

# ロンドンの地方行政

## —大ロンドンの廃止をめぐる—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 017 (SEP. 28, 1990)

はじめに

- 1 大ロンドン都(GLC)設置まで
  - (1) 首都事業委員会の設立—2層制の導入
  - (2) ロンドン県の設立
- 2 大ロンドン都の設立
  - (1) GLCと各ロンドン区の権限
  - (2) GLCの権限の見直し—マーシャル委員会
- 3 大ロンドン都の廃止
  - (1) 廃止に至る経緯
  - (2) 廃止への道のり
- 4 GLC廃止後のロンドンの行政
  - (1) ロンドン調整委員会
  - (2) 業務の移管
  - (3) 清算団体
  - (4) 大ロンドン都の職員
  - (5) 資産
  - (6) 資金
  - (7) 旧都庁舎の売却
- 5 大ロンドン都(GLC)廃止の評価とロンドンの将来

図 表

- 図—1 大ロンドン—シティーとロンドン区
- 図—2 旧GLC庁舎(カウンティ・ホール)と周辺位置図
- 表—1 ロンドン地域の人口の変化
- 表—2 世界の主要都市比較
- 表—3 GLCとロンドン区の事務分担
- 表—4 GLCの主要支出項目(1985年度)
- 表—5 大ロンドン都廃止後の事務移管状況

はじめに

1986年4月1日、英国の首都ロンドンの広域行政を担当する地方自治体—大ロンドン都(Greater London Council 略称GLC)、面積約1,579km<sup>2</sup>、人口約677万人を擁する英国最大の規模を持つ地方行政機関—がその21年の歴史に幕を閉じた。この結果、ロンドンには地域全体を統括する行政組織がなくなり、基礎自治体を中心とする一層制の地方制度が採用されるという世界の大都市でもきわめてユニークな都市となった。この大ロンドン都の廃止は、内外の地方自治関係者の大きな注目を集めたところであるが、ここに改めてその概要を紹介したい。

## 1 大ロンドン都(GLC)設置まで

ロンドンの都市としての起源は遠くローマ時代に遡る。紀元43年のローマ人の征服に伴い、テムズ川のほとりに築かれた一平方マイルの都市は、テムズ川の水運を利用し、港湾都市として発展してきた。自治都市としての歴史も古く、9世紀にはこの地を支配したサクソン族により、自治都市制度が採用されている。以後、ノルマン民族の征服を経て、自治都市としての特権はさらに強化されていくが、近代的な地方自治制度が確立されるのは19世紀に入ってからのことである。

19世紀初めのロンドンには、上述のシティー(City of London)を中心とし、その周囲に位置するミドルセックス、ケント、サリー、エセックスという4つの伝統的カウンティーの一部にその範囲が及んでいた。このロンドン地域では、17、18世紀を通じて教区(parish: 元来は教会組織の最小単位であったが、次第に非教會的な業務も担当)が、貧民救済や道路の維持管理などに重要な役割を果たしてきたが、急速な都市の発展(シティーを中心とする今日「内ロンドン」と呼ばれる約300km<sup>2</sup>の区域で人口は1801年の86万5千人から1861年の280万人に増加した)に伴い、道路税の徴収、警察、貧民救済、下水、上水、道路舗装など多くの特定の目的を遂行するアド・ホック機関(ad hoc authority)が設立された。その数は19世紀半ばまでには、約300を数える程となり、例えば照明、舗装、道路清掃事業のために約100にのぼる様々な機関が作られたといわれている。

このような事態に対処するため、王立委員会(Royal Commission)をはじめ、さまざまな

委員会は、ロンドンの行政改革の必要性を訴え、ロンドン全域を統括する組織の重要性を強調した。

しかし、こうした組織を即座に設立することにはさまざまな問題、障害があった。特に当時、大きな影響力を持ち、さまざまな特権と経済力を持っていたシティー(The City of London Corporation)は、自らの地位を脅かすようなロンドン地域の改革にもきわめて消極的であった。

1829年、まずロンドン全域を管轄する首都警察が作られた(ただし、独自の警察力を持っていたシティーの区域は除外)。そして、1835年にはバーミンガムやマンチェスターのような大都市を対象として、納税者から選出された議会を持つ都市自治体(Municipal Corporation)を設立する法案が議会を通過した。しかし、ロンドンはこの改革の対象とされなかった。

当時のロンドンでは人口が過度に密集し、シティーとウエストミンスターの一部を除いては、ゴミ、汚水が氾濫するような劣悪な環境にあった。このような中で、1848、1849年の両年、ロンドンではコレラが大流行し、1849年の夏には4か月で13,000人が死亡した。これを契機にロンドンの広域的行政組織、特に統一した下水管理機関の設置が急務とされ、1855年、ようやく首都圏地方管理法(Metropolis Local Management Act)が成立した。これにより、約300km<sup>2</sup>、280万人に及ぶロンドン地域(「内ロンドン」)について2層制の地方行政が導入されることとなった。

#### (1) 首都事業委員会の設立－2層制の導入

従来からあった99の教区が再編成され、15の教区会(vestries)と23のディストリクト委員会およびシティーが基礎的な地方行政の単位となり、下水、排水、道路舗装、照明、道路清掃について責任を持つこととなった。

この基礎的単位の上に、上層の地方行政機関として首都事業委員会(Metropolitan Board of Works)が置かれた。首都事業委員会は、地元の教区会、ディストリクトから間接的に選出される45名の委員(任期3年)からなり、首都圏全域の基幹下水道についての管理機関であったが、のちに洪水防止、消防、住宅供給、建築規制、道路整備さらには、下部団体の行う公衆衛生事業の指導を行うに至った。

しかし、間接選挙による機関であったため、教区会等に対する指導力を欠いていた。また、基本的機能である水供給や病人の保護などは依然として独立の機関や民間によって行

われていたことから、その権限は十分なものではなかった。

さらに、汚職の増大も大きな問題となってきた。特にシティーの贈収賄事件から発生したスキャンダルや王立委員会の調査によって首都事業委員会内で発見された多くの不正行為が大きな議論を呼び起こし、ロンドンの行政改革の気運を一層高めることとなった。

この間、新しいロンドンの地方制度のありかたをめぐって、2つの大きな理論の対立がみられた。ひとつは、首都を管轄する単一の強力な組織を作ろうとする「中央集権論」で、比較的貧しい地区を代表するロンドンの急進的な自由主義者の支持を受けた。彼らは、単一の組織の創設により、裕福な地区から得られる収入を使って貧しい地区がもつさまざまな問題——人口の密集やスラムなど——を解決することができる考えた。いまひとつはロンドンをそれぞれ独立した区に分けようとする「地方分権論」であり、ロンドンの保守党および裕福な地区がこれを支持した。彼らは、シティーと同様、新しい組織の設立が、自分たちの権益を脅かすことになると思ったのである。

## (2) ロンドン県の設立

1889年、まず「中央集権派」の理論が取り入れられ、首都事業委員会に代わって公選の機関であるロンドン県(London County Council 124名の議員と20名の長老議員からなる)が設置された。首都事業委員会と同様、「内ロンドン」区域(約300km<sup>2</sup>)を対象(当時約400万人の人口を擁した)とし、当初は、消防、下水、排水のほか、清掃、道路照明などの責任を負ったが、のちに公営住宅(1890年代)、教育(1904年)の権限が加えられた。

1899年、政府は「地方分権派」の側にたち、ロンドン区域の多くの教区会とディストリクト委員会を再編し、公選の議会を持つ28の首都区(municipal borough)を設置した。首都区には公衆衛生、住宅、図書館、レクリエーション、課税の権限が与えられた。これは、ロンドン県の権限を削減しようとするものであった。

ロンドン県は、これにより、重要な権限を欠くことになるが、やがて、計画、教育、保健、福祉等の分野に権限を拡大していった。

20世紀にはいって、従来のロンドン県の区域を越えてさらに都市化が拡大していった。すなわち、ロンドン県内(「内ロンドン」 117平方マイル 約300km<sup>2</sup>)では、人口増加が止まり、減少の兆しが見え始めたが、周辺部(「内ロンドン」を取り巻く市街化区域、今日「外ロンドン」と呼ばれる 約600平方マイル 約1,540km<sup>2</sup>)で人口

が急速に増加していった。

表-1 ロンドン地域の人口の変化

	内ロンドン	外ロンドン
1901年	4,546,267人	2,050,002人
1951年	3,347,956人	5,000,041人

また、電気の普及、スラムの再開発、交通、通信手段の発達により、人口移動が促進され、従来の行政区画や機能の分担の有効性が失われていった。当時の代表的な社会主義者でSF作家としても知られるH. G. ウェルズは、早くも1903年、従来の区域を越えるロンドン全域を治める単一の強大な自治体の必要性を唱えている。

当時、内ロンドン、外ロンドンを合わせた地域には、7つの県、3つの特別市(County Borough)、28の首都区(Municipal Borough)、シティーおよび大小合わせて71の市町村(Urban District, Rural District, Non-County Borough)、その他6つのアド・ホック機関がそれぞれのサービスを提供していた。しかし、これらの地方団体は、社会的な実態を反映したものではなく、しばしば事務が重複したり、逆に重要な行政をどの団体も担当しないといった事務の欠落など、行政上の混乱を生じていた。

このため、内ロンドンと外ロンドンを合わせた大ロンドン(Greater London)地域について単一の地方政府を設置し、公衆衛生、計画、住宅、交通など広域行政にかかる機能を持たせようとする考えが生まれてきた。

戦後ようやく1957年に、大ロンドン地域の地方政府に関する王立委員会(ハーバート委員長の名をとってハーバート委員会と呼ばれる)が設置された。

同委員会が1960年に提出した報告書の概要は次のようなものであった。

- 1) 大ロンドン地域全体を管轄する広域的地方政府として大ロンドン都(Greater London Council 略称GLC)を置く。
- 2) 大ロンドン地域内に存在する95の地方自治体を52の大ロンドン区(Greater London boroughs 人口10~20万人)に再編する。
- 3) GLCは、消防、救急活動、主要道路、廃棄物処理など広域の戦略的機能を果たす。大ロンドン区は、住宅、保健、福祉、図書館、地方道路について責任を持つ。

計画については、GLCが大ロンドン地域についての基本的な開発計画を作り、各区は、これに基づき地域計画を立てる。

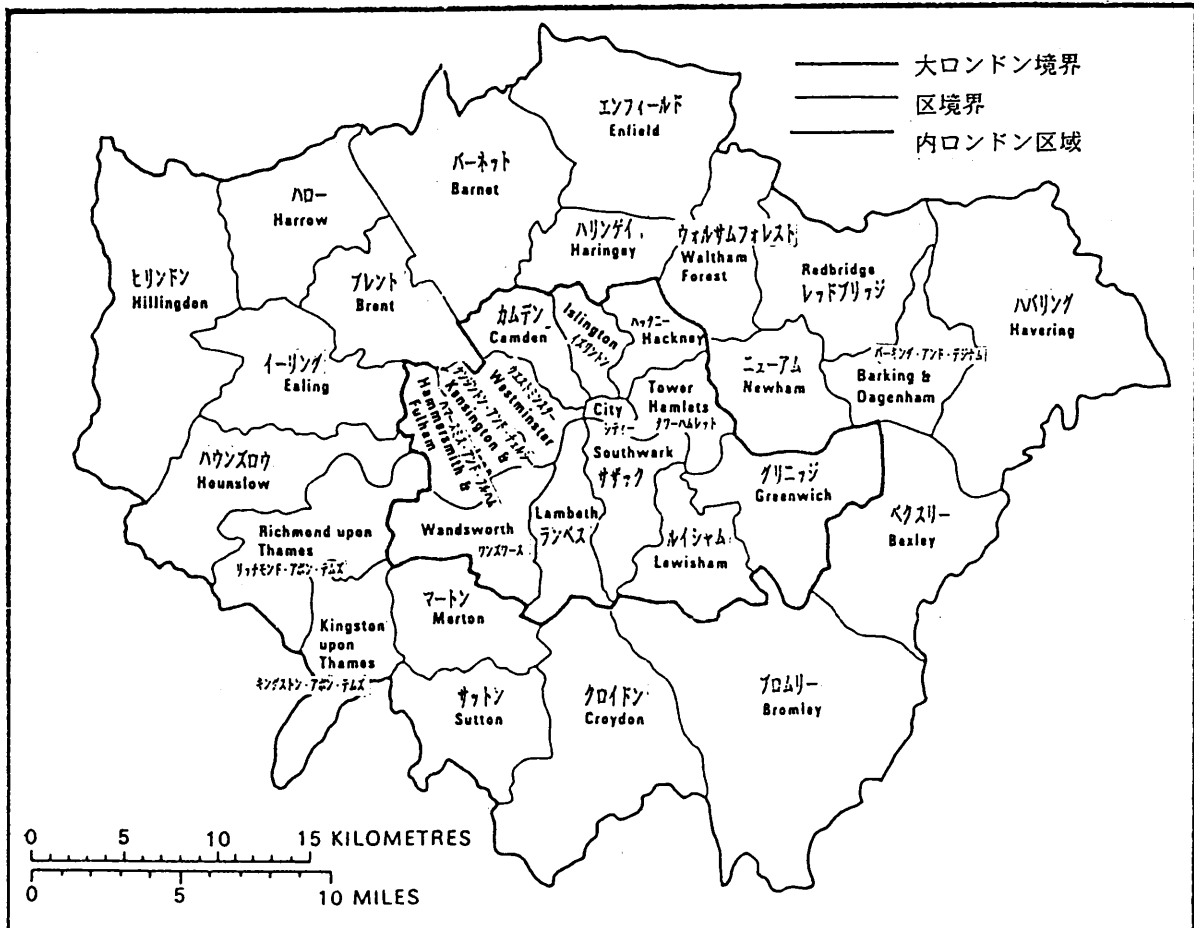
教育については、GLCが学校を所有し、教員を任命するが、日常的な学校運営については、各区が行う。

GLCはまた、住宅、オープンスペース、下水、排水についても、それが、複数の区に跨る場合には、何等かの権限を有する。

## 2 大ロンドン都の設立

ハーバート委員会の勧告を受けて1963年ロンドン地方自治法が成立した。これにより、1965年、勧告の範囲よりも、若干狭い区域について大ロンドン都（GLC）と32のロンドン区(London Borough)およびシティーが設置された。

図-1 大ロンドン — シティーとロンドン区



大ロンドン都議会は、100名の公選の議員（1973年99名に）と16名の長老議員（1977年廃止）からなる。

各ロンドン区も、それぞれ、公選議員と長老議員（1978年廃止）からなる議会を持つ。

ここに、参考までにロンドンと世界の主要都市とを比較してみると以下のとおりである。

表-2 世界の主要都市比較

	人 口	面 積	議 会
大ロンドン都('87)	677万人	1,579 km <sup>2</sup>	99名の公選議員
東京都 ('87)	1,190 万人	2,166 km <sup>2</sup>	128 名の公選議員と公選知事
うち23区 ('87)	823 万人	600 km <sup>2</sup>	
ニューヨーク市('80)	707 万人	777 km <sup>2</sup>	35名の公選議員(91年に51名に)と公選市長
パリ ('86)	213 万人	105 km <sup>2</sup>	109 名の公選議員、議長が市長

(注) 大ロンドン都は1986年に廃止された。

#### (1) GLCと各ロンドン区の権限

GLCとロンドン区の権限は、ほぼ、ハーバート勧告通りとされたが、教育については、各区の数が当初案より減り、その規模が大きくなったことから、外ロンドンについては、各区が責任を持つこととなった。内ロンドンについては、ロンドン県によって確立された教育の一体性を守るため、各区が独自に教育行政を行うのではなく、GLCの特別委員会である内ロンドン教育庁(Inner London Education Authority 略称ILEA)が担当することとなった。ILEAは内ロンドン選挙区から選出されたGLC議員と12の内ロンドン各区の代表によって構成される。

このロンドンの地方制度改革については、当初より、様々な批判がなされた。すなわち、機構改革が十分でない、GLCの区域が狭すぎる、ロンドンとサウス・イースト地域を含めたより広域の地方政府が必要であるとする意見、あるいは、権限の配分の仕方に問題がある、アド・ホック機関に対する検討が十分でないとする意見などがあつた。

しかし、この新しいロンドンの地方制度は、その後、イングランドの他の都市地域における地方制度改革のモデルとして少なからず取り入れられている(1972年地方自治法により6つの大都市圏域の県(Metropolitan County Councils)が設置された)。

GLCとロンドン区の事務分担は表-3のとおりであるが、ここで注目されることは、GLCとロンドン区の関係は階層の上下関係ではなく、守備範囲の広狭の関係であり、GLCは、大ロンドンという、より広い地域について効率的に執行できる事務について責任を負う団体であるべきで、権限が競合する場合には、そうした権限は区の権限に加えられるというのがそもそもの基本的な考え方であったという点である。したがって、GLCの事業の遂行の成否は各区の協力に負うところが非常に大きかった。さらに、こうした構造的権限の弱さに加えて、政権党の交替による政治的な影響を非常に受けやすいという問題点を持っていた。これらは、労働党が多数を占めるGLCにとって、保守党が多数を占める周辺区では、初期の目的の多くを達成することが困難であった事実如実に現れている。

## (2) GLCの権限の見直し — マーシャル委員会

GLCは、設立の目的である戦略的役割を果たしていないのではないかという意見を踏まえて、1977年地方選挙でGLCの政権党となった保守党は、フランク・マーシャル卿に調査を命じた。

マーシャル委員会は、GLCは地方行政の執行権限をロンドン区に降ろすことで、戦略的役割を明確にし、それを高めるよう提案した。例えば、教育、住宅供給等の権限を各区に移管し、政策の監督と資本支出の許可や政府補助金の配分の決定などの全体的な財政コントロールを行うべきで、このためには、中央政府もGLCに権限の一部を委譲すべきだとした。しかし、このマーシャル委員会報告は結局取上げられなくなり終わった。



表-3 GLCとロンドン区の事務分担

	GLC	ロンドン区
計 画	総合的土地利用計画	GLCの計画に沿った区域内の計画 開発規制
公 園 オープン・スペース	大規模公園、グリーン・ベルト リー・溪谷地域公園	地元公園
住 宅	独自の住宅ストック 大規模住宅計画に関する権限 スラム地区再開発に対する援助 広域居住計画	一般の住宅供給
道路・交通	総合輸送計画 首都道路895マイルの建設 ・維持管理 非基幹道路の交通管理 (外ロンドン143マイルの基幹道路は運輸省)	7,000マイルの地方道路の管理 地方交通管理計画と駐車規制 (GLCの許可を得る)
廃 棄 物	廃棄物処理	廃棄物収集
免 許	娯楽施設、賭博、ガソリン貯蔵	その他免許
建 築 許 可	内ロンドンの建築規制	外ロンドンの建築規制
緊急計画と 民間防衛	主としてGLC	区における案の作成

○GLC、ロンドン区の両方が権限を有する事務

博物館、美術館、芸術に対する援助

スポーツ、レクリエーション、ボランティア団体に対する助成

○GLCの事務

テムズ川洪水予防、消防、司法関係事務

○ロンドン区の事務

地方税徴収、出生届、死亡届、選挙人名簿の作成、

墓地、火葬場の管理、行商等の許可、対個人社会福祉

商取引基準、消費者保護、市民菜園、環境衛生、図書館

### 3 大ロンドン都の廃止

#### (1) 廃止に至る経緯

1979年総選挙で保守党が労働党に代わって政権を獲得、サッチャー政権が誕生した。サッチャー政権は、インフレ抑制と公共支出の大幅削減を具体的政策として、保健、社会福祉関係支出を抑制し、防衛費を増大させた。地方自治についても、一連の地方自治関係法の設置により政府の統制を強めていった。

1981年の地方選挙では、労働党がGLCの政権党となり、穏健派のアンドリュー・マッキントッシュに代わって急進左派のケン・リビングストンがGLC労働党のリーダーに就任した。ケン・リビングストン率いるGLCは、地下鉄・バス料金の大幅値下げ、婦人団体、黒人グループなど少数派民族その他多数のボランティア団体に助成を行うなど次々と革新的な政策を行ったが、これらは地方自治体の支出を削減しようとする政府の方針と真っ向から対立するものであった。

GLCの地下鉄・バス料金の値下げをめぐるのはロンドン区との間でも、衝突があった。GLCは地下鉄・バス料金を25パーセント値下げしようとしたが、その財源確保のため地方税の値上げを企図した。これは保守党主導のロンドン区を困惑させ、特に、区内に地下鉄、バス路線を持たないブルムリー区は、GLCを相手に訴訟を起こすにいたった。また、1982年9月21日には、保守党主導の区からなるロンドン区協議会(London Boroughs Association)が、GLC廃止を求める行動を起こしている。

#### (2) 廃止への道のり

1983年、政府の地方行政関係内閣委員会(Cabinet Committee)がGLCと6つの大都市圏域内の県(Metropolitan County Councils 略称MCC)の廃止を内閣に勧告、同年6月の総選挙の保守党公約として掲げられた。

総選挙の結果、保守党が圧勝、第2次サッチャー内閣が成立した。同年10月、政府は「都市の合理化」(Streamlining the Cities)と題する政府白書を発表した。概要は次のとおりである。

「2層制の地方政府は、経済成長が約束されていた時代に、その当時の必要性に基づいて生み出されたもので、社会経済環境が変り、インフレ抑制、公共支出の削減が最大の関心事である今日においては、もはや2層制を存続する理由はない。

地方県(Non Metropolitan County Councils)は、当該区域の行政サービスにかかる総支出額の87%を占めているのに対し、GLCの支出は、16%、大都市圏域内の県(Metropolitan County Councils, MCC)も26%に過ぎず、限定された機能しか果たしていない。

政府は、公共支出削減のため、1981年度から支出目標額を設定したが、GLCとMCCはこれを大幅に上回っている。」

政府白書に対し、1984年1月GLCは、政府は地方自治の実態を理解しておらず、廃止の理由は根拠に乏しいと政府の主張に反論し、廃止反対の大キャンペーンを開始した。(このGLCの大キャンペーンをひとつの契機に、政府は1986年地方自治法により地方団体の政治的な宣伝活動を禁止している。)

廃止には、GLCの他、野党労働党および国家公務員、地方公務員の労働組合であるNALGO(National and Local Government Officers Association)やNUPE(National Union of Public Employees)が強く反対したほか、タイムズ、デイリー・テリグラフ、ガーディアン等主要紙も批判的であった。また、1984年9月のハリス世論調査では、ロンドン市民の74%が廃止に反対しているという結果が出ている。

政府はまず1984年3月、翌年5月に予定されているGLC選挙を取り止める法案を提出、廃止に向けての地均しを行っていった。同法案は、元首相エドワード・ヒースのほか、18名の保守党議員の反対を受けるなど、当初から波乱含みであったが、現議員の任期を1年間延長するという事で政府が譲歩し、同年7月地方自治暫定措置法が成立した。

GLC廃止法案は、1984年11月に議会に提出された。同法案の審議の過程でも様々な議論が戦わされた。下院では第2読会の委員会審議において、パトリック・ジェンキン環境大臣が保守党バックベンチャー(英下院で後方の座席について、通常前方の党首、幹部たちを支持する議員のこと)から激しい批判を浴びた。また上院でも、「直接公選議員により構成されるロンドン議会」の設置を求める修正案が提案され、野党議員のほか一部保守党議員の支持を受けたが、採択の結果、213対209の僅差で否決された。結局9か月に及ぶ長い審議の結果、多くの修正を受けて、1985年7月女王裁可を得、地方自治法が成立した。ケン・リビングストン率いるGLC労働党は「GLC廃止まであと〇〇日」の横断幕を庁舎に掲げ、最後まで抵抗の姿勢を示したが、1986年3月31日をもってGLCは廃止された。

#### 4 GLC廃止後のロンドンの行政

##### (1) ロンドン調整委員会

新しいロンドンの行政組織は政府に対するGLC議員の反発のため、ほとんどGLCの協力なしに作り上げられていった。

まず、1985年地方自治法に基づき、32のロンドン区とシティーがGLCのサービスをどのように他の機関に移行するかを政府に助言するロンドン調整委員会(London Coordinating Committee)を組織した。

ロンドン全区ともこの調整委員会の活動に一定の役割を果たしたが、当初労働党主導の各区は廃止手順を議論することを拒否していた。しかし、1985年地方自治法が成立し、廃止が避けられないものとなるに及んで、これら各区も議論に加わるようになった。

ロンドン調整委員会は1985年8月に発足(同様の委員会が6つの大都市圏にも設立)、委員長にはクロイドン区のリーダー、ピーター・ボーンズ卿が就任した。委員会は、GLCの業務の各区への引継ぎの準備をはじめ、その他の業務についての継承先の検討など膨大な業務を進めていった。

そして、翌1986年4月までにGLCからすべての必要な業務移管が行われ、多くの新組織が作られた。それらは、法律に基づくものや任意に作られたものなどさまざまである。ロンドン大学、大ロンドングループの研究主任トニー・トラバース氏は、GLCから各ロンドン区への業務の移管状況について、「当初反対だった労働党主導の区においても、区の権限や財政力を増すという意味で、後には積極的にGLCからの業務の引継ぎを受け入れるようになった。」と述べている。

##### (2) 業務の移管

GLCの廃止により大部分の業務は、ロンドンの各区(London Boroughs)に引き継がれたが、他の業務は、各区合同委員会、ILEA(内ロンドン教育庁 1990年4月1日廃止)、環境省(Department of Environment)、運輸省(Department of Transport)などの政府省庁、その他政府任命機関、清算団体など合計100余りの機関に引き継がれている。

廃止の前年度（1985年度）のGLCの経常支出のうち主要支出項目は次のとおりである。

表-4 GLCの主要支出項目（1985年度）

支 出 項 目	支 出 額	支 出 割 合
住宅	134.0百万ポンド	17.2%
消防	126.3	16.3
道路、交通	70.9	9.1
公共料金割引制度	68.5	8.8
廃棄物処理	52.1	6.7
司法サービス	29.3	3.8
レクリエーション	25.3	3.3
計画	17.8	2.3
公園、オープンスペース	12.4	1.6
図書館、芸術	3.7	0.5
その他(借入金残高)	236.6	30.4
合 計	776.9	100.0

出典： Chartered Institute of Public Finance and Accountancy  
Finance and General Statistics 1985-86

これらの各業務はそれぞれ次のように引き継がれた。（表-5）

表-5 大ロンドン都廃止後の事務移管状況

移 管 さ れ た 事 務	移 管 先	備 考	
建築関係	考古学的研究 保全地区の指定(conservation areas) 記念建築物の指定(blue plaques) 測量調査(Survey of London) 歴史的建造物の保護	歴史的建造物保護委員会 Historic Buildings and Monuments Commission	政府任命機関
	建築規制	内ロンドン 地域測量検査機関 District Surveyors for Inner London	
	興行・演芸許可	各区	
	防火規則	ロンドン消防公安庁 London Fire and Civil Defence Authority	各区合同委員会
	学校施設	各区+内ロンドン教育庁	公選議員により構成 1990年4月廃止
公文書保管		シティー・オブ・ロンドン	
芸術 レクリエーション	サウス・バンク地区(ウォーター・ブリッジの補修、 ロイヤル・フェスティバルホール、ギャラリー、国立劇場などが集まる。)	サウス・バンク委員会 South Bank Board	政府任命+各区合同
	国立映画館および国立劇場基金	芸術委員会(Arts Council)	
	公園 グリーン・ベルトの管理	各区または県	
	スポーツ	各区 またはスポーツ委員会 Sports Council	政府任命+各区合同
	興行・演芸	各区	
	美術館・博物館	歴史的建造物保護委員会 または内ロンドン教育庁	
消 防	消防および民間防衛、火災予防 ガソリン取扱免許	ロンドン消防公安庁 London Fire and Civil Defence Authority	
補 助 金	補助金一般	ロンドン区補助金委員会 London Boroughs Grant Committee	各区合同委員会
	スポーツ補助金	スポーツ委員会	
	文化補助金	補助金委員会、芸術委員会 または各区	

移 管 さ れ た 事 務		移 管 先	備 考
公営住宅	公営住宅の供給	通常各区(Thamesmeadを除く)	
	公営住宅の修復	内ロンドンについては ロンドン中央技術部 London Central Technical Unit その他の地区については 各区	
産業振興 ・雇用促進		大ロンドン企業委員会 Greater London Enterprise Board ロンドン清算団体 ロンドン区補助金委員会	各区合同委員会
司法サービス	地方裁判所 Magistrates court 保護観察委員会 Probation Committees および検死官(coroners)	各区	
計 画	開発規制 計画要綱	主に各区 ロンドン計画諮問委員会 London Planning Advisory Committee の諮問を受け環境省が決定	各区合同委員会
防災および 公衆衛生	治水、排水	テムズ水公社 Thames Water Authority	政府任命機関
	公害防止、危険物処理 廃棄物処理場の許可	ロンドン廃棄物規制機関 London Waste Regulation Authority	各区合同委員会
	廃棄物処理	廃棄物処理公社	各区合同委員会
交 通 道 路	公共交通	運輸省 ロンドン地域交通局 London Regional Transport	政府任命機関
	道路、交通輸送計画、橋梁、フェリー トンネル、自転車専用道路、バスレーン	運輸省および各区	
そ の 他	借入金利子返済、年金	ロンドン清算団体 London Residuary Body	政府任命機関

ロンドン清算団体発行の小冊子 'London Now' より作成

このうち、GLCの重要な業務である計画行政、住宅、道路交通行政の3つの業務についての移管状況およびGLC廃止後のロンドンの教育行政についてみることにする。

#### <計画行政>

GLC廃止に伴い、環境大臣がロンドン全域の総合的な土地利用計画について責任を負うこととなった。環境大臣は、住宅供給の一般的レベル、主要交通網、主要産業商業開発、グリーンベルトに関する基本方針等に関し、ロンドン計画諮問委員会の諮問を受けて、計画要綱を作成する。

各区は、この要綱に従い、各区について地区開発計画(Unitary Development Plan)と呼ばれる土地利用計画を作成する。これは、従来の地域計画に取って代わるものである。環境大臣は、各区間の調和を保つため各区に対して地区開発計画に基づく事業の開始を命ずる権限を持つ。

ロンドン計画諮問委員会(London Planning Advisory Committee)は、1985年地方自治法に基づく法定の各区合同委員会で各ロンドン区およびシティーからの各1名の代表により構成されている。

#### <住宅>

GLC廃止以前も各区は、既に第一次的な住宅供給機関であった。かつてGLCは、旧ロンドン県から引き継いだ住宅と独自に建設した住宅を持つ英国最大の住宅供給機関であったが、1970年代から所管の住宅の一部を区に移管してきた。1980年から1985年の間で16万戸の住宅がGLCから区に移管され、テムズミードの「ニュータウン」5,500戸を残すだけとなった(現在テムズミードの住宅はテムズミード・タウンという非営利法人に移管されている)。

各区は、GLCから引き継いだ住宅の修繕改良について財政的な援助を受けていたが、GLC廃止に伴い、この援助が受けられなくなり、住宅の改良計画の維持が難しくなるという問題が生じている。もともとGLCの住宅予算は、かなりの赤字であったが(1984年度で7,200万ポンド)、各区は住宅とともにこれらの赤字も引き継ぐこととなった。この結果、各区の住宅関係支出が大幅に増えることになった。



住宅行政に関しては次の2つの合同機関が組織されている。

・ロンドン住宅ユニット(London Housing Unit)

各区による任意合同機関 13区が参加

ホームレス対策等についての住宅政策開発と広報活動を行う。

・ロンドン地域モビリティ計画(London Area Mobility Scheme)

各区による任意合同機関 33区が参加

公営の社会福祉住宅の入居希望者等の入居を円滑にする。

<道路・交通行政>

GLCの廃止に伴い、GLCが所管していた道路895マイルのうち、830マイルの首都道路およびテムズ川にかかるいくつかの橋梁は、ロンドン区の所管するところとなった。残り65マイルは、運輸大臣の所管(従来よりロンドンの143マイルの基幹道路を管理していた)となった。

同時に各区は首都圏の非基幹道路7,650マイルの交通管理機能を引き受けることとなった。

現在、各区は、移管された首都道路および橋梁、トンネル、高架式交差点、歩行者用地下道などの関連施設の維持補修および新設工事を担当している。

元GLCの道路の維持管理に関しては、各区は既にGLCの委託を受けて維持管理を行っていたので、道路の移管に際しては、職員の増員や専門的技術の導入が必要となるといった問題はほとんどなかった。新たに運輸大臣の所管となった基幹道路についても、運輸大臣の委託を受けて各区が維持管理にあたっている。

<教育行政>

ロンドンの教育行政については、前述したようにGLCの設置以来、外ロンドンの20区についてはそれぞれの区が担当し、内ロンドンの13区についてはGLCの特別委員会で、内ロンドンの選挙区から選出される全てのGLC議員と内ロンドン各区1名の代表で構成される内ロンドン教育庁(Inner London Education Authority 略称ILEA)が担当していた。今回の改革にあたっては、内ロンドンの教育行政について単一の教育機関の存在意義が認められ、ILEAは内ロンドン区域内の住民から直接選挙される独立した公選機関として存続することとなった。新ILEAの議員は、内ロンドン区域内の国会議員選

挙区から各区2名ずつ選出され、任期は4年とされた。1986年時点での議員構成は、労働党45名、保守党11名、連合2名となっている。

その後、ILEAは、支出水準が依然として高いこと、教育の質の改善が計られていないこと等を理由に廃止が決定され（1988年教育改革法）、1990年4月1日をもって廃止された。これにより内ロンドンについても外ロンドンと同様、各区が教育行政を担当することとなった。

### (3) 清算団体

ロンドン清算団体(London Residuary Body)は1985年の地方自治法に基づいて設立され、1986年4月1日より活動を開始した。最大5年間の時限機関で、その間にGLCの財務整理、資産整理を行うほか、移管先が決定していない事業を整理することになった。役員は環境大臣により任命される。委員長は、南部ウォーター・オーソリティー理事長、ロンドン・サットン区リーダー、都市圏地方団体協議会、ロンドン区協議会会長を歴任したゴッドfrey・タイラー卿でその他6名の委員から構成されている。同団体は、各ロンドン区からの分担金（1986年度 4,800万ポンド、1987年度 2,150万ポンド、1988年度 1,750万ポンド）および政府補助金により運営されており、主に次の3つの分野について権限を与えられている。

#### 清算団体の業務

財務の整理	解雇した職員に対する補償 取り引き口座の閉鎖 負債の整理
資産の整理	資産の処分 及び資産処分にかかる収入の引継ぎ団体間での分配
業務の引継ぎ	業務の最終的な移管先が確定していないものについて 同団体が一時的に引き継ぐ形を取る

なお、ロンドン清算団体は、1990年度末までにGLCの業務の清算を終えるが、1990年4月1日廃止された内ロンドン教育庁の業務の清算にあたるため、存続期間が3年間延長され、1993年までとなった。

#### (4) 大ロンドン都の職員

GLCには、22,000人の職員が勤務していたが、1986年3月31日付で、そのうち、3,000人が解雇され（大部分は自ら希望して退職した）、残る約19,000人の大部分は各区および他の業務引継ぎ機関に、約1,800人は引継ぎ機関であるロンドン清算団体に勤務することとなった。

廃止が決定されてから、職員の間では自分がどこに配属になるかをめぐってかなりの動揺はあったようであるが（例えば、存続期間の決まっている清算団体よりも、ILEAに勤務することを希望する者が多く、また、通勤時間が長くなるとか、給与が低くなるということによってロンドン区に配属されるのを好ましく思わない者も多かった）、雇用慣行の違いからか、終身雇用を前提としている日本で考えるほどの大きな混乱は見られなかったという。

#### (5) 資 産

1988年3月までに、800件の資産が売却され、約5,600件の資産が他の機関に譲渡された。さらに500件の資産が処分される予定。

(参考) コベント・ガーデン・マーケット → Guardian Assurance  
800 件の産業用資産 → Inner City Enterprises

#### (6) 資 金

1989年4月、ロンドン清算団体により、3つの資金運用会社が任命され、元GLC職員の年金資金14億ポンドの投資運用に携わることとなった。

1990年3月、同清算団体がGLCの事業を整理し終えた際には、法定の機関を新設し、年金資金の管理を引き継ぐ計画である。

#### (7) 旧都庁舎の売却

旧大ロンドン都の庁舎(County Hall)は、ウェストミンスター・ブリッジの東岸、テムズ川とウェストミンスター・ブリッジをはさみ、国会議事堂に直面する位置にある。この庁舎は、1922年、ロンドン県の庁舎として開設されたもので、GLC廃止後は、ロンドン清算団体のほか内ロンドン教育庁などが一時的に施設を使用している。

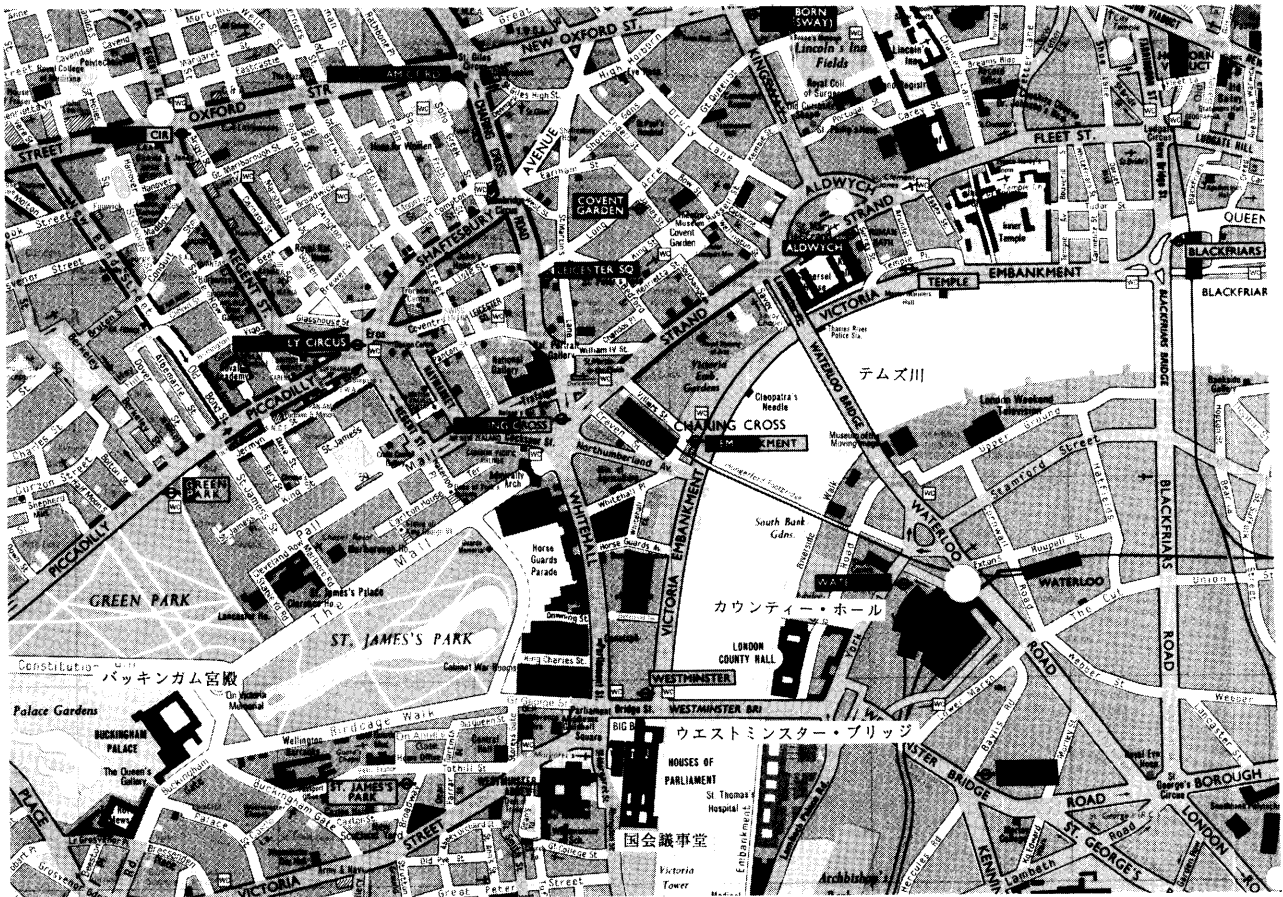
1988年4月、ロンドン清算団体は、旧庁舎の売却について12社の入札を受け、1

1989年1月27日旧庁舎開発グループ(County Hall Development Group)と売買契約を締結した。

1989年2月、旧庁舎開発グループは、同地区を管轄するロンドン、ランベス区(London Borough of Lambeth)に旧庁舎開発の計画申請を提出した。

同グループは、日英両国の企業からなる複合企業体であり、今回提出された計画では、同地区を五つ星ホテル、310戸の住宅、ビジネスセンター、ショッピング街、公立図書館、フィットネスセンターおよび保育所などの用地として再開発することとしている。

図-2 旧GLC庁舎（カウンティ・ホール）と周辺位置図



## 5 大ロンドン都（GLC）廃止の評価とロンドンの将来

GLCが廃止されて4年になるが、これまでのところその全体的評価についての調査はなされていない。したがってこの改革の成否を論ずることは困難であるが、GLCの行っていた各サービスが数多くの機関に移管された結果、首都行政が分散し、分かりにくくなったことは否めない。ロンドン市民の中には、GLCに深い愛着を持ち、GLCの廃止は、市民の声を無視したものであるとして、政府の横暴を非難するものも多い。

しかし廃止により、表面上はさほどの混乱は生じていないように思える。というのも、廃止以前に、ロンドンにおける今世紀最大のプロジェクトといわれるドックランド地区の開発権限は1981年、政府により設立されたドックランド開発公社に引き継がれ、地下鉄、バスの運営も1984年、同じく政府任命機関であるロンドン地域交通局(London Regional Transport)の手に移されるなど、重要な権限はすでに他の機関に移されていたためである。また、少なくとも住民の生活に関する限り、住民の生活に密着したサービスは従来から各ロンドン区によって行われていたし、今回の改革にあたっては政府は住民サービスの水準は維持するという姿勢を取っており、大部分の事務は各区に引き継がれたことから当面廃止による影響はほとんどなかったようである。

しかしながら、マスコミの評価は辛辣であり、「ゴミとほこりの散乱、住宅不足と高額住宅費、資金不足であてにならない公共交通、統一性のない計画」(Local Government Chronicle 1990年2月2日)、「ヨーロッパ最大のごみ箱(Europe's largest litter bin)」(Financial Times 1990年1月31日)といった批評がなされている。

1986年のGLCの廃止、そして1990年4月に行われた内ロンドン教育庁(IL EA)の廃止により、ロンドン区は住民から直接選ばれた基礎的自治体としてますます重要な役割を担うこととなった。しかし、上記のような問題に対処するには、ロンドン区の対象とする範囲はあまりに限定されており権限も十分でない。GLCの廃止により何が失われたかという問いに対する答えとしてしばしば指摘されるものに、複数の区に跨がる事柄についての調整能力の欠如とロンドン全体を代表する「声」を失ったことが上げられる。それでは今後ロンドンはどのような方向に向かって進むのであろうか。これについては、すでに各方面からさまざまな提案がなされている。現行のシステムに対しては、ロンドンの大半の区が何らかの変革を望んでおり、ロンドン中心区のひとつであるウエストミンスター区のリーダー、ポーター女史は政府内にロンドン担当大臣を設置することを提案してい

る。この案は、環境省、内務省、教育科学省、通産省等関係省庁から職員を集め、政府内にロンドンを代表する機関を作り、首都の直面する複雑な問題に対処するための調整力を持たせようとするものである。また、労働党は1990年1月 'London Pride' と題する出版物の中で、ロンドン全体を統括する新しい公選による戦略的機関の設置を提案している。この機関は、首都圏の計画、開発の調整および促進について戦略的な役割を果たし、公共交通、地域計画、道路、警察、消防および廃棄物処理の業務を行うことが考えられている。さらに公選の、しかも強い行政権限を持った市長が必要だとする意見や不動産業者や開発関係者を中心に中央計画庁(Central Planning Agency) の設置も提案されている。

現政府は、1986年以来ロンドンの経済が成長を続けてきたことを理由として、GLC廃止が正しいものであったとしている。さらに、今日ロンドンの抱える問題の多くはこの成長の副産物として生じたものであり、またGLCが廃止されたか否かにかかわらず発生したであろうとして新たな改革の必要性を否定している。したがって、現政権の下ではロンドンの行政システムが変更される見込みはなさそうであるが、政権が変われば、たとえ保守党政権の下でも何らかの変革が行われる可能性は十分にある。

いずれにしても、公選の議会を持つ33の区と政府省庁、政府任命機関および複数区の合同機関からなる現在のロンドンの行政システムは西欧の主要都市の中でもきわめてユニークなものである。過去の歴史と経験を踏まえ、今後ヨーロッパをはじめ世界の主要都市と対抗し成長を続けていくために、ロンドンが現行のシステムをどのような形で存続させていくか、あるいは将来どのような形態の行政機構を選択するかは、ロンドン市民だけでなく、全世界が注目して見守るところである。

(主要参考文献)

- Tony Byrne, *Local Government in Britain*, Penguin Books, 1987  
Michael Hebbert, Tony Travers, *The London Government Handbook*, Cassell, 1988  
Department of the Environment, *Streamlining the Cities*, HMSO, 1983  
*The Local Government Act 1985*, HMSO  
GLC, *The Future of the GLC*  
London Residuary Body, *London Now*  
Andrew Forrester, *Beyond our Ken*, Fourth Estate, 1985  
County Hall Development Group, *The Future of County Hall*  
Ken Young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London*, Edward Arnold  
John Davis, *Reforming London*, Oxford Historical Monographs  
Francis Wheen, *The Battle for London*, Pluto Press, 1985  
Gerald Rhodes & S K Ruck, *The Government of Greater London*

内貴 滋 『大ロンドン都等の廃止とその評価』 地方自治 昭和61年10月号(第467号)~昭和62年7月号(第476号)

大阪市立大学経済研究所編 『世界の大都市1 ロンドン』 東京大学出版 1987

土岐 寛 『海外の都市政策事情』 ぎょうせい 昭和62年

東京市政調査会 『世界の大都市制度』 昭和58年

高野史男他編 『世界の大都市(上)』 大明堂 昭和54年



## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 1 7 号	ロンドンの地方行政－大ロンドンの廃止をめぐって－	1990/ 9/28
第 1 6 号	ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発	1990/ 8/20
第 1 5 号	英国の公共支出計画と地方団体－予算編成手続の概要と地方団体の1990年度公共支出－	1990/ 7/30
第 1 4 号	アメリカの地方債	1990/ 6/28
第 1 3 号	英国の1990年統一地方選挙	1990/ 5/28
第 1 2 号	英国の地方財政読本（6）－付録－	1990/ 5/28
第 1 1 号	英国の地方財政読本（5）－地方団体の会計処理－	1990/ 5/28
第 1 0 号	英国の地方財政読本（4）－地方団体の予算－	1990/ 5/28
第 9 号	英国の地方財政読本（3）－地方団体に対する交付金制度－	1990/ 4/27
第 8 号	英国の地方財政読本（2）－地方税；現行税と新税－	1990/ 4/27
第 7 号	英国の地方財政読本（1）－地方団体の収入と支出－	1990/ 4/27
第 6 号	A C I R（政府間関係助言委員会）の概要	1990/ 3/26
第 5 号	英国地方財政統計 1986／87	1990/ 3/ 1
第 4 号	米国連邦政府1991会計年度予算について	1990/ 2/27
第 3 号	コロンビア特別区に見る自治制度－首都ワシントンの制度的性格と今後の展開－	1990/ 2/ 1
第 2 号	ロンドン・ドックランドの開発と行政	1990/ 1/ 4