

(一財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2016年2月)

【新法の制定で複数の地方自治体の連合体「合同行政機構」の機能拡大へ ～ 合同行政機構の管轄地域での公選首長の設置も可能に】

要旨

- ・「合同行政機構」は、2つ以上の地方自治体で構成される法的地位を有する行政体であり、これまでイングランド北部の5ヶ所に設置されている。
- ・これまで、合同行政機構が機能を行使できる分野は、交通、経済開発及び再開発に限定されていたが、2016年1月に国会で成立した「2016年都市・地方分権法」によって、これ以外の分野でも、合同行政機構に政府の機能を移管することが可能になった。
- ・具体的に政府のどの機能を合同行政機構に移管するかは、個々のケースごとに、国務大臣が制定する二次立法によって定められる。
- ・2014年以降、既に合同行政機構の大半が政府と分権の合意を交わしており、今回の新法の制定で、これらの合意の内容を実行することが可能になった。

2016年1月、「2016年都市・地方分権法 (Cities and Local Government Devolution Act 2016)」が国会で成立し、女王の裁可を受けた。同法の法案は、2015年5月7日に行われた総選挙で保守党単独政権が発足した直後に、国会に提出されていた。

この法律は、合同行政機構 (combined authority) に対し、これまでに法律で定められていた以外の分野においても、政府の機能を移管することを可能にするものである。合同行政機構とは、2つ以上の地方自治体で構成され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)」で、イングランド内での設置が可能になった。2009年法では、合同行政機構が機能を行使できる分野が、交通、経済開発及び再開発に限定されていたが、今回の新法で、この制限がなくなった。

新法は、政府から合同行政機構に移管される機能について、個々のケースごとに、国務大臣が二次立法 (statutory instrument) の制定によって決めることができると定めている。2014年以降、既に設置されている合同行政機構の大半が政府と分権の合意を交わしており、今回の新法の制定によって、それらの合意の内容を実施することが可能になった。

新法はまた、合同行政機構の管轄地域を単位として、首長（メイヤー）を設置することを可能にしている。

同法の主な内容は、下記の通りである。

合同行政機構の機能

- ・ 国務大臣に対し、二次立法の制定によって、中央政府の機能を合同行政機構に移管する権限を与える。
- ・ 国務大臣に対し、二次立法の制定によって、合同行政機構に対し、「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」で定義された「包括的権限 (general power of competence)」¹を付与する権限を与える。

合同行政機構の管轄地域を単位とするメイヤー

- ・ 国務大臣に対し、二次立法の制定によって、合同行政機構の管轄地域を単位とするメイヤーを設置する権限を与える。メイヤーは、直接選挙で選ばれ、任期は4年となる。
- ・ それぞれのメイヤーの機能は、国務大臣が制定する二次立法によって定められる。メイヤーの機能には、カウンスルトックスの徴税団体に徴税命令 (precept) を発行し、徴税を依頼することを含めることができる。ただしその目的は、メイヤーの機能の行使に必要な資金の調達に限定される。メイヤーはまた、警察・犯罪対策長官 (Police and Crime Commissioner) を兼ねることができる²。
- ・ メイヤーは、合同行政機構のメンバー³の中から、副メイヤー (deputy mayor) を任命しなければならない。

合同行政機構の説明責任

- ・ 合同行政機構は、合同行政機構の決定や行動を精査する政策評価委員会 (overview and scrutiny committee) を設置しなければならない。合同行政機構の管轄地域を単位とす

¹ 「2011年地域主義法」は、イングランドの地方自治体に対し、「一般的に個人が行える全てのこと」を行える権限として「包括的権限」を付与した。

² 警察・犯罪対策長官とは、イングランド及びウェールズ内の各警察の管轄地域に設置されている役職であり、住民の直接選挙で選ばれる。その役割は、地域の警察業務の監視、戦略及び予算策定などである。

³ その合同行政機構を構成する地方自治体の代表者で、通常はリーダーまたは直接公選首長。

るメイヤーがいる場合、政策評価委員会は、メイヤーの決定や行動の精査も行う。

その他

・ 国務大臣に対し、二次立法の制定によって、グレーター・ロンドン以外のイングランドの全ての地域で、地域の公共交通に責任を有する組織を設置する権限を与える。国務大臣は、二次立法の制定によって、これら組織に対し、交通戦略の策定、交通に関する国務大臣への助言、効率性向上を目的とした交通業務の調整などの役割を与えることができる。

・ 国務大臣に対し、毎年、イングランドの地域への分権の状況に関する報告書を国会に提出することを義務付ける。報告書には、●分権の合意を政府と締結した地域、●政府と分権の交渉を行っているが、まだ合意の締結に至っていない地域、●分権の合意が締結された結果、政府から合同行政機構の管轄地域を単位とするメイヤーに移管された機能、●政府から移管されたその他の資金及び機能——などに関する情報を盛り込まなければならない。

合同行政機構と政府間の分権の合意

合同行政機構は、2011年にイングランド北西部のグレーター・マンチェスターで設置されたのが最初である。その後現在までに、シェフィールド都市圏、リバプール都市圏、ウェスト・ヨークシャー、イングランド北東部を単位とする合同行政機構が設置されている。さらに、ノース・ミッドランズ合同行政機構、ティーズ・バレー合同行政機構及びウェスト・ミッドランズ合同行政機構が、2016年3～4月までの設置を目指している。

これらのうち、下の表に掲げた6つの合同行政機構が、既に分権に関する合意を政府と締結している。ティーズ・バレー合同行政機構及びウェスト・ミッドランズ合同行政機構は、正式にはまだ発足していないものの、準備組織が既に設置されており、分権の合意を政府と締結済みである。

表 1： 合同行政機構と政府間の分権の合意の内容など

合同行政機構 の名称	地域	合同行政機構 の設置年及び月	構成自治体及び組織	分権の合意の主な内容	合意の締結年及び 月
グレーター・マンチ ェスター合同行政 機構	イングランド 北西部	2011年4月	マンチェスター市、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、チームサイド市、トラフォード市、ウィガン市	<ul style="list-style-type: none"> ・グレーター・マンチェスター合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。 ・メイヤーは、交通予算の用途決定権を移譲されるほか、バスサービスのフランチャイズ、地域の全ての公共交通機関で使える「スマートチケット」の導入、戦略的都市計画、住宅投資ファンド、消防サービスの監督などに関する機能を付与される。さらに、地域の再開発を目的として、「メイヤー開発公社 (Mayoral Development Corporation)」を設置する権限を付与される。メイヤーはまた、警察・犯罪対策長官を兼ねる。 ・グレーター・マンチェスター合同行政機構は、企業支援予算の用途決定権を移譲されるほか、アプレンティスシップ制度⁴に参加する企業への補助金付与、職業教育サービスの再編などに関する機能を付与される。さらに、「地域インフラ施設建設負担金 (Community Infrastructure Levy)」を賦課する権限を付与される。 	<p>2014年11月 2015年7月</p> <p>(ただし、「地域インフラ施設建設負担金」を賦課する権限の付与は、これら2つの合意文書には盛り込まれておらず、2015年11月に政府が発表した「2015年支出見直し」で明らかにされた。医療サービスと高齢者ケアサービスに関する権限の移譲は、2015年2月に政府が発表した文書で明らかに</p>

⁴ アプレンティスシップとは、政府が実施している職業訓練プログラムで、少額の給与を得て働きながら、見習いとして職業技術を学ぶ。

				<ul style="list-style-type: none"> ・グレーター・マンチェスターにおける医療サービス及び高齢者ケアサービスに関する権限を同地域に移譲し、両サービスの連携を図る。「グレーター・マンチェスター医療・高齢者ケアパートナーシップ委員会 (Greater Manchester Health and Social Care Partnership Board、GMHSPB)」を設置し、グレーター・マンチェスターにおける医療サービスと高齢者ケアサービスの共同戦略の策定、これらサービスの委託などを行う⁵。 	された)
シェフィールド都市圏合同行政機構	イングランド北部	2014年4月	シェフィールド市、バーズリー市、ドンカスター市、ロザラム市	<ul style="list-style-type: none"> ・シェフィールド都市圏合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。 ・メイヤーは、交通予算の使途決定権を移譲されるほか、バスサービスのフランチャイズ、主要な中規模道路の管理、戦略的都市計画などに関する機能を付与される。 ・シェフィールド都市圏合同行政機構は、経済振興を目的とする追加の政府補助金の使途決定権を移譲されるほか、職業教育サービスの見直し、失業者等の就職支援などに関する機能を付与される。 	2014年12月 2015年10月
イングランド北東部合同行政機構	イングランド北東部	2014年4月	ダーラム市、ゲーツヘッド市、ニューカッスル・アポン・タイ	<ul style="list-style-type: none"> ・イングランド北東部合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。 	2015年10月

⁵ グレーター・マンチェスターへの医療サービス及び高齢者ケアサービスに関する権限の移譲は、「2016年都市・地方分権法」ではなく、「2006年国営医療サービス法 (National Health Service Act 2006)」に基づいて行われる。

			ン市、ノース・タインサイド市、ノース・タインサイド市、サウス・タインサイド市、サンダーランド市、イングランド北東部地域産業パートナーシップ ⁶	<ul style="list-style-type: none"> ・メイヤーは、交通予算の使途決定権を移譲されるほか、バスサービス及び鉄道サービスのフランチャイズ、戦略的都市計画などに関する機能を付与される。さらに、インフラ整備への資金調達を目的として追加的なビジネスレイト⁷を賦課する権限を付与される。 ・イングランド北東部合同行政機構は、イングランド北東部の経済振興プログラムに投資する「イングランド北東部投資ファンド」の設置・運営、職業教育及び就職支援制度の見直しと再編、企業支援、ブロードバンドサービスの普及などに関する機能を付与される。 ・イングランド北東部合同行政機構は、国営医療サービス（NHS）と共同で、イングランド北東部での医療サービスと高齢者ケアサービスのさらなる連携について検討する「医療・高齢者ケアサービス統合委員会（Commission for Health and Social Care Integration in the North East）」を設置する。 	
リバプール都市圏合同行政機構	イングランド北西部	2014年4月	リバプール市、ハルトン市、ノウズリー市、セフトン市、セン	<ul style="list-style-type: none"> ・リバプール都市圏合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。 	2015年11月

⁶ 地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership、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地方自治体と民間企業のパートナーシップである。一部の合同行政機構では、地方自治体に加え、地域産業パートナーシップもメンバーになっている。

⁷ ビジネスレイトとは、店舗やオフィス、工場、倉庫などの事業用資産に課せられる租税である。

			ト・ヘレンズ市、ウィラル市、リバプール都市圏地域産業パートナーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・メイヤーは、交通予算の使途決定権を移譲されるほか、バスサービスのフランチャイズ、戦略的都市計画などに関する機能を付与される。さらに、インフラ整備への資金調達を目的として追加的なビジネスレイトを賦課する権限を付与される。 ・リバプール都市圏合同行政機構は、リバプール都市圏の経済振興プログラムに投資する「リバプール都市圏単一投資ファンド」の設置・運営、職業教育サービスの見直し、失業者等の就職支援などに関する機能を付与される。 ・リバプール都市圏合同行政機構は、英国貿易投資庁 (UK Trade & Investment, UKTI) 及び GREAT キャンペーンなどと協力して、「国際ビジネス・フェスティバル」の今後の開催に向けて尽力する⁸。 	
ティーズ・バレー合同行政機構	イングランド北東部	2016年4月までに設置見込み	ミドルズブラ市、ハートリプール市、レッドカー・アンド・クリーブランド市、ストックトン・オン・ティーズ市、ダーリ	<ul style="list-style-type: none"> ・ティーズ・バレー合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。 ・メイヤーは、交通予算の使途決定権を移譲されるほか、地域 	2015年10月

⁸ 「国際ビジネス・フェスティバル」は、2014年にリバプールで初めて開催されたビジネスエキスポ。GREAT キャンペーンは、英国政府が実施している観光・投資誘致プロモーション。

			ントン市、ティーズ・バレー・アンリミテッド ⁹	<p>の再開発を目的として「メイヤー開発公社」を設置する権限などを付与される。</p> <p>・ティーズ・バレー合同行政機構は、ティーズ・バレー地域の経済振興プログラムに投資する「ティーズ・バレー投資ファンド」の設置・運営、職業教育及び就職支援制度の見直しと再編、企業支援などに関する機能を付与される。</p>	
ウェスト・ミッドランズ合同行政機構	イングランド 中西部	2016年4月までに 設置見込み	バーミンガム市、ウォルバーハンプトン市、コベントリー市、ダドリー市、サンドウェル市、ソリハル市、ウォルソール市	<p>・ウェスト・ミッドランズ合同行政機構の管轄地域を単位とする直接公選のメイヤーを設置し、同合同行政機構の長とする。</p> <p>・メイヤーは、交通予算の使途決定権を移譲されるほか、バスサービスのフランチャイズ、主要な中規模道路の管理に関する機能などを付与される。さらに、インフラ整備への資金調達を目的として追加的なビジネスレイトを賦課する権限を付与される。</p> <p>・ウェスト・ミッドランズ合同行政機構は、職業教育に関する予算の使途決定権を移譲されるほか、ウェスト・ミッドランズの経済振興プログラムに投資する「ウェスト・ミッドランズ投資ファンド」の設置・運営、失業者等の就職支援、企業支援などに関する機能を付与される。</p>	2015年11月

⁹ ティーズ・バレー地域の地域産業パートナーシップの名称。

グレーター・マンチェスターなどのメイヤーの選挙は2017年5月に実施へ

上の表で分かる通り、これら6つの合同行政機構の管轄地域では全て、直接公選のメイヤーが設置されることになる。グレーター・マンチェスターでは既に、2015年5月から、同地域の警察・犯罪対策長官であるトニー・ロイド氏が暫定のメイヤーを務めている。さらに、2016年2月、コミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government、DCLG）のジェームズ・ウォートン政務次官は、グレーター・マンチェスター・メイヤーの初の選挙を2017年5月4日に実施することなどを提案する命令（Order、二次立法の一形態）の案を国会に提出した¹⁰。その他の合同行政機構についても、それぞれの分権の合意文書に、2017年5月に最初のメイヤーの選挙を実施する計画であると記されている（ただし、イングランド北東部合同行政機構の分権の合意文書のみ、「2017年に実施」する計画であるとしている）。

また、2016年2月、政府は、ティーズ・バレー合同行政機構との分権の合意に盛り込まれていた、同地域での「メイヤー開発公社」の設置案を進めることを確認した¹¹。政府によると、近く、同開発公社の準備理事会が設置され、メイヤー開発公社の設置に関する政府への助言などを行う。ロンドンでは既に、「2011年地域主義法」に基づいて、ロンドン市長に対し、ロンドン内の地域の再開発を担う「市長開発公社」を設置する権限が与えられている¹²。ティーズ・バレー・メイヤー開発公社は、ロンドン外でこうした組織が設置される初の例となる。ティーズ・バレー地域では2015年10月、タイの鉄鋼大手SSIの英国子会社の工場が閉鎖され、多くの従業員が解雇された。政府は、新たに設置されるメイヤー開発公社が、ティーズ・バレー地域に国内外から投資を呼び込み、地域経済の再活性化をもたらすことを期待している。ロンドン市長の市長開発公社は、これまで2ヶ所に設置されており、そのうちの一つは、2012年ロンドン・オリンピックの会場跡地の再開発を手掛けている。

最後に、イングランド北東部合同行政機構を構成する地方自治体の一つであるダーラム市が2016年2月に明らかにしたところによると、同合同行政機構への分権について住民を対象に行った調査で、多くの人が分権を支持していることが分かった¹³。同市が実施した調査で、およそ8万2000人の住民から回答が寄せられ、約6割（59.5%）が、イングランド北東部に機能や資金を移譲することは正しい方向への一歩であると答えた。その一方で、イングランド北東部が、今回の合意以上の分権を求めるべきかを聞いた質問では、まずは

¹⁰<https://www.gov.uk/government/news/date-proposed-for-manchester-mayoral-elections>

¹¹<https://www.gov.uk/government/news/new-body-to-secure-investment-for-tees-valley>

¹² ロンドン市長の「市長開発公社」と、合同行政機構のメイヤーが設置することになる「メイヤー開発公社」は、共に「Mayoral Development Corporation」の日本語訳である。ロンドンの首長は一般に日本語で「市長」と訳されるため、「Mayoral Development Corporation」の訳も「市長開発公社」としている。

¹³<http://www.durham.gov.uk/article/7330/Thousands-take-part-in-County-Durham-devolution-poll>

今後の経過を見守りたいという慎重な意見が 4 割以上（42.9%）を占めた。メイヤーについては、「限定的な権限を持つべき」との回答が 47.8%で、「多大な権限と影響力を持つべき」と答えた人は 40.3%だった。