

CLAIR REPORT

ロンドンの新しい広域自治体

—グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 195 (March31, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

20世紀最後の年である2000年は、英国の首都ロンドンにとって大きな変革の年であったと、後世から記憶されるかも知れない。1998年5月に実施された住民投票の結果を受けて、ロンドン全域を管轄する新しい自治体がこの年に設置されるからである。

この新しい自治体は、英国の地方自治体として初めて住民から直接選出される市長と議会をもち、主として市長のリーダーシップのもとに行政執行を行う、アメリカ合衆国の代表的な市や日本の地方自治体類似の構造をとるものである。現労働党政権は1998年6月にホワイト・ペーパー「現代の地方自治－市民との接触」(‘Modern Local Government, In Touch with the People’)を發表し、英国の地方自治体の内部構造を現在の委員会制(committee system)から、公選市長制やキャビネット制など、執行権を一部の代表に集中させ、委託者である住民に対し行政執行の責任を明確化させる構造への転換を企図している。このため、ロンドンでの公選市長制導入の成否は今後の英国地方自治体のあり方に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

また、地方行政執行の観点では、執行組織の政策形成部門からの分離独立や、ロンドンに存立するさまざまな公共・民間両セクター及びボランティアセクターとのパートナーシップによる行政運営といった、地方自治の新しい方向をも取り込んでいる。このような行政組織の簡素・効率化やさまざまなセクターとの役割分担は、英国のみならず日本を含めた、諸外国における今後の地方行政のあり方を示す試金石になると思われる。

わが国では、今回のこの改革を「大ロンドン市の復活」と捉える向きも多いようであるが、こうした理解は以下の三つの点で妥当とは考えられない。第一の理由として、大ロンドン市とこの新しい自治体では行政組織の構造が根本的に異なるためである。大ロンドン市は他の英国の地方自治体と同様に、議会は自治体の意思決定機関であるばかりでなく、行政執行を担当する事務組織を指揮監督する執行機関でもあった。そして、議会は委員会制をとっており、リーダー(leader)と呼ばれる支配政党の指導者が政策形成の中心的役割を果たしていた。しかし、今回の改革で創設される新しい自治体では議会から独立した公選市長が設置され、この市長を中心として政策を形成し、市長の下におかれる執行組織により行政事務が実施される。また、職員数も250人程度を想定しており、約2万1千人を擁した大ロンドン市と比較して組織の簡素・合理化を企図している。

第二として、大ロンドン市の存在した1970年代及び80年代前半と現在では、英国の地方自治体を取りまく環境が大きな変貌を遂げたことが挙げられる。これは、1980年代から始まった、サッチャー政権による強力な地方行財政改革の推進がひとつの要因と考えられる。この結果、後に言及するように地方自治体のあり方が問われ、その役割が変化した。新設される自治体もこうした影響を受け、大ロンドン市と異なった特

質を有している。

第三として、この新しい組織では権限を公共交通、環境保全等の広域行政に限定し、先に述べた執行組織の分離独立やさまざまなセクターとの役割分担等、行政執行の合理化、効率化を目指した新しい手法を積極的に取り入れていることである。こういった手法は、大ロンドン市廃止後の成果を継承・発展させたものと評価される。

本稿では、この新しい自治体の創設は、1986年の大ロンドン市廃止以降、特に1990年代のロンドンにとってどのように位置づけられるのか、そしてこの自治体の設置によりロンドン統治体制がどのように変化し、何が可能となったのかという視点から、以下の構成に従って記述し、新しい自治体を取りまく状況およびその内容を明らかにしたい。まず、近年のロンドンにおける社会経済の状況とロンドン統治のしくみにふれ、ロンドンが内包している行政課題は何か、及び現在の統治体制はこれに的確に対応できる体制であるかを検証する（第1章及び第2章）。次に、今回の改革が、現労働党政権における政策形成の過程の中で実施されたことを明らかにしつつ、新しい自治体の構造、権限配分、所掌事務、財政構造及び選挙方法等について詳述する（第3章）。第4章では、住民投票を取りまく状況とその結果について言及する。最後に、住民投票実施以降のGLA（グレーター・ロンドン・オーソリティー）を取りまく状況に触れるとともに、今回の改革によって生じた新しいロンドン統治体制が、先にみたロンドンにおける行政課題に効率的・効果的に対処できる体制であるか、また、この新体制の中心となる新しい自治体はその役割を十分に果たしうる存在であるかを検証したい。さらに、この自治体が英国の地方自治制度に与える影響について敷衍してみたいと考えている（第5章）。

なお、本稿は財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所における調査研究事業の一環として、ロンドン事務所所長補佐 金子 安秀（東京都から派遣）がランダル・ミス調査員の協力のもとにとりまとめた。

目 次

| | |
|------------------------|----|
| 第1章 近年のロンドンの情勢 | 1 |
| 第1節 ロンドンの社会経済状況 | 1 |
| 1 人口 | 1 |
| 2 経済・産業構造 | 1 |
| 3 生活環境 | 2 |
| 4 交通 | 2 |
| 5 観光・レジャー | 2 |
| 第2節 政治的状況及びロンドン統治方針の変化 | 3 |
| 1 1990年から1993年まで | 3 |
| 2 1994年から1997年まで | 4 |
| 3 主要三党のロンドン統治方針 | 4 |
| 第3節 地方行政の変革 | 5 |
| 1 地方自治体の役割の変化 | 5 |
| 2 民営化 | 6 |
| 3 パートナーシップ | 7 |
| | |
| 第2章 1990年代のロンドン統治体制 | 10 |
| 第1節 概論 | 10 |
| 第2節 ロンドン・バラ | 12 |
| 第3節 バラ相互の連携と合同委員会 | 12 |
| 1 ロンドン計画諮問委員会 | 13 |
| 2 ロンドン・バラ補助金委員会 | 14 |
| 3 その他 | 14 |
| 第4節 政府任命機関 | 15 |
| 1 ロンドン交通局 | 15 |
| 2 技術教育校 | 16 |
| 3 首都警察 | 17 |
| 4 その他の政府任命機関 | 17 |
| 第5節 中央政府とロンドン | 18 |
| 1 中央政府による関与 | 18 |
| 2 中央政府のロンドンに関する組織 | 18 |
| 3 政府ロンドン事務所 | 19 |
| 第6節 ロンドンにおけるパートナーシップ | 19 |

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| 第7節 | 1990年代のロンドン統治体制の評価 | 20 |
| 1 | 利点として評価すべき点 | 20 |
| 2 | 弊害及び課題 | 21 |
| 第3章 | グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設 | 24 |
| 第1節 | 労働党の政策形成過程 | 24 |
| 第2節 | グリーン・ペーパーからホワイト・ペーパーへ | 26 |
| 1 | グリーン・ペーパーの概要 | 26 |
| 2 | 協議過程 | 28 |
| 第3節 | ホワイト・ペーパーの要旨 | 28 |
| 1 | 全体の構成 | 28 |
| 2 | GLAの構造及び構成要素 | 28 |
| 3 | 市長と議会の権限及び両者の関係 | 32 |
| 4 | GLAの所掌事務 | 37 |
| 5 | 財政構造 | 49 |
| 6 | 選挙方式と選挙区の策定 | 51 |
| 第4節 | ホワイト・ペーパーに対する評価 | 53 |
| 第4章 | 住民投票とその結果 | 57 |
| 第1節 | 住民投票の概要と実施の方法 | 57 |
| 1 | 住民投票の概要 | 57 |
| 2 | 対象 | 57 |
| 3 | 投票日 | 57 |
| 4 | 結果の判定 | 57 |
| 5 | キャンペーン | 58 |
| 第2節 | 結果 | 58 |
| 第3節 | 住民投票の限界と課題 | 60 |
| 第5章 | 現在の動向と今後の課題 | 62 |
| 第1節 | 住民投票以降の動向 | 62 |
| 1 | 選挙区の選定 | 62 |
| 2 | グレーター・ロンドン・オーソリティー法案の提出 | 63 |
| 3 | 市長候補者 | 64 |
| 4 | 市庁舎の選定 | 65 |
| 第2節 | 新しいロンドン統治体制の評価 | 66 |
| 1 | 広域行政課題への対応 | 66 |

| | | |
|---|-----------------|----|
| 2 | 組織の民主的統制の確保 | 67 |
| 3 | 市長と議会の役割分担の適切性 | 67 |
| 4 | 財政構造の妥当性 | 68 |
| 5 | 他の都市との比較 | 69 |
| | 第3節 今後の課題 | 70 |
| 1 | 公選市長制の他の自治体への波及 | 70 |
| 2 | 六大都市圏域の地方制度改革 | 71 |
| 3 | ロンドンにおける民主主義の発展 | 71 |

第1章 近年のロンドンの情勢

第1節 ロンドンの社会経済状況

本節では、ロンドンの新しい自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority, 以下「GLA」と記す。)が主として所掌する分野を中心に、人口、経済・産業構造、生活環境、交通及び観光・レジャーの五つの項目から、ロンドンの社会経済状況を考察する。

1 人口

ロンドンの人口は、1939年に860万人のピークを経た後44年間減少した。1960年代から70年代にかけて人口は急激に減少し、1983年に676万人となったが、その後増加に転じ、1996年にはおよそ707万人に達している。人口変化を出生率、死亡率等の要素からみてみると、ロンドンでは英国全体と比べて出生率が高く、死亡率が低いことが注目される。

人口の年齢層別構成をみると、ロンドンでは概して英国の他の地域より若年齢層が多く、特に若年の女性層の割合が多い。また、ロンドンにはおよそ135万人もの少数民族に属する人々が居住している。少数民族人口の全人口に対する割合はほぼ20%で、英国の他のどの地域よりも高い。主要な少数民族はインド系とカリブ系黒人であるが、この二つの民族は居住する地域が異なっており、他の民族も、民族ごとにそれぞれ一定の地区に集中して居住していることが特徴的である。

2 経済・産業構造

1996年のロンドンのGDPは934億5千万ポンド（18兆6,900億円：1ポンド=200円で換算）で、英国全体のGDPの約15%を占めている。これを一人当たりのGDPに換算すると英国全体よりおよそ25%高くなっている。全般的にみて、1986年以降、ロンドンの経済は順調に成長してきている。この理由は1980年代に「ビッグ・バン」として知られる金融・証券業の事業の多様化、及びロンドン証券取引所(London Stock Exchange)の改革であったが、これ以外にも民営化や外部委託契約の進行、不動産ブームの発生等が大きく寄与したといえる。1990年代には金融業の伸びはやや鈍化したものの、ロンドンでは外国為替取引や証券取引におけるヨーロッパの拠点となり、シティはニューヨーク、東京と並ぶ世界の三大金融センターとしての地位を築き上げた。

ロンドンの雇用状況はこれまで英国全体に比べ、ロンドンの方が相対的に失業率が低かったという傾向が今や逆転しており、失業に関しては現在首都ロンドンが最も深刻な事態となっている。また、バラ間で失業率に大きな差が生じていることも注目される。

産業別の平均賃金額では、ロンドンでは産業により平均賃金額の差が大きくなっており、また、金融業の平均賃金が突出している。また、ロンドンほどの産業区分においても平均賃金額で英国全体を上回っている。

3 生活環境

先にみたように、ロンドンの平均賃金額が英国平均を上回っていることを反映して、全般的な家計収入区分の割合も、高収入者の割合が英国全体よりも大きくなっている。その一方で、週100ポンド以下の低収入家計の割合はロンドンの方が大きくなっており、中間層の割合が英国全体を下回っていることから、ロンドンは英国全体と比較して、貧富の差が拡大しているといえる。

次に住宅状況については、ロンドンの住宅(dwelling)戸数は1996年に300万戸を超えた。住宅の所有状況に関しては、特に地方自治体が所有する住宅が個数、割合とも減少しているが、これはサッチャー政権下で「住宅購入権」(“Right to Buy”)のもとに公営住宅の売却が進行したこと、及び地方自治体の新規住宅着工件数が激減したためである。ロンドンでは英国全体より民間賃貸住宅の割合が概して多くなっている。

ロンドンは世界有数の大都市であり、他の都市に比べれば治安はよいといえるが、犯罪も社会問題のひとつとなっている。1995年以降イングランド及びウェールズで引き続き減少傾向であるのに対し、ロンドンでは1996年に前年比でおよそ3%の増加となっている。これは犯罪の解決割合に関しても類似の傾向を示しており、1995年から1996年にかけて、ロンドンでは犯罪の解決割合が減少している。

4 交通

交通混雑は、ロンドンにおける深刻な社会問題のひとつに挙げられている。まず、自動車利用状況では、英国全体の自動車利用の移動距離が1994-96年で三割強伸びた一方、ロンドンは特に中心部の交通混雑、駐車場事情の悪さが原因となって若干減少している。さらに、ロンドン中心部の交通混雑は年々深刻になっており、特に朝、夕方のピーク時における時間当たり移動距離は年々低下し、中心部と周辺部との移動可能な距離の差が年々大きくなっている。

ロンドン通勤の状況についてみると、その自動車利用台数自体は減少しているものの、自家用車利用がいまだ主要な通勤手段であり、代替手段としての地下鉄、バス利用者数がそれほど伸びていない。

5 観光・レジャー

ロンドンは英国の政治・経済の中心であるばかりでなく、歴史的建造物や博物館・美術館等の文化施設が数多く存在し、英国のみならず世界中から数多くの人々が訪問する魅力ある都市である。英国国内からのロンドン訪問者数は1990年代初頭のおよそ700万人から1996年には1,200万人を超えるほどに増加した。外国からの訪問者数はさ

らに多く、1995年までは国内訪問者をほぼ300万人も上回っていた。1996年にこの差は約100万人に狭まったが、国内、海外とも増加の傾向を示している。

1991年から1996年にかけて、訪問者数の伸びの割合が最も大きかった国は2倍以上の伸びを示したベルギーであり、次いでドイツとフランスが共に6割以上の伸びとなった。この3カ国からの訪問者数が大きな伸びを示したことには、チャネル・トンネル(Channel Tunnel)の開通とドイツの統一が関係していると考えられる。

今後ヨーロッパの統合が進展する中で、ヨーロッパ諸国が政治的に安定し、経済や文化の結びつきがさらに強まれば、物的・人的な交流がますます盛んになるものと思われる。そしてロンドンにはヨーロッパ内における物的・人的交流の結節点のひとつとして、重要な地位を占めるものと考えられる。

第2節 政治的状況及びロンドン統治方針の変化

英国の地方選挙は、1972年地方自治法（現在は1983年人民代表法）に基づき統一的に実施されているが、選挙が実施される周期及び実施年は地方自治体の種類により異なっている。ロンドン・バラ¹は4年に一度全議員が改選され、実施年はカウンティの選挙年の翌年である。1990年代には、1990年、1994年及び1998年に選挙が実施された。また、この間に総選挙（国政選挙）は1992年及び1997年に実施されている。なお、シティ²は一般の地方選挙と異なる制度で毎年実施されている。

本節では1990年代の政治的状況を概観しつつ、英国の主要政党である保守党、労働党及び自由民主党がロンドンに対しこの時期にどのような政策を実施・提示してきたかを略述したい。

1 1990年から1993年まで

1990年の地方選挙は、サッチャー政権がこの年の4月に導入したコミュニティ・チャージ（ポール・タックス）³に対する支持の如何が主要な争点であった。ロンドン以外の地域ではコミュニティ・チャージに反対する労働党が議席を増大させたが、ロンドン・バラは大方の予想に反して保守党の勝利となった。しかし、コミュニティ・チャージに対する反対は全国的に強まり、これが一因となってサッチャー首相は退陣し、同年11月にメージャー政権が誕生した。1991年の地方選挙では保守党が大敗し、労働党は善戦したが、特に自由民主党の躍進が目された。

1992年総選挙及び地方選挙は、国政レベルでのメージャー首相の信任選挙であったが、前年にロンドンを中心にした大規模な景気後退が発生し経済不況が長期化の様相を呈していたこと、また、コミュニティ・チャージの導入（但し、選挙前には廃止を示唆）や国民医療保険制度の改革等、保守党政権の政策に対する批判が強まったことから、保守党にとっては厳しい選挙となることが予想されていた。しかし、総選挙の

結果は保守党が単独で過半数を獲得するという勝利をおさめ、メージャー首相はその地盤を固めることに成功した。

また、同年の地方選挙でも保守党が議席を伸ばし、労働党が大敗する結果となった。近年、英国では総選挙と地方選挙で別々の党に投票する、いわゆるクロス投票(cross-voting)を行う有権者が多く見られることから、地方選挙では労働党が勝利するのではないかとの見方が一般的であったが、労働党は結果的に敗北し、当時のキノック党首は退陣を余儀なくされた。

1993年の地方選挙はイングランド及びウェールズのカウンティにおける全議員が改選された。今回の選挙はこれといった争点がなく、保守党が大幅に議席を失い、労働党が僅かながら議席を回復する一方、自由民主党が大躍進を遂げた。

総じてサッチャー首相退陣後、メージャー政権は地方自治体との対決姿勢を弱めてきており、大方の予期に反して選挙のたびに労働党は苦戦を強いられていた。また、中央政府と地方自治体の関係も改善の徴候が現れてきた。

2 1994年から1997年まで

ロンドン圏は1992年に景気回復に転じて以降、6年連続して好景気となった。この景気回復は、この時期労働党が躍進したひとつの理由と考えられる。というのは、従来から経済運営に関しては保守党の方が労働党より優れているという意見が英国市民の中に根強いたためである。1994年選挙ではロンドン・バラの選挙の年であったが、労働党は大多数のバラで勝利を収め、シティを含む33のロンドン・バラのうち半数以上で支配政党となった。この結果、ロンドンにおける中央・地方関係に変化をもたらしたことについては後述する。一方、保守党は今回改選全議席数のうち429議席を失い、18の地方自治体で単独支配の座を降りることになった。

1995年、1996年の地方選挙では労働党の躍進と保守党の凋落という流れに拍車がかかったものとなった。労働党は新党首トニー・ブレアがその清新なイメージによって国民的な人気を得、また、彼のもとで従来路線と訣別した党改革を強力に推進していった。この路線は政策に関してより現実主義的な志向を提示し、これが伝統的な支持層である労働者階級にとどまらず、経済界等従来の保守党地盤からも大きな支持を得るようになった。一方、保守党は欧州統合問題に対する党内の対立や、議員・閣僚の不祥事の多発といった要因から大幅に支持層を失っていった。

こうして、1997年に実施された総選挙で労働党が「地滑りの的」とも称される勝利を得て18年ぶりに政権を奪取することに成功し、ロンドン統治体制への改革が始まることとなった。

3 主要三党のロンドン統治方針

GLC廃止以降のロンドンの状況について、世論調査によれば、ロンドン市民は、道

路の清掃、公共交通、犯罪防止、失業等の問題が顕在化したこと、及びロンドンを代表する「声」の存在がないことを懸念している。

保守党は、基本的にロンドン全域を管轄する自治体は不要であるとの見解を示し、現在のロンドン統治制度が良好に機能しているものとしていた。しかし、1990年代には内閣ロンドン小委員会(Cabinet Sub-Committee for London)、ロンドン運輸大臣(Transport Minister for London)、ロンドン・フォーラム(London Forum)、ロンドン地域事務所(Regional Office for London)等、ロンドンに関する調整機関を設置するなどの改革を実施した。これら一連の改革は、ロンドン全域を対象とする広域行政が必要であるとする多くの市民の要求に、保守党として応えたものであると考えられる。

一方、労働党及び自由民主党は、それぞれGLCが所管していた地域を管轄する新しい地方自治体を提案⁴していた。この提案では、新しい自治体の権限として、土地利用計画、警察、消防及び公共交通等の広域行政のみを構想していた。この組織は、労働党、自由民主党ともにGLCのような大規模な官僚構造を内包することは念頭になく、公選で簡素な組織を想定している。

1990年代初頭以降、ひとつの新たな要素が、首都ロンドンの将来のあり方に大きな影響を与えることとなった。ロンドンは他の「世界都市」(“world cities”)、とりわけパリ、ニューヨーク、東京といった世界の代表的な都市と、多くの政治的・経済的・文化的機能を競わねばならないと考えられるようになってきた。

しかし、労働党及び自由民主党の提唱する、ロンドン全域を管轄する新たな自治体設置の構想は、1997年の総選挙で労働党が勝利を収めるまで実現する途を閉ざされることとなった。

第3節 地方行政の変革

1 地方自治体の役割の変化

1980年代から始まったサッチャー政権による地方行政改革は、英国の地方自治のあり方を大きく変質させた。その中でも特筆すべき点は、地方自治体の役割がこの間を経て根本的に変化したことである。

この改革以前までは、地方自治体は福祉国家観の確立とともに、その主要な担い手として地方行政に関し名実ともに中心となる団体であった。すなわち、教育、住宅、社会福祉サービス、都市計画等、福祉国家としてその重要性が高まった、地域における行政課題を担うのは地方自治体であり、かつ、これらの行政サービスの供給は地方自治体自ら行うことが当然視されていた。地方自治体はこれらの広範囲なサービスに責任を負い、総合行政を展開した。また、英国は古くから住民自治の伝統があり、中央政府も地方自治を尊重し、政府は地方自治に関して監視、促進、規制という間接的な役割を主として担い、地域の実情に応じつつ政策を決定し行政サービスを行うのは

地方自治体であるといった棲み分けが確立されていた。

しかし、英国経済の回復と「小さな政府」を目指したサッチャー政権は、地方財政の統制を施策の重要課題として掲げ、地方行財政制度のさまざまな改革を行った。地方財政や教育の分野に見られるような中央政府の積極的な関与・統制、及び住宅、都市計画分野における地方自治体から住宅組合、都市開発公社への権限の移転等によって地方自治体の権限が縮小されていった。また、強制競争入札制度(Compulsory Competitive Tendering = CCT)の導入により、民間・ボランティアセクターが社会福祉サービスをはじめとする分野などで、地方自治体に代わってサービス供給を担うなど、地方自治体の行政サービスが個別化・断片化するという様相を呈してきた。こうして、行政サービスを供給する主体がそのサービス供給に責任をもつ主体から分離し、地方行政の一部を実施することを目的とした各種団体が増加してきた。

このような状況のなかで、サッチャー政権下で環境大臣を務めたN.リドリー(N. Ridley)は、地方自治体のあるべき姿として「条件整備型団体」(enabling authority)という考え方を提唱した。これは、地方自治体はこれまでのように行政サービスの供給主体(provider)である必要はない、供給主体の決定は市場原理に委ね、当該行政サービスを最も効率的に行いうる主体がこれを供給し、地方自治体はサービスが円滑に供給できるよう条件を整備する(enabler)役割を担うべきであるとする見解で、サッチャー政権が強力に推進した公共部門の縮小及び民営化(privatisation)と軌を一にするものであった。

現在の労働党政権は、「地方自治の回復」をその政策課題のひとつとして謳い、地方自治体が地方行政を率先して担い、地域住民のニーズに合致する政策を実施・展開すべきであるとしている。しかし、現労働党政権にあっても、地方自治体が必ずしもサービス供給主体である必要はないと考えている。そして、行政サービスの供給主体は、その効率性だけでなくサービスの質をも加味し、地方自治体を含む公共・民間及びボランティアセクター等の中から、地域住民のニーズに最も応えうる組織がサービス供給を実施すべきであるとしている。

2 民営化

民営化という用語は多義的であるが、ここでは、その「広義においては、公共部門の役割を限定し、民間部門の役割を増大することをねらった、また、同時に残った公共部門の業績を改善することをねらった一連の政策」⁵という定義に従うこととする。

サッチャー首相に始まる保守党政権の推進した民営化策は、以下の三つに大別できると考えられる。第一は、地方自治体保有資産の売却であり、典型的な例として公営住宅の売却が挙げられる。公営住宅の売却政策を導入した1980年住宅法、及び地方自治体が公営住宅を建設することを規制した1989年地方自治・住宅法により、地方自治体が所有する公営住宅が激減し、この結果、民間や住宅組合が住宅の供給に大きな役

割を果たすようになった。

第二は、行政サービスの供給に競争原理を導入し、事務コストの削減を図る方策である。この施策の中心となるのは規制緩和と民間委託であったが、特に強制競争入札制度の導入は地方自治体に重大な影響を及ぼした。1980年代はCCTの対象範囲は道路維持管理、ごみ収集等の現業部門が中心であったが、1990年代に入るとホワイト・カラー部門にも拡大した。

第三は、行政サービスの供給に民間部門を積極的に参入させる一方、サービスの受け手に供給者を選択する権利を与えようとする方策である。社会福祉サービスにおいて、民間及び非営利の居住施設が増加し、都市再開発では都市開発公社が設置されるなど、民間部門が拡大・成長し、行政サービスを担う例が増加した。さらに地方自治体を経由せずに、都市開発公社のような非公選機関へ中央政府から直接に権限、財源を移譲する動きも多くみられた。

こうした一連の民営化政策は公共支出の削減に成功し、また、民間及びボランティアセクターの発展を促進し、さらに行政サービスの受け手にある程度の供給主体の選択権が与えられるなど、行政サービスの向上に貢献したものと評価できる。しかし、その一方で特定の分野においては効率性を追求するあまりサービスの質が低下したこと、地方自治体の機能が個別化・断片化し、地域における総合行政の主体としての地位を失ったこと等、多くの問題を残したことは疑うべくもない。

3 パートナーシップ

民営化の進展によって、地方自治体が地域サービスの唯一・独占的存在という地位を失うと、行政サービスの供給主体として公共・民間・ボランティアセクター等さまざまな組織が生まれ、地域において発展を遂げた。これらの組織は、当初は単独にそれぞれのサービスを供給していたが、他の組織と連携してサービスを実施するほうがより効率的・効果的であると認識されると、パートナーシップと呼ばれるシステムを構築するようになった。

パートナーシップとは、地域のまちづくりや居住環境の改善、犯罪の防止といったコミュニティレベルの課題から、地域経済の振興、都市再開発といった大規模な事業に至るまで、ある特定の行政目的を達成するために、関係する公共・民間及びボランティアセクター等の組織が連携し、相互に調整しつつそれぞれが役割を分担し事務を行うものであるが、なかには新しい組織を設立し、各セクターが従来行っていた事務を新しい組織の権限として移転し、その事業を実施するものも存在する。

それぞれのセクターの役割は個々のパートナーシップによりさまざまな形態を有しているが、一般的には、公共セクターからは補助金等による助成、民間セクターから出資、経営のノウハウ等が提供されている。

パートナーシップの長所としては、①組織の連携によって行政サービスのコストが

低下し、受け手にとっては同じコストでより優れたサービスが享受できる、②公共セクターからの補助金が梃子となって、民間セクターの投資を誘因できる、③市民がボランティアとして事業に参加することで、公共セクターや民間セクターの役割を知ることができ、地域行政に関する理解が深まる、④最も重要な点として、地方自治体をはじめとする公共セクターが法的、財政的制約⁶から単独では実現不可能な政策を、パートナーシップを構築することで可能となる⁷、等が指摘されている。

中央政府は保守党、労働党を問わず早くから地方行政におけるパートナーシップの果たす役割を高く評価しており、財政助成政策、特にシティ・チャレンジ(City Challenge)や単一地域振興予算(Single Regeneration Budget = SRB)は、中央政府の助成が地域振興の計画に配分される場合には、効果的なパートナーシップが形成されることを要求している。

しかし、パートナーシップは万能ではない。この問題点は次章のロンドン統治体制の評価で触れることとしたい。また、ロンドンにおけるパートナーシップの具体例についても次章で触れる。

¹ 周知のように、英国はイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの四つの地域に分かれており、それぞれの地域により地方自治制度も若干異なっている。ロンドンを含むイングランドの場合、原則として、ロンドンを含む大都市圏は現在一層制、地方圏は二層制（広域自治体をカウンティ(County Council)、基礎的自治体をディストリクト(District Council)と称している。）の構造となっている。現在、ロンドンの地方自治体は32のロンドン・バラ(London Borough)とシティ(Corporation of London)である。また、マンチェスター、バーミンガム、リバプールなどの大都市圏の地方自治体は、一層制の大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)となっている。なお、1991年から開始された地方構造の見直しによってイングランドの地方圏の一部には、一層制のユニタリー(Unitary Council)と呼ばれる地方自治体が創設された。また、ウェールズ及びスコットランドでは、この見直しの結果、両地方の全域で地方自治体はユニタリーのみの一層制となった。

² シティはロンドンを構成する地方自治体のひとつであるが、歴史的な経緯からロンドン・バラとは別掲される。また、その構造も他のバラと異なり、市長(Lord Mayor)、一般議員(Common Councilmen)及び長老議員(Alderman)で構成される市会(Court of Common Council)の他に、市長と24名の長老議員で構成される参事会(Court of Alderman)を併せ持っている。なお、シティは首都警察の管轄ではなく、独自の警察機構(The City Police)を有している。

³ 英国の地方税は、サッチャー政権によるコミュニティ・チャージ(Community Charge)導入以前はレイト(Rates)と呼ばれる資産税一種類であった。しかし、レイトは地方自治体により税額がまちまちであることから、国家全体の経済運営を行う上で障害となっていたこと、課税対象が資産保有者層に偏るため、公共サービスに対する負担は個々人が平等に拠出すべきであるとするサッチャー政権の考え方に合致しないといった問題があった。このため、同政権は1990年に居住者用レイト(Domestic Rates)を廃止し、これに代わるものとして、成年に原則として一律に課税されるコミュニティ・チャージを導入した。ポール・タックス(Poll Tax)とはコミュニティ・チャージの別称である。しかし、当初の予想に反し、コミュニティ・チャージの徴収率がレイトに比べて低かったこと、課税免除や割引の対象がごく限られた狭い範囲しか認めていなかったことから、コミュニティ・チャージは社会的悪平等であるといった反対論のため、導入2年後に廃止された。

⁴ 労働党はこの当時からこの自治体をGreater London Authorityと称していた。

⁵ 「現代イギリス地方自治の展開」(君村 昌、北村裕明編著、法律文化社、1993年 41ページ)、原点はS. Young, 'The Nature of Privatisation in Britain 1979-85', West European Politics, Vol.9 No.2 p236である。

⁶ 英国の地方自治体は国会により定められた法律の範囲内でしか権限を行使できず、また、地方自治体の事務は原則として法律により個別に授権されている。このため、権限外の行為は例えそれが公共の福祉に適合しても、権限逸脱(Ultra Vires)の法理により違法となることがある。さらに、地方自治体はその収入の大部分を中央政府からの移転財源に依存しており、また、支出に関しても中央政府により厳しく監督されている。

⁷ この点については第2章第6節で触れる。

第2章 1990年代のロンドン統治体制

第1節 概論

GLC廃止以降のロンドンの行政に關与する組織は、そのほとんどが1986年4月1日までに設立され、事務移管された。4月1日までに移管が間に合わなかった事務はすべてロンドン残務整理局¹(London Residuary Body = LRB)の管轄のもとに置かれ、それぞれの組織に順次移管された。この事務移管は1990年をもって終了したため、本章で言及する1990年代のロンドン統治体制とは、GLCの廃止から現在までのロンドン統治の状況を意味する。

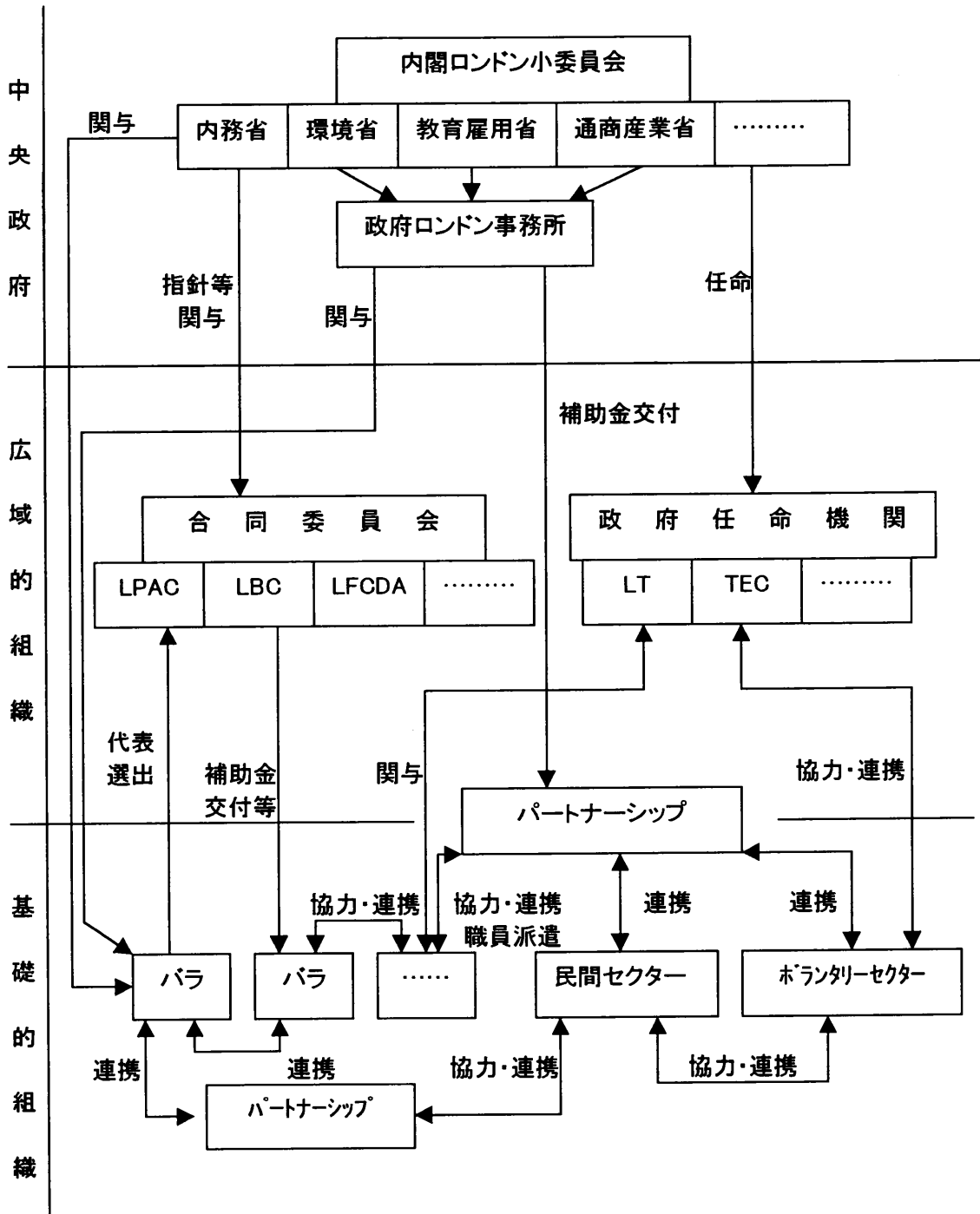
第一に、基礎的な地方自治体として32のロンドン・バラ及びシティが、首都統治の基盤を形成している。ロンドン・バラ及びシティは合同でロンドン全域を管轄する委員会を構成するが、これらの組織には消防、調査、計画勸告(planning advice)、駐車規制及びボランティア組織への補助金配分等の権限が賦与されている。

次に、中央政府により任命される委員会やこれに類似した組織も多く存在している。これに該当するのは、ロンドン交通局(London Transport)、ロンドン芸術委員会(London Arts Board)、ロンドン年金基金局(London Pensions Fund Authority)及び内務大臣(Home Secretary)が直接的に権限をもつ首都警察(Metropolitan Police)等である。

さらに、中央政府による直接的な關与機構が存在する。中央政府のいくつかの省庁が直接ロンドンの公共サービスを実施する権限を有するが、その中で特に運輸省と統合され総合官庁となった環境省²(Department of Environment, Transport and Regions = DETR)による關与が注目される。1994年に、ロンドンに関する中央政府のいくつかの権限を調整することを目的として、ロンドン政府事務所(Government Office for London = GOL)が創設された。また、これに先立ち、1992年には首都ロンドンに関する一連の政府活動を調整するため、内閣ロンドン小委員会(Cabinet Sub-Committee for London)が設置されている。

他方、こういった公的組織に加えて、公共・民間を問わず様々な組織が多く公式または非公式なパートナーシップ及びネットワークで相互に結びついている。こういったパートナーシップ及びネットワーク方式はこの時代のロンドン統治の大きな特色であり、また今回のGLA創設に際しても政府はこのパートナーシップによる事業の執行を重視している。このパートナーシップはGLCの廃止以降多く現れてきたが、とりわけ1992年以降急増し、1990年代のロンドン統治体制における特色のひとつになっている。以下では典型的な組織の例とその権限等を略述し、これらの組織が果たしてきた役割とその限界について触れることとしたい(図2-1参照)。

(図 2-1 1990 年代のロンドン統治体制)



注1) LPAC:ロンドン計画諮問委員会、LBC:ロンドン・バラ補助金委員会、LFCDA:ロンドン消防・市民防災局、LT:ロンドン交通局、TEC:技術教育校

注2) 図中の関係は代表例であり、組織間における相互関係はこれに限られない。

(出典: 'The New Government of London' の記述を参考に作成)

第2節 ロンドン・バラ

ロンドン・バラとシティは現在のロンドン統治体制の中核であり、住民に身近な行政サービスを提供する責務を有する基礎的地方自治体としての役割を担っている。GLCの廃止により、バラには開発計画やGLCが所管していた住宅及び道路の建設・維持管理など多くの事務が移管された。また、1990年のインナー・ロンドン教育庁の廃止に伴い、インナー・ロンドンのバラは教育行政をも所管することとなった。これらの事務移管によってバラの権限は増大し、その役割は以前より高まったが、さらに1986年以降、後述するいくつかの合同委員会(joint committee)が設立され、各々のバラがその委員として代表を送ると、これらの委員会を通してロンドンの行政に対する影響力をある程度行使できるようになり、実質的にバラの政治的発言権が強化された。

1990年代にロンドン・バラの地位が向上したもう一つの理由として、ロンドン政府協議会(Association of London Government = ALG)が設立されたことが指摘できる。1983年まではロンドン・バラの連合組織としてロンドン・バラ協議会(London Borough Association)が設置されていたが、この年にGLCの廃止に関する政策面での不一致が原因で、主として労働党支配の自治体が分離し、ロンドン自治体協議会(Association of London Authorities)を結成した。このため、1983年から1996年まではロンドンには二つのバラの連合組織が存在し、バラの統一した意思・行動を築く足かせとなっていた。しかし、前述したように1994年の地方選挙で労働党が大多数のバラで勝利したことを端緒として、この二つの組織がロンドン政府協議会として一体化された。さらに協議会議長(Association's Chair)が後述するロンドン・ファースト(London First)やロンドン・プライド・パートナーシップ(London Pride Partnership)といったロンドンの重点計画や開発計画に多大な影響を与える組織のバラの代表となり、バラとこれらの組織との関係がより密接なものとなった。こうして、バラはロンドンに存在する様々な組織とパートナーシップを築くことで、ロンドンにおける基礎的自治体としての地位を向上させていった。

一方、シティはこれまで国際的な金融、商業取引の舞台であり、政治的中立性を維持しつつ他のバラとは一線を画している存在であったが、1992年以降はロンドンのパートナーシップにも積極的に関与する姿勢を窺わせている。ロンドン内部の投資活動を所管する、ロンドン・ファーストセンターの創設に加わるといった行動はその好例である。

第3節 バラ相互の連携と合同委員会

GLCの廃止後、GLCが担っていたロンドンの広域行政課題にどのような方式で対処するかという問題に対し、保守党政権が用意した答えのひとつがバラの代表で構成さ

れる合同委員会の設置であった。

1985年地方自治法では、委員会の委員(member)は管轄する地域内の全ての地方自治体から選ばなければならないとしている。合同委員会は独自の権限、職員及び財政を有し、地方自治体の代表者で構成された委員会組織を有することで、後述する政府任命機関よりも民主的な組織であるといえる。

一方、バラの側としてもロンドン統治に関し、中央政府の介入をなるべく避けたいという思惑があり、合同委員会の委員となってこの組織による事務処理を行えることは、大きな利点であった。

以下、代表的な合同委員会の概要を述べる。なお、インナーロンドン教育庁（1990年廃止）やリー・バリー広域公園局等、一部のバラのみが参加している地域的合同委員会も設置されており、大部分はGLCの業務を移管するために法律または協定により設立されたものである。

1 ロンドン計画諮問委員会

ロンドン計画諮問委員会(London Planning Advisory Committee = LPAC)は主要な合同委員会の一つで、1985年地方自治法(Local Government Act 1985)第5条によって設置された。この委員会の主な権限は、ロンドンにおける戦略計画及び主要な開発計画に関し、政府及びバラに対し助言すること、南東部(South East)の地域計画においてロンドンを代表すること、及び駐車場政策に関して政府に助言すること、の三点である。32のバラ及びシティの代表議員で構成される委員会組織の下に事務局が設置され、その常勤職員数は22名（専門技術職員15名、一般事務職員7名）、年間予算額120万ポンドの小さな組織である。LPACは住民に対する直接的なサービス供給機能を有しないが、この委員会の勧告は政府により法定されるロンドン指針に取り入れられ、バラが設定する統一開発計画(Unitary Development Plans)や、主要な計画申請の決定に関する骨子の制定の一助となっている。前者の例として、中央政府の「1996年バラに対する戦略的計画指針」(1996 Strategic Planning Guidance to the boroughs)は、LPACの1994年の諮問にそってなされているなど、この組織はロンドンの計画行政に大きな影響を及ぼしているといえる。

しかし、LPACの権限はロンドンの都市計画全域を包含するものではないため、例えば道路や公共交通政策といった、都市計画を策定する上で必須となる事項には勧告を行う上では他の組織との協議が必要となる。また、戦略計画や主要な開発計画にはこれに関する調査・情報収集が前提条件であるが、LPACはこういった権限を有せず、後述するロンドン調査センター(London Research Centre)から必要な情報を購入しているのが現状である。

なお、LPACはGLAの創設後、これに吸収されることになっている。

2 ロンドン・バラ補助金委員会

ロンドン・バラ補助金委員会(London Borough Grants = LBG)も、1985年地方自治法(第48条)により設立された合同委員会である。この委員会は、ロンドンにおいて主として広域的に活動しているボランティア組織に補助金を助成することが、主要な権限である。

GLCの廃止後、ボランティア組織に対する補助はLBG以外にも芸術協議会(Arts Council = AC)や英国スポーツ協会(English Sports Council)等の多数の組織や各バラにも移管されたが、これらの中でLBGは財政規模で最大であった。現在、LBGが助成を行っているボランティア組織は約650団体あるが、特に以下の四点に掲げる内容の活動を行っている組織を主として対象としている。

- ・ロンドンの貧困(poverty)及び社会的疎外(social exclusion)問題に取り組んでいるボランティア組織に対し助成すること。
- ・ロンドン市民のニーズの変化に応じること。
- ・差別問題(inequality)に取り組み、また、高品質のサービスを提供しているボランティア組織を支援すること。
- ・二つ以上のロンドン・バラに提供しているボランティア活動を支援すること。

LPACと同様、バラ及びシティの代表からなる委員会の下におよそ35名の有給職員が配置され、年間予算はほぼ3,000万ポンドである。

近年、地方行政において、ボランティア組織の活動への依存が高まってきたことに伴い、これらの組織への助成という施策も行政課題の中で大きな位置づけを占めるようになった。一方、GLCの施策で大きな論争を巻き起こした、第三世界やアイルランド共和国、少数民族や女性運動、ゲイ、レズビアンなどの分野で活動するボランティア組織に対する助成の是非という政治的問題をLBGが引き継ぐ格好となり、この委員会の運営は設立当初から困難が予想された。そこで、設立に際しロンドン調整委員会(London Co-ordinating Committee)が助成に関する細目を作成し、いくつかの変遷を経た後、現在は上記の四原則に基づき助成対象が決められている。しかし、助成対象や助成額に対する論争が消滅したわけではなく、委員会内における対立や、脱退を辞さない構えで不服を唱えるバラも存在した。

なお、環境省による、LBGの支出に上限を設ける権限については、後述する。

LBGはGLA設立後も独立組織(free-standing organisation)として存続することになっている。

3 その他

ロンドン消防・市民防災局(London Fire and Civil Defence Authority = LFCDA)は最も強大な合同委員会であり、1985年地方自治法第27条によって設立された。年間約2億ポンドの予算をもち、消火活動、防災及び監督、石油業の許可及び市民防災に関する

多くの事務を実施している。また、ロンドン消防団(London Fire Brigade)をその管轄下に置いている。

LFCDAの活動に関しては内務省(Home Office)が広範な規制権を有している。具体的には、消防団が行う消防活動の及ぶ範囲および水準に関して内務省に対し責任を負い、職員の定員及び内部組織については内務省の審査と承認を要する。また、市民防災計画や緊急計画の策定に関しても同省の承認が必要である。LFCDAのGLA創設後における組織改編については後述する。

また、ロンドン調査センター(London Research Centre = LRC)は、GLCから引き継いだロンドンに関する調査機能を有するとともに、バラをはじめとする組織に対し、ロンドンの人口動態、社会的状況を示す指標等の情報を提供している。また、中央政府の各部局やボランティア組織等に対するコンサルテーション業務も実施している。LRCはGLA設立後、これに吸収されることになっている。

その他、ロンドンにおける合同委員会としては、駐車規制を所掌するロンドン駐車場委員会(Parking Committee for London)、身障者等に対する優遇措置を検討するロンドン・アクセス交通委員会(London Committee on Accessible Transport)等が挙げられる。

第4節 政府任命機関

ロンドンの統治体制はGLCの廃止前から、英国の他の地域と比べて中央政府が任命する委員または代表等によって構成される組織が行政を執行している例が多い。例えば、公共交通及び警察は、イングランド及びウェールズでは基本的にカウンティの事務であるが、ロンドンでは後述する中央政府が任命する団体の事務となっている。また、前述のロンドン残務整理局も政府任命機関である。

こうした組織は、例えば後述する技術教育校のように、地域の地方自治体と連携しつつ施策を展開した組織もあるが、その一方でロンドン・ドックランズ開発公社にみられるように、バラを始めとする地方自治体の権限を実質的に掌握し、これらと交渉や連携をもたずに施策を実施したこと、また、組織が民主的基盤をもたず、住民に対し説明責任をとりうる体制となっていないことなどについて根強い批判がある。また、組織の性格上、ともすれば省益が地域の利益に優先され、ロンドンにおける総合行政を阻む一因となっていたことは否定できないところである。

1 ロンドン交通局

ロンドンの交通サービスは、最初は民間企業による運営であり、次に公社経営になり、1969年にGLCの所管となった後、1984年にロンドン地域交通法(London Regional Transport Act 1984)により、政府任命の委員会形式としてロンドン交通局

(London Transport = LT)が設立され、GLCの廃止に先行して、GLCからロンドンのバスと地下鉄の運營業務を引き継ぐといった、複雑な過程を経てきた。

この法律によれば、LTは、グレーター・ロンドン地域における現在の公共交通需要を充足し、効率的、経済的かつ安全性に優れた運行を供給し、また追求する責務を負うとされている。このことから、LTはロンドンの地下鉄及びバス事業の経営を中心とし、その他の公共交通サービスを提供している。

この組織には委員会(Board)がおかれ、その構成は、環境大臣が任命する委員長(Chairman)のほか、現在は全LTグループの事務総長(Chief Executive)、財務担当委員(Member for Finance)、ロンドン・バス事業担当委員(Managing Director of London Transport Buses)の三名が常任委員となっており、ロンドン地下鉄担当委員(Managing Director of London Underground)が近く任命されることになっている。これ以外の非常勤の執行権を有しない委員は、広く外部の実務経験者の中から選任される。

LTは当初から独立性の高いいくつかの会社組織(subsidiaries)から成る法定の共同体組織という構造を採用している。このうち、現在主要な会社組織はロンドン地下鉄(London Underground Limited)と、ビクトリア・コーチ・ステーション(Victoria Coach Station Limited)である。バス事業を所管していたロンドン・バス(London Bus Limited)はこれを構成する10の会社組織が1994年に民間セクターに売却されたのを機として、ロンドン・バス交通(London Transport Buses)に改編された。なお、上記以外にロンドン交通資産(LT Property)、ロンドン交通博物館(London Transport Museum, Covent Garden)、身障者乗客部(Unit for Disabled Passengers)等の組織がある。

2 技術教育校

技術教育校(Training and Enterprise Councils =TECs)は、地域労働力の資質を向上させるために行う技術訓練等の支援、及びベンチャー・ビジネスや中小企業等、財政基盤の脆弱な企業に対する資金供与といった側面から、地域経済の振興を目的とする組織である。地域の需要に合致する労働者・従業員の技術訓練を実施し、教育界と実業界の間隙を埋める役割を担っており、学校や学校卒業後の教育機関(further education institution)に大きな影響を与えている。TECの組織は、多くの場合15名で構成され、うち12名は著名な企業人(prominent businessmen)、残り3名は労働組合の指導者、事務総長(chief executive)及び教育部長(chief education officer)となっている。

TECと地方自治体では類似する事務が数多くあり、地方自治体が当該地域のTECとパートナーシップを組んで、共同して事務を実施している例も多い。この種の事務には、地域労働力の技術水準を地域の需要に合致させるよう技術訓練(training)を行うこと、地域に存在する企業の事業を支援(business support)すること、地域の事業家に起

業のための援助から従業員の技術向上までの包括的な助成プログラムを設定すること等がある。また、TECと地方自治体の裁量で使用できる各種助成金(funds)の配分の優先順位づけ及び助成金獲得のための競争入札(bids)も共同して行っている。

現在、地方自治体とTECとの具体的連携策は地域によりさまざまであるが、特に地域開発庁 (RDA)の設立によって今後ますます強力な結びつきになるものと考えられる。

3 首都警察

首都警察が管轄する地域は32のロンドン・バラと一部周辺地域だが、シティは除かれている。首都警察の機能は、ロンドンが英国の首都であるという特殊性から、イングランド及びウエールズに設置されている警察機構の権限以外に、王室及び外交官の警護、国家安全保障（特別部）及びイングランドとウエールズの警察機構の総合調整といった業務が含まれる。

首都警察は内務大臣(Home Secretary)の管理下に直接置かれており、公安委員会(police authority)が設けられているロンドン以外の警察機構と異なった構造となっている。すなわち、ロンドン以外の警察機構では、原則としてカウンティ毎³に公安委員会が設置され、警察本部長(Chief Constable)の任命は内務大臣の承認を要するものの、公安委員会の権限となっている。また、公安委員会の構成は、1994年警察及び治安判事裁判所法(Police and Magistrates' Courts Act 1994)により、9人の地方議員、3人の治安判事、5人の互選委員という体裁をとっており、公選の議員を委員として配置していることから、一定の民主的要素も備えているといえる。

これに対し、首都警察では組織の長である警視総監(Commissioner)は内務大臣により任命され、警察行政に関する戦略計画等の主要な政策は総監、副総監(Deputy Commissioner)、4名の副本部長(Assistant Commissioners)、財務部長(Receiver)及び副財務部長(Deputy Receiver)で構成される政策委員会(Policy Board)で決定される。このため、首都警察は内務省に強く統制されており、民主的コントロールから遮断された組織といえる。なお、1995年には首都警察委員会(Metropolitan Police Committee)がMPSと内務大臣を結びつける組織として形成された。

現在、約1万4千人の一般職員(civil staff)と2万8千人の警察官(police officer)を擁した巨大な組織となっている。

4 その他の政府任命機関

ロンドン・ドックランズ開発公社(London Docklands Development Corporation = LDDC)は1980年の地方政府、計画及び土地利用法の規定により1981年に創設された組織であり、ドックランズ地区の再開発に大きな役割を果たした。これ以外にも、政府任命によるロンドン全域を管轄する組織としては、前述したロンドン年金基金局(London Pensions Fund Authority)、ロンドン芸術委員会(London Arts Board)をはじめ

めとして枚挙に暇がない。

第5節 中央政府とロンドン

1 中央政府による関与

中央政府は、前述した政府任命機関による行政執行だけでなく、ロンドン統治に対して直接的に関与する権限を（北アイルランドを除き）英国のどの地域よりも数多く留保している。一例として、土地利用計画では、ロンドンの戦略計画の策定は、LPACの助言を要するものの環境大臣の権限であり、各バラがそれぞれの管轄する地区の開発計画を策定する場合には、環境大臣の定める戦略指針を考慮することが求められている。

環境省はまた、LBGCの支出に上限を設ける権限を有し、実際にこの権限は行使されたことがある。LBGCはボランティア組織に補助を行ってきたGLCの事務を引き継いでおり、補助金の全体額をあるバラが承認しない場合でも、全バラの3分の2が承認した場合には補助金が支払われる。この規定はこのようなバラを保護するものであるとしている。

また、GLCが所管していた道路の大部分はバラに移管されたが、この一部はロンドン全体の戦略計画に大きな影響を及ぼす重要な道路であるとして、バラが道路交通量の変更や交通に影響のある措置を導入する場合には環境大臣の同意が必要であるとされている。この権限は、あるバラの措置が他のバラの交通政策に悪影響を与えたり、こうした影響が予想されることでバラ間が対立するのを避けるためであると説明されている。

さらに、大臣は交通管理についてバラに指針を示し、バラがこれに従わない場合には自ら措置しこれに要した費用を当該バラに負担させることができる。

また、内務大臣が首都警察及び消防・市民防災に対して大きな権限を有していることは前述したとおりである。

こうした権限の留保について、中央政府側は、GLCから権限を移管された組織が所掌する事務を経済的・効率的・効果的に実施するのを担保するためと説明しているが、バラの側では中央政府のロンドンに対する過度の干渉であるとの批判が多い。

2 中央政府のロンドンに関する組織

中央政府がロンドンに対して、省庁毎にばらばらな方策を講じてきたことは、多くの識者によって批判されており、政府側も1992年以来機構改革を実施してきた。

内閣ロンドン小委員会(Cabinet sub-committee for London)は、1992年に中央政府のロンドンに対する関与を調整し効果的な施行を目的として設置され、環境大臣を委員長とし、ロンドンに関して権限を有する全ての中央政府省庁の大臣で構成された委

員会である。しかし、委員会の活動回数は少なく、ロンドン行政に大きな影響を与えているとは言い難い。

次に、ロンドン公共交通担当大臣の設置が挙げられる。この主要な権限はロンドンに関する公共交通政策の調整と、事業主体が効率的な運営を行うよう統制することである。

しかし、1992年以降に実施された、中央政府のロンドン統治に関する最も重要な改革は、次に述べる政府ロンドン事務所(Government Office for London = GOL)の設置である。

3 政府ロンドン事務所

現在、イングランドの各地域ごとに地域事務所(regional office)が設置されているが、ロンドンの事務所はその重要性から他の事務所より高い地位の職員(局長(deputy secretary)クラス)を所長に任命している。

政府はそれまで環境省(Department of Environment)、運輸省(Department of Transport)、教育雇用省(Department of Education and Employment)及び通商産業省(Department of Trade and Industry)が実施していた多くの事務を統合し、GOLを通して実施した。GOLの主要な事務は、住宅資本交付金(housing capital allocations)の交付、単一地域振興予算(Single Regeneration Budget)の配分及び戦略的な土地利用計画の策定等である。また、GOLはロンドンの様々な公共・民間セクターと中央政府の結節点としての役割を果たしている。

けれども、GOLは地方政府たる地位を有する組織ではない。中央政府のロンドンに関する重要な政策決定は依然として各省庁で行われているばかりでなく、GOLの権限は限定されており、また当然のことながら民主的な基盤を有する組織ではない。

第6節 ロンドンにおけるパートナーシップ

1992年以降のロンドンにおける潮流の一つとして、様々なパートナーシップが生まれてきたことが指摘できる。パートナーシップの増加及びその果たす役割の高まりは全国的な傾向であるが、特にロンドンにおいてパートナーシップの地位が高まったのは以下の二点の理由によるものと考えられる。第一に、GLCの廃止以降、経済開発や環境保護、犯罪の防止といった広域行政の必要性はいつそう高まったにもかかわらず、各行政課題に細分化され、現存する公共部門のみでは需要に対応することが困難となったこと、第二に、ロンドン・バラは英国自治体の特徴である、法律によって認められた権限しか執行できないことに加え、財政的制約から十分な政策執行が困難であったという事実がある。このため、地域において需要はあるが実施が困難である行政課題、言い換えれば公共セクターの間隙を埋めるものとしてパートナーシップが重

視されたためと考えられる。

ロンドンにおける代表的なパートナーシップの例として、ロンドン・ファースト及びロンドン・プライド・パートナーシップの概要について触れる。

ロンドン・ファースト(London First)は1992年にロンドンの政策形成に実業界を関与させることを目的として設置された組織である。現在、300を超える民間企業が会員(membership)となっており、委員には、英国航空(British Airways)や英国空港局(British Airport Authority)などのロンドンを活動拠点とする企業の代表者ばかりでなく、ロンドン・バラやシティ、ロンドン自治体協議会、CBIの代表者も加わっている。またGOLの地域部長(Regional Director)も傍観者(observer)として参加している。収入は主として民間セクターからの出資であるが、公共セクターも個々の事業を助成している。主要な事業は域内投資の活性化、雇用の促進及び観光振興等であるが、新しいパートナーシップの創造、調査に対する財政的援助、各種イベントの開催やメディアにロンドンをアピールするといった活動も実施している。また、ロンドンの域内投資に関する執行機関として、ロンドン・ファーストセンター(London First Centre)が設置されている。

ロンドン・プライド・パートナーシップは、1994年当時の環境大臣ジョン・ガンマー(John Gummer)が、ロンドン、バーミンガム及びマンチェスターの都市開発をシティ・プライド(City Pride)方式により実施すると発表したのを契機として1994年に設立された。このパートナーシップを構成している組織は多岐に亘り、ロンドン・バラ、英国産業連盟(Confederation of British Industry = CBI)、シティ(Corporation of London)、ロンドン商工産業会議所(London Chamber of Commerce & Industry = LCCI)、ロンドン・ファースト、ロンドン計画諮問委員会、ロンドン技術教育校(London's Training and Enterprise Councils)、ロンドンボランティア事務局(London Voluntary Service Council)等が関係している。

第7節 1990年代のロンドン統治体制の評価

1 利点として評価すべき点

本章を終えるにあたって、これまでみた1990年代のロンドン統治体制の利点及び欠点について評価を与えてみたい。まず、利点の第一として、基礎的地方自治体としてのバラの自立性が強化されたことが指摘できる。GLCとバラの二重構造を形成していた期間は、両者の間で事務が重複したり、支配政党の政策における相違からGLCとバラの間で利害が対立する行政課題が少なからず存在した。なかには対立が尖鋭化し、両者の間で連絡調整が行われぬのみならず、相互に干渉する事態も生じた。しかし、前述したようにGLCの廃止により重複していた事務は基本的にバラの権限となり、バラは住民に身近な行政サービスを担う基礎的自治体として、ロンドン市民に認知され

る存在となるに至った。

第二に、GLC廃止後、合同委員会や政府任命機関をはじめとするさまざまな組織に行政執行の権限が細分化されたことから、組織間に連携して事務を行う誘因が働き、数多くのパートナーシップが形成された。この動きは他方、この時期に進展した民営化及び民間・ボランティアセクターの発展とも密接な関連をもっている。パートナーシップによる事業の実施によりコストが低下し、サービスの質が高まることについては先に述べた。

第三に、中央政府と地方自治体の関係が改善し、両者の間に協議、協力の気運が高まったことが挙げられる。サッチャー政権によるGLCの一方的な廃止は政治的理由に基づく暴挙であったとの非難は正当であると考えられるが、サッチャー政権が対決姿勢を強めたことはGLCの側にも一因があったと考えられる。少数民族やアイルランド共和国を支援する組織、ゲイ、レズビアン等の、社会的に不利益を受ける人々を擁護する団体への補助という政策の是非は判断の分かれるところであるが、例えば地下鉄運賃値下げの政策に関して、ブロムリー区に敗訴した後、一転して運賃値上げに踏み切る等、稚拙な行政運営との謗りは免れないところであろう。もちろん、GLCの廃止ばかりでなく、サッチャー政権の行き詰まりなどを契機として、中央政府及び地方自治体が相互に歩み寄り協調行動がみられるようになった。1990年代に入り、LDDCがドックランズ再開発につき地元自治体との協議を開始したことや、先に述べたロンドン・プライドの設立に際し環境大臣の呼びかけに応じ、バラやシティが参加したことは典型的な例である。

2 弊害及び課題

他方、1990年代のロンドン統治体制の弊害については、数多くの識者が指摘している。第一に、ロンドンの広域行政に関する権限が合同委員会や政府任命機関等の組織に細分化され、住民にとってはどの組織がどのような権限を有しているのか非常にわかりにくい構造となっていることである。GLCの廃止を盛り込んだ1985年地方自治法に基づくロンドン統治体制は、「地方政府の簡素・合理化」という保守党政権の主張に反し、逆に複雑・錯綜した体制と化した。

第二に、ロンドン統治に政府任命機関やこれに類似する機関が多用されたが、こうした組織は委員長など組織の代表の任命権を中央政府（の省庁）が掌握しているため、民主的統制ができず、市民に対し説明責任を負う構造となっていないことが挙げられる。また、委員の中に地方議員等、地域を代表する者が置かれていないことが多いため、政策に地域の意向が反映されないきらいがある。

第三に、パートナーシップの問題点として以下の点が指摘されている。まず、多くのパートナーシップに法的な執行権限が認められておらず、パートナーシップの目的を達成できるかどうかは、これを構成する組織（特に中心となる組織）の取り組み如

何にかかっているといえる。また、事業の到達目標等が法定化されていない場合には、目標設定の水準につき組織間の合意が困難であるとの指摘もある。多くのパートナーシップが事業執行に対する説明責任を有しないことも問題であろう。次に、パートナーシップを運営し事業を実施するためには、補助金をはじめとする多くの資金が必要であるが、その供給は必ずしも安定したものではなく、また、資金を獲得するためには多大な時間及び事務手続きを要する。事業執行が二の次になり、組織存続のために補助金の獲得に汲々としていたり、資金の調達ができずやむなく消滅する団体も少なくない。さらに、最も大きな問題点として、事業執行に対する最終的な責任の所在が不明確であることが挙げられる。パートナーシップが構築されると中央政府や地方自治体はこれに注目し、新たな取り組みが開始されることを示唆するが、事業の進捗が滞ったり、不幸にして事業が失敗した場合には、誰も責任を負わないし、住民も責任を問い得ない構造となっている。

1990年代のロンドン統治体制における、第四の、そして最も根本的な問題点は、ロンドンにおける広域行政の需要がますます高まっているにもかかわらず、個々の行政権限がさまざまな組織に細分化されており、これらを相互調整しつつ統括する強力なリーダーシップが不在であることである。地域経済の振興や経済格差の是正、犯罪の防止や環境保全等、典型的な大都市行政及び広域行政を効果的に執行するためには、戦略計画を策定し協力に推進することが求められるが、これまでみたように、現在のロンドン統治体制にはこういった推進の中心的役割を果たす組織が不在であることが致命的な欠陥であるといえる。また、特に土地利用計画や公共交通政策で、組織間の協調行動が円滑に実施できない点に大きな不満がある。例えば、中心市街地の駐車規制や重貨物車両の通過規制、信号システムの合理化等の施策を実施するためには、隣接する複数のバラ間の調整が必要であるばかりでなく、権限を有する中央政府の省庁や前述した合同委員会、政府任命機関の承認が要求され、実質的に施策を実施する途が閉ざされているのが現状であるといえる。

このように、現在の体制を批判することはたやすいが、新しいロンドン統治体制に求められることは、現在の体制の利点を生かしつつ、問題点を解決する方策であろう。具体的には、バラの基礎的自治体としての地位を尊重し、パートナーシップの利点を有効に生かしつつ、強力なリーダーシップを有し広域行政課題に戦略的・総合的に対処し、かつ市民に対し執行責任が明確である統治体制を構成することが課題であると考えられる。

¹ ロンドン残務整理局は1990年に解散予定であったが、1990年にインナー・ロンドン教育局が廃止され、この精算業務を行うことになったため、引き続き存続した。

² 1997年の総選挙後、ブレア首相は地方行政の統一性・整合性を高めることを企図し、これに関連する権限を有する環境省と運輸省を一体化した。また、ジョン・プレスコット(John Prescott)副首相を大臣に配し、閣外大臣も5人に増加したことに、首相の地方行政重視の姿勢

が窺える。なお、本稿では以降も「環境省」という名称を使用する。

³ 2～3のカウンティで合同してひとつの公安委員会を設置する例もある。また、6つの大都市圏では合同公安委員会を組織している。