する予算の使途決定権を移譲する。	シェフィールド都市圏
都市での徒弟制度プログラム ¹⁰ の参加者の増加を図り、「都市徒弟制度センター(City Apprenticeship Hubs)」を創設する。中央政府による奨励金交付などの方法によって、中小企業がより多くの徒弟制度プログラム参加者を受け入れるよう支援を行う。	ブリストル・イングランド西部 LEP 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 イングランド北東部 LEP ノッティンガム市

* * *

中央政府から都市への権限移譲に関する最近の話題としては、このほかにも、バーミンガム市とマンチェスター市が、長年にわたる「敵対関係」に終止符を打ち、より多くの権限と資金の獲得を目指して協力することで合意したという話題もあった。

これは、2012年6月、バーミンガム市議会の年次会議(annual general meeting)¹¹の開催後、同市のリーダーであるアルバート・ボア議員が地元メディアに語ったものである¹²。両市はこれまで、大規

⁹ ブリストル・イングランド西部 LEP は「産業成長センター」を新たに設置する。既に「産業成長センター」が設置されているグレーター・マンチェスター地域では、その機能を強化する。

¹⁰ 「徒弟制度プログラム」とは、給与を得ながら、一定期間の間、職場で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、参加者は終了時に資格を付与される。

¹¹ 英国の全ての地方議会は、定例会議とは別に、年に1回、年次会議を開催することが法律で義務付けられている。年次会議では、議長の選出などを行う。

模イベントの誘致競争を展開したり、それぞれ自らが「イングランド第2の都市」であると主張するなどして、お互いを「ライバル」と見なしていた。人口、面積ではバーミンガム市がマンチェスター市に勝るが、マンチェスター市は、人気サッカーチームが本拠地を置くなど、スポーツや文化の中心地であることなどから、「イングランド第2の都市の呼び名にふさわしい」と主張していた。

現在、両市は共に、労働党が議会で与党となっている。バーミンガム市では、今年の5月3日の地方選で、労働党が8年ぶりに議会の過半数の議席を獲得した。ボア議員は、1999年から2004年まで同市のリーダーを務めており、今回の選挙後、再びリーダーに選出された。マンチェスター市は労働党の牙城であり、今回の選挙でも、前回に続き、同党が議会で与党となった。

ボア議員は、今回の件について、バーミンガム市の地方紙に対し、次のようにコメントしていた。「マンチェスター市は、時に、我々の競争相手である。しかし、敵ではない。バーミンガム市とマンチェスター市は、重要な戦略上の利益を共有しており、全ての『核都市』と密接に協働することによって、我々の声に耳を傾けてもらわなければならない。このような(協調的な)アプローチは、人々の注意を引こうと他の都市と競っていたこれまでの方法からの明らかな転換を意味する」

また、マンチェスター市のリーダーであるリチャード・リース議員は、次のように述べていた。

「都市間の協調は、単に都市のみに関係する問題ではない。大都市における力強い持続可能な経済成長は、英国の全ての地域が必要としていることである。マンチェスター市は、バーミンガム市と協働し、今後、英国全土で可能な限りの経済成長が実現できるよう努める所存である」

中規模都市にも経済支援の権限を ～ 「都市成長ネットワーク」が設置

グレッグ・クラーク地方分権・都市計画担当閣外大臣は、2012年1月に「都市協定」の政策を明らかにした際、将来、「核都市」以外の都市とも同協定を締結する可能性を示唆し、イングランド各地の都市に対して、移譲を希望する権限について検討するよう呼び掛けた。また、「地方自治体協議会(Local Government Association, LGA)」は、2012年5月、同大臣に書簡を送り、イングランドの大都市以外の地域と、「都市協定」と同様に権限と資金の移譲を規定する「地域成長協定(local growth deals)」を締結するよう訴えた。同協会はまた、5月3日の直接公選首長制度導入に関する住民投票の結果について、「地域へのさらなる権限移譲という方針そのものが拒絶されたと解釈するべきではない」と訴えている。

こうした中、2012年5月上旬、イングランド南部及び東部の中規模都市にも経済成長促進に関する権限を移譲するよう政府に訴えることを目的として、「都市経済成長ネットワーク(Growth Cities

¹² 「リーダー」とは、「リーダーと内閣制(Leader and Cabinet)」を採用している自治体における議会で与党のトップの役職名であり、議会から選出される。

Network)」が設置された。メンバー都市には、ブライトン市、コルチェスター市、イプスウィッチ市、ルートン市、メドウェイ市、リッジ市、オックスフォード市、ピーターバラ市、ポーツマス市などが名を連ねている。

同組織の前身は、イングランド東部の6つの中規模都市¹³のパートナーシップとして2007年に設置された「イングランド東部地方都市連盟 (Regional Cities East)」である。「都市経済成長ネットワーク」は、「イングランド東部地方都市連盟」が、名称を変更し、その役割と参加都市を拡大させた組織である。「イングランド東部地方都市連盟」は、イングランド東部の都市の経済成長策に関する調査や報告書の発表などを行ったが、経済開発に関する権限は付与されていなかった。

「都市経済成長ネットワーク」は既に、政府が同組織のメンバー都市と「都市協定」を締結し、交通及び都市計画等の分野で権限を移譲するよう求める書簡をクラーク地方分権・都市計画担当大臣に送付しており、この件について現在、政府と協議を行っているところである。同大臣は、「都市経済成長ネットワーク」のメンバーではない都市も、政府と同組織間の権限移譲に関する交渉に参加できると述べている。また、バイオテクノロジー関連等の成長産業の集積地である同組織のメンバー都市からは、これらの産業分野で働く人々の住宅需要を満たすため、住宅建設のための権限と資金を移譲するよう求める声も上がっている。特に、新しい住宅の不足が深刻な地域での住宅建設の必要性を訴える声が聞かれている。

自治体国際化協会ロンドン事務所は2012年5月、「都市経済成長ネットワーク」のニール・ダーウィン所長から、同組織について話を伺った。以下が同所長のコメントである。

『都市経済成長ネットワーク』のメンバー都市は、単独で政府に権限の移譲を訴えても成功する見込みはないが、他の都市と共同でならば、より大きな発言力を持つことができる」

『都市経済成長ネットワーク』の設置のきっかけは、政府が進めている『都市協定』の政策である。今年(2012年5月)初旬、多くの都市が住民投票で直接公選首長制度の導入を否決したことによって、『都市協定』は今や、(直接公選首長制度に代わる)政府の都市政策の「代替案(Plan B)」と見なされるようになっている。私たちの考えは、リバプール市のような50万人もの人口を抱える大都市にとって十分に優れた政策は、サウサンプトン市のような人口25万人の中規模都市にとっても十分優れているというものである」

「イングランド南部及び東部の都市は、現在の政策論議で、北部の大都市のみが権限移譲の対象として考えられていることに多少の懸念を抱いている。同時にまた、分権可能な権限について、

¹³ この6都市とは、ピーターバラ市、リッジ市、コルチェスター市、イプスウィッチ市、ルートン市、サウスエンド・オン・シー市である。

各都市が個別に政府と交渉し、同じプロセスを繰り返すのではなく、「都市経済成長ネットワーク」のメンバーである都市全てが共同で交渉を行うという方法を明確に支持する意見がある。つまり、我々は、複数の都市が共同で交渉を行うことによって、政府の時間と資金を節約しようとしているのである」

ダーウィン所長はまた、「都市経済成長ネットワーク」のメンバー都市と、大都市である「核都市」との違いについて、同組織のメンバー都市は全て、経済成長をロンドンに依存していると述べていた。