

博士(社会工学)論文概要

イングランドにおける地域経済戦略に係る
圏域マネジメント手法の変容

-地域産業パートナーシップ(LEPs)政策の導入に着目して-

システム情報工学研究科
社会工学専攻社会工学学位プログラム

関 恵子

2017年3月

【研究の背景と目的】

米国や欧州の先進諸国では、20 世紀後半より、複数の地方自治体をまたがる地理的範囲に及ぶ交通分野や土地利用等の課題解決に向けて、圏域マネジメント手法の検討や導入が行われてきた。たとえば米国では、1960 年代に都市交通分野において、都市やその周辺を含む圏域を対象に、更に 1980 年代になると、州政府を中心に、圏域の成長抑制や成長管理を目的として、圏域マネジメント手法が導入されている。また欧州では、1980 年代から、欧州連合を中心に、地域の競争力や結束強化の観点から、空間戦略 (Spatial Planning) の議論や導入が進んでいるといったように、圏域論やマネジメント組織・手法の在り方は、世界共通の研究テーマで有り続けている。また近年、その対象とする政策領域は、人口増加や移動範囲の拡大などに対応した交通や土地利用分野から、グローバル競争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への多様化が進んでいる。

こうした中、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への過度な経済の集中の分散化や地域経済振興を目的とし、地方自治体と中央政府との中間的な領域で、複数の地方自治体をまたがる地理的範囲を対象に、1990 年以降に特徴的な 2 つの圏域マネジメント手法を廃止・導入した。まず、労働党政権は、1990 年代に、イングランド 9 リージョンに地域の経済戦略の策定・実行機関として、地域開発公社 RDA (Regional Development Agencies) を設置した。RDA は、地域経済戦略 RES (Regional Economic Strategies) を策定の上、中央政府から複数省庁包括的な助成制度や欧州構造基金を RES 実行の事業費として獲得し、地域の施策・事業の担い手等にも助成金を配分し、その実行管理を担った。

2000 年代には、ローカリズム論が台頭し、先進国内でも中央集権的とされる英国において、地域の意向や自主性が重んじられるようになる。保守・自民党連立政権誕生後、「ローカリズム法 (Localism Act 2011)」が制定され、RDA 等のリージョンレベルの圏域マネジメント手法は廃止された。そして、リージョンよりも地理的に狭いサブ・リージョンを対象に、公的セクタと民間セクタの連携からなる任意団体「地域産業パートナーシップ LEPs (Local Enterprise Partnerships)」による LEPs 政策が導入された。イングランド全域をカバーする形で 39 のパートナーシップ組織 LEPs が政府承認を受けて誕生し、戦略的経済計画 SEP (Strategic Economic Plan) を策定の上、中央政府の競争的資金や欧州構造基金等を事業財源として、地域経済振興に係る施策・事業の実行や管理を担っている。更に、先進国内でも中央集権的とされる英国では、ローカリズム法を背景に地方分権化をすすめ、LEPs 政策と同時に合同行政機構 (Combined Authority) の設置を制度化した。合同行政機構と LEPs の連携のもと、ローカルな意向を重視した地域経済振興に重層的に取り組む枠組みが整いつつある。

リージョナリズムを重視した RDA と、RDA 廃止後ローカリズム重視のもとでより狭い

サブ・リージョナルな地理的範囲に導入された LEPs は、ともに地域の経済振興のための圏域マネジメント組織である。また、地域の関係主体と共に経済振興にかかわる戦略を策定して中央政府から事業財源を獲得し、優先順位をふまえて事業を実行や事業進捗を管理するという制度運用の枠組みも類似している。そこで、本研究では、リージョナリズムを重視した圏域マネジメント手法と、ローカリズムを重視した圏域マネジメント手法の比較検討を通じて、手法が変容したことにより地域経済振興にもたらした効果や制度運用上の課題を明らかにする。

またイングランドでは、地方分権の推進の観点から合同行政機構の設置が推進されている。合同行政機構の設置やその検討が行われている地理的範囲は LEPs にほぼ近いとはいえず、必ずしも LEPs と構成自治体が合致しない上、特に 2016 年の制度改正後、合同行政機構の設置が進まない地域も多い。そこで、まず最新動向をふまえ、各地域におけるこれまでの圏域マネジメント手法の導入が各地域の合同行政機構の設置にもたらした影響を明らかにした。次に合同行政機構の設置済み地域を対象に LEPs 政策等の既存の圏域マネジメント組織間の役割分担について明らかにした。

【研究構成】

本研究は、上記研究の背景と目的をふまえ、第 7 章より構成されている。

第 1 章において、研究の背景と目的について述べ、第 2 章では、関連する既往文献の整理を経て、本研究の位置づけを明確化した。

第 3 章では、公開済みの政策文書を用い、RDA を中心としたリージョンレベルの圏域マネジメント手法の導入意図と制度特性を示した上で、廃止に至った際の評価と課題を把握した。次に、ローカリズム重視のもとで導入された LEPs 政策を取り上げ、政策導入意図と制度特性を明らかにした。その上で、両制度の研究状況をふまえて、本研究の分析のフレームワークを検討した。

第 4 章・第 5 章では、RDA から LEPs への変容が、地域経済振興にあたえた効果と課題について、政策文書と、現地調査を通じて分析を行った。第 4 章では、組織運営面として、圏域構造、意思決定構造、組織運営構造に着目した。第 5 章では、計画や戦略の策定と実行面に着目した分析を行った。

第 6 章では、地方分権化推進の観点から、LEPs 政策と合同行政機構に注目し、まず合同行政機構の進捗状況の要因について、地方自治構造や既往のサブ・リージョナルなパートナーシップ政策の導入状況に着目した分析を行った。その上で、合同行政機構の導入地域を対象とした現地調査を通じ、合同行政機構の設置に関する中央政府と地域との協議文書である「デボリューション・ディール」と LEPs が策定する戦略的経済計画 SEP につい

て、経済振興分野の機能分担についての分析を行った。

第7章では、各章の成果をとりまとめ、今後検討が必要な点について言及した。

【研究成果と考察】

既往研究では、RDAの政策評価フレームワークとして、RESにもとづく事業費の投入による定量的な地域経済振興効果として、新規雇用創出、新規ビジネスの創出、民間投資の誘発等を経て、地域の粗付加価値額GVAが増大されたとされている一方、LEPs政策では、パートナーシップ政策として定量面に留まらない効果が期待されている。そこで、第3章にて、RDAおよびLEPsでは、それぞれの戦略であるRESとSEPに基づき事業費を獲得し、地域経済の振興を図るまでの活動からもたらされる効果を整理した。

これをふまえ、まず、RDAとLEPs政策は、単年度の主な交付金配分額は横ばい(地方財源の約15%)であることを示した。その上で、性質の異なるLEPsとして、ウエスト・オブ・イングランド地域産業パートナーシップ(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地域産業パートナーシップ(D2N2)、サウス・イースト・ミッドランズ地域産業パートナーシップ(SEMLEP)と、これを含むRDAに着目し、第4章にて、圏域人口あたりの運営費が削減されていることを示した。さらに、組織運営に従事する人材は、産業支援のスキルを持つ人材が転職してLEPsに就職し、一定の報酬を得て活躍していることを示し、LEPsは経済産業支援機関として一定のキャリアパスに位置づけられた組織であることを示した。一方、自治体をはじめとする公的セクタは、パートナーシップ組織であるLEPsの運営に深く関与しており、自治体の長は、理事会のメンバーとしてそれぞれの圏域内のインフラ投資の意思決定を実質的に担うだけでなく、各自治体の職員も、理事会を支える委員会に所属し、SEP策定に必要なデータの整備・提供や、計画間調整等を担っていることを示した。RDAと異なり、LEPs内で関係機関と直接調整が可能となったことで、運営効率の向上をもたらしたことを指摘した。また、民間理事については、産業分野・産業支援政策分野別での助言を実施など機能が限定的であることを示した。

第5章では、新規雇用創出に着目した比較分析を行った。この結果、RDAの実績値に対して、LEPsの計画値が2～3倍であること、また、一部のLEPsにて、計画値を上回る実績も確認され、LEPs政策が、雇用創出面では地域経済振興に一定の効果をもたらしている可能性を示した。さらに、計画の実行にあたっては、LEPs内の委員会の自治体担当者が、自治体の住宅と交通分野を調整し、SEPに、優先性の高い事業・目標値を記載することで、自治体は事業予算を迅速に獲得可能となっていることを指摘した。また、LEPs以前から、自治体や地域内での連携実績を持つLEPsを中心に、圏域内自治体での社会経済データの共有、圏域内の複数の計画の調整、地方自治体の戦略の圏域での統合の推進など、発展的

な連携活動が展開されていることを明らかにし、パートナーシップ組織内のそれぞれの計画策定の効率化や整合性の獲得の観点からも LEPs の存在が効果をもたらしていることを示した。一方、LEPs というパートナーシップ組織の活動には、自治体職員が深く関与しており、LEPs 職員ではないために人件費の可視化が困難であるものの、人的貢献があつて組織運営が成立する状況であることも示した。また、自治体は、複数の LEPs に加盟を認められており、こうした自治体を含む LEP が半数近いことを示した。また、地方自治構造が地域によって異なるイングランドの中でも二層制をとるエリアでは、上層自治体（カウンティ・カウンシル）と下層自治体（ディストリクト・カウンシル）がそれぞれ異なる LEPs への加盟も認められているが、これは、地域の実情を重んじた圏域設定には貢献したものの、実際には調整が複雑化するという問題をもたらしていることを指摘した。さらに、新規雇用創出などは、LEPs 政策においても一定の成果が見られるが、RDA やその内部に設定されたサブ・リージョン間で行われてきた計画間調整が行われないことなどで、LEPs 間の計画目標値が上ぶれとなる要因と考えられることを示した。

第6章では、合同行政機構は、英国政府が、LEPs 政策に先立ち、地域経済振興に向けた中央政府と地方自治体とのパートナーシップ政策として試行した、複数地域連携協定 MAA（Multi Area Agreement）の実績をもつ地域を含むことや、LEPs との圏域が同一であること、地方自治構造面においては一層制から構成されるなど単一的な構造の圏域では、設置検討が進んでいることを示した。一方で、2016年の制度改変により、中央政府が、意思決定機能として合同行政機構にメトロメイヤーの設置を推奨したことが影響し、それまで合同行政機構の設置権等を進めてきた圏域でも、複数の自治体が連携した取り組み実績がなく、合同行政機構の参加のメリットを不安視した自治体が機構から脱退する状況が顕在化し、地方分権化の進展に影響を与えていることを指摘した。

今後の検討課題として、LEPs の定量的な効果についての体系的な把握、EU 離脱後に、欧州構造基金等の獲得が困難となると想定される非大都市圏部の圏域マネジメント組織のあり方の検討、2016年夏に現在設置検討中の合同行政機構内で誕生が予定されているメトロメイヤー主導による機構運営による体制変化の影響、日本への政策の導入可否やその要件の見極め、イングランドで台頭しつつあるより広域的な経済振興を目的としたパートナーシップ組織との重層的な連携がもたらす影響の把握が必要であることを示した。