

第4章 住民投票とその結果

第1節 住民投票の概要と実施の方法

1 住民投票の概要

住民投票¹(referendum)とは、ある具体的な政策課題の是非について、対象となる地域住民に設問を提示し、住民が直接投票することによってその賛否の意思表示をする方法である。前述したように、現労働党政権は住民投票を政策形成過程における住民の最終的な信任方法と位置づけており、今回の住民投票は1997年9月にそれぞれ実施された、スコットランド及びウェールズの議会設置の可否に関する住民投票に次いで3回目のものであり、労働党政権が推進している地方分権、地域民主主義の改革を目的とする政策の一環と位置づけることができる。

2 対象

(1) 投票権者

GLAの設置の是非を問う今回住民投票の対象は、GLAが管轄することになるロンドン全域に居住し、選挙人登録を有する者である。従来の地方選挙と同様に英国国籍を有することは要件ではなく、EUまたは英連邦(Commonwealth)市民であっても選挙人名簿に登録²されていれば投票権を有する。

何らかの理由で投票日に投票できない選挙人のために、不在者投票³の制度も設けられた。これは、所定の様式に氏名や投票日に投票できない理由等を記載し、郵送または代理人が投票日に様式を持参するというものである。

(2) 設問及び投票の方法

設問は、「あなたは、政府が提案する、公選の市長とこれと別個に選出される議会で構成される、グレーター・ロンドン・オーソリティーの設立に賛成しますか?」という内容で、「賛成(Yes)」「反対(No)」の二つの選択肢から選択する。このため、例えばGLAの設立には賛成するが、この組織に公選市長を導入することには反対といった意見は、今回の住民投票では反映されないことになる。

3 投票日

1998年5月7日(木)で、ロンドン・バラ及び一部の地方自治体の地方選挙と同日であった。投票時間は朝8時から夜9時までとなっていた。

4 結果の判定

賛成票が反対票を上回った場合には、政府の提案が承認されたものとみなされる。この場合には、政府は議会に対してGLAの法案を提出する手続きを開始し、約2年以

内に市長と議会議員の選挙が実施される⁴。政府は、この住民投票と選挙の間にGLA創設に必要とされる手続きを実施する。仮に反対票が上回った場合には、これ以降の手続きは行われずとしている。

5 キャンペーン

(1) 「賛成」キャンペーン

労働党を中心として「賛成」(Yes)キャンペーン⁵⁶が実施された。ブレア首相、環境省両者ともいろいろな方法を用いて有権者の関心を引き起こすことに腐心した。ブレア首相は自ら、「この投票はロンドンの未来そのものである。皆さんのため、またロンドンのために、皆さんの望む未来を創る機会を利用しよう。最終的には、選択は皆さんのものである。」と訴えた。

投票日の約一週間前の4月28日には、500人以上の聴衆を前にして、ロンドン市長の有力候補者及び各界の著名人を中心に、ロンドン統治の将来に関する討論会がシティのギルドホール(Guildhall)で開催され、この模様はテレビ放映された。

(2) シティの状況

一方、現に「ロンドン市長」(Lord Mayor)を有するシティでは、政府提案に反対する投票が多いのではないかと予想されていた。これは、GLAの市長がロード・メイヤーの上位に位置づけられるため、シティの地位に対する侵害や相対的地位の低下を懸念する意見が多かったためである。

第2節 結果

労働党を中心とした「賛成(Yes)」キャンペーンにもかかわらず、投票率は全体で約34%と予想外に低調であった。一方、賛成票は約72%で、結果的には政府の提案が承認された形となった。投票率が最も高かったのは、リッチモンド・アポン・テムズ区の45.02%で、最も低かった区はパーキング・アンド・ダーゲンハム区の25.13%であった。また、賛成票の割合はハリングエイ区の83.76%が最高で、ブロムリー区の57.08%が最低であった。(表4-1参照)

その一方で、シティでは予想外の支持⁷を得た。投票率こそ30.6%と低いものの、他のロンドン・バラと異なりシティでは地方選挙の投票が実施されなかったことを考えれば、全体の低い投票率と比較してそれほど悪い結果とはいえない。

シティの賛成票はロンドン全体からみれば住民投票の結果にあまり大きな影響を与えてはいない。しかし、「賛成」キャンペーンの中心地であるシティで反対票数が多ければ政府やシティにとって大きな脅威となることが懸念されていた。

(表4-1 GLAに関する住民投票のバラ別の結果)

ロンドン・バラ	有権者数(人)	投票者数(人)	投票率(%)	有効投票数(人)	賛成		反対	
					人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
Barking & Dagenham	112,374	28,239	25.13%	27,940	20,534	73.49%	7,406	26.51%
Barnet	225,838	80,695	35.73%	79,697	55,487	69.62%	24,210	30.38%
Bexley	166,301	58,140	34.96%	57,722	36,527	63.28%	21,195	36.72%
Brent	170,024	62,279	36.63%	60,359	47,309	78.38%	13,050	21.62%
Bromley	223,835	90,958	40.64%	90,072	51,410	57.08%	38,662	42.92%
Camden	135,131	45,057	33.34%	44,355	36,007	81.18%	8,348	18.82%
City of London	5,075	1,553	30.60%	1,551	977	62.99%	574	37.01%
Croydon	223,588	84,057	37.59%	83,231	53,863	64.72%	29,368	35.28%
Ealing	210,607	69,901	33.19%	68,440	52,348	76.49%	16,092	23.51%
Enfield	200,913	66,643	33.17%	65,936	44,297	67.18%	21,639	32.82%
Greenwich	151,914	49,556	32.62%	49,112	36,756	74.84%	12,356	25.16%
Hackney	116,157	40,080	34.51%	39,151	31,956	81.62%	7,195	18.38%
Hammersmith & Fulham	111,776	38,142	34.12%	37,426	29,171	77.94%	8,255	22.06%
Haringey	146,293	44,122	30.16%	43,334	36,296	83.76%	7,038	16.24%
Harrow	155,120	56,790	36.61%	55,819	38,412	68.82%	17,407	31.18%
Havering	177,505	60,667	34.18%	60,178	36,390	60.47%	23,788	39.53%
Hillingdon	177,334	61,602	34.74%	61,041	38,518	63.10%	22,523	36.90%
Hounslow	155,583	50,297	32.33%	49,511	36,957	74.64%	12,554	25.36%
Islington	118,034	41,278	34.97%	40,254	32,826	81.55%	7,428	18.45%
Kensington & Chelsea	102,291	28,860	28.21%	28,533	20,064	70.32%	8,469	29.68%
Kingston-Upon-Thames	101,605	42,000	41.34%	41,664	28,621	68.69%	13,043	31.31%
Lambeth	183,477	58,792	32.04%	57,935	47,391	81.80%	10,544	18.20%
Lewisham	172,374	51,858	30.08%	51,248	40,188	78.42%	11,060	21.58%
Merton	130,656	49,572	37.94%	49,053	35,418	72.20%	13,635	27.80%
Newham	146,019	41,881	28.68%	40,659	33,084	81.37%	7,575	18.63%
Redbridge	173,873	61,878	35.59%	60,645	42,547	70.16%	18,098	29.84%
Richmond-Upon-Thames	124,191	55,905	45.02%	55,250	39,115	70.80%	16,135	29.20%
Southwark	160,127	52,885	33.03%	52,285	42,196	80.70%	10,089	19.30%
Sutton	130,971	46,117	35.21%	45,744	29,653	64.82%	16,091	35.18%
Tower Hamlets	124,571	44,304	35.57%	42,097	32,630	77.51%	9,467	22.49%
Waltham Forest	156,241	53,207	34.05%	52,434	38,344	73.13%	14,090	26.87%
Wandsworth	198,318	77,915	39.29%	76,705	57,010	74.32%	19,695	25.68%
Westminster	126,280	40,269	31.89%	39,747	28,413	71.48%	11,334	28.52%
合計	5,014,396	1,735,499	34.61%	1,709,128	1,230,715	72.01%	478,413	27.99%

(出典: DETRのホームページより作成)

投票率が低かったのは、主要三党（労働・保守・自由民主）とも基本的にはGLA設立に賛成しているため政党間の政策論争にならず、市民が投票してもしなくても結果は明らかであると認識していたこと、市民の関心もっぱら市長候補者に向いていたことが原因として考えられる。一方、賛成票の割合が平均以上であった区はインナー・ロンドンに比較的集中していることから、ロンドン中心部付近に住む人々がとりわけ、GLAに対して市内の公共交通や環境、地域開発といった施策の推進に期待を抱いていることが推測できる。

政府は、今回の住民投票は諮問的(advisory)なものであり、投票総数に関係なく評価

されると認識している。また、34.6%という低投票率にも拘わらず、ジョン・プレスコット副首相は政府の改革案に72%の支持があったことに関して、「現政権の根本的な(radical)提案が圧倒的多数で承認された」と賞賛した⁸。しかし、政府提案が承認されたかどうかを判断するためには、この住民投票の賛成票の数のみならず、どれだけ投票率が高いかも評価する必要があるという批判⁹も多い。

こういった批判に答える形で、政府スポークスマンは、住民投票の結果について、現在政府が推進している一連の民主的改革過程が正当化(justification)されたものの、地方自治体は投票率の問題を真剣に取り組む必要があることが今や疑いようもなく明らかになった、との見解を示している。

第3節 住民投票の限界と課題

今回の住民投票では、図らずもその限界と課題が明らかになったといえる。その問題点として、第一に、政府は投票者数の過半数が賛成の意思表示を示せば、政府提案が承認されたものとみなし、投票率については何も言及しなかったが、住民の多数の意思とみなすためには、投票率についても予め考慮する必要があるのではないかという点である。5月7日の投票日付けのインディペンデント紙では、投票率が通常の地方選挙の水準以下、つまり40%あるいはそれ以下であるなら、政府提案が住民に承認されたと判断することは困難である、と論評しているが正当な意見であると考えられる。

第二点として、住民投票の設問を設定する際には、その課題に付随する問題が意識的あるいは無意識的に捨象されてしまう点である。前述したように、今回の住民投票ではGLAの設置と公選市長の導入は不可分であり、例えばGLAの設置には賛成するが、公選市長の導入には必ずしも賛成しない、といった意見は拾い上げられない。政府としては公選市長の導入を当初から当然視していたが、この点につき議論の余地があったのではないかと考えられる。

ロンドン大学(LSE)のジョージ・ジョーンズ(George Jones)教授とバーミンガム大学(INLOGOV)のジョン・スチュワート(John Stewart)教授は、住民投票の条件として、①広く市民に関心を抱かれる課題であること、②「賛成」「反対」の意思表示ができる明確な設問が設定されること、及び③設問は他の課題から分離可能なものであり、有権者はその課題自体の是非が判断できること、の三点を掲げている¹⁰。今後国政レベルだけでなく地域レベルでも行われるであろう住民投票に関し、非常に参考となる意見であると考えられる。

¹ 英国では、地域レベルの住民投票にはいくつかの実施例がある。19世紀には自治体が図書館の運営を手がける際に住民投票が実施された。また、1974年までは、自治体が特定の個人、邦人、地域に対してのみ適用される法律案(private bill)を実施する場合には、市民集会(town meeting)で100人以上から要求があれば、住民投票を実施することになっていた。1980年代に

は、いくつかの自治体で予算やレジューセンターの日曜日開場等の問題に関して住民投票が実施されている。

² 今回の住民投票で投票できる人の選挙人名簿への登録締め切りは、1998年3月20日までの申請分であった。

³ 不在者投票の申請は4月21日で締め切られた。

⁴ 後述するように、市長及び議会議員選挙日は2000年5月4日に決定した。

⁵ 勢力的にはごくわずかであったが、「反対」キャンペーンも実施された。「反対」キャンペーンの要点は、

- ・ ロンドンは独特な都市であり、政治的に計画された中古品(second-hand)の輸入を首都に必要としない
 - ・ 自治体や市長がいなくても狭い道路には重貨物車(heavy lorry)は入って来られない
 - ・ 年金受領者(pensioners)は自治体や市長がいなくても無料で地下鉄やバスに乗れる
- といった、説得力の乏しい内容であった。

⁶ なお、保守党も、労働党・自由民主党と同様「賛成」キャンペーンを行うことを、3月25日の時点で確約していた。

⁷ この結果は、シティでのYesキャンペーンの推進者を喜ばせた。シティの前政策資源委員会委員長でYesキャンペーンの中心であった、マイケル・キャッシュ氏(Michael Cassidy)は、「このような圧倒的な予期せぬ支持を得たことは非常に喜ばしい」と語った。(1998年5月8日付けタイムズ紙による)

⁸ 1998年5月15日付けローカル・ガバメント・クロニクル紙による。

⁹ 「反対」キャンペーン主催者は、この結果につき、「25%のロンドン市民が政府提案を支持し、75%が何の興味も示さなかった。いったいどのような人々が、ブレア首相のロンドンに対するビジョンを真剣に考えたのか？」とコメントしている。(5月8日付けインディペンデント紙による)

¹⁰ 1999年1月15日付けローカル・ガバメント・クロニクル紙による。

第5章 現在の動向と今後の課題

第1節 住民投票以降の動向

1 選挙区の選定

1998年5月19日に、イングランド地方自治委員会(Local Government Commission for England = LGCE)は1998年グレーター・ロンドン・オーソリティー（住民投票）法(Greater London Authority (Referendum) Act 1998)により、ホワイト・ペーパーの趣旨に則り、GLAの議会議員を選出するための14選挙区設定の検討を開始した。この選挙区の策定においても、市民との協議過程が採用されており、LGCEが作成した素案をもとに個人や各種団体からの意見を採り入れた後に勧告としてとりまとめるという方法を採用している。

この選挙区設定過程は、具体的には以下の四段階を踏まえて行われた。

(第一段階)

ロンドン・バラをはじめとするロンドン統治に関係する機関、グレーター・ロンドン地区の選挙区に関心をもつ国会議員や欧州議会議員、主要政党の全国本部及び各種の地方自治体協議会といった個人や組織からの意見を聴取する。

(第二段階)

1998年7月1日から、第一段階で聴取した意見を踏まえてLGCE内で選挙区案を検討し、勧告案を策定する。

(第三段階)

1998年9月1日から10月13日まで、勧告案を協議が実施される。勧告案は第一段階で意見を聴取した個人や組織に送付されるほか、地域の新聞等にも掲載される。また、希望者にも少額の手数料で配付される。なお、LGCE事務所での閲覧も可能である。

(第四段階)

前段階の協議における意見・要望をも踏まえて、LGCEが最終勧告を策定する。

この選挙区については、グレーター・ロンドン・オーソリティー法案(Greater London Authority Bill)の内容のひとつとなるが、環境大臣は、この最終勧告を最大限考慮しなければならないとされている。

選挙区の設定に関し、LGCEは以下の指針の下に作業を行った。

- ①選挙の平等原則、つまり、ある選挙区内の一票の価値は、他の選挙区における一票の価値と可能な限り同等のものでなければならないことは、民主主義の根本的な原則として、選挙区を設定するにあたって最も考慮する必要がある。
- ②複数のバラを一選挙区の構成要素とする選挙区を設定する必要があるため、74の国会議員選出選挙区や10の欧州議会議員選出選挙区とは異なる。
- ③新たに創設される議会内で、戦略的な課題が様々な見地から検証されるようにする

ため、類似の性格を有するバラを結合させたり、地域のパートナーシップ(sub-regional partnership)の境界を可能な限り反映させる。

④逆に、優先順位の低い事項としては、公共交通との関連、及び現存している下院や欧州議会議員の選挙区の境界である。

1998年11月30日、LGCEは最終勧告を発表した。この選挙区の設定区分に関する内容は勧告案と同じであったが、いくつかの選挙区の名称に修正が加えられた(表5-1)。それぞれの選挙区の有権者数はおよそ36万人となっている。

2 グレーター・ロンドン・オーソリティー法案の提出

1998年11月24日に行われた女王演説の中で、グレーター・ロンドン・オーソリティー法案(Greater London Authority Bill、以下「GLA法案」と記す。)の国会提出が予定されていることが示された。この演説では、GLAの市長と議会には、道路混雑に対処し公共交通機関を改善する等の新たな権限が賦与され、これによりロンドンが世界の代表的都市となるものと言及された。

さらに、1998年12月3日、GLA法案が国会に提出された。ジョン・プレスコット副首相は、GLA法案の第二回読会(second reading)で市長及び議会議員の投票日を2000年5月4日とすることを明らかにし、「次の分権(devolution)の段階は、うまくゆけば地域政府(regional government)に向かうものであるといってもよい。」と述べた¹。

GLA法案によって、ホワイト・ペーパーで示されたGLAの構造、所掌事務、選挙方法及び財政構造等が確認された。また、この法案では住民投票によってGLAが権限を拡大することは認められていない。

また、この法案²には、市長が年間10億ポンド(約2,000億円:1ポンド=200円として)までの自動車税(motoring charge)を課す権限が認められている。また、同様に企業の従業員用の駐車場に税を課す権限も含まれる。具体的な税の内容はGLAの決定事項となる。

公認交通協会(Chartered Institute of Transport)の調査によれば、年間6億ポンドがグレーター・ロンドンを通行する車両に賦課される道路使用税(road charge)で、残り年間4億ポンドは各企業あたり最高1,000ポンドまでの駐車場税である。この交通量(traffic flow)の改善により、年間4億ポンドが節減できる。

標準的な自動車税は年間400ポンドで、ロンドン中心部(Central London)に在住の人々の自動車保有者に、非常に厳しく限定された地域内で自動車または公共交通機関が利用できる「トラベルカード」(travel card)を配布するというものである。許可証を自動車の前面ガラスに貼付する単純な方法か、あるいは道路に備え付けられた電波探知装置(beacons)が車内のカードを読み取る方式のどちらを勧告するかで、公共交通の専門家の間で意見が分かれている。

(表5-1 イングランド地方自治委員会によるGLA議会議員の選挙区勧告案)

選挙区番号	選挙区名	選挙区を構成する ロンドン・バラ	有権者数(1998年)(人)		平均との 差(%)
			バラ別	勧告案	
1	Havering and Redbridge	Havering Redbridge	179,865 175,266	355,131	-1%
2	City and East	Barking & Dagenham City of London Newham Tower Hamlets	113,997 5,167 147,369 123,967	390,500	8%
3	North East	Hackney Islington Waltham Forest	116,680 118,461 157,581	392,722	9%
4	Enfield and Haringey	Enfield Haringey	202,395 145,940	348,335	-3%
5	West Central	Hammersmith & Fulham Kensington & Chelsea Westminster	112,096 102,513 125,391	340,000	-6%
6	Barnet and Camden	Barnet Camden	227,270 135,757	363,027	1%
7	Brent and Harrow	Brent Harrow	169,920 156,334	326,254	-9%
8	Ealing and Hillingdon	Ealing Hillingdon	210,607 178,732	389,339	8%
9	South West	Hounslow Kingston upon Thames Richmond upon Thames	156,195 102,230 125,154	383,579	6%
10	Merton and Wandsworth	Merton Wandsworth	131,861 199,320	331,181	-8%
11	Croydon and Sutton	Croydon Sutton	225,937 132,194	358,131	-1%
12	Lambeth and Southwark	Lambeth Southwark	183,585 160,416	344,001	-5%
13	Greenwich and Lewisham	Greenwich Lewisham	152,615 176,041	328,656	-9%
14	Bexley and Bromley	Bexley Bromley	167,833 226,273	394,106	9%
有権者総数				5,044,962	
選挙区の有権者数平均				360,354	

(出典: LGCEのホームページをもとに作成)

3 市長候補者

(1) 概論

これまで述べたように、GLAの市長は一地方自治体の運営に関して大きな権限を賦与されているばかりでなく、英国の首都であるロンドン自体が大きな存在であり、また世界的にも有数の大都市であることから、ロンドン市長は非常に大きな存在感・影

響力を持つ。このため、ホワイト・ペーパーの発表以前から市長候補者³の名前が取り上げられていたが、発刊後この動きにいつそう拍車がかかった。

(2) 労働党の混迷

かつてのGLCのリーダーで現在ブレント・イースト選挙区選出の下院議員であるケン・リビングストン⁴(Ken Livingston)氏は、住民投票以前から市長選挙に出馬する意向を表明している。GLC時代の実績から彼に対するロンドン市民の支持は高い。しかし、労働党首脳部は、彼の政策⁵が党の方針と対立するものであることから、住民投票以降、リビングストン氏を党公認の候補者から除外することを画策していた。

労働党中央執行委員会(National Executive Committee)は候補者審査機関(candidates' vetting panel)の設置⁶を勧告した。この機関の設置理由として労働党首脳部の方針に沿った候補者を選定するためとしているが、7月の段階では合意されていた、ロンドンにある10選挙区から支持を受けた者は誰でも党の最終選抜候補者名簿(final shortlist)に掲載されるという方式を覆すものであり、リビングストン氏を市長選挙の労働党公認候補から除外することを目的としている⁷ことは明らかである。

この候補者審査機関の予備審査は、NECが各候補者にインタビューを行うもので、地方議員のほか、1999年に行われるスコットランド議会(Scottish Parliament)議員選挙及びウエールズ議会(Welsh Assembly)議員選挙、更には欧州議会議員選挙にも実施されることになっている⁸。

この一方で、ブレア首相は市長候補者として政界のみならず経済界等を視野に入れて人選を行っていると伝えられており、トニー・バンクス(Tony Banks)スポーツ担当大臣、ボブ・エイリング(Bob Ayling)英国航空事務総長(chief executive)、マーチン・テーラー(Martin Taylor)パークレイズ銀行事務総長等の名前が挙げられている。

なお、労働党は候補者選出を1999年10月頃実施することを明らかにした。

(3) 保守党

他方、保守党も、有力候補として上院議員で小説家のジェフリー・アーチャー氏が、早くから市長選挙に出馬する意向を明らかにしていた。しかし、保守党内部に彼の候補者としての資質を疑問視する意見もあり、保守党も候補者選びが難航していたが、1998年11月にウィリアム・ヘイグ保守党党首はアーチャー氏の立候補を容認⁹することを明らかにした。同時に保守党の候補者選出も1999年7月に実施される見込みであることを発表している。

4 市庁舎の選定

①ブルームズベリー・スクエア(Bloomsbury Square)にあるビクトリア・ハウス(Victoria House)、②テムズ川南岸のカメルホード・ハウス(Camelford House)、これ以外の候補地として、③ドックランズのカナリー・ワーフ(Canary Wharf)地区にあるウエストフェリー・サーカス(Westferry Circus)、④ロンドンブリッジ駅付近、⑤ユー

ストン・ロード(Euston Road)沿いのリージェンツ・プレイス(Regent's Place)、⑥ボクソール橋(Vauxhall Bridge)の南側にあるボクソール・クロス(Vauxhall Cross)及び⑦ビクトリア駅近くのウィルトン・ロード(Wilton Road)沿いのタウン・スクエア(Town Square)となっていた。このうち、1998年10月21日の段階で、①と④に絞られたことが公表された。

第2節 新しいロンドン統治体制の評価

本節では、GLAを中心とした新しいロンドン統治体制が、現在ロンドンが抱えている課題に効果的に対処し、英国の首都であるばかりでなく世界有数の都市として、今後も発展し続けることを可能にするものかどうか、以下の項目に従い検証したい。

1 広域行政課題への対応

新しいロンドン統治体制が、これまでの体制よりもはるかに優れたものであることは明らかである。この理由は、第一に、GLAの組織自体が少数の議員及び職員で構成されているばかりでなく、公共交通及び経済開発については執行組織を政策部門から分離するといった工夫により、組織の簡素・合理化を達成している。また、LPAC、LRC、LEUといった、ロンドンの広域行政に関する権限を有していた合同委員会や政府任命機関の一部を吸収、統合するなどして、複雑かつ細分化された現体制を整理・統合することにも成功している。

第二に、公選の市長をGLAの組織の中心に位置づけ、所掌する行政分野に関する戦略計画の策定を義務づけることで、個々の行政分野を相互に調整させ、全体として統一性・総合性のとれた政策の実施を可能にした。このことにより、これまで対応や調整に多くの時間を要していた政策の実現が迅速化するものと考えられる。

第三に、GLAの機能を広域行政課題に限定することで、基礎的自治体であるバラとの間の二重行政を排除し、効率的な行政執行が期待できる体制となっている。土地利用計画等でバラとの間に摩擦が生じる可能性は否定できないが、基本的にはバラが住民に身近なサービスに関する責務を負い、GLAが広域行政を担うという役割分担が確立している。さらに、1990年代にロンドンで顕著に増加したパートナーシップを重視し、公共・民間・ボランティア等各セクターが協同・連携して事業を行う体制を構築している。以上の点から、複雑かつ錯綜していた現体制が再編成され、広域行政課題への対処が容易になったばかりでなく、外部からあるいはロンドン市民から見ても分かりやすい構造になったといえる。

他方、中央政府との関係では、関係省庁及び政府任命機関等から多くの権限がGLAに移管されたことで、GLAの広域地方自治体としての基盤は強固になったといえるが、例えば地域計画の策定が環境大臣の指針等に沿うものとされ、これに反する場合の修

正権が大臣に留保されるといった制約がみられる。このことは、中央政府の統一的・総合的施策の必要性等の理由からやむを得ないものと考えられるが、政府と市長（あるいはGLA）との協議の場を設けるといった方策が必要と思われる。

2 組織の民主的統制の確保

今回の改編では、行政を執行する組織に、可能な限り民主的な統制手段を取り入れる工夫も多くみられる。その例として、まず、GLAを構成する市長、議会はともに公選であり、ロンドン市民に対し直接責任を負っている。また、議会に市長の行政執行を検証する権限を与え、市長の説明責任を明確に規定している。市長は議会のみならずロンドン市民に対しても説明責任を負い、これを担保するために公開討論会の開催や市民質問時間の実施、報告書・会議録等の原則公開が義務づけられている。

次に、これまで批判のあった首都警察やロンドン交通局の組織構造を、政府任命機関から委員に議会の代表を配置する委員会へと改編することで、これらの組織に対する民主的統制の途が開かれた。このことは、こうした組織が市民の意向を反映した政策の実施につながり、また委員の任命権等を通し民主的コントロールが可能になったことは高く評価できる。さらに、首都警察局(Metropolitan Police Authority =MPA)の委員のひとりに、MPAが管轄するディストリクトの議員を加えたり、新ロンドン交通局の委員会に、交通機関利用者や、交通機関が環境やビジネスに及ぼす影響につき識見を有するものを委員として加える、といった例にみられるように、管轄地域の代表や行政サービスの受け手等の広範囲の人々から委員を選任することにより、さまざまな立場の意見を施策に加味しようとする姿勢が窺える。

これまで、ロンドンが英国の首都・ゲートウェイとしての地位を有する、王室や政府機関が置かれており政治・経済の中心である等の理由から、他の地域より中央政府の関与が多い傾向にあったが、この改編によってロンドンにおける組織の民主性は強まったものと考えられる。

3 市長と議会の役割分担の適切性

次にGLAの内部構造、特に市長と議会双方に権限が適切に配分され、相互に抑制と均衡の関係が機能するかを検証したい。第一に、権限配分についてみると、ホワイト・ペーパーの構想では基本的に市長に政策の策定及び実施権限を賦与し、議会に政策形成の支援及び行政執行の検証という役割を与えているものと考えられる。ここで指摘されるのは議会の地位が市長と比べて相対的に低すぎないか、という懸念である。議会はロンドンに関する主要な行政課題を調査する権限を有するが、個々の行政課題に関する戦略計画の策定権限は市長に存し、議会に対する協議は必要であるが、戦略計画の議会の承認は原則として不要とされている。また、第3章でみたように、予算編成の主導権は市長に属し、議会は原則として予算内容の構成要素を一部修正する権限

しか認められていない。これに加えて、この権限を行使するにも議員の三分の二以上が賛成することを必要としており、議会にとっては厳しい条件となっている。ホワイト・ペーパーでは市長の議会に対する優位性について、市長はロンドン市民に対して最終的な行政執行の責任を負っていること、及び予算編成を滞りなく効率的に行う必要があること等の理由を掲げているが、このような権限の配分は市長にあまりにも強い権限を与えすぎているとする見解も有力である。

第二に、より検討を要すべき点として、市長解任権の所在が問題となる。仮に市長がその職務を遂行する能力を有しないと認識されたり、ロンドン全体の利益に反するような行動を起こした場合に、市長の任期（4年）終了前に解任され得るのか、また、もし解任可能であるなら、それはどのような方法によるのか。ホワイト・ペーパー及び今回国会に提出されたGLA法案には、市長の解任について何ら言及されていない。確かに、英国では現在のところ地方議員（及び国会議員）の解職に関する規定がない。しかし、今回ロンドンに導入される市長は、ロンドン市民による公選であるとはいえ、これまでみたように自治体のリーダーと比較して強大な権限を持つことになる。市長がロンドン市民の利益に反する政策を実施しようとした場合、市長の独走を阻む手段が必要であろう。

次に、市長解任が可能となるのであれば、その方法が議論の対象となる。公選市長を有する多くの国で用いられている最も一般的な方法は解職投票(recall)である。日本での実施例と同様に、多くの例ではある一定割合の有権者がリコール請求を行うことでその手続きが開始される。リコール手続きは請求によってのみ失職し選挙が行われる例や、住民の信任投票が実施される例等、国によってさまざまである。

私見によれば、ロンドンの広域的な都市問題を解決するために、強力なリーダーシップに基づき行動する主体が、迅速かつ統合的な行政執行を行う必要があることから、市長と議会の役割分担で、市長に相対的に優位な権限を与えている点については、首肯できると考える。しかし、前述のような強力な権限をもつ市長の解任権が存在しないことは明らかに片手落ちであり、何らかの法的な措置が必要であると思われる。なお、市長の行政執行を検証する、議会の権限の実効性を高める方策を構築すべきことは当然のことである。

4 財政構造の妥当性

第四点として、GLAの財政構造につき考察する。ホワイト・ペーパーが提唱する財政構造では市長の財政自主権が限定されており、中央政府による制約が厳しいことが指摘できる。ホワイト・ペーパーによれば、GLAの財政も現在の地方財政制度が原則として適用され、GLAの財政運営もこの枠内で取り扱われるとする立場をとっている。このため、GLAに関する財源はその多くが中央政府からの移転財源であり、市長には財源配分を決定する権限を有するものの、特定補助金や起債許可の用途は基本的に政

府に留保され、また、行政サービスの最低限の水準を満たすよう求められる。さらに、混雑税の導入にしても、労働党の方針によれば、しばらくの間賦課権限を環境大臣に留保する意向である。

マスコミや有識者等から多くの批判を受けているのもまさにこの点であり、GLAが公共交通や警察、消防といったロンドン市民の生活に直結するサービスを所掌することから、これらのサービスの水準を保つために、政府によりGLA予算の下限が設定されるとともに、標準支出査定額(Standard Spending Assessments = SSA)によって上限も制定されるのであれば、市長の財政自主権は実質的に脆弱であるという指摘である。

もとより、GLAといえども英国の地方自治体のひとつであることから、基本的に現在の地方財政制度の下におかれることは首肯できるが、経済開発、公共交通、値域計画といった典型的な広域行政課題及び都市問題に対処するためには、財源を重点的・効果的に配分する必要があること、GLAの市長、議会ともロンドン市民の信任の上で行動する主体であり、市民に対し行政執行の説明責任を有することを考慮すれば、GLA、特に市長の財政自主権をより強化してもよいように思われる。混雑税の賦課徴収権を市長に与えるのはもちろんのこと、英国の他の自治体に先駆けて、ノン・ドメスティック・レイトの地方税化を実施してもよいものと考ええる。

5 他の都市との比較

ブレア首相はニューヨーク市、特にルードルフ・ジュリアーニ(Rudolph Giuliani)市長の施政に大きな関心を抱いており、公選市長を有するGLAの構造は、特にニューヨーク市を意識したものと考えられているが、本節の最後に、GLAとニューヨーク市の構造を比較し、相違点を明らかにしたい¹⁰。

第一に、議会の役割についてみると、議会は、ニューヨーク市の統治に関し市長と対等な提携者(partner)と位置づけられている。議会は市の法制定機関(law making body)とされ、その権限として、市の行政機関(city agencies)の行政執行と目標達成度の監視、市の予算及び支出の優先順位づけ及び主要な土地利用問題に関する分析及び同意が挙げられている。

第二に、予算についてみると、ニューヨーク市の年間予算額は約300億ドル(3兆3,000億円、1ドル=110円として換算)でこれはGLAの予定している予算額の約5倍である。予算には行政課題の優先順位が設定され、財源配分と年間の政策行動計画(agenda)が定立される。翌年度の市の支出に関する優先順位づけを行うのは市長であるが、議会は予算の最終決定に関する同意権を有している。この同意過程において、議会は優先順位づけの変更、支出の削減及び特別な「項目及び条件」(“terms and conditions”)を追加できるが、この場合にはどれだけ特別な予算が年間を通して費消されるかにつき、議会に対する報告が要求される。

第三として、委員会の重要度の高さが挙げられる。議会の職務のほとんどは委員会

で行われ、議会議員は常任委員会(standing committees)、小委員会(sub-committees)、特別委員会(select committees)及びパネルのうち少なくとも三つの委員となる。また、どの委員会も少なくとも月1回開催されている。委員会の割当ては「規則・特権及び選挙委員会」(Committee on Rules, Privileges and Elections)で行われ、全議員によって投票される。「定例会」(stated meeting)と呼ばれる全体会議は月2回、市庁舎(City Hall)で開催される。

第四点として、議会は法制定機関として、市の統治に関する法を作成し通過させる権限を有する¹¹。法案は議員によって定例会の間に提出され、審議するのに最も適当な委員会に委ねられる。委員会ではヒヤリングが行われた後に投票される。法案は市長が同意することで法として施行される。仮に市長が拒否した場合、市長の書面による反対意見とともに議会に戻される。議会は三分の二の賛成で市長の拒否権を破棄することができる。市長は法案を受領してから30日以内に、法案署名または拒否権発動のいずれも行わない場合には法案に同意したものとみなされる。

こうしたことから、ニューヨーク市の構造はGLAモデルと比較して、議会の権限が強く政策形成に重要な役割を果たしているものと考えられる。具体的には、①会議の開催頻度が高い、②委員会の権限が強大で、多岐に亘る事務を執行しているばかりでなく、本会議に先だって重要な決定がなされている、③法制定権限を有し、三分の二の多数で市長の拒否権を破棄できる、④予算の最終的同意権をもち、支出の削減など大きな変更が可能である、といった点とその理由として挙げられる。

第3節 今後の課題

1 公選市長制の他の地方自治体への波及

ブレア首相自身は以前から、地方自治体の改革には、強力なリーダーシップを発揮して地域の問題に主体的に取り組む公選市長の設置が不可欠であると考えており、今回の住民投票の結果、自らの主張に支持を得たものとみなしている。そして、ホワイト・ペーパー「現代の地方自治—市民との接触」では、地方自治体がそれぞれをとりまく状況に合わせ、直接公選市長制(キャビネットを伴う)、キャビネット制、カウンシル・マネージャーを伴った公選市長制の中から選ぶものとしているが、政府としてはとりわけ公選市長制を他の地方自治体に導入したいとの意向が強いと見られる。

しかし、地方自治体自体は地方議員の役割の低下に対する懸念や、権限が一部に集中することに対する不安等から、現状を変革することを積極的に望まず、現行の構造に最も近似したキャビネット制を望んでいる¹²ところが多い。このため、ロンドン市長の存在は、労働党が現在取り組んでいる英国の地方自治体改革、特に内部機構改革における公選市長制の試金石となる。もし、ロンドン市長が以前から期待されていたように、リーダーシップを発揮しさまざまな都市問題の解決に成功したならば、公選市

長制の導入は特に大都市自治体に波及するものと考えられる。

2 六大都市圏域の地方制度改革

グレーター・マンチェスター、マージーサイド、サウス・ヨークシャー、タイン・アンド・ウエア、ウエスト・ミッドランド及びウエスト・ヨークシャーの六大都市圏域はかつてGLCと同様に広域自治体を有していたが、1986年のGLC廃止と同時にこれらの大都市圏域カウンティも廃止された。

これらの大都市圏では、広域行政に関して事務組合を設置するなどして協同処理している例が多いが、公共交通や環境保全、経済開発や犯罪への対処等、ロンドンと類似の行政課題が深刻化しており、ロンドンでの取り組みはこうした都市に対し大いに参考になるものと思われる。

現在のところ、かつての六大都市圏域カウンティの復活やGLA類似の新たな広域自治体の創設は議論されていないが、ロンドンの成功如何により改革の動きが生ずる可能性もある。

3 ロンドンにおける民主主義の発展

GLAを中心とした新しいロンドン統治体制は、ロンドンにおける民主主義の発展を促すか、という命題の答を提出するには、多くの不確定要素が存在するように思われる。ロンドンばかりでなく英国全体として地方選挙の投票率は低く、地域住民の地方自治体に対する関心は薄いと云わざるを得ない。今回の住民投票における低い投票率もそのひとつの表れといえる。

新しいロンドンの統治体制は、先にみたように公開討論会や市民質問時間の設定、政策の協議対象としてロンドンに存在するボランティアセクターを加えるといった例からも、制度的には民主主義の発展を促進している。しかし、これらはいくまでも政府あるいは自治体からの働きかけであって、市民自らが積極的に政策に関与しようとする動きではない。少数民族や青少年といった、行政に関心の低い階層に魅力的な政策を提示するとともに、こういった階層が行政に関心を持ち、参加できるシステム作りが今後求められているものと考えられる。

現政権もこうした点は十分理解しているものと思われ、教育改革や地域民主主義の発展を重要課題と位置づけている。こうした教育改革や地域民主主義の発展が成果をあげ、ロンドン市民の主体的・積極的な参加が行われてはじめて、ロンドンの分権が確立したと考えられる。

¹ GLAの市長が土地利用に関する戦略計画を策定し、個々のバラがこれに従わねばならないことは、GLAとバラとの間に紛争を巻き起こすことにならないかとの問いに対し、プレスコット副首相は、市長は議会に対し責任を負っており、また、環境大臣は紛争に関する調停権(adjudicate)を留保していると答弁した。また、影の環境大臣であるジリアン・シェファード

(Gillian Shephard)議員は、市長解任権の所在及びいかなる状況で市長が地域計画決定に介入できるかにつき質問した。

² 以下は1998年11月25日付けタイムズ紙による。

³ これまでに名前がマスコミ等にとりあげられた有力な市長候補者は以下のとおり。

(労働党系)

- ・ケン・リビングストン(Ken Livingston)
- ・ポーリーヌ・グリーン(Pauline Green)：労働党欧州議会議員リーダー
- ・グレンダ・ジャクソン(Glenda Jackson)：運輸担当大臣
- ・トニー・バンクス(Tony Banks)：スポーツ担当大臣、1985-86年GLC議長(Chairman)
- ・トビー・ハリス(Toby Harris)：労働党上院議員、ロンドン自治体協議会議長

⁴ 1998年11月24日付けインディペンデント紙によれば、雑誌「プライベート・アイ」(Private Eye)の編集主幹(senior editor)でジャーナリストのポール・フット(Paul Foot)氏は、労働党執行部がケン・リビングストン議員を市長候補者と認めない行動を起こした場合、自ら独立候補(independent candidate)として出馬する意向を表明した。なお、リビングストン氏は労働党から推薦されなければ市長選挙に出馬しない旨表明している(1998年11月24日現在)。

⁵ 1998年8月3日、リビングストン氏はホワイト・ペーパーに対する氏の公式回答として、ロンドン統治に関する自らの選挙公約を発表した。この公約によれば、市民にとってはロンドンの公共交通問題が最も重要であるとし、需要を自動車から公共交通機関に移行させる必要があるとしている。具体的には、地下鉄料金を値下げするとともに、地下鉄職員を増員し、バスの車掌を再度導入することで、安全とサービスの向上を図り、地下鉄の混雑を緩和する。また、公共交通に関するホワイト・ペーパーで政府が提案していた、従業員駐車場税の早期導入及びソーホー地区の自動車乗り入れを禁止する。さらに、ロンドン動物園、キューガーデンの入場料を無料とし、サウスバンク地区の建築物の外装修繕を行い、この費用にはヒースロー空港の使用税を増額して充てる等の施策を発表した。これに加えて、長期的には、GLAに①地方税率の決定権限、②ロンドン地域保健局の機能、③計画申請(planning appeals)に対する最終決定、④首都ロンドンの成人教育事務の管理・監督、等の権限を賦与するよう要求している。

⁶ これに対して労働党左派勢力や草の根の活動家(grassroots activists)は、地域の意向を無視した独裁的な措置であるとして反発を強めている。

⁷ リビングストン氏はこれに反発し、労働党の最終的選抜候補者名簿(shortlist)に彼の名前が掲載されない場合には、アメリカ方式の「ライト・イン・キャンペーン」('write in campaign') (候補者名簿に掲載されていない候補者に記名投票する方式)を行うとしている。

⁸ このことは、政権掌握後ブレア労働党政権が進めてきた分権(devolution, decentralisation)政策が一つの転換期にさしかかったことを示している。スコットランドでは究極的には独立を標榜しているスコットランド国民党(Scottish Nationalist Party)の勢力が拡大し、ウェールズでもロン・デイビス(Ron Davis)ウェールズ担当相の辞任により混迷化している。他方、ブレア首相は自由民主党(Liberal Democrat)との連携を緊密化し労働党の長期政権をもくろんでおり、スコットランド、ウェールズ及びロンドンを拠点として労働党左派勢力が新たに築かれるのを避ける必要が生じたものと考えられる。

⁹ ヘイグ党首がアーチャー氏の立候補を容認した背景には、保守党の候補者選出方法が候補者審査機関を設置した労働党と比べ、公正で透明性の高い方法であることを内外に示すためであると考えられる。

¹⁰ 本章は1998年6月19日付けローカル・ガバメント・クロニクル紙掲載の、ジョージ・ジョーンズロンドン大学教授及びジョン・スチュワートバーミンガム大学教授の論評(“Mayoral core in Big Apple”)を参照した。

¹¹ これまでニューヨーク市議会が制定した、公共の場所への喫煙区域の指定、財政・反アパートヘイト・粗大ごみ(solid-waste)の再利用(recycling)キャンペーン、及び攻撃用武器(assault weapons)の規制は画期的な出来事とされている。

¹² 多くのディストリクト、カウンティは、ホワイト・ペーパー(“Modern Local Government, In Touch with the People”)の提示する内部構造改革の選択肢のひとつであるキャビネット制を望んでいるのは、現行の委員会制(committee system)に最も近い方式であるためと言われている。しかし、10月に発表されたMORIの調査によれば、バーミンガム、マンチェスター、リバプール、リーズ及びシェフィールドでは、市民の7割近くが公選市長制を支持している。
(1998年11月13日付けファイナンシャル・タイムズ紙による)

参考文献

New Leadership for London: The Government's proposals for a Greater London Authority, A Consultation Paper

A Mayor and Assembly for London: The Government's proposals for modernising the governance of London

Focus on London 98: London Research Centre, Government Office for London and Office for National Statistics The Stationary Office 1998年

Capital choice New Leadership for London: The Association of London Government's response to the Government's proposals for a Greater London Authority(GLA)

The London Government Handbook: Michael Hebbert and Tony Travers, Cassell Publishers Limited 1988年

The Government of London: Tony Travers, George Jones, Michael Herbert, June Burnham Joseph Rowntree Foundation 1991年

The New Government of London: Tony Travers and George Jones, Joseph Rowntree Foundation 1997年

Essencial Local Government: LGC Communications 1996年

ロンドンの地方行政 -大ロンドンの廃止をめぐる- クレアレポート第17号 (財) 自治体国際化協会 1990年

自治体国際化フォーラム別冊 英国地方財政読本(改訂版) (財) 自治体国際化協会 1995年

自治体国際化フォーラム別冊 英国の地方財政の動向 (財) 自治体国際化協会 1998年

ロンドンの地方行政 東京都企画審議室 1991年

地方行政法とロンドン行政 -首都圏政治の背景と将来- 東京都企画審議室 1986年

ロンドン戦略計画勧告 1990年代の政策 東京都企画審議室 1993年

イギリスの行政 下條美智彦 早稲田大学出版部 1995年

現代イギリスの地方自治 高寄昇三 草書房 1996年

世界の大都市1 ロンドン 大阪市立大学経済研究所編 東京大学出版会 1985年

現代イギリス地方自治の展開 -サッチャリズムと地方自治の変容- 君村 昌、北村 裕明編著 法律文化社 1993年

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 196 号	ラオスの行政制度	2000/3/31
第 195 号	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	2000/3/31
第 194 号	英国における民間活力導入施策—The Private Finance Initiative —	2000/3/13
第 193 号	ドイツ地方行政の概要	2000/3/13
第 192 号	英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審を中心として—	2000/3/13
第 191 号	インドネシア・バタム島産業地域の開発と地方行政	2000/2/21
第 190 号	米国の州、地方団体における売上・使用税の概要	2000/1/21
第 189 号	韓国の地方組織改編について	1999/11/30
第 188 号	韓国の女性政策について	1999/10/29
第 187 号	オーストラリアの青少年政策—青少年の生活と直面する諸問題—	1999/10/29
第 186 号	韓国地方公務員制度について	1999/8/30
第 185 号	1998 年米国中間選挙—米国の選挙制度—	1999/7/21
第 184 号	メガシティ—トロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—	1999/3/30
第 183 号	英国の外部監査制度と監査委員会	1999/3/26
第 182 号	欧州連合における姉妹都市提携	1999/3/10
第 181 号	大韓民国の 1998 年統一地方選挙	1999/3/10
第 180 号	アメリカにおけるホームルール	1999/3/8
第 179 号	米国地方政府における競争手法の導入—メーランド州モンゴメリー郡の場合	1999/2/15
第 178 号	韓国の「新都市」について—住宅供給を目的とした街づくり	1999/1/14
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティング—住民自治の原型—	1998/10/23
第 173 号	ドイツ地方財政制度の概要	1998/10/7
第 172 号	米国の公的芸術・文化支援政策	1998/8/10
第 171 号	ハンガリーの地方自治	1998/7/24
第 170 号	フィリピンの地方自治	1998/7/24
第 169 号	ベトナムの地方制度	1998/7/10
第 168 号	韓国の地方予算制度について	1998/7/10
第 167 号	大韓民国の第 15 代大統領選挙について	1998/6/25
第 166 号	オーストラリアにおける高齢者福祉	1998/6/10

CLAIR REPORT 各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp> をご覧下さい