

### 37. 地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係性分析

イングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目して-

The Relation between the Regional Management Frameworks for Regional Economic Connected Area and Broader-based Local Governments

- A Study on the Local Enterprise Partnerships and Combined Authorities in England -

関 恵子\*  
Keiko SEKI\*

In England, the Central Government had the sub-regional economic policy called 'Local enterprise partnerships system' for 39 areas by Localism Act in 2010. At the same time, the Central Government promoted the reformation of the national system through decentralization, establishing 'Combined Authorities'. In this study, I clarified these new systems in detail, the characteristic of latest trend of 39 LEPs which had been authorized, and the current problem of Combined Authorities.

The conclusions were as follows; 1) the existence of local governments participating in LEPs' operation, 2) the necessity of knowledge of the economic plans having each local governments, 3) the effectiveness of collaboration by Multi Area Agreement, City Deal or LEPs for Devolution Deal..

*Keywords: Combined Authority, Devolution Deal, Local Enterprise Partnerships, Strategic Economic Plan*

合同行政機構、デボリューション・ディール、地域産業パートナーシップ、戦略的経済計画

#### 1. 研究の背景と目的

欧米等の先進諸国では、都市の人口増加等を背景に、複数の地方自治体を跨る地理的な範囲での課題解決のための圏域検討やマネジメント組織の設置が行われてきた。また近年、課題解決領域は、交通や土地利用分野などから、グローバル化への対応や地域間の経済格差の是正、地球環境問題への対応など多様化が進んでいる。

こうした中で、1990年代の英国イングランドでは、首都ロンドンやイングランド南部に集中した経済を全土に分散させ、地域の経済振興を促すため、全国9リージョンに「地域開発公社 RDA (Regional Development Agencies)」が設置された。RDAは、各圏域の関係主体の調整を経て経済戦略を策定し、中央政府承認を受け、助成金や欧州構造基金等を事業財源として施策・事業の実行や管理を担う組織として機能した。

2000年代に労働党政権から保守党・自由民主党連立政権へと政権が交代すると、従来のリージョナリズムよりもローカリズム重視のもと、地方分権化が推進されることとなった。中央政府は分権化の一環として、RDAにかわり、より狭い地理的範囲を対象に、「地域産業パートナーシップ LEPs (Local Enterprise Partnerships)」政策を導入した。

LEPsは、RDAと同様に圏域の経済戦略の策定・実行を担う組織だが、その設置・運営に際して、地域の自主性を重んじた点が特徴とされている。組織形態については、公的セクタと民間セクタから構成されるパートナーシップ型組織とされているが、法等に基づく規制がない点でRDAとは異なるほか、圏域を構成する自治体も、複数のLEPsに重複加盟すること等が認められている。一方でLEPは、戦略的経済計画SEP (Strategic Economic Plan)を策定し、中央政府の助成金等を活動財源とすることから、中央政府

の承認や、助成金団体としての透明性を確保するためのガイドラインが存在するなど、政府の一定の関与もみられる。

本研究では、政府に示された一定の枠組みの下で設置された圏域組織LEPsが実施している地域特性を踏まえた組織運営実態について、LEPs間の比較検討を通じて把握することを第一の目的とする。

また中央政府は、ローカリズム重視のもとで、2009年に、複数の地方自治体から構成される新たな行政組織「合同行政機構 (Combined Authority)」の設置を法制度化し、同機構とLEPsとの連携により、地域主導で、地域経済振興に重層的に取り組む枠組みを整備してきた。2016年に法制度が改正され設置は後押しされているが、圏域から離脱を表明する自治体もあり、設置済み又は検討中の地域は11に留まる。本研究では、当該圏域を対象に、LEPs等の既往の圏域政策の導入実績との関係について、自治構造の観点から明らかにする。さらに、設置の見送りや再検討中の要因を公開資料から分析することを第二の目的とする。

#### 2. 既往研究と本研究の位置づけ

LEPs政策に係る初期の既往研究として、G Bentley<sup>1)</sup>やD. Bailey<sup>2)</sup>、P. Hildreth<sup>3)</sup>、P. Swinney<sup>4)</sup>らがRDAとLEPs政策を比較し、パートナーシップ型組織による地域経済政策の有効性や、地域の自立性を高める上でのLEPsの地理的範囲の適切性などを定性評価している。一方で、圏域マネジメント組織の地理的範囲が狭くなることで、人的・産業資源が不足することや中央政府からの助成金を財源とすることで地域産業の強みの発揮や経済面での自立を阻む可能性がある」と指摘している。

LEPs設置後には、E. Cox<sup>5)</sup>やL. Pugalis<sup>6)7)8)9)10)11)</sup>らがLEPsや、SEP策定に係るアンケートを行い、SEPが中央政府と

\*正会員・三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)(Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.)

地方政府との戦略の隙間を埋める機能を果たす一方、計画策定ノウハウや予算・人材不足、合同行政機構等との連携不足の解消が必要と指摘した。また、姥浦<sup>12)</sup>や大貝<sup>13)</sup>らは個別LEPの現地調査によって、RDAの廃止の具体的な影響等を明らかにした他、関<sup>14)</sup>は複数LEPsの運営状況を比較し、実経済圏設定状況や、民間セクタの主体的な関与の不足等を指摘している。

一方、英国イングランドの行財政構造に関しては、石見<sup>15)16)17)</sup>が、地方自治制度改革や関連する圏域政策、2010年政権交代後のローカリズム重視の政策方針を概説している。また、合同行政機構の設置については、岩崎<sup>18)</sup>が2009年に第一号として設置されたマンチェスター合同行政機構の現地調査を行い、当該地域の権限委譲実態をまとめている。なお合同行政機構は、設置後も地域側と中央政府とが協定書「デボリューション・ディール」を通じて、権限委譲の協議を続ける。特に2016年の制度改変によって設置が後押しされているものの、同年以降の状況は、各地域の協定書の中央政府のウェブ公表にとどまっている。

また、先進国内でも中央集権的とされてきた英国では、1990年代以降、中央政府と地方自治体との間での公共サービス提供の手法としてパートナーシップ政策が重視されてきた(西山<sup>19)</sup>)。塚本<sup>20)</sup>や八木橋<sup>21)</sup>は、90年代に導入された地域再生に係るパートナーシップ政策「LSP(Local Strategic Partnership)」を取り上げ、中央政府からの競争的資金を獲得出来なかったLSPは公共サービスの改善が図られず、地域内で発言力が低下したことなどを指摘し、LSPの補完機能として「地域エリア協定LAA(Local Area Agreement)」が導入された経緯を解明した。また岩満<sup>22)</sup>は英国のコミュニティ・エンパワメントに係る政策を分析し、地域再生の為のパートナーシップ戦略の課題は、地方自治体の政策の担い手であるボランティア・コミュニティ組織への権限委譲が進んでいないことや組織の業績への中央政府の関与が強いことなどを明らかにした。この他、金川<sup>23)</sup>は、LAAが地域団体を統合するパートナーシップ機能を持つことや、LAAの補完するため、交通や経済振興など複数の自治体を跨る地域を対象に「複数地域連携協定MAA(Multi Area Agreement)」が導入されたことを整理した。

このように、英国イングランドで行われる制度改変や各々の圏域政策については、国内外の既往研究や、中央政府による政策資料も示されている。複数の自治体を跨る地理的範囲での圏域政策がイングランドの地域経済振興に一定の効果を与えてきたとされるが、合同行政機構が設置済あるいは検討中の11圏域についてはLEPs等の構成自治体と機構の圏域が一致しないなど、分権化による地域経済振興推進のため、従来の圏域政策が機構設置を推進しうるか、最新の協議書等を用い明らかにする点で新規性がある。

また、LEPs政策は、RDAと異なり、地域の自主性を重んじた圏域マネジメント組織として導入され、5年が経過した。その運営構造に着目し、自主性という観点から比較分析を行う点に本研究の新規性がある。

またわが国は、少子高齢化の進展を背景に、経済振興等による地域の維持は緊急性が高い政策課題とされてきた上、特に近年、労働力不足も深刻化している。イングランドの人口構造や地理的特性などは日本と類似性があること等をふまえ、LEPsという経済振興を目的とした、複数の自治体を跨る圏域マネジメント組織の運営実態を明らかにすることが、日本の地方圏における地域経済振興のありかたを検討する上で有用と考えられる。

### 3. 地域産業パートナーシップ(LEPs)の組織構造

#### (1)LEPs政策の特徴と研究対象LEPsの選定

LEPs政策は、RDAと同様、中央政府により地域経済振興に係る戦略策定・実行機関と位置づけのもとで導入された(表1)。RDAの法人格は法に基づき英国政府外公共機関とされているが、LEPsには根拠法はなく、公的セクタと民間セクタからなるパートナーシップ型組織であることのみが求められ、組織の形態は問われない。また、中央政府は、地域の意向を重んじることを重視し、具体的には先述の組織形態の他、圏域設定や意思決定機能なども、LEPs毎の判断に委ねている。圏域の設定についても、政府は「実経済圏」としているが具体的な規定はない。また、地方自治体は、自ら加盟するLEPsを判断出来、複数のLEPsへの重複加盟も認められている。

表1 LEPs政策の特性

項目	RDAの特性をふまえたLEPs政策の特徴
根拠法等	<ul style="list-style-type: none"> <li>■LEPsには設置に係る根拠法はなく、中央政府からは「LEPsは地方自治体等の公的セクタと民間セクタからなるパートナーシップ型組織であること」と示された(これに対しRDAは、RDA法に基づき、英国政府外公共機関(法人格)として設置されている)。</li> <li>■中央政府はLEPsは地域の意向に基づくパートナーシップ組織であることを重視すると示した。但し、政府の助成金や欧州構造基金の配分・管理団体としての透明性を確保するため、政府はガイドライン「National Assurance Framework(NAF)」を作成し、各LEPはこれに基づき「Local Assurance Framework(LAF)」の策定・公開が求められた。</li> </ul>
圏域設定	<ul style="list-style-type: none"> <li>■LEPsは、実経済圏(Real Economic Area)(地勢、歴史、環境面、経済面等から互いにつながりのある範囲)に基づき設定される。</li> <li>■地方自治体は、加盟するLEPsは自らの判断で決定出来る。(RDAは中央政府が圏域や各RDAの構成自治体を指定した)。</li> <li>[1]自治体が、複数のLEPsへ加盟することも認められた。</li> <li>[2]二層制の自治構造を持つ地域では、上層/下層自治体が異なるLEPに加盟することが認められた。</li> </ul>
戦略・事業財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>■地域の関係主体と調整の上SEPを策定し政府承認を受けると、グロースファンド等の政府補助金を獲得出来る。LEPsはこれを財源に事業実施主体の選定・事業費の配分・進捗管理等を担う。</li> <li>■RDAにかわり、欧州構造基金の申請・管理窓口として機能。</li> <li>■地域振興の拠点となる「エンタープライズゾーン」の設置申請権を持つ(選定後は、ゾーンの整備や民間投資の活性化等を支援)。</li> <li>■組織運営費用に関し、当初政府は民間セクタからの獲得を想定していたが、多くのLEPが資金難に陥り、現在は政府が運営助成を実施</li> </ul>
意思決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>■理事会(ボード)・事務局長等は、各LEPの策定するLAFに基づいて選定される。NAFでは、民間の意向を重視するため「理事の半数以上は、民間出身者」と求めている他、理事会の他、民間理事をリーダーとしたサブボード等を設置し、ノウハウ活用も可能としている。</li> <li>■NAFは、LEPsへの地方自治体等の積極的な関与も求めている。圏域内大都市の自治体の代表は理事に就任するほか、投資理事会や戦略委員会などを設置し、LEPsへの活動貢献が求められている。</li> </ul>
組織運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>■NAFでは、運営に自治体が積極的に関与すること、事業や役割分担を明確化することが求められている。</li> <li>■事務局長の下に、職員が雇用される。</li> </ul>
承認状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>■イングランド全土をカバーする形で39LEPsが政府承認を受け設置</li> <li>■SEPは、2014年に政府承認済みとなっている。</li> </ul>

資料)筆者作成

表1の通り、各LEPは、中央政府によるNAFをふまえてLAFを策定し、組織の透明性を確保しつつ、地域特性をふまえた圏域設定や意思決定、組織体制を構築する。

本研究では、39LEPsの中から、性質の異なるLEPsを事例選定し比較検討を行う。具体的には、LEPsの規模（自治体数と人口規模）、自治体の重複加盟の有無、核となる都市の有無に着目し、サウス・イースト・ミッドランドLEP(SEMLEP)、ウェスト・オブ・イングランドLEP(WELEP)、ダービー・ダービーシャー・ノッティンガム・ノッティンガムシャーLEP(D2N2)を選定した<sup>(1)</sup>（表2）。

対象のうち、人口規模が最大であるD2N2は、構成自治体の自治構造をみると、一層制と二層制が混在しており、複数のLEPsに加盟する自治体が19中5を数える点が特徴である。また二層制地域では、上層自治体（カウンティ）も下層自治体（ディストリクト）D2N2に加盟している。これに対してSEMLEPは、D2N2と同様、一層制と二層制が混在し、11自治体のうち7自治体が複数のLEPsに加盟しているが、カウンティはSEMLEPには加盟せず、周辺LEPs側に加盟している。WELEPは一層自治体のみで構成され、複数LEPsへ重複して加盟する自治体がない<sup>(2)</sup>。

表2 事例調査対象

項目		D2N2	SEMLEP	WELEP
圏域人口(万人)		212	174	108
構成自治体 <sup>(2)</sup>	合計	19自治体	11自治体	4自治体
	自治構造	・一・二層制が混在 ・二層制上層自治体(カウンティ)加盟	・一・二層制が混在 ・二層制の上層自治体が未加盟	一層制のみの構成
	構造別	15d/2c/2u	7dd/4u	4u
	重複	5自治体	7自治体	重複無し
主要都市		ダービー、ノッティンガムの2都市	ミルトンケインズ他	ブリストル

注) c: カウンティ（二層制上層自治体）、d: ディストリクト（同下層自治体）、u=ユニタリー（一層制）

資料) 英国国立統計局（ONS）ウェブサイトより筆者作成

## (2) 研究対象LEPs間の組織運営構造の比較

本項では、(1)の対象LEPの自主性を重んじた組織運営構造を明らかにする。具体的には、リージョナリズムからローカリズム重視へと政策転換が行われた際の中央政府内の政策評価に係る議論をふまえ、圏域設定、意思決定構造、組織体制を「組織運営構造」と捉え、国のガイドライン等NAFをふまえた各LAFと、2度の現地調査を通じて、LEP毎の特徴を明らかにした。

考察結果を表3に示すが、圏域設定に関して、「実経済圏」の解釈は、3LEPsそれぞれに委ねられていることが具体的に示された。例えばWELEPは、構成自治体は過去の自治制度上1つの自治体から構成されているが、SEMLEPは3RDA圏域に跨るなど、圏域内自治体の過去の結びつきなども異なっている。

なお、RDAでは、圏域内に「サブリージョン」が設定されており、これは概ねLEPsと規模に近いものであるが、

3LEPsが設定した実経済圏と、それぞれが属していたRDAのサブリージョンの設定状況と比較した結果、一致はみられなかった。このことから、LEPsは、地域がそれぞれの状況に沿って新たに設定した圏域組織といえる。

次に、意思決定構造に関して、3LEPsの理事数をみると、各20人弱で、各RDAの理事の人数と同程度である。候補者選定は、RDAと異なり、それぞれのLAFに基づいて、代表的な自治体と、圏域内の地域経済産業の実情に精通した民間出身者を選出していた。また3LEPとも民間理事は公募しているが、求める経歴やスキルは、SEPで定めた重点産業や地域に必要な企業支援施策等をふまえ、LEPs毎に異なる条件で、原則地域内から選出されている。例えばD2N2の場合、エンタープライズゾーン振興に関しては不動産投資家を、また企業支援施策のために地元の弁護士を、重点産業分野では医療メーカーの勤務者などの理事を公募している。民間理事の比率は、NAFでは5割以上とされているが、各LAFはこれより高い設定である。このように採用手順と地域内要件は結果的に3LEPs共通だが、理事の経歴や実績に、LEPs毎の特性を反映させている。

組織体制に関し、組織形態はLEPsにより異なるが、理事会の意思決定のもと、事務局長下に職員が配置され、特性をふまえた部門別構成のもとで業務にあたる構造となっている。事務局長には、複数回の転職を経て、地域産業支援や、都市開発事業等のスキルを蓄積した実務家を選出されている。また職員は10～60人程度と3LEPs間で開きがあるが、全RDAが3600名をこえる職員数であったことをふまえると、全体的にLEPsの体制は小規模といえる。

LEPsに対する公的機関の関与について、NAFでは、理事にLEPs内の大都市の自治体責任者が就任することや、加盟全自治体の代表を含む「リーダーボード」や「投資委員会」等を設置し、圏域内自治体の意思を反映することなどが示されている。WELEPにおける理事会を核とした意思決定に対する公的機関の関与を整理すると図1の通りである。LEPsの業務内で公的機関との関係性が強い交通や公営住宅供給等については、加盟自治体の政策担当者が2委員会を設置し、理事会の意思決定を支援している。具体的には、各自治体の戦略間の調整や、事業・地域等の優先順位の判断、統計データの加工・提示等である。D2N2もこれに近い構造をとっている上、LEPsの事務所が市庁舎の一面に入居しており、担当の往来も容易な中、一体性が強い環境で組織運営が行われていることが確認された。

組織の運営は、まずLEPs職員が、SEPに基づく戦略・事業の実行や、事業実施主体の選定・管理等を中心に業務に従事する。さらに、自治体の代表や自治体職員は交通等の経済産業振興に関連したインフラ整備に係る意思決定に必要な、計画間調整や予算配分等を支援している。なお自治体職員は、表3に示された職員数に含まれておらず、LEPsの様なパートナーシップ型の組織では、職員に換算できない自治体の働きが運営を支えていることが確認された。

表3 LEPs間の組織運営構造の実態比較

	参考)RDA	LEPs		
		D2N2	SEMLEP	WELEP
圏域設定	<ul style="list-style-type: none"> <li>RDA法に基づき、中央政府の出先機関(Government Office)と同一圏域で設置</li> <li>加盟自治体は政府が指定(二層制地域では、上層/下層自治体は同一RDA)</li> <li>各RDAはサブリージョンを設定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ダービーシャー・ノッティンガムシャー商工会議所と同一地域を圏域として設定(2カウンティ)。実際は3経済圏から構成されている。</li> <li>2つの核都市(ダービー市・ノッティンガム市)が存在する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>イングランドの中央部に位置するエリアで、東西方面の交通軸の整備促進を目的に圏域設定を行った。</li> <li>圏域内に中規模都市が分散立地している。又旧RDAの3圏域を含む地理的範囲が対象である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>かつて1自治体であったが自治構造改革により4ユニタリーに分割された経緯から自治体間の計画調整組織(ウエストオブイングランドパートナーシップ(WEP))が存在しており、LEPsも同一圏域で設定している。</li> </ul>
意思決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>RDA法に基づき、理事は国務大臣が任命する。全国から、全国・地域の視点を持つ者が選定される。</li> <li>半数は民間出身の理事とされている。</li> <li>RDAの平均的な理事数は20名程度である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LAFにおいて理事は自治体6/民間理事6/その他公的機関3と規定。</li> <li>実際の理事は17名である。</li> <li>民間理事は地域特性をふまえた期待の役割を明示し地域内より公募。面談を行い、経歴やスキルを判断し確定する。</li> <li>任期は原則3年。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LAFにおいて理事の民間出身者は6割以上、公的機関出身者は加盟自治体から7名選出と規定。</li> <li>実際の理事数は20名で、民間理事は6割以上。</li> <li>理事は公募。民間理事の場合地域内に事業所を持つことが条件。</li> <li>任期は原則3年で1度まで延長可。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LAFにおいて民間理事は50%以上と規定。</li> <li>実際の理事は13名(民間理事は9)</li> <li>WELEPの戦略分野に合致した人材を選定するため、理事の期待の役割を公表した上で公募。選挙結果も全てHPで公開。</li> <li>任期は原則3年。</li> </ul>
組織体制(位置づけ・職員)	<ul style="list-style-type: none"> <li>RDA法に基づき、政府の政策目的別に設置される「英国外公共機関」の法人格を持つ。</li> <li>職員数については、徐々に肥大化し、廃止直前は9リージョンをあわせて3600人をこえている(1リージョンあたり平均400名)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>D2N2は商工会議所の下部組織として設置されている。職員は商工会議所に雇用される形態をとる。</li> <li>事務所は市庁舎の一画に立地する。</li> <li>現事務局長は他地域のパートナーシップ型組織の事務局長経験を持ち、都市計画や開発事業分野での事業経験が豊富な点が評価された。</li> <li>事務局長以下、職員数は10名程度で運営し職員は地元採用が中心。</li> <li>事業・業種別企業支援、欧州構造基金等の助成、エンタープライズゾーン等主要4部門から構成。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>官民双方からの中立的立場を保つ為、SEMLEPは有限会社形態である点が特徴。事務所は克蘭フィールド大学の企業団地内に立地する。</li> <li>事務局長は、自治体や開発公社・不動産会社等の勤務経験を持ち、前職はTees Valley LEPディレクター。</li> <li>事務局長以下、職員数は29名。</li> <li>起業や中小企業支援、インフラ整備等4部門から構成。</li> <li>大企業の立地を促し29名の特使(エンボイ)を任命。PR活動等依頼。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パートナーシップ型組織として、事務所はブリストル駅南再開発地区内の起業支援施設に同居。</li> <li>前事務局長は、民間企業での勤務経験者でブリストル市のITプロジェクトに転職。後任にWEPのインフラ担当の組織調整力が評価され就任。WEPの広域的な計画調整機能は、WELEPに活かされている。</li> <li>職員は54名と3LEP中最多。</li> <li>拠点整備、技能支援など6部門から構成。</li> </ul>

資料) 筆者作成

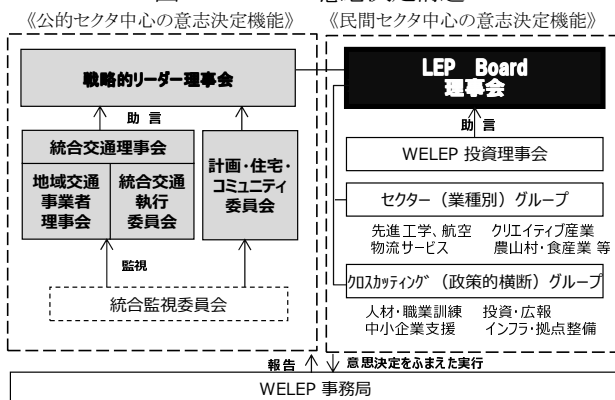
表4 サブリージョンレベルの圏域政策の特徴

	[1]MAA	[2]シティ・ディール	[3]LEPs 政策	[4]合同行政機構
期間	～2008年*	～2012年*	2011年～	2009年～
連携方法	中央政府と地方自治体間で協定締結	中央政府と代表都市又は中央政府とLEP間で協定締結	中央政府はLEPの設置承認と、SEPを承認する	新たな行政機構を設置する。
自治体構成	・二層制の上層自治体と一層制の自治体のみ ・重複協定は認めず	・都市が都市圏単位 ・重複加盟は認めず	・全自治体 ・重複加盟可能 ・二層制自治体では、上層と下層自治体が各々選択可	・二層制の上層/下層が違う場合、意思を統一(2016～) ・重複は認めず(2016～)
内容	・中央政府の包括的な助成金	・中央政府の包括的な助成金 ・税率設定/国税還付等	・中央政府の包括的な助成運 営費/事業費 ・欧州構造基金	・30年間の助成 ・交付金運用を機構へ移管 ・税率見直しや国税還付
軒数	15件	26件(2回に分けて認定)	39LEPで全土をカバーしている	当初の応募34進行中11

注) \*:導入機関終了、太い枠線: 現行導入中の政策

資料) 筆者作成

図1 WELEPの意思決定構造



注) 網掛けは自治体代表・職員を中心とした意思決定・支援組織  
資料) 筆者作成

#### 4. 合同行政機構と既往圏域政策との関係性

##### (1) 既往の圏域政策が合同行政機構設置に与えた影響

本項では、RDA以降に導入された、複数の自治体に跨る地理的範囲(サブリージョン)を対象とした圏域政策と、合同行政機構との関係について、自治構造の面から分析を行う。圏域政策としては、[1]MAA、[2]シティ・ディール、[3]LEPs、[4]合同行政機構をとりあげる(表4)。

まず[1]～[4]に関する公開資料を用い、構成自治体名を把握し、自治体の構造別に分類した<sup>(3)</sup>。さらに、[1]～[4]の圏域構成自治体は、2015年時点の英国統計局(ONS)資料の自治体分類で突合せた。

表5に、結果を示す。まず、[3]LEPs政策を軸に、[1]MAAの関係をみると、15MAAのうち13は、LEPsと完全一致するか、MAAがLEPsより小規模で1つのLEP内に含まれるかいずれかである。残り2は、ランカシャーLEPを構成する2つのカウンティがそれぞれMAAを締結していた。

また、LEPs政策では自治体が複数のLEPsに加盟することを認めており、39LEPsの半数は、複数のLEPsに加盟する自治体が含まれている。MAAが設置されていた地域のLEPをみると、首都ロンドン、SCRLEP(シェフィールド・シティ・リージョン)LEP、後述のSEMLEPを除けば、複数のLEPsに加盟する自治体が存在しないLEPであった。

次に、[3]LEPs政策と[2]シティ・ディールとの関係をみ



ると、シティ・ディールは26 都市・都市圏で協定が締結されている。1 度目は都市単位で中央政府と協定を締結しているが、2 度目は LEPs 政策との整合性をとる観点から、LEPs 圏域と一致するよう改編され不一致が存在しない。

表5 LEPs と各圏域政策の重複関係

[3]LEPs	圏域人口	重複自治体有	[1]MAA	[2]シティディール	[4]合同行政機構
1)ブラックカウンティ	115	-	ティーズバレー	W2	ウエストミッドランズ
2)バッキンガム	51	●			
3)チェシャー	91	-			
4)コースト・トゥ・キャピタル	194	●		W2	
5)コーンウォール	54	-			コーンウォール
6)コベントリー	87	-	バーミンガム・コベントリー・ブラックカウンティ	W2	ウエストミッドランズ
7)カンブリア	50	-			
8)D2N2	212	●		W1	シェフィールドCR
9)ドーセット	75	-	ボーンマス・ドーセット・プール	W2	
10)エンタープライズM3	164	●			
11)グロスター	60	-			
12)グレート・バーミンガム	196	●	バーミンガム・コベントリー・ブラックカウンティ	W1	ウエストミッドランズ
13)グレート・ケンブリッジ	138	●		W2	イーストアングリア
14)グレート・リンカーン	105	●			グレート・リンカーンシャー
15)グレート・マンチェスター	270	-	グレート・マンチェスター	W1	グレート・マンチェスターCA
16)ハートオブサウスウエスト	168	-		W2	
17)ハートフォード	113	●			
18)ハンバー	92	●		W2	グレート・リンカーンシャー
19)ランカシャー	147	-		W2	
20)リーズ	297	●	リーズシティリージョン・レスター・レスターシャー・リバプールシティリージョン	W1	ウエストヨークシャー
21)レスター	99	-		W2	
22)リバプール	151	-	オリニックバラ	W1	リバプールCR
23)ロンドン	831	●		W2/W2	イーストアングリア
24)ニュー・アングリア	160	●			
25)ノースイーストン	194	-	タインアンドウエア	W1/W2	ノースイースト
26)ノーザンプトン	70	●			
27)オクスフォード	66	●		W2	
28)シェフィールド	174	●	サウスヨークシャー・アーバンサウスハンプシャー	W1	シェフィールドCR
29)ソレント	156	●		W2	
30)サウスイースト	402	●		W2	
31)サウスイーストミッドランド	174	●	ノースケント		
32)ストックオントレント	110	●		W2	ウエストミッドランズ
33)スインドン	69	-		W2	
34)ティーズバレー	66	-	ティーズバレー	W2	ティーズバレー
35)テムズバレーパークシャー	87	-		W2	
36)ザ・マーチ	66	-	バーミンガム・コベントリー・ブラックカウンティ		ウエストミッドランズ
37)ウエストオブイングランド	108	-	ウエストオブイングランド	W1	ウエストオブイングランド
38)ウスター	57	●			ウエストミッドランズ
39)ヨークアンドノースヨークシャー	114	●			ウエストヨークシャー

注) [1][2][4]部分のセルの黒い網掛け:[3]LEPs の圏域と完全に一致した場合。黒文字:一部圏域が[3]LEPs と一致した場合。[3]部分のセルの黒い網掛け(15,22,25,37):[1][2][4]の圏域が一致した場合。  
資料) 各LEPs/デボリューション・ディールウェブサイトを、英国政府ナショナル・アーカイブサイトより筆者作成

最後に、[4]合同行政機構 11 圏域で導入されてきた圏域政策をみると、[1]MAA、[2]シティ・ディールといった、中央政府と地方自治体が協定締結を行って権限を委譲する枠組みの実績があることが確認された。一方、[3]LEPs 政策との関係をみると、11 圏域は、複数の LEPs に加盟する自治体が存在しない LEPs と圏域が一致する。この他、1 つの LEPs の地理的範囲内で、複数の LEPs に重複して加盟する自治体を除いた自治体の圏域と一致する場合が存在する。なお、LEPs 政策において、複数の LEPs に重複して加盟する自治体は、ディストリクト、もしくは一層制のユニタリーである<sup>14)</sup>。したがって、二層制の地域では、カウンティと、ディストリクトが同じLEPs に加盟している場合、自治体間の垂直的な調整が不要となることなどから、その後の合同行政機構の検討に進みやすいと考えられる。

これらより、イングランド全土に導入されたパートナーシップ政策[2]LEPs は、それより以前に [1]MAA を導入した実績を持つ場合、同一圏域で LEPs を設定し、自治体が複数の LEPs に加盟しない状況を作り出せていると考えられる。また、[4]合同行政機構は、[1]MAA や[2]シティ・ディールなどの協定締結を伴う圏域政策の実績を持つ地域ほど、設置や検討が進んでいる。一方、パートナーシップ型組織である LEPs 政策は、合同行政機構と圏域の地理的範囲が必ずしも一致しないが、二層制の地方自治体のカウンティとディストリクトが同じ LEPs に加盟すると、合同行政機構の設置に結びつきやすいことが示された。

## (2) 合同行政機構の設置検討状況と阻害要因の把握

本稿では、機構設置済みもしくは検討中である 11 圏域について、2016 年 1 月の法改正後、機構設置の再検討や見送り等の問題が生じた圏域について、設置の阻害要因を把握した。11 圏域中、7 圏域で見直しや見送りが生じていた。

これらは、2016 年の法改正後、合同行政機構内に強い主導力を持った「メトロメイヤー」の設置が求められ、このために地方自治体毎に議決を行った圏域と、議決以前の段階にある圏域とに分けられる。前者はさらに、議決により設置を見送ったケース(a)と、一部の自治体等による再検討したケース(b)分類される。議決の前の段階で問題が生じたケースを(c)とする。(a)(b)では、メトロメイヤーの設置が、合同行政機構内の自治体に、リスクとなる或いはインセンティブがないことが設置の阻害要因となっている。リスクと捉えられた例として、グレート・リンカーン LEP の核となる都市で、圏域内での投資の分散が不安視された他、ウエストミッドランズ LEP やウエスト・オブ・イングランド LEP では、小規模な自治体が大都市への投資集中を不安視して否決している。この他に、参加インセンティブがない例として、ノースイースト LEPs では、広域インフラ整備の予定がなく否決されている。このように、2016 年の改正で、合同行政機構に強く一体感を持たせる枠組みが導入されたことは、地方議会の賛同を得にくい状況をもたらしていると考えられる。また、議決以前に生じた問題として、

二層制をとる地域で、カウンティとディストリクト間で、加盟を希望する合同行政機構が異なったケースが生じている。現地調査対象のシェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構は、2014年度に機構創設済みだが、2016年以降に隣接するD2N2が、LEPと同一圏域での合同行政機構の設置を検討した。D2N2内の一部のディストリクトは、経済圏が同一のシェフィールド側の機構に既に加盟済みだったが、D2N2側の機構加盟を希望するカウンティと加盟意向が異なったため、最高裁に異議申立が行われ、検討が長期化している。このほか、WELEPの様に、LEPsの圏域内の自治体は元々1自治体であり結びつきも強かったが、最小自治体が合同行政機構の参加を否決し3ユニタリーで再検討している。

表6 合同行政機構の設置を見直し中の圏域と要因

検討状況	対象LEPs	見直し要因
①見送り(公選市長設置の議決結果)	◇グレートリカン ◇ノースイスト	*中心都市側が予算配分不安視 *インフラ整備計画がない小規模自治体が予算配分不安視
②議決結果による自治体の脱退に伴う見直し	◇ウェストミッドランズ ◇ウェストオブイングランド ◇イーストアングリア	*小規模自治体が予算配分不安視 *3LEPsに跨る地理的範囲での機構検討から設置を見送り
③ディストリクトの加盟をカウンティが意義申立	◇SRECR (D2N2)	*D2N2のディストリクトがSCRCRへの加盟を希望(最高裁による見直し判決)

資料) LEPs・各デポリューション・ディールウェブサイトより筆者作成

## 5. 考察

### ■LEPsの運営構造についての3LEPsの比較検討を通じ、

- ・実経済圏は、中央政府が設定したRDAのサブリージョンとも異なり、地域特性をふまえて新たに設定されている。
- ・理事会はRDAと同規模程度で組成され、地域内の意思を反映しやすい枠組みとなっている。理事会への民間理事の登用に各LEPsが積極的である。その選定は公募であることは各LEPs共通だが、地域の産業経済特性やLEPsの事業・支援内容等に基づき理事に求める経歴やスキルを公開し地域内から公募しており、異なる地域課題の解決ノウハウを運営へ取り入れる工夫がなされている。
- ・組織運営は、多数の職歴を持つ実務家が専任し事務局長に就いており、職員もRDAと比べると小人数体制である。一方、交通や住宅政策等を中心に、当該自治体の政策担当者が、意思決定に必要な作業に対応している。中央政府は、パートナーシップ型組織LEPsに対する公的セクタの積極関与を求めているが、可視化されない自治体職員の働きにより運営が維持されている可能性がある。

### ■合同行政機構の設置・検討中の11圏域を対象に既往のサブリージョンでの圏域政策との関係性を把握した結果、

- ・MAAやシティ・リージョン等の中央政府と地方自治体との協定に基づく圏域政策の実績がある地域では、合同行政機構の設置の議論が進んでいることが示された。
- ・合同行政機構の検討圏域は、LEPsの圏域と必ずしも一致せず、過去の圏域政策が、行政機構の設置を促すとはいえないことが示された。一方、複数のLEPsに加盟する自治体がないLEPsや、カウンティ・ディストリクトとも加盟しているLEPsは、機構の検討も進む可能性がある

ことを示した。

### ■合同行政機構設置の見送り・見直しの要因として、

- ・2016年の制度改変後、自治体の議決段階で否決に至ったケースでは、予算配分の圏域内偏在リスクや参加インセンティブの弱さ等が要因であった。また、議決の前に自治体間の垂直調整が難航し長期化する圏域が存在した。
- ・LEPs政策では、地域の実情を活かした圏域設定や活動が実行されてきたが、合同行政機構の場合、強い主導力を求める方向での制度の改変も加わり、過去に圏域政策が存在した地域でも、自治体間の水平・垂直調整が難航し、検討が長期化する可能性が高いことが示された。
- ・2016年5月に、英国は、EUからの離脱を表明した。今後、国内外資企業の立地戦略等や雇用構造等も変化し、同国の産業経済政策も転換期を迎える。これらの中で変化する地域経済の牽引役LEPs等の役割を抑えながら実効性を評価する必要がある。さらに、日本での地域経済振興に係る圏域組織の導入可能性を探る事が必要である。

### 【補注】

- ①現地調査：1回目＝2014年11月(同年3月に全LEPのSEPが中央政府承認を受け本格始動)。2回目＝2016年5月(合同行政機構に係る制度改正後)。訪問先は3LEPsの担当者他、圏域政策を所管する内閣府(Cabinet Office) City & Local Growth Unit。また2016年には、SCRCR(Sheffield City Region Combined Authority)も対象とした。
- ②SEMILEPは、2016年9月に、隣接するノーザンブロンLEPと統合した(統合第一号)
- ③自治体名の把握について：MAAに係る資料は、英国中央政府の整備した政策アーカイブサイトを活用した(MAA政策の2008年時点のサイトを使い、15のMAA導入自治体名を把握)。シティ・ディールの導入都市は、DCLGウェブサイトから把握した。LEPsは各ウェブサイト、合同行政機構は、協議書「デポリューション・ディール」から確認した。

### 【参考文献】

- 1) Gill Bentley, David Bailey and John Shutt (2010), from RDA to LEPs A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire, Local Economy September 2010 vol.25 No.7, pp535-557
- 2) David Bailey et Lisa De Propriis (2013), Look before you LEP- English Cluster Policy from RDAs to LEPs, ERIEP, NO.5
- 3) Paul Hildreth and David Bailey (2013), The Economics behind the Move to LEPs in England, Cambridge J Regions, Economic and Society, 6(2), pp233-249
- 4) Paul Swinney, Kieran Larkin and Chris Webber (2010), Firm Intentions: Cities, Private Sector Jobs and the Coalition, London, Centre for Cities
- 5) Ed Cox, Angela Broadbridge and Luke Raikes (2014), Building Economic Resilience? -An Analysis of Local Enterprise Partnerships' plans, IPPR NORTH Report
- 6) Lee Pugalís and Alan R. Townsend (2012), SPATIAL RESCALING of ECONOMIC PLANNING THE ENGLISH WAY, VERSITA SPATIUM international Review No.27, pp1-7
- 7) Lee Pugalís and John Carling (2013), LEAs and the Local economy part1: the role of local economic assessments, Town and Country Planning,
- 8) Lee Pugalís and John Carling (2013), LEAs and the Local economy part3: the use of local economic assessments under a coalition government, Town and Country Planning
- 9) Lee Pugalís and Alan R. Townsend (2013), The emergence of NEW spatial coalitions in the pursuit of functional regions of governance, Regional Science Policy & Practice No.1, pp49-66
- 10) Lee Pugalís, Alan Townsend, Nick Gray, and Ania Ankowska (2015), Planning for Growth- The Role of Local Enterprise Partnerships in England Final Report, RTP1 Research Report no.9, 2015a
- 11) Lee Pugalís (2015), Can strategic economic plans fill the strategic void?, Town and Country Planning
- 12) 姥井直生・片山健介(2013),「英独における広域計画の廃止・統合による「弱体化」とその影響に関する研究」, 国土政策関係研究支援事業研究成果報告, pp21-51
- 13) 大貝彰・古賀あゆみ(2013), 「イングランドにおける空間計画制度とCity Regionの動向」, 都市計画, 日本建築学会東海支部報告集, No. 51, pp 613-616
- 14) 関恵子(2015), 「イングランドにおける地域経済圏単位の都市マネジメント手法の動向」, 日本不動産学会秋季全国大会論文集, pp 21-30
- 15) 石見豊(2011), 「イングランドにおけるシティ・リージョンの発展と課題」, 国土学大会政経論義政経学部50周年記念論文集, pp3-47
- 16) 石見豊(2011), 「政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察-英国の地域政策をめぐる変化を事例に」, 国土学大会政経論義, 23(4), pp1-36,
- 17) 石見豊(2013), 「英国における地方自治をめぐる改革の動きの再検討-公選首長制の導入と住民投票の意味を中心に」, 国土学大会政経研究, No.4, pp9-47
- 18) 岩崎忠(2014), 「英国における契約による権限移譲・規制緩和」, 自治総研, No.425, pp38-70
- 19) 西山康雄・西山八重子(2008), 「イギリスのガバナンス型まちづくり」, 学芸出版
- 20) 塚本一郎・柳沢敏勝・山岸秀雄編著(2007), 「非営利セクターの挑戦-NPO・政府の戦略的パートナーシップ」, 第3章 地域再生政策とローカル・パートナーシップ」, ミネルヴァ書房, pp45-68
- 21) 八木橋慶一(2007), 「イギリスにおける地域再生政策」, 阪南論集, pp21-31
- 22) 岩崎賢次(2007), 「ローカルガバナンスと公私関係」, 立命館大学学位論文
- 23) 金川 幸司(2008), 「協働型ガバナンスとNPO」, 晃洋書房