

イギリスにおける自治体の広域化と広域連携

—イングランドを中心として—

今井良幸

1 はじめに

イギリスでは、1997年に労働党が政権に就いて以降、スコットランドやウェールズに対する「権限委譲 (devolution)」が実施され、公選による議員で構成される議会が設置された。また、イギリスの首都であるロンドンでは、「大ロンドン市 (Greater London Authority)」が設置されるなど地方分権政策が進められたところである。これらの動向の中でも、とりわけ権限委譲については、スコットランドやウェールズ議会に対して「一次立法権 (primary legislation)」を認めるものであり、「国会主権 (parliamentary sovereignty)」の伝統を持つイギリス憲法における大きな変化の1つであると言える。

一方で、ロンドンを除くイングランド内では、2004年にノースイーストで「公選地域議会 (elected regional assembly)」の設置の是非を問う住民投票が実施され、否決されて以降、新たな動きが見られない状況が続いている。また、イングランド内の自治体に関しては、後で述べるとおり、第二次世界大戦後だけでも何度もの組織の改革が実施され、その抱える面積、人口はヨーロッパの他国の自治体と比較して大きくなっている¹。

しかし、現実にはどのように規模を拡大しようとも、経済活動や人の移動はその境界を超えることは往々にしてあり、広域化が区域を越える課題に対処するための万能の方策ではない。また、もともとの自治体に対する愛着や伝統を無視して広域化を進め、新たな単位の組織を作ることは難しいところがある。そのため、特にイングランドでは、更なる改革、広域化とは別の方策として、中心となる都市とその周辺自治体を一体のものとして発展を図っていくとする広域連携の制度が広まってきている。この考え方は、わが国の「定住自立圏構想」や「連携中枢都市」などとも共通するところであるが、既に広域連携が一定程度広まりつつあるイギリスの状況を考察することは、わが国にも示唆的なものであると思われる。

2 イギリスの自治体広域化の動向

(1) イギリス自治体の構造変化の経緯

イギリスは周知のとおり不文憲法の国であるが、「自治体にとってこのことは、その地位、権利、責任、中央政府との関係を明確にする文書が存在しないことを意味」し、「結局、存在の保障がなく、他の国々の自治体が享受するような点で保護がない」²とされる。例えば、わが国においては、自治体の憲法上の地位が明確にされている。また、ヨーロッパにおいても、ドイツ基本法28条では選挙された議員による議会の設置と、自治体のすべての事項を自らの責任で規律する権利が保障されており、フランス第5共和国憲法72条では市町村、県、州が憲法上の自治体とされ、それぞれに割り当てられた権限の決定権が付与されているが、イギリスの自治体にはこのような地位や権限の憲法上の保障がないということである。このことは、イギリスが不文憲法であり、憲法典が存在しないことからの当然の帰結であるとも言えるが、「中央政府が議会の協力のもとで、自治体を廃止することについての法的な制限は全くないのであり、ましてその根本的な性格の改革に関し、制限がないのは言うまでもない」³とされる。

このようなことから、イギリスでは、その時々々の政府の意向により、地方自治の制度、組織をどのような形にでもすることが可能であり、現に実施されてきた経緯がある。そして、地方自治の憲法的な保障がない中で、その改革は、自治体自身のニーズは考慮されず、中央政府の関心により遂行されることとなる⁴。さらに、イギリスの自治体は中央政府による公共的なサービスを提供するための重要な手段として位置づけられてきたこともあり、自治体に対して、詳細な監督を及ぼしてきた⁵。自治体をサービス提供者として位置づけることは、後で述べるとおり、より広域な自治体を求める理由となる。

上記のような事情から、イギリスの自治体は何度も大きな改革がなされてきている。わが国においても市町村については、明治、昭和、平成と3度の大きな合併が行われてきているが、都道府県と市町村の二層制には変化がなかったのとは大きな違いがある。

具体的には、戦後における大きな改革だけでも表1のとおりとなっている。この結果、1950年と2009年での最も下位の層の組織の数を比較すると、2,060から407へ81%の減少率となり、他のヨーロッパ各国の中でデンマークの93%に次ぐ大幅な減少となっている⁷。

このように頻繁に自治体の改革が行われる背景にはいくつかの要因がある。まず第1に前述したところであるが、自治体が憲法上の保障になっていないことから、その時々々の政府の考え方によって、法律の制定や改廃を行うことにより容易に実行に移すことができるということである。例えば、1985年の地方自治法改正により、大都市圏で二層制から一層制に移行したが、

表1 戦後のイギリス自治体の変革の経緯⁶

1963年	「ロンドン自治法（London Government Act 1963）」 1965年以降、ロンドンの二層制の構造をその都市圏にまで拡大。 戦略的機能を担う「大ロンドンカウンシル(Greater London Council(GLC))」、33の「バラ(borough)」と「内ロンドン教育局（Inner London Education Authority(ILEA))」が設置された。
1972年	「地方自治法（Local Government Act 1972）」 「特別市（Country Borough）」を廃止し、1974年以降、イングランドとウェールズで二層制を採用。非大都市圏では、「47のカウンティ（County）」と333の「ディストリクト（District）」に加え、6つの大都市圏では、6のカウンティと36のディストリクトが設置された。
1972年	「地方自治（北アイルランド）法（Local Government(Northern Ireland)Act 1972）」 73の「自治体（Local Authority）」に代わって、比例代表で選ばれる26の一層制のディストリクトが設置された。
1973年	「地方自治（スコットランド）法（Local Government (Scotland) Act 1973）」 1975年5月以降、大部分で二層制の構造となった。1929年から存在してきた400を超える地方当局に代わって、9の「地域的カウンシル（Regional Council）」と53の「ディストリクトカウンシル（District Council）」、それに加えて3つの一層制の「島嶼カウンシル（Island Council）」が設置された。
1985年	「地方自治法（Local Government Act 1985）」 大ロンドンカウンシルと6つの大都市圏のカウンティが廃止された。また、1990年4月以降、内ロンドン教育局が廃止された。
1994年	「地方自治（スコットランド、およびウェールズ）法（Local Government (Scotland) and (Wales) Act 1994）」 1996年以降、スコットランドとウェールズの二層制の仕組みをそれぞれ32と22の「ユニタリーカウンシル（Unitary Council）」とした。それと並行して、イングランドでも46の新たなユニタリーカウンシルが「規則（Statutory Orders）」によって5つのカウンティと58のディストリクトに代わり設置された。
1999年	「大ロンドン市法（Greater London Authority Act 1999）」 イギリスで最初の直接公選による首長と25名からなる議会が設置され、いずれも2000年5月に最初の選挙が実施された。
2009年	「地方自治・保健・サービスへの住民関与法（Local Government and Public Involvement in Health Act 2009）」 イングランドで、7つのカウンティと37のディストリクトに代わって、さらに9のユニタリーカウンシルが設置された。

このことにより、保守党のサッチャー政権は、新保守主義政策を進める中で、組織の廃止を通じた経費削減を実現し、国と地方の役割を見直すことで効率性を前提に事務の再配分を実施し、その結果、地方に対するウエストミンスター議会の力を強めたとされる⁸。このように、政権政党の考え方により、地方自治の制度が大きく変更される状況がある。

第2に財政的な要因である。特に1972年の地方自治法改正は、1970年代に生じた手に負えないインフレが続いていた結果であり、特に小規模な自治体にとっては、存続するのが難しい状況となっており、最もよい防御の方法がより大きな組織を作ることだったのである⁹。イギリスの自治体財政は、中央政府に依存している状況があり、財政的な危機のしわ寄せが及んでいたということである。

第3にイギリスにおいては、経済性、効率性の面から、自治体は広域である方が良いという考え方が広く支持されているということである。1950年、60年代の中央のエリート層の一般

的な自治体への批判は、「数が多すぎ、小さすぎ、それゆえ非効率」というものであり、この批判は、「より大きな組織は、より小さな組織よりも、もっと効率的であるであろうと信じられていた」¹⁰ことから生じたものである。その後の改革を見ても、ロンドンをめぐるものを除けば、数を少なく、規模を大きくし、効率化を図る方向性での改革であると言える。1972年の二層制への改革は、一見、制度を複雑化し、数も増えるような印象を持つが、実際には、「基礎自治体数を可能な限り減少すること、すなわち広域化させることによって、効率的で機能的な行政運営を広域的な単位で実施するものであった。すなわちスケール・メリットが重視された」¹¹ものであったとされる。このように、イギリスの自治体改革は、1950年、60年代の考え方を引き継ぎながら、一貫して数の減少、広域化が進められてきているということが言える。

第4にニュー・パブリックマネジメントの考え方の登場である。ニュー・パブリックマネジメントとは、「民間企業における経営理念・手法・さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る」¹²ものであり、その代表的な手法としては、民間活力を活用して資本整備を行う「PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）」や指定管理者制度などがある。このニュー・パブリックマネジメントについては、「ニュー・パブリックマネジメントのような手法はそれ以前より、より大きな単位の自治体を必要としている。より大きな単位の自治体は、公共サービスの提供ということに関しては、本来的により効率的、効果的であるという認識に基づいている」¹³と言われるところとなっており、広域化の正当性の1つの根拠であるとも考えられる。一方で、広域化により地域的な独自性や住民の関心が犠牲になることが懸念される。この点について、ニュー・パブリックマネジメントの手法では、自治体の担っていた役割や責務を「特殊法人（*quango*）」やボランティア組織、民間組織などに効果的に移すことになり、また「競争入札（*competitive tendering*）」、「規制緩和（*deregulation*）」、「権限などの移譲（*delegation*）」の要求は、自治体の傘下で活動する自律的な経営集団を作り出すことになる¹⁴。このことによって、地域社会の関心はこれらの組織を通じて反映させることが可能になれば、問題が生じないことになる。

（2）イギリスにおける一層制と二層制の議論の状況

イギリスでは、前節で検討したとおり、1972年の改革を除いて、基本的には一層制の方向へ改革が進められてきたところである。このような動向の中でも、一層制と二層制の賛否については議論があり、それを整理したものが表2となる。

一層制がいいのか、あるいは二層制がいいのかについては、それぞれにメリット、デメリットがあり、結論が出ているわけではない。しかし、現に一層制が進められ、それとともに、広域化が同時進行している現状がある中で、広域化に対しては、「より大きな地方自治の単位で

表2 一層制組織の創設に対する賛否の議論の状況¹⁵

賛成	反対
効率性	
二層制では、それぞれの層の間で機能の重複により、意思形成がしばしば遅くなり、先延ばしをするという結果が生じる。	重複の問題は非常に限定的である。カウンティとディストリクトは明らかに区別できる業務を担っており、共有する権限は土地利用計画のような分野のみである。
経済性	
二層制は費用がかかり、非経済的である。一層制の組織は、地方自治組織の全体的な数を減らすことになるため、行政的な費用を減らすことになる。	より「小さな組織」 ¹⁶ の創設は、より多くの住民とより広い区域に対してサービス供給が行われることによる経済的な規模の喪失という結果が生じる。
有効性	
自治体の機能をフルセットで単一の組織に集めることにより、サービスをより効率的に、そして課題に対してより幅広く取り組むことが可能になる。すなわち、一層制の組織は、地方的なサービスの質を向上させることになる。	より小さな組織の創設は、つまり一層制の組織は、きわめて重要な戦略的な機能の損失という結果となる。運輸や土地利用計画のようなサービスの調整は、より難しく、組織間の緊張関係を作り出す。「専門的教育 (specialist education)」のようなサービスは、実行可能なより大きな規模において供給される必要がある。
民主主義	
有権者はディストリクトとカウンティを区別することに混乱し、どのサービスがどちらによって供給されているかの確信がない。全ての目的を持った組織は、この混乱を取り除き、民主的な過程を向上させる。一層制の組織は、人々にとって、より身近なものとなり、地方の民主主義を促進させる。	有権者は完全に二層の組織の間での区別をすることができ、ディストリクト、カウンティのレベルの政府に対して、異なった選好を持っていると言っても差し支えない。カウンティが行ってきた広域の戦略的な機能を取って代わる「共同委員会 (joint board)」のような討論の場を創設するという一層制の組織の要求は、一定の政策決定を正式な民主主義の過程から外す結果となる。新たな一層制の組織を作ることは、より小規模でより住民に対して説明可能な組織であるディストリクトを除去することになる。

は、選挙の投票率、公共への参加、議会議員や地方公務員への信頼というような民主主義の基準に対する効果を損なうものである¹⁷と言われるところでもある。現に2009年に創設された9の新しいユニタリーの議員数は1,321人となり、以前と比較し64%少なくなっており¹⁸、また地方選挙の投票率は、他のヨーロッパ諸国と比較して低い¹⁹、という現状がある。そして、結果として、権限が市民から遠く離れたところで行使され、市民が意思決定の誤りに対して説明責任を求める権限を行使することが難しくなることにつながり、その結果、市民と自治体の代表者との間に「民主主義の赤字 (democratic deficit)」²⁰が生じることになるとされる²¹。

もっとも、実際のところ、「市民有効性とシステム容力という対になった二つの目標を達成するのに最適な、唯一の型ないし規模の単位はない」、「デモクラシーの諸目標は対立し、こうした目標に最善に奉仕することのできる唯一の単位もしくは唯一の種類の単位はない」²²と言われるところであり、自治体の最適な規模というものは把握することが難しい。行政サービスの種類によって規模が大きければ大きいほど良いもの、その逆のもの、また一直線ではなく、

U字型でパフォーマンスが最初は落ちるが、一定の規模を超えた後は改善するもの、その逆のものなどがあり、自治体にとって、画一的な丁度いい規模を明らかにすることはほとんど不可能であるとされる²³。

このような議論がある中で、イギリスでは自治体の規模や統治の構造が変わり続けてきている。その結果、他のヨーロッパにない自治体の規模となり、これ以上の合併による改革は難しくなっているように思われる。一方で、わが国と同様に、既存の自治体のレベルを超えて対処する必要のある課題への対応が求められるところとなっている。そのような中で考えられてきたのが、自治体間の広域連携、またその区域内での民間事業者等との連携である。

3 イングランドにおける広域連携の動向

(1) 広域連携に至るまでの経緯

前章で検討したとおり、イギリスの自治体の規模は拡大し続けてきたところであるが、近年進められている自治体間の広域連携以前にも、地域単位での行政的な取り組みが行われてきている。とりわけ1990年代以降に設置された「政府事務所 (Government Offices for the English Regions)」、「地域的開発機構 (Regional Development Agencies)」や「地域会議 (Regional Chambers)」などは、地域を単位としたものであり、単一の自治体の枠を越えた組織であると言える。もっとも、これらは自治体主体の組織ではなく、また、2010年に政権交代したキャメロン政権により、いずれも廃止されるに至っている。廃止の理由としては、2010年の政権交代により、地域に対する政策の方向性が変更されたことが大きい。その背景にある考え方として、連立政権、特に保守党の「地域主義 (Localism)」、「大きな社会 (Big Society)」ということがある。これは、トップダウンによる統治の時代を終了させるべく、地方分権化と民主的な参加を促進させ、新たな権限を自治体や地域共同体などに与えるとともに、現在は自治体によって遂行されている責務のボランティア団体などへの移譲の促進などをその内容とする²⁴。

もともとイギリスにおける「地域」²⁵は、単なる行政的な単位に過ぎず、その大きさや多様性、歴史、奥深さ、単一制が欠如しているなどと言われるところである²⁶。一方で、ヨーロッパ、とりわけEUにおいては、地域を重視する政策が進められているところであり、イギリスにおいても地域レベルでの組織の必要性について、運輸や土地利用のような分野における戦略的な計画、地域レベルにおける経済的発展の調整、およびEU基金の獲得とその履行という点に焦点が当てられて語られてきた²⁷。しかし、前述のとおり、そのための組織として、公選地域議会の設置を目指したものの、失敗に終わり、結局はカウンティ、ディストリクトを包括す

る「地域」には中心となる組織が存在しない状況が続いてきたところである。

しかし、広域的な課題は山積し、その解決のために、何らかの方策が求められるところとなっていた。例えば、『住宅市場 (housing market)』、『通勤圏 (journey-to-work)』、『余暇機会 (leisure opportunities)』などの種々の複雑な重複や空間的な拡大は、自治体の機能や、境界の繰り返される見直しにもかかわらず、行政的な管轄権と機能的にバラバラの大都市の地域を結び付けるのが難しくなっている²⁸とされる。わが国での平成の大合併時でも推進理由の1つとして、「交通や通信手段の発達により、人々の日常生活（通勤、通学、買い物等）の生活圏は拡大しており、これに伴って市町村の区域を越えた行政需要もますます増大」し、「市町村の行政区域を生活圏に近づけ、広域的な視点に立ったさまざまな取組を行う」²⁹ことが挙げられていたが、自治体の境界が存在する以上、それを越えた経済活動などは存在する。このため、どれだけ合併を推進しても、合併による方策には限界があり、その限界を克服する手段として広域連携の必要性が主張されることになる。

わが国では、地方自治法上の制度として、一部事務組合や広域連合などにより、特定の事務を処理するための広域連携の制度が用意されてきたが、近年、「定住自立圏構想」や「連携中枢都市」などの新たな法人の設置を前提としない制度が登場するに至っている。一方、本稿の考察対象であるイギリスでは、「都市圏 (city-region)」、「地域産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership)」、「合同行政機構 (Combined Authority)」、などの仕組みにより、広域的な課題に対処しようとされようと試みられている。この背景には、ノースイーストの住民投票以降、「いくつかの地域からイングランドの権限委譲政策の失敗への対応策として、都市圏へシフトしていくことについての要求があった」³⁰とされる。

もともとイギリスでは、広域的な取組の必要性はその時々を考えられてきた。1960年代には、イングランド内8つの地域に「地域経済計画会議 (Regional Economic Planning Council)」が設置された。しかし、この会議は、自治体、そして工業や商業関係者から構成され、公選のものではなく、一般的には内閣の、特に経済に関わる業務を行う省庁の優先事項や政策に従って、地域レベルでの経済的、産業的な政策をより効果的に遂行する手段として位置づけられていたにすぎなかった³¹。

その後、1960年代後半から70年代前半にかけては、スコットランドやウェールズに対して、公選議員で構成される議会の設置をはじめとする権限委譲の動向が活発化した時期でもあるが、その際には、それとの対比でイングランド内の「地域分権化 (regionalism)」の問題が顕在化した。権限委譲を含めたイギリスの統治形態を検討するために1969年に設置された「憲法に関する王立委員会 (Royal Commission on the Constitution)」では、スコットランドなどへの権限委譲の形について詳細に検討するとともに、イングランド内での地域分権についても併せ

て検討を行っているが、その方向性は委員により考え方が分かれている。第1に「直接公選地域議会 (directly elected regional assembly)」を設置し、行政的な権限委譲を行うもの、第2に地域における地方組織や中央政府によって推薦、つまり、間接的に選出されるメンバーで構成され、行政的権限を持たない「調整助言会議 (non-executive co-ordinating advisory council)」を設置するもの、第3に自治体に対する最大限の権限委譲を行い、それとともに、自治体の代表者で構成される「地域委員会 (regional committee)」の制度を導入し、限られた範囲の事項について監督するというものである³²。このうち、第1案はその後実行に移されようとしたが、前述のとおり、2004年にノースイーストでの住民投票の結果、否決されている。

結局、1970年代には権限委譲は実現せず、保守党政権が続いた1980年代は大きな動向のないまま、1990年代に入り、メイジャー政権下で「政府事務所」が、労働党ブレア政権下で「地域開発公社」と「地域会議」が設置された。しかし、これらの組織は、自治体の担う行政的な権限を代わって担おうというものではない。また、イギリスでは、サッチャー政権下での改革以降、地方においても「Quango」と呼ばれる特殊法人が多数存在するに至り、地方において大きな影響力を持つようになっていたが、これらの組織が全般的な分野の政策立案やサービス提供について、「選挙され、住民に対して説明責任を負う自治体から引き継ぐことは、重大な民主主義の赤字を広げるリスクを冒すことになる」³³との批判も存在したところである。

(2) 広域連携の広がり

このようなことから、広域的な課題に対しても選挙によって選ばれ、住民に対して説明責任を負う存在である自治体とその主体となるとともに、民間事業者と連携しつつ対応していくことが求められるようになってきた。それを具体化しようと登場したのが「都市圏」や「地域連携協定 (Multi-Area Agreement)」である。これらは、前述した公選地域議会を断念した後、登場した概念であるが、「都市圏」とは、本質的には中心都市部と関連する通勤・通学者の住む背後地が相互に形成するものである。この概念上の基礎となる考え方は、「都市圏は本質的には経済に関する機能的な限定だけでなく、社会的に『手の届く』都市群ということ」である。そして、その範囲を定義する目的としては、「その地域に住む多くの人が、『自分たち』の場所として認識する中核となる都市の区域の境界を明確にすることにある」³⁴とされ、その一体となる区域において、経済的な発展や再生を目指そうというものである。

そして、実際にマンチェスターで先駆的にこの政策が実施に移されることになった。具体的には2009年12月に中央政府と「グレーターマンチェスター自治体協会 (Association of Greater Manchester Authority)」³⁵との間で合意が結ばれ実現したところであり、それ以外にリーズでも実施に移された。マンチェスターの合意の中では、職業的スキル向上のための公的基金の活

用に関する新たな法的な権限の付与、16歳から19歳までの学校、および更に上位の教育に関する「独自の配分（single allocation）」の交付、鉄道輸送に関するマンチェスターと「運輸省（Department for Transport）」との緊密な協力関係の提供などが他の自治体とは異なる特別なものとして与えられることとなった³⁶。

また、それ以外の地域においては、「地域連携協定」の制度により地域間の連携が図られることとなった。これは、2009年の「地方民主主義、経済開発および建設法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）」により制度化されたものであり、2つ、あるいはそれ以上の自治体が経済的、社会的、環境的な福利の向上の目標を設定し、連携するというものである³⁷。また、自治体間の連携だけではなく、それ以前に既に実施されていた「地域協定（Local-Area Agreement）」と同様に、ボランティアや地域コミュニティ団体などとも連携することが想定されている。

イギリスでは1997年以降の労働党政権下で「地域協定」をはじめ、「地方戦略協定（Local Strategic Partnership）」や「持続的な地域社会戦略（Sustainable Community Strategy）」などの官民共同の連携の取り組みが行われてきたところである。その理由としては、連携することにより、社会の最も脆弱なグループのいくつか、具体的には、子ども、高齢者、障がい者のニーズを満たす上で別々に運営されるサービスの限界を克服することができる³⁸、という利点を挙げることができる。また、それ以外にもこれらの連携の仕組みは、第1にあらゆる角度からの市民の意見の獲得、第2にコストの削減、および住民参加・発案の利益の最大化、第3にコミュニティの代表者の直接的な意思決定やサービスマネジメントへの参加、第4に市民生活の中における将来的な、そしてより広範囲な関わりのためのコミュニティの能力構築の可能性を有しているとされる³⁹。

これらの連携形態は、1997年の労働党政権以降に進展したところであるが、当時のブレア首相は当時、「全てのことを計画し、遂行するという全ての権能を有した自治体の時代は過ぎ去り、終わりを迎えた。自治体の将来は他との連携、具体的には『行政法人（public agencies）』、民間事業者、地域団体、およびボランティア組織との連携にある」⁴⁰ということを述べており、その考えを反映したものであるとも言える。この考え方は前述した「地域主義」、「大きな社会」にも通じるところがあり、形態は変わりつつも、政権交代後も引き続き広域連携の流れが継続していくことになる。

（3）2010年政権交代以降の状況

前節のとおり、広域連携の制度が広まりつつある中で、2010年の政権交代により、「都市圏」、「地域連携協定」は廃止され、新たな広域連携の仕組みとして「地域連携パートナーシップ協

定」、および大都市圏を対象とした「合同行政機構」が推進されることとなった。また、これらの地域に対して、中央政府と「都市協定 (City-Deal)」⁴¹を締結することにより、財源や権限を移すことが行われるところとなった。

まず、「地域連携パートナーシップ協定」とは、連立政権の政策合意文書には、「自治体自身によって提案される、経済的な発展を促進させるための自治体と民間事業者との共同体であり、既存の地域的開発機構に代わるもの」⁴²と記載されており、その後、「地域的開発機構」の廃止とともに、実施に移されたものである。「地域産業パートナーシップ協定」は、自治体の境界を越え、都市にとって最も効率的で経済的な影響の及ぶ地域において戦略的に活動するものであり、「地域的開発機構」よりも地理的に小さな区域が対象となる。なお、この組織は、法律で規定されたものではなく、組織の形や活動の範囲を地域の実状に応じて決めることができる。

また、それまで地域単位で設置されていた「地域的開発機構」が約3,000人の職員を抱えていたのとは異なり、ほとんどの「地域産業パートナーシップ協定」で独自の専従職員を持たず、職員は、それぞれの構成団体からの出向者であるとされる⁴³。その点で、屋上屋を架すということにはならないように思われるが、少なくとも意思決定組織を設けることが必要である。そのため、「執行理事会 (Executive Board)」が置かれ、一般的には民間部門と公共部門それぞれ半数ずつで構成されるが、その平均人数は15名となっている⁴⁴。この組織は意思決定機関であり、独自の職員を抱えていないことから明らかなように政策の実施機関ではない。政策の実施については、マンチェスターの場合、「グレートマンチェスター合同行政機構 (Greater Manchester Combined Authority)」(以下では、「マンチェスター合同行政機構」という。)と連携を取りながら、構成自治体を通じて、あるいは構成民間団体を通じて行われることになる。この「合同行政機構」も「地域連携協定」と同じく2009年の「地方民主主義、経済開発および建設法」により規定されているが、「マンチェスター合同行政機構」は、政権交代後の2011年4月に設置されている。

そして、この「マンチェスター合同行政機構」では、2017年以降に公選首長が置かれることになっており⁴⁵、その首長は、輸送機関に関する予算の責務、バスやスマートチケットシステムなど交通機関に関する責務、長期戦略計画に関する権限、新たな3億ポンドの住宅投資基金の管理、年間3000万ポンドを限度として30年間にわたる「アーンバック (earn back)」⁴⁶の管理、現在は「グレートマンチェスター公安委員 (Greater Manchester Police and Crime Commissioner)」が担当する役割などについての権限を持つこととなる⁴⁷。

組織としては、首長が「マンチェスター合同行政機構」の全体的な指導者の地位に就き、「マンチェスター合同行政機構」の「会議 (meeting)」における議長を務めることになる。そし

て、この組織の「内閣制度（GMCA Cabinet Mode）」は、構成団体それぞれからの代表者により構成されるが、その構成員は明確な責任を伴った職務を持ち、個別の政策分野に関して首長を補佐し、助言を行う役割を担うこととされている⁴⁸。なお、公選首長は前述のとおり2017年以降新たに導入されるものであるが、現在のところ民主的な正当性、説明責任、透明性は、主には構成するそれぞれの自治体の制度や代表者を通じて確保されることとされている⁴⁹。

このような地域的な統治組織に関しては、マンチェスターを例にして推進する理由、および抑制する理由として以下のような点が挙げられている。まず、推進する側の理由として、都市圏における政策の一括化のための強力な戦略上の責務を持つという「公的政策のパッケージ化（Public Policy Packaging）」の効果、地域内外の組織との「交流による相乗作用（Cross-sector synergy）」の効果、「合同行政機構」から構成自治体に対して明確な伝達システムを有した強力な統治構造を持つという「統治能力（Governing capacity）」の効果、地域的な統治の範囲と適切な規模との一致に関して、物事を「マンチェスター合同行政機構」以外の組織へ委ねるべき場合を認識できるという「Subsidiarity（補完性）」の効果などが挙げられる⁵⁰。

一方で、抑制を求める側の理由としては、推進する側でも挙げられている「交流による相乗作用」があるが、推進する側とは別の課題としての面、すなわち地域的な統治過程から市民社会が不在になることが顕著化するということがある。それ以外に、直接的な民主的正当性のなさ、および中心的な委員会の一員として選ばれた代表者を通じたわずかな間接民主的正当性のみ有するという「民主的正当性（Democratic legitimacy）」の課題、実際の公的な参加は限られ、監査の仕組みはあるものの、制度化されたものに限られるという「透明性（Transparency）」の課題が挙げられる⁵¹。

本稿では、抑制を求める側の理由を制度の問題点と捉え、具体的には、住民参加、説明責任、透明性に焦点を当てて、次章で検討することとする。

4 広域連携の問題点—住民参加、説明責任、透明性の視点から—

イギリスの近年の地域・地方にかかわる改革の状況を見ると、「権限委譲、および多くの自治体での公選首長の導入は、自治体の人々にとって身近なものとし、地方自治における民主主義と説明責任を高め」、「1997年以降に増加している住民投票は、住民により承認されたという、より大きな正当性を権限委譲や公選首長の導入などの改革に与えることによって、民主主義を充実させた」⁵²とされている。

具体的には、権限委譲の実施にあたってはスコットランド、ウェールズの有権者による住民

投票が実施され、また2000年の「地方自治法 (Local Government Act 2000)」により、有権者の5%以上の「請願 (petition)」があれば、公選首長の導入についての是非を問う住民投票の実施を義務付ける制度が導入され、2014年5月までに55件が実施されている⁵³。また、実現しなかったが、公選地域議会の設置にあたっては住民投票が実施されたところである。

このように、特に1997年の労働党政権以降の地方自治に関わる改革は、民主主義の充実ということが目的の1つとして進められてきたところであり、手続的にも住民投票を経ることにより、民意の反映に努めている。しかし、イングランドの地域については、「政策形成過程のバラバラな性質は、民主主義の赤字についての議論と共に、イングランドにおける地域統治の改革問題の要となっている」⁵⁴と言われているとおり、政府の省庁、特殊法人、およびその他の団体が存在し、十分に実現できていないように思われる。その克服のため、公選地域議会を設置しようとしたが、失敗に終わり、緩やかな連携の形である広域連携の仕組みが登場したところである。とりわけ、「地域産業パートナーシップ協定」や「合同行政機構」では、意思決定の透明性や説明責任の仕組みが意識された制度となっている。

例えば、「地域産業パートナーシップ協定」については、連携者や住民が「成長計画 (Growth Deal)」の履行の進捗を知り、重要な文書にアクセスすることのできる専用ウェブサイトの設置、また意思形成、決定の合意文書、あるいは現行の法律等に沿った記録、判決、議事録などの公表、さらに説明責任を有する自治体を通じての「情報自由法 (Freedom of Information Act)」と、「環境情報規制 (Environmental Information Regulation)」で定める基準に従っての対処など、政策決定の透明化を図ることが求められる⁵⁵。また、政策決定の説明責任については、参加する自治体のリーダー、あるいは民間事業者のリーダーを通じて果たされるとともに⁵⁶、「地域産業パートナーシップ協定」の行為の評価などを行う政策評価委員会 (overview and scrutiny committee) を設置するなど、独立した監視の仕組みを導入することが提唱されている⁵⁷。このように、多様な団体が関連する組織の中でも、一定程度の透明性、説明責任の仕組みが考慮されているところである。

しかし、このような官民の連携の仕組みに対しては、「地域協定」に関するものではあるが、第1に頂上組織の代表者によって、各個人が代表されるのか、第2に代表者を送り込めない組織の利害が代表されないのではないか、第3に形式的には対等な各代表者の力関係も、情報や交渉力などの差で現実的には不平等ではないのか、第4に合意に達するために、また対立を封じ込めるために、誰にも評価されない譲歩をしてしまうのではないか、というような欠点が指摘されることがある⁵⁸。これらの点は、より広域化し、多層化した「地域産業パートナーシップ協定」ではより大きな問題となり得る。

また、「マンチェスター合同行政機構」に関しては、住民参加について、「組織に属しない利

害関係者にとって、統治過程に対して意味のある参加を行うことは難しい状況⁵⁹があり、「組織と決定過程の複雑さ、および直接住民に対して説明責任を負う議員からの距離が離れることは、どの範囲の利害関係者の集団が認識され、地域レベルの政府に参加することができるのかということが不明確になる」⁶⁰との指摘がある。さらに、地方自治の構造が複雑になると、責任の所在についての住民の理解が低下するとともに、「連携は新たな組織を作り出すことになり、2つの組織の連携は、3つ目の組織を作り出すことになり」⁶¹とも言われようになり、より複雑な構造を作り出すことになる。

この点、前述のとおり、「マンチェスター合同行政機構」では、「地域産業パートナーシップ協定」と同様に、新たな官僚機構を持つことは考えられておらず、構成自治体との職員組織の重複性という点では問題になることは少ないが、今後、公選首長が選ばれることから、構成自治体との関係において、複雑性の問題は生じるものと思われる。

広域連携の仕組みの中での民主主義、具体的には住民参加の問題については、わが国の一部事務組合や広域連合でも住民の参加の仕組みの不十分さ、および住民や基礎自治体との関わりの不鮮明さがその課題として挙げられている⁶²。それでも特に広域連合については、地方自治法上で直接公選による長・議員の選出（291条の5）や、条例制定改廃などのイニシアティブ、長や議員の解職などのリコール（291条の6）の制度が用意されており、活用状況は別として一定の制度的な保障はなされている。

イギリスの地方自治では、伝統的に委員会制が採用されてきたが、住民に対する説明責任や民意反映の欠如ということがあり、その対応策として選択的な公選首長制が採用されたという経緯がある。そして、前述した「マンチェスター合同行政機構」では、公選首長を置くことが予定されており、その首長は「合同行政機構」のメンバーとなり、その指導的な地位に就くものとされている。このことにより、多数の自治体により構成される組織におけるリーダーシップと有権者に対する説明責任が明確化されることになる。

前述した2000年地方自治法による公選首長の選択的な採用は、導入により得られる効果として、効率性、透明性、説明責任の3つが挙げられており⁶³、また、それに先立って、「大ロンドン市法（Greater London Authority Act 1999）」により、ロンドンでは公選首長が導入されたところである。しかし、そのような目的で導入された公選首長であるが、その投票率の低さや住民投票の否決による導入自治体の伸び悩み、その首長の権限の問題が存在する。とりわけ、権限に関しては、法的、行政的な枠組みなどの面で首長に新たな権限が与えられたわけではなく、「首長制を導入していない自治体と同様に地方的な選好に対応するだけの権限が欠如している」⁶⁴と言われる。その点では、「合同行政機構」で導入される予定の公選首長も同様のことが当てはまると思われ、有権者に対して十分に答えることができるものかは課題が残る。さら

に、前述したわが国の広域連合で用意されているような条例制定改廃などのイニシアティブ、および長や議員の解職などのリコールの制度はなく、住民の継続的な関与の仕組みも十分でない。このことを考慮すると、通常の自治体より広域化、複雑化した「マンチェスター合同行政機構」において、公選首長がどの程度上手く運用されるかは不透明なところがあると言わざるを得ない。

5 むすびにかえて

ここまで、イギリスにおける自治体の改革、広域化と現在進められている広域連携の動向について検討を行った。本稿では、広域連携の成果の検証は行っていないが、イギリスにおいては、「地域協定、地域戦略協定、地域連携協定は労働党政権下の最も成功した改革の一部のものである」⁶⁵とされており、このうち地域連携協定は、自治体間の広域連携に含まれるものであり、一定の評価は得られていると言える。そして、形は変わったが、多様な組織の連携の考え方自体は、現在進められている「地域産業連携パートナーシップ」や「合同行政機構」にも引き継がれているところである。しかし、同時に多様な広域連携の仕組みが新たに創られ、あるいは廃止されというように、自治体の改革、広域化の動向と同様、政府の政策により大きく変更されることが明らかとなった。現在は、公選地域議会などの新たな単位の組織の設置や自治体の更なる改革よりも広域連携の方策が採られているところであるが、政治の状況次第でその方向性は大きく変わる可能性がある。

そして、広域連携の仕組みの中でも、近年の中心は、「地域産業パートナーシップ協定」や「合同行政機構」であるが、この仕組みは、わが国で現在進められている定住自立圏、あるいは連携中枢都市に類似性があると思われ、これらの運用に関しては、参考になる点が多くあると言える。しかし、イギリスにおいても、前述のとおり、住民参加や説明責任、透明性などの面からの問題が指摘されるところとなっている。この点については、「定住自立圏構想研究会報告書」においても、「周辺市町村の住民が中心市の圏域マネジメントにどのように参画していくかという課題もある」⁶⁶と記載されているところであるが、それに対する方策等はここでは記述されていない。このことから、「定住自立圏構想の『圏域マネジメント』なるものも、民主的統制のあり方を明示しない脱政治的な『マネジメント』」⁶⁷であるとも言われるところとなっており、現在でもその課題は残されたままであるように思われる。この問題は、イギリスにおいても、日本においてもこれらの広域連携の組織に対して、より大きな権限や財源が与えられることになれば、更に大きなものとなり得る。

イギリスでも未だ明確な解決策が見出されている訳ではないが、今後、「マンチェスター合同行政機構」では公選首長が選出されることが予定されており、その仕組みは1つの解決策として、その行方が注目される場所である。すなわち、「マンチェスター合同行政機構」では法人格が与えられ、公選首長が置かれることからこれまでの広域連携の仕組みと比較し、より強力な形での連携形態であり、イギリスにおけるこれまでの広域連携、またわが国の定住自立圏や連携中枢都市よりも一歩進んだ形態であるということが言える。特に実施から一定程度の期間が経過した定住自立圏については、前述のとおり、その課題が指摘される場所となっており、イギリスの広域連携の仕組みは参考になるものであり、今後の進展を注視していく必要があるだろう⁶⁸。

【注】

なお、脚注におけるウェブサイトは、2016年2月17日時点でアクセス可能であることを確認している。

注

- ¹ 人口についてのヨーロッパ各国の「第一段階（最も地方の）自治体」（first-tier (most local) councils）の人口比較については、David Wilson & Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Palgrave, 5ed., 2011), p275 Exhibit 14.3を参照。
- ² *Ibid.*, at 167.
- ³ Jeffrey Jowell & Dawn Oliver (ed.), *The Changing Constitution* (Oxford University Press, 8ed., 2015), p279.
- ⁴ Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing, 2009), p242.
- ⁵ John Loughlin (et al.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford University Press, 2011), p35.
- ⁶ Wilson & Game, *supra* note 1, at 56 Exhibit4.1.を本稿の目的上、第二次世界大戦後のみ抜粋・加工して掲載した。
- ⁷ *Ibid.*, at 77 Exhibit 5.2を参照。なお、比較の対象は、デンマーク、イギリス、ベルギー、オランダ、ドイツ、スペイン、フランス、イタリアの8か国である。
- ⁸ 山田光矢『パリッシューイングランドの地域組織（準自治体）の歴史と実態－』（北樹出版、2004年）17頁。
- ⁹ Bogdanor, *supra* note 4, at 251.

- ¹⁰ *Ibid.*, at 243-244.
- ¹¹ 山田 前掲注)8 83頁。なお、1972年の地方自治法改正では、イングランドとウェールズのカウンティが58から47にわずかに減少した一方で、ディストリクトは1,249から333と大幅に減少しており、基礎的自治体であるディストリクトの広域化が進められたものであると言える。
- ¹² 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』（日本評論社、1999年）1頁。
- ¹³ Colin Copus, *British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement*, *Public Policy and Administration* Vol.21 No.2 (2006), p9
- ¹⁴ Steve Leach, *Local Government Reorganisation: The Review and its Aftermath* (Frank Cass, 1998), p45.
- ¹⁵ Hugh Atkinson & Stuart Wilks-Heeg, *Local Government form Thatcher to Blair* (Policy Press, 2000), p20 Table1.1.
- ¹⁶ なお、この表中の経済性、有効性の反対意見の「より小さな組織」とは、一層制にした場合、新しく作られる組織は、身近な行政を担うためには現在のカウンティよりも小さいものとせざるを得ないことを前提にしていると思われる。
- ¹⁷ Loughlin (et al.), *supra* note 5, at 36.
- ¹⁸ Wilson & Game, *supra* note 1, at 74.
- ¹⁹ *Ibid.*, at 252 Exhibit 13.4.
- ²⁰ この用語は、EUの組織や政策立案の状況において顕著に表れるものとされ、EUレベルにおける民主主義の働き方に対する広範囲の不満を反映するものとして使われるものとされる。一般的には民主主義的な正当性の手続的な側面の含蓄を暗示するものであり、したがって、物事の決定には、直接、間接の市民参加のような一定の手続を満たすことにより正当性があるとみなされるが、EUにおいては、主権の移譲と共同管理によって、各国の国会や国民に対して政策立案者の負う説明責任を果たすことができる可能性が小さくなることを意味するものとして使われる。Iain Mclean & Alistair Mcmillan 『Concise Dictionary of Politics』 (Oxford University Press, 3ed., 2009), p142.
- ²¹ John Stanton, *Democratic Sustainability in a New Era of Localism* (Routledge, 2014), p79.
- ²² ロバート・A・ダール、エドワード・R・タフティ（内山秀夫訳）『規模とデモクラシー』（慶応通信、1979年）226頁。
- ²³ Wilson & Game, *supra* note 1, at 78.
- ²⁴ David M.Smith & Enid Wistrich, *Devolution and Localism in England* (Ashgate, 2014), pp81-82.
- ²⁵ イングランドにおける8の地域は、具体的には、ノースイースト、ノースウエスト、ヨークシャーアードハンバー、イーストミッドランド、ウエストミッドランド、イーストイングランド、サウスイースト、サウスウエストである。

- ²⁶ M.Smith & Wistrich, *supra* note 24, at 19.
- ²⁷ Jowell & Oliver (ed.), *supra* note 3, at 298-299.
- ²⁸ Patsy Healey, City Regions and Place Development, Michael Neuman & Angela Hull (ed.), *The Future of the City Region* (Routledge, 2011), p49.
- ²⁹ 市町村自治研究会編著『Q&A 市町村合併ハンドブック』（ぎょうせい、第4次改訂版、2007年）14頁。
- ³⁰ Jonathan Bradbury, *Devolution, Regionalism and Regional Development —The UK experience* (Routledge, 2008), p112.
- ³¹ Peter Dorey, *The Labour Party and Constitutional Reform* (Palgrave Macmillan, 2008), p284.
- ³² Cmnd 5460 (1973), Royal Commission on the constitution 1969-1973 Volume I report, p353. なお、この3つの案について、最終報告に同意した11人のうち、第1案に2人、第2案に8人、第3案に1人が支持している。
- ³³ Wilson & Game, *supra* note 1, at 156.
- ³⁴ Office of the Deputy Prime Minister, A framework for City-Regions Working Paper 1 Mapping City-Regions (2006), para.1.2.
<http://www.ncl.ac.uk/curds/publications/pdf/AFrameworkforCityRegionsWorkingPaper1PDF3314Kb_id11635961.pdf なお、2016年2月現在、本資料の執筆者の1人であるMike Coombes氏の所属するニューカッスル大学のホームページより閲覧が可能である>
- ³⁵ この協会は、マンチェスター周辺の10の自治体で構成されたものであるが、これは1985年まで設置されていた「グレーターマンチェスター会議（Greater Manchester Council）」が廃止されたことに伴い設立された団体である。
- ³⁶ それ以外に与えられる権限、およびそれぞれの権限に関しての更に詳しい内容については、AGMA Executive Board, The Manchester Statutory city Region (18 December 2009), para.4を参照。<http://archive.agma.gov.uk/cms_media/files/4_the_manchester_city_region1.pdf?static=1>
- ³⁷ なお、根拠法は2009年まで待つことになるが、政策としては2009年の時点で既に実施されており、100以上のカウンシルを含む15の地域連携協定が締結されていた。Wilson & Game, *supra* note 1, at 99.
- ³⁸ *Ibid.*, at 157.
- ³⁹ Vivien Lowndes & Helen Sullivan, Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle : How Well do Local Partnerships and Public Participation go together?, *Local Government Studies*, Vol.30, No.1 (2004), p66.
- ⁴⁰ Tony Blair, *Leading the way: A New Vision for Local Government* (Institute for Public Policy Research 1998), p13.

⁴¹ 都市協定は、都市の経済成長促進を狙いとするものであり、政府から都市へ権限や財源を移譲し、都市の経済成長支援を目的とする取決めである。都市協定は、イングランド内の8つの「核都市 (core cities)」と締結するとされていたが、実際のところ大半は単一の都市ではなく、「合同行政機構」や「地域産業パートナーシップ」との間で締結されている。締結内容も含めて、その詳細は、「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)」を参照。

< http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_june_01.pdf>

⁴² Cabinet Office, The Coalition: Our Programme for Government (May, 2010), p10.

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf>

⁴³ 石見豊「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 -」 國士館大學政経論叢第158号 (2011年) 19頁。

⁴⁴ Matthew Ward, Local Enterprise Partnerships, House of Commons Library Briefing paper (December, 2015), Appendix 3. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05651/SN05651.pdf>>

⁴⁵ 「都市、および地方自治権限委譲法案 (Cities and Local Government Devolution Bill)」で2009年の「地方民主主義、経済開発および建設法」107条に107条Aとして公選首長に関する規定を追加することが盛り込まれている。なお、この法案成立後、2017年にマンチェスターにおいて初めての首長選挙が実施される予定となっているが、それまでの間は、構成自治体の代表者の中から、暫定的な首長が選出されており、2016年2月現在、「グレーターマンチェスター公安委員 (Greater Manchester Police and Crime Commissioner)」である Tony Lloyd氏がその地位に就いている。

⁴⁶ これは、「都市協定」に盛り込まれた12億ポンド規模のファンドの設立により、同ファンドの資金を使ってインフラ施設の改善を行った結果生み出される国税の増収分の一部を、財務省から「マンチェスター合同行政機構」に交付されるものである。「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)」。

⁴⁷ HM Treasury & GMCA, Greater Manchester Agreement: devolution to the GMCA & Transition to a directly elected mayor, para.1.

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/369858/Greater_Manchester_Agreement_i.pdf>

⁴⁸ *Ibid.*, at para.10. いくつかの例を挙げると、2016年2月現在、サルフォード市のIan Stewart市長は、「企業支援 (Business Support)」に関する事務を、その他ボルトン市のCliff Morris議長は、「子どものためのサービス提供 (Service for Children)」に関する事務を、ペーリー市のMike Connolly議長は、「公安 (Police and Crime)」、および「市民緊急事態 (Civil Contingencies)」に関する事務を担当する

こととなっている。

⁴⁹ Paul Cowie (et al.), Case Study Report: Reinventing regional territorial governance -Greater Manchester Combined Authority (ESPON TANGO, 2013), pp16-18.

<http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TANGO/FR/Annex_7_Final_Report_Case_Study_Greater_Manchester_December_2013.pdf> なお、それ以外に、民主的正当性については、住民投票の可能性が、説明責任については、報道機関を通じた実現の可能性について論じられている。

⁵⁰ *Ibid.*, at 25.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Philip Lynch & Paul Fairclough, *UK Government & Politics* (Philip Allan, 4ed., 2013), p25.

⁵³ 55件の詳細については、Mark Sandford, Directly-elected mayors, House of Commons Library Briefing paper (May, 2015), p11 Appendix 2を参照。なお、この中には、既に公選首長制を採用している自治体において、それを維持するかどうかに関するレファレンダム3件も含まれている。

< <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05000/SN05000.pdf>>

⁵⁴ John Tomaney & John Mawson, *ENGRAND the state of the regions* (The Policy Press, 2002), p159.

⁵⁵ HM Government, LEP Assurance Framework (December, 2014), para.3.2.

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/386642/bis-14-1241-local-enterprise-partnership-LEP-national-assurance-framework.pdf>

⁵⁶ *Ibid.*, at para.4.3.

⁵⁷ *Ibid.*, at para.4.4

⁵⁸ 八木橋慶「イギリスにおける地域再生政策の課題と可能性に関する一試論 -代表制と『パートナーシップ』の緊張関係を中心に-」社会政策第1巻2号（2009年）118頁。

⁵⁹ Cowie (et al.), *supra* note 49, at 17.

⁶⁰ *Ibid.*, at 18.

⁶¹ John Stewart, An Era of Continuing Change: Reflections on Local Government in England 1974-2014, *Local Government Studies*, Vol.40, No.6 (2014), p843.

⁶² 村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合 広域行政でどうなる市町村』（自治体研究社、1999年）68-69頁。

⁶³ Colin Copus, *Leading the localities-Executive mayors in English local governance* (Manchester University Press, 2006), p7.

⁶⁴ *Ibid.*, at 44.

⁶⁵ M.Smith & Wistrich, *supra* note 24, at 49.

⁶⁶ 定住自立圏構想研究会『定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本を～』（2008年5月）9頁。<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_2.pdf>

⁶⁷ 金井利之「広域都市圏での補完行政と自治制度」都市問題研究第61巻第1号（2009年）5頁。

⁶⁸ 2016年1月28日に「都市、および地方自治権限委譲法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）」が成立した。時間的なこともあり、本文にその内容を反映できなかったことから、ここでその概要を簡単にまとめておくこととしたい。その内容は、当該法律の条文のほか、「註解（Explanatory Notes）」<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpgaen_20160001_en.pdf>、および Mark Sandford, Combined Authority, House of Commons Library Briefing paper (February,2016) <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06649/SN06649.pdf>> による。

・構成する自治体の合意により、公選首長を設置することが規定され（第2条）、マンチェスター以外に6つの「合同行政機構」（既に設置されているシェルフィード、ノースイースト、リバプールが公選首長設置を合意済み。その他、新たに設置されたティーズバレー、ウエストミッドランドも合意見込み。また、現在設置手続中のノースミッドランドも合意見込みとなっている）で2017年に選挙が行われる見通しとなっている。そして、その首長が指導的な地位に就くことは本文でも述べているが、首長は「合同行政機構」の構成員から「副行政長官（deputy mayor）」を任命することとなる（3条）。

・財政面について、「合同行政機構」は直接には税を徴収しない「徴税命令自治体（precepting authority）」と位置づけられ、その職務を行うにあたって必要な資金を構成する自治体に対して徴税命令を発することにより、徴税を依頼し、調達することが可能となった（第5条）。

・これまでは、「合同行政機構」は、経済的な発展や運輸に関することなどその権限の行使は限定的なものであったものが、その限定を除去し、国務大臣は規則で定めることにより、法的な権限や「公的団体（public body）」の持つ権限を「合同行政機構」に移すことが可能となった（第6条）。

・1つ以上の「政策評価委員会」、および財政面などについての監査を行う「監査委員会（audit committee）」の設置が義務化されることとなった（第8条）。

以上のとおり、本法の制定により、「合同行政機構」の位置づけが明確になるとともに、より広い範囲で活動することが可能になり、今後、イングランドの地域政策における中心になるものと想定される。