

## 2. 地方自治体の公園

ロンドンにある都市公園の多くは、自治体であるロンドン区（London Borough）が管理している。1986年のGLC廃止以前は、GLCとロンドン区が分担してロンドン市内の公園や広場を管理していたが、GLCの廃止に伴い、1985年の地方自治法の92条に基づく環境大臣の命令により、GLCの土地及び管理権限がロンドン区に移管された。これらの土地には、2200ヘクタールに及ぶ43の都市公園、オープン・スペースが含まれている。

政府は原則として個々の自治体、すなわちロンドン区かその周辺のディストリクトあるいはカウンティに、これらの土地の管理を委ねるという意図であったが、その公園の規模、位置、利用目的、あるいは管理費問題がかかわっていたため、複雑な組織形態を必要とした場合もある。例えば、環境大臣が公園を分割し、それぞれに管理させるという方式を取ったところとしては、109ヘクタールのブラックヒース（グリニッジ・パークの南に続く公園）があり、グリニッジ区に31ヘクタール、ルーイシャム区に78ヘクタールが移管され、別々に管理されている。

また、87ヘクタールのヴィクトリア・パークは、タワー・ハムレッツ区（59ヘクタール）とハックニー区（28ヘクタール）に属しているが、合同管理委員会が両区の財源で管理するという方式がとられた。こうした複雑な組織を必要としない場合にも、移管は面倒な費用の問題を提起した。また、財政上の理由から、GLCの実施していた開発工事が中止された場合（例えば、サザックのバージェス公園やタワー・ハムレッツのマイル・エンド公園）もある。



ヴィクトリア・パーク

（タワー・ハムレッツ区とハックニー区の合同管理委員会が管理する）

したがって、GLCの廃止された現在では、多くの都市公園がロンドン区によって管理されている。こうしたロンドン区による公園管理の例として、シティ・オブ・ウェストミンスターとシティ・オブ・ロンドンを取り上げてみよう。

【シティ・オブ・ウェストミンスター】

シティ・オブ・ウェストミンスターは、ロンドンの中心部に位置するロンドン区の1つである。その面積は2158ヘクタールで、人口は17万3千人である。ウェストミンスター区は、その区域内に49の都市公園を管理しており、それらの総面積は47ヘクタールである（表2参照）。

シティ・オブ・ウェストミンスターの管理するこれらの公園の中には、バークレー・スクエアやカベンディッシュ・スクエアのようなスクエアや、パリッシュ・チャーチ・グラウンドやセント・アンズ・チャーチヤードのように教会の一部を公園にしたもの、パーク・レーンやヴィクトリア・エンバンクメントのように道路に沿った公園、あるいは子供用のプレイ・グラウンド等がある。

これらの公園・広場は、計画及び運輸交通部の公園担当副部長が管理責任を負っている。その下には、公園管理官、樹木栽培担当官、技術担当官が置かれ、さらに約20名の職員が業務を担当している。

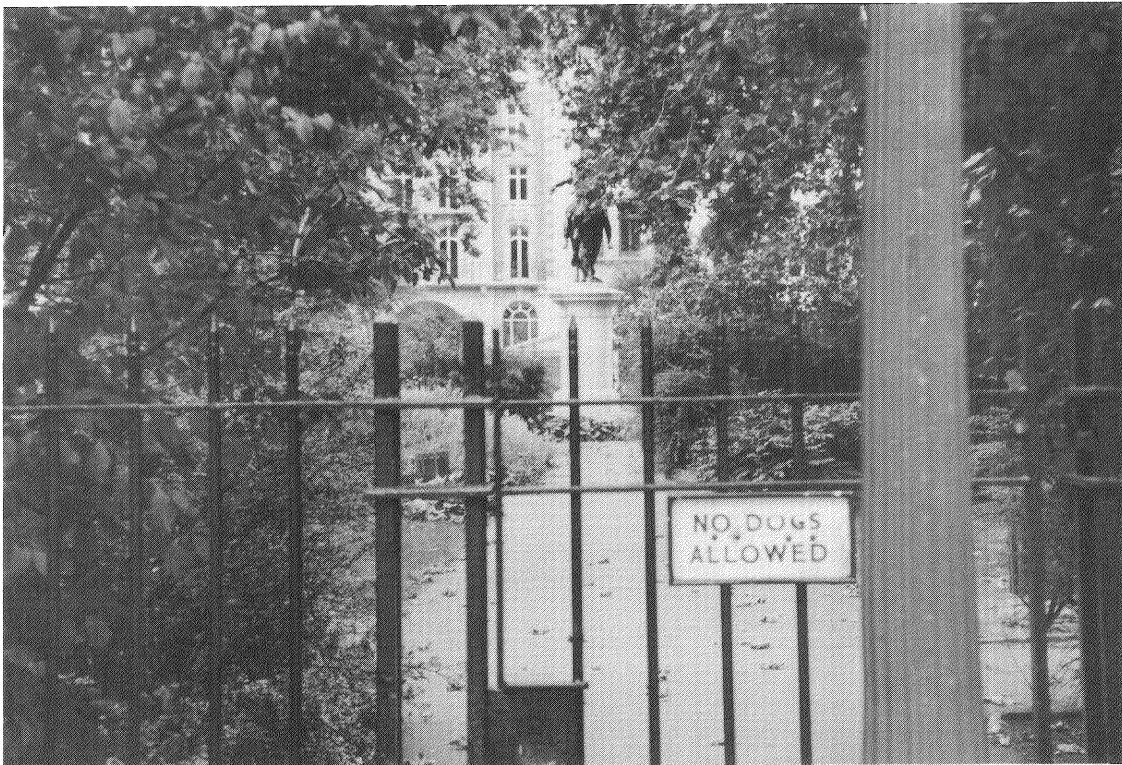
1988年度の公園関係支出は365万ポンドであり、環境関係支出4551万ポンドの約8%に相当し、経常支出の全体（2億3千万ポンド）の1.6%となっている。



ウェストミンスター区の管理するバークレー・スクエア

表2 シティ・オブ・ウェストミンスターの管理する公園

	面積 (m <sup>2</sup> )
Bessborough Gardens, Vauxhall, SW1	412
Berkeley Square Gardens, W1	998
Broadley Street	360
Brunel Estate, W2	400
Canal Towpath, Harrow Road, W2	460
Canal Towpath, Lisson Grove, NW8	1,010
Cavendish Square Gardens, W1	632
Causton Street Children's Playground, SW1	120
Christchurch Gardens, Victoria Street, SW1	360
Drury Lane Garden, Drury Lane, SW1	120
Ebury Square Garden, Buckingham Palace Road, SW1	240
Edbrooke Road Open Space, W9	291
Golden Square Garden, W1	200
Harrow Road Open Spaces, W10	180
Inverness Terrace, W2	80
Irving Garden, W2	--
Kensal Wharf Open Space, W10	32
Kildare Gardens, W2	44
Leicester Square Garden, WC2	336
Lower Grosvenor Garden, SW1	292
Memorial Garden of Rest, Marylebone High Street, W1	48
Millbank Garden, John Islip Street, SW1	224
Mount Street Garden, Mount Street, W1	580
New Trinity Mews Childrens Playground, Bessborough Gardens, SW1	140
Paddington Recreation Ground, Randolph Ave., W9	10,930
Paddington Green/St Mary's Churchyard, Harrow Road, W2	2,660
Paddington Street Gardens, Paddington Street, W1	1,150
Parish Church Grounds, Marylebone Road, NW1	212
Park Lane Central Reservation, Park Lane, W1	4,932
Pimlico Garden and Shrubbery, Grosvenor Road, SW1	600
Porchester Square Gardens, Porchester Square, W2	388
Queen's Park Gardens, Caird Street/Ilbert Street, W10	1,385
Queen's Park Memorial Garden, Beethoven Street, W10	40
Rembrandt Gardens, Warwick Avenue, W9	568
Riverside Walk and Gardens, SW1	200
St Ann's Churchyard, Wardour Street, W1	168
St George's Square Garden, SW1	1,318
St John's Gardens, Horseferry Road, SW1	616
St John's Wood Church Grounds, NW8	1,960
St Stephen's Gardens Open Space, W2	136
Shrewsbury Gardens, W2	186
Soho Square Garden, W1	444
Sussex Gardens Open Space, W2	168
Tamplin Mew Open Space, W9	445
Victoria Embankment Gardens, Villiers Street, WC2	4,450
Victoria Street Piazza, SW1	136
Violet Hill Gardens, NW8	240
Westbourne Green Open Space, W2	5,540
Westbourne Gardens	113
	-----
	47,484



ウェストミンスター区にあるセント・ジェームズ・スクエア（トラストが管理し、週日は住民に開放される）

【シティ・オブ・ロンドン】

通常「シティ」と呼ばれる金融街を管轄するシティ・オブ・ロンドンは、ロンドン区の1つであるが、その行財政構造は通常のロンドン区と異なっている。その面積は約274ヘクタールで、人口は5300人に過ぎないが、昼間人口は30万人にのぼり、この人口差が特殊な行政サービスをシティに求める要因の1つとなっている。

シティの行政サービスは大別して、レイト・サービス（Rate Service）とキャッシュ・サービス（Cash Service）に分けられる。前者は通常のロンドン区としてのサービスを一般財源（すなわち、主として地方税であるレイト、現在ではコミュニティ・チャージ）から支出して行う行政サービスであり、後者はシティの所有する様々な資産が生み出す収益を財源として行う公共サービスである。1988年度のシティの全支出は約2億ポンドであったが、その内訳は1億7千万ポンドが地方自治体としての支出、すなわちレイト・サービスにかかわる支出であり、3千万ポンドがキャッシュ・サービスにかかわる支出であった。

シティは、そのレイト・サービスの一環として、大小様々な約200の公園を管理している。これは上に述べたシティ・オブ・ウェストミンスターの公園管理と同様である。小さな公園がほとんどであるが、数平方メートルの花壇から8000平方メートルのフィンズベリー・サーカス・ガーデンまでである。これらのオープン・スペースの数は過去25年間に10倍に増えている。例えば1988年6月には、利用されなくなっていた広場を庭園に作り替え、ポートソーケン・ストリート・ガーデンがオープンした。土地の狭小なシ

ティでは、こうしたオープン・スペースの開発要求が従来から強かったが、そうした開発申請が認められることはほとんどなかった。再開発の許可が得られた場合でも、シティは開発者に公共空間を維持あるいは拡大する様々な条件を要求してきた。

他方、シティはそのキャッシュ・サービスとして、その区域外に多くの公園やオープン・スペースを管理している。こうした区域外における公園管理を行っている地方団体はシティ以外にはなく、シティの行政の特殊性を端的に示している。



シティの管理する広大なエッピング・フォレスト

表3 シティの管理するオープン・スペース（キャッシュ・サービス）

	面積 (ha)	1988年度支出 (千ポンド)
Epping Forest	2400	1,172
Burnham Beeches	204.0	254
Kent & Surrey Commons	210.8	398
Highgate Wood	28.0	119
Queen's Park, Kilburn	12.0	226
West Ham Park	30.8	604
Hampstead Heath	315.6	--
-----		
合計	3211.2	2,773

### ●エッピング・フォレスト

1878年のエッピング・フォレスト法（Epping Forest Act）によってシティに管理権限が与えられ、エッピング・フォレスト及びオープン・スペース委員会が責任を負っている。この委員会は、この他、ケント県とサリー県にあるいくつかのコモン、バーナムぶな林、ハイゲート・ウッズ、クイーンズ・パークの管理も行っている。

シティがエッピング・フォレストを管理する第1の目的は、自然林の保全であり、1988年度は約110万ポンドを支出した。日常の管理は、森林維持員28名、森林監視員12名、事務職員8名により実施されている。

森の中にある遊歩道の一部は、エッピング・フォレスト100周年トラストからの資金により、車椅子での通行が可能ないように作られている。また、約40ヘクタールの鹿のサンクチュアリーもある。乗馬コースが森の中に作られており、週末は乗馬を楽しむ人々にぎわっている。

### ●バーナムぶな林

1878年のコーポレーション・オブ・ロンドン（オープン・スペース）法により、最初にシティが取得したオープン・スペースである。当初約150ヘクタールを取得したが、後に90ヘクタールが追加された。このぶな林はバッキンガムシャーに位置するが、この付近一体はぶなの自然林が多く、これを保存することが主たる目的である。中には300年を超えるぶなの木もある。1988年度には約25万ポンドを支出し、7名の職員が管理している。

### ●ケント及びサリーのコモン

シティの管理するケント県のコモンは、10ヘクタールのウェスト・ウィッカムと20ヘクタールのスプリング・パークである。前者は1872年に取得され、後者は1924年及び27年に取得された。

サリー県のコモンは4つあり、53ヘクタールのコウルズドン・コモン、36ヘクタールのリドルスダウン、48ヘクタールのファージング・ダウン、及び75ヘクタールのケンリー・コモンである。これらは1878年のコーポレーション・オブ・ロンドン（オープン・スペース）法によって取得され、1983年にもケンリー・コモンの一部約20ヘクタールが追加された。

これらのコモンは、12名の職員によって管理されており、1988年度には約40万ポンドが支出された。また、コウルズドンに関しては、隣接するクロイドン・バラの2名のレンジャーがパトロールを行っているが、その費用はシティとクロイドンの両者からでている。シティがこれらのコモンを管理する目的は、1878年の前述の法に、ロンドン住民のレクリエーションや行楽のために、自然のままのオープン・スペースを維持し、歴史的遺跡を保存することであると述べられている。そのため、道路・駐車場・遊歩道が整備されており、クロスカントリーやオリエンテーリングも行われる。

### ●ハイゲート・ウッズ

ロンドン中心部の北にあるハリンゲイ区の中に、シティの管理する約28ヘクタールの

ハイゲート・ウッズがある。1886年、当時シティの市長（Lord Mayor）であったジョン・ステイプル卿が「永遠のオープン・スペースに」と寄付したものである。ハイゲート・ウッズは、イングランド南部の特徴であるオーク（なら・かし）とシデ（かんば）の林で、多様な鳥、狐、コウモリ、りすが生息している。ハイゲート・ウッズの西側の一角にはサッカー及びクリケット用のグラウンドが整備されており、子供用のプレイグラウンドもある。1988年度は約12万ポンドを支出して、6名の職員がハイゲート・ウッズ内に住んで、管理に当たっている。



シティの管理するハイゲート・ウッズ

#### ●クイーンズ・パーク

ハイゲート・ウッズと同様、ロンドン中心部の北にあるブレント区に約12ヘクタールのクイーンズ・パークがあり、シティが管理している。1879年に英国農業博覧会が開催され、その後1886年にシティが取得したものである。その費用は篤志家ウィリアム・ウォードの遺志により寄付されたものである。公園内には、子供用のプレイグラウンド、テニス・コート、ゴルフ・コース、庭園が整備されており、それらの利用は近年増加している。1988年度は約22万ポンドが支出され、10名の職員が管理している。

#### ●ウェスト・ハム・パーク

約30ヘクタールのこの公園は、以前篤志家として知られるサミュエル・ガーニーが所有していたが、1874年にシティが取得した。その費用2万5千ポンドは、シティが1万ポンド、ガーニー家が1万ポンド、地元が5千ポンドを拠出して、シティに譲渡された。

この公園の管理は、上に述べたオープン・スペースとは異なり、ウェスト・ハム・パーク管理委員会が行っている。15名の委員は、8名がシティの任命、4名がガーニー家の任命、残りの3名がウェスト・ハム教区の任命となっている。

公園内には、12面のテニス・コート、3面のサッカー場、2面のクリケット場、バスケット・ボール・コート等があり、更衣室も整備されている。また、シティ庁舎であるギルド・ホールや市長公邸であるマンション・ハウス、あるいは他の公園に植えるための花や樹木の植物栽培所が設けられている。1988年度は約60万ポンドを支出し、22名の職員が管理しているが、同年は施設利用料等の収益が32万ポンドにのぼっている。

#### ●ハムステッド・ヒース

公園の管理が大きな問題として騒がれたものの一つに、300ヘクタールを超えるハムステッド・ヒースがある。19世紀の半ば、ここの荘園領主であったT. M. ウィルソン卿は、開発を目的として土地を賃貸することを考えていた。1856年、首都公共事業委員会は、ハムステッド・ヒースの保存は有意義であるが、他に実施すべき緊急かつ重要な任務が他にあるため、公園を目的としてハムステッド・ヒースを買収することは考えていない、との判断を示した。



ハムステッド・ヒース

しかしその後、1860年にハムステッド・ヒースに駅が作られ、その頃から多くの人々がレクリエーションを求めてハムステッド・ヒースに集まるようになった。領主はこうした人々を締め出すことができず、また料金を徴収することもできなかったが、団体の



行楽には料金を徴収し、行商人や家畜の群れを通過させる場合には、通行料を徴収した。1865-7年には、ミッドランド鉄道が、高額な権利金を支払ってハムステッド・ヒースの一部から砂や砂利を採掘したりしており、この地域に開発の波が押し寄せてきた。しかしながら、公的な団体にはそれを抑制する権限も財源もなかった。

1869年、ウィルソン卿が死亡し、その後継者は即座にその荘園の権利を4万5千ポンドで売りに出した。2年間の交渉の後、首都公共工事委員会がその所有権を譲り受けることになった。1886-9年には、30万ポンドが更に投入されて、イースト・ヒース及びパーラメント・ヒルがヒースに加えられた。首都公共工事委員会は、ハムステッド・ヒースを都市公園にする意図はなく、かしの木が植えられたりしたが、遊歩道は作られず、自然のままをできる限り維持しようとした。

その後、LCC (London County Council)、その後継団体としてのGLCがハムステッド・ヒースの管理に当たっていたが、1986年のGLCの廃止に伴って、再び管理主体に関する問題が生じてきた。前述したように、GLCの管理していた多くのオープン・スペースは、ロンドン区に委譲されたが、ハムステッド・ヒースは3つのロンドン区の管轄区域に及んでいた。すなわち、カムデン区(267ヘクタール)、バーネット区(45ヘクタール)、及びハリンゲイ区(4ヘクタール)である。政府は、当初、これら3つの隣接するロンドン区が共同委員会を設置して、その委員会が管理すべきであると提案した。

しかしその後、環境省は、ハムステッド・ヒースの特殊な性格と年間約200万ポンドといわれる高額な維持費を理由として、単一の機関によって管理される必要があり、シティ・オブ・ロンドンがその役割を担うべきだと提案した。シティは財源もあり、上述のごとく、グレーター・ロンドン内の多くのオープン・スペースを管理しているという経験も豊富だからという理由であった。

この提案は労働党の議員やカムデン区、あるいは多くのグループから反対を受けたため、政府は1986年、長期的な解決策を避けて、残務整理団体に委任した。但し、ケンウッドの建物とその周辺の土地は歴史建造物委員会に委譲した。しかし、1989年4月1日より、結局、シティがハムステッド・ヒースの管理を担当することになった。シティの土木部局が責任を負い、排水工事やスポーツ施設、駐車場、遊歩道、ベンチ、池の基盤整備及び管理を行っている。

## 5. 結び

周知のごとく、サッチャー政権下の競争原理の導入という政策により、公園やオープン・スペースの実際の管理業務をどのように実施するかという点が、大きな問題となってきた。すなわち、民間セクターの参入可能な分野には積極的に民間セクターを導入し、公共セクターをできる限り軽量化するという政策に基づいて、行政の現業部門による作業あるいは管理に競争入札制を導入することが義務づけられた。



国会議事堂の前にあるパラメント・スクエア、歴代首相の銅像が立ち並ぶ

こうした政策は、サッチャリズムの重要な1要素であり、地方自治体のみならず、中央政府に対しても、その業務に市場原理を積極的に導入するための改革が進められている。中央政府に関しては、従来から清掃・ビルの管理といった作業が外部委託されていたが、現在進められている改革は、こうした外部委託から一步進めた、組織自体の「エージェンシー」化であり、「ネクスト・ステップ」と呼ばれる政策の下で推進されている。1988年8月の車検局（Vehicle Inspectorate）を皮切りに、同年10月の企業登録局（Companies House）、12月の政府刊行物センター（HMSO）、翌1989年には公務員大学校（Civil Service College）を含む7機関、さらに1990年に入って10月までに政府広報室（Central Office of Information）を含む24機関がエージェンシー化されている。

地方自治体に関しては、まず1980年の地方自治計画・土地法で地方自治体の現業部門に対する市場原理の導入が規定され、業務の一定割合を競争入札の対象とすることが定

められた。この結果、1980年から1985年の間に、地方自治体の現業部門は職員数で22%、作業価格で18%の減少となった。この後、さらに競争政策が推進され、1985年に政府はゴミの収集、街路の清掃、ビルの清掃、グラウンドの整備（公園管理の多くはこのカテゴリーに含まれる）、自動車の修理、給食の各分野に競争入札制を全面的に導入することを提案した。この提案は1988年の地方自治法に規定され、1989～92年の3年間で実施されることになった。

会計監査委員会の予測によれば、競争入札制により地方自治体は10%～30%のコストを削減することができ、当初支出や行政コストを含めても年間のコスト削減はネットで5%～25%になるだろうと予測している。実際のコスト削減がどの程度になるのは、まだ十分な資料がないが、興味ある点である。



手入れの行き届いたリージェント・パーク

民間セクターにとっては、地方自治体に占有されていた業務が開放されるという意味で、歓迎すべきことであり、既に一部の業務に関しては民間セクターは多くの経験を有している。現在のところ、まだ多くの業務が自治体の現業部門によって落札されているが、民間セクターがこうした業務の経験を蓄積することによって、今後数年以内に民間セクターが落札する業務が急激に増大することが予想される。

自治体の現業部門は伝統的に商業ベースに基づくサービスの提供を行ってきたわけではないため、民間セクターとの競争で生き残るためには、民間セクターに劣らない効率的なサービスが提供できるよう、その組織や管理機構を改革する必要がある。すなわち、現業部門の管理体制を効率化して作業能率を高めるだけでなく、中央管理部門の管理体制も改

善する必要がある。

現業部門の管理体制に関しては、従来の現場作業部門とその管理部門を分けることがまず必要であるが、こうした改革は決して容易な作業ではなく、人事管理と深く結びついている。場合によっては、伝統的な労働環境を破壊することになり、実務の運営方法を大きく変化させることにもなる。こうした改革に失敗すれば、職員同士の深い対立をもたらすかもしれない。しかしながら、サービスの質を向上させるためには、現場作業部門の改革は不可欠である。

また、委託契約の方法や内容、あるいはその監督方法を再検討する必要もある。すなわち、民間セクターあるいは自治体の現業部門のどちらが落札しようとも、作業水準を維持し、質の高いサービスを提供するための方法を確立しなければならない。競争入札制の導入は、地方自治体に対して、こうした委託契約のプロセスを細部にわたって見直すよい機会を提供したといえよう。この意味では、自治体の中央管理機構とその方法を全面的に再検討する有益な機会である。



カムデン区の管理するラッセル・スクエア

こうした競争入札制の導入は、ロンドンの公園管理に大きな変動をもたらせたといえよう。とりわけ地方自治体は、従来から多くの現業部門を有しており、グラウンドの整備や清掃などの公園管理はこうした現業部門、すなわち地方自治体の雇用する職員によって行われていた。しかし、こうした自治体の現業部門による公園管理が、競争入札制の対象とされ、現業部門の他に民間業者も含めた競争入札が義務づけられることになった。

公園管理の競争入札に関しても、上に述べた現業部門の再編成やその管理体制の改善、

あるいは中央管理機構の改革が不可欠であるといえよう。加えて、公園管理の特殊な側面として、顧客への対応（カスタマー・ケア）の改善が指摘できよう。

顧客あるいは訪問者をどのように取り扱うかは、公園管理を含めたサービス部門にとって極めて重要な問題である。民間セクターの中でも、成功したサービス産業が顧客への対応にすぐれていることは指摘するまでもない。特に自治体は、公園以外に様々な地域サービスを行っており、図書館や保健センター、保育園、スポーツ・センター等の公共施設、あるいは地域のショッピング・センターとともに、公園を重要なコミュニティの一部として捉え、その他の公共施設と有機的に結び付け、住民サービスの向上のための総合的な手段として考慮する必要がある。

公園、オープン・スペース、レクリエーション・グラウンドは今日の都市社会にとって不可欠な公共施設であり、その維持管理は、党派にかかわらず重要な公共的業務であると認められている。だからといってそこに非能率や無駄が許されるわけではなく、効率的なサービスの提供は管理者の責任である。いかなる組織も、公共セクターあるいは民間セクターを問わず、有効な管理が不可欠であることは、指摘するまでもない。しかしながら、公園は人々のくつろぎの場であったり、語らいの場であったり、また緊張した現代社会から一時の開放を味わったりする場であり、単にゴミが集められ、清潔が維持されればよいというものでもない。公園を訪れる者にとってそこで出会う人々が公園の印象は決定づける。こうした意味で、公園の管理は今後の行政のあり方を集約する一典型であるといえよう。

この報告書は、ロンドン事務所の依頼により、法政大学法学部  
武藤博己教授が執筆したものである。

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第24号	ロンドンの公園とオープン・スペース	1991/ 2/28
第23号	ニューヨーク州財政及び91年度予算の概要	1991/ 2/ 8
第22号	イギリス中央政府の機構 - 地方団体に対する関与機構 -	1991/ 1/18
第21号	ニューヨーク州の地方自治制度	1991/ 1/ 7
第20号	英国地方税財政の改革について	1990/12/20
第19号	1990年 米国中間選挙の概要	1990/11/30
第18号	米国の救急業務体制 (EMS)	1990/10/ 5
第17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16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15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14号	アメリカの地方債	1990/ 6/28
第13号	英国の1990年統一地方選挙	1990/ 5/28
第12号	英国の地方財政読本(6) - 付録 -	1990/ 5/28
第11号	英国の地方財政読本(5) - 地方団体の会計処理 -	1990/ 5/28
第10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