

ロンドンは如何に治められてきたか

四日市大学地域政策研究所長
拓殖大学地方政治センター長
竹下 譲

目 次

第1章 ロンドンの歴史

- 第1節 ローマ時代のロンドン
- 第2節 ヴァイキングの襲来とロンドン
- 第3節 市民が市長（Lord Mayor）を選出
- 第4節 ロンドン市内の裁判と市長の権限
- 第5節 百年戦争と人頭税—ロンドン商人の働き？—
- 第6節 「共和制」時代のロンドン
- 第7節 王政復古とロンドン
 - 1 ペストの流行
 - 2 ロンドン大火

第2章 警察の創設

- 第1節 人口の増加とロンドン市街地の拡大
- 第2節 ドックの建設とスラム街
- 第3節 警察に対する“不信”
- 第4節 シティの抵抗？ —ロンドン市警
- 第5節 首都警察（ロンドン警視庁）の機能
- 第6節 首都警察の特色

第3章 ロンドン県（LCC）の創設

- 第1節 18世紀・19世紀のロンドンの自治体
 - 1 “自治体”はベストリー（vestry）
 - 2 ベストリーの退廃
 - 3 単一都市か？ 複合都市か？
 - 4 2層制の“自治体”の発足
 - 5 首都建設委員会の設置

第2節 “ロンドン県”の創設

- 1 1880年代初めの改革の動き
- 2 保守党政権の改革構想
- 3 ロンドン県（LCC）の発足

第3節 ロンドン県と首都区

- 1 保守党の巻き返し—首都区の創設—
- 2 保守党と労働党

第4章 大ロンドン都（GLC）の創設

第1節 20世紀初期の改革の動向

- 1 アルスウォーター委員会の設置
- 2 特別市問題

第2節 本格的な改革の始動（1950年代・60年代）

- 1 ハーバート委員会の発足
- 2 保守党・労働党の意見は？
- 3 ハーバート委員会の答申

第3節 大ロンドン都（GLC）の出現

- 1 1963年のロンドン改革
- 2 GLCの権限
- 3 GLCの議員とアルダーマン
- 4 ベインズ報告とGLCの統治機構改革
- 5 GLCの保守党 —ロンドン市政協会の消滅—
- 6 GLCの労働党
- 7 GLCの議員の選挙

第5節 大ロンドン都（GLC）の廃止

- 1 保守党政府とGLCの衝突
- 2 GLC廃止の白書
- 3 GLC廃止の法案
- 4 GLCの廃止

第5章 大ロンドンの復活

第1節 公選市長の登場（2000年）

- 1 何故、市長の公選か？
- 2 労働党の圧勝と住民投票
- 3 政党の候補者選定の騒動
- 4 無所属候補の当選（第1回市長選挙）
- 5 当選後のロンドン市長と議員勢力
- 6 第2回市長選挙（2004年）

7 立候補するには？

8 2008 年選挙—労働党から保守党への政権交代—

第2節 大ロンドンは“ロンドン市”とは違う！

1 2人のロンドン市長

2 “City”の格の高さ

3 ロンドン市の市警

4 ロンドン市の統治機構

第3節 大ロンドン市（GLA）の機能

1 首都ロンドンの広域自治体

2 GLAは何をしているのか？

3 市長の意思決定の仕方

4 大ロンドン市の議会は？

第4節 ロンドンの警察

1 ロンドン警視庁の特徴

2 ロンドン警視庁の改革（2000年）

3 市長がMPAの委員長

第1章 ロンドンの歴史

第1節 ローマ時代のロンドン

ローマ帝国がイギリスに本格的に侵入してきたのは西暦 43 年のことである。これ以後、350 年以上にわたって、ローマ軍はイギリスを支配したが、その支配の本質は軍事支配にあった。ロンドンはいくつかのローマ軍団がイギリスに上陸する港(拠点)として整備された。ロンドンからイギリス各地に向かって軍事道路が建設され、その軍道に沿って、ローマ軍がイギリスを支配下に治めていったのである。ロンドンに上陸したのは、もちろん、軍人だけではなく、これらのローマ人の多量の生活物資も、ロンドンに運び込まれ、ロンドンからイギリス各地に搬送された。いわば、ロndonは、2000 年ほど前から、“貿易”都市として発展したわけである。このローマ時代の痕跡は、いまでも、ロンドン塔の近くに、

シティ・ウォール (City Wall) の一部や公共浴場 (Roman bath) の跡をみることができる。また、イングランド銀行など、いくつかのビルディングの地下には、ローマ時代のモザイク舗道もあるという¹。しかし、このローマ軍の勢力は、母体であるローマ帝国が 4 世紀末に東西 2 つに分裂すると、急激に弱体化するようになり、410 年に、イギリスから引き上げてしまった。それと同時に、ロンドンも急速に衰退した²。

第2節 ヴァイキングの襲来とロンドン

イギリスの歴史書のなかに、ロンドンという都市の名前を見られるようになるのは、数百年経ってからであった。8 世紀の半ば頃から、スカンジナビア半島に住んでいた人々が“ヴァイキング”として武装船団を組み、300 年以上にわたって、西ヨーロッパ沿海部を侵略したが、イギリスもこれに巻き込まれ、そのなかで、ロンドンという都市も登場するようになったのである。

イギリスに侵入したのはデーン人、デンマーク系の“ヴァイキング”であった。これらのデーン人は略奪だけではなく、イギリスに定住する者も多かった。9 世紀の中頃には、イギリスのほとんどの地域にデーン人が進出するようになり、ロンドンもデーン人の手に落ちてしまった。

この“ヴァイキング”の侵入に、アングロ・サクソン系のアルフレッド (Alfred) 国王が抵抗した話は有名である。しかし、このアルフレッド国王もイギリス全土を奪還したわけではなかった。ようやく半分を奪い返しただけであり、最終的には、イギリスの南西部はアルフレッド国王が支配し、北東部は“ヴァイキング”が支配するデーン人の地域という形で落ち着いた。ロndonはこの境界線の真上に位置し、アングロ・サクソン系の人々とデーン人が混在する都市となった。

¹ A.N.Wison, *London ; A Short History*, Phoenix, 2005, p.14

² Ibid., p.15.

“ヴァイキング”は“海賊”として有名であるが、その本質は商人だということにあった。冒険心にあふれ、武力も備えた商人であったわけである。その上、デーン人のなかには、非常に進んだ手工業の職人も数多くいた。これらの職人の技量は、当時、世界最高のレベルにあったといわれていた。こうしたデーン人に影響され鍛えられ、ロンドン人は、商人として、あるいは職人として、あらゆる技量を向上させ、外国にも進出するようになっていった。

しかも、ロンドンには、ローマ軍団が建設した軍事道路がそのまま残っていた。これらの道路はロンドンを中心にイギリス全土に広がるものであった。そのロンドンに、多くのデーン人が居住するようになったのであるから、ロndonは必然的に貿易の中心地となった。外国、とくにヴァイキングの世界から、多くの商人がやってきた。その貿易品を運ぶ船舶の数も急増したのはもちろんである。これは、ロンドンの街が、船員や商人たちの憩いの場所として発展するようになったということも意味した。

こうして、ワインをフランスやドイツなどから輸入し、一方では、イギリスのウール製品などを外国に輸出するという貿易が盛んになり、その拠点として、ロンドンが発展していった³。

この頃のロンドン市民は、境界線上にあったところから、ある地域の市民はイギリス国王の支配下にあり、別の地域はデンマーク国王の支配下にあるという状況であった。しかし、ロンドンの商人や職人たちは、それぞれの国王に保護されているわけではなかった。業種ごとにギルド（guild；組合）を結成し、このギルドが商売の秩序を保っていた。ロンドンの街の防御も、防衛ギルド（Defence Guild）を結成して、ロンドン人が自分たちで守るという状況であった。税金を納めることを別とすれば、ロンドンには大きな独立性があったわけである。

このようなアングロ・サクソン系の国王とデーン人の平和共存はかなり続いたが、10世紀末頃から、デンマークの“ヴァイキング”の動きが再び活発となった。はじめの頃は、“ヴァイキング”にもイギリスを奪い取るという意図はなく、それよりも、金銭の奪取に目的があったといわれている。襲撃をした後、お金を払えば撤退するという条件を示したのである。イギリス国王側は、このお金を払うという形で事態の解決をはかりつづけたが、この襲撃は2年に1度という頻度で行われ、しかも、その金額が大きかったため、イギリス各地の領主たちは抵抗するようになった。

また、デンマーク国王側も11世紀にはいるとイギリスを支配下に置くことを望むようになり、本格的に侵入するようになった。このとき、イギリス国王の中央政府はすぐに瓦解したが、ロンドン市民は最後まで抵抗したという⁴。1016年に、ロンドンも屈服し、イギリスはデンマーク国王の支配下に置かれてしまったが、ロンドンの屈服も、税金を納め

³ Edward Rutherfurd, *London*, Arrow, London 1997, pp.190-232 はこの頃のロンドン人の生活を生き生きと描写している。この本は *The Noble* であるとされている。書名を翻訳すれば、『小説・ロンドン』ということになるわけであるが、イギリスの歴史学者などの話を聞くと、主人公の話は別として、書かれている背景は判明している歴史に合致しているという。

⁴ A.L.Morton, *A People's History of England*（鈴木亮・荒川邦彦・浜林正夫訳、『イングランド人民の歴史』、未来社、1972年）51頁。

る以外は、ロンドンの自由にするという条件付きのものであった。

「ロンドン市民は自由」であり、「如何なる侵略も、ロンドンを奪い取ることはできない」という矜持をロンドン市民は持っていたようである⁵。

この後、1066年に、いわゆる「ノルマンディーの征服」があったときも、ロンドンには抵抗運動の中心となった⁶。ノルマンディーの軍隊を率いたウィリアム（William）もロンドンを直接攻撃することはしなかったという。他の地域、また、ロンドン周辺を蹂躪した上で、ロンドンに対して、それまでの権利をすべて守るという条件を示したため、ロンドンも屈服し、ウィリアムをイギリスの国王として承認したのであった。こうしたロンドンの意思決定は、すべてのロンドン“市民（citizen）”が集まる民会（Folkmoot）で行われたとのことである⁷。

「ノルマンディー」というのは「北方の国」を意味する。しかし、ウィリアムに率いられてイギリスに攻め入ってきたのは、フランスのセーヌ川下流に住む人々であった。これらの人々は、もともとは“ヴァイキング”の一派であったが、フランスのセーヌ川の下流地帯に定着したため、その地域に「ノルマンディー」という名称がつき、ウィリアムは“ノルマンディー公”と呼ばれていたのである。このウィリアムがイギリス国王になってからも、フランスの「ノルマンディー」はそのままウィリアムの領地として残った。というよりも、「ノルマンディー」が本拠地であり、イギリスはいわゆる“属領”であった。

しかし、イギリス国内の統治者は、この“ノルマンディー公”（ウィリアム）によって征服されたために、がらりと代わってしまった。それまでの、いわば地付きの貴族、すなわちアングロ・サクソン系の貴族が一掃され、それに代わって、フランスからウィリアムに従ってきた「ノルマンディー」の貴族が土地を与えられて領主となったのである。その中の有力者がバロン（諸侯）と呼ばれるようになった。もちろんロンドンは、上述したように、それまでと同じく、市民によって治められたが・・・。

第3節 市民が市長（Lord Mayor）を選出

ウィリアムのイギリス征服から100年ほど経った1154年、「ノルマンディー」だけではなく、ほかに、フランスに広大な領地をもつヘンリ2世（Henry II）がイギリス国王に就任した。その領地は、フランス国王よりも、はるかに大きかったという。こうして、フランスの“属領”としての性格はますます強くなっていったが、貿易により、ロンドンの富はますます増えていったようである。

ヘンリ2世の後を継いだのは、その次男であるリチャード（Richard）であった。この王は、非常に勇猛で、獅子の心を持った王といわれ、大軍を引き連れて十字軍に参戦したことで有名である。リチャード国王は、1189年に国王に就任すると、直ぐに富裕な反物の商人であった Henry Fitz-Ailwyn という人物をロンドン市長に任命した。以後、現在（2008

⁵ Edward Rutherfurd, *London*, p.213.

⁶ A.L.Morton, *A People's History of England*（訳『イングランド人民の歴史』）55頁。

⁷ Edward Rutherfurd, *London*, p.229.

年)まで、752 代の市長が続いているが、何故、市長を任命したのか、定かではない。しかし、十字軍の遠征には膨大な資金が必要であり、リチャード国王はこの資金のかなりの部分をイギリス諸都市に課税し、また、諸都市に自治権を売り渡すことでまかなったことを考えれば⁸、ロンドン市長の任命も資金獲得のための方策であったことは確かであろう。事実、ロンドンの商人は、国王に納める税金がどんどんと高くなり、その結果、リチャード国王にかなり批判的であったといわれている⁹。

しかし、リチャード国王の死後、王位を継承したジョン (John ; 在位 1199~1216 年) はもっとひどかった。国王に就任した直後から、ジョンのフランスの領地をめぐるフランス国王と戦争になったために、バロン (諸侯) から、また、ロンドンから、法外な額の税金を徴収するようになったのである。しかも、ジョン国王はこの戦争に勝つことができず、次々と、フランスの所領を没収され、ついには、最初の領地であった「ノルマンディー」まで奪われてしまった。これは、イギリスの多くのバロン (諸侯) にとって、祖先から引き継いだ所領を喪失したということを意味した。そのため、諸侯 (バロン) の不満が噴出し、ロンドン市も同調して、国王に公然と反抗するようになった。そして、1215 年 6 月 15 日、ジョン国王は、あの有名なマグナ・カルタ (大憲章) に調印させられた。

ロンドンに関連することと言えば、第 13 条で「ロンドンは古からの自由と自治の慣習をもつことを保証する」¹⁰と明示しているように、マグナ・カルタは、伝統的なバロン (領主) の自治権や都市の自治権を改めて確認するというものであった。そして、これらの規定を国王に遵守させるために、ロンドン市長とバロン (領主)、総勢 25 人の委員会を設置し、国王を監視することとした。国王がマグナ・カルタに従わない場合、委員会は国王を罷免することもできた (第 61 条)。これらの委員は、ロンドン市長は別として、他の 24 人の委員はバロン (領主) によって選出されると定められた¹¹。

もっとも、国王ジョンは、このマグナ・カルタに署名したものの、それに従おうという気持ちはなかったようである。しかも、翌 1216 年の国王ジョンの病没によって、バロン (領主) たちも抗争する相手方が消えてしまったため、マグナ・カルタが現実 to 実施されることはなかった。それが部分的に甦ったのは、17 世紀以降になってからであった。

しかし、ロンドンの場合は、マグナ・カルタによって確認された自治権を、現実に行使した。それだけではなく、マグナ・カルタと同じ年の 1215 年に、ジョン国王は、渋々ではあったが、ロンドンの自治権をさらに強化した。ロンドンに独自のチャーター (特許状)

⁸ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』)71 頁。この自治権の授与は、チャーター (Charter ; 特許状) を交付するという形で認めたという。

⁹ たとえば、Edward Rutherfurd, *London*, pp.369-429 は、この頃のロンドン商人たちの税金に対する不平不満を生き生きと描写している。

¹⁰ このマグナ・カルタ第 13 条の原文は 'The city of London shall have all its ancient liberties and free customs, as well by land as by water' である。また、これに続いて、'furthermore, we decree and grant that all other cities, boroughs, towns, and ports shall have all their liberties and free customs.' とあるように、他の都市も、ロンドンほどではないにしても、自治権や自由を享有していたことが、この規定から分かる。

¹¹ Edward Rutherfurd, *London*, pp.431-2 は、この 25 人の委員会の設置はロンドンの統治の仕方をモデルとしたものであり、国王は市長に該当し、ロンドンの商人組合や職人組合の代表 (アルダーマン ; Alderman) に該当するものが、バロン (領主) だとしている。

を交付し、そのなかで、市長を市民が選出することを認めたのである。こうして、ロンドンでは、昔からロンドンを自主的に運営していた商人や職人の代表、すなわち多くの同業組合（craft guilds）のメンバーのなかから選ばれた数人のアルダーマン（参事会員；aldermen）が、自分たちのなかから、市長（Lord Mayor）を選ぶようになった¹²。

こうしたロンドンの自治は、国王の配下にある中央政府にとって、歓迎すべきことでなかったのはいうまでもない。したがって、その後、中央政府は何度も、市長の任命権の奪還に努め、遂に、1284 年、その奪還に成功した。しかし、市長を国王が任命できたのは 13 年間だけであり、1298 年には、市長は市民によって選出されるという 1215 年の方法に戻ってしまった。それ以後、今日まで、市民が選出するという方法が続いている。

なぜ、国王はロンドンにこういう特権的な自治権を認めたのであろうか。理由は簡単である。国王配下の中央政府は戦争などのために常に財源に困っており、そのために、ロンドン市に対してもみ手をし、金をもらうか、借りるかする必要があったためである¹³。

ロンドンでは選挙で選ばれた市長を有するとはいっても、実際に、ロンドンの運営を仕切っていたのはアルダーマン（参事会員）の合議体である参事会（Court of Aldermen）であった。この参事会は、当初は、アルダーマンだけが集まって会議を開いていたが、次第に、“博識で思慮のある”市民を、ロンドン市内の各地区から、相談役として招集するようになった。1285 年には、ロンドン市全体に影響があるような事柄を決定する場合、こういう市民が、各地区から 1～4 人、全部で 40 人が集められていたという。

それから、100 年近くが経過し、1376 年になると、こういうアルダーマンではない市民が定期的に招集されるようになり、参事会から独立した別の議会が開かれるようになった。市民議会（Court of Common Council）がそれであるが、この市民議会が次第にロンドン市の中心的意思決定機関になり、それに対応して、参事会で決定する事項が縮小するようになっていった¹⁴。この状況は、21 世紀の今日まで、この頃のロンドンの後継であるロンドン市（City of London）で続いている。

第 4 節 ロンドン市内の裁判と市長の権限

市長が登場する前のロンドンでは、国王によって任命されるシェリフ（sheriff）によって統治されていた。シェリフは、いわばロンドンの長官ともいえる存在であった。そして、行政権はもちろんのこと、司法権も掌握していた。税金の額を決めるのも、税取り立ての強制執行をするのもシェリフであった。市民の間のもめ事や、商取引の紛争を処理する裁判官の役割も、シェリフが担っていた。もちろん、シェリフが 1 人でこれらの業務をこなしていたわけではない。その配下には、多くのスタッフが配置されていた。とくに、裁判は、過去の判例を参照して、また、商取引の慣習にもとづいて行われたため、シェリフの配下には多くの経験が豊富な法律家がそろえられていたといわれている。

¹² A.N.Wison, *London ; A Short History*, p.23.

¹³ Ibid.,

¹⁴ City of London Corporation, *Development of local government*<http://www.cityoflondon.gov.uk>

しかし、12 世紀の中頃から、こうした状況は大きく変貌するようになった。ロンドンが自治権を獲得しはじめるのに対応して、シェリフも国王の任命ではなく、ロンドン自身を選ぶようになったのである¹⁵。当時のシェリフを選出する方法がどのようなものであったのかは定かでない。が、少なくとも 14 世紀の頃からは、ロンドン商人の代表者が一堂に集まり、通常は、拍手喝采で選出したようである。

1189 年には、前述したように、市長が置かれるようになった。この市長の登場に対応して、シェリフの立場も変わらざるを得なかった。さらに、ロンドン市には、10 世紀の中頃から、ロンドン市裁判所（Court of Husting）が裁判機能を担うようになっていた。さらに、国王の裁判所として位置づけることのできる巡回裁判所もあった。この結果、13 世紀・14 世紀の頃のロンドンは、裁判権がどこにあるかということで、混乱していた。が、全般的には、国王の裁判権から脱却しようという動きが、特に市民の間で強かったようである。

たとえば、1258 年、巡回裁判がロンドン市役所にやってきて、すべての告訴事件を扱おうとしたとき、告訴人である市民達は、市内の犯罪事件を扱うのはシェリフであるという申し立てのもとに、抵抗したという記録がある¹⁶。これをみても、市民達が裁判の自治を求めていたことは明らかであろう。

このような状況のもとで、12 世紀後半頃から、ロンドン市裁判所に訴える市民が増えていった。が、この裁判所には、毎週月曜日にしか開かれず、延長しても火曜日までという問題があった。とくに、ロンドンの商人と外国商人との間で、商取引上の紛争が生じた場合、月曜日まで待たなければならないというのは、短期間しかロンドンに滞在しない外国商人にとって、また、その相手方であるロンドン商人にとって、大きな問題であった。

こうして、実際には、簡略な裁判が発展するようになった。ロンドン市裁判所は、市長、アルダーマン、シェリフを裁判官としていたが、市長と 2・3 人のアルダーマン、シェリフが集まり、市長のリードのもとに、外国商人との紛争を処理するようになったのである。その後、この簡易な裁判は市長法廷（Mayor's Court）として整備されるようになり、裁判内容も、窃盗事件や殺人罪などについても、裁判するなど、拡大していった。1327 年には、国王も正式にこうした市長の裁判権を承認したという¹⁷。

13 世紀末の市長法廷での裁判事件を見ると、酒場でのケンカ、脅迫、野党、ばくち、詐欺、債権債務、不法侵入など、様々な事件が扱われるようになっている。これらの事件は、ロンドン市の条例・規則に、また、商取引の慣習に違反するということで事件となったものであった。市長法廷は市の立法に対応する形で裁判することが多かったわけである。市

¹⁵ 1141 年に King Stephen (1135-1154 在位) がロンドン市に認めた特権 (Charter) のなかに規定されている。参照: 'Sheriffs of the City of London', Wikipedia, the free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Sheriff_of_the_City_of_London

¹⁶ 'Calendar of early mayor's court rolls 1298-1307', *British History Online*, <http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=31965>

¹⁷ 1327 年 3 月、エドワード 3 世がロンドン市に認めた特権 (Charter) のなかで、ロンドン市長の裁判を承認した。これをフランスの歴史家は、次のように描写している。「エドワード 3 世は、ロンドン市民に、どの国の国王も認めたことのない特権、すなわち、市長が市役所で裁判官になるという特権を与えた」。(H.T.Riley, 'Chronicles of Old London', *The French Chronicle of London*, Camden Society, 1844, P.59) (A.H.Thomas, ed., 'Calendar of early mayor's court rolls ; 1298-1307', 1924, *British History Online*, <http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=31965> より引用)。

長法廷の審理に参加するのは、市長、アルダーマン、シェリフというように、ロンドン市裁判所と同じメンバーである。しかし、実際に、裁判官の役割を果たすのは、市長と2・3人のアルダーマンだけであり、シェリフはいわゆる事務局として参加するだけである。その意味では、シェリフの権限は非常に小さくなったといつてよい。

とはいっても、すべての訴訟が市長法廷の裁判になったわけではなかった。シェリフも、多くの市民の訴えを処理していた。が、シェリフには、関税や城壁税など、当時のロンドン市民や外国商人から、税金を徴収するという任務もあった。具体的な税金の額を定めたのもシェリフであった。そして、この税金の額に不満を持つ市民は少なくなかった。こうした市民はロンドン市裁判所に救済を求めることになっていたが、実際には、市長法廷に訴えるのが常であった。この結果、シェリフは市長法廷で“被告”の立場に立つことが多く、それに伴い、シェリフの力は次第に弱くなり、市長の補助的な存在になってしまったといわれている¹⁸。

市長を選出するのはロンドンの市民議会（Court of Common Council）である。現職の市長がこの市民会議を開催し、挙手で市長を選ぶのが長い慣習であるが、1384年に、シェリフの経験者から市長を選ぶということになった。シェリフもこの市民会議で選ばれるが、その数は2人である。市長は、また、1435年以後、アルダーマンの中から選出されることになっている。アルダーマンは25選挙区から各1人ずつ、合計25人選ばれているが、任期は終身である。

こうした選出の仕方は、現在のロンドン市（City of London）に引き継がれているが、アルダーマンに関しては、形式的には、終身職であるものの、実際には、6年ごとに選挙で選出されている。多くは、無投票である。また、市長の裁判官としての機能は、現在でも続いているが、実質的には、その機能は非常に弱くなったといわなければならぬ。

第5節 百年戦争と人頭税—ロンドン商人の働き？—

1339年、いわゆる百年戦争（Hundred Years' War）と言われる戦争が、フランスとの間ではじまった。この戦争は、形式的には、イギリス国王エドワード3世（Edward III）がフランスの王位継承権を主張してはじまった戦争であったが、イギリス軍が攻撃したのは、当時のヨーロッパの毛織物工業の中心地であったフランドル（Flandre）地方¹⁹、ぶどう酒と塩の主要供給地であったガスコーニュ（Gasconne）²⁰等々であった。これらの地方をイギリスが領有することになれば、イギリスには大きな経済的繁栄がもたらされることが期待された。その意味では、この戦争は、単なる王位継承のための戦争ではなく、いわば、“貿易戦争”でもあった。したがって、ロンドンの商人の立場から言えば、好都合な戦争であったが、それでも、ロンドンの商人は戦争に協力的ではなかった。

しかし、フランスとの戦争を遂行するには莫大な資金が必要であり、それを工面するに

¹⁸ Ibid

¹⁹ オランダ南部、ベルギー西部、フランス北部にかけての地域。中世に毛織物工業を中心に、商業、経済が発達し、ヨーロッパの先進地域であった。

²⁰ フランス南西部の地方。この当時はぶどう酒、塩の供給地として、また、鉄の輸入基地として有名であったという。

は、ロンドンの商人に支持してもらうことが不可欠であった。そのため、イギリス国王（および政府）は、フランドル地方への羊毛の輸出を禁止するという強硬手段によってロンドンの商人を圧迫したといわれている。禁止を解除して欲しければ、戦争を支持しろと脅し、ようやくの思いでロンドンの商人に支持してもらったわけである²¹。途中からは、少なくとも羊毛貿易に携わっている商人は積極的に戦争を支持するようになったが……。

戦争がはじまってから約 40 年後の 1377 年、イギリスの国王エドワード 3 世が老衰で死亡。孫にあたるリチャード 2 世 (Richard II) が即位した。しかし、新国王は 10 歳とあまりにも幼く、実際に、新政権の切り盛りをしたのは、国王の叔父に当たるジョン・オブ・ゴーント (John of Gaunt) であった。

この政権は、莫大な戦費を賄うために、1377 年、1379 年、1381 年と 3 度にわたり、ポール・タックス (poll tax ; 人頭税) を課税した。所得や資産に関係なく課税したのであるが、なかでも、1381 年のポール・タックスは過酷であった²²。そして、前代未聞といわれる規模の「農民一揆 (Peasants' Revolt)」を誘発した。

イギリス南東部のある村で、村人が徴税人を追い返したという事件が、この一揆 (反乱) の発端であった。事件を調べるために裁判官が派遣され、それに怒った村人が、武器を持って立ち上がり、瞬くうちに、反乱が周辺に広がっていったのである。これらの反乱集団は、事件の発端から数日後には、煉瓦工とも屋根職人とも言われるワット・タイラー (Wat Tyler) に指揮されるようになり、国王との面会を求めて、ロンドンを目指して進むようになった。当時、ロンドンに侵入するには、ロンドンブリッジなどの関門があり、これらの門が閉ざされれば、ロンドンへの侵入は困難であった。しかし、この反乱集団がロンドンに到着したときには、これらの門は開かれていた。その結果、反乱集団は容易にロンドンに侵入することができ、占拠することができた。

これは、ロンドンの商人のなかに、反乱集団に同調する者がいたためだったと言われている。この頃のロンドン商人は、ジョン・オブ・ゴーントの中央政権を支持する「支持派」と、それに反発する「反対派」に分裂し、激しい勢力争いをしていたため、その「反対派」が反乱集団に同調し、ロンドンの門を開放したというわけである²³。

反乱集団はジョン・オブ・ゴーントのサヴォイ宮殿を焼き払い、また、ポール・タックスの責任者と目されていた財務長官 (カンタベリー大法官) を処刑する等々の騒動を引き起こした後、国王エドワード 3 世と会見した。国王との会見は 2 度にわたって行われたが、2 度目の会見の際、国王の側にいたロンドン市長 (William Walworth) が反乱集団の指導者ワット・タイラーを斬り殺してしまった²⁴。この市長は国王に多額のお金を貸していたことで有名であるが、ジョン・オブ・ゴーント政権の強力な支持者であったという²⁵。このことから言えば、一揆の集団は、「反対派」のロンドン商人のお陰でロンドンに侵入する

²¹ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』) 94-97 頁。

²² 'Poll Tax', *Wikipedia: The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/poll>

²³ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』) 108 頁。なお、反乱集団がロンドンに侵入したときのロンドン商人の対応については、Edward Rutherfurd, *London*, pp.495-626 が生き生きと描写している

²⁴ 'Peasant Revolt', *Wikipedia: The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/>

²⁵ 'William Walworth', *Wikipedia: The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/>

ことができたものの、今度は、「支持派」のロンドン商人によって指導者が殺されてしまったのであった。いずれにしても、反乱集団は、指導者を失ったため、ほとんどのものが故郷に帰ったが、しばらくしてから、政府側の反撃にあい、何百人という人々が処刑されたという。このように「農民一揆」は失敗に終わったが、この一揆があったため、1382年にポール・タックスが修正された。土地所有者にのみ課税されるようになり²⁶、ポール・タックスではなくなったのである。その意味では、この農民一揆は成功したとも言えた。

百年戦争は、常時、交戦状態にあったわけではない。思い出したように始まる“間欠的”な戦争であった。1415年に再開された戦争では、最初は、イギリス軍が圧倒的な優勢を誇っていた。1429年には、フランス軍が最後の砦としてオルレアンの要塞を必死に守るといふほどの状況であった。そこに、神の教示があったという女性・ジャンヌ・ダルク (Jeanne Darc) が突然現れ、彼女に導かれたフランス軍がイギリス軍を追い散らすという劇的な展開があった²⁷。それ以後、フランス軍が巻き返すようになり、イギリス軍の占領地を次から次と奪還していった。1453年には、最後の占領地であったボルドー (Bordeau) からイギリス軍を追い払い、これにより、さしもの百年戦争も終息した。結局、117年にわたって、戦争が行われたのであった。

この戦争の過程で、イギリスは大きく変貌した。もちろん、フランスも変わったであろうが……。たとえば、この戦争は形式的には国王の王位継承権をめぐる争いであったが、戦争を続けるなかで、イギリス人とフランス人の戦争と意識されるようになり、その結果、イギリス国民としての意識が非常に高まっていったという。もっとも、海を渡って戦争に行くことを嫌う国民が多く、そのために、イギリスの兵隊は有給となったのも、大きな変化であった²⁸。また、国王は戦費を調達するために国民から多額の税金を集めなければならず、しかも、これを平和的に行う必要から、国会で税額を決定するようになり、その結果として、国会が大きな力をふるうようになった。国会が国王を廃位し、新しい国王を指名するということもあった。その上、国会には、バロンなどの貴族だけではなく、ロンドン商人などの庶民も参加するようになり、むしろ、これらの庶民の議員のほうが大きな力をふるうようになっていた²⁹。とりわけ、力があったのはロンドンの商人であった。

しかし、ロンドンにとってのもっとも大きな変貌は、イギリスが織物工業の国になったということであろう。百年戦争の最初のターゲットはヨーロッパの織物工業の中心地であったフランドル地方であった。しかし、フランドル地方の征服に失敗したために、イギリス中央政府は、フランドル人の技術者のイギリスへの移住を促進する政策を採用し、これが見事に成功して、百年戦争が終わる頃には、ヨーロッパでフランドル産の織物と競争できる織物をつくるようになっていたのである。言い換えれば、イギリスは、単なる羊毛の輸出国ではなく、織物の輸出国になったわけであるが、これが、ロンドン商人をますます

²⁶ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』) 109頁。

²⁷ 英語ではジャンヌ・ダルクのことを Joan of Arc というが、神の教示を受けてこのオルレアン要塞に入城し、包囲軍 (イギリス軍) を陥落させたと言われている。‘Hundred Years’ War’, *Wikipedia: The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/>

²⁸ ‘Hundred Years’ War’, *Wikipedia: The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/>

²⁹ この頃のイギリス国会については、たとえば中村英勝『イギリス議会史』(新版)、(有斐閣双書、1981年、35-50頁)を参照。

とませるようになり、その結果、ロンドン商人は貴族と匹敵する力を持つようになったと言われている³⁰。

第6節 「共和制」時代のロンドン

イギリスは立憲君主制の国として有名であるが、しかし、共和制が実施された時期もあった。17世紀の後半のことであるが、国王と国会の間で内乱が起こり、最終的に、国王が処刑され、共和制が実施されたのである。

国王と国会の対立は、チャールズ（Charles）1世が国王に就任した1625年の頃から日常的に見られた現象であった。国王の浪費と身勝手な行動に対して国会が批判をし、1628年には、国会の同意しない課税、不法な逮捕・投獄、軍法裁判の乱用などを禁止する『権利の請願（Petition of Right）』を国王につきつけるようにもなった。チャールズ国王はこの請願をひとまず受け入れたが、翌年になると、国会を解散し、以後11年間、国会抜きで親政、言い換えれば専制政治を展開しはじめた。しかし、国会を開かない以上、国王は自前の収入で経費を賄う必要があった。王領地からの収入、官職の売買などの収入で資金の調達をしなければならなかったわけであるが、これらの収入だけで経費を賄うのは、実際には、不可能であった。このため、国王はロンドン商人から個人的に借金をしていた。この当時の利息は年10%というのが相場であった。そして、借金の担保として、輸入品の関税の課税権を貸し手であるロンドン商人に与えることも多かった。この課税は26%ほどもあり、ロンドン商人が得る利益は大きかった。しかも、国会が開かれなかったため、ロンドン商人は税金を払う必要がなく、その資産がどんどん増えていったといわれている。

しかし、このようなチャールズ国王の財政のやりくりは長くは続かなかった。チャールズ国王は、イングランド国王に加えて、1633年に、スコットランド国王にも就任していたが、このスコットランドがチャールズ国王に反旗を翻したのである。この原因となったのは、宗教問題であった。

イギリスでは、1530年代に、当時の国王ヘンリ（Henry）8世がローマ・カトリックと決別し、国王を信仰の守護者（Defender of the Faith）とする英国国教会（Anglican Church）を創設し、一時期、国教がカトリックに復帰した時もあったが、1558年にエリザベス女王が即位してからは、英国国教会がイングランドの国教となっていた。しかし、スコットランドでは、事情が違っていた。スコットランドには、16世紀の中頃から、宗教改革の提唱者カルヴィン（Calvin）系の宗派である長老派（Presbyterianism）の影響が色濃くなり、チャールズ1世がスコットランド国王に就任した頃には長老派が国教になっていたのである。そのスコットランドの教会に、1637年、チャールズ国王が英国国教会の祈祷書を押しつけるという暴挙に出た。スコットランド人は当然これに抵抗し、その結果、1639年、チャールズ国王とスコットランドの戦争が始まるということになった。当時、国王は常備軍を持っていなかったこともあり、戦争を遂行するには、軍備はもちろんのこと、軍人をも俸給を払って集める必要があった。言い換えれば、莫大な経費が必要であり、ど

³⁰ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』)115-130頁。

うしても国民から税金を集めなければならなかった。このため、チャールズ国王は、1640年、“やむを得ず”だったと推測できるが、11年ぶりに国会を開催した。しかし、国会は国王の期待に応えることはなかった。それどころか、「議会の同意なしに、議会の解散することができない」とか、「国王の大権で行う裁判所を廃止する」等々、国王の専制に歯止めをかける法律を次から次へと制定した。さらに、1641年には、アイルランドでカトリック教徒の反乱が起こり、英国国教会系のイギリス人を多数虐殺するということがあった。このニュースはイングランド国民の反カトリック感情に火をつけた。そして、それを受けて、反カトリックの姿勢を明確に示さないチャールズ国王の権限を制約し、国会の支配権を大きくしようという急進的な勢力が急激に台頭するようになってきた。国王の宗教権や軍事権をも、国会が掌握するようにしようとしたわけである。

一方では、こうした国会の動きに疑問を持ち、もっと国王に協力するべきだと考えるものもいた。国会議員の半数近くは、そうした国王よりの議員であった。ロンドン市長もそうであり、また、ロンドン市の運営を仕切っていたアルダーマン（参事会員）のなかにも、国王よりのものが多かった。国会も、このような動きに影響され、平和のために、市民軍を招集することに合意していた。とはいえ、ロンドンで働いている若者や職人は一般に国王に批判的であり、過激な行動、たとえば暴動などを引き起こす者もあった。こうした過激派は頭を刈り上げていたため、一般に、“坊主頭（Roundheads）”と呼ばれていた。これらの過激派は、宗教的には、国教会からの分離を唱えるグループに所属するものがほとんどであった。このグループは、謹厳なキリスト教の信仰を貫こうという趣旨が強かったためピューリタン（puritan）と呼ばれ、また、国教会からの独立を目指すというところから分離派（separatist）とも呼ばれていた。国教徒も、穏健な国教徒と過激派のピューリタンに分かれていたわけである³¹。そして、国会ではピューリタンに同調する急進的な人々がリーダーシップを握っていたものの、過激派を嫌う人々、すなわち穏健な国教徒も次第に力を得つつあり、これらの国教徒はチャールズ国王に同調する動きを見せていた。

ところが、そうした状況のなかで、1642年、チャールズ国王が武装した従者を引き連れて国会に乗り込むという無謀な攻撃に出てしまった。急進的なリーダーを逮捕しようとし

³¹ この頃のイングランドは、宗教的には、カトリック信者と国教徒が争っていた。しかも、この争いは根深いものであり、過激な争いでもあった。たとえば、英国国教会をつくったヘンリ8世の治世の時は、修道院が閉鎖や強制解散の憂き目にあい、メアリ1世（在位1553-58年）の治世の下では、国教がカトリックに復帰し、しかも、国教徒は、火刑に処せられたものも数百人もいたなど、厳しく弾圧された。こうした争いを治め、国教徒とカトリックが共存できるようにしたのがエリザベス1世（在位1558-1603年）であった。しかし、お互いの不信感は消えてしまったわけではなく、その後も、国教徒とカトリックの紛争は続いた。とはいえ、エリザベス女王以後は、国教が優勢であったが、国教会のなかでは、ラディカルな改革を目指すピューリタンと、改善するにしても穏健な形で行おうという国教徒の対立が次第に深刻化しつつあった。チャールズ1世（在位1625-1649年）は国教会の「信仰の守護者」（実質的には宗主）であったが、フランス国王の娘で熱心なカトリック信者であったマリアと結婚するなど、カトリックにも理解を示していた。もちろんピューリタンには反対であった。

たのであるが、これは、見事に失敗した。それだけではなく、国会の強い反発、さらには、ロンドン市の反発を招くこととなった。

チャールズ国王はロンドンを離れて、イングランド北部にあるヨークに向かい、戦闘の準備にとりかかった。国会の下院議員の3分の1、貴族院議員の3分の2がチャールズ国王のもとに集まったという³²。この国王側は、当時のイングランドではいわゆる後進地域であった西部・北部を勢力基盤にし、貴族や地方の有力者（地主階層でジェントリーと呼ばれていた）が、また、それに従った農民が傘下に入った。宗教的には、ほとんどが国教徒であり、カトリック教徒も加わっていた。

この国王に対してロンドンに残った国会が対抗したが、その国会側はロンドンを中心とする先進的な東部・南部を勢力範囲とし、ロンドンの商工業者を中心に、貴族やジェントリーの一部も加わっていたようである。宗教の面では、穏健な国教徒が多かったが、ピューリタンの勢力も大きかった。そして、ロンドン市民が「市民軍」を結成し、国王の軍隊に対抗した。戦争の火蓋は1642年7月に切られた。これと同時に、それまで穏健な国教徒がロンドン市長を務めていたが、国会の圧力で、過激派のピューリタンの市長、ペニントン（Issac Penington）に代えられてしまった³³。その後の市長は、ピューリタン系の人物が多かったようである。たとえば、1649年に市長になったアンデリューズ（Tomas Andrews）は王位の廃止を宣言し、それに抗議したアルダーマンを解雇しているし、また、1656年に市長になったティッチボーン（Robert Tichborne）はロンドン市民議会（Common Council of London）でピューリタン派の議員のリーダーとして活躍した人物であった³⁴。

とはいうものの、このいわゆる「議会派」と「王党派」の戦争は、最初は、「王党派」が優勢であった。しかし、「議会派」のなかに、一般の市民軍とは異質の部隊があった。クロムウェル（Oliver Cromwell）が組織した軍隊である。この軍隊の軍人はよく訓練されており、規律も正しかった。“坊主頭（Roundheads）”の軍人達であったが、自分たちを“聖徒（saints）”であると意識し、キリスト教の正義を実現するために戦っていた。このクロムウェル軍が「議会派」の中心になってから、戦局は変わった。そして、最終的には、「王党派」が敗北し、1649年、チャールズ国王は処刑されてしまった。それに続いて、君主制が廃止され、貴族院も廃止され、ここに、イギリスは共和制（commonwealth）の国となった。

³² A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』) 199頁

³³ Issac Penington はワインと織物の貿易で財をなした富裕なロンドン商人で、ロンドンのアルダーマンやシェリフを務めた後、1640年に国会議員（ロンドン代表）となり、1642年8月にロンドン市長となった。国会議員と兼務であった。ロンドン市長を1643年8月まで務め、その後、1649年にチャールズ国王の裁判に判事として加わった。1660年の王政復古により、反逆罪で有罪となり、ロンドン塔に幽閉され、そこで1661年末に死亡したとされている。Wikipedia, the free encyclopedia

³⁴ Robert Tichborne は、「議会派」の軍隊（市民軍）の擁護者として有名であり、1649年の国王の裁判では、死刑執行の署名者にもなっている。1653年には、クロムウェルの共和制政府の幹部になり、その後、ロンドン市長になった。1660年の王政復古後は、国王殺害者として死刑の判決を受けたが、クロムウェルの時代に「王党派」の死刑囚を除名したと理由で、死刑を執行されず、ロンドンタワーに幽閉され、1682年にそこで死亡した。Wikipedia, the free encyclopedia

この共和制の最高意思決定機関となったのは、当初は、一院制の国会であったが、その議員に指名された人たちは、真面目で尊敬すべきピューリタンであった³⁵。言い換えれば、“聖徒の統治”を目指す人々であり、あまりにも過激に過ぎた。結局は、クロムウェルによって解散させられ、1654年、今度は選挙で新たな議員が選出された。この国会は保守的な色合いが強く、はじめから国会の権限拡充を要求。しかも、信仰の自由や軍隊の削減などを要求してクロムウェルと対立したため、1655年につぶされてしまい、それ以後は、クロムウェルの軍隊が「議会なき政治」を行うようになった。

この共和制政治のもとで、ロンドン人は“きまじめ”な生活を送るようになっていった。シェークスピアの「ハムレット」や「リヤ王」などが上映され、にぎわっていた劇場は閉鎖され、華やかな服装をする市民はどんどん姿を消していった。安息日（日曜日）には、過度に地味な装いで教会に出かけ、祈りを捧げなければならなかった。日曜日にスポーツなどをするのは“とんでもない”ことであった。散歩すらできなかった。道德の遵守も強制された。人をののしっただけで、罰金が科せられた。

しかし、その一方では、ロンドン商人にとって都合のよい政策もあった。たとえば1651年の「航海法（Navigation Act）」の制定は、その代表的なものであった。イギリスの貿易はイギリスの船で運送しなければならないという内容の法律であり、ヨーロッパの貿易を実質的に仕切っていたオランダの商人を牽制しようというものであった³⁶。この法律がきっかけとなって、オランダとイギリスの戦争がはじまったものの、このときは、イギリス軍が勝利を収め、1654年、オランダがこの「航海法」を認めるということで決着をみた。ロンドン商人の望みが叶ったわけであるが、実際には、それほどの成果を上げることがなかった。1656年にはスペインとも戦争を始めたため、イギリスの商品をスペインやオランダに売りにくくなると同時に、ワインやアメリカの産物をスペインから輸入しにくくなったからである。その貿易に使う船も戦争のために、武装する必要がある、その経費がロンドン商人の大きな負担となった。こうして、ロンドン商人の共和制政府に対する期待は次第に薄れていった³⁷。

1658年の秋、クロムウェルが病没すると、共和制政府の統制がとれなくなり、あっけなく崩壊。1660年、亡命していたチャールズ1世の遺子（チャールズ2世）がイギリスに凱旋し、ここに、王政が復活した。

³⁵ 共和制の最初の国会議員は、軍の将校会議で選ばれたが、この国会は内部分裂で直ぐに解散し、次いで、ピューリタンの教会の牧師と信者の集まりで140人の議員が選ばれた。

³⁶ John Paige というロンドン貿易商の記録によると、この法律の内容は、ロンドンの商人によってつくられたと解説している。参照、The Letters of John Paige, London Merchant, 1648-58 (British History Online).

³⁷ A.L.Morton, *A People's History of England* (訳『イングランド人民の歴史』)224-8頁。The Letters of John Paige, London Merchant, 1648-58 ; British History Online

第7節 王政復古とロンドン

1 ペストの流行

チャールズ2世がイギリスに帰ってきたとき、ロンドンの市民は歓呼の声で国王を迎え入れられた。その先頭に立っていたのは、市長のトーマス・アレン (Thomas Alleyn) であった。

このアレン市長の経歴は定かではないが、1652年から1660年にかけてロンドンのアルダーマン (Alderman) になり、また、1654年にシェリフ (Sheriff of London) になっていた。このことから見て、成功した商工業者であったことは否定できない。また、1650年代のロンドン市長は、クロムウェルの共和制政府との関連で、積極的なピューリタンであることが多かった。ということからいえば、ピューリタンでなかったにしても、ピューリタンに積極的に敵対していなかったことは確かである。それはともかく、このトーマス・アレンは国王を出迎えた功で准男爵 (Baronet) に任ぜられ、市長を退陣してからは下院議員になった。

一方、共和制時代に活躍したロンドン市長のなかには、たとえば1656年に市長になったティッチボーン³⁸のように、王政復古後に、反逆罪に問われ、死刑の宣告を受けるものもいた。共和制の実現に貢献したペニントン市長 (1642年当時の市長) も死刑の宣告を受けた。

王政復古により、共和制の時代に抑圧されていた国教徒の復讐がはじまった。チャールズ2世自身は宗教の寛容を主張していたのであったが、1661年5月に召集された国会は、公務に就くものは国教徒に限ろうとした法律を制定し、また、1662年には、イングランドの聖職者はすべて国教会の祈祷書を使用しなければならないとする法律 (「礼拝統一法 ; Act of Uniformity」) を制定した。この法律に抵抗した2,000人以上の聖職者は、すべて職を奪われたという。

この頃のロンドン市は、市長 (Lord Mayor) および20数カ所の選挙区から1人ずつ選出されたアルダーマン (aldermen) および各選挙区から数人の代表が選ばれる市民議会 (Court of Common Council) によって治められていたが、各選挙区にはそれぞれ議会 (council) が設置され、その議会の下に、教会を中心とするコミュニティ (地域社会) があった。このコミュニティは、地区の教会を中心としていたため、パリッシュ (parish ; 教区) と呼ばれていた。そして、そのパリッシュが、自発的に、親のいない子供の面倒を見たり、失業者の仕事を探したり、ホームレスに住宅を提供したり、病人の世話をしたり、道路の管理者を決めたり・・・等々の仕事をしていた。なかには、警察官 (constable) を置いて、地域を守っているパリッシュもあった。このパリッシュを仕切っていたのは、地区の有力者であった。たとえば、アルダーマンや選挙区の議会の議員、パリッシュに貢献度の高い紳士が、パリッシュの会議に参加した。コミュニティをどのように運営していくか、そのために、住民からどれだけの税金を徴収するか等々が、この会議で相談され、決められていた。その意味では、地区の“政府”という役割を担っていたのであるが、この

³⁸ 注 (34) を参照

有力者の会議は、教会のベストリー（Vestry；祈祷室）で開かれるのが原則であったため、“ベストリー”と呼ばれるのが普通であった³⁹。そして、このベストリーでは、教会の牧師（聖職者）が議長になることが多かった⁴⁰。言い換えれば、聖職者は、住民の日常生活の面でも、大きな影響力を持っていたわけである。これを前提とする場合には、1662年の「礼拝統一法」により、イングランドで2,000人以上の聖職者が職を奪われたという出来事は、ロンドンの住民にとっても大変なことであったことは想像できるであろう。

しかし、ロンドンの住民の生活は、王政復古により、明るくなった。劇場は再開され、新しい劇場もいくつかできた。安息日にスポーツを楽しむこともできるようになった。着飾って、街に出かけることもできた⁴¹。また、ロンドンの商人も、王政復古以後、急激に発展するようになった。そのきっかけになったのが、航海法（Navigation Act）であった。共和制政府のもとで制定された1651年の航海法は、王政復古により廃止されたが、それと同種の航海法が改めて制定されたのである。新しい航海法は、アメリカのイギリス植民地に輸出する場合は、ヨーロッパのどの国であっても、まずイギリスに立ち寄り、商品の関税を支払わなければならない、同じように、アメリカからヨーロッパに輸入する場合も、イギリスに立ち寄って税金を支払わなければならないというものであった。この結果、ロンドンの港に立ち寄る船が大幅に増え、ロンドンの繁栄につながっていった。それだけではなく、ロンドンの商人も、アメリカの植民地との輸出・輸入で大きく発展した。たとえば、John Paige（1627年生まれ）というロンドンの貿易商の手紙が多数残っているが、この手紙を分析したのを見ると、John Paigeは1650年代に航海法の下では苦労したが、1660年・70年代にはアメリカのイギリス植民地との貿易で非常に繁栄したという。彼の知り合いの商人達も同じように繁栄した⁴²。

とはいうものの、王政が復古した1660年代には、ロンドンの市民はさんざんな目にあった。まず、1665年の春から夏にかけ、突然、ペストが流行し、死者の数が急増した。国王一家はオックスフォードに逃避。裕福な商人もロンドンを去った。医者も法律家も田舎に逃げてしまった。しかし、ロンドン市長やアルダーマンはロンドンに踏みとどまった。数人の医者や薬剤師もロンドンに残り、治療に専念した。が、当時、ペストは原因の分からない病気で手の施しようがなかった。それでも、様々な試みをした。たとえば、空気伝染すると考えられ、空気を浄化するために、市長の命令で夜も昼も火がたかれた。また、ペストが周辺に広がらないように、ペスト患者が出た家を40日間封鎖し、その家族の外出を禁止した。実際には、家族は脱出したようであるが……。また、市長はロンドンを封鎖し、健康だという証明書がない限り、ロンドンから出られないようにした。このため、証明書を偽造する市場がはやったそうであるが……。⁴³

³⁹ Peter G Richard, *The Reformed Local Government System*, rev.3d ed., London: George Allen & Unwin, 1978, pp.12-3.

⁴⁰ K. B. Smeillie, *A History of Local Government* (London: George Allen & Unwin, 1946), p.12.

⁴¹ A. N. Wilson, London; *A short History*, London: Phoenix, 2004, p.37

⁴² G. F. Steckley ed., *The Letters of John Paige, London Merchant* (British History Online, 1984)

<http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=63981> なお、この John Paige は 1687 年にはロンドンのアルダーマンに選出された

⁴³ Britain Express, *The London Plague of 1665*, <http://www.britainexpress.com/History/plague.htm>

1665 年 6 月の頃は、このペストによって、週 1,000 人の死者が出たが、それが週 2,000 人となり、9 月には週 7,000 人にもなった。しかし、これがピークで、それ以後、死者数はどんどん少なくなり、1666 年 2 月には、国王一家もロンドンに戻ってきた。富裕な商人もロンドンに戻り、貿易などの商業活動も再開された⁴⁴。このペストの流行によって、ロンドンでどれだけの人が亡くなったか明確ではないが、7 万人とも 10 万人とも言われている。（この頃のロンドンの人口は、一般にロンドンといわれた地域、すなわちロンドン市とその周辺の合計人口で、1660 年代に 50 万人に達したといわれていた。このことを考えれば、この死者数は大変な数字といわなければならない）。

2 ロンドン大火

それから半年後。ロンドン市民には、再度の惨事が待ちかまえていた。今度は、大火事に遭遇したのである。この頃のロンドンは、2 階建て、3 階建ての木造住宅がお互いに支え合うような形で密集し、狭い道路の上に、軒がはみ出している住宅が多かった。火事の危険性が十分にある都市であったが、消防活動は、それぞれのパリッシュで、住民が自主的に行っていた。火事を発見した人が教会の鐘を打ち鳴らし、人々が集まり、皮で作ったバケツで水をかけ、手動の消防ポンプを使って、火を消していた。火の勢いが強いときには、周辺の住宅を壊して、火が燃え広がるのを防ぐというのが消火活動であった。このため、パリッシュの教会には、長いハンゴや皮のバケツ、手動ポンプ、住宅を壊すための斧や鳶口などが備えられていた。教会のなかには、住宅を破壊するために、火薬を備えているところもあった（図 1 参照）。

図 1) 17 世紀の消火活動のイメージ



注) Great Fire of London; the free encyclopedia による

⁴⁴ Great Plague of London, From Wikipedia, the free encyclopedia,
http://en.wikipedia.org/wiki/Great_Plague_of_London

このロンドンの大火の時も、同じような消火活動が行われた。1666 年 9 月 2 日深夜、パン屋から火が出たといわれているが、すぐに周辺の人が駆けつけ、バケツなどを使って、消火活動に入った。しかし、火は消えないどころか、燃え広がりはじめ、このため、パリッシュの有力者は、周辺の住宅を壊す必要ありと判断した。しかし、住宅所有者の多くは打ち壊しに同意しなかった。所有者の意思に反して、住宅の打ち壊しを命令できたのはロンドン市長だけであった。そのため、急遽、市長が呼ばれたが、市長が到着したときには、火災区域は広がっており、大々的に周辺の住宅・建物を打ち壊す必要が生じていた。ところが、所有者達は住宅・建物の打ち壊しに強く抗議。市長は命令できなかった。そうこうするうちに、火はますます燃え広がり、9 月 3 日の夕方には、城壁で囲まれたロンドン市内は半分近くが燃えているという状態になった。こうなると、国王も黙っていることができず、市長に対して、軍隊を使って建物を打ち壊せという指示をしたが、市長はそれに従わず、結局、国王が自ら建物の打ち壊しを指令するということになった。しかし、そのときには、火が住宅をなめつくし、しかも、ただでさえ狭い道路が逃げまどう人でごった返していたため、“破壊隊”は目的地に行くことができなかった。その結果、火は 9 月 5 日まで 4 日間にわたって燃え続け、ロンドンの城壁 (city wall) に囲まれた地域 (ロンドン市) は大部分が焼き尽くされてしまった。この頃、一般にロンドンと考えられていた地域 (現在の大ロンドンの中心部) の人口は 50 万人ほどであったといわれているが、そのうち 8 万人が城壁内 (ロンドン市) に住んでいたといわれている。そのほとんどが、住まいをなくしてしまったわけである。セント・ポール大聖堂やギルドホールなど、有名な建物や施設も、すべて燃えてしまった。ロンドン塔は奇跡的に無事であったが・・・。

また、最終的には、“防火壁”の役割を果たしていたロンドン市の城壁 (city wall) を飛び越えて火が燃え広がったが、国王の宮殿があるウェストミンスターは類焼を免れた。この大火により、700,000 戸が火災にあった。そして、87 の地域社会 (パリッシュ) が消滅した。以後、復活したパリッシュもあるが、そのまま、消えてしまったパリッシュも少なくない。(大火にあった地域の図 2 を参照)。しかし、死者の数は非常に少ないというのが一般的な解説である。が、これは、亡くなった人々が完全に焼け尽くされてしまい、死者数を記録することができなかったからではないかと、分析するものが多い⁴⁵。いずれにしても、法外な被害であったことは確かである。

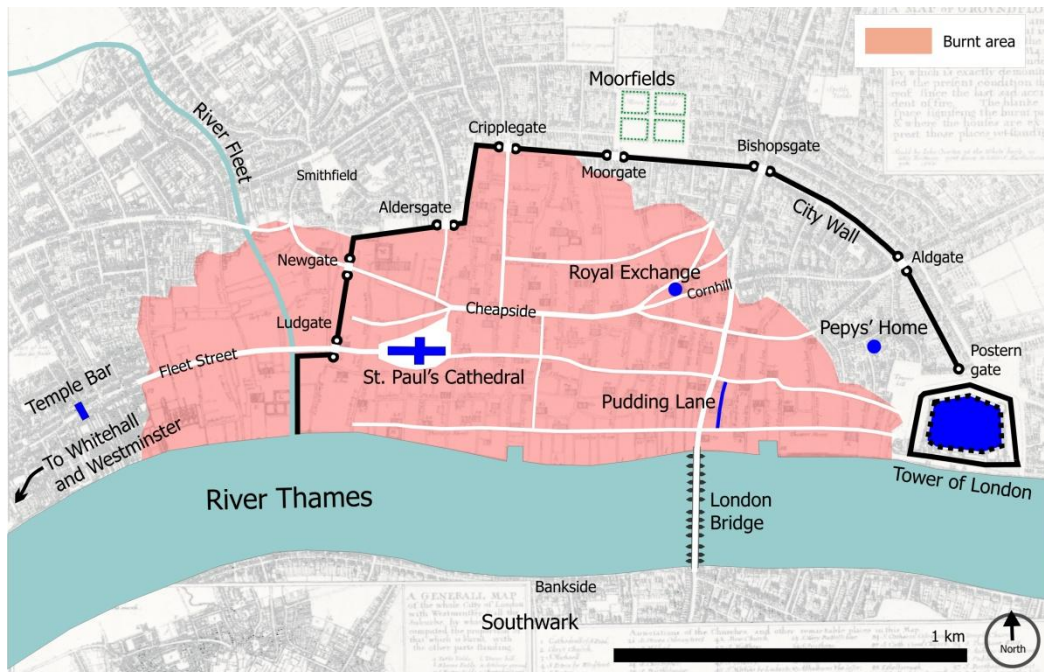
しかし、この大火によって、ロンドンは生まれ変わった。道路は広くなり、テムズ川の堤も広げられ、埠頭も広くなった。道路も均整のとれたレンガで舗装された。建物は、木造ではなく、レンガと石で造られるようになった。建物は、大火前と同じ場所に再建されたが、中世のゴシック様式の建物から、その頃の最新の様式であったバロック様式の建物までバリエアティに富む建物が造られた。しかも、これらの建物は、全体的に、調和がとれ、統一性があった。個々の建物も素晴らしいものになった。とくに、レン (Christopher Wren) がデザインしたセント・ポール大聖堂をはじめとする 51 の教会はロンドンの美しさを象徴する建物であった。劇場など、文化的な施設はもちろん、市役所 (ギルド・ホー

⁴⁵ Great Fire of London, From Wikipidea, the free encyclopedia.

ル)などの公的施設、さらには、公園なども再建された⁴⁶。

これは、衛生上からもロンドンの大改善であった。それまで、くすぶっていたペストも、この大火後の再建で、完全に絶滅した。以後、ロンドンの街は活気あるビジネスや貿易の中心地として確実に発展していった。

図2) ロンドンの大火



注) 黒線は City Wall で、この中がロンドン市であったが、実際には、City Wall の外側にも人口があふれ出ており、これらの人々が住む地域がロンドンと意識されていた。赤色の部分が消失した市街地である。

⁴⁶ A. N. Wilson, *London : A Short History*, pp.32-9.

第2章 警察の創設

第1節 人口の増加とロンドン市街地の拡大

現在、ロンドンと一般に言われている地域は、ロンドンの中心にあるロンドン市 (City of London) の市街地が膨張したことによって、生まれてきた都市である。日本では、都市が膨張すると、元々の都市はその膨張した大都市に吸収されてしまい、実質的にその大都市の一部になってしまう。そして、元々の都市の名前も消えてしまうことが多い。しかし、ロンドンの場合は、“ロンドン市”が“ロンドン”という大都市の一部になってしまったにもかかわらず、いまだに“ロンドン市”という“自治体”として残っている。もちろん、“City of London (ロンドン市)”という名前もそのままである。市長も“Mayor of the City of London (ロンドン市の市長)⁴⁷⁾”という名称がそのまま続いている。一方、大都市ロンドンの市長も“Mayor of London (ロンドン市長)”である。とはいうものの、ロンドン市は、現在の日常生活のなかでは、“City of London (ロンドン市)”と呼ばれることがあまりない。一般には、“スクエアー・マイル (Square Mile)”と呼ばれているようである。これは、ロンドン市が一辺1マイル(約1.6 km)の四角形の区域であるからである。また、City of London の City をもじって、“シティ (city)”と呼ばれることも多い。本稿でも、こうした呼び名に倣って、以下、ロンドン市のことを“シティ”と呼ぶことにする。

“シティ”の膨張は、とくに18世紀から19世紀を通じて、激しかったと言われている。たとえば、「人口」で見ると、18世紀初めの頃、面積が2.6km²しかないシティ⁴⁸⁾に20万人を超す人々が住み、シティを取り囲む周辺の市街地には40万人近い人々が住んでいたという。ところが、1801年の国勢調査の結果を見ると、シティに住む人々は12万8千人と減っているのに対し、それを取り巻く市街地の人口は80万人もあった。シティの6倍以上の人々が、シティを取り巻く周辺部に住んでいたわけである。これをみても、18世紀のロンドン市街地の膨張が如何に激しいものであったか、想像できよう。この膨張は、人口の分布から推測する限り、19世紀にはいると、ますます大きくなった。1801年から90年後の1891年には、ロンドンの人口は約423万人に膨れ上がり、しかも、その99%はシティの外に住むようになっていたのである(表1参照)。

⁴⁷⁾ ロンドン市の市長は、通常の“Mayor”ではなく、格の高い“Lord Mayor”という称号が特別に与えられている。ほかに、“Lord Mayor”という称号が与えられているのは、ウインチェスター市とヨーク市の市長だけである。

⁴⁸⁾ このシティ(ロンドン市)の面積(2.6km²)は、東京の中心区である千代田区(面積11.64 km²)と比較しても、非常に狭いことがイメージできよう。

表1) 19世紀のロンドンの人口

国勢調査 年	シティ (City of London)	ロンドン (実質のロンドン)
1801年	128,000	959,000
1811年	120,000	1,139,000
1821年	124,000	1,380,000
1831年	122,000	1,656,000
1841年	124,000	1,949,000
1851年	128,000	2,363,000
1861年	112,000	2,808,000
1871年	75,000	2,261,000
1881年	51,000	3,830,000
1891年	38,000	4,228,000

資料) Ken Young and Partial L. Garside, *Metropolitan London*,

(London, Edward Arnold, 1982), p.15 and p.342 より作成

こうしたロンドンの急激な膨張は、工業化によって、すなわち産業革命によってもたらされたものであった。たとえば、シティの東側に隣接したところにベスナル・グリーン (Bethnal Green) というベストリー (当時の自治体) があったが、この地区は木綿を織物にする、いわゆる機織りが集まっている地域であったが、1820年代の中頃から、靴や家具、帽子などの製造業者が増え、人口も1801年から1830年までで3倍に増えたという⁴⁹。こうした人口増により、人々の生活環境は急速に悪化した。これらの地域にも、教会を中心とするパリッシュがあり、そこに有力者が集まって“自治体”としての機能を果たしていたが、この一般にベストリー (Vestry) と言われた“自治体”だけでコミュニティの治安を維持することは非常に難しくなっていた。

第2節 ドックの建設とスラム街

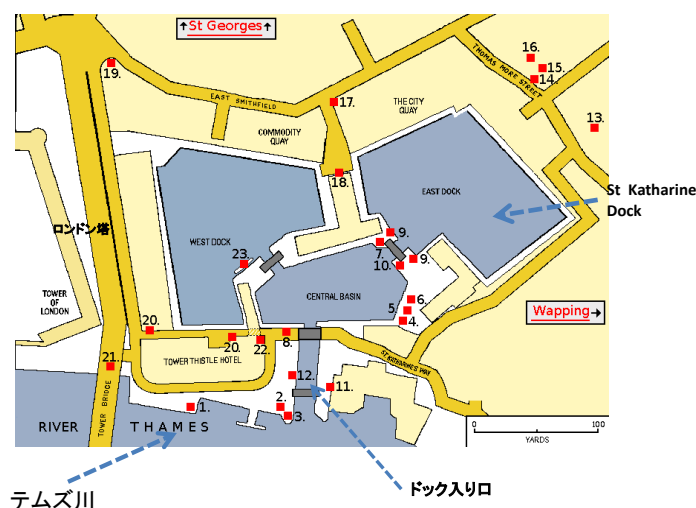
当時のロンドンには、アメリカやアジア、アフリカから大量の産物が船で運び込まれていた。これらの船荷の積み降ろしには多くの日数が必要であった。テムズ川の流域沿いに設けられていた埠頭に、まず船荷が降ろされ、そこから倉庫に運ばれていたからである。350トンの船荷を降ろすのに、冬場では14日、夏場でも8日間は必要であったという。そして、この作業中に、荷物が盗まれることも多かった。このため、1802年にウエスト・

⁴⁹ ベスナル・グリーンは、倉庫が建ち並んでいたこともあって、その後、絹織物の市場として特色づけられるようになったが、19世紀末は、ロンドンでもっとも貧困なスラム街のひとつであったという。(参照; Bethnal Green - Wikipedia, the free encyclopedia, <http://en.wikipedia/wiki>)。現在は、ケンブリッジなどに行く鉄道のターミナルであるリバプール駅が直ぐ近くにある区域であり、また、セントラル線 (地下鉄) が走り、ベスナル・グリーンという駅もある。

インディア・ドックス（West India Docks）が建設されたのをはじめとして、次々とドックが造られるようになった。テムズ川に沿った陸地の中に、池のような広いドックをつくり、船がそのままドックに入って積み荷を降ろす。しかも、その荷物を船から直接倉庫に運び込むことができるように、船の停泊する埠頭の目の前に、それぞれの船の専用の倉庫が建てられたのである。たとえば、ロンドン塔の隣に建設されたセント・キャサリン・ドック（St Katharine Dock）そしてロンドン・ドックス（London Docks）は、1930年代に、世界最大の富の集積地と言われたが、そこには、インドや中国から輸入された紅茶専用のレンガ造りの倉庫が何棟も造られ、また、象牙専用の象牙館（Ivory House）、染料や香水、ベッコウ、真珠貝、羽毛、等々の倉庫が何棟も建てられていた。このドックの建設により、250 トンの船の船荷の積み降ろしは平均 12 時間で済むようになり、500 トンの船でも 2 日ほどで積み降ろしができるようになった。盗難にあうこともなくなったという⁵⁰。

これらのドックの建設には、広大なスペースが必要であった。そのため、建設者は地価が低い地域を買い占め、そこに建っていた、何百、何千という住宅を打ち壊すということになった。それらの住宅に賃借で住んでいた人々は、ごくわずかな移転料をもらって、追い出された。もちろん、行き先はなく、ほとんどの人はホームレスになり、隣接する地域に移っていった。こうして、ロンドン東部の地域は過密のスラム（貧民街）になっていったという⁵¹。上の図に（図 3）に示したセント・キャサリン・ドックの場合は、11,300 人の人々がホームレスになり、東の隣接市街地のステップニー（Stepney：現在の Tower Hamlets 区の一地区）に移り住んだと言われている⁵²。

図3) St Katharine Dock



⁵⁰ History of Dockland – 19th Century Innovations, <http://www.bardaglea.org.uk/bridges/docklands>

⁵¹ これらの貧民街が 1820 年代に“スラム (slum)”と呼ばれるようになったと言う。参照 ; John Wilkes, *The London Police in the Nineteenth Century*, Cambridge University Press, 1937, p.7

⁵² Ibid.

ドック建設に続いて、鉄道が建設されるようになった。鉄道を建設しようとする会社が多く、しかも、ほとんどの会社はロンドンのドックの近くにターミナルを建設しようと考えていた。ターミナルの建設、線路の敷設には、ドックほどではないにしても、広大な土地が必要であった。このため、これらの会社は土地の値段が安い地域を買い占め、ドック建設と同じように、多くの人々をホームレスにして追い出してしまった。

また、ドックや鉄道を建設するために、多くの労働者がロンドンの東部に集まってきた。これらの労働者の賃金は低かったため、6人とか8人で一部屋に住むことが多かった。市街地の道路は狭く、曲がりくねっていた。水道もついていないところがほとんどであった。店舗などはなく、人々は露天商から食品や中古の衣類を手に入れていた。家にいても、快適とはほど遠い状況であったため、人々は毎晩、パブでビールを飲み、お金のないときは、ぼんやりと外で過ごしていた。子供達も、夜遅くまで使い走り、道路掃除、靴磨きなどを行っている者が多かった。義務教育がはじまったのは1870年であり、それまでは、学校に行く子供はあまりいなかった。親も、子供達が稼ぐ小銭を当てにしていたようである。このようなロンドン東部では、様々な事件が起こっていた。酔っぱらいによる騒動、こそ泥や詐欺、等々の事件は、ロンドン東部では毎日のことであった。子供達の中には、スリの名人もいた。街には、売春婦があふれていた。恐喝や強盗も多かった⁵³。

当時、「ロンドン」という詩の中で

「もしこの街で夜歩きをするなら、死を覚悟したまえ。

外で食事をとるなら、その前に遺書を書きたまえ。」⁵⁴

と歌われていたと言うが、これは、まさにロンドン東部の状況だったといえるであろう。

第3節 警察に対する“不信”

一方、シティ（ロンドン市）ではこうした犯罪は見られず、シティ外のロンドン西部でも、住んでいる人々が、国王をはじめ、裕福な人々であったため、ロンドン東部のような犯罪は見られなかった。が、セント・キャサリン・ドックなどのドックが建設され、アメリカ・アジア・アフリカなどから多量の商品が運び込まれるようになると、状況が変わってきた。シティやロンドン西部の富はますます大きくなり、その結果、銀行には金貨があふれ、各地で毎夜のように開かれる晚餐会にダイヤモンドで光り輝いた貴婦人達が出向くようになったのである。高級なワインも満ちあふれていた。このため、時折ではあるが、集団での窃盗事件が起こるようになり、嫉妬心による暴動も危惧されるようになった。

こうした状況のもとに、中央政府はロンドンでの警察の設立を検討するようになったが、ロンドン市民は伝統的に警察の設置を嫌っていた。中央政府は、犯罪者の逮捕に警察を使うだけではなく、市民の弾圧にも警察を使うに違いない、というのが、ロンドン市民の伝統的な発想であった。中央政府の圧政よりも、多少の犯罪を我慢する方がましだと考えていたわけである⁵⁵。

⁵³ Ibid., pp.8-9.

⁵⁴ 小池滋『ロンドン』、昭和53年、72頁。

⁵⁵ John Wilkes, *The London Police in the Nineteenth Century*, pp.10-11.

このため、1820 年代の後半まで警察は設置されなかったのであるが、19 世紀に入ってからロンドンでの犯罪の数があまりにも増えたため、遂に、1829 年、ロンドン警視庁あるいはスコットランド・ヤードという名称のもとに、世界的に名をとどろかせた首都警察(the Metropolitan Police) が設立された⁵⁶。

国会でこの法案が審議されたとき、発案者であったロバート・ピール (Sir Robert Peel) 内務大臣は、「警察は人々の自由を奪う」という意見に対して、次のように答えたという。

「ギャング団や窃盗団に襲われるところに、自由は存在しない。夜になると、飲んだくれや浮浪者に道路が占拠されるようなロンドンに、人々の自由があるとはいえない」⁵⁷。

第4節 シティの抵抗? — ロンドン市警

シティはロンドンの中心にある。しかも、一辺が1マイル(1.6km)の小さな四角い街である。したがって、ロンドンに警察を設置する場合、シティをその管轄に含めるのが自然であり、ロバート・ピールもそのように考えていた。

図4) シティの区域(ロンドンの区域との比較)



注)これは、現在の“大ロンドン”の区域と“シティ”の区域の比較であるが、シティが如何に狭い区域かということが理解できよう。

しかし、ロンドンは特別の街であった。数世紀も前から、市長 (Lord Mayor) やアルダーマン (Aldermen ; 参事会員) から成る独自の“自治体政府”をもっていた。住民には銀行の経営者や貿易商が多く、その財力による影響力は強大であった。下院、上院を問わず、国会議員のなかにも、シティの住民の影響下にあるものが多かった。言い換えれば、シティの自由を抑制するような法案を阻止することは容易であった。そして、当時のシテ

⁵⁶ 警察の設置に国会で議員が賛成したのは、犯罪が多発するようになったためだけではなく、フランス革命の余波がイギリスにも来るのではないかと恐れられたためだと言われている。事実、スラム地域では革命を目指す動きもあったようであり、それを鎮圧するために、国会議員および富裕な市民は、警察の設置に賛同したというのである。(ibid., p.11)

⁵⁷ Ibid., p.12.

イの住民は、警察の設立はシティの自由を抑制する可能性があると考えていた。このため、ロバート・ピールは、シティを除外した上で、首都警察を設置するしかなかった。ロンドン警視庁は、シティを除いた、ロンドンの警察として設立されたわけである。

ところが、首都警察が設置されると、犯罪者がシティに逃げ込むようになってきた。しかも、その数が次第に増えていったため、シティとしても対処せざるを得なくなり、結局、10年後の1839年に、シティ独自の“ロンドン市警”を設置することとなった。“ロンドン市警”は、当初は500人の警官でスタートしたというように、ロンドン警視庁に比べて、非常に小さな警察であったが、警視庁と同じように運営された。制服もほとんど同じであり、ロンドン警視庁と協働することも多かった。とはいっても、ロンドン警視庁は、内務大臣の管轄にあり、“国家警察”としての色合いが濃かったが、ロンドン市警はシティ（ロンドン市）の“自治警察”であるというように、根本的な違いがあったが・・・⁵⁸。

第5節 首都警察（ロンドン警視庁）の機能

ロバート・ピールが構想した警察は、“制服警官（uniformed men）”の警察であった。そして、制服を着た警官が街の中をパトロールすることを、第1に考えた。警官の姿が目につけば、犯罪者が悪事を働くことに躊躇するだろうし、正直者は、自分たちが守られていると思うに違いないと考えたわけである。

このため、警官は、人目を引く制服を身につけ、それぞれの担当区域を毎日パトロールするのが、基本任務とされた。警官の勤務ぶりを見てみると……。毎日、8人の警官が15分ほどパレードすることからはじまった。それから持ち場に行進し、後は、何時間も持ち場のなかを行ったり来たりのパトロールするのであるが、人混みの多い地域では持ち場が小さく、住民は10分も立っていれば、パトロール中の警官にであったという⁵⁹。

図5）1850年代の警察官の漫画



注）実際は、少し違うが、特色は出ている。

⁵⁸ Ibid., p.13.

⁵⁹ Metropolitan Police Home Page, *Beat Patrol*, http://www.met.police.uk/history/beat_patrol.htm

しかし、郊外でのパトロールは持ち場が広く大変であった。警官は、どんなに寒い日でも、一晩で合計 20 マイル (32 km) ほどは決まったコースをパトロールしなければならず、しかも、1900 年までは、パトロールの途中で休憩することもできず、暖かいものを飲んで一息つくことも出なかった。また、郊外のパトロールは、警官が一人きりと言うことが多く、非常に危険であり、そのため、短剣を身につけていたが、1870 年から数十年間は、希望する警官にはピストルが貸与されたという⁶⁰。20 世紀に入ってから、パトロールでピストルを装備している警官はいない。

ロンドン警視庁は、もちろん、犯罪者を捜索し、逮捕するという任務も担わされていた。そして、この任務を果たすには、仰々しい服装、目立った服装は不利であった。このため、犯罪者の捜索や逮捕を担当する警官は、普通の人と変わらない服装をしていた。しかし、こうした犯罪捜査の警官は、当初、ロンドンの住民から、「自由を束縛するのではないか」という不信の目でみられていたため、あまり多用することはできなかった。ロンドンの住民の信頼を勝ち得たのは 1840 年代に入ってからだという。そして、住民の信頼の獲得とともに、警官の数が増えていった。

表 2) 19 世紀のロンドン警視庁の警官数

1829 年	3,300 人
1862 年	7,800 人
1882 年	11,700 人
1888 年	14,200 人
1900 年	16,000 人

資料) John Wilkes, *The London Police in the Nineteenth Century*, Cambridge University press, 1936, p.47.

第 6 節 首都警察の特色

首都警察が設置された頃のロンドンには、住民の生活という面から見て、住まいのない人々をどうするか、道路をどのように整備するか、人々の健康をどう守っていくか、等々、様々な問題があった。首都警察は、そうした問題のひとつである犯罪行為の多発という問題を処理するために、言い換えれば、治安の維持という単一の行政機能を処理するために設立されたものであった。

こういう特定の問題に焦点を絞って、その処理を担当する行政機関はアドホック機関 (ad hoc body) といわれているが、この首都警察 (ロンドン警視庁) がきっかけになり、それ以後、首都障害者保護委員会 (1867 年)、首都水道庁 (1902 年) などのように、次々とアドホック機関が設立されるようになった。いわば、イギリスの伝統的な行政処理方法となったということすらできた。

⁶⁰ Metropolitan Police Home Page, *Beat Patrol*, http://www.met.police.uk/history/beat_patrol.htm なお、参照 ; John Wilkes, *The London Police in the Nineteenth Century*, pp.18-21.

首都警察には、このほかに、2つの際立った特色があった。ひとつは、前述したように、首都警察が内務大臣の管轄下に置かれたという特色であり⁶¹、いまひとつは、ロンドンの“核 (core)”ともいえるシティ (ロンドン市) がその管轄区域から除外されたという特色である。この2つの特色は、その後、ロンドン改革が検討される際には、必ずといってよいほど問題とされてきたが、とりわけ後者の特色は、19世紀末あるいは20世紀におけるロンドン改革の紛争のもとになったという点で重要といわなければならない。

第3章 ロンドン県 (LCC) の創設

第1節 18世紀・19世紀のロンドンの自治体

1 “自治体” はベストリー (vestry)

シティ (ロンドン市) の場合、市長と市民会議によって、市全体が統一的に治められていた。その意味では、シティそのものが“自治体”であったが、その内部には、地区の“自治体”といえるものがあった。教会を中心とするパリッシュ (教区) という地区が、その“自治体”であった。パリッシュというのは、もともとは、宗教活動のための区域であったが、次第に、コミュニティの諸々の日常的な行政を担うようにもなっていたのである。治安の維持もパリッシュの仕事であり、そのために、自前の警官 (constables) を持っているパリッシュもあった。この“自治体”としてのパリッシュを取り仕切っていたのは、住民のなかの有力者であった。そして、それらの有力者が教会の祈祷室であるベストリー (vestry) に集まって会議を開いていたため、“自治体”としてのパリッシュは、“ベストリー (教区会)” と呼ばれることが多かった。

たとえば、現在のロンドンの中心地にあるコベント・ガーデン (Covent Garden) は、セント・ポール・コベント・ガーデン・パリッシュ (Parish of St. Paul Covent Garden) という名前のパリッシュであったが、18世紀末から19世紀初頭にかけて、教会のベストリー (祈祷室) に集まっていた有力者は、教区牧師 (rector) と数人の教区委員

⁶¹ ロンドン以外の地域においては、このような“国家警察”を設置するということにはなかった。例外的に、19世紀の半ばに、バーミンガム (Birmingham)、マンチェスター (Manchester)、ボルトン (Bolton) に“国家警察”が置かれたことがあったが、この場合も直ぐに地方自治体の警察となった。今日においては、警察は、実質的にはすべて県議会 (county councils) の管轄下に置かれている。これに対し、首都警察のみは、地方自治体の管轄下に置くべきではないという考え方が幾度か提示されたにもかかわらず、首都の特殊性あるいは首都警察の任務の特殊性ということから、20世紀の間は、“国家警察”としての性質を維持し続けてきた。ところが、21世紀に入ってから、大ロンドン市が設置されたことに伴い、内務大臣の権限が首都警察委員会 (Metropolitan Police Authority) に移されることとなった。そして、この首都警察委員会は、実質的に、公選の大ロンドン市長の影響下にあることは確かである。このことからいえば、首都警察も“自治体警察”になったというべきかもしれない。しかし、首都警察のトップである警視総監

(Commissioner) は女王陛下によって任命されている。もちろん、内務大臣の助言に従って・・・となると、首都警察は“国家警察”なのか、“自治体警察”なのか、分類しにくいところであるが、ロンドン以外の地域の警察とは違うことは確かである。

参照 ; T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales 1900-1966*, London Constable, 1967, pp.74-87 および Gerald Rohdes & S. K. Buck, *The Government of Greater London*, London George Allen & Unwin, 1970, pp.146-153.

また、現在の首都警察については、参照 ; 竹下譲 (監著) 『世界の地方自治制度』、イマジン出版、2008年、76-81頁。

(churchwardens)、それに 31 人の住民であった。いずれも、セント・ポール大聖堂の司教 (bishop) の指示のもとに、教区牧師によって選ばれた人々であり、すべてが英国国教会の信徒であった⁶²。

また、シティの北側の郊外に位置したハックニィ (Hackney ; 図 6 参照) では、1500 年頃からパリッシュが自治体としての機能を発揮するようになり、1613 年に、ベストリーを取り仕切る人々が任命されるようになったと記録されている。1620 年代に、このベストリーの執行部となっていたのは、教区牧師、副牧師 (assistant curate)、数人の教区委員、そして、指名された 32 人の住民であった。これらの 32 人の住民のなかから、4 人の教区世話役 (sidesmen)、2 人の税査定人 (surveyors)、そして、2 人の徴税人 (collectors) が選ばれていた。ベストリーの意味は、これらの人々の合議で決められていたようである。その形態は、1700 年代も 1800 年代も、役職の変化はあったが、基本的には変わるところがなかった。とはいうものの、ベストリーが処理する事務は、時が経つにしたがい、着実に増えていった。消防活動や貧しい人々の保護、治安の維持などは、最初からベストリーが担当していたが、1800 年代には、有料の教師を採用して学校を経営するようになり、医師も採用するようになっていた。街灯がベストリーによって設置するようになったのも、19 世紀のことである。迷惑行為を取り締まるという事務もベストリーの仕事となった。下水道も、敷設していたようである。また、ベストリーの会議の場所も、1801 年に、教会の祈祷室 (ベストリー) からタウンホールに移転していた⁶³。

このようなベストリーが、前述の首都警察が設置されたロンドンの地域に、300 以上あったという⁶⁴。

2 ベストリーの退廃

自治体としてのベストリーは、ほとんどは自然発生的に生まれてきたものである。ベストリーの組織を定めている法律などはなく、いわば「しきたり」によって、各地区のベストリー (教区会) が運営されていた。そのため、形態は様々で、なかには、一戸を構えている住民であれば、誰もが参加できる“議会”を設置し、そこで地域の運営の仕方を決めるというベストリーもあった⁶⁵。しかし、ロンドンで一般的に見られたのは、そうしたベストリーではなく、特定の人々が執行部となって地域の意思決定をするというベストリーであった。これらのベストリーは、一般住民の参加を閉ざし、特定の任命された人々がベストリーを取り仕切っていたという意味で、「任命教区会 (select vestry)」と呼ばれていた⁶⁶。上に述べたセント・ポール・パリッシュも、ハックニィ・パリッシュもこの「任命

⁶² この統治者の選定は 1827 年に改革者によって問題とされたようであるが、慣習上のこととして乗り切ったという記録が残っている。参照 ; F. H. W. Sheppard ed., *The Parish and Vestry of St. Paul*, British History Online, <http://www.british-history.ac.uk>

⁶³ T. F. Baker ed., *A History of the County of Middlesex, Volume 10*, British History Online, <http://www.british-history.ac.uk>

⁶⁴ *The Times*, 20 March 1855.

⁶⁵ このようなパリッシュは地方圏の農村部に多かった。K. P. Poole & Bryan Keith-Lucas, *Parish Government 1894-1994*, (London: The National Association of Local Councils, 1994), p.19.

⁶⁶ 18 世紀・19 世紀のベストリー (教区会) のタイプについては、竹下譲『パリッシュに見る自治の機能』、イマジン出版、2000 年、21-49 頁参照。

教区会」であった。

「任命教区会」では、牧師を含む有力メンバーが自分達自身をベストリー（教区会）の執行部に選ぶことが多かった。空席が生じた場合には、残った執行部のメンバーで新しい執行部のメンバーを選んでいった。このため、執行部が固定し、腐敗するという傾向が強かった⁶⁷。セント・ポール・パリッシュでも、1770年の頃から、ベストリーの執行部のメンバーが住民から集めた税金を使い込んだというような記録が残されるようになった⁶⁸。

とりわけ、19世紀に入り、ドックや鉄道の建設などによって、ロンドンに人口が集中するようになってくると、ベストリーが“自治体”としての役割を果たすこと自体が困難になってきた。住民が顔見知りであったときには、税金を集めたり、病人の世話をしたりすることが、それほど難しい仕事ではなかったが、人口が急増し、住民が互いに知らないようになると、税金は集めにくく、病人の面倒を見る親切心も消えていった。ベストリーの警官に任命されて、治安を維持するなどという仕事は、過酷な仕事というだけではなく、危険な仕事ともなった。そのため、警官やベストリーの役職者になるのを嫌う人が増えていった。その結果、多くの住民は、ベストリーの活動に次第に無関心になり、一方、ベストリーの役職者を引き受けるもののなかには、住民の無関心を利用し、自己の利益を計るものも現れるようになった。こうした役職者は、あの手この手で、パリッシュの税金を食い物にした⁶⁹。セント・ポール・パリッシュでも、19世紀の記録を見ると、住民から集めた税金を持ち逃げしたという記録が多い⁷⁰。また、ハックニィの場合は、ベストリーの退廃ぶりを記録した文書は見あたらないものの、人口の急増（表3参照）のなかで、“自治体”としてのベストリーの維持に苦勞するようになっていたようである⁷¹。

こうした状況のもとで、ロンドンの犯罪は目に余るものとなり、それに対処するために、1829年、前述の首都警察（Metropolitan Police）が誕生したのであるが、これだけでロンドンに住む人々の生活が安定したものになったわけではなかった。警察以外の分野での“自治体”の機能麻痺はその修復をはかる必要があった。また、首都警察は、シティ（ロンドン市）を管轄区域からはずすというものであったが、これはシティがロンドンの中核であるという点からいって、きわめて不自然であった。そのため、首都警察が設置されてから数年後に、ロンドンの“自治体”をどうするかという点が論議されるようになった。

⁶⁷ 「執行部は悪党の集団になっていくことが多かった」。そして「ひとたび腐敗すると、もとの健全な形に戻ることはなかった。悪党の集団は、後継者に悪党の集団を選ぶのが常であった」と説明しているものもある。

参照；K. B. Smellie, *A History of Local Government*, (London: George Allen & Unwin, 1946), p.13.

⁶⁸ F. H. W. Sheppard ed., *The Parish and Vestry of St. Paul*, British History Online.

⁶⁹ K. B. Smellie, *A History of Local Government*, p.14.

⁷⁰ T. F. H. W. Sheppard ed., *The Parish and Vestry of St. Paul*, British History Online.

⁷¹ T. F. Baker ed., *A History of the County of Middlesex, Volume 10*, British History Online

表 3) Hackney (parish) の人口

1801 年	12,730
1811 年	16,771
1821 年	22,494
1831 年	31,047
1841 年	37,771
1851 年	53,589
1861 年	76,687
1871 年	115,110
1881 年	163,681
1891 年	198,606
1901 年	219,272

資料) Hackney (parish), Wikipedia, the free encyclopedia

3 単一都市か？ 複合都市か？

1830 年代に入ってから、都市の自治体としての整備をどうするかを検討するために、中央政府は委員会を設置した。この委員会は、ロンドンと他の都市は別々に検討することとし、他の都市をどうするかという結論⁷²を出してから、ロンドンの検討に入った。

ロンドンに関して最初に検討したのは、シティを他のロンドンの区域から分離するべきか否かであった。そして、「シティの分離は異常だ」⁷³という判断の下に、分離論を一蹴した。また、当時、ロンドンをいくつかの“都市自治体”に分割しようという見解がロンドンのベストリーの間で有力であったが、これについても「悪弊を増殖させる」⁷⁴として採用しなかった。委員会が到達した結論は、シティと 300 以上もあるベストリーをすべて統合し、「ロンドンを単一の自治体にする」⁷⁵というものであった。この結論は 1837 年に、勧告という形で、首相に提出された。

しかし、シティがこれに反発したため、首相をはじめとする内閣の面々はこの勧告を法律にしようという動きを見せず、結局は、勧告はお蔵入りとなった。とはいうものの、この勧告は、ロンドンの改革の争点を明確にしたという点で大きな効果があった。これ以後、ロンドン全域にわたる単一の自治体を創設するべきか、それとも、いくつかの自治体をつくり、それらの自治体の複合体としてロンドンを整備するべきかが、ロンドン改革の争点となったのである。

⁷² この委員会の報告にもとづき、1835 年に「都市自治体法 (Municipal Corporations Act)」が制定され、ロンドン以外の地域の都市は総合的な“自治体”となった。

⁷³ Ken Young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981* (London: Edward Arnold, 1982) p.23

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

ロンドンを単一の自治体にするという論点は、この委員会の報告以後、チャドウィック (Sir Edward Chadwick) ⁷⁶によって主張された。この見解は、ロンドン全域にわたる権限を単一の自治体に集中するという意味で、「中央主義 (centralism)」の見解であった。チャドウィックは、デモクラシーの実現という名目のもとに、これを主張したといわれている。デモクラシーの実現と広域自治体の設立は矛盾するようにも見えるが、チャドウィックは、デモクラシーを多数国民の支配であると理解し、ベストリーの寡頭政治を改善するためには、広域の自治体が必要であると判断したのであった⁷⁷。チャドウィックは、当時のロンドンの自治体であったベストリーを「これほど無責任な公共団体はない」と徹底的に否定していた⁷⁸。

これに対して、自治体の複合体としてロンドンを整備するべきであるという意見は、シティと同じような自治体を多数つくろうというものであった。その意味では、まさに「地方主義 (localism)」的な見解といえた。この見解は、シティをはじめとして、ベストリー (教区会) によって全面的に支持されたが、その理論的な指導者となったのは、弁護士のスールミン・スミス (Joshua Toulmin Smith) ⁷⁹であった。

4 2層制の“自治体”の発足

こうした「中央主義」と「地方主義」の対立のもとで、ロンドンの改革がはかられることとなった。1852年、「シティに関する王立委員会」が設置され、この委員会のもとで、改革の検討が始まった。委員会は検討の結果、ロンドンをひとつの自治体に統合することは不可能であり、また、シティに手をつけるべきではないという結論に達した。しかし、ロンドン全体で取り組まなければならないこともあるということで、まず、既存の自治体 (ベストリー) を7つの“自治体”に統合し、この7つの自治体とシティの協力によって、ロンドン全域にわたる事業を行う委員会を結成するべきであると勧告した。2層制のシステムを勧告したわけである。

この勧告は、シティの反対がないこともあって、政府に直ぐに受け入れられた。そして、その勧告にしたがい、1855年、既存の自治体の統合に取りかかった。が、それを7つに統合することはできなかった。結局は、ロンドン改革の対象とされた区域に 80 ほどあったベストリーが 39 のベストリー (もしくはディストリクト) に統合されただけであった (図6参照)。もとのままのベストリーが新しい“ベストリー”として位置づけられたところも少なくなかった。シティはそのままシティとして存続したのはもちろんである。しかし、前述のセント・ポール・コベント・ガーデンは、周辺の5つのベストリーと統合され、ストランド・ディストリクト (Strand District) という“自治体”になった。ハックニイも隣のベストリーと一緒に、ハックニイ・ディストリクトという名称の“自治体”にな

⁷⁶ Sir Edwin Chadwick (1800-1890) は社会改革者として有名であり、救貧法 (Poor Law) の改正、運営の責任者でもあり、また、衛生行政でも 19 世紀後半の最高責任者であった。

⁷⁷ Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government* (London: George Allen & Unwin, 197), p.26.

⁷⁸ K. P. Poole & Bryan Keith-Lucas, *Parish Government 1894-1994*, p.22.

⁷⁹ Joshua Toulmin Smith (1816-1869) は、後に述べる 19 世紀末のロンドン改革に関与したグラッドストーン首相に大きな影響を及ぼしたという。また、1851年に *Self-Government and Centralisation*、1854年に *The parish and its Obligation and Powers* という本を出版している。

った⁸⁰。

この改革により、新しい自治体（ベストリーもしくはディストリクト）は、それまでのベストリーとは違い、タウンホールに住民の代表が集まって、自治体の意思決定をするようになった。たとえばハックニイ・ディストリクトの場合は、14の選挙区にわけ、そこから合計 51 人の代表者を選出し、その代表者が会計委員会や道路委員会、保険委員会などに分かれて、自治体の業務を分担するというようになった。

図6) 1855年のロンドンの“自治体”



注) 地図に 5aとか15aとあるのは「飛び地」を指す。

また、下線を引いてあるのは文章のなかで説明している“自治体”である。

5 首都建設委員会の設置

これらの、いわば基礎的な自治体を包括する“広域の自治体”として、1855年に、首都建設委員会（Metropolitan Board of Works）が設置された。この構成メンバー、すなわち委員は、住民の直接選挙ではなく、基礎的な自治体であるベストリーやディストリクトから送り込まれた。シティから3人、人口の多い自治体からは2人ずつ、普通の自治体からは1人ずつ、合計で45人の委員がそのメンバーとなった。

最も重要な仕事は下水道の整備であった。当時、ロンドンのゴミのほとんどはテムズ川に捨てられ、テムズ川の悪臭はひどいものであった。これを解消するために、下水道を敷設するということになり、首都建設委員会の最大の仕事となった。また、馬車などによる道路の混雑がひどかったため、道路の整備や橋の整備も首都建設委員会の仕事とされた。

首都建設委員会は、多くの道路も建設するなど⁸¹、それなりの成果を上げていたようであるが、しかし、首都建設委員会は市民によって直接選ばれた機関でないためであろう、

⁸⁰ シティは別として、ロンドンでは“ベストリー”と“ディストリクト”の2つの名称が使われるようになったわけであるが、その使い分けの理由は定かではない。また、違いもないようである。

⁸¹ 首都建設委員会によって整備された道路には、たとえば Charing Cross Road, Garrick Street, Northumberland Avenue, Shaftesbury Avenue, Southwark Street などがあるが、これらの道路は、現在のロンドン中心部の幹線道路になっている。

市民はその活動にあまり注意を払わず、委員達も市民に対してあまり責任感を持っていなかったようである。その上、道路の建設には、巨額のお金が動くためであろう。早くからスキャンダルが問題になり、1880年代には、連続して汚職事件が発生するようになった。

こうして、首都建設委員会の設置のような、いわば小手先の改革ではどうにもならないことが判明し、ロンドンの改革が具体的な課題として浮上してきた。もっとも、1855年のベストリーの統合が「地方主義」を実現するものでなかったため、改革論者は首都建設委員会の設置当初から、ロンドン改革の主張を止めていなかったが・・・。

第2節 “ロンドン県”の創設

1 1880年代初めの改革の動き

1855年のロンドン改革は、シティには手をつけず、ベストリーについても、ほぼそのまま存続することを認めるものであった。これは、シティの要求に合致するものであり、その意味では、シティの勝利であった。ベストリーの利権に絡む人々にとっても、これは好都合な改革であったといえる。そして、一見したところでは、「地方主義」の主張者の意見に合致するようにも見えた。

しかし、ツールミン・スミスの理論を支持する「地方主義」者たちのねらいは、既存の自治体（および、その権限）を擁護することではなく、ベストリーをシティと同等の地位を持つ自治体にするというところにあった。そのため、1855年の改革によって設立された“自治体”では、とうてい、満足することができなかった。そのため、ベストリーの統合によって、新しいベストリーやディストリクトが設置された当初から、新たな改革を要求していた。そうした「地方主義」者の多くは、これらの自治体の人々であった。そして、1865年には、早くも首都自治体協会（Metropolitan Municipalities Association：MMA）を設立し、ツールミン・スミスの「地方主義」に基づいた改革を求めるようになっていた。

首都自治体協会（MMA）が採用した戦法は、ロンドン改革を内容とする法案を提出することであった。そして、1860年代の後半から1870年代にかけて、数々の法案を国会に提出した。これらの法案は、当時、国会議員であったジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill）⁸²などによって支持され、ある程度の審議が行われたが、最終的には、すべて失敗に終わってしまった⁸³。そして、1875年、エルコー卿（Lord Elcho）⁸⁴が首都自治体協会（MMA）の会長となり、同協会の最後の法案ともいわれている法案を提出した。しかし、当時の政権を握っていた保守党のディズレーリ首相（Benjamin Disraeli）は、この法案の検討に際して、「中央主義」のチャドウィックの意見を聴取した。チャドウィックがこの法案を非難したのはもちろんである。結局、ディズレーリ内閣は、チャドウィックの「行政の不統一を助長する」という反対意見を根拠に、首都自治体協会（MMA）の法案をはねつけてしまった⁸⁵。というよりも、この法案を拒絶するために、チャドウィック

⁸² J. S. ミルは1865年から1868年にかけて、Westminster District 選出の下院議員であった。

⁸³ Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', *Public Administration*, Winter, 1973, p.93.

⁸⁴ Lord Elcho (1818-1914), 自由党の国会（下院）議員。

⁸⁵ Ibid., p.93.

の意見を聞いたというべきであろう。

エルコー卿の法案が拒絶されてからは、首都自治体協会（MMA）は、自治体の権限強化を積極的に主張するということをしなくなった。それどころか、たとえば首都建設委員会を廃止し、代わりに、直接公選の単一の広域行政体を創設するべきであるというような「中央主義」的な要請をしはじめた。これは、エルコー卿が提案した法案に対する非難、すなわち「行政的不統一を助長する」という非難を回避するための戦略転換であったが、しかし、こうした戦略の転換に伴い、自治体（ベストリーやディストリクト）の人々が首都自治体協会（MMA）から離れていくようになり、同協会は急速に衰退していった⁸⁶。

代わって勢力を得るようになったのは、国会議員のファース（James Firth）⁸⁷を中心にして 1880 年に結成されたロンドン都市改革連盟（London Municipal Reform League: LMRL）であった。「地方主義」を信奉する勢力が衰退し、「中央主義」の勢力が浮上してきたわけである。事実、ロンドン都市改革連盟（LMRL）は、当初から、徹底してシティの独特の地位を批判し、ロンドン全体の融合をはかろうとする団体、すなわち単一の広域自治体の創設を強力に主張する団体であった⁸⁸。

1880 年には、総選挙（下院議員の選挙）があり、保守党（Conservative party）が政権を喪失。グラッドストーン（William Gladstone）が率いる自由党（Liberal Party）が政権を獲得していた。このグラッドストーン内閣でハーコート（William Harcourt）⁸⁹が内務大臣に就任した。ハーコート大臣には、ロンドンの改革を「これ以上、事態を遅らせることはできない」⁹⁰という認識があった。そして、都市改革連盟（LMRL）の強い要請もあり、内務大臣に就任して直ぐに、ロンドンを改革する法案の準備にとりかかり、1981 年に、ハーコート法案といわれる法案を内閣に提示した。この法案は、ロンドンをひとつの自治体にまとめようとするねらいをもつ法案、具体的には、首都庁（Metropolitan Council）の創設を打ち出した法案であった、もちろん、シティもその一部であると考えられていた。言い換えれば、シティの消滅を意図するものであった。

1884 年、グラッドストーン内閣は、3 年間にわたる検討の後、このハーコート法案を国会に提出した。都市改革連盟（LMRL）はこれを強く支持したが、シティはもちろん反対であった。しかも、法案の提出まで3年間の猶予があった。このため、シティは、シティの存続を図って、周到に根回しをした。法案反対のキャンペーンを展開したのである。都市改革連盟（LMRL）の会員で、法案の成立を願っていたロイド（John Lloyd）議員は次のようにコメントしていた。

「ロンドンには2つの大きな陣営があった。ひとつは、シティとその金目当ての人たち（hireling）であり、もう一つは、住民とそのリーダーの陣営である」。そして、

「シティの陣営は、シティを守るための成果をあげている」⁹¹。

⁸⁶ Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.93.

⁸⁷ J. F. B. Firth (1842-1889), 自由党の国会（下院）議員。ロンドン県の発足時にロンドン県議となり、初代の副議長となる。

⁸⁸ Ibid., p.94.

⁸⁹ Sir William Harcourt (1827-1904) 自由党の国会（下院）議員。

⁹⁰ Ken Young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981*, p.29.

⁹¹ Ibid., p.50.

このロイド議員の説明にはもちろん誇張があろうが、しかし、法案をめぐる、シティと都市改革連盟（LMRL）の強い対立があったことは確かである。そして、シティ側が効果的に反対勢力を結集したこともあって、法案は、自由党議員のなかにも、支持しないものが現れ、結局、自由党政府は法案を撤回せざるを得なかった⁹²。

こうして、自由党内閣ひいては都市改革連盟（LMRL）のロンドン改革案は実現せずじまいであった。しかし、この経緯は、政治的に、大きな意味をもっていた。自由党がチャドウィック流の「中央主義」を意識して支持するようになり、一方、保守党は意識的にツールミン・スミス流の「地方主義」を引き継ぐことになったからである。保守党のこのような姿勢は、たとえば、自由党の法案に対して、「地方自治の死滅を伴う」という主張のもとに強く反対したところに、端的に表れていた。要するに、これ以後、ロンドンをひとつの自治体にするか、シティをどうするかという問題は、政党間で争われるようになったのである⁹³。

2 保守党政権の改革構想

自由党のハーコート法案が 1884 年に撤回された後、政権は、1885 年は保守党、1886 年は自由党というように、めまぐるしく転換した。1885 年の総選挙で、各党とも絶対多数を占めることができなかったからである（表 4 参照）。このため、自由党も保守党もロンドン改革に取り組む“力”がなかった。ハーコート法案に次いで、ロンドンの改革に手をつけたのは、1886 年 7 月の総選挙の後に、保守党が、自由統一党（Liberal Unionist）⁹⁴と連合し、絶対多数をもって政権に返り咲いてからであった。首相となったのはソールズベリ（Marquis of Salisbury）で、そのもとで、ハーコート法案を「地方の民主主義を破壊するもの」という理由で反対していたリッチー（Charles Ritchie）⁹⁵が内務大臣に就任。ロンドンの改革に取り組むこととなった。もっとも、この時点で保守党政府が検討したのはイギリス全体の地方の再編であった。ロンドンの改革は、その一部として、検討されたに過ぎなかった。

保守党政府の地方再編のねらいは、農村地域の地方制度の整備にあった。ロンドン以外の都市については、1835 年に都市自治体法（Municipal Corporation Act）を制定し、ひとまず安定していた。イギリス全体の問題としては、農村部の行政をどうするかということであり、リッチー内務大臣は“県（county council）”の創設という構想を打ち出していた。しかし、これは農村部の構想である以上、大都市ロンドンにそのまま適用するのは問題であった。また、“県”の構想は広域自治体を創るというものであり、そのままロンドンに適用すれば、ハーコート法案とほとんど同じ内容になってしまうという問題もあった。このため、リッチーはロンドンについては特別の扱いをした。“県”の創設と同時に、“ディストリクト（市）”を創設するという構想を打ち出したのである。ロンドンには、県一市

⁹² Ken Young, ‘The Politics of London Government 1880-1899’, p.95.

⁹³ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party ; The London Municipal Society and the Conservative Intervention in Local Elections 1894-1963*, (Leister University Press, 1975), p.37.

⁹⁴ 1886 年に、アイルランドの自治をめぐる、自由党の一部が脱党し、自由統一党を結成した。

⁹⁵ C. T. Ritchie (1838-1906), ロンドン選出の国会（下院）議員。後に、大蔵大臣。

の2層の自治体制度を整備しようとしたわけであり、リッチーの重点はむしろロンドンのなかでの“ディストリクト（市）”の創設にあったといわれていた⁹⁶。

表4）総選挙での各党議席数

	自由党	自由 統一党	保守 党	アイルラ ンド党	計	内 閣
1874 年	249		352	51	652	1874-80 ディズレーリ内閣・保守
1880 年	350		238	64	652	1880-85 グラッドストーン内閣・自由
1885 年	335		249	86	670	1885-86 ソールズベリ内閣・保守 1886 グラッドストーン内閣・自由
1886 年	191	78	316	85	670	1886-92 ソールズベリ内閣・保守
1892 年	274	47	268	81	670	1892-94 グラッドストーン内閣・自由 1894-95 ローズベリ内閣・自由
1895 年	177	71	340	82	670	1895-1902 ソールズベリ内閣・保守
1900 年	186	68	334	82	670	

資料）中村英勝『イギリス議会史』（有斐閣双書、昭和 56 年）216-7 頁、220 頁より作成

これは、「中央主義」のハーコート法案を非難していたリッチー内務大臣の姿勢からいえば当然のことであった。また、「地方主義」を標榜する保守党の法案としても、これは当然の現象であったといわなければなるまい。事実、リッチーの構想が内閣で検討されている最中に、多数の保守党議員はもっと徹底したロンドン分割の法案を提出していたのであった⁹⁷。

ところが、保守党政権のパートナーであった自由統一党は、「ロンドンを分割する可能性のある計画については、如何なるものであれ、反対する」という姿勢を、保守党と連携した時点から、貫いていた。言い換えれば、リッチー内務大臣のロンドン改革の構想は、自由統一党の受け入れがたい構想であった。このため、保守党は、政権を維持するために、ディストリクト（市）を創設するという構想を引っ込めざるを得なくなり、リッチーのロンドン改革案は日の目を見ずに終わった。多数の保守党議員が提案していた法案、すなわち、もっと徹底したロンドンの分割をするという法案も、政府の圧力で取り下げられてしまった。

⁹⁶ Ken Young, ‘The Politics of London Government 1880-1899’, p.37.

⁹⁷ この構想は、ロンドン全域を管轄する首都庁（Metropolitan Municipal Council）を創設するが、この首都庁の権限は小さなものとし、実質的な権限はシティと新設の 13 のロンドン区（boroughs）に付与するというものであった。この構想は、1885 年にシティが明らかにし、ロンドンの他の自治体（バスターリーやディストリクト）も支持していた案にもとづくものであった。参照、Ken Young, ‘The Politics of London Government 1880-1899’, p.37.

いわば、この段階で、保守党のロンドン改革案は実質的に消えてしまったわけであるが、しかし、その一方では、ロンドンの改革を延長できないという状況があった。首都建設委員会の腐敗が進み、それが世間の注目を集めていたために、政府としては、何らかの改善策を講じる必要があったのである⁹⁸。

結局、ロンドンについても、他の農村地域と同じように、“県”のみを創設するという構想が法案となり、国会に提出された。これは、政敵である自由党の構想とほとんど同じであり、反対する理由はなかった。反対する必要があったのは、むしろ、提案者であったリッチー内務大臣のほうであった。事実、リッチーは国会で次のように説明し、自らを慰めていた。

「われわれは、ロンドンの問題を完全に解決できるものとして、これを提案するわけではありません。われわれには別の提案があり、いつの日か、これを実現したいと考えています。それは、既存のベストリーやディストリクトを融合する形で、いくつかのロンドン区を創り、そこに多くの重要な権限を付与しようという提案です。しかし、この提案を今回の法案に含めるのは、負担をかけすぎだと判断しました・・・」⁹⁹。

いずれにしても、この法案は 1888 年の地方自治法（Local Government Act）として成立し、これにもとづき、ロンドン県（London County Council : LCC）が発足した。それに伴い、評判の悪かった首都建設委員会が廃止された。

3 ロンドン県（LCC）の発足

ロンドン県の創設は、住民の直接選挙で選ばれた県議会（county council）の合議でロンドン全域が治められるというところにあった。議会が、執行部と意思決定機関の両方の機能を担うこととされたわけである。この点では、ロンドン県の創設に伴って廃止された首都圏整備委員会と同じ仕組みであったが、新しいロンドン県（LCC）は住民の直接選挙で議員が選ばれるというところに特色があった。当時の新聞も、この点を、次のように、大きく期待していた。

「ロンドン県（LCC）は、巨大な行政体であるだけでなく、正真正銘の議会あるいは自治立法機関でもあるという点に注目しなければならない」¹⁰⁰。

この議会の構成メンバーは 118 人の議員とされた。最初の選挙は、1889 年 1 月 17 日に行われたが、選挙運動の段階で、『進歩党（Progressive Party）』という看板を掲げた自由党の勝利が確実視されていた。この頃の国会議員の選挙では、保守党が圧倒的に優勢で、

⁹⁸ Percy Harris, *London and its Government*, (London ; J. M. Dent and Sons Ltd. 1933) p.44.

⁹⁹ *House of Commons Debates*, 3rd series, vol.323, 19 March 1888, col.1664.

¹⁰⁰ *Reynold's Newspaper*, 13 January 1889 (P. J. Waller, *Town, City and Nation : England 1850-1914*, Oxford University Press, 1983, p.92 より再引用)。

大半の国会議員が保守党であったにもかかわらず・・・。

そして、ソールズベリ首相も保守党の敗北を予想し、次のような“負け惜しみ(?)”をいていたという。

「私は、この敗北により、ロンドン県（LCC）の進歩党が選挙民をわれわれ保守党の味方にするという結果をもたらすのではないかとみている。LCCの主宰団体は、最初は、とてつもない“大失策（blunders）”をするはずであり、しかも、それは幸いにも進歩党（自由党）の責任になると考えられるからである」¹⁰¹。

1889年初めの選挙では、保守党は予定通り(?)敗北した。しかし、それが結果的に保守党を有利にするということにはなかった。1892年の第2回選挙でも、保守党系の『温和党（Moderate party）』は敗退した。これにより、19世紀末の進歩党（自由党）のロンドン県（LCC）支配が確立したといっても言い過ぎではないほどであった。事実、保守党はロンドンでの国会議員の選挙では常に勝利したにもかかわらず、ロンドン県議会（LCC）の選挙では一度も勝つことができなかった（表5参照）¹⁰²。

保守党は、選挙に勝てなくても、ロンドン県（LCC）の創設には不満があった。保守党自らの政権でロンドン県（LCC）を創設したとはいえ、前述のように、片手落ちの改革であったからである。その上、LCCの選挙でどうしても勝てないということが明らかになってきたために、保守党内には、何か対策を講じるべきであるという声が充満するようになってきた。こうして、1894年に、ロンドン市政協会（London Municipal Society：LMS）を設立し、この協会が中心になって、ロンドン改革を進めるようになった。また、ロンドン市政協会（LMS）は、これ以後、ロンドン県（LCC）が消滅する1963年まで、69年間にわたって、ロンドンでの保守党の政策と選挙戦をリードし、保守党を代弁した。ロンドン市政協会（LMS）が最初に採用した戦法は、ディストリクト（市）を創設しようという戦法であった。「地方主義」を進めることにより、ロンドン県（LCC）の力を弱め、同時に、シティやベストリーの支持を得ようとしたわけである¹⁰³。

一方、自由党側にも大きな不満があった。ロンドン県（LCC）の機能が、現実には、首都建設委員会の機能をそのまま引き継いだものに過ぎないという不満であった。とくに、都市としての機能は、地方都市に比べても、格段に小さかった。たとえば、シドニィ・ウェブ（Sidney Webb）は次のように説明していた。

「ロンドン県（LCC）は、街路の舗装、清掃、照明をすることができず、水道設備、ガスの製造供給、市場の運営、電車の路線は完全にその職分外にある。警察は“エイリ

¹⁰¹ P. J. Waller, *Town, City and Nation : England 1850-1914*, p.60.

¹⁰² 1895年の選挙では、温和党（保守党）が1人上回ったが、進歩党（自由党）系の議員が1人当選しており、結果的に、進歩党（自由党）が政権を維持した。

¹⁰³ ロンドン市政協会（LMS）は、その綱領の冒頭で「ディストリクト議会もしくはディストリクトを設立する」という宣言を掲げた。もっとも、中央の保守党は「ロンドンの分割を認めない」という自由統一党と連携している関係上、保守党幹部はこのロンドン市政協会の綱領に不安を抱いていたという。参照；Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', pp.97-98.

アン”である。課税評価の権限も持っていない。地方税を集めることもできない。衛生業務も担当外である。埋葬機関でもない。有権者の登録という事務ですら職分外である。ロンドン県（LCC）は、実際のところ、治安判事と首都建設委員会を単純にクロスさせたものに過ぎない」¹⁰⁴。

表 5） ロンドン県（LCC）議会議員の選挙

	ロンドン県議会（LCC）				国会議員（ロンドン選挙区）		
	温和党 （保守党）	進歩党 （自由党）	計		保守党	自由党	計
1885 年					35	24	59
1886					47	12	59
1889	45	73	118				
1892	35	83	118		36	23	59
1895	59	58	※118		51	8	59
1898	48	70	118				
1900					51	8	59
1901	32	86	118				

資料） Ken Young, ‘The Politics of London Government 1880-1889’, *Public Administration*, Winter, 1973, p.91.

注） LCC と国会議員の選挙区が同じ。ただし、国会議員は当選者が 1 名であるのに対し、LCC 議員は 2 名当選。

※1895 年の選挙では、いずれの政党にも属さない議員が 1 人当選した。

このため、自由党は、ロンドン県（LCC）の機能拡大をはかるという画策をはじめた。具体的には、シティの特権を排除し、ロンドン県（LCC）をロンドンの唯一の行政体にしようというものであった。「中央主義」を実現しようとしたわけであるが、自由党は、1892 年の総選挙で政権をとっていたこともあって、内閣が直々にその検討をはじめた。スタートは、1893 年の「ロンドン県（LCC）とシティをどのように融合するかを調査・検討するための王立委員会（Royal Commission）」¹⁰⁵の任命であった。この委員会は、コートニィ（Leonard Courtney）が委員長となったために、コートニィ委員会と一般に呼ばれているが、このコートニィ委員会の設置に呼応して、ロンドン県（LCC）の政権を握っていた進歩党（自由党）も、独自の委員会を任命した。コートニィ委員会に資料を提出し、報告が出た暁にはその実現を迫るためであった¹⁰⁶。コートニィ委員会の応援団であったといってもよい。

¹⁰⁴ Sidney Webb, *The London Programme*, 1891 （P. J. Waller, *Town, City and Nation : England 1850-1914*, p.61 より再引用）。

¹⁰⁵ 正式名は Royal Commission on the Amalgamation of the City and County of London という。王立委員会というのは、実質的には、内閣直属の審議会だといってよい。

¹⁰⁶ London County Council, *Minutes of the Special Committee on London Government*, 1893-5.

しかし、1894年に公表されたコートニィ委員会の報告書は、必ずしも、自由党あるいはロンドン県の進歩党の期待に応えたものではなかった。コートニィ委員会は、シティとロンドン県（LCC）に融合するべきであると勧告する一方、後半部分で、LCCのなかに権限の大きな地方自治体をいくつか設置するべきであると勧告したからである。自由党と進歩党の期待は、LCCがシティを吸収し、ロンドンの唯一の自治体として、大きな権限を持つようにすることにあった。このため、LCCの進歩党（自由党）は、この勧告の前段部分だけを重視し、シティとLCCの融合をはかるために、中央政府に圧力をかけた。

これに対して、ロンドン市政協会（LMS）ならびに保守党は後段部分を歓迎し、「強力で権威のある自治体を早急に創るべきである」¹⁰⁷と要請した。こうして、1895年のロンドン県議会議員の選挙では、この点が大きな争点となった。ロンドン市政協会は選挙集会を500回も開き、450万枚のパンフレットを配布したという。この選挙集会やパンフレットで強調されたのは、基礎的な自治体を整備しようというものであった¹⁰⁸。

一方、進歩党(自由党)は、次のような内容のリーフレットを配布していた。

「温和党(保守党)はロンドンを、8つ、10、あるいは14の自治体に分裂させようとしています。これは、ロンドン県（LCC）の完全なる破壊を意味します」¹⁰⁹。

選挙は互角の争いとなり、激しい「デッド・ヒート」が演じられた後、結局、当選者は、ロンドン市政協会（保守党）の59議員、進歩党(自由党)の58議員となった。ロンドン市政協会のほうが1人だけ多く獲得したわけであるが、しかし、ロンドン県には、これらの公選議員のほかに19人のアルダーマン（aldermen）が県議会で選ばれていた。そして、1895年のこの選挙時には、進歩党(自由党)のアルダーマンが絶対多数であった。このため、ロンドン市政協会(保守党)は政権を奪取することができなかった。

政権を続けることになった進歩党は、直ぐに、シティとロンドン県の融合をはかる法案を作成し、国会にかけてもらうために、中央の自由党政府に提案した。ところが、中央政府の政権は自由党の手にあったが、首相がグラッドストーンからローズベリ（Earl of Rosebery）に代わっていた。そのローズベリ首相は、前首相のグラッドストーンとは違い、ロンドンの状況にも、またLCCの強化にも関心を持っていなかった。その結果、ロンドン県の進歩党議員に対する反応は冷たく、政府の法案として国会に提出するということとはしなかった。政府の回答は、次のようであったという。

「今回の国会会期はもうあまりなく、この時期に新しい法案を出しても、成功の見込みは薄い」¹¹⁰。

¹⁰⁷ *Minutes of the executive committee of the London Municipal Society*, 19 October, 14 November. (Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.98).

¹⁰⁸ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.69.

¹⁰⁹ London Reform Union, leaflet no.51, 1895.

¹¹⁰ Rosebery to Arnold, 23 May 1895, Rosebery papers (Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.100)

こうして、1895 年の騒動は終結したが、これにより、自由党政府は、シティと LCC の融合をはかる法案を国会に提出する機会を逸してしまった。この直ぐ後に、ローズベリ内閣が失脚し、1895 年 7 月の総選挙で、保守党に政権を奪われてしまったのである。

第 3 節 ロンドン県と首都区

1 保守党の巻き返し—首都区の創設—

1895 年の総選挙で、保守党は 340 議席を獲得した（表 4 参照）。それだけではなく、71 議席獲得した自由統一党が保守党に接近し、実質的に、保守党に吸収されたような状況になっていた。これを率いて首相となったのがグラッドストーンであった。670 人の国会議員のうち、411 人議員という絶対多数の与党を率いて、グラッドストーンが政権復帰したわけである。これに対する自由党の議員は 177 人に過ぎなかった。したがって、ロンドンが保守党の意向に沿って再編されるようになることは、必然ともいえた。

保守党の意向は、すでに 1886 年に、そのときの内務大臣であったリッチー（Charles Ritchie）によって示されていたが、1895 年に、ロンドン県の自由党議員がシティとロンドン県（LCC）の融合を当時の自由党中央政権に提議した際にも、同じくリッチーによって

示されていた。1895 年当時、リッチーは、保守党の国会議員であると同時に、ロンドン県の議員（アルダーマンとしての議員）でもあったのである。リッチーはいう。

「ロンドンのより良き統治は、県のなかの地方自治体（local authorities）を強化することによって、さらには、ロンドン県（LCC）が行使している権限をこれらの地方自治体に移譲することによって、実現されるであろう」¹¹¹。

1895 年当時、ロンドン県をとりしきっていたのは進歩党（自由党）であったが、この進歩党も、総選挙で保守党が圧倒的多数を獲得して政権復帰したという状況のもとで、保守党の意向にしたがうという姿勢を示すようになった。たとえば、既存の地方自治体（すなわちベストリー）に権限の移譲をするための会議を開いたというのが、その端的な現れであった。この会議には、各ベストリーの代表者、そしてロンドン県（LCC）の代表者が集まり、権限移譲をどうするかを検討をした。この会議でのベストリーの意見は、大きく、2 つに分けることができた。ひとつは、権限の拡大を要望するベストリーの意見であり、この意見を発言したのは富裕なベストリーであった¹¹²。もう一つの意見は、財政上の観点から権限移譲を懸念するものであり、この意見を主張したベストリーには貧しいところが多かった。この 2 つの意見は強く対立し、平行線をたどったが、結局、貧しいベストリー

¹¹¹ Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.99.

¹¹² ベストリーのなかには、他のベストリーとは関係なく、独自に、自治体としての都市になり、ロンドン県から独立しようとしているところもあった。たとえば、Paddington vestry、City of Westminster、Kensington vestry などが、そうであった。1899 年にこれらは首都区となった。

は審議に参加しなくなり、富裕なベストリーのみの意見にもとづいて、1896年に、権限移譲の案がまとめられた¹¹³。シティははじめから、この会議に参加しなかった。

いずれにしろ、この権限移譲案の作成により、LCCの進歩党（自由党）も2層制を前提としたロンドン改革を是認するようになったといえるが、こうした進歩党の譲歩もここまでであった。言い換えれば、LCCはあくまでも中心的な存在であり、それを損なわない範囲でベストリーに権限を移譲するという点に固執していた。

したがって、保守党のソールズベリ首相が、ロンドン県（LCC）の温和党（保守党）の要請を受けて、「現在、LCCが遂行している事務の大部分を、他のもっと小さな自治体に移譲するようにしたい」¹¹⁴という意向を表明したときには、LCCの進歩党（自由党）は猛烈に反対した。

ソールズベリ首相の意向は、保守党の具体的な意向にもとづいたものではなかった。ロンドンの区域内に、いくつかの基礎的な自治体機能を備えた都市自治体（municipal councils）を設置するという点については合意があったものの、ロンドン全域にそうした新しい自治体を新設するのか、それとも一定の地域では既存のベストリーを存続させるのか、また、権限の移譲は均一の基準にもとづいて行うのか、それとも規模の大きな自治体や熱心な自治体とそうでない自治体を区別すべきなのか、等々、すべて未決定であった。

しかし、1898年に行われたロンドン県議会議員の選挙では、LCCの進歩党（自由党）はソールズベリ首相の発言を次のように解釈し、攻撃した。

「(政府は)首都のなかに、いくつかの強力な自治体—それぞれが別々の利害を代表し、異なった意見をもつ自治体—を創設し、それらを対立させることによって、首都の力を弱めようとしている・・・」¹¹⁵。

この進歩党（自由党）の攻撃が選挙でどれだけ功を奏したのか明らかではないが、しかし、結果的には、温和党（保守党）の49議席と進歩党（自由党）の70議席というように、進歩党が圧勝した。そして、温和党の惨敗を、保守党のLCCを解体するという宣言のせいだというコメントが、当時の新聞報道などに多かった¹¹⁶。このため、ソールズベリ内閣は、LCCの進歩党（自由党）の批判をある程度受け入れる形で、LCCの改革案を準備せざるを得なくなった。1898年末には、閣議で次のようなことが問題になっていたという。

「LCCから新設の自治体に移譲する権限は、1896年のLCCとベストリーの会議で提案されたものとすべきなのか、それとも、1898年にLCCが手放してもよいと表明したわずかな権限移譲にすべきなのか・・・」¹¹⁷

¹¹³ A. K. Mukhopadhyay, 'The Establishment of the Metropolitan Boroughs : A Note', Public Administration, Summer 1972, pp.207-211.

¹¹⁴ *The Times*, 17 November 1897.

¹¹⁵ *Progressive pamphlet* No20 1898.

¹¹⁶ Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.103.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.104.

この段階では LCC の全域（ただしシティは除く）に自治体を新設すること、それらの自治体に一律の権限を移譲することについては保守党政府の意見が固まっていたが、これらの自治体にどの程度の権限を付与するかについては、すなわち、どれだけ力の大きな自治体にするかについては、未だ意見の一致を見ていなかったわけである。

結局、首都区（Metropolitan Borough Councils）を LCC の区域全域に新設するという法案が準備されたが、その首都区に移譲されるとされたのは、ごくわずかな権限、LCC が手放してもよいと表明した権限よりも少ない権限であった。この首都区は、LCC と同じように、議会が唯一の住民代表機関、すなわち、意思決定機関であると同時に執行機関でもあるとされた。

この法案は、内容からいえば、「中央主義」を信奉する進歩党（自由党）にとっても、あまり問題がなかったはずである。むしろ、満足すべきものですらあったといえる。しかし、ロンドンの進歩党（自由党）は猛烈に反発した。法案を打ち破るための組織をつくり、その会合で「断固反対（vigorously opposed）」を決議するという状況であった。こうした反対は、必然的に、中央政府レベルの自由党をもまきこんでいった。

「LCC の進歩党は、彼らの冷静なリーダー（すなわち自由党の国会議員）を無理矢理引きずり込み、自由党としての反対を表明させようとしていた」¹¹⁸。

これは、当時の保守党の週刊誌の記事である。これをみれば、当時の進歩党議員がどれだけ熱心に法案に反対していたか想像できよう。なぜ、これほど反対に執着したのであろうか。首都区が設置されれば、LCC における進歩党議員の基盤が弱体化するに違いないと考えていたためだといわれていた。

しかし、この頃は、それまで何とか存続してきたベストリーが政治的にも行政的にも異常な混乱に陥っており、首都区の創設を正面から反対できないような状態になっていた。「ベストリーは絶望的に腐りきっている」というのが、当時の一般的な理解であった¹¹⁹。

この結果、国会審議の最初の段階では、自由党が LCC の進歩党の意向を受けて猛烈に反対したが、時間が経つにしたがって反対しなくなった。ロンドンの進歩党も、最終的には、法案をおとなしく受け入れるようになった¹²⁰。もっとも、1900 年代から 1910 年代にかけて、首都区に対する自由党の敵意は再び強くなったが・・・。

一方、この法案は、保守党にとっても、満足できるものではなかった。従来の保守党の主張に比べて、法案は大幅に後退したものであった。そのため、保守党議員の多くは法案に反対であったが、とりわけロンドン市政協会（LMS）は強く反対した。ロンドン市政協会（LMS）は、進歩党（自由党）の LCC 支配に対処するために設立されたものであったことは前述したが、そのこともあって、この協会はもっと急進的な分権、すなわち「新設

¹¹⁸ *London Municipal Notes*, 18 March 1899.

¹¹⁹ B.Keith-Lucas, 'London Government', *Public Administration*, Summer 1972, p.215.

¹²⁰ ロンドン進歩党の事務官であった J. R. Seager は「1899 年法はロンドンにとって有益な法律になる可能性が多分にある」とすら表明していた。（J. R. Seager, *The Government of London under the London Government Act 1899* ; Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.106 より引用）。

自治体の LCC からの独立」を目論んでいた。したがって、ロンドン市政協会（LMS）は、国会審議の当初の段階では、規模の大きな新設自治体にはもっと広範な分権をすべきであるというような修正案を提示するなど、法案反対の姿勢は強硬であった。しかし、最終的には、法案を暫定的な措置としてとらえ、すなわち、将来もっと徹底した分権をはかるということで妥協し、法案に同意した¹²¹。ロンドン市政協会（LMS）のこのような妥協は、ソールズベリ首相が「先ず一定の権限を新設する自治体に付与し、将来、反対がなくなつたときに、完全な分権をはかる」¹²²という意向をかねがね表明していたことからいって、客観的な根拠をもつものであった。

法案審議の段階では、アルダーマンを設置するべきではないという意見も出されたが、最終的には、議員 6 人にアルダーマン 1 人という割合で、アルダーマンを置くことになった。議長には、区長（Mayor）という称号が与えられたため、首都区会は市長・議員・アルダーマンで構成されることとされたわけである。また、法案では、女性が市長・議員・アルダーマンに選ばれてもよいとしていた。既存のベストリーで、そうなっていたからであるが、これが、国会で大きな問題となった。そして、二転三転の後、結局、女性は市長・議員・アルダーマンになれないこととされた。

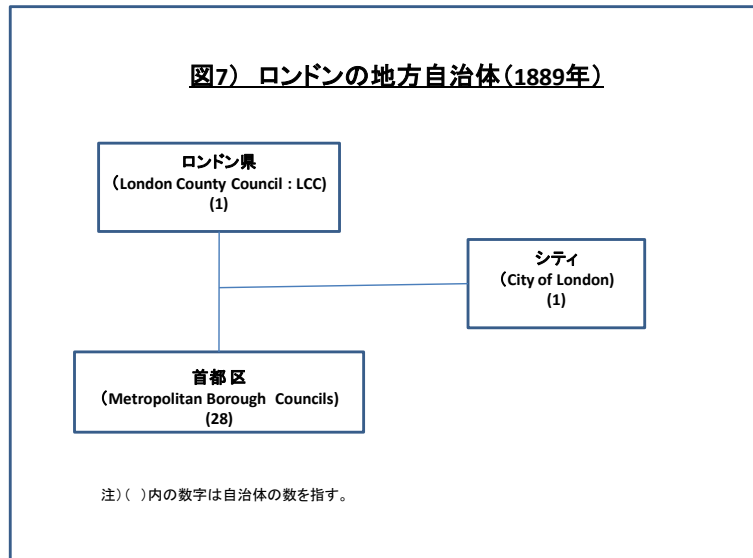
こうした経緯のもとに、1899 年、ロンドン行政法（London Government Act）が制定され、それにもとづいて、28 の首都区が設立された。ただし、シティについては、今回も、全く手を触れられずじまいであった。以後、ロンドンは、2 層制の行政制度のもとで、治められることになった。

この 1899 年の首都区の創設に関しては、1970 年代に、ロンドン大学教授のロブソン（W. A. Robson）とケント大学教授のケイス・ルーカス（B. Keith-Lucas）の有名な論争があった¹²³。ロブソン教授が、ソールズベリ首相の LCC に対する嫌悪と恐れ、すなわち、LCC が進歩党の支配のもとに強力な団体になるのではないかという保守党首相の恐れを強調し、

¹²¹ 首都区の権限となったのは、極端に言えば、道路の管理権ぐらいであった。あとは、牛乳の販売の許可や、障害物の除去、木造建造物の許可権などが首都区の権限とされた。もっとも、ほかに、住宅の取り壊しの権限や、水道会社の規制、労働者住宅の供給は LCC と権限を共有することとされた。

¹²² Ken Young, 'The Politics of London Government 1880-1899', p.103.

¹²³ この論争は、ロブソン教授の *The Government and Misgovernment of London*, 1939 に対するケイス・ルーカス教授の批判からはじまった。 *Public Administration*, Winter 1970, pp. 471-3, Spring 1972, p.95, Summer, pp.207-211, 213-215 参照。



「首都区は、保守党により、LCC の根元を掘り崩すために創設された」と主張していたのに対し、ケイス・ルーカス教授が、「その証拠は何もない」と反論した論争である。ケイス・ルーカス教授はいう。

『1899 年のロンドン行政法は LCC にできるだけ多くのダメージを与えるために制定された』と主張していたのは事実である。しかし、そのことから、彼等の主張が正しいとすることはできない。・・・1899 年の法案に導入された政策（すなわち、首都区の創設）とほとんど同じものを自由党が提示していたことも明らかである。したがって、保守党の提案に対する自由党の攻撃は、本質的なものではなく、政党政治の通常のやりとりとみなすことができる」¹²⁴。

「旧形態の自治体（ベストリー）が絶望的に腐りきっており、役に立たなくなっていたことも事実である。これらの古い自治体（ベストリー）をすべて別のものに代える必要があると一般に認められていたことも確かである。・・・このことから、私が到達する結論は、1899 年の法案は純粋にロンドンの統治を改善するために立案、制定されたというものである」¹²⁵。

こうした主張のもとに、ケイス・ルーカス教授は、ロブソン教授の主張を根拠のないもの、すなわち、「保守党を有利にするために首都区を創設したという根拠はない」としたのであった。これに対して、ロブソン教授が反論を加えたのはもちろんである。

この論争は、歴史的事実を単一の原因に期することの難しさを例証するものといってよ

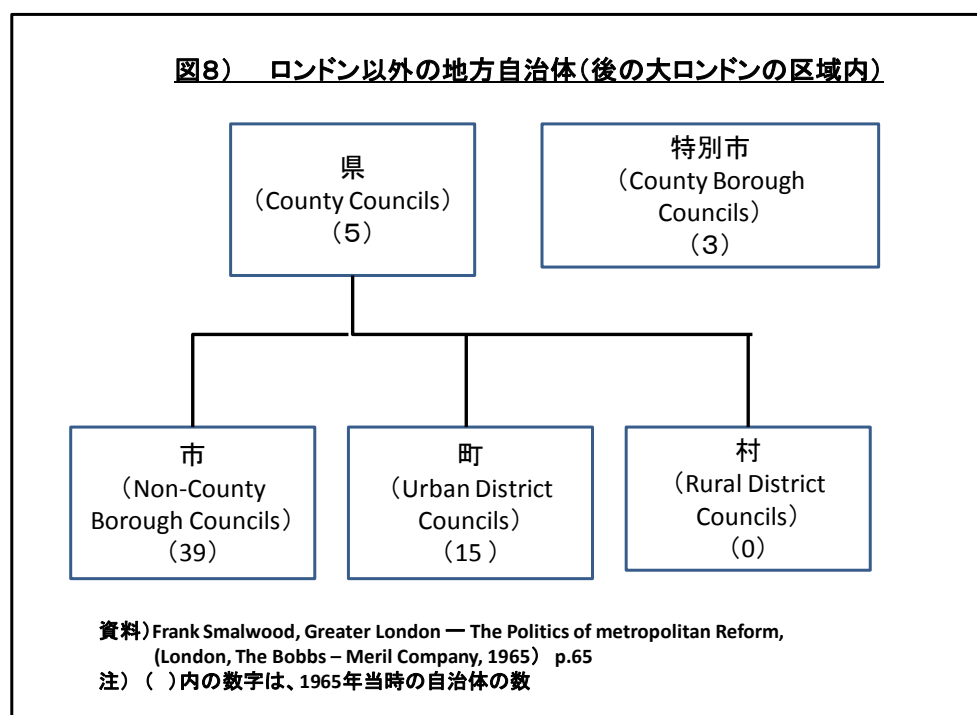
¹²⁴ *Public Administration*, Summer 1872, pp.213-215.

¹²⁵ *Ibid.*

い。2人の主張のいずれに軍配を上げるか、あるいは、どちらが“より厳格に”因果関係を描写しているか、断言することは困難であるが、1899年法の内容のみから判断する限り、ケイス・ルーカス教授の結論のほうが正当のように見える。しかし、保守党と自由党のロンドン改革案が、それぞれ「地方主義」と「中央主義」という全く違った方向から取組まれ、結果的には、保守党の方向に沿った形で、いわば、自由党の妥協のほうが大きかったという形で、1899年法が制定されたことは確かである。また、保守党が、首都区の創設により、LCCにおける自由党の圧倒的な強さを弱体化させることを望んでいたことも確かであろう。それらのことからいえば、ロブソン教授の主張も、多少の誇張はあるとしても、正当といわなくてはなるまい。

いずれにしても、19世紀のロンドン改革に関しては、保守党が大きな働きをしたことは重視する必要がある、また、1960年代に入ってから改革、さらには、1980年代の反動的な改革も、後述するように、保守党の働きの結果であった。1990年代の改革は、労働党がもたらしたものであったが・・・。

なお、ロンドン以外の地域では、1888年の地方自治法（Local Government Act）ならびに1894年の地方自治法により、県（county councils）－市町村という2層制の自治体制度が確立されていた。ただし、いくつかの都市は、県と市町村、双方の機能を持つ特別市（county borough councils）として位置づけられ、1層制であった。後に、1965年の改革により、大ロンドンとされた地域には、こういう特別市が3つもあった。このロンドン以外の地域の自治体制度を整理してみると、図8）のようになる。



2 保守党と労働党

1900 年、首都区議会の初めての選挙が行われた。温和党（保守党）が獲得した議席は、28 首都区の総議席数 1,362 のうち、794 議席（58.3%）であった。政権をとった首都区の数でいっても、28 区のうち、20 区（71.4%）が温和党の支配下に入った。（表 7、表 8 参照）。進歩党（自由党）が絶対的な勢力を誇っているロンドン県（LCC）に対して、首都区から揺さぶりをかけることができるようになったわけである。

【なお、シティは、首都区とは別の位置づけをされていた。従来通りの市長（mayor）がおり、独自の警察をもっていた。権限も、首都区よりはるかに多かったようである。また、議員は政党に所属していないため、進歩党も温和党も、シティのコントロールをすることができなかった。したがって、ここで扱っているのは、28 の首都区についてのみであり、シティについてはふれていない】。

表 7）首都区議会の選挙結果（1900－1962 年）：当選議員数（政党別）

選挙年	温和党・ 都市改革派 （保守党）	進歩党 （自由党）	労働党	無所属	共産党	議席総数	有権者数	投票率
1900	794	472		96		1,362	684,421	45.9
1903	600	690		72		1,362	705,725	47.3
1906	996	294		72		1,362	814,952	48.2
1909	1,004	301		57		1,362	771,453	50.8
1912	1,013	296		53		1,362	777,861	47.0
1919	621	130	573	38		1,362	1,684,397	27.9
1922	1,093		262	7		1,362	1,825,869	36.4
1925	930	56	362	7	11	1,366	1,913,328	42.5
1928	888	37	458	2		1,385	1,920,835	32.3
1931	1,125		257	3		1,385	2,074,777	31.3
1934	657		729			1,386	2,043,399	34.3
1937	598		779			1,377	2,030,680	35.4
1945	321		1,040	1	15	1,377	2,120,680	35.0
1949	616		742	4	11	1,373	2,416,599	38.2
1953	479		876	1		1,356	2,442,098	39.9
1956	456		888	8	4	1,356	2,379,235	30.9
1959	479		853	2	2	1,336	2,248,791	32.1
1962	397		919	5	3	1,336	2,206,959	32.3

資料) Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, Leicester University Press, 1974, p.224 .

表 8) 首都区議会の政権党（多数派政党）；1900-1962 年

（数字は首都区の数）

選挙年	温和党・ 都市改革派 （保守党）	進歩党 （自由党）	労働党	その他
1900	20	6	—	2
1903	11	15	—	2
1906	24	2	—	2
1909	24	3	—	1
1912	24	3	—	1
1919	12	1	13	2
1922	22	—	6	—
1925	20	—	8	—
1928	19	1	8	—
1931	24	1	3	—
1934	13	—	15	—
1937	11	—	17	—
1945	5	—	23	—
1949	11	—	17	—
1953	9	—	19	—
1956	7	—	21	—
1959	9	—	19	—
1962	7	—	21	—

注) 首都区と形式的に同じランクに置かれているシティには政党がないため、この数字には含まれていない。

資料) Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, Leicester University Press,
1974, p.225.

温和党（保守党）の首都区議会における勢力は、1903年の選挙で一度だけ進歩党（自由党）の巻き返しにあったが、1906年の第3回目の選挙では、再び、しかも、圧倒的な勝利を占めた。首都区の全議席の72%に当たる966議席を獲得し、24の首都区議会で多数派となり、首都区をコントロール下に置いたのであった。

この1906年には、国会の下院議員の選挙、すなわち総選挙が行われ、労働党がはじめて国会での議席、しかも30議席を獲得していた。この労働党の勃興に、中央の保守党は危機感を抱き、1907年の保守党大会で、バルフォア（Arthur Balfour）が「社会主義は破滅をもたらす」と演説をし¹²⁶、以後、中央の保守党は反社会主義のキャンペーンを張るようになった。

ロンドンの温和党もこの保守党の動きに同調し、『都市改革派（Municipal Reform）』と党名を変更。以後、社会主義反対のキャンペーンが最重要な政策となった。しかし、最終的には、労働党に首都区議会もロンドン県（LCC）の議会も獲られてしまったが……。

とは言っても、それはまだ先の話で、1906年以後30年間ほどは、ロンドンの保守党である都市改革派は、首都区議会の大部分を支配下に引き続き続けた。その上、1907年には、ロンドン県議会（LCC）でも3分の2の議席を獲得。はじめて、進歩党（自由党）からLCCの政権を奪取した。以後、都市改革派（保守党）は、首都区議会だけではなく、LCCにおいても、黄金時代を謳歌することとなった。

ロンドンの保守党、すなわち都市改革派の選挙戦をリードしたのはロンドン市政協会（LMS）であった。そのことからいえば、この保守党の黄金時代は、ロンドン市政協会の黄金時代であったといってもよいであろう。

こうした状況のもとでは、進歩党（自由党）の首都区に対する反発が強くなるのは必然であったといわなければなるまい。事実、進歩党は、1906年以後、再び、首都区の存在に敵意を示すようになった。しかし、1914年に第一次世界大戦が勃発すると、中央政府レベルと同様、ロンドンにおいても保守党と自由党の協力が要請されるようになり、連立（coalition）政権が樹立された。これとともに、進歩党（自由党）としても、首都区に反対することができなくなり、その反発は自然に消えていった。そして、第一次大戦が終了後、中央政府レベルの自由党の衰退と並行して、ロンドンの進歩党も衰退していった。

自由党に代わって、保守党のライバルとして登場してきたのが労働党であった。労働党は、1925年のLCC議会の選挙では、まだ35議席（議席総数の28%）しか獲得できなかったが、それでも、「もはや、脅威というものではなく、闘う相手」だとコメントするものが多かったという¹²⁷。

LCCの1925年の選挙が終わった後、ある新聞は、次のように報道していた。

¹²⁶ Arthur Balfour (1848-1930)；保守党の国会議員で、1902-1905年まで首相。このバルフォアが1907年の保守党大会の党首演説のなかで、「社会主義は、資産の所有者にだけではなく、すべてのコミュニティに破滅をもたらす」と警告していた。（参照；Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.104.）

¹²⁷ G. W. Jones, 'Herbert Morrison and Populism' *Public Law* (Spring 1973).

「この選挙で、これからの選挙は、国会議員の選挙であれ、都市の選挙であれ、保守党と労働党の戦いになるということが、はっきりと示された」¹²⁸。

しかし、その後 10 年ほどは、LCC の政権は保守党が握り続け、1934 年の LCC 選挙でようやく労働党が政権を奪取した。この労働党の勝利は、労働党のリーダーであったモリソン (Herbert Morrison) にとっても、予想外のことであったといわれている¹²⁹。この労働党の勝利により、LCC を率いることになったモリソンが力を注いだのは、スラムの撤去と公営住宅の建設であった。1934 年から 36 年の 3 年間で、34,036 人をスラムから強制退去させ、公営住宅に収容したのをはじめとして、多くの公営住宅をいわゆる労働者階級に提供した¹³⁰。モリソンは、労働党の地盤を固めるために公営住宅を建設し、保守党をロンドンから追い出そうとしているといわれたほどであった¹³¹。

これが功を奏したのかどうか不明であるが、それ以後、首都区議会議員の選挙では、労働党が圧勝し続けることになった。数少ない富裕な首都区を別とすれば、保守党が首都区議会の多数派になるなどということは夢のまた夢という状況であった。それだけ、労働党への投票が圧倒的になってしまった。

ロンドン県 (LCC) においても、1934 年に労働党に政権を奪取され、LCC のリーダーとなったモリソン政権下でいろいろな政策が展開されてから以後は、労働党の圧勝が続いた。結局は、LCC が廃止される 1965 年まで労働党の政権が続くことになったが、ただ一度だけ、保守党が政権を奪取できるチャンスがあった。1949 年の選挙の時がそれであった。当時、ロンドンでの保守党の政策や選挙を取り仕切っていたのはロンドン市政協会 (LMS) であったということは前述したが、1949 年のロンドン県議会 (LCC) の選挙の時には、労働党の人气が少し陰りはじめていたこともあって、本腰を入れて選挙戦に取り組んだ。ロンドン市政協会 (LMS) 自身の組織も変え、大々的に選挙キャンペーンを展開したのである。保守党のポスターをもれなく張り、候補者の演説内容を統一し、すべての選挙区で、保守党の良さを訴えた。投票者の心に訴えるスローガンも作成した。“変革の時 (Time for a Change)” というスローガンで、ロンドン中で、このスローガンが目についたという。

選挙では、保守党が 1,523,499 票を獲得。労働党が 1,405,543 票であった。接戦ではあったが、保守党の勝利であった。しかし、議席数は同数で、しかも、アルダーマンの議員が労働党のほうが多かったために、保守党は政権を奪取することができなかった。1895 年の LCC の選挙で自由党の政権を覆すことができなかったのと同じ結果になったわけである¹³²。(表 9 参照)。

¹²⁸ *Manchester Guardian*, 7 March 1925.

¹²⁹ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.141.

¹³⁰ A. N. Wilson, *London ; A Short History*, (London, Weidenfeld & Nicolson 2004), p.89.

¹³¹ 1980 年代に、保守党のサッチャー首相が公営住宅を問題視し、民間への譲渡を決めたが、その遠因が、LCC の労働党の初代リーダーであったモリソンのこの政策にあったといえそうである。

¹³² Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, pp.199-201.

表 9) ロンドン県 (LCC) の議会議員の選挙結果 (1889-1961 年)

選挙年	温和党 (保守党)	進歩党 (自由党)	労働党	無所属	議席数	有権者数	投票率
1889	45	73	—	—	118	500,000	50.0
1892	35	83	—	—	118	541,000	50.3
1895	59	58	—	1	118	563,000	49.2
1898	48	70	—	—	118	597,000	50.0
1901	32	86	—	—	118	717,575	40.8
1904	35	82	—	1	118	731,370	45.7
1907	79	37	1	1	118	840,730	55.5
1910	60	55	3	—	118	797,713	50.2
1913	67	49	2	—	118	803,715	52.0
1919	68	40	15	1	124	1,611,995	16.6
1922	82	26	16	—	124	1,817,383	36.8
1925	83	6	35	—	124	1,914,915	30.6
1928	77	5	42	—	124	1,945,777	35.6
1931	83	6	35	—	124	2,106,330	27.8
1934	55	—	69	—	124	2,080,323	33.5
1937	49	—	75	—	124	2,054,971	43.3
1946	30	2	90	—	124	2,205,623	26.4
1949	64	1	64	—	129	2,542,750	40.7
1952	37	—	92	—	129	2,458,817	43.4
1955	52	—	74	—	126	2,401,261	32.4
1958	25	—	101	—	126	2,317,046	31.5
1961	42	—	84	—	126	2,221,479	36.4

資料) Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, Leicester University Press, 1974, p.223.

第4章 大ロンドン都（GLC）の創設

第1節 20世紀初期の改革の動向

1 アルスウォーター委員会の設置

1888年のロンドン県（LCC）の創設、1899年の首都区の設置により、ロンドンの自治・行政体制はひとまず確立された。そして、LCCは、創設以後、多くの権限を獲得し、次第に、強力な自治体になっていった。首都区の創設によってLCCの力を弱めようとした保守党の「地方主義」にもとづいた思惑は、結果的には、成功しなかった。1960年代初めには、「ロンドン県（LCC）は、いまや、全世界のなかで最も力のある自治体のひとつである」¹³³といわれていた。

しかし、LCCには発足当初から大きな問題が内在されていた。その区域がロンドンの膨張に見合うものではなかったという問題であった。ロンドンの市街地は、LCCの創設以後も、その区域を越えて膨張し続けたのである。たとえば、LCC周辺部の人口が1891年から1901年の10年間に約65万人、次の10年間に約70万人増加し、1921年にはLCCの人口の66%に相当する300万人がロンドンに隣接する周辺地域に住んでいるという有様であった。19世紀の後半頃まで12万人以上の人々が住んでいたシティ（ロンドン市）には、1950年以降は、わずか5千人ほどしか住民がいなかった（表10参照）。もっとも、これは、シティがさびれたことを意味するのではなく、そこに住む人々が少なくなったことを意味するだけである。世界有数のビジネス街として、金融街として栄えているのは、1950年以降も同じであり、いまでも変わりが無い。いずれにしても、人々が、シティの区域を越えて、さらには、ロンドン県の境域を超えて、居住するようになり、実質的に“ロンドン”といえる市街地が膨張していったわけである。

この結果、1910年代にはいると、はやくもLCCの区域を拡大するべきではないかということが論議されるようになっていた。その先鞭をつけたのは、ロンドン進歩党（自由党）であった。一方、保守党のロンドン市政協会（LMS）は、LCCを拡大すべきであるという進歩党（自由党）の主張に反対していた。しかし、ロンドン県（LCC）の政権を担っていた保守党の議員達は、このロンドン市政協会の意向にしたがわなかった。事務処理の必要性から、LCCと隣接するいくつかの県の統合が必要であると主張していたのである¹³⁴。そして、1919年には、中央政府に対して、ロンドン県の区域拡大を要求していた。

¹³³ *Report of Royal Commission on Local Government in Greater London, 1957-1960* (Cmnd 1164, HMSO 1960).

¹³⁴ Ken young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981* (London, Edward Arnold, 1982) pp.117-132.

また、1913年に創設され、1919年にはLCCの15議席を獲得するところまで成長していたロンドン労働党も、LCCの区域拡大に積極的であった。そして、1922年には、後述のアルスウォーター委員会に対して、「LCCと隣接する諸県を統合し、“広域行政庁(Regional Authority)”を創設するべきである」と提言していた¹³⁵。

表 10) ロンドンの人口推移 (1891－1979)				
(千人)				
年	シティ (City of London)	LCC の区域 (LCC Area)	LCC 外周部 (Conurbation Area)	GLC の区域 (GLC Area)
1891	28	4,228	1,410	5,638
1901	27	4,536	2,050	6,586
1911	20	4,522	2,734	7,256
1921	14	4,485	3,003	7,488
1931	11	4,397	3,819	8,216
1939	9	4,013	4,715	8,728
1951	5	3,348	5,000	8,348
1961	5	3,200	4,983	8,183
1971	4	2,772	4,680	7,452
1979	5	2,672	4,200	6,877
資料) Ken young and Patricia L. Garside, <i>Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981</i> (London, Edward Arnold, 1982) p.342.				

こうした状況のもとで、とりわけ LCC から強い要請があったために、政府（保守党・自由党の連立政権）は何らかの対応をせざるを得なくなり、1921年、アルスウォーター（V. Ullswater）を委員長とする王立委員会（Royal Commission on London Government）を任命した。ロンドンの膨張に対応した LCC の区域拡大、具体的には、ロンドンの実質的な市街地を包含する“広域行政体制”をどのように整備するかが正式に検討されることになったわけである。

ところが、アルスウォーター委員会の審議は難航した。隣接諸県の自治体（県・特別市・市町村）のほとんどは“広域行政体”の設置に反対であり、そうした自治体の反対を受け入れようとする委員がいる一方、進歩党系・労働党系の委員は“広域行政体”の創設に固執したからである。結局、アルスウォーター委員会は意見の統一をはかることができず、2年間にわたる審議の後、多数意見に少数意見を併記するという形で、1923年に答申した。

¹³⁵ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, (London, The Bobbs-merrill Company Inc. 1965) pp.131-132.

多数意見は「如何なる区域変更も必要でない」¹³⁶というものであった。

こうして、ロンドンの地方自治体は、また地方制度は、1920年代・30年代を通じて、何らの変更もないまま、推移した。制度変更の検討すらなされなかったのである¹³⁷。

2 特別市問題

1940年代にはいると、LCCの周辺部で、いわゆる「特別市問題」といわれた問題が起こってきた。当時のロンドン周辺は、県・市町村の2層制の自治体制度が採用されていたが、例外的に、県と対等の権能をもつ“特別市 (county borough)”という自治体も置かれていた。一般に、人口が多い都市が特別市に指定され、ロンドンの周辺では特別市が Croydon (1961年の人口25万人)、East Ham (11万人)、West Ham (16万人) の3つあった。ところが、1940年代の中頃になると、特別市となるに十分な人口を擁する都市が増え、実際に、特別市昇格を目指して運動する都市が出現するようになった。しかも、その数が多かった。

特別市に昇格するということは、県から独立するということを意味した。したがって、特別市になりたい都市が多いというのは、県にとっては、悩みの種であった。たとえば、ロンドン県に隣接するミドルセックス県 (Middlesex County Council) の場合、1940年時点で、県内の26市町村のうち、10市が特別市となるのに十分な人口を擁していた。このため、特別市昇格を認めれば、県そのものが崩壊しかねない状態にあった¹³⁸。ここに、特別市への昇格を望んでいる都市に対して如何に対応するかということが、“特別市問題”として、大きな政治問題となったのであるが、そのうちに、第2次世界大戦に突入したこともあって、棚上げされてしまった。しかし、戦後になってから、再び、ロンドン周辺の都市が特別市への昇格を要求するようになったにもかかわらず、最初の総選挙 (1945年) で政権を獲得した労働党政府は何らの対応策も講じなかった。

もっとも、労働党は、実質的なロンドンの一体化を一貫して主張していた。1922年の時点でも、“広域行政庁”の創設を提言していたし、1944年の声明文「地方自治の前途」のなかでも、「ロンドン圏内にはあまりにも多くの地方自治体が乱立している」という事態を問題視し、“広域行政庁”の創設を主張していた¹³⁹。このことからいえば、労働党政府は、ロンドン周辺の都市を特別市とすることには明らかに反対であった。しかし、“広域行政庁”の創設を正面から打ち出すことはしなかった。何故であろうか。これは、ロンドン労働党が、1934年以来、ロンドン県 (LCC) の政権を握り続けていたためだといわれている。“広

¹³⁶ Ken young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981*, p.138. なお、少数意見のひとつとして、市長を直接公選で選ぶ大ロンドン市 (Greater London Authority) を設置するべきであるという意見も付記された。この意見を主張したのは進歩党 (自由党) の Robert Donald および労働党の国会議員であった Stephen Walsh の2人であった。この意見と同じ名称の大ロンドン市が後述するように2000年に設置され、市長も公選となったのは興味深い。

¹³⁷ Gerald Rhodes & S. K. Ruck, *The Government of Greater London*, (London , George Allen & Unwin Ltd. 1970) p.22.

¹³⁸ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, p.71. なお、特別市になる人口基準は1888年の地方自治法 (Local Government Act) のもとでは5万人であったが、1925年に7万5千人に改められていた。

¹³⁹ *The Future of Local Government*, (London, The labour Party, Transport House, 1944), p.11.

域行政庁”の創設は、この LCC を廃止に導くものであり、中央政府の労働党としても、慎重にならざるを得なかったというわけである¹⁴⁰。

かくして、“特別市問題”は、何らの解決も見ないまま、1950 年の総選挙で政権を奪還した保守党政府に引き継がれた。保守党は、少なくとも考え方としては、“広域行政庁”の創設に反対であった。たとえば 1945 年の時点で、次のように、保守党の姿勢を表明していた。

「地方自治体は、地方的なものであるべきであり、また、地方政府（government）であるべきであるというのが、保守党の支配原理である。地方自治体は、第 1 に、住民の手の届く規模のものでなければならず、第 2 に、適切な独自の執行権限をもつものでなければならない……。このように、われわれ保守党の見解は、社会主義者の見解とは完全に異なっている」¹⁴¹。

保守党の伝統的な主張である“地方主義”が根強く残っていたといえるが、このような見解からいえば、“特別市問題”はそれぞれの都市の意向にしたがって処理するのが、保守党の自然の動きだといえた。しかし、多くの都市が特別市になることを認めれば、「県」の存在そのものを危うくすることになり、“地方主義”を安易に実践することは不可能であった。このため、保守党政府も、当初は、特別市への昇格を否定するだけであり、何ら、積極的な解決策を打ち出さなかった。しかし、都市の反発が過激になり、そうした消極的な対応では通用しなくなってきた。何らかの措置をすることが迫られたわけである。

第 2 節 本格的な改革の始動（1950・60 年代）

1 ハーバート委員会の発足

“特別市問題”の深刻化に伴い、保守党政府が執った措置は、王立委員会を設置し、実質的にロンドンと見られる地域、すなわち、大ロンドン全体の行政機構をその委員会に検討させようというものであった。1957 年 7 月、当時の地方自治担当大臣であったブルック（Henry Brooke）は、国会で、次のように、政府の決断を表明した。

「ミドルセックス県の行政機構はどうあるべきか。これは大ロンドン全体との関連を抜きにして決定することはできない。大ロンドンは一体的なものとして検討することが必要である。……女王陛下は、大ロンドン地域における地方行政機構とその機能を調査するための王立委員会を設置するべきであるという首相の要請を、快く認めてくれた。個々に、それを報告する……」¹⁴²。

¹⁴⁰ このほかに、労働党の声明文「地方自治の前途」自体、大論争の末に採用されたものであったという点も、理由としてあげられることが多い。要するに、“広域行政庁”に関しては、労働党内の反対も強く、労働党政府としては、思い切った行動がとれなかったというのである。（参照；Frank Smallwood, *Greater London : The politics of Metropolitan Reform*, pp.133-134.

¹⁴¹ Local Government Election Handbook (London, Conservative and Unionist Central Office, Spring 1949), p.2.

¹⁴² Hansard, *House of Commons*, DLXXIV (29 July 1957), 910-926.

王立委員会は、1957年12月に、正式に任命された。メンバーは委員長に指名されたハーバート（Edwin Herbert）以下、総勢7人であったが、いずれも地方行政の直接の経験者ではなかった。これが、このいわゆるハーバート委員会のひとつの特色であった。ちなみに、委員を列挙してみると、次のようであった。

Sir Edwin Herbert ; 弁護士、銀行や企業の社長・副社長を歴任、上院議員。

Sir Charles R. Morris ; リーズ大学副総長、元オックスフォード市議。

Mr. Paul S. Cadbury ; キャドベリー会社副社長。

Mr. William H. Lawson ; 公認会計士、前会計士協会長。

Miss Alice Johnson ; 国会援護委員会委員、前ボナール法律学校教官。

Prof. W. J. Mackenzie ; ヴィクトリア大学行政学教授。

Sir John c. Wrigley ; 元保健省事務次官。

このハーバート委員会に関しては、保守党の政治的偏見の「隠れ蓑」的な役割を果たしたという批判もあったという。しかし、現実には、そうした痕跡は見あたらない。それどころか、7人の委員の内、少なくとも2人ははっきりとした労働党の支持者であったのに対し、保守党の影響下にあったと見られた委員はわずか1人であった。しかも、この1人も、保守党が設立した法律学校の教官であったという経歴から、そのように類推されているだけであり、保守党の利益代表としてはっきりしているというわけではなかった。残りの4人についても、保守的な見解、言い換えれば、反労働党的な見解をもっていたという証拠はないといわれている。ハーバート委員会の詳細な調査をしたアメリカの政治学者、スモールウッド（Frank Smallwood）はいう。

「委員の誰をとっても、保守党の利益代表者として任命された“政治の代弁者”と見ることはできない」¹⁴³。

また、ハーバート委員会の答申は、後述するように、ロンドン大学のロンドン・グループの意見にもとづいて、あるいは、大きく影響されて作成されたと見るのが正当である。しかも、委員全員の合意によって作成されたものであった。ということからみても、ハーバート委員会は不偏不党の委員会であった、その意味でも非常に珍しい委員会であったとみななければならぬ。

ハーバート委員会に与えられたミッションは、「大ロンドン地域における地方自治体の現行の制度ならびに働きを検討すること、すなわち、効果的かつ適切な地方統治を確保するという観点から・・・地方行政機構の改革が必要かどうか、必要があるとすれば、どのように改革すべきかを勧告すること」¹⁴⁴であった。この使命を果たすために、ハーバート委

¹⁴³ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, p.16.

¹⁴⁴ *Report of the Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-1960* (Cmnd. 1164,

員会は、地方自治体、中央各省、政党、各種団体、学者等々、多くの機関やグループから意見を聴取した。意見聴取に最大の時間を費やしたといっても言い過ぎではなかった。なかでも重視したのは、地方自治体からのヒアリングであった。総計で 114 回の会議を開いたが、このうち 60 回近くを自治体の意見聴取にあてた。しかも、それに加えて、ハーバート委員会は、自治体を幾度も訪問し、いわば非公式のヒアリングをしたのであった。いま、これらの意見聴取の結果を簡単に整理してみると・・・。

大ロンドンの地域内には、6 つの県 (county councils) があったが、それらの県は、すべて、地方制度を変える必要はないとしていた。とりわけ、労働党の政権下にあったロンドン県 (LCC) は「改革は全く必要でない」¹⁴⁵という意見であった。特別市、すなわち Croydon、East Ham、West Ham の 3 市も、改革を否定していた。

市町村の意見も、大部分は、本質的には、現状維持であった。その意味では、県や特別市と異なるところがなかったが、実際には、県の意見と対立するものが多かった。県の意見が文字通りの現状維持であったのに対し、市町村の意見は制度のみの現状維持を目指しているという違いがあったのである。分かりやすくいえば、制度をそのまま維持し、特別市に昇格したいというものであった。

もっとも、第 2 層の自治体である首都区のなかには、制度改革を主張しているところもあった。ウエストミンスターやフルハムなど 5 つの首都区がそうであった。ほかに、テューイッケンハム市も、制度改革を主張していた。この 6 つの自治体の意見には、2 つの共通点があった。

ひとつは、首都区や市町村を統合・拡張・強化し、この新しい自治体に、県の事務を最大限に移譲するという点であり、いまひとつは、このような新自治体が処理できない事務については、大ロンドン全域を包摂する広域行政体を創設し、その事務とするという点であった¹⁴⁶。

しかし、こうした改革案を提示した自治体はわずか 6 団体に過ぎず、まさに少数意見であった。中央政府の各省も「現行の制度にさしたる欠陥はない」という消極的な現状維持が多数であったが、文部省の場合は、もっと積極的に既存の制度を支持していた。既存の制度に批判的であったのは、運輸省と地方行政省の 2 省のみであった。ただし、地方行政省は「現行の制度は理想的なものではない」¹⁴⁷というだけで、改革を主張するものではなかった。運輸省だけが、「交通規制に関連する行政機関があまりにも多く、責任を分散している」という分析のもとに、大ロンドン全域の交通行政を統括する機関の設置を主張していた¹⁴⁸。

HMSO,1960), p.1.

¹⁴⁵ 当時の LCC のリーダーであった Sir Issac Hayward の意見。 *Statement of Evidence by the London County Council*, July 1958, p.17.

¹⁴⁶ *Report of the Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-1960* (Cmnd. 1164, HMSO,1960), p.45.

¹⁴⁷ Gerald Rhodes & S. K. Ruck, *The Government of Greater London*, p.29.

¹⁴⁸ *Memorandum of Evidence from Government Departments* (HMSO, 1959), p.166.

2 保守党・労働党の意見は？

ハーバート委員会に対する政党の意見は、政党によって違いがあった。大雑把に言えば、労働党が現状維持を強く主張し、自由党が簡易な改善を主張。そして、保守党が抜本的な改善を主張していた。もちろん、これは政党を全体的に見た場合の話で、各党内には、様々な意見があった。とくに、保守党での意見の相違は著しかった。たとえば、ロンドン県（LCC）の保守党議員は「大ロンドンを一体的に管轄する何らかの広域行政体を設けるべきである」と提唱していたが、その一方では、サリー県やケント県などの保守党は「現状維持」の態度をとり、ロンドン市政協会（LMS）は、少なくとも当初は、曖昧な態度をとっていた。

保守党は伝統的にツールミン・スミス流の「地方主義」を主張してきた。言い換えれば、首都区や市町村の権限強化を主張し、“広域行政体”の創設には反対というのが、保守党の長い間の姿勢であった。こうした姿勢は、1921-23 年のアルスタウウォーター委員会に対するロンドン市政協会（LMS）の態度にも端的に現れていた。そのことから言えば、ロンドン県（LCC）の保守党議員の「広域行政体を設けるべき」という提言は、従来の保守党の姿勢に真っ向から対立するものであった¹⁴⁹。

何故、ロンドン県（LCC）の保守党議員は伝統的な姿勢に反する意見を示したのであるうか。結論的には、LCC における保守党の地位を、その理由に挙げなければなるまい。1934 年以来、少数党に甘んじ続け、多数党になる見込みがなかったというのが、それである。言い換えれば、LCC と保守党の強い周辺地域を統合しない限り、LCC の保守党勢力の回復は望めないという判断の下に、“広域行政体”の創設を提示したのであった。

こうした判断は、ハーバート委員会に対する提言の段階ではじめて生まれたというものではなかった。それどころか、LCC の政権が労働党に移ると、すぐに、保守党は区域拡大の必要性を意識するようになっていた。たとえば、1938 年の保守党の報告書はいう。

「政治的な観点から見て、ロンドンの多数の中流階級が流出した地域をロンドン県に含めることは、保守党にとって有利になると考えている。・・・ロンドン県の区域拡大は難しい問題であり、大ロンドンに吸収されることを好まない地方が執拗に反対することも当然に予測できる。しかし、これは政府の検討課題とするべきである」¹⁵⁰。

このように、ロンドンの保守党は、党勢の回復を目指して、早くから LCC の区域拡大を主張していたが、最初の頃は、党内部での曖昧な主張であった。しかし、1949 年の LCC 選挙で、保守党が、善戦はしたものの、勝つことができず、ロンドン労働党政権に永久的に支配され続けるに違いないと予測されるようになると、その主張は、次第に、はつき

¹⁴⁹ LCC の数人の保守党議員はハーバート委員会に対して独自の意見を提示していた。この議員達は、ボウ・グループ（Bow-Group）といわれていたが、その意見は、「強力な第2層の自治体を多数創設し、第1層（県）の権限をできるだけ小さくするべき」というものであった。保守党の伝統的な姿勢は、このボウ・グループの方に現れていたというべきであろう。

¹⁵⁰ *Secret Report of the London Organisation Committee*, Conservative Central Office, 15 June 1938, para.42.

りとした形で主張されるようになり、また、強く宣伝されるようになった。1950年代半ばには、中央政府に対して、ロンドン再編を実際に要請していた。いわば、この時点で、ロンドンの保守党は“保守党の伝統的姿勢”を放棄したのであった¹⁵¹。ハーバート委員会に対して、LCCの保守党が“広域行政体”の創設を要請したのは、こうした路線にしたがうものであり、当然の現象ともいえた。

ところで、何度も説明したように、ロンドン市政協会（LMS）はロンドンの保守党と一体的なものであった。そのリーダー的な存在ということもできた。LCCの保守党のロンドン再編の要請も、そもそもはロンドン市政協会によって導かれ、主張されたものであった。このことからいえば、ロンドン市政協会も、ハーバート委員会に対して、ロンドンの再編を提言するのが自然の流れということができた。ところが、ロンドン市政協会は、そうはしなかった。先述のように、少なくとも当初は、曖昧な態度を示したのであった。

ロンドン市政協会は、なぜ、積極的な再編案を提言しなかったのであろうか。ロンドン市政協会のロンドン再編案には2つの柱があった。ひとつは、首都区の合併によって強力な基礎自治体（boroughs）を創設しようというものであり、もうひとつは、ロンドン県（LCC）を廃止し、広域行政体をつくるというものであった。しかし、前者については、既存の首都区の反対が強く、それを公式に打ち出すことはできなかった。また、後者についても、1959年のLCC議会の選挙が迫っており、その時点でLCCの廃止を主張することは不利になるという状況分析があった。要するに、ロンドン市政協会は曖昧な態度をとる以外、方法がなかったというわけであった¹⁵²。

もっとも、ロンドン市政協会は、その後、ハーバート委員会に対して“大ロンドン都（Greater London Authority）”を創設し、人口25万人程度の新自治体（首都区）を創るべきであるという補足意見を提出した。しかし、これは、ハーバート委員会が意見聴取を終了した後のことであった。恐らく、ハーバート委員会に影響を及ぼすということはなかったであろう¹⁵³。

一方、ロンドン労働党は、若干の例外はあったものの、体制は現状維持という意見であった。とりわけ、LCCが管轄している教育機関については、「そのまま維持すべきである」と強く現状維持を主張していた。これは、1958年のロンドン労働党大会で採択された意見であったといわれているが、しかし、労働党の従来意見は、伝統的な意見といってもよいが、1922年のアルスウォーター委員会に対する意見に現れているように、ロンドンの再生を要請するもの、すなわち「広域行政庁（regional authority）」の創設であった。その意味では、保守党と同じく、労働党の場合も、考え方の変更があったといわなければならない。

では、ロンドン労働党は、なぜ、考えを変えたのであろうか。言い換えれば、なぜ、現状維持を主張したのであろうか。これを探るためには、LCCならびに隣接諸県における労働党の勢力を見なければならない。労働党は、LCCにおいては、長い間、政権を独占して

¹⁵¹ Ken young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981*. P.309.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, p.192.

きたが、隣接諸県においては、その勢力は弱く、とくにサリー・ケントの両県の場合は、絶対的少数に甘んじていたというのが、それである(表 11 参照)。労働党は、LCC における絶対的な優勢を維持するために、現状維持を主張したのであった。この時のロンドン改革を詳細に分析したアメリカの政治学者、F. Smallwood は次のようにいう。

「ロンドン労働党は、その政治的獲得物である LCC を廃止に導くような改革案や、労働党の LCC における勢力を・・・弱めるような改革案については、如何なるものであっても、にべもなく反対した」¹⁵⁴。

要するに、ロンドン労働党も、保守党と同じく、政治的な思惑のもとに現状維持を主張したといってよいが、これはまた自由党の場合も同じであった。自由党は、大ロンドン全域を治める広域行政体の創設を強く主張してきたが、この時点においては、ロンドンでの勢力がすっかり衰退してしまっていたということもあって、何ら積極的な意見を提示せず、ただ、選挙制度の改善策を提言しただけであった。自由党としては、ロンドンの再編よりも、自由党の候補者が当選できるような選挙制度の導入のほうに関心が向かっていたわけである¹⁵⁵。

なお、共産党のロンドン支部は、LCC の保守党議員と同じく、抜本的な改革を主張していた。その主張の要点は2層の地方自治体を新設するということにあった。第1層の自治体として、大ロンドン全域の行政を所轄する「ロンドン (Council of London)」を創設し、第2層の団体として人口 20—25 万人の「ディストリクト (District Council)」を創設するべきだと提言したのである¹⁵⁶。

¹⁵⁴ Ibid., p.102.

¹⁵⁵ Ibid., p.190.

¹⁵⁶ 共産党は、ハーバート委員会によって答申された改革案と、少なくとも形式的には、全く同じものを提言していたわけである。

表 11) LCC および隣接諸県の議会の政党勢力 (1949-1961)

県 名		保 守 党	労 働 党	そ の 他	合 計
ロンドン県 (LCC) 公選議員 126 人 アルダーマン 21 人	1949	69	<u>80</u>	1	150
	1952	42	<u>108</u>		150
	1955	57	<u>90</u>		147
	1958	32	<u>115</u>		147
	1961	49	<u>98</u>		147
ミドルセックス県 (MCC) 公選議員 87 人 アルダーマン 29 人	1949	<u>80</u>	36	4	120
	1952	<u>72</u>	44		116
	1955	<u>78</u>	38		116
	1958	54	<u>61</u>	1	116
	1961	<u>70</u>	46		116
サリー県 (SCC) 公選議員 83 人 アルダーマン 27 人	1949	<u>56</u>	4	41(a)	101
	1952	<u>70</u>	4	27	101
	1955	<u>88</u>	8	14	110
	1958	<u>83</u>	21	6	110
	1961	<u>97</u>	10	3	110
ケント県 (KCC) 公選議員 80 人 アルダーマン 26 人	1949	<u>71</u>	9	20(a)	100
	1952	<u>78</u>	6	16	100
	1955	<u>82</u>	20	4	106
	1958	<u>67</u>	36	3	106
	1961	<u>88</u>	18		106
エセックス県 (ECC) 公選議員 109 人 アルダーマン 36 人	1949	<u>37</u>	38	47(a)	122
	1952	56	<u>70</u>		126
	1955	<u>68</u>	58		126
	1958	71	<u>74</u>		145
	1961	<u>84</u>	61		145

注) 下線は多数党 (政権党) を指す。 (a)は無所属議員で、結果的には、保守党に吸収された。

資料) Frank Smallwood, *Greater London ; The Politics of Metropolitan Reform*, 1965, p.89.

3 ハーバート委員会の答申

ハーバート委員会は、地方自治体や政党などから提示された膨大な意見のなかで、しかも、それぞれの利害関係が絡んだ意見のなかで、暗中模索を続けた。そうした状態に“光明”を投げかけたのは、ロンドン大学の「大ロンドン・グループ」の意見であった。この意見には、F. Smallwood によれば、3つの有益な利益があった。

第1は、学術団体によって示されたという点である。大ロンドン・グループには擁護する必要のある利益はとくになく、したがって、その意見は学術的な権威のみならず、客観性と非政治性を兼ね備えていた。

第2は、非常に豊富な資料ならびに調査事実にもとづいていたという点である。大ロンドン・グループが示した詳細な情報は、ハーバート委員会にとって有効であっただけではなく、客観性と公平性を印象づけるものであった。

第3は、ロンドン大学と労働党の関係が密接であったという点である。このような学者グループが提出した意見が、ロンドン労働党や LCC の意見を否定したという点は、ハーバート委員会にとって、非常に好都合であった。その意味では、大ロンドン・グループの意見に政治的な意味合いが含まれていたということもできた。

こうした理由のもとに、ハーバート委員会は大ロンドン・グループの意見をほぼ全面的に取り入れ、1960年10月、委員全員の合意のもとに、行政制度の抜本的改革が必要であると勧告した。勧告の骨子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大ロンドン都 (Council for Greater London) の設置。これに合わせて、ロンドン県 (LCC) およびミドルセックス (Middlesex) 県を廃止し、サリー (Surrey) 県、ケント (Kent) 県、エセックス県の大部分、そしてハートフォードシャー (Hertfordshire) 県の一部を大ロンドン都に編入する。クロイドン (Croydon)、イースタム (Eastham)、ウエスタム (Westham) の3つの特別市は、特別市の地位を剥奪し、第2層の自治体として再編する。
- ② ロンドン区 (Greater London Boroughs) の設置。ロンドン区はそれぞれ人口10~25万人とし、既存の特別市、首都区、市町村を統合して、総計52とする。
- ③ シティ (City of London) は、そのままロンドン区に対応するものとして扱う。

ハーバート委員会のこの抜本的な改革案に対して、ロンドン労働党が強硬に反対。その結果、労働党の政権下にあったロンドン県も当然に反対であった。また、当時、たまたま労働党の政権下にあったエセックス県そしてミドルセックス県も反対した。しかし、第2層の自治体は、必ずしもそうではなかった。当時、39の第2層の自治体 (首都区・市町村) が労働党の支配下にあったが、このうち、ハーバート委員会の勧告に反対したのは26団体であり、残りの13自治体は全面的に、あるいは基本的に、その勧告を受け入れると表明していた。しかも、ロンドン労働党が強く反対していたにもかかわらず、中央政府レベルの労働党は、当初は、必ずしも反対の意向を示していなかった。中央レベルの労働党が

反対の意向を固めるようになったのは、1962 年になってからであった¹⁵⁷。

一方、ロンドンの保守党はハーバート委員会の勧告を歓迎した。これは 1938 年以来、それまでの保守党の伝統的な考え方を変え、ロンドンでの党勢回復のために LCC の区域拡大を要請していたということからいえば、当然の現象ともいえた。保守党の指導者的な立場にあったロンドン市政協会（LMS）も、ハーバート委員会の勧告を「制度改革に正しい根拠を与えるもの」¹⁵⁸と評価するようになっていた。とはいうものの、この勧告は、ロンドンの保守党にとって全面的に満足できるものというわけではなかった。たとえば、委員会が勧告を公表した 1 ヶ月後に、ロンドン市政協会の幹部達が、大ロンドン都の議員は新ロンドン区の間接選挙で選ばれるべきであると、協会内部で議論していたという。しかし、ロンドンの保守党は「公的に批判するのは得策ではない」¹⁵⁹と判断したため、こうした意向は表に出ずじまいであった。

また、保守党の考え方は統一されているわけではなかった。保守党の絶対的な支配下にあったサリー県とケント県の議会がハーバート委員会に対して現状維持の意見を表明していたことは前述したが、委員会の勧告が出た後も、両県の態度は変わらず、勧告に強く反対していた。さらに、保守党の支配下にあった第 2 層の自治体も約 4 分の 1 が委員会の勧告を支持しなかった。保守党支配下の 30 自治体のうち、委員会の勧告に反対または態度保留をしたものが 9 団体もあったのである。もっとも、ハーバート委員会に意見を表明した段階では、ほとんどの自治体が現状維持を主張していたことを考えれば、これは大きな変化であった。ちなみに、第 2 層の自治体のハーバート委員会の勧告に対する反応を全体的に見てみると……。1961 年時点では、賛成 42 自治体、反対（もしくは態度保留）42 自治体というように、意見が半々に分かれていた。

ハーバート委員会の勧告に対しては、このような労働党や自治体の反対に加えて、各種団体の反対もあった。たとえば、都市計画協会（Town Planning Institute）は都市計画の権限を大ロンドン都とロンドン区に機能分担させるという勧告に反対し、また、保育関係職員組合（Association of Child Care Officers）も、児童福祉行政をロンドン区の事務にするという勧告部分に反対していた。ロンドン教員組合（London Teacher's Association）も、勧告が公表されると直ぐに、組合の委員長が「教育業務の新ロンドン区への移管反対」を表明し、3 ヶ月後の年次大会では、全員一致で反対することを決議するという状況であった。この反対運動は、その後、強硬に展開され、最終的には、法案の内容を変えるところまで力を発揮したようである。

¹⁵⁷ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, pp.223, 260-262.

¹⁵⁸ *Minutes of the executive committee of London Municipal Society*, 26 October 1960.

¹⁵⁹ Ken young and Patricia L. Garside, *Metropolitan London ; Politics and Urban Change 1837-1981*. p.313.

第3節 大ロンドン都（GLC）の出現

1 1963年のロンドン改革

ハーバート委員会が答申をした時の中央政府の政権は保守党にあった。しかも、この政権は、国会（下院）での絶対多数を基盤とする政権であった。1959年の総選挙で、保守党は365議席を獲得し、それに対する労働党は258議席、また、自由党などの他党は7議席しか獲得できなかったのである。

ところが、保守党政府は、かなり長い間、ハーバート委員会の勧告に対する明確な意思表示をしなかった。当初は、地方自治体の意見や各種団体の反対意見を検討しているという素振りを暗に示すのみで、答申を受理してから1年以上経過して、ようやく、中央政府の意思を表明した。この点にも、ロンドン再編に対する各界の反対が如何に強かったかが現れていたというべきであろう。

政府は、1961年11月、ハーバート委員会の答申を受け入れ、その趣旨に沿った制度改革をすると宣言した。しかし、実際には、委員会の勧告に全面的に従ったわけではなかった。委員会の答申と政府の改革案には、大きくいて、2つの違いがあった。

第1は、ハーバート委員会が新設のロンドン区を比較的規模の小さなものとしていたのに対して、政府原案は、その規模を大きくし、それに合わせて、新設区の数を少なくしたという違いである。

第2は、教育行政の担当機関に関する違いであった。ハーバート委員会は教育事務を新設の大ロンドン都とロンドン区の双方に担わせるとしていたが、政府原案は、これをロンドン区の専管事務とし、例外的に、中心地域（LCCの約3分の2の人口が居住する地域）に独立の教育機関を設けるとしたのである。

この違いは、ロンドン改革に対する種々の反対を沈めるために、政府が工夫したものであった。しかし、実際には、この工夫で反対勢力を沈めるということはできなかった。それどころか、反対をより大きくするという結果をもたらしてしまった。たとえば、ハーバート委員会の勧告を支持していた第2層の自治体のかなりのものが、ロンドン区の規模を大きくするという政府原案を見て、反対に回るようになった。第2層の自治体の反対は、政府の悩みの種であった。とりわけ、サリー県の自治体の反対は深刻であった。サリー県は保守党の絶対的な地盤であり、そこでの自治体の反対は保守党の内部分裂を意味したからである。こうした状況のもとで政府がとった対策は、反対の意向が強いサリー県の自治体を、ロンドン改革区域からはずすというものであった。保守党のなかの反対勢力を排除することによって、保守党の統一をはかろうとしたのである。結局、サリー県の5つの自治体が大ロンドン区域からはずされ、従来通りの市町村の地位を保つことになった。週刊誌は「サリーの保守党議員達は地盤を保持できたので、躍り上がって喜んでいることだろう・・・」¹⁶⁰と報道していた。

教育行政に関する政府案も、全くの不人気であった。ロンドン教員組合の反対はますます先鋭に成り、マスコミや父母をも巻き込むようになった。この結果、政府は、1962年5

¹⁶⁰ 'The New London', *The Economist*, May 25 1962.

月、教育体制については、当面は改革案を提示せず、ロンドン再編後に改めて検討するという決定をした。大幅な譲歩をしたわけである。

このほかにも、政府は多くの譲歩を重ねたが、1962年11月、その最終案として、ロンドン行政法案（London Government Bill）を決定し、ここに、保守党と労働党の間で、ときには、保守党議員の間で激しい攻防戦が演じられることになった。この頃の保守党は、下院議席の60%を保有しているという絶対的な強みがあったが、保守党議員の足並みが必ずしもそろわず、国会の審議は紛糾した。労働党から約1,500の修正案も提出され、法案の審議に8ヶ月もかかった。しかも、政府は、何回か、審議時間を強制的に打ち切るという“ギロチン（guillotine）”を発動したのであった。

このギロチンは、法案の支持者にも、評判が悪かった。たとえば、LCCの保守党のリーダーはギロチンの発動に“遺憾の意”を表明していたし、新聞（タイムズ紙）も、次のように、政府を非難していた。

「ギロチンは能率的な審議に役立つものであり、政府はその発動に躊躇する必要はないという者もいる。・・・これは、ある程度は、正しい主張であり、能率とスピードを同一視できるのであれば、全面的に正しい主張である。しかし、ギロチンには、立法内容をコントロールするという国会の機能を縮小させるという代償が伴う・・・。国会は、いまでも、ピアニストではなく、政府各省が作曲した曲を機械的に演奏するピアノになり下がってしまっているように思える。・・・法案審議の打ち切りが慣習的になれば、この傾向はますます強くなり、立法府としての仕事が全くできなくなる危険性がある」

161。

結局、労働党の攻撃のもとに、あるいは、保守党議員の造反のもとに、法案は約1,000カ所修正された後、1963年7月、国会審議が終了し、ロンドン行政法（Greater London Act）として成立した。1910年代以来、論議されてきたロンドン再編問題が、大ロンドン都（Greater London Council；GLC）の創設という形で決着を見たのである。

1965年4月、大ロンドン都（GLC）が正式に発足し、これに伴い、それまでの広域（第1層）の自治体であったロンドン県（LCC）とミドルセックス県が廃止され、また、クロイドンなどの特別市も廃止された。さらに、ケント県やサリー県などは、かなりの区域がGLCに吸収され、大幅に区域が縮小した。図9は、このGLCの区域とLCCの区域を比べたものであるが、GLCが如何に大きな“広域行政体”であるか、一目瞭然であろう。人口も800万人を超えていた。

¹⁶¹ ‘Legislation by pianola’, *The Times*, January 29 1963.

図9) 大ロンドン都(GLC)の区域とロンドン区



GLC と同時に、全部で 32 のロンドン区（London Borough Council）も発足した。このうち、12 区は、ロンドン県（LCC）にあった 28 の首都区を統合して創られたものであった。残りの 20 区は、ミドルセックス県などから吸収した地域に新設されたものであり、その結果、もとの LCC の地域に創られた区は“ロンドン中心区（インナー・ロンドン；Inner London）”といわれたのに対し、“ロンドン周辺区（アウター・ロンドン；Outer London）”といわれるようになった。なお、シティ（City of London）は、この改革でも手をつけられず、ユニークな存在のまま、存続することとされた。

2 GLC の権限

1965 年、大ロンドン都（GLC）とロンドン区が発足した。GLC は大ロンドン全域にわたる広域行政、そして、戦略的な行政（strategic administration）を担当し、ロンドン区はそれぞれの地域の地方的事務（local matters）を担当することとなった。

しかし、これは、大ロンドン地域のすべての行政が、GLC とロンドン区によって処理されるということを意味するものではなかった。たとえば、大ロンドン地域の幹線道路（trunk roads）は運輸省の管轄下にあったし、また、多くの業務がアドホック機関によって処理されていた。首都警察がそうであったし、ほかにも、ロンドンの港湾やテムズ川を管理するアドホック機関があった。そして、これらの機関の多くは、中央各省の管轄下にあった。

このようなアドホック機関のうち、少なくとも警察については、GLC を創設する前から、問題にされていた。他地域の警察は、県の管轄にあるにもかかわらず、なぜ、ロンドンの首都警察だけが国家警察でなければならないのか、と問題であった。これに対し、中央政府は、首都警察は特殊だからということで正当化していた。たとえば、1962 年に、この問

題を検討した王立委員会の結論は次のようであった。

「ロンドンにおける警察の例外的な責任という点を考えれば、首都警察のコントロールは中央政府の手に残すべきである」¹⁶²。

こうして、首都警察も大ロンドン都（GLC）の権限とならなかった。となると、GLC は一体どのような権限を取得したのかという疑問が生じるのは当然である。その答えは、形式的には、あまり大きな権限は与えられなかった。GLC の権限で目立ったのは、消防、交通対策、洪水対策くらいであった。このほかに、道路や都市計画、住宅、ゴミ処理などの権限があったが、これは戦略計画を策定するだけであり、その実施権は、ロンドン区のものとされた。しかも、ロンドン区には、GLC の戦略計画に従わないところが多かった。旧 LCC の権限と比べても、GLC の権限は少なく、LCC の権限の多くはロンドン区に移管されたのであった。

教育については、教員組合の強い反発があったために、法案作成の段階では、GLC とロンドン区のいずれの権限にするかを定めることができず、GLC ができてから検討することになっていたが、しかし、何も決めずにスタートすることはできなかった。そのため、ロンドン周辺区（アウター・ロンドン）の教育はともかく各区の権限とし、中心区（インナー・ロンドン；旧 LCC 区域）の教育については、とりあえず GLC の議会に“教育特別委員会（special committee）”を設置し、そこに LCC の教育権限を引き継がせることにした。この特別委員会は、インナー・ロンドン教育庁（Inner London Education Authority；ILEA）と名付けられ、その区域内の GLC 議員全員、そして、区域内の 12 のロンドン区とシティから、それぞれ 1 人の代表議員を構成メンバーとして発足することになった。このシステムは、あくまでも暫定的なものとされ、それをスタートさせた保守党（中央）政府は、1970 年までに見直すことを決定していた。しかし、1964 年に中央の政権を握った労働党政府は、インナー・ロンドン教育庁（ILEA）の構成メンバーの大部分が労働党議員であったためであろうか、この制度を、1965 年に、恒久的なものにしてしまった。ちなみに 1964 年当時の ILEA の政党勢力をみると、労働党 43 人、保守党 7 人、無所属 1 人であった。

このように、GLC の権限は戦略的なもので、実際の権限は非常に小さなものであったが、しかし、このことだけで、GLC は無力だということはできなかった。工夫次第では、その小さな権限を、実際には、中央政府に対抗できる大きな権限にすることが可能だったのである。これを実証したのが、1981 年に GLC のリーダーになった労働党のケン・リビングストン（Ken Livingstone）であった。彼は、工業の振興や雇用増大の促進などをはかるようになり、また、人々のモラルに関する政策を重点的に実施するようになったのである。しかも、これは、イギリスの地方自治体に共通することであるが、GLC には、地方税の額を自身で決める権限があった。このため、1980 年代当時の中央政府（保守党政府）が公共

¹⁶² Royal Commission on the Police, *Final Report* (Cmnd. 1728, 1962), para.223.

支出の削減という手段で大幅な減税を試みていたにもかかわらず、リビングストンの配下にある GLC はその新種の政策を実施するために、逆に、地方税の増税という手段をとることになった。これが、1980 年代半ばに、GLC 廃止という事態をもたらすことになったが、それはともかくとして、GLC が実質的に獲得した権限について、ある学者は次のように表現していた。

「地方自治体を、単に行政機関として活用するのではなく、政府として活用するという変化が出てきた。・・・地方自治体は、社会主義に変化するための手段となり得る」¹⁶³。

3 GLC の議員とアルダーマン

GLC では、旧 LCC や他の県 (county councils) および市町村と同じように、議会が意思決定機関でもあり、執行機関でもあった。そして、この議会は、当初は 100 人の公選議員と 16 人のアルダーマンで構成された。(なお、1973 年以後、公選議員は 92 人となったが・・)。

議員の任期は、イギリスの地方の伝統的な発想にしたがって、当初は 3 年とされた。ロンドン区の議員も任期は 3 年であった。しかし、1972 年に地方自治法が抜本的に改正され、ロンドン以外の自治体議員は任期が 4 年となったために、GLC (およびロンドン区) の議員もそれにあわせられ、1973 年以後、任期は 4 年となった¹⁶⁴。

公選議員の選挙は、当初は、中選挙区であった。32 のロンドン区、そしてシティを選挙区とし、それぞれの選挙区から 2～4 人の議員が選出されるという方式を採っていた。しかし、1970 年に、国会議員の選挙区と GLC 議員の選挙区を同じにすることになり、小選挙区となった。この選挙区は、ほとんどが有権者数 4～6 万人であったという¹⁶⁵。これにより、GLC の議員数は当初は 100 人であったが、1973 年以後は、92 人となった。

このほかに、アルダーマン (aldermen) といわれた議員がいた。このアルダーマンは、何百年もの歴史を持っているイギリス独特の議員であるが、旧 LCC にも、また、この当時のロンドン区にも、さらには、他の自治体にも、存在した。GLC の場合は、議員が公選議員とアルダーマンの合計で、発足当初は、116 人、1963 年以後は、108 人いたわけである。このアルダーマンは、GLC が設立された頃は、公選議員以外の有能な人材を自治体の運営に参加させるためという理由で正当化されていたが、実際には、選挙で落選した者をアルダーマンに選任するなど、政党による制度の乱用があり、アルダーマンの制度を批判する者が多かった¹⁶⁶。こうした状況のもとに、地方自治体の運営の仕方を検討するために中央政府により設立されたモード委員会¹⁶⁷が 1967 年にアルダーマンの制度を廃止すべきであると報告。この報告が、1972 年の地方制度改革 (ロンドン以外の地方制度改革) の基

¹⁶³ John Kingdom, *Local Government and Politics in Britain*, (Hertfordshire, Philip Allan 1991), p.235.

¹⁶⁴ これは、法律で定められたわけではなく、担当大臣の指示で 4 年になったという。参照； Allan Griffiths, *Local Government Administration*, (London, Shaw and Sons Ltd., 1976). P.62.

¹⁶⁵ 大野木克彦「大ロンドンにおける総選挙 (1974 年)」『都市問題』64 巻 6 号、92 頁。

¹⁶⁶ K. J. Eddey, *An Outline of Local Government Law*, (London, Butterworths, 1969), p.55.

¹⁶⁷ 正式名は Committee on the Management of Local Government で、Sir John Maud が委員長となったために、モード委員会という。

本となったレドクリフ・モード委員会の報告に受け入れられた。同報告書はいう。

「われわれは、アルダーマンの職を廃止するべきであるというモード委員会の意見に同意する。新設の地方自治体は、住民によって直接選ばれる議員のみによって構成されるべきである。地方行政に価値あるサービスを提供してきたアルダーマンは多い。しかし、アルダーマンの存在は、住民によって選ばれた代表者による民主的コントロールという原則を曖昧にする」¹⁶⁸。

こうして、ロンドン以外の地方自治体においては、1972年の地方制度改革により、アルダーマンの制度は廃止された（1974年実施）。GLC およびロンドン区においても、これに伴って、廃止されることが決定した。しかし、アルダーマンの任期の関係で、最終的に廃止されたのは、GLC は 1977 年、ロンドン区は 1978 年であった。

もともと、モード報告も、レドクリフ・モード報告も、外部の人材の登用を完全に否定したわけではなかった。両報告とも、議会の委員会に外部の人材を導入すれば十分だと判断したのであった。この結果、委員会への外部人材の導入は、今日においても、法的に認められ、実際に導入しているところも多い。ロンドン区にも GLC にも、そういう委員会がある。

なお、ロンドン市（シティ）は、この面でも、独自性を保っており、現在でも、アルダーマンが活躍している。

4 ベインズ報告と GLC の統治機構改革

GLC では、議会が唯一の統治組織であった、言い換えれば、議会が意思決定機関であると同時に、執行機関でもあったことは前述したとおりである。しかし、これは、議会（council）が政策決定から執行まですべてのことを行っていたということを意味するものではない。それどころか、議員とアルダーマンの全員が参加する議会では、大ロンドンの政策を最終的に承認するという働きしかしていなかった。

では、誰が、大ロンドンの政策決定の主導権を握り、また、その執行に責任を負っていたのだろうか。当初は、議会（カウンスル）の下に設置された「委員会」が政策決定の主導権を持つものとされ、14 の「委員会」が設置された。財政委員会、消防委員会、公共統制委員会、保健委員会、道路委員会、予算委員会・・・等々であった。これらの委員会は、2・3 の例外を除き、すべて、議員（公選議員とアルダーマン）だけで構成された。最小の「委員会」でも、メンバーは 12 人を下らなかった。これらの「委員会」は、もちろん、労働党と保守党の混在チームであった。そのため、「委員会」で意見を調整するのはかなり難しかった。「委員会」の政策の間に食い違いがないようにするのは、もっと大変であった。そうしたこともあって、実際には、職員が、政策執行の分野だけではなく、政策立案・決定の分野でも、大きな働きをしていた。その結果、GLC が活動を続けていく上で、半ば必然

¹⁶⁸ *Report of the Royal Commission on Local Government in England*, (Cmnd 4040, Vol. 1, HMSO, 1969), para.460.

的に、「委員会」の運営をどうするか、議員と職員の関係をどうするかということが、問題となった。最終的には、1974年に機構改革が行われたが、この改革の基盤となったのは、その2年前に公表されたベインズ報告（Bains Report）であった¹⁶⁹。したがって、ここでは、先ずベインズ報告の内容を見てみることにしたい。

「政策決定が公選で選ばれた議員の専管事項であり、行政執行が職員の専管事項であるという“神話”は、5年前のモード委員会によって打破された。しかし、今日においても、多くの議員ならびに職員は、この“神話”をそれぞれの役割を十分にとらえたものと見なし、また、必要なときには、その背後に隠れることのできる“隠れ蓑”にしている。これは驚きであり、かつ、当惑せざるを得ない」¹⁷⁰。

これが、ベインズ報告の前提になった注意点である。要するに、こういう“神話”ではなく、事実を前提にして、議員と職員の関係を検討するべきであるというのが、ベインズ委員会の基本的姿勢であった。そして、次のような、事実認識をしていた。議員は一般に、政策の策定よりも、政策の執行に関心があり、一方、職員は、その専門知識によって、政策の策定に大きく貢献している・・・という事実認識である。

ベインズ報告はいう。

「議員と職員はともに、自治体の仕事とその執行の如何なる領域をも、自分の選管の領域と見なすべきではない」¹⁷¹。

「議員は、その選挙民にかかわりをもつ行政の日々の執行状況に関心を持つのは当然であり、それに口を挟む権利があるということを、職員は認めなければならない」¹⁷²。

「一方、老練な専門知識を持つ職員は、命じられたとおりのことをすることで、給料をもらっているのではないということを、議員は認めなければならない。われわれは、重要な政策決定が公選された議員によってなされなければならないということに異を唱えるものではないが、職員は、政策形成に刺激を提供することができ、また、政策形成の面でも果たすべき役割があり、さらに、議員に対して必要な助言をし、評価をすることができるということに注意を払うべきである」¹⁷³。

ベインズ報告は、こうした認識のもとに、地方自治体のマネージメントを、目標の設定から始まり、プログラムやプランの策定という段階を経て、具体的に実施にいたる連続体

¹⁶⁹ イギリスでは、1972年にロンドン以外の地方制度の抜本的な改革をしたが、ベインズ委員会は、この新設自治体の内部機構をどうするかを検討するために、自治担当の環境大臣と自治体連合会によって、設置された委員会である。その意味では、ベインズ報告はGLCに関係のないものであったが、しかし、GLCも、自発的に、この報告にしたがって、機構変更をしたのであった。

¹⁷⁰ M. Bains (Chairman), *The New Local Authorities: Management and Structure* (London, HMSO, 1972), para. 3・2.

¹⁷¹ Ibid., para. 3・3.

¹⁷² Ibid., para. 3・4.

¹⁷³ Ibid., para. 3・5.

であると位置づけ、その段階を経るごとに、議員と職員の責任の重さが変化し、その変化に応じて、議員と職員が協力していく必要があると強調した。すなわち、最初の目標設定の段階では、議員が“主役”であり、職員は“脇役”として助言するだけであるが、段階を経るにしたがい、議員の「役」が軽くなり、最後の実施の段階では、議員は完全なる“脇役”になるべきである、言い換えれば、職員が“主役”になるべきであると主張したのであった¹⁷⁴。そして、この観点から、それまでの委員会の運営の仕方を批判し、委員会をどのように改変するかに焦点を絞った。

「多数の委員会の並置は、これらの委員会が自治体の目標とリンクせずに、関連部局とリンクしている場合には、深刻な問題を引き起こす。・・・しかし、委員会の数の削減が、悪弊のすべてを自動的に治癒するという見解に同意することはできない」¹⁷⁵。

委員会は、議員を政策の策定・運営になじませ、議員の行動を健全なものにしていることを忘れてはならないというのが、ベインズ報告の考えであった。とりわけ新人の議員に参加と教育の場を与えていると、強調していた。このため、できるだけ多くの委員会を設置する必要があるが、一方では、それらの委員会の意思決定に齟齬がないようにしなければならない。ということから、生じた結論が、核になる委員会の設置であった。こうして「政策委員会」を中心に、その下に4つの委員会を置き、これらの委員会を自治体運営の中心に据えるという提言をした。このほかに、「政策委員会」と並んで、いくつかの委員会を設置することとしたが、これらは、教育とか警察、都市計画というような日常業務に関する委員会であり、自治体運営にとって重要なのは「政策委員会」とその下の4つの委員会であるというのが、ベインズ報告の考えであった。

ベインズ報告は、自治体の目標の設定、優先順位の設定、財源の配分、事業計画の調整などを任務とする“トップ機関”として「政策委員会」を位置づけた。もちろん、議員全員が出席する「議会」が最高の機関であるが、「政策委員会」が原案を策定し、議会がその原案を審議し、決定するべきだとしたのである。そして、その「政策委員会」に対して、情報の提供や助言をするために、「部局長クラスからなる管理チーム(Management Team)」を設置するべきである」と提言した。

「この管理チームは、政策委員会から指令を受け、且つまた、事務総長を経由して、政策委員会に報告書を提出する。・・・管理チームは、自治体の目標を実現するための長期計画の作成に責任を負い、同時に、これらを履行するための調整に責任を負う」¹⁷⁶。

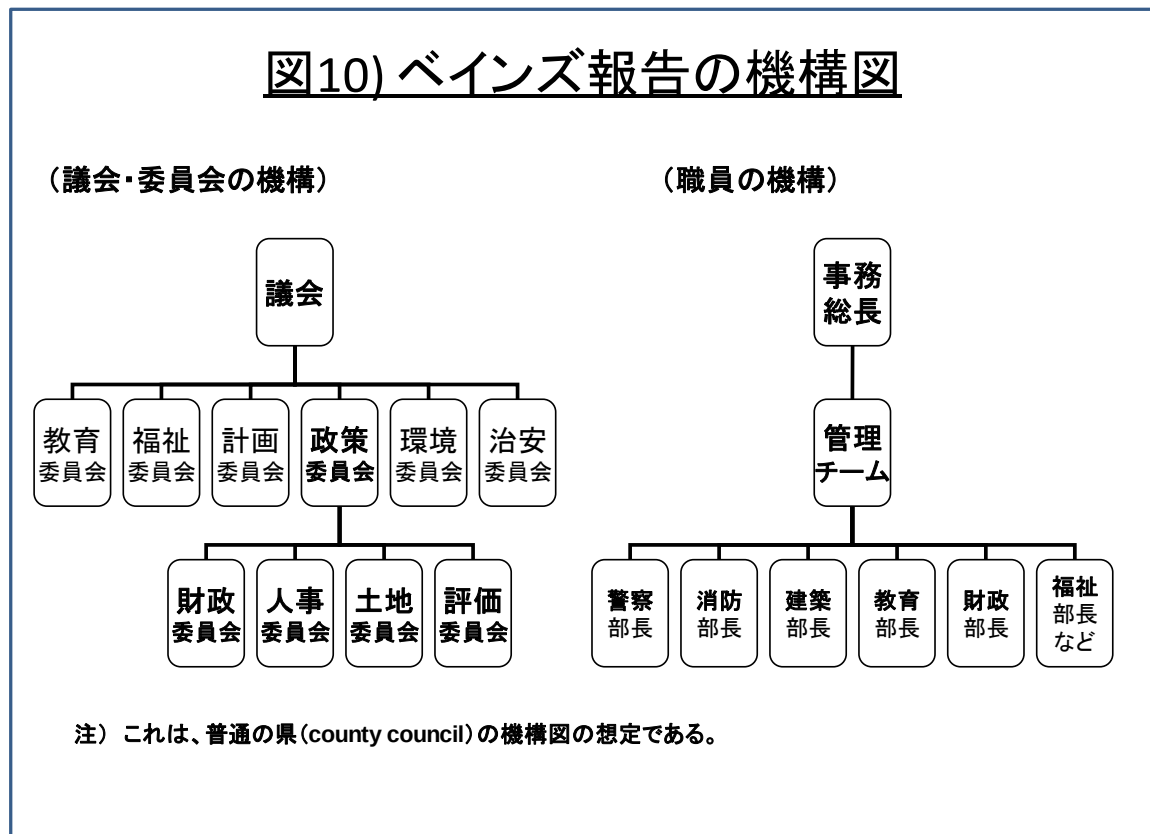
要するに、ベインズ報告は、各委員会がそれぞれの担当部局から助言を受けてバラバラに行動するのではなく、「政策委員会」が職員（部局長）のチームである「管理チーム」か

¹⁷⁴ Ibid., para.3・15.

¹⁷⁵ Ibid., para.4・32.

¹⁷⁶ Ibid., 5・42

ら助言を受けて目標を定め、その目標にもとづいて、各委員会が行動することを提言したのであった。目標実現のためのシナリオ（長期計画）を書くのは、職員（「管理チーム」）であるとされた。このシナリオにもとづき、「政策委員会」と「管理チーム」で予算をつくり、そして、その予算にもとづき、各委員会の助言を受けて、職員が目標を実現していくというのが、ベインズ報告の骨子であった。



GLC も、このベインズ報告の影響を受けて、機構改革をした。1974 年のことである。その後、1981 年にも改正されたが、こうした機構改革により、GLC は、「政策調整委員会 (Policy Coordinating Committee)」を設置した。この委員会は、多数党の幹部だけで構成されている委員会であるという点に、この機構改革の特色があった。しかも、これらのメンバーは、他の委員会の委員長になることとした。「政策調整委員会」で GLC の政策の骨格を定めて、それによって各委員会を拘束すると同時に、その委員長が「政策調整委員会」の決定に拘束されるようにしたのである。この「政策調整委員会」の“長”になるのは、多数党から選出される“議会リーダー (Leader of the Council)”であった。そして、事務総長が議長で、部局長が委員となる「理事会 (Director-General's Board)」が「政策委員会」に情報を提供し、助言をしている。これらのことからいえば、機構改革によって、GLC の“議会リーダー”は実質的に“知事”あるいは“首相”の役割を、また、「政策調整委員会」は“内閣”の役割を果たすようになっていたといえるであろう。事実、1980 年代前半の GLC のパンフレットは、“議会リーダー”をロンドンの“首相”と

位置づけていた¹⁷⁷。

言い換えれば、形式的には、議会が唯一の統治機関であったとしても、この機構改革により、GLC の統治機関は実質的に 2 つになっていたとみるべきであろう。ひとつは、重要事項を最終的に議決するカウンスル（議会）であり、いまひとつは、「政策調整委員会」とその配下に位置づけられた職員機構である。その意味では、92 人の議員で構成されるカウンスル（議会）はまさに、日本と同じような“議会”になっていたといわなければならない。

なお、念のための指摘であるが、このカウンスル（議会）を運営していたのは、“議長（Chairman）”である。この議長は多数党から選ばれるとは限っていない。イギリスの一般的な傾向からいえば、むしろ、少数党から選ばれるほうが多いともいえそうである。しかし、GLC の場合は、多数党から選ばれていた。議長の任務は、議事の進行であるが、ほかに、公的行事の際に、GLC およびロンドンの住民を代表するという任務もあった。

5 GLC の保守党 — ロンドン市政協会の消滅 —

1894 年、ロンドン市政協会（LMS）が保守党により創設され、以後、ロンドンにおける保守党の中心的な位置を占めてきたことは前述した。ロンドン市政協会は保守党の下部組織というわけではなかった。事実、LMS は雄々しきには自らを「不偏不党」の団体と称していた。しかし、現実には、ロンドンにおける保守党の知的代弁者として機能し、保守党を指導する役割を演じてきた。たとえば、ロンドンの改革に関しては、ロンドン市政協会（LMS）が見解を示し、保守党がそれに追随するというのが、LMS と保守党の関係であった。また、LMS は、ロンドンにおける保守党の候補者の指名という面でも一役買ってきた。とはいっても、市政協会が保守党のために選挙運動を展開したわけではない。市政協会は、保守党の候補者を指名するのみで、実際に選挙運動を展開したのは、保守党の下部機構である「ロンドン保守党連合（London Conservative Union）」であったが¹⁷⁸、この点にも、市政協会の知的指導者としての側面が現れていたといえるであろう。もっとも、1940 年頃から、保守党が市政協会に干渉するようになり、そうした状況のなかで、市政協会の地位もかなり低下したといわれている。しかし、保守党から独立しているという位置づけはそれほど揺るがなかったようである¹⁷⁹。

このように、ロンドン市政協会は、保守党にとって、非常に特異な機関であったが、その活動区域は、旧ロンドン県（LCC）の範囲内に限られていた。したがって、ハーバート委員会が大ロンドン都（GLC）の創設を提言し、政府がそれを受け入れる意向を示すようになると、必然的に、ロンドン市政協会の存在が問題視されるようになった。

保守党の中央本部（Conservative Central Office）は、1961 年に GLC 創設の政府白書が出ると同時に、委員会を設置して、GLC の保守党機構をどうするかを検討をはじめた。問題となったのは、中央本部の管轄下で GLC 全体を統括する政党機構を置くか、それと

¹⁷⁷ GLC Public Information Branch, *The Way the GLC works*, 1980, p.3.

¹⁷⁸ Frank Smallwood, *Greater London ; The politics of Metropolitan Reform*, pp.82-83.

¹⁷⁹ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party ; The London Municipal Society and the Conservative Intervention in Local elections 1894-1963*, (Leister University Press, 1975), pp.171-210.

も、GLC 独自の保守党機構を置くかという点であった。ロンドン市政協会をどうするかという点に関しては、当然に廃止するべきものとして、問題にならなかった¹⁸⁰。

こうした事態に、ロンドン市政協会が反発したのはもちろんであった。市政協会の最後の会長となったサルモン (Sir Samuel Salmon) は、同協会の調査・指示機関としての面影を残すために委員会で奮戦した。しかし、保守党中央本部も、市政協会に対して、容赦ない、しかも執拗な攻撃を仕掛けた。要するに、中央本部は、ロンドンにおける独立組織の存在が気に入らなかった、言い換えれば、中央本部のロンドンでの支配権確立を望んでいたものであった¹⁸¹。

結局、委員会は、1963 年 5 月、GLC の保守党は単一であるべきであり、中央の保守党と緊密な関係を持つようにしなければならないという趣旨の見解を発表した。ここに、ロンドン市政協会 (LMS) はその消滅を受け入れざるを得なくなり、1963 年 10 月、70 年にわたる政治生命を閉じた。GLC の保守党が誕生し、保守党の組織は一本化された。

この新 GLC 保守党は、中央保守党の有力者が幹部となったこともあって、新聞や雑誌で、「ロンドンにかつて存在した政治団体のもっとも強力なもの」といわれたという¹⁸²。しかし、この GLC 保守党の成立は、それまでロンドン市政協会 (LMS) が営々として築いてきた“地方政治”が“中央政治”に屈服した象徴でもあった¹⁸³。

6 GLC の労働党

一方の労働党の場合も、事情は似たり寄ったりであった。労働党の場合、旧 LCC の労働党組織として、1914 年に設立されたロンドン労働党 (London Labour Party) があった。このロンドン労働党は、中央の労働党の下部組織ではなかったが、かなり大きな独自性をもつ団体であった。このため、ロンドン労働党と党中央本部が対立するということがよくあった。そして、GLC の登場により、両者の緊張関係はピークに達した。労働党本部が GLC 全域を包括する労働党の下部組織を創設しようとしたのに対し、ロンドン労働党が猛烈に反発したのである¹⁸⁴。

この対立により、GLC の単一の労働党組織をつくるという党本部の思惑は容易に実現せず、当初は、GLC の区域内の労働党関連組織を連合させるという暫定的な方法が採用された。労働党の下部組織であった旧エセックス県やケント県などの労働党組織と、ロンドン労働党が“連合体”をつくり、その組織で GLC の選挙に対処するという方法であった。

1964 年の GLC の議員選挙では、労働党はこの形態で戦った。そして、同党にとって、予想外だったといわれたが、大勝した。しかし、労働党の中央本部にとって、“連合体”という形態は満足できるものではなかった。そして、“連合体”把握までも暫定的なものであり、恒久的に継続させてはならないというのが、党本部の考えであった。したがって、GLC

¹⁸⁰ Gerald Rhodes, ed., *The New Government of London*, (London, Weidenfeld and Nicholson, 1972), pp.23-25.

¹⁸¹ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.211.

¹⁸² Ibid., p.25.

¹⁸³ Ibid., p.212.

¹⁸⁴ Ibid., pp.34-37.

内の労働党組織の統合という目的のもとに、ロンドン労働党の廃止を迫ることは十分に予測できた。言い換えれば、ロンドン労働党にとっては、何らかの対応策を講じておくことが必要であった。また、“連合体”という形態は、ロンドン労働党にとっても不満であった。このため、ロンドン労働党は、1963年1月、ロンドン労働党の主要幹部をメンバーとする委員会を設置し、そこで対応策を検討した。結論は、次の2点であった。

- ① ロンドン労働党は廃止するが、同時に、政党とは別の政治機関 (political machinery) を創設し、そこに、ロンドン労働党が果たしてきた権能を引き継ぐことにする。
- ② GLC に新設する労働党の組織は、選挙や運営に関して、中央本部から独立したものとする¹⁸⁵。

要するに、GLC の労働党の組織を、他地域に見られるような党本部の下部組織にするのではなく、いわば、ロンドン労働党を実質的に GLC の区域に拡大するべきだとしたわけである。この結論は、ロンドン労働党の全体会議で受け入れられ、以後、ロンドン労働党は同党の拡張を主張することになった。しかし、ロンドン労働党にとって、情勢は必ずしも有利ではなかった。暫定的とはいえ、“連合体”という形態がとられていたために、ロンドン労働党の基盤が揺らぐという傾向が出ていたのである。ロンドン労働党の委員長が、1966年に、次のように、困難ぶりを強調していた。

「大ロンドンの労働党組織がどうなるか、はっきりしていない。このため、種々の困難が生じている。・・・こうした困難さは、今後、ますます大きくなるに違いない」¹⁸⁶。

1966年の秋、労働党本部は、大ロンドンの労働党組織を検討するための委員会を設置した。この委員会の審議で、ロンドン労働党は執拗に持論を繰り返したが、結局は、採用されなかった。1967年10月に公表された委員会の結論は、ロンドン労働党のような独立性の強い組織を否定し、中央集権的な組織の形成を提言した。

「大ロンドンの労働党組織は、社会的・政治的に非常に大きな力を持った組織とする。しかし、如何なる場合においても、全国執行委員会 (National Executive Committee) あるいは労働党大会の決定に逆らうことができない」¹⁸⁷。

このように、提言したわけである。労働党中央本部の最高機関である全国執行委員会は、この提言を基本的に認めたため、ロンドン労働党が廃止されることになった。それに代わって、その委員長ならびに副委員長が全国執行委員会によって任命される組織が新設されることとなった。

¹⁸⁵ London Labour Party, *Annual Report 1964*.

¹⁸⁶ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.39.

¹⁸⁷ Labour Party, *Interim Report of Committee of Inquiry into Party Organization*, September 1967, para.76.

ロンドン労働党がこの党本部の姿勢に激しく抵抗したのはいうまでもない。1968年1月から9月にかけて、ロンドン労働党は、全国執行委員会に真っ向から対立するということもした。しかし、結局は、全国執行委員会の圧力に屈し、1968年9月、ロンドン労働党は解散した¹⁸⁸。

7 GLC の議員の選挙

GLC の選挙は投票率が非常に低い。GLC の選挙は、1964 年以後、全部で 6 回あった。そのなかで、最高の投票率を示したのは、最後の選挙、1981 年の選挙であったが、その選挙にしても、投票率は 44.4%に過ぎなかった。これに対して、同じ時期の国会議員の選挙、すなわち総選挙の投票率は、ロンドンの選挙区で常に 70%台を示していた。80%を超えた選挙区もいくつかあった。たとえば、表 12 は、1973 年の GLC の選挙と 1974 年の総選挙の投票率を、いくつかの選挙区を事例にして、比較したものであるが、これをみても、GLC の選挙の投票率が如何に低かったか、一目瞭然であろう。

イギリスでは、県議会レベルの選挙の投票率は伝統的に低いといわれている。その理由として、県議会の選挙に住民を引きつける魅力がないという点をあげる者が多い。国会議員の選挙は、国家的重要事項の論戦によって、また、市町村レベルの選挙は地方色の濃さによって住民を引きつけるけれども、県議会の選挙は中途半端だというわけである¹⁸⁹。しかし、ロンドンの場合は、GLC の選挙の投票率は、ロンドン区の選挙の投票率よりは、総じて高かった。そういう意味では、GLC の選挙は、他の県議会議員の選挙とは異なる側面もあったようである。

GLC の選挙の特異性としては、また、保守党と労働党の 2 大政党の争いが、GLC の選挙に影響を及ぼしていたという点も挙げなければならない。GLC の選挙では、GLC の政策だけではなく、むしろ、それ以上に、国政上の政党の政策が選挙の争点となっていたのである。言い換えれば、GLC の選挙で、保守党が勝つか、労働党が勝つかは、両党の国政レベルでの人気によるところが大きかった。たとえば、労働党政府（中央政府）の不人気の絶頂期に行われた 1977 年の GLC 選挙では、労働党が壊滅的な敗北を喫したし、保守党政府の政策が問題視されていた 1981 年の選挙では、保守党が惨敗した。

¹⁸⁸ Ken Young, *Local Politics and the Rise of Party*, p.43.

¹⁸⁹ John Cartwright, 'Greater London Council Election, 1981', *The Political Quarterly* Vol. 52, No.4, October-December 1981, p.441.

表 12) GLC 選挙と総選挙の投票率 (1973 年&1974 年)

ロンドン区	選 挙 区	有権者数	投票率	
			GLC 選挙	総選挙
Barking※	Barking	49,769 人	29.7%	76.7%
Barnet	Chipping Barnet	57,362	37.5	82.2
Brent	East	64,150	35.6	68.6
Camden	Hampstead	66,476	38.6	70.7
City & Westminster※	City & Westminster South	54,024	29.7	61.3
Greenwich	Greenwich	52,423	44.6	75.0
Hackney	Central	49,700	22.7	62.7
Haringey	Hornsey	60,734	40.4	75.9
Harrow	Central	45,070	42.6	80.5
Islington	North	42,023	24.9	63.0
Merton	Wimbledon	71,484	40.2	77.7
Newham	Northwest	52,702	18.9	59.3
Sutton	Sutton & Cheam	60,475	48.1	82.7
Tower Hamlets	Bethnal Green & Bow	55,787	21.8	60.9
32 区およびシティ	92 選挙区	5,313,470	37.0	74.0

注) 1) GLC 選挙は 1973 年 4 月、総選挙は 1974 年 2 月。

2) 有権者数は GLC 選挙の時点。

3) 資料は、大野木克彦「大ロンドンにおける総選挙」、『都市問題』64 巻 6 号。

4) Barking は 1980 年に Barking and Dagenham となった。

5) City & Westminster は、City of London と City of Westminster を指す (同一選挙区)。

6) なお、GLC 議員と国会議員は、同じ選挙区から、どちらも 1 人ずつ選出された。

こうした状況のもとに、しかも、GLC には全国の有権者の 7 分の 1 が集まっていることもあって、GLC の選挙はその次の総選挙の結果を暗示するものとされていた。GLC での勝利は、次の総選挙の勝利に結びつくと考えられていたのである。実際にも、1960 年代、70 年代には、そういうパターンが続いていた。

しかし、1981 年の GLC での労働党の勝利は、1983 年の総選挙に結びつかなかった。それどころか、保守党が圧勝し、労働党は 2 位を確保するのに苦しむ状態であった。この 1981 年 3 月に、労働党の一部の国会議員が脱党して社会民主党を結成。それが、自由党と同盟を結んで、この選挙に挑み、少なくとも得票数では、労働党と互角に張り合ったので

ある¹⁹⁰。この自由党と社会民主党は、その後、1988年に一緒になり、現在の自民党 (Liberal Democrats) になった。

この 1983 年の総選挙における保守党の圧勝はイギリスとアルゼンチンの戦争（フォークランド戦争）で勝利したためといわれているが¹⁹¹、それだけではなく、1981 年の GLC 選挙における労働党の勝利にも、従来のものと違う要素が含まれていた。以下、1981 年の GLC 選挙をごく簡単に見てみることにしたい。

1981 年の GLC 選挙が始まった時点では、労働党の楽勝と考えられていた。当時のサッチャー保守党政権は経済の立て直しのために税の引き下げを強行し、そのために公共支出の削減、その結果として、サービスの縮小を強行していたが、それが人々の反発を買い、保守党を不人気にしていたからである。とりわけ、サッチャー政権のもとでの失業者の増大が問題視されていた。GLC の選挙が行われたのは 1981 年 5 月であったが、この時のロンドンの失業者は 26 万人にものぼっていたのである。労働人口の 7% が失業中という計算になった¹⁹²。区単位で見ると、失業率が 15% を超えるロンドン区もいくつかあった。こうした状況のもとで、選挙戦当初の世論調査は労働党の楽勝を予想していたし、保守党議員自身も、3 分の 1 程度の議席を獲得できれば成功だと考えていたという¹⁹³。

しかし、選挙戦が進むにしたがい、労働党に“陰り”が見えるようになってきた。GLC 労働党の左派と右派の対立が激化し、表面化するようになってきたのである。GLC 選挙の 40 日ほど前に起こった労働党国会議員の分裂、すなわち、一部の右派議員が脱党し、社会民主党を結成したという事件は、GLC の労働党の分裂を有権者に見せつけるものであった。社会民主党は、GLC の選挙戦を争うには遅すぎたけれども、8 人の候補者を擁立し、主に、労働党左派の候補者に対抗したのである。これが、現実には、どれだけ影響を及ぼしたかは不明であるが、少なくとも、労働党の分裂というマイナス・イメージを有権者に与えたことは否定できない。

また、当時、ロンドンの区のなかで、労働党政権下にあった区のほとんどは、サッチャー政府のサービス縮小政策を拒否し、従来通りのサービスを維持していた。こういう区の姿勢も、労働党の“陰り”を大きくするものであった。中央政府の補助金がサービス縮小政策にもとづいて削減されていくなかで、サービスを維持しようとすると、自前で財源を工面しなければならないことになった。そのため、労働党の政権下にある区はおしなべて地方税を増税するようになり、その結果、労働党を“高消費・高税”の政党と見なすか、

¹⁹⁰ 1983 年 6 月の総選挙で獲得した議席数は、保守党が 397、労働党が 209、同盟 23、その他 21 であったが、得票率は、保守党 42.4%、労働党 27.6%、同盟 25.3%、その他 4.7% であった。小選挙区制を採用しているため、得票数と議席数の間にこうしたギャップが生じたのであるが、実際には、労働党と同盟が熾烈な 2 位争いを展開したわけである。

¹⁹¹ 当時の首相であったサッチャー (Margaret Thatcher) 自身が、その回顧録で、「私は、フォークランド戦争がこの国での保守党の立場を強化してくれたのではないかと直感的に感じていた。このことは世論調査と補欠選挙の結果で確認された」と話していた。参照；マーガレット・サッチャー『サッチャー回顧録 (上巻)』(石塚雅彦訳) (日本経済新聞社、1993 年)、333 頁。

¹⁹² この時点でのイギリス全体の失業率は 10.4% であった。サッチャー政権が発足した 1979 年の失業率は 5.4% であったことからいえば、倍増したわけである。参照、岸本重陳、「奈落の淵に立つサッチャー経済政策」『朝日ジャーナル』1981 年 9 月 11 日号、98-102 頁。

¹⁹³ John Cartwright, 'Greater London Council Election, 1981', p.444.

それとも、労働党の高税を“サッチャー政権の犠牲”とみなすかが、1981年のGLC選挙の争点となった。

保守党が、労働党の内部紛争に、あるいは、労働党の増税政策に攻撃を加えたのはいうまでもない。

“ロンドンを赤から守ろう（Keep London out of the Red）”。

このポスター・キャンペーンに見られるように、保守党は、労働党が勝てば、ロンドン
は左翼に乗っ取られ、増税につながるという点を、大々的に住民に訴えた¹⁹⁴。

こうした選挙戦の結果、労働党は苦戦を強いられ、結局、当初の予想をはるかに下回る
50議席しか獲得できなかった。一方、保守党は30議席とれば十分といわれていたにもか
かわらず、41議席も獲得した。しかも、6つの選挙区の労働党の勝利は僅少差の勝利で
あった。1981年のGLC選挙における労働党の勝利は、いわば薄氷を踏む思いの勝利だっ
たわけである。

それに加えて、1981年の選挙は、労働党の基盤の崩れという現象をももたらした。たと
えば、労働者階層が多く、選挙戦の最後の最後まで労働党の圧勝が予想されていたランベ
ス区において、労働党が敗北した。これは、労働者階層といえども、労働党に投票すると
は限らなくなったということを意味したといわれている。あるいは、労働党左派の勢力増
大に対する労働者階層の懸念があったのかもしれない。

また、労働党は1974年の選挙の時には、中間階層の大幅な支持を獲得したが、1981年
の選挙では、このクラスの支持をあまり獲得できなかった。労働党が絶対的な勝利を占め
たのは、景気後退および失業でもっとも大きな痛手を受けた地域、労働者階層の地域だけ
であった。他の地域においては、わずかな差で、議席を獲得したに過ぎなかったのである。

要するに、1981年の労働党の勝利は、次の国政選挙（総選挙）における労働党の敗北を
暗示するものであったということもできた。事実、労働党の国会議員自身が、「1981年の
労働党の勝利は、次の総選挙における労働党の勝利に、疑問を呈するものである」¹⁹⁵と解
説していた。

ところで、1981年の労働党の勝利は、保守党が予言していたように、労働党左派の勝利
を意味した。すなわち、労働党左派のリビングストン（Ken Livingstone）が、労働党議
員50人のうち30人の支持を受けて、GLCの“議会リーダー”の地位を獲得。いわば、
日本の“知事”に当たる地位を獲得したのが、その第一歩であった。続いて、主要委員会
の委員長も左派議員によって占められた。いわば、“内閣”を左派議員で独占したわけであ
る。こうして、リビングストン政権は、前述したように、限られた権限内で、工業の振興
や雇用増大の政策を実施していくようになった。言い換えれば、既成の自治体運営ではな
く、様々な工夫を凝らす“地方政府”として行動するようになったわけであるが、これら
の政策は、当時のサッチャー中央政府の政策と対立するものが多く、必然的に、GLCと中

¹⁹⁴ John Cartwright, 'Greater London Council Election, 1981', p.442.

¹⁹⁵ Ibid., p.443.

中央政府の争いを引き起こすようになった。

表 13) GLC の選挙結果 (1964－1981 年)

年	保守党	労働党	自由党	議員総数	有権者数	投票率
1964	36	64	—	100	5,466,756	44.2
1967	82	18	—	100	5,319,023	41.1
1970	65	35	—	100	5,524,384	35.2
1974	32	58	2	92	5,313,470	37.0
1977	64	28	—	92	5,183,668	43.3
1981	41	50	1	92	5,086,997	44.4
資料) Ken Young and Patricia L. Garside, Metropolitan London (London, Edward Arnold, 1982), p.343.						

第 5 節 大ロンドン都(GLC)の廃止

1 保守党政府と GLC の衝突

1979 年にサッチャー保守党政権が登場した。この政権を待ちかまえていたのは、深刻な経済不況、それに伴う物価上昇であった。このため、サッチャー政府はマネーサプライ（通貨供給量）を押さえるという政策、また、所得税の大幅な削減政策を打ち出したが、これを実のあるものとするには、地方自治体の支出をも一定限度内に押さえる必要があった。公共支出の多くが、地方自治体の支出であったからである。こうして、自治体の支出の抑制がサッチャー政府の重要方針となった¹⁹⁶。

そうはいっても、自治体に対して、支出の抑制を指示することはもちろんできなかった。このため、サッチャー政府が採用した手段は、補助金の配分方法を変えるという方法であった。それまでは、自治体の過去の支出にもとづいて、いわば、自治体が自主的にサービスの充実をはかればはかるほど多くの補助金をもらえるという方法で、補助金を交付していたが、それを改め、中央政府が自治体の支出の目標額を定め、それにもとづいて補助金を交付するという方法に変えたのである。この変更により、労働党左派が実権を握っている GLC はもちろんのこと、保守党が実権を握っているロンドンの区でも、ほとんどの区が強く反対した。さらに、全国の県や市も強く反対するところが多かった。たとえば、全国の自治体連合協会（Association of District Councils）は、次のように、反対していた。

¹⁹⁶ Peter Riddle, *The Thatcher Government*, (London, Martin Robertson, 1983), p.127.

「この制度は・・・地方自治体から中央政府へ、行政責任と財政責任を決定的に移行させるという結果をもたらすに違いない。・・・政府は、政策の骨格を定め、後は自治体の民主的統制に任せるというこれまでの方法を止め、個々の自治体の支出を中央政府が統制するという方法を採用しようとしている」¹⁹⁷。

しかし、サッチャー政府は、これらの自治体の反対を無視し、この新しい補助金制度を導入した。自治体は、自主的なサービスの継続をしようとするれば、その財源を自分で賄わなければならないということになった。これは、地方税の増税を意味したが、労働党の支配下にあった自治体のほとんどは、実際に、自主的なサービスを継続するために、増税した。GLC も同様であった。というよりも、GLC は、労働党左派として名前を売っていたリビングストンによって、前述したように、“地方政府”として機能している自治体であった。このため、GLC は、サッチャー政府に消極的に抵抗するというよりも、もっと積極的に、いわばサッチャー政府に全面的に対立する形でサービスの拡充をはかっていたということすらできた¹⁹⁸。補助金が削られ、地方税の大幅な増税となるのは必然であった。事実、GLC の地方税は、1981～83 年の間に、119%も引き上げられた¹⁹⁹。

これは、公共支出の抑制を重要方針とするサッチャー政府にとっては見過ごすことのできない現象であった。このため、サッチャー政府は、地方税を抑えるためにはどうすべきかという検討を 1982 年末からはじめた。そして、地方税の制度を抜本的に変える必要があるということになり、その検討が行われたが、地方自治担当大臣などが強く反対し、結局、このときは、地方税制度の改正は行わないということになった²⁰⁰。それに代わって、浮上してきたのが、GLC の廃止であった。当初、内閣のメンバーのなかには、GLC の廃止に慎重な者が多かったようであるが、サッチャー首相をはじめ、保守党政府の幹部は、積極的に GLC の廃止を主張した。また、ロンドンの区レベルの保守党議員のなかには、GLC の廃止を熱烈に支持する者が多かった。たとえば、ウエストミンスター市（ロンドン区のひとつであるが、City of Westminster といわれている）のある保守党議員は、次のような意見のもとに、GLC の廃止を積極的に支持していた。

¹⁹⁷ Alan Alexander, *Local Government in Britain since Reorganisation* (London, George Allen & Unwin), 1982, p.167.

¹⁹⁸ サッチャー首相も、労働党左派に対して、強く意識して、対抗していたようである。たとえば、LCC 時代に、労働党の初代のリーダー（Herbert Morrison）が大量に建設した公営住宅を民間に売却しようとしたのは、この対抗策と位置づけることができる。参照、Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, (New York, Harper Collins, 1993), pp.281-285. なお、この回顧録の翻訳がある（石塚雅彦訳、『サッチャー回顧録（上）』、日本経済新聞社）。

¹⁹⁹ *Streamlining the cities : Government Proposals for Reorganising Local Government in Greater London and the Metropolitan Counties*, para.1・16.

²⁰⁰ 地方税は、後に、1989 年に抜本的に変革され、コミュニティ・チャージ（人頭税）という形で実施されたが、実施後も、労働党のみならず、保守党の地方議員も根強く反発し、結局、これが致命傷となって、サッチャー政権の退陣が余儀なくされた。この経緯については、竹下譲・佐々木敦朗 『イギリスの地方税—中央政府と地方自治体の葛藤』（梓出版社、1997 年）を参照。

「GLC は、苦勞して得た何百万ポンドというお金を、無益な、かつ政治的に不適切な事業に注ぎ込んでいる。現在では、ロンドン全体の戦略を策定する機関（strategic authority）という GLC の役割は完全に不要である」²⁰¹。

2 GLC 廃止の白書

こういう状況のもとで、1983 年の総選挙（国会議員の選挙）に突入。サッチャー首相は、この選挙のマニフェストで、GLC の廃止を明確に打ち出し、有権者の判断を請うた。結果は、サッチャー保守党の圧勝であった。この結果、GLC 廃止の本格的な検討に入り、1983 年 10 月に白書を公表した。白書の結論は、「根本的に不合理で、しかも、納税者に不必要な負担を強いている GLC を温存する理由はない」²⁰²というものの、すなわち GLC の廃止であった。また、GLC の権限を区に移譲することにより、二重行政の弊害を是正できるだけではなく、住民にとって行政が理解しやすいもの、責任を追及しやすいものになり、その結果、民主主義を高めることにもなると強調していた²⁰³。

この白書に対する各界の反応を見て、GLC を廃止する法案をつくり、国会で審議するというのが、サッチャー保守党政府の段取りであったが……。このような中央の保守党政府の動きに、当の大ロンドン都（GLC）の保守党議員はどういう反応をしたのであろうか。

GLC 保守党議員のなかには、当初から、サッチャー政府に反発する議員もいた。これらの議員は、GLC の存続をはかるために、GLC の労働党との共闘をも考えていたという²⁰⁴。とはいえ、大半の議員は、労働党左派に対する反発から、政府の意向を支持していた。少なくとも、サッチャー保守党政府が総選挙で GLC 廃止のマニフェストを誓約した段階では、そうであった。たとえば、GLC の保守党のリーダーであった、グリーングロス（Alan Greengross）は次のような意見を表明していた。

「政府と対立する必要はない。何故なら、われわれは正しいと信じるものを、政府の計画に入れることができるからだ。ロンドンの政体を駄目にしたのは、労働党のリビングストンであり、彼と共通の基盤をつくる必要はない」²⁰⁵。

ところが、このグリーングロスも政府の白書をみたときには、「白書は、官僚にとっては夢の実現になるかもしれないが、納税者にとっては悪夢になる可能性がある」と反対の姿勢を示すようになった。要するに、グリーングロスたち、ロンドンの保守党にとって関心があったのは、労働党“左派”の排除だけであり、GLC の根こそぎの廃止は希望していなかったわけである。こうして、ロンドンの保守党は GLC の廃止法案にこぞって反対する

²⁰¹ ‘Targets for Reform?’, *Local Government Chronicle*, 25 February 1983, p.205.

²⁰² Department of the Environment, *Streamlining the Cities*, Cmnd9063 (London : HMSO, 1983)

²⁰³ David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 2nd ed. (London, Macmillan, 1998), p.54.

²⁰⁴ Anne Jacobs, ‘GLC Tories Split on Reform Case’, *Local Government Chronicle*, 16 September 1983.

²⁰⁵ Ibid.,

という状況になり、しかも、猛烈に反発した。たとえば、インナー・ロンドン教育庁 (ILEA) の保守党のリーダーは「社会主義者の支配に留まるほうが、まだしも、好ましい」²⁰⁶というほどであった。

3 GLC 廃止の法案

ロンドンの保守党議員は、強硬に、白書の内容に反発した。GLC 議会の保守党議員 41 人のうち 39 人が廃止案に反対であった。これらの保守党議員は、GLC よりも、もっと権限の小さなロンドン行政機関をつくるべきであり、その構成メンバーである議員は住民の直接選挙で選ばれるようにして欲しいと要請していた。そして、サッチャー政府がこの要請にしたがわない場合には、GLC の保守党議員の 4 分の 3 程度が 1985 年 5 月に辞職するという旨が伝えられた。

この保守党議員の動きに、GLC の労働党議員も同調するという噂もあった。同じ 1985 年 5 月に労働党議員も大量に辞職して、補欠選挙をせざるを得なくし、しかも、保守党も労働党も誰も立候補しないようにするという噂であった²⁰⁷。

こうした事態に直面したサッチャー保守党政府は、かなり苦労したようであるが、最終的には、白書の内容の一部を GLC 保守党議員の要請にしたがって変更するという形で、この事態を何とか切り抜け、法案を準備することができた。変更したのは、インナー・ロンドン教育庁 (ILEA) の内容であった。

白書は、GLC を廃止すると同時に、これまでのインナー・ロンドン教育庁を解体し、12 のロンドン区とシティの代表者が共同して運営する“合同委員会”に変革したいと提案していた。が、法案では、保守党議員の要請にしたがって、インナー・ロンドン教育庁を残し、その議員を、各区の代表ではなく、直接公選の議員にすることにしたのである。

4 GLC の廃止

GLC 廃止法案が国会に提案されたとき、サッチャー首相の下での保守党議員が全員賛成したというわけではなかった。それどころか、元首相 (保守党) のヒース (Sir Edward Heath) をはじめとして、数人の保守党議員が造反していた。もちろん、労働党は強く反対した。また、上院では GLC の廃止に反対するものが少なからずあった。しかし、最終的には、僅少差ではあったが、国会を通過し、法律として成立した。

この結果、GLC は、1986 年 3 月 31 日に廃止された。この日は、ロウソクの光のなかで、ハイドンの Farewell Symphony (別れの交響曲) を聞きながら、GLC 最後の夜を過ごすために、25 万人の群衆が GLC 庁舎前に集まってきた。空には、ロンドンではじめてといえるほどの数の花火が打ち上げられ、多くの人々の胸には“また会いましょう”というバッジが光っていた。そして、深夜の 12 時に、GLC のリーダーであったリビングストン (Ken Livingstone) がロウソクの最後の 1 本を吹き消し、LCC と GLC で合計 97 年間続けてき

²⁰⁶ *Daily Telegraph*, 8 October 1983.

²⁰⁷ 木寺久・内貴滋『サッチャー首相の英国地方制度革命』(ぎょうせい、平成元年)、170 頁。

たロンドン政府が幕を閉じたという²⁰⁸。

これにより、GLC の多くの権限はロンドン区に移管された。消防などのように、ロンドン各区によって任命された議員の合同委員会が管轄するようになったものもあり、また、国の機関や中央政府の任命機関に移管されたものもあったが・・・。

インナー・ロンドン教育庁（ILEA）の議員選挙も 1986 年 5 月に実施され、装いを新たに、旧 ILEA の業務を引き継いだ。しかし、この ILEA については、その後も、保守党の国会議員のなかに、とくに大臣や副大臣などの政府の役職に就いていない普通の国会議員のなかには、批判的な者が多かった。教育行政は、周辺区と同じように、中心区においても、各区に任せるべきであると、批判したわけである。そして、これらの議員から、教育行政を希望する中心区は、その権限を獲得できるようにするという旨の法案が、国会に提案されるようになった。この時、インナー・ロンドン教育庁の議員達がどういう反応をしたのか不明である。これらの議員には労働党の議員が多かったことからいえば、当然に反対であったと予測できるが・・・状況は定かではない。これに対して、保守党の国会議員は予想以上に積極的であった。国会の審議の過程で、大臣達から、インナー・ロンドン教育庁そのものを廃止して、中心区のすべての区に、教育行政の権限を移譲すべきという修正案が出てきたのである。最終的には、この修正案にしたがって、インナー・ロンドン教育庁は 1990 年に廃止され、以後、ロンドンのすべての区、そしてシティが教育行政を担当することになった。（2009 年現在も、同じである）。

これまで GLC 廃止の経緯を概観してきたが、このことから明らかなように、GLC の廃止は、サッチャー保守党政府と労働党左派のリビングストンが指揮官となった GLC との政治紛争に大きな原因があったといわなければならない。とくに、リビングストンが意識的にサッチャー政府を挑発したところに、その直接的なきっかけがあったようである。たとえば、サッチャー政府が公共支出の削減という政策を懸命に推進していたにも拘わらず、リビングストンは、その政府から交付された補助金を用いて、地下鉄やバスの料金を引き下げるといようなことをしていたのであった。これは、サッチャー政府からみれば、政府の政策に対する嘲笑以外の何ものでもなかったというべきであろう。また、当時、GLC 庁舎と国会議事堂は、テムズ川を挟み、向かい合って立地していたが、リビングストンは GLC 庁舎の屋根の上に、国会議事堂に向けて、ロンドンの失業者の増加数を示す掲示板を掲げるということすらしていた。これでは、GLC がサッチャー政府の“目の上のたんこぶ”になるのは必然であり、その排除を考えるようになるのは当然でもある。しかし、こういう政治紛争だけで片付けていいものだろうか・・・。そんな動機だけで、GLC の廃止というような重大事項が定められるのだろうか。こういう疑問が残ることも確かであろう。

そうした観点から、ロンドンの政治史を巨視的に振り返ってみると、こうした政治紛争がきっかけになったことは確かだとしても、GLC の廃止そのものについては、遅かれ早かれ、保守党政府が考えることであったともいえそうである。

たとえば、1888 年に旧ロンドン県（LCC）を創設したのは、当時の保守党政府であっ

²⁰⁸ BBC, On This Day, 31 March 1986; Greater London Council abolished, <http://news.bbc.co.uk/onthistday>

たが、この LCC には、保守党政府は満足しておらず、結局は、10 年後の 1899 年に、首都区を創設したという改革の経緯を思い出して欲しい。保守党は、LCC の創設が保守党の意向を完全に反映するものでなかったために、言い換えれば、保守党の伝統的な発想である「地方主義」を実現するために、1899 年の改革（首都区の創設）に着手しなければならなかったわけである。

1965 年の GLC の場合も、ハーバート委員会の提言にもとづいて、LCC をもっと広域の GLC に編成し直したのであった。もちろん、当時の保守党政府の意向により、若干の修正はなされたが、基本は、ハーバート委員会の提言であった。言い換えれば、その当時の公平な立場からの提言であり、保守党の意向にしたがったものではなかった。その意味では、1888 年の LCC 創設と同じであった。したがって、時が経つにしたがい、広域の団体よりも、基礎的な自治体を重視するという保守党の「地方主義」という伝統的な思考が頭をもたげてきても何も不思議ではなかった。むしろ、必然ともいえた。

ということからいえば、GLC の廃止は、政治的紛争に直接的なきっかけがあったことは否定できないけれども、本質的には、保守党の伝統的な体質に原因があったとみるのが正しいようである。1990 年のインナー・ロンドン教育庁を廃止し、教育行政の権限をロンドン各区に移譲したというところにも、そうした保守党の体質が現れているといわなければならないまい。

第 5 章 大ロンドンの復活

第 1 節 公選市長の登場 (2000 年)

1 なぜ、市長の公選か？

GLC (大ロンドン都) の廃止後、サッチャー保守党政府、また、それに続くメジャー (John Major) 保守党政府の競争社会を目指す政策により、イギリス経済の国際的な競争力は強くなっていったが、その一方では、社会的不平等が激化されることとなった。そして、平均的なロンドン人の生活は、その質が徐々に下がるという状況になっていった。これとともに、GLC の時代に対する郷愁が、ロンドンの人々の間に、強くなっていくのは必然ともいえた²⁰⁹。

また、ロンドンの多くの区は、GLC の廃止によって区の力が飛躍的に大きくなることを期待していたようであるが、実際には、あまり大きな成果をもたらさなかった。重要な機能は、中央政府に吸い上げられてしまったためであるが、そのため、とくに労働党が強い区では、ロンドン全域を包括する自治体の復活を望む声は強かった。

こうした状況を読んだためであろう。1997 年の総選挙で、労働党のマニフェストは、大ロンドンの自治体の復活を打ち上げた。とはいっても、それは、GLC をそのまま復活するというものではなかった。新しい広域行政機関の創設を提唱したのであった。その最大の

²⁰⁹ Tony Hyland, 'Labour party rigs candidate selection process for London Mayor', *The Independent*, 25 February 2000.

特色は、公選の市長を置くというところにあった。

当時の労働党のブレア総裁には、1980年代のGLCの社会主義的な施策、そして、それに伴う地方税の大幅な引き上げがロンドン市民の反発を買い、最終的には、サッチャー政府のGLC廃止という暴挙をもたらしたという認識があったといわれている。そのため、ブレア総裁としては、GLCの復活を提案するわけにはいかなかった。もっと、誰もが認める“大義名分”が必要であった。こうして、ロンドンを民主的に改善するという理由付けが考えられ、その具体策として、市長も議会とともに、市民の直接選挙で選ばれるという仕組みが、マニフェストで提案されたのであった。

市長の公選は、当時の異端の国会議員（労働党）であったバンク（Tony Bank）が1990年に言い出した構想であるといわれている²¹⁰。これが本当だとしても、その構想を最初に国民に対して公表したのは、保守党であった。1991年に公表した自治改革の「グリーン・ペーパー（green paper）」のなかで、当時の保守党政府の閣僚（地方自治担当）であったヘーゼルタイン（Michael Heseltine）が公選市長の制度を打ち出したのである²¹¹。この構想は、「グリーン・ペーパー」の段階で消えてしまったが、これがきっかけになり、多くの自治体が公選市長の制度に興味を抱きはじめた。とりわけ、自治体の事務総長²¹²の協議会の関心は強く、公選市長とイギリスの伝統的な議会制の功罪を比較するチームをつくるようにもなった。こうして、公選市長に関する調査レポートが1990年代半ばにいくつか公表されたが、保守党はあまり関心を示さず、皮肉にも、労働党がその成果を利用し、1997年のマニフェストで市長公選を打ち出した²¹³。

とはいっても、「ロンドンに公選市長と議会（an elected mayor and assembly）の制度を導入し、広域の行政機関を設置する」²¹⁴というだけで、具体的な内容は示していなかったが・・・。

なお、一般の自治体でも、2000年の地方自治法の改正により、住民の直接選挙で市長（もしくは区長）を選べるようになった。ロンドン区の場合も、現在、ルイシャム区（London Borough of Lewisham）とニューハム区（London Borough of Newham）が市長を公選で選んでいる²¹⁵。

²¹⁰ *Greater London Authority*, from Wikipedia, the free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London_Authority.

²¹¹ イギリスでの法律制定の道筋を大雑把にたどってみると・・・一般に、担当省庁が法律の原案を「グリーン・ペーパー（Green Paper）」という形で作成し、それを国民に公表する。この法案に国民が意見を郵便などで送付し、それをもとに、担当省庁が修正案を作成。それを「ホワイト・ペーパー（White Paper）」という形で、再度、公表し、国民が意見をいう。そして、最終的に、担当省庁が法案（Bill）を作成し、国会に上程し、国会での審議が始まる。こういう道筋で、法律が制定されていく。詳しくは、竹下譲、横田光雄、稲沢克裕、松井真理子『イギリスの政治行政システム』（ぎょうせい、2002年）、17-24頁参照。

²¹² 事務総長（chief executive）は職員のトップであるが、公選の市長がいない自治体では、実質的に、自治体を仕切っている最も重要な人物だといえる。Chief executiveという言葉は、企業の最高経営責任者をさす言葉であることからいっても、イギリスの自治体の事務総長（chief executive）の重要性が想像できよう。

²¹³ Gerry Stoker & David Wilson ed., *British Local Government into the 21st Century*, (Hampshire, Palgrave Macmillan, 2004), p.49.

²¹⁴ David Coates and Peter Lawler, *New Labour in Power*, (Manchester, Manchester University press, 2000), p.81.

²¹⁵ 公選の首長については、竹下譲監著『よくわかる世界の地方自治制度』（イマジン出版、2008年）27-33頁参照。

2 労働党の圧勝と住民投票

1997年5月の総選挙で、ブレア総裁が率いる労働党が18年ぶりに政権を奪取した。しかも、総議席の63.4%を獲得したというように圧勝であった。この勢いに乗り、直ちに、ロンドンの改革に取りかかった。1997年7月に、「ロンドンの新しいリーダーシップ (New Leadership for London)」²¹⁶と題するグリーン・ペーパーを発表。このグリーン・ペーパーに対して寄せられた1,200件を超える国民の声を参考にしながら、翌1998年3月に、その修正版として、「ロンドンの市長と議会 (A Mayor and Assembly for London)」²¹⁷と題するホワイト・ペーパーを公表した。市長公選の構想が煮詰まってきたわけである。これまでのイギリスの方式からいえば、ここから、政党間で、あるいは政党内で議論が沸き返るはずであった。1963年にGLCを創設したときにも、構想がかなり煮詰まってから、議論が沸騰したことは前述した。しかし、今回のブレア労働党政府の場合は、たとえば、サッチャー元首相などは反対の意向を表明していたが、これらの反対は、いわば静かに反対していただけであった。労働党と保守党の間で、あるいは、労働党の内部で、大ロンドンを創設（もしくは復活）するべきか否かの議論が沸騰するということはなかった。

住民投票で決定すると、ホワイト・ペーパーで宣言し、政党間で議論する意味をなくしてしまっていたからである。この住民投票は、民主的に決定するという労働党の姿勢をアピールするためのものであったといわれているが、現実には、民主主義の充実という発想が労働党にあったのであろうか。

イギリスでは、伝統的に、議会制民主主義が重視されてきた。議会は、議論を積み重ねる場であり、その議論をもとにして、住民が物事を理解し、意思を確定する。その住民の意思を議員がくみ取り、議会で、あるいは政党間で議論して、最終的な意思決定をする。こうした議論の積み重ねにより、“理解の政治”を行うことができ、これこそが真の民主主義であるというのがイギリスの伝統的な考え方であった。これに対して、住民投票は、議論を尽くし、物事を理性的に理解した上で、物事を決めるというよりも、そのときの人々の感情で決定する傾向が強く、“感情の政治”になりがちであると考えられてきた²¹⁸。

ブレア労働党政府は、こうした伝統的な議会制民主主義のルールに基づかず、いきなり、住民投票に持ち込むというものであった。しかも、労働党政府の構想をホワイト・ペーパーで正式に公表にしてから、2か月も経たないうちに、住民投票を強行した。住民投票で、住民の“賛否”が明らかになれば、住民の代表である議員が、その“賛否”の結論を無視して、議論することはあり得ない。ということからいえば、ブレア労働党政府が強行した住民投票は、むしろ、議員間の議論を、あるいは政党間の議論を封じるための戦略であったというべきではなかろうか。

²¹⁶ The Stationary Office, *New Leadership for London*, Cm 3724. July 1997.

²¹⁷ The White Paper, *A Mayor and Assembly for London*, March 1998.

²¹⁸ これについては、竹下謙『パリッシュに見る自治の機能—イギリス地方自治の基盤—』（イマジン出版、2000年）、54-54頁。また、竹下謙「議会制民主主義と住民投票」、『月刊自治研』39巻448号、26-33頁参照。

表 14) 大ロンドン市 (GLA) 設置の住民投票		
	比率	得票数
賛 成	72.0%	1,230,715
反 対	28.0%	478,413
投票率	34.6%	

いずれにしても、1998 年 5 月 7 日に、住民投票が行われた。結果は、表 14 に見るように、72%の有権者が賛成票を投じ、ここに、大ロンドンの広域行政体が復活することが確定した。次は、市長選挙と議会議員の選挙ということになったが、選挙が行われたのは、それから 2 年後の 2000 年 5 月であった。

3 政党の候補者選定の騒動

大ロンドンの復活とはいっても、名前が同じではない。1986 年に廃止された大ロンドンでは、Greater London Council という名称であり、本書では『大ロンドン都』と訳しておいた。しかし、2000 年 5 月に選挙が行われた大ロンドンは Greater London Authority という名前がつけられた。これは、市長と議会の 2 元代表制にするということを明確にするためとも思われるが、また同時に、前の大ロンドンとは違うものにしたいという、当時のブレア労働党政権の望みも含まれているものと考えられる。また、今度は、議会についても、前の大ロンドンでは Council という名称そのものが“議会”を意味するものでもあったが、今度の大ロンドンは“議会”を Assembly という名称にした。しかし、実質的にロンドンといえる地域を包括する広域の地方自治体が再び設置されることになったことからいえば、大ロンドンの復活と見るのが正当である。なお、ここでは、Greater London Authority (GLA と略称されている)の訳語を『大ロンドン市』ということにした。日本語の『都』というイメージと、『市』というイメージから考えると、適切な訳ではなさそうであるが、日本のマスコミなどでは『大ロンドン市』という名称で紹介していることが多いので、それにしたがうことにしたわけである、

こういう意味での大ロンドン (GLA) の復活が決まってから、2 年間もの時間があつたためであろう。市長候補には、多くの著名人が下馬評に挙がっていた。そのなかでも、ロンドン市民の間に人気があつたのは、元 GLC リーダーのケン・リビングストン (Ken Livingstone) であった。そして、ベストセラー作家のジェフリー・アーチャー (Jeffrey Archer) が、その対抗馬として、有力視されていた。ケン・リビングストンは労働党の国会議員、ジェフリー・アーチャーは保守党の前国会議員であった。が、いずれも、すんなりと労働党および保守党の候補になるというわけにはいかなかった。

たとえば、ジェフリー・アーチャーは、サッチャー元首相の強い支持を受けていたが、この当時の保守党総裁にあまり歓迎されていなかった。このため、保守党本部は、市長候補として様々な著名人の名前を挙げたが、一方では、ロンドン市民に人気のあるアーチャ

ーを下ろすことはできず、結局、1999年9月14日に、ロンドンの保守党員3,000人の秘密投票によって先ずは2人に絞られた。選ばれたのは、保守党の国会議員で前運輸大臣（transport minister）のスティーブ・ノリス（Stevn Norris）とジェフリー・アーチャーであった。そして、1999年10月1日に、再び、ロンドンの保守党員によってどちらを市長候補にするかの投票が行われ、最終的に、ジェフリー・アーチャーが候補者に選定された。保守党の当時のヘイグ（William Hague）総裁も、この投票結果を尊重し、10月8日には、次のように、保守党の候補者として、アーチャーを持ち上げていた。

「アーチャーはロンドン市長候補にふさわしい誠実で高潔な人物です。私は、全面的に支援したい」²¹⁹。

ところが、ジェフリー・アーチャーには思わぬ伏兵が待ちかまえていた。女性スキャンダル問題に関連して、10年以上前に、法廷で偽証したことが明らかになったのである。こうなると、ヘイグ総裁の発言も変化した。

「これは、ジェフリー・アーチャーの政治家としての終わりを意味する。私の党では、こうした行為は絶対に認めない」²²⁰。

結局、ジェフリー・アーチャーは市長候補を辞退せざるを得ないことになり、代わりに、保守党の候補になったのはスティーブ・ノリスであった。

一方、労働党では、ブレア保守党政府の運輸担当副大臣であったアカデミー賞受賞の女優グレンダ・ジャクソン（Glenda Jackson）が、副大臣を退任して、マニフェストを作成するなど、労働党の市長候補に立候補する準備を早くから始めていた²²¹。しかし、一般に、労働党の候補として本命視されていたのはケン・リビングストンであった。が、ブレア首相は、労働党政権を維持するためには、リビングストンを市長にしてはならないと考えていた。労働党は、1980年代・90年代を通じて、左翼勢力によって仕切られ、そのために、多くの有権者から見放されていたのを、ブレアが総裁になって、左翼勢力を一掃し、労働党を救済したという自負がブレア首相にあった。ところが、極左のリビングストンをロンドン市長にすれば、そして、リビングストンが GLC の時代にロンドンを中央政府の“敵対政府”に仕立て上げたことを考えれば、ロンドンがブレア政府にとって非常に危険な存在になると、ブレア首相は考えていたわけである。事実、ブレア首相は次のように話していたという。

²¹⁹ Jeffrey Archer, Wikipedia, the free encyclopedia, <http://wikipedia.org/wiki/Jeffrey>

²²⁰ Ibid.,

²²¹ 松本克夫・加藤嘉明「復活した大ロンドン市」、自治分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革』（日本評論社、2000年）、41頁。

「リビングストンは、市長の職を、労働党政府に対する不平不満の中心にするために、利用するに違いない」²²²。

こうした状況のもとに、ブレア首相は、リビングストンを労働党の候補にしないために、数々の干渉を行ってきた。候補者名簿に、多くの優秀な人々を掲載するという努力もした。しかし、リビングストンを候補からはずすという工作は成功せず、結局、党員の投票で候補者を決めることになった。ここで、ブレア首相は最後の工作をした。ブレア首相に同調するメンバー、たとえばロンドン選出の国会議員に、一般の党員の1票に対し、1,000票の価値がある投票権を与えたのである。ほかにも、ロンドン選出のEU議会の議員、さらには、大ロンドン市議会議員の候補予定者にも価値の大きな投票権を与えた。このようにして、ブレア政権の閣僚の1人であったドブソン（Frank Dobson）をやっとの思いで労働党の候補者に選出した。ドブソンの得票率は51.5%、それに対して、リビングストンは48.5%であった。しかも、ドブソンの得票はほとんどが国会議員などのいわば作爲的な票であり、労働党員である労働組合の票に限定してみると、ドブソンの得票は28%に過ぎず、72%がリビングストンを市長候補者にしようというものであった。いくつかの組合がリビングストンに無所属での立候補を要請したが、これは必然的な現象ともいえた²²³。

4 無所属候補の当選（第1回市長選挙）

2000年5月のロンドン市長選挙の候補になったのは、保守党はスティーブ・ノリス、労働党はフランク・ドブソン、そして、もう一つの有力政党である自民党の候補は実業家のスーザン・クラマー（Susan Kramer）であった。イギリスのそれまでの地方選挙では、保守党か労働党あるいは自民党の候補者として立候補しない限り、当選することは不可能に近かった。（スコットランドやウェールズでは状況が異なるが・・・）。したがって、当選をねらう候補者は、これらの3大政党の候補者にならない限り、立候補しないというのが、それまでの常識であった。

ところが、今回は、ケン・リビングストンが、無所属の候補として、その戦いに参戦した。しかし、これは労働党の決定に刃向かうものであり、労働党の妨害があることは当然に予測された。事実、労働党からは除名され、また、当時、国民に絶対的な人気のあったブレア首相により、機会ある毎に、リビングストンが市長にふさわしくないと宣伝するなどの選挙干渉を繰り返された。マスコミのなかにも、リビングストンに反対のキャンペーンを展開するものが少なくなかった。

こういうなかで、リビングストンがとった戦法は、非常に目立つ“マニフェスト”を作成し、他の候補との差別化をはかるというものであった。たとえば、3大政党の候補者は、すべて、それまでの慣習の通りに、政党が中心になって“マニフェスト”を作成し、政党の“マニフェスト”としてロンドン市民に表明していた。それに対し、リビングストンは、

²²² Tony Hyland, 'Labour party rigs candidate selection process for London Mayor', *The Independent*, 25 February 2000.

²²³ Paul Waugh, 'London Mayor', *The Independent*, 28 September 1999.

ロンドンの人々を代表するための“マニフェスト”であるという点を強調し、リビングストン自身の“マニフェスト”として、市民に示したのであった。たとえば、マニフェストを公表した直後の次のような発言に、この戦法が明確に現れていた。

「ロンドンの市民が、市民自身でロンドンを運営できるようになりました。市長職は、政党ではなく、ロンドンの人々を代表するものであると信じています。そのために、無所属で立候補しました。そして、ロンドンの皆さんに政策を選択してもらうために、他の候補者よりはるかに詳しいマニフェストを出しました」²²⁴。

リビングストンは、また、この「ロンドンの人々を代表する」市長職という点を明確にするために、マニフェストの中で、“開かれた政府 (open government)” という政策を打ち出していた。すなわち・・・「無所属の市長として、アクセスのしやすい、すべての市民のための自治体をつくっていく」と宣言し、具体的に次のような施策を明示していた。

- ・市の幹部会の議事録を、市長のホームページで公表する。
 - ・パブリック・コメントの仕方をホームページで公表する。
 - ・議会に、市民の“クエッション・タイム”を設け、市民と市長・議員で討論をする。
- その運営は、市民フォーラムに任せる。・・・²²⁵

このマニフェストがどれだけ市民を引きつけたのか、定かではない。しかし、この選挙をきっかけにして、イギリスの地方選挙の仕方が大きく変わったことは確かだといわれている。とくに、公選市長選の制度を導入した自治体では、政党の候補であっても、候補者個人のマニフェストを出し、しかも、政党の指示に従うのではなく、市民の代表として行動する傾向が強くなってきたというわけであるが²²⁶、このことからいえば、リビングストンの戦法の成果は非常に大きかったというべきであろう。

事実、この第1回目のロンドン市長選は、リビングストンが勝利した。ただ、マスコミが直前に予測していたような圧勝ではなく、実質的な圧勝であった。もう少し、説明を加えると・・・。

このロンドン市長選挙は、補足投票制度 (Supplementary Vote System) という形で実施されている。有権者は投票用紙に記載された候補者のなかから、第1番目に支持する人と、2番目に支持する人を選び、それぞれ、「第1選択 (1st choice)」、「第2選択 (2nd choice)」のところに“×”印をつけるという投票制度である。(図11、参照)

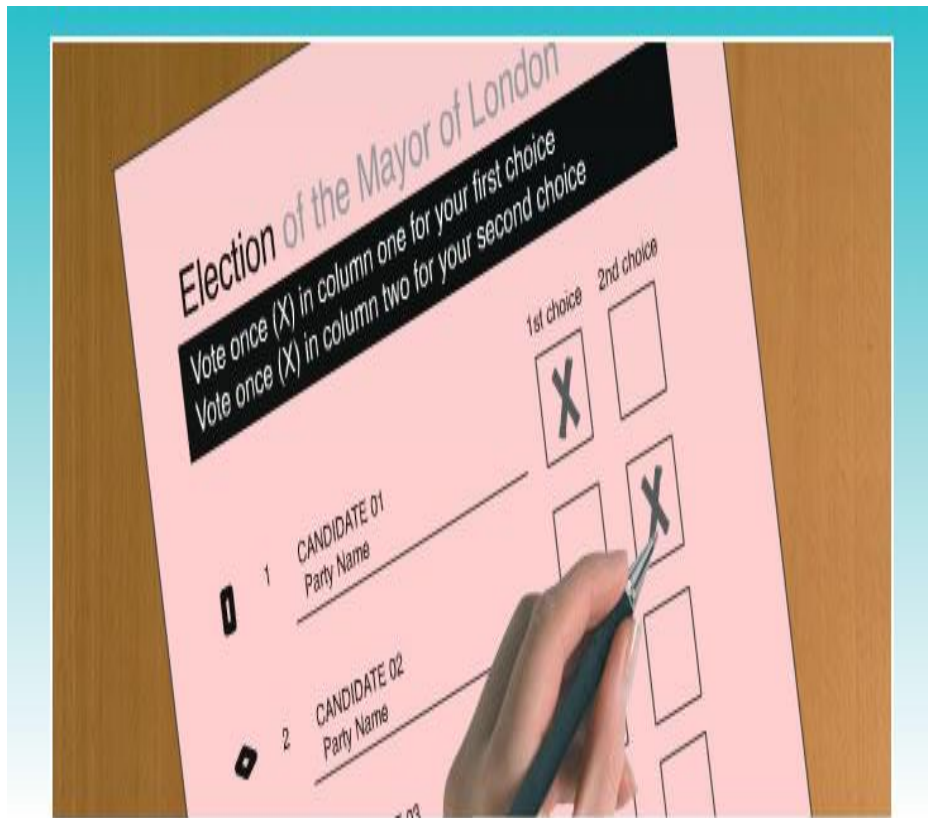
選挙の結果は、まず、「第1選択」を集計し、それで、過半数を超える候補者がいれば、その人が当選者ということになる。しかし、どの候補者も過半数に達しない場合は、上位2人の候補者を残し、3位以下の候補者に投じられた票のうち、上位2人のいずれかを「第2選択」とする票を、それぞれに加算する。そして、得票の多い者が当選者になる。

²²⁴ BBC News, London Mayors News, 17 April 2000, <http://news.bbc.co.uk>.

²²⁵ 参照、四日市大学地域政策研究所、『ローカル・マニフェスト—政治への信頼回復を目指して—』(イメージ出版、2003年)、35-57頁。

²²⁶ Gerry Stoker & David Wilson ed., *British Local Government into the 21st Century*, p.83-84.

図11) ロンドン市長選挙の投票用紙



こういう選挙システムのもとで、新聞は、「第1選択」の段階で、リビングストンが圧勝するという予測を建てていた。しかし、結果は、39%の得票しかなかった。2位についたのは、保守党のスティーブ・ノリスで、27%の票を獲得した。労働党のフランク・ドブソン候補は、ブレア首相が懸命に後押しをしたにもかかわらず、保守党候補にも大きく引き離され、13%しか獲得できなかった。自民党候補のスーザン・クレイマーは12%であった。

こうして、上位2人の候補に、「第2選択」の票が加算され、最終的に、リビングストンの当選が確定した。初代のロンドン市長になったわけである。(表14参照)

なお、この選挙の投票率は、予測されたほど高くはなく、33.6%にとどまった²²⁷。

²²⁷ この選挙の投票率は、日本で紹介されている文献を見る限りバラバラである。ここでは、2000年5月5日のイギリスの代表的な新聞、たとえば、The Independent も、また、Guardian も33.6%としているので、その数字に準拠した。

表 14) ロンドン市長選挙の結果 (2000 年 5 月)							
候補者名	政党	第 1 選択 得票数	%	第 2 選択 得票数	%	総計	%
Ken Livingstone	無所属	667,877	39.0	178,809	12.6	776,427	57.9
Steven Norris	保守党	188,041	27.1	188,042	13.2	564,137	42.1
Frank Dobson	労働党	228,095	13.1				
Susan Kramer	自民党	404,815	11.9				
(※) その他	緑の党など	154,515	9.0				
注) (※) その他の候補者は、全部で 7 人。候補者の総数は 11 人であった。							

5 当選後のロンドン市長と議員勢力

ロンドン市長に当選した直後に、リビングストン市長は、「中央政府の大臣や政党、また、大ロンドン市の議員とともに、ロンドンの利益のために尽くす・・・」と誓約をしながら、次のように勝利の弁を話していた。

「私は 3 大政党に刃向かって選挙戦に挑んだにも拘わらず、ロンドン市民は私を信任してくれたことに、感極まっている。この市長の職は、すべての人材や資源を結束させることにあるというのが、私の考えである。したがって、労働党との関係も修復したいと願っている」²²⁸。

また、ブレア首相も、この労働党の反逆者の勝利に対して、「リビングストンが、ロンドンのために、また、ロンドンの人々のために、効果的に働くことができるように、われわれができる最大限のことをする」と話していた²²⁹。

こういうやりとりから見れば、リビングストンは、同じ時に選挙が行われた大ロンドン市議会の労働党議員に対して、ロンドン市の運営に協力してくれることを期待し、また、ブレア首相もそれに応えようと考えていたとみてよいであろう。事実、これ以後、ブレア首相が、リビングストン市長に対して、作為的に妨害することはなかったようである。ま

²²⁸ Paul Waugh and Andrew Grice, 'Ken reclaim the capital', *The Independent*, 6 May 2000.

²²⁹ Andy Darley, 'Ken wins historic victory', *The Independent*, 5 May 2000.

た、リビングストン市長も、同時に当選した労働党の市議会議員とともに、市長就任の宣誓をするなどの親しさを労働党に表明するだけではなく、労働党のニッキー・ガブロン（Nicky Gavron）市議に対して、副市長への就任を要請するということもしていた。ガブロン議員は、この要請に、1人で決断することはしなかった。同僚の労働党の議員に、市長の要請を受け入れるべきかを相談したのである。結局、労働党市議が全員で検討し、採決をとって、副市長を引き受けることになったが²³⁰、これは、リビングストンと労働党の関係の修復を示すものでもあった。とはいっても、リビングストンは、ロンドン地下鉄を民営化に近いものにしようという方針に対しては、選挙のマニフェストで示したように、断固反対であり、市の直営で運営すると宣言していたが・・・。

なお、この市長選挙と同時に行われた議員選挙で合計 25 人の議員が選出されたが、その内訳は、表 15 にみるように、絶対多数を獲得した政党はなかった。リビングストン市長としては、この4つの政党に配慮しながら、もしくは、バランスをとりながら、ロンドン市政を運営していかなければならなかったわけである。

表 15) 大ロンドン市議会の議員当選者数 (2000 年)			
	選挙区	比例代表	総 計
保守党	8 人	1 人	9 人
労働党	6 人	3 人	9 人
自民党	0	4 人	
緑の党	0	3 人	

このためでもあろうか。副市長を労働党のガブロン市議にしたものの、その後で、毎年、順繰りに各党から副市長になってもらおうと発言するようになった。もっとも、1年後には、保守党の議員を副市長にするわけにはいかないということで、ガブロン議員がそのまま副市長を続けることになったが・・・。また、2年後には、自民党が副市長を送り込むことを断ったために、この年も、ガブロン議員が副市長を務めた。結局、1期目の最後の年の4年目になって、はじめて、緑の党のジェニイ・ジョーンズ議員が副市長に就任した。

6 第2回市長選挙 (2004 年)

2004 年に2回目の市長選挙があった。この選挙の1年ほど前から、労働党とリビングストンの関係がますます良好になった。リビングストン市長は、前回の選挙の時に、労働党に逆らって無所属で立候補した結果、労働党を追放され、5年間は復帰できないと宣告されていた。そのため、労働党は、副市長を3年間務めたニッキー・ガブロンを 2004 年市長選の候補者に予定していたが、勝ち目はないというのが当時のマスコミの報道であった。それを受けて、ロンドンから選出されている労働党の国会議員の間から、リビングストン

²³⁰ Patrick Barkham, 'Livingstone sworn in as London Mayor', *Guardian*, 8 May 2000.

の労働党への復帰を望む声が強くなっていた。「もっと冷静に、実学的に判断すべき」だというわけであった。

リビングストン市長も、「労働党が受け入れてくれるのであれば、喜んで戻りたい」という意思表示をしていた。ブレア首相も、今度は、リビングストンを労働党の候補にしたいという意向であった。また、候補に予定されていた、大ロンドン市議会のガブロン議員も、リビングストンを候補にするのが労働党にとって最良の選択であり、市長・副市長のコンビで選挙に出たい旨を表明していた。

とはいっても、リビングストン周辺には、2000年の選挙で、政党ではなく、ロンドン人の代表として立候補し、それがロンドン市民に受け入れられたということを重視し、労働党の候補になるのは得策かどうか、懸念する声もあった。しかし、当のリビングストン市長自身が労働党への復帰を望んでいたため積極的な反対はなく、労働党側は、ロンドンの労働党員の投票で、リビングストンを候補にするか否かを決定することとなった。結果は、94%近くがリビングストンに賛成であった。こうして、労働党はリビングストン・ガブロンという市長・副市長候補のコンビで選挙戦に挑んだ²³¹。

一方、保守党の候補には、再び、スティーブ・ノリス国会議員がなった。自民党の候補は、前回とは代わり、今回は、国会議員で、自民党の総裁候補にもなったことがあるサイモン・ヒューズ (Simon Hughes) という“大物”を押し立てた。

2004年6月10日、第2回目のロンドン市長選挙が行われた。マスコミは、当初から、リビングストン市長の勝利を予測していたが、その予想通り、現職市長の圧勝に終わった。しかし、同時に行われた市議会の選挙では、かなりの変化があった。労働党の票数が大幅に減ったのである。ただし、リビングストン市長が獲得した票は、労働党の獲得票よりも11%も多かった。これは、リビングストンがロンドン人の信任を得ていることの現れであるというのが、マスコミの解説であった。労働党の減少に代わって、議員選挙の得票数を大幅に伸ばしたのは自民党であったが、マスコミは、自民党の市長候補に大物を擁立したために、こういう結果が生じたと報道していた²³²。もっとも、議席が増えたのは1議席だけであったが……。

この議員選挙の特色は、イラク戦争へのイギリスの参加に反対したイギリス無所属党 (United Kingdom Independent Party) が2議席獲得したということにあった。議席を減らしたのは、労働党、緑の党であったが、議席配分は、表16のようになった。

第2期目のリビングストン市政のもとで副市長になったのはコンビを組んで選挙戦に挑んだ労働党のガブロン議員であり、今度は、4年間、そのままガブロン議員が副市長を務めた。

²³¹ 'Labour chooses Ken for mayor', *Daily Telegraph*, 02/02/2004.

²³² 'Labour support slide in London', BBC news, 11 June 2004,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3796573.stm

表 16) 大ロンドン市議会の議員当選者数 (2004 年)			
	選挙区	比例代表	総 計
保守党	9 人	0	9 人
労働党	5 人	2 人	7 人
自民党	0	5 人	5 人
緑の党	0	2 人	2 人
無所属党	0	2 人	2 人

7 立候補するには？

ここで、市長および議員に、誰が立候補できるのかを見ておくと・・・、

18 歳以上の男女で、イギリスの国民、EU 加盟国の国民、そして、コモンウェルスの国民であれば誰でも立候補することができることになっている。EU というのは、フランスやドイツ、スペイン、デンマークなど、EU (European Union) に加盟している国のことである。2008 年現在、27 の国が加盟している。コモンウェルス (The Commonwealth of Nations) は、日本語で“英連邦”といわれることが多いが、昔のイギリスの植民地だった国々、たとえばカナダやジャマイカ、ウガンダやガーナ、あるいは、オーストラリア、ニュージーランド、それに、インドやパキスタン等々の国を指す。現在は 53 カ国がこのコモンウェルスに加盟しており、それらの国民は地球人口の 25%を超えるとされている。ということからいえば、世界の 30%を超える外国人がロンドン市長や大ロンドンの議員になれる可能性があるということになる。

市長選に立候補しようという者は、ロンドンで選挙民登録をしなければならない。あるいは、ロンドンで 12 ヶ月間以上、住んでいるか、働いていることが必要である。また、ロンドンで選挙民登録をしている 330 人以上の市民から推薦してもらわなければならない、しかも、これらの推薦人が 1 カ所に集中している場合には立候補の資格はない。32 のロンドン区とシティから、それぞれ 10 人以上の推薦人を集めなくてはならない。

立候補するには、10,000 ポンドの供託金を支払う義務もある。この供託金は 5 %以上の票を獲得できない場合には没収される。が、この 5 %という数字には、単に、市長候補の得票だけでなく、後述の、議員の選挙 (比例代表選挙) の得票数も入っている。2008 年の選挙でみると、市長候補者が 10 人いたが、このうち (表 15) に掲載した 5 人は供託金を返済され、残りの 5 人の供託金が没収された。

市長選に立候補した者は、通常、マニフェストを作成する。そして、2008 年の選挙の時には、これを選挙管理当局が発行する市長選挙公報 (Mayoral Address Booklet) に掲載するようになっていた。候補者の主張を選挙公報に掲載するための経費は、少なくとも日本人の常識でいえば、公費で支払うのが当然のようであるが、ロンドン市長選では、これが有料である。この広報にマニフェストを掲載して欲しい候補者は、10,000 ポンド支

払わなければならない。この費用を工面できなかったのであろうか。2008 年の市長選挙では、無所属で立候補した 1 人の候補者は、選挙公報にマニフェストを掲載していなかった。この候補者の経歴や、立候補の動機などを説明する記事は、選挙公報には全くなく、ただ、候補者として名前が掲載されているだけであった。

こうした候補者の負担とは逆に、候補者が選挙で使うことのできるお金の上限も決められている。市長候補の場合は、選挙キャンペーンに使うことができる上限は 2008 年の選挙では 420,000 ポンドであった。このなかには、政党の資金も含まれ、市場調査費も含まれる。いわば、候補者の選挙のために使われる一切切の経費の合計額である。誰が支出するかということも関係なく、すべて含まれる。

一方、議会の議員の場合は、選挙区の選挙で選ばれる議員と、比例代表の選挙で選ばれる議員の 2 種類の議員があるため、使える選挙資金もそれによって異なる。

選挙区で選ばれる議員は、総計で 14 人である。ロンドンが 14 の選挙区に区分され、それぞれの選挙区から 1 人ずつ当選する。この選挙区で選ばれるのは、これまですべて保守党か労働党の候補者であった。これらの候補者は、供託金を出す必要はないが、勢力のある政党の後押しがないと当選が不可能ともいえるところから、いままで小政党・無所属で立候補した者はいない。2008 年の議員の選挙でも、保守党、労働党、自民党そして緑の党が候補者を擁立しているだけであった。

もうひとつの比例代表制の選挙は、ロンドン全域を選挙区とし、政党への得票数に比例して当選者が決まることになっている。当選議員は 11 人である。この当選者は、ロンドン市民がどの政党にどれだけの投票をしたかを、議会にできるだけ正確に反映するために、工夫して決定されている。そのため、選挙区で多数の当選者を出している保守党や労働党は、普通は、わずかな当選者しか出ない。これに対して、小政党は、当選者を出す確率は高い。そのためもあって、多くの小政党が候補者を出している。

市長選挙に、様々な小政党からいつも 10 人以上の人々が立候補しているが、これは選挙公報に政党の宣伝（マニフェスト）を掲載できるのは市長候補だけという理由によるといわれている。ねらいは、市長に当選するというのではなく、選挙公報にマニフェストを掲載することにある、そのマニフェストで政党の名前をロンドン市民に宣伝しようというわけである。事実、これらの小政党の市長候補の場合、議員の候補者が“主役”のような形でマニフェストに掲載されていることが多い。こういう宣伝だと思えば、10,000 ポンド徴収されても、むしろ安いというべきであろうか。そして、現実には、2004 年の選挙で無所属党（United Kingdom Independent Party）が 2 人の議員を当選させている。2008 年も極右の国家党（British National Party）が、選挙公報に掲載したマニフェストで純粋イギリス人を強調し、1 人の議員を当選させた。ちなみに、この当選議員は、市長候補として、マニフェストで見解を表明していた。

このような 2 種類の議員は、選挙区の議員の場合は、上限が 35,000 ポンド、比例代表議員の場合は、330,000 ポンドである。この上限額には、政党が使うお金もすべて含まれていることは言うまでもない。要は、この範囲内で、選挙キャンペーンを展開しなければならないわけである。

8 2008 年選挙—労働党から保守党への政権交代—

2008 年 5 月 1 日、3 回目のロンドン市長選が行われた。この市長選挙には、過去 2 回、負け続きの保守党が並々ならぬ決意を示し、2006 年中頃には、候補者を誰にするかの選定作業に入っていた。2006 年 8 月 4 日を締め切り日として希望者を募ったのが、そのスタートであった。この応募者のなかから、10 月にロンドンの保守党員の投票で候補者を決めるという段取りであったが、このとき応募したのは、大ロンドン市議会の議員バーンズ (Richard Barnes) をはじめとして、5 人ほどであった。ロンドン区の議員が多く、いわゆる大物はいなかった。2000 年と 2004 年の候補者であったノリス国會議員は自主的に立候補を辞退していた。このため、10 月になると、ロンドンの保守党本部は、唐突に、もっと多数の人材の応募を待つという理由で、候補者決定の半年間の延期を発表した。保守党が候補者の“本命”として期待していたのは BBC のディレクターであった。これが 2007 年 4 月に明らかになり、このディレクターは、保守党と自民党が提携して候補にするという条件を示したが、自民党がこれを拒絶。話はつぶれてしまった。この騒動と前後して、保守党の総裁が、前首相のメジャー (John Major) を口説くということもあった。メジャー前首相は、直ちに、拒絶したそうであるが・・・。

こういう状況のなかで、2007 年 6 月ころに、ボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 保守党国會議員が名乗りを上げた。これとともに、最初に応募した大ロンドン市議会のバーンズ議員はその名乗りを引っ込め、ジョンソンを支持すると表明した。ほかにも、ジョンソンを支持して辞退する者がかなりあった。こうして、2007 年 9 月に、ロンドンの保守党員の投票で、ジョンソンを保守党の候補に決定した。実際の選挙まで、まだ 8 か月近くの余裕があった²³³。

一方、労働党は、ロンドン市長選の 1 年前、2007 年 5 月に、すんなりと現職のリビングストン市長を候補に決定した。

自民党も、2007 年 11 月に、警察の幹部だったブリアン・パディック (Brian Paddick) を、あまり問題なく、候補にすることができた。

こうして、ロンドン市長選に突入したが・・・。現職のリビングストン市長は早くから立候補を表明していたにもかかわらず、実際に、選挙に没頭するようになったのは 2008 年 3 月の中旬になってからであった。対立候補の面々は、もう少し早くから、選挙運動をはじめていた。そのため、対立候補の選挙戦に、現職候補が割ってはいるといった形になった。が、とにかく、本格的な選挙戦に突入したわけである。

もっとも、選挙戦に突入とはいっても、ロンドン市長の選挙は、車で名前を連呼しながら走り回るといったわけではなかった。ロンドンにどういう問題があるか、それをどのように解決するか、ロンドンをどのような街にするか、等々の構想やビジョンを示し (これが、マニフェストである)、それを説明して歩くという選挙運動であった。

²³³ London Mayoral Election, 2008, Wikipedia, the free encyclopedia,
http://en.wikipedia.org/wiki/London_mayoral_election,_2008

たとえば、今回の選挙で、実質的に見て、もっとも早くから選挙運動を展開していた保守党の候補ボリス・ジョンソン（**Boris Johnson**）が問題点として取り上げたていたのは、若者がナイフなどを用いて路上で脅すという類の犯罪であった。こういう犯罪を見過ごせば見過ごすほど、ロンドンには危険な犯罪都市になっていくという警告を発し、「ロンドンを安全な街にするには、これらの軽微な犯罪の一掃をしなければならない」というビジョンを、広場や街頭で説明していた。もちろん、拡声器は使わず、口頭で……。これが保守党候補のマニフェストであり、選挙運動であった。

一方、現職市長の選挙運動は、選挙戦の前半は、ロンドンをいかに改善したかという実績を示すことに終始していた。確かに、都心部の交通混雑の大幅な緩和、重犯罪の減少、2012年のオリンピックの招聘、等々、リビングストン市長の8年間の業績には素晴らしいものがあつた。しかし、それを誇示するだけでは、選挙運動としての迫力は乏しかった。少なくとも、8年前の2000年の市長選挙に無所属で打って出たときのような迫力がなく、ロンドン市民の胸に訴える選挙運動ではなかった。

テレビでは、現職候補のリビングストン市長と保守党のジョンソン候補、それに自民党の候補が加わって、3人の討論会がしばしば開かれた。この討論会は、それぞれのマニフェストを題材とするもので、司会者が各候補にマニフェストの内容を問いただし、指摘している問題点が適切か否かを司会者が候補者に問い詰めるというものであった。候補者同士の議論もないわけではなかったが、それよりは、司会者と候補者が議論する場面が多かった。ねらいはマニフェストの内容を視聴者に分からせるということにあつたようである。その意味では、“マニフェスト選挙の討論”ということもできた。この討議でも、リビングストンと司会者のやり合いよりも、保守党や自民党の対立候補と司会者のやり合いのほうが面白く、また、内容があるといわれていた。それだけ、ロンドン市政に関する対立候補者の問題点の指摘が、視聴者の腑に落ちたのであろう。テレビを見ている限りでは、3人のなかで、現職のリビングストン市長は貫禄十分の説明であつたが、内容が視聴者の関心を引きつけるものではなかった。

新聞記事も、最初のころは、圧倒的に、保守党のジョンソン候補の「マニフェスト」に好意的であつた。それだけ、現職のリビングストン市長のマニフェストに対しては批判が強かつた。なかでも、イブニング・スタンダード（**Evening Standard**）というポピュラーな夕刊紙は、リビングストン市長を露骨に、しかも、連日のように、批判していた。しかも、その批判は「マニフェスト」に対するものというよりも、市長のロンドン市運営の姿勢に対する批判、たとえば、時代遅れの極左が市長のブレーンになっているという点の批判であつた。

こうした状況の下に、前半のレースでは、保守党のジョンソン候補に、現職のリビングストン市長は大きく引き離されていた。

投票日の40日ほど前の2008年3月26日、市長候補者10人の名前が正式に公表された。労働党、保守党、自民党という3大政党に加えて、6つの小政党の候補者が名乗りを上げていた。無所属候補は1人であつた。そして、4月早々に、選挙管理当局により、『候補者：誰が候補者か？ 候補者の政策は？』と題する「選挙公報（パンフレット）」が公表

された。このなかに、各候補者が工夫を凝らした「マニフェスト」（それぞれ1頁）が掲載されたが、すべての「マニフェスト」が、ロンドンの問題点を指摘し、それを解決するためのビジョンや戦略を示していた。財源、期限、数値目標を示しているものはなかった。この選挙公報に「マニフェスト」を掲載してもらうためには、前述したように、1万ポンドの費用を負担しなければならず、そのためと思われるが、無所属候補の「マニフェスト」は掲載されていなかった。

「マニフェスト」はこの公報に示しただけで終わるものではない。それどころか、多くの候補者にとっては、この広報への掲示がスタートであり、それ以後、選挙戦の過程で、より詳細な「マニフェスト」を公表するのが普通である。その「マニフェスト」のなかで、自分が市長になれば、どういう構想のもとに、「大ロンドン市」を運営していくかというビジョンを示すわけである。

この2008年の選挙でも、保守党の候補や自民党の候補は、いくつかの分野の異なる「マニフェスト」を順次公表した。その他の候補は、資金不足のためか、あるいは人材不足のためか、「マニフェスト」の追加はなかったようであるが……。現職のリビングストン市長も、もちろんといってよいが、矢継ぎ早に「マニフェスト」を打ち出した。

とはいっても、有権者であるロンドン市民がこれらの「マニフェスト」を直接的に入手して熟読するということはほとんどなかったようである。ロンドン市民が「マニフェスト」の内容を知ったのは、もっぱら新聞報道を通じてであった。しかも、新聞の報道には、各候補者の「マニフェスト」を公平に横並びで報道したというものは、あまりなかった。

イギリスでは、どの選挙でも、新聞は各候補者の「マニフェスト」を公平に報道するというのではないといってよい。各紙がそれぞれ支持する「マニフェスト」を明確にし、それを読者に訴える記事を書く一方、気にくわない「マニフェスト」を酷評する記事を書くというのが一般的である。有権者はこうした新聞記事を読んで、どの候補者に投票するか、態度を決めることが多い。いわば、新聞に支持されるか否かで、当選するか否かが決まるといえるくらいであり、したがって、候補者にとって、新聞の報道は重要である。

ただし、新聞記事は、支持する候補者を先に決めているということはあまりないといわれている。それよりは、各候補者の「マニフェスト」の内容を比べて、支持する「マニフェスト」、反対する「マニフェスト」を決めるというのが一般的である。2008年の選挙では、ポピュラーな夕刊紙であるイブニング・スタンダードが、現職のリビングストン市長のアドバイザーを左翼勢力ということで問題にし、そこから、現職市長の批判を繰り返すということがあったが……。しかも、その影響力は非常に大きかったようであるが、これは、むしろ例外といわなければならない。

事実、そのほかの新聞は「マニフェスト」をみて、どれを支持するかを決めていたようである。その結果、後半戦に入り、現職候補が矢継ぎ早に「マニフェスト」を打ち出すようになると、そこで打ち出されたリビングストン市長の構想を積極的に支持する新聞記事も増えるようになった。そして、その結果だと思われるが、投票日直前になると、現職候補が急激におい迫り、世論調査では、保守党候補と現職市長の接戦になるだろうと予測されている状況にすらなっていた。

しかし、現職候補の追跡もここまでであった。5月1日に行われた投票では、ジョンソン候補が当選し、43歳という若きロンドン市長が出現した。

表 17) ロンドン市長選挙の結果 (2008 年 5 月)							
候補者名	政党	第 1 選択 得票数	%	第 2 選択 得票数	%	総計	%
Boris Johnson	保守党	1,047,361	42.48	257,792	10.49	1,168,738	53.17
Ken Livingstone	労働党	893,877	36.38	303,198	12.34	1,028,966	46.73
Brian Paddick	自民党	236,685	9.63				
Sian Berry	緑の党	77,374	3.15				
Richard Barnbrook	国家党	69,710	2.84				
(※) その他		94,451	3.85				
注) (※) その他の候補者は、全部で 5 人。候補者の総数は 10 人であった。							

このジョンソン新市長の当選が、「マニフェスト」によって、もたらされたものかどうかは定かではない。投票日の前から、「保守党候補が当選するとしたら、それは（夕刊）イブニング・スタンダードのおかげだ」（The Guardian, March 21, 2008）という新聞報道が多かったことからいえば、少なくとも 2008 年の選挙では別の要素、たとえば、リビングストンの長期政権への批判、あるいは、リビングストンの取り巻き（アドバイザー）が勝手すぎると言う批判があったのかもしれない。しかし、一方では、現職候補が活気のある「マニフェスト」を示さなかったために、ロンドン市民は保守党候補に投票してしまったというコメントがあることも確かである。たとえば、ロンドンの政治、あるいはロンドン市民の政治にもっとも精通しているといわれるロンドン大学のトラバーズ（Tony Travers）は、リビングストンの無気力な「マニフェスト」が現職候補の最大の敗因であったとしている（Evening Standard, May 6, 2008）。

いずれにしても、ボリス新市長は、就任すると直ぐに、活動をはじめた。5月5日には、若者の事件を担当する副市長を任命し、5月7日には、列車、地下鉄などでのアルコール飲用を禁止したのである。アルコール飲用は6月1日以後、警察の取り締まりの対象となるという。これは、「マニフェスト」で示したロンドンを安全にするという構想の具体化であるが、このような状況を見れば、ロンドン市長選での「マニフェスト」の重要性は失われていないと見るべきであろう。

なお、この市長選と同じ日に行われた 2008 年の議員選挙では、極右の国家党が比例代表で 1 議席獲得した。これは特筆事項だといわれていた²³⁴。それとともに、あるいは、

²³⁴ Mayor Watch, 2008 Mayor of London Result,

それ以上に特筆すべき特色として、立候補しない現職議員が少なくなかったことをあげなくてはなるまい。立候補しない理由はいろいろであったが、国会の上院や下院議員に専任するというものも数人いた。たとえば、選挙直前までの議長（自民党）は上院議員に専任するために立候補せず、保守党の議員も下院議員に専心するという理由で、2008年の大ロンドン市議会の選挙に立たなかった。ほかにも、保守党で、下院議員に立候補するためという者もいた。この結果、とくに保守党と自民党は、かなりの数の新議員が誕生した。

政党の獲得議席でいえば、これまでと同じように、14の選挙区では保守・労働の2党で議席を独占した。保守党が8議席、労働党が6議席であった。しかし、比例代表では、保守党が大幅に議席数を増やし、3議席を獲得した。これも、ボリス新市長の選挙運動の成果といえるかもしれない。一方、自民党は、その分の議席減となった。

この2008年の選挙は、ボリス・ジョンソン（保守党）とケン・リビングストン（労働党）が市長選で接戦を演じたためだと思われるが、投票率が飛躍的に上昇し、45.33%であった。市長選も議員選挙も、同時に行われたため、投票率は同じである。

表 18) 大ロンドン市議会の議員当選者数 (2008 年)			
	選挙区	比例代表	総 計
保守党	8 人	3 人	11 人
労働党	6 人	2 人	8 人
自民党	0	2 人	2 人
緑の党	0	2 人	2 人
国家党	0	1 人	1 人

第2節 大ロンドンは“ロンドン市”とは違う！

1 2人のロンドン市長

ところで、ここまで市長の公選ということで、ロンドン市長という言葉が当たり前のように使ってきたが、実は、ロンドンには2人の市長がいるのである。この2人は別々の“自治体”の市長であるが、どちらも、“ロンドンの市長”をいう名称を持っている。正式には、1人は“Mayor of London (ロンドン市長)”であり、もう1人は“**Mayor of the City of London (ロンドン市の市長)**”であるが、「市長公選」ということで、ロンドン市長という言葉を使ってきたのは、この前者の市長、すなわち、“Mayor of London (ロンドン市長)”のことである。

この2人の市長は、どちらも、“ロンドン”という地域の“市長”であるため、2人をごっちゃにしている者がイギリスでも少なくないといわれている。事実、公文書でも、2人の市長を「混同するな」と注意していることが多い。

それでは、この2人の市長は、どのように違うのであろうか・・・。

まず、最初の“**Mayor of London**（ロンドン市長）”というのは、2000年に復活した大ロンドン、正確に言えば「大ロンドン市（**Greater London Authority**）」という広域自治体の市長のことである。「大ロンドン市」は、一般に、多くの日本人（イギリス人も同じだと思うが）が漠然と首都“ロンドン”だと思っている区域といってよい。人口は750万人を超え、日本人が観光などでよく訪れるバッキンガム宮殿や大英博物館、あるいはウィンブルドン（テニスコート）やグリニッチ時計台、ヒースロー空港などもこの区域の中にある。

これに対して、後者の“**Mayor of the City of London**（ロンドン市の市長）”は、本書の第1章で説明した「ロンドン市」の区域を管轄する自治体の市長を指す。次の図をみれば明らかなように、非常に狭い区域、「大ロンドン市」のほんの一部を管轄する自治体の市長のことである。この区域は、一辺が1マイル(約1.6km)の四角形であるところから、“スクエアー・マイル（**Square Mile**）”と呼ばれることが多い。また、**City of London**を省略して“シティ（**City**）”といわれることもある。

本書の第1章で説明した中世の頃のロンドンは、まさに、このロンドン市のことであり、その市街地が次第に大きくなり、現在のロンドンといわれる市街地になったということは、すでに説明したところでもある。ロンドン県（**LCC**）が創設されてから以後、本書ではこの区域の自治体を「ロンドン市」という言葉ではなく、「シティ」という言葉を用いて説明してきたが、同じ意味であることは説明する必要もなかろう。

この自治体すなわちシティに住民登録している住民はどんどん少なくなり、全盛期には20万人ほどいた人口が、現在では8千人くらいになっている。面積は2.6km²である。東京の中心にある千代田区と比較してみても（千代田区の人口は4万人を超え、面積は11.64km²もある）、「ロンドン市」が如何に小さな自治体であるか、容易に、想像できよう。

図12) 「ロンドン市」と「大ロンドン市」の大きさの比較



2 “City” の格の高さ

「ロンドン市」あるいは「シティ」がこのような小さい自治体であるということからいえば、“Mayor of the City of London (ロンドン市の市長)” はあまり重要でないように思うかもしれない。しかし、実際には、非常に重要な“市長”として扱われている。たとえば、通常の“Mayor (市長)”ではなく、格の高い“Lord Mayor”という称号を特別に与えられていることをみても、それがわかる。ほかに、“Lord Mayor”の称号が与えられているのは、ウインチェスター市の市長と、ヨーク市の市長だけである。それだけでなく、イギリスでは“city”という名称そのものが大変な称号なのである。

「大ロンドン市」の区域のなかには、基礎的な自治体である 32 の「ロンドン区 (London Borough)」がある。そして、「ロンドン市」もこれらの「ロンドン区」と同じ立場に立つということで説明されることが多い。このため、われわれ日本人のなかには、他の「ロンドン区」と同列の自治体として、「ロンドン市」を考えている人が多いように思える。しかし、ロンドンでこれらの基礎自治体を扱う場合、“32 のロンドン区とロンドン市”という表現を常に行っているように、「ロンドン区」と「ロンドン市」は格式の違う自治体なのである。統治機構も、運営機構も、あるいは、議会や市長の選び方も、他のロンドン区とは根本的に異なる。まさに、中世の頃に、この小さな区域に住んで、国王政府と対抗してきた『ロンドン』が、少なくとも形式的には、ほぼそのまま生き残っているわけである。

ロンドン区のなかには、「ロンドン市」と同じように、“City”という名称を使っているところもある。バッキンガム宮殿や首相官邸あるいは国会がある地域、ウェストミンスターがそれである。通常のロンドン区は公式には“London Borough of …”と呼ばれている。たとえば、有名なグリニッチ時計台のある区は“London Borough of Greenwich”

という名称、まさに「グリニッチ区」という名称であるが、ウエストミンスターの場合は、同じ“区”であるにも拘わらず、名前が違い、“City of Westminster”となっている。しかし、これはウエストミンスター区が勝手に“City”を名乗っているのではない。そういう格式を昔の国王によって与えられ、“City”を名乗れるというわけである。現在でも、この“City”の名称を新たに与えられる自治体も、時折ではあるが、あるという。そのほかの自治体は“City”を名乗ることはできない。たとえば、ロンドン区のなかで、首長を公選で選んでいるところが2つある。ニューハム区とルイシャム区であり、この2つの区は、いずれも公選の首長を“mayor”と呼んでいるが、“city”という名称は使わず、自治体の名前は、それぞれ“London Borough of Newham”であり、“London Borough of Lewisham”である。

ロンドン区のなかには、ほかに、“Royal Borough”の名称を与えられているところがある。有名なケンジントン・ガーデンが立地するケンジントン地域の正式の名称は“Royal Borough of Kensington and Chelsea”である。ここも、特別の区と位置づけられているが、基本的には、ロンドン区である。このほかに、キングストン区が“Royal Borough”の名前を与えられているが、これ以外に、この称号を持っているのは、ロンドンではないが、女王陛下の別荘・ウィンザー城のある自治体だけである。

このように、“City”という名称、あるいは、“Royal Borough”という名称がついた自治体の格付けは非常に高いのであるが、“City”だけではなく、その首長には“Lord Mayor”という称号がつけられている「ロンドン市」の場合は、さらに格式が高いといわなければならない。

また、「ロンドン市」の地域は、昔から、「世界の金融センター」として機能してきた。もちろん、いまもそうであるが、「世界の金融センター」であるために、ロンドン市の市長が“市長官邸 (Mansion House)”で晩餐会を開き、外国の首脳を招くということも多い。外国の首脳も、よほどのことがない限り、晩餐会への招待を断ることはないという。さらに、この市長が外国を訪問することも多いようである。いわばイギリスの外交官の役割を実質的に果たしているわけであるが、こうしたことから、形式的にいう場合には、「大ロンドン市」の“ロンドン市長”よりも、“ロンドン市の市長”のほうが、格付けが高いとすらいえる。

3 ロンドン市の“市警”

「大ロンドン市 (Greater London Authority)」の区域の中には、「ロンドン市」のほかに、ロンドン区 (London Borough Councils) と呼ばれる 32 の基礎自治体があることは前述したが、「ロンドン市」は行政の面でも特別の位置づけをされている。

たとえば、ロンドンの治安維持という面を見ると、ロンドンの市民の生活は“ロンドン警視庁 (Metropolitan Police Authority)”に守られている。この警視庁は、「大ロンドン市 (GLA)」の警察である。したがって、ロンドン区は、警察という面に神経を使う必要がないが、「ロンドン市」の場合は、事情が異なる。「ロンドン市」には「ロンドン市」独自の“ロンドン市警 (City of London Police)”があるのである。要するに、イギリスの治

安は、ロンドン警視庁と、それぞれの県の『県警』、そして、“ロンドン市警”によって守られているということになる。「ロンドン市」が非常に小さな自治体であるにもかかわらず・・・。

しかも、“ロンドン市警”の格付けは、一般の『県警』と比べると、非常に高い。たとえば、“ロンドン市警”の警察官のトップには“コミッショナー (commissioner)”という名称が与えられているが、これは警察官のランクでいえば、最高のランクだといわれている。イギリスには、ほかに、もう1人“コミッショナー”がいるが、このもう1人の“コミッショナー”はもちろんロンドン警視庁のトップである。（“ロンドン市警”が設置された経緯については、本書の第2章参照）。

4 ロンドンの統治機構

“ロンドン市”の統治機構も独特のものである。選挙の仕方もある他の自治体とは違っている。たとえば、「ロンドン市」で投票権を持っているのは、その住民だけではない。市内で働くビジネスマンにも、投票権がある。

それだけではない。市内に立地している企業にも、投票権が与えられている。ただし、企業の場合は、一律に、一票ではなく、従業員の規模に応じて、異なる票数が与えられている。たとえば、10人未満の企業は1票、10人の企業は2票、25人の企業は5票、100人の企業は10票といった具合である。ただし、この投票は、企業名で行うのではない。企業に与えられているのは、従業員のなかから、投票者を任命するという権限だけである。この投票権者になれるのは、イギリスの国籍を有する者であるが、それに加えて、アイルランド人、EU諸国の国民、また、カナダ・ニュージーランド・南アフリカ連邦・インド、等々のコモンウェルスの国民も投票権者になることができる。

これらの「ロンドン市」の住民でない有権者は、2008年現在、約32,000人いるとのことである。約8,000人の住民よりも、その数ははるかに多い。なお、アイルランド人やEU諸国、コモンウェルスの国民が選挙権を持つのは「ロンドン市」に限ったことではなく、イギリス全体に共通する現象である。このことをみても、日本の選挙システムが外国人を除外しているのは、今後、大きな問題点となるに違いないという想像が湧く。

これらの有権者によって、「ロンドン市」の統治機構は選出されるが、この統治機構も、イギリスの他の自治体とは異なる。たとえば、他の自治体には議会は一つしかないが、「ロンドン市」には2つの議会がある。市民議会 (Court of Common Council) と長老議会 (Court of Aldermen) である。この二つの議会の中で、意志決定機関として、重要な機能を果たしているのは、市民議会のほうである。市民議会は4週間に一度の割合で開かれている。この市民議会の構成メンバーは、選挙で選ばれた市民議会の100人の議員 (Common Councilmen) である。が、長老議会の25人の長老議員 (Aldermen) も、この市民会議の審議に参加することができ、しかも、市民議会の議員と同等の発言権がある。実際には、この125人の議員でいくつかの常任委員会を構成し、これらの常任委員会が「ロンドン市」の日常的な意志決定をしている。市民議会は、これらの委員会の提案に基づいて審議するだけである。

市民議会の議員に立候補できるのは、21 歳以上のイギリス国民であるが、EU 諸国の国民、コモンウェルスの国民、アイルランドの国民も、立候補することができる。ただし、「ロンドン市」の選挙人名簿に登録されているか、もしくは、「ロンドン市」内に土地を所有もしくは借用しているか、あるいは、立候補する直前の 12 ヶ月間「ロンドン市」に住んでいるという条件を満たす必要がある。とはいっても、厳しい条件ではないが、現実には、立候補する者はあまりいない。2005 年 5 月 14 日に行われた選挙でも、選挙区 25 のうち、投票が行われたのは、わずか 6 区(20 議員)に過ぎず、残りの 19 選挙区(80 議員)は無投票当選であった。これらの議員の任期は 4 年で、次の選挙は 2009 年 5 月に行われる。なお、イギリスの地方議員は、保守党・労働党・自民党の 3 大政党の候補者として立候補するのが普通であるが、「ロンドン市」の議員は政党から立候補してはならないという決まりがある。全議員が無党派の議員というわけである。

市民議会では、市長 (Lord Mayor) が議長となる。しかし、市長を選ぶのは市民議会ではない。長老議員のなかから市長が選出されており、その選挙をするのは長老議会である。長老議会の構成メンバーは 25 人で、市民議会と同じ選挙区から、1 人ずつ選挙で選ばれる。市民議会の各選挙区の定数は、少ないところで 2 議員、多いところでは 10 議員とバラバラであるが……。また、市民議会の議員とは違い、選挙人名簿などに登録されている必要はない。しかし、実質的には、下級裁判所の判事（普通の人格識見のある人が下級裁判所の判事となる）のみが立候補できることになっているので、立候補は非常に難しいといえる。現実には、世界の金融センターである「ロンドン市」内でのビジネスで立派な業績をあげた人々のみが長老議員となっているようである。任期は原則的にはない。終身議員というわけであるが、いまは、6 年ごとにそれぞれの長老議員の意志でチェックしてもらうという慣習になっている。また、70 歳になると、自らの意志で辞表を出すという慣習もできている。長老議会は年 9 回開催され、市長 (Lord mayor) が議長を務める。この長老議会で、毎年、市長を選出しているが、ほかに、市長官邸運営の監督などの業務をこなしているという。

このように「ロンドン市」は、住んでいる住民は少ないけれども、イギリスの経済的な中心地として機能し続けてきたために、さらには、「世界の金融センター」として機能しているために、特異な統治組織を有し、また、その市長も非常に高い格式を持っている。

とはいっても、しかし、実質的にロンドンに大きな影響を及ぼしているのは、何といっても、「大ロンドン市」のほうである。また、市長として実際に大きな権限をふるっているのは、少なくとも、ロンドンの市民に影響を及ぼすという意味で大きな責任があるのは、「ロンドン市」の市長ではなく、「大ロンドン市」の市長であるといわなければならない。

第 3 節 大ロンドン市 (GLA) の機能

1 首都ロンドンの広域自治体

大ロンドンが復活したのは、2000 年のことである。“復活”といっても、過去にあったものが、そのまま復活したというわけではない。これについては、前にも説明したが、ここでも、ごく簡単に、いわば復習するつもりで、過去の推移をたどってみると……。

イギリスの首都ロンドンで、実質的にロンドンといえる地域を統一的に治める広域自治体が最初に設置されたのは、いまから 120 年ほど前の 1889 年のことであった。この広域自治体は、当時、「ロンドン県 (London County Council)」という名前がつけられていた。しかし、その後、ロンドンの市街地がどんどん膨張し、実質的にロンドンの一部になってしまった地域が拡大してしまった。このため、ロンドンの再編成が必要となり、1963 年に、これを整備するための法律が制定された。そして、1965 年に、いくつかの県を丸ごと、あるいは、その一部をロンドンに吸収するという形で統合した「大ロンドン都 (Greater London Council : GLC)」が設置され、広域行政体として機能するようになった。

このとき、基礎自治体として位置づけられていた“区”の再編も行い、それまで“首都区 (metropolitan Borough)”と呼ばれていた 28 の区を統合して、12 の“ロンドン区 (London Borough)”にした。また、周辺から「大ロンドン都 (GLC)」に吸収された区域には、新たに 20 の“ロンドン区”が設置された。このうち、前からあった 12 区は“ロンドン中心区 (Inner London)”，新しい 20 区は“ロンドン周辺区 (Outer London)”と呼ばれ、機能面で少し違う扱いを受けていた。「ロンドン市」はそのまま存続した。ロンドンの基礎自治体は、32 のロンドン区と「ロンドン市」だという形態は、現在でも、残されている。

この「大ロンドン都 (GLC)」には、市長はいなかった。議会 (カウンスル ; council) が執行機関と議決機関の両方の機能を担っていたのである。実際には、議会の常任委員会が執行機関の役割を果たし、そして、1980 年代にはいると、それらの常任委員会の委員長で構成される中枢委員会が“内閣”の働きをするようになっていた。中枢委員会の中で“首相”のような役割をしていたのは、多数の議員を擁する政党のリーダーであった。

そして、1980 年代に、「大ロンドン都 (GLC)」の“リーダー” — すなわち“首相”ともいえるものに — 労働党左派のケン・リビングストンが就任し、当時のサッチャー保守党政府の政策に真っ向から対立し、中央政府の政策を無視したロンドンの運営をし続けたために、結局、1986 年につぶされてしまった。

「大ロンドン都」が担当していた業務のうち、計画策定など戦略的なものは中央政府の管轄に移され、消防などの実務はロンドン区の組合に、そのほかのサービスは原則的にロンドン区に移管されたのであった。

こういう形態が 10 数年続いたが、次第に、マスコミなどで広域自治体の必要性が主張されるようになり、1997 年の総選挙で政権をとった労働党政府 (ブレア首相) によって、「大ロンドン市 (Greater London Authority; GLA)」が創設された。

これは、「大ロンドン都 (GLC)」と区域が同じであるという意味で、“復活”ということもできた。しかし、ブレア労働党政府が、“復活”ではあっても、できるだけ形の違うものにしようとしていたことは確かである。そのためにこそ、前述したように、GLC のリーダーだったケン・リビングストンがロンドン市長になるのを嫌ったわけである。

したがって、「大ロンドン都」とは、その機構を抜本的に違うものにした。“リーダー”の制度ではなく、最高責任者を市長とし、その市長を住民の直接公選としたのは、その典型的な現れであった。名前を“Greater London”までは同じであるが、それに続く部分

を“Council”ではなく、“Authority”にしたというところにも、それが現れている。また、議会を“Council”ではなく、“Assembly”にしたのも、違いを明確にするためだったに違いない。市長を直接公選にすれば、必然的に、こういう形にしなければならないともいえるが……。しかし、当時のブレア首相の言動から見れば、論理上の問題というよりは、はっきりと違いが見えるようにしたかったのではないかと推測できる。

こうしたことからいえば、“復活”ではなく、“創設”とするほうが妥当といえるかもしれない。しかし、ロンドンを広域的に統括する自治体ということからいえば、「大ロンドン都（GLC）」が統括する区域は **Greater London** であり、「大ロンドン市（GLA）」が統括する区域も全く同じ **Greater London** である。それに加えて、GLC と形態的に全く違う広域自治体をつくろうと意識していたのは、極端に言えば、当時のブレア首相だけであった。また、首長の公選は、1990 年代の保守党政権下でも検討されていたことでもあった。現に、ロンドン以外の自治体でも、それぞれの自治体自身の選択にしたがって、公選の首長を持つことができるようになった。ということからいえば、市長の公選は時代の流れに沿ったものであり、改善のひとつの形態に過ぎないといえる。それをもって、新しい自治体の“創設”という必要もなかろう。

こういう点に私（筆者）はこだわりを持ち、“復活”という言葉を使っているのである。

2 GLA は何をしているのか？

2000 年に GLA がスタートしたとき、約 300 人の職員がそこで働いていた。その後、職員数は徐々に増え、2008 年 5 月時点には、700 人に増えていたが、そのうち、100 人ほどはテロを防ぐためのガードマンであった。

日本の自治体の職員数は、たとえば東京都の一般行政職（平成 19 年）だけで 20,000 人を超えている。人口 180 万人ほどの三重県でも、知事部局の職員だけで 4,700 人ほどである。職員数 700 人という水準でいうと、しかも、ガードマンを除くと 600 人ほどという水準で見ると、該当するのは、三重県亀山市（平成 19 年で職員が 591 人）規模の市ということになる。亀山市の人口は 5 万人ほどである。

しかし、「大ロンドン市」が果たしている機能が小さいというわけではない。使っているお金も非常に多い。たとえば、2002 年度の予算を見ると、総額は 47 億ポンドであった。この頃の為替相場（1 ポンドは約 190 円）で計算すると、8,930 億円ということになる。三重県の一般会計予算は平成 17 年度で約 6,900 億円の収入を見積もっているから、それよりはかなり多い。ということからいえば、「大ロンドン市（GLA）」はいったい何を、どのようにしているのかという疑問が当然に生じよう。

「大ロンドン市（GLA）」の機能には、交通、経済開発、警察、消防の 4 つの機能がある。ほかにも、たとえば土地利用に関して、ロンドン計画といわれている計画を策定し、それによって、32 区と「ロンドン市」を拘束し、調整するというような機能ももっている。

しかし、GLA が道路の規制や地下鉄の運営を直接にしているわけではない。また、警察機能を直接になっていることもないし、消防活動を直接行っているわけでもない。警察機能はロンドン警視庁が担っており、交通はロンドン交通局が担っているというように、実

際には、「大ロンドン市（GLA）」とは別の機関がその機能を担っている。それを、GLA が予算の策定権を握るということで、また、人事権をもつということで、統制することになっているのである。こういう予算を策定しなければならないために、GLA は莫大な額の予算を使っているわけである。実際にも、この予算策定権あるいは人事権をフルに活用したのであろう。警察や交通局あるいは消防は、少なくともリビングストン市長の時代には、ほぼ完全に、市長の指揮のもとにあるといわれていた。

それでは、純粋に GLA だけで使っているお金はどれほどかという疑問が生じるが、2002 年度の予算で見ると、約 5 千万ポンドであった。当時の為替相場で行けば、95 億円ということになる。職員が 700 人で直接的な行政サービスは何もしていない GLA の予算とすれば、妥当なところかもしれないけれども、面白いのは、このお金のほとんどが中央政府から出ているという点である。ロンドン市民から地方税という形で集めているのは、つかっている財源のほんのわずかな部分といわれている。警察や交通、消防に使っているお金のほとんどが国から出ているのはもちろんである。したがって、このお金を引き出すのも、ロンドン市長の手腕ということにもなる。ほとんどは自動的に出るようになっているようであるが……。しかし、交渉しなければならないことも確かである。

ところで、議会はどういう役割を担っているのか……。ということになるが、これは、後述する。また、警察についても、大ロンドンを管轄するロンドン警視庁は、他の『県警』とは異なり、国家警察という位置づけをされていたという説明をしてきた。(第 2 章参照)。そういう警察を、ロンドン市長のコントロール下に置くことができるのか否か、という疑問が生じるが、これについても、後で説明することにしたい。

3 市長の意志決定の仕方

「大ロンドン市」の市長は、2000 年～2008 年 4 月まで、ケン・リビングストン（Ken Livingstone）であった。2008 年 5 月 1 日の選挙で、このリビングストンを破って、保守党のボリス・ジョンソン（Boris Johnson）が市長に当選した。このジョンソン市長のもとで市長スタッフの仕組みがかなり変化した。ここでは、まず 2008 年 3 月時点の市長のスタッフについて説明することにしたい。この時の市長は、もちろんリビングストン市長である²³⁵。

リビングストン市長は 12 人のアドバイザーを任命していた。この中の 1 人は全分野のアドバイスをする首席アドバイザー（chief staff）であり、残りはそれぞれが専門分野を担当するスタッフであった。たとえば交通担当スタッフ、住宅担当スタッフといった具合に……。

これらのアドバイザーは“アドバイザー”とはいっても、単に、市長に助言するというだけではなかった。それぞれ数人の部下をもち、市長にアドバイスするとともに、それを実現するという責務も担っていたのである。しかし、交通担当アドバイザーの場合でいうと、アドバイスした事柄を実現しなければならないとはいっても、現実には、交通行政を担って

²³⁵ これは、私がヒアリング調査をしたからである。主に解説してくれたのは、GLA の Group Performance Manager の Mr. Tom Middleton であった。ヒアリングした日は、2008 年 3 月 11 日および 3 月 14 日。

いるのは、市長ではなく、ロンドン交通庁（Transport for London）である。アドバイスを実現するということは、そのロンドン交通庁にそれを実現させるということの意味する。

“選挙”という洗礼を経てきた市長ならともかく、単なるアドバイザーにそんなことができるのであろうか。12 人のアドバイザーは、実際に、どういう形でその任務をこなしていたのだろうか。たとえばロンドン交通庁の仕事についてみると・・・。

まず、市長と 12 人のアドバイザーが集まって、いわば身内だけで、交通政策の検討をする。これが、政策決定のスタートである。ここでは、交通問題のアドバイザーの発言が多くなるが、他のアドバイザーも意見を披露する。ときには、アドバイザーの下で働いている職員が、もちろん、この職員達も専門家であるが、発言することもある。というよりも、現実には、呼び出しを受けて、発言させられることが多いという。

こういう話し合いのなかで、決まった方針や施策が、毎週月曜日の午後に開かれる会議に提案される。この会議には、ロンドン交通庁の総裁（コミッショナー）も出席する。ロンドン交通庁は、ロンドンの地下鉄やバスを運行している組織であり、また、ロンドンの交通規制を行っている機関でもある。この仕事を遂行するために、10 万人を超す職員が働いている。そのトップにるのが総裁（コミッショナー）である。責任が非常に重く、また、専門的な知識も必要な職務である。実際に、専門家として卓越した人々が任命されているという。そのため、コミッショナーは、市長の意見といえども、反対することが多い。また、市長を説得しようとすることも多いという。

こういう総裁（コミッショナー）の出席のもとに、毎週、月曜日の午後の会議が開かれるのである。交通問題のアドバイザーが、市長の後押しのもとに、自分の考えを通そうとしても、総裁（コミッショナー）が簡単に了承しないことは目に見えている。事実、月曜日の午後の会議は、市長のスタッフと総裁（コミッショナー）が激論することになるのは常である。実行するのはロンドン交通庁であるため、どちらも納得しないときは、結局は、総裁（コミッショナー）の意思通りになってしまうことになる。

しかし、この月曜日の午後の会議に参加しているのは、市長と、総裁（コミッショナー）、交通問題担当アドバイザーだけではない。この 3 人に加えて、主席アドバイザーが加わっている。しかも、たとえば、ロンドン地下鉄での車いす使用者の対策を検討するときには、障害者担当のアドバイザーも出席するという。その上、市長、交通問題アドバイザー、主席アドバイザー、障害者担当アドバイザーは、この会議の前に集まって、多くの時間をかけて、意見の調整を図り、合意に達している。いわば、連合チームであり、その連合チームに対して、総裁（コミッショナー）が 1 人で立ち向かうのが、この月曜日の会議である。しかも、総裁（コミッショナー）を任命したのは、市長である。予算の決定権を、形式的には大ロンドンの議会を通す必要があるが、実質的に握っているのは、市長である。これでは、総裁（コミッショナー）に勝ち目はないといわなければなるまい。

総裁（コミッショナー）が自分の意見を通そうとすれば、最初の段階、すなわち 12 人のスタッフが市長のところに集まって検討をはじめの段階で、みんなを説得する必要があるといえる。しかし、12 人のアドバイザーと市長の打ち合わせは非公式で、いつ行われているかもはっきりとはしない。要するに、アドバイザーをかかえている市長の力は、非常

に強いということができる。

なお、市長と総裁（コミッショナー）そしてアドバイザーが出席する月曜日の会議も、非公式に行われていた。会議で何が検討されたのか、市長の決定がどういう経緯でなされたのか・・・等々は、外部からは、見ることはできなかった。このため、2008年5月の市長選挙では、リビングストン市長の下での意思決定の不透明さがかなりの問題となった。

また、アドバイザーが左翼に偏りすぎており、結果的に、ロンドン交通庁などの運営が不透明かつ非合理的になっているのではないかということが問題とされた。そして、これが新聞で取りざたされ、結果的に、リビングストン敗退の一因になったようである。

それはともかく、この12人のアドバイザーのもとで、市長のスタッフとして働いていた職員は約100人である。ジョンソン市長のもとでも、これは変わらない。これらの職員は、すべて、専門家として採用されている。たとえば、法律職の場合は、弁護士の資格を有し、財政関係の職員は会計士の資格を持つといった具合である。

4 大ロンドンの議会とは？

「大ロンドン市」は、その統治機構として、市長（Mayor）と議会（Assembly）の2元代表制を採用した。議員数は25人であり、任期は4年である。このうち、14人は選挙区で選ばれ、11人はロンドン全域から選ばれている。その職務は、市長の決定をチェックすることにある。

このチェック機能を果たすために、議会には、専門のスタッフが配属されている。その数は100人である。これらのスタッフは、市長の予算案や、種々の政策案を検討し、そこに問題があるか、それを実施すればどうなるか、等々を、議員に説明し、議員はそれを材料にして、委員会で市長のスタッフを追及しているとのことである。

こうした委員会でのチェックもそれなりの効果を果たしているのかもしれないけれども、もっとも効果があるのは、予算チェックだといわれている。これは、日本の地方議会の本会議のように議員全員が参加して行われるが、日本の議会のように、首長以下、職員幹部がひな壇に並んでいるというような議会ではない。原則的には、議員だけのチェックである。議員が互いに、問題点を述べ合い、その是非を決めていくわけであるが、議員に対して、議会の専門スタッフが助言しているのはいうまでもない。こういう議会の専門スタッフは、リビングストン市長時代の、2008年3月時点では、全部で100人いた。言い換えれば、GLAの職員700人のうち、市長のもとで専門家として勤務するスタッフが100人、議員に専門家として助言するスタッフが100人含まれていたわけである。ジョンソン市長になってからも、この情勢は変わっていないという。

議会には予算の修正権も与えられている。しかし、修正するには議員総数の3分の2の賛成が必要であり、現実には、不可能に近い。事実、いままで、予算案が修正されたということはない。これは、予算を修正するには議員の3分の2が賛成しなければならず、それだけの数の議員をまとめるのは、これまでは、できなかったためである。

25人の議員は、選挙区14人、比例代表11人という形で選ばれているが、本質的には比例代表制で選ばれている状況である。その結果、多数政党の乱立となり、市長に立ち向

かう 3 分の 2 の議員をそろえることが難しい。2008 年 5 月の選挙では、選挙区選出の 14 議席のうち 8 議席を保守党が獲得したというように、保守党が圧勝したのであるが、それでも、最終的に獲得した議員は 11 人であった。ほかの議員は、労働党が 8 人、自民党が 3 人、緑の党が 2 人、イギリス国家党 1 人であった。

そうしたなかで、市民に訴えるという点で興味をそそられるのは、「市長への質問 (Mayor's Question Time)」である。これは、市長が決定し、交通庁や消防庁などに実施させた事柄などを、レポートの形で 1 か月後に、議会に報告し、それをもとにして、議員が質問するという形で行われる。日本の議会で見られる「一般質問」は、首長をはじめとして、多くの職員が出席し、入れ替わり立ち替わりで説明しているが、このクエスチョン・タイムは、そういうものではない。25 人の議員から出る質問に対して、市長が 1 人で立ち向かっている。ただし、実際には、市長の回答は職員の手でつくられているという者が多い。市長はそれを読むだけだというわけであるが、そうはいっても、これを傍聴していると、議長の司会の仕方が臨機応変で、恐らく予定されていないと思われる質問がぽんぽんと出てくる。議長の手元には日本の議長が持っているような「議事次第」がなく、議長自身が議論を裁いていくことになっているのである。その結果、市長はその場で自分 1 人の判断によって即答しなければならない場面も多く、なかなかの見物になっている。細かな数字を問うというような質問をする議員はいないようであり、その点で、市長が立ち往生することはないようであるが・・・。

この「市長への質問」とならんで、あるいは、それ以上に、「市民の質問時間 (People's Question Time)」が面白く、興味をそそられる。これは、市民が質問し、それに、市長と議員が応えるというものであるが、リビングストン市長が、2000 年のマニフェストで宣言したことを実現したものである。ロンドン市民の真の代表となるためには、市民の声を聞かなければならず、かといって、市民の意見をひとりひとり聞いたのでは、どの声が適切なのか、結局は、市長自身が決めなくてはならない。それでは、あまり意味がない、という判断のもとに、市長がやっていることについて、市民に追求してもらい、それを議会で、議員・市民・市長で議論しようとなったわけである。これを、市民の自主的な組織が、司会役、あるいは、議長役もしくはコーディネーターとなって、議論が進められている。この議論で、市長がやりこめられたということはなかったようであるが、市民の追及はけっこう厳しく、かなりの影響を市長に与えているのではないかという者も少なくない。

ジョンソン市長もこの People's Question Time を引き継いでいる。2008 年 11 月 6 日に開かれたときには、議会の非常に広い傍聴席は満杯で、立錐の余地がないと表現できるほどであった。この傍聴席と議場は、螺旋状の通路でつながっているが、この通路にも人々が群がっていた。これらの住民が議論に参加したわけであるが、市長と議員は、これらの市民に向かう形で、しかも、議場は傍聴席よりも、一段低いところにあるため、市民から見下ろされる形で議論していた。それを仕切っていたのは若い黒人青年であった。

第4節 ロンドンの警察

1 ロンドン警視庁の特徴

ロンドン警視庁は「国家警察」の性質を持っていたことは、第2章のなかで、その創設の由来との関連で、説明したところであるが、その内容をもう少し理解してもらうために、まず、他の地域との比較で、ロンドン警視庁の特色を見ておくことにしたい・・・52の警察本部がある。

イギリスには、全部で52の警察本部がある。そのうち、43本部がイングランドとウェールズにあり、残りの警察本部はスコットランドと北アイルランドに配置されている。これらの警察本部は互いに密接に結びついているが、それぞれが独自の“本部長”をもち、この“本部長”のもとで、自主的に運営されている。この“本部長”を任命しているのは各県に設置されている「警察当局（Policy Authority）」である。この「警察当局」は、通常、県議・市議の代表9人、治安判事（magistrate）と呼ばれる下級裁判所の判事3人²³⁶、そして、これらの議員や判事の合議で選定される一般市民5人、合計17人で構成されている。“本部長”はこれらの人々に任命され、監督されるわけである。警察の予算を組んでいるのも、この「警察当局」であり、その財源は県から出ている。ただ、この財源はほとんどが国の補助金であるため、若干の制約があることは否定できない。また、警察官の階級はすべての警察本部に共通であるなど、警察官全体を通して、ひとつのまとまりができていることも確かである。その点で、各県の「警察当局」が完全に独自の裁量で警察を統制できるわけではないが、しかし、全体的に見れば、これらの警察は『県警』と位置づけるのが妥当であろう。イギリスの一般的な見解もそうである。

ところが、ロンドンではかなり事情が違っていた。先ず、ロンドンには、前述したように、2つの警察本部がある。ひとつは、“ロンドン市警”であり、もうひとつが、ここで説明しようとしているロンドン警視庁である。このうち、“ロンドン市警”のほうは、「ロンドン市（シティ）」の議会の委員会が「警察当局」になっており、市警の“本部長”を任命し、監督している。したがって、他県の『県警』とほぼ同じ状況下にあり、まさに『市警』である。

しかし、ロンドン警視庁の場合は、2000年までは、内務大臣の管轄下に置かれていた。そして、その“本部長”は、他県の本部長が「チーフ・コンスタブル（Chief Constable）」と呼ばれているのに対して、「コミッショナー（Commissioner）」と呼ばれてきた²³⁷。クラスも最高位の警察官であった。このコミッショナーを任命してきたのも、他の“本部長”とは違い、内務大臣（Home Secretary）であった。形式的には女王陛下が任命してきたが、これは内務大臣の薦めにしただったものであった。ロンドン警視庁は、ほかの警察は違い、まさに『国家警察』であったわけである。

²³⁶ 治安判事は、人格が高潔で識見のある普通の市民から選ばれる人々である。下級裁判所の裁判に必要な法律知識をもっているのは、下級裁判所の職員であり、これらの職員には、弁護士の資格を持つ者が就任している。裁判は、これらの職員から法律上の知識を得ながら、人格の優れた治安判事が裁くというわけである。

²³⁷ ロンドン市警の“本部長”も「コミッショナー」と呼ばれている。

2 ロンドン警視庁の改革（2000 年）

2000 年 5 月にロンドン市長が市民の選挙で選ばれ、「大ロンドン市」が発足すると、ロンドン警視庁の運営の仕方も根本的に変えられることとなった。当時のブレア労働党政府の意向にしたがって、「首都警察委員会（Metropolitan Police Authority; MPA）」が新設され、そこに、それまでの内務大臣の警察関連の権限が移されることになったのである。

この首都警察委員会（MPA）は 23 人のメンバーで構成されることになった。そのうち 12 人は、大ロンドンの市長により、大ロンドン議会の議員のなかから任命されるとされた。他のメンバーは、4 人の治安判事、その他 6 人であった。もう 1 人は内務大臣が任命する委員であったが、内務大臣が委員任命に関与できるのは、この 1 人だけであった。

この首都警察委員会（MPA）の最大の権限は、ロンドン警視庁の幹部の人事権を握っているという点である。また、それ以上に重要ともいえるが、警視庁の予算の執行権ももっている。これは、ロンドン警視庁が実際に何をするかを、決める権限があるということの意味する。

警視庁の効率的な運営、効果的な運営に関して、警察幹部に注文をつける権限もある。警察官の行動に最終的な責任を負っているのも、この委員会である。言い換えれば、警察官に対する監督権限もあるというわけである。

このように首都警察委員会（MPA）は警視庁に対して非常に大きな力を有しているが、しかし、実際に、警察官を指揮し、統率しているのは、「コミッショナー」である。そして、その「コミッショナー」の任命権を首都警察委員会にはもっていない。これだけは、以前と同じように、形式的には、女王陛下が任命することになっている。もちろん、女王陛下は自分で人材を捜すということではなく、内務大臣の推薦にしたがって、「コミッショナー」を任命する。となると、実質的に「コミッショナー」を任命するのは、内務大臣だということになりかねない。実際には、内務大臣はどのように推薦者を決めるのであろうか。

2009 年はじめに、それまでの「コミッショナー」が辞職することになった。次の「コミッショナー」を任命することが必要になったわけであるが、この原稿を執筆している 2009 年 1 月現在、まだ、推薦者が決まっていない。しかし、どのように決めるかが公表されているので、それを見てみると・・・。

- ・内務省で、「コミッショナー」候補者リストを作成する。
- ・この「候補者リスト」にしたがって、候補者を面接する委員会を設置する。
- ・この委員会の構成メンバーとなるのは、内務省の事務次官（委員長）、首都警察委員会（MPA）の委員 2 人、内務省の安全対策官、他に 1 人である。
- ・この委員会が、候補者達の面接審査をする。
- ・その後、「候補者リスト」に掲載された候補者を、首都警察委員会（MPA）の“選定委員会”が面接し、審査する。
- ・内務大臣が、首都警察委員会（MPA）が適格者と判断した候補者を面接する。
- ・内務大臣が、ロンドン市長の意見を尊重しながら、また、首都警察委員会（MPA）の意見を尊重しながら、「コミッショナー」の候補者を定め、女王陛下に推薦する。

・女王陛下が、内務大臣の推薦にしたがって、「コミッショナー」を任命する。

こういう手続きから判断する限り、「コミッショナー」の選定にもっとも大きな力を持っているのは、首都警察委員会（MPA）であり、ひいては、ロンドン市長であるといえそうである。事実、今回辞任する「コミッショナー」は、リビングストン市長の意見にしたがって任命されたとわれている。

もっとも、この時は、リビングストン市長は労働党の政治家であり、また、内務大臣も労働党であった。ところが、今回は、ジョンソン市長が保守党であり、現在の内務大臣は労働党の国会議員ジャッキー・スミス（Jacqui Smith）である。いわば、一種の“ねじれ”現象があるわけであり、スミス内務大臣がすんなりと市長の意見にしたがうかどうか、若干の疑問がないわけではない。が、手続きからいえば、市長の意見にしたがわざるを得ないというのが、実情であろう。

また、内務大臣の選挙区は、ロンドンから遠く離れたウスターシャー県（Worcestershire）にある。その総選挙でせいぜいのところ数万票しか獲得していない彼女が、ロンドン警視庁の人事に関連する事柄で、ロンドン市民 116 万人の信任を得たジョンソン市長の意見に逆らえるかどうか、とうてい無理というものであろう。結果は、まもなく決まるが・・・。

3 市長が MPA の委員長

市長には、首都警察委員会（MPA）の委員の指名、「コミッショナー」の内務大臣への推薦権に加えて、ほかにも大きな力がある。ロンドン警視庁の予算を組むという権限である。

内務大臣にも、ロンドン警視庁の予算の最低限を決める権限がある。しかし、これはあくまでも最低限の予算であり、この内務大臣の予算案を上回る予算が組まれるのは、当然のこととされている。実際にも、これまで、内務大臣の予算案をはるかに上回る予算が立てられてきた。

このロンドン警視庁の予算の財源は、ほとんどが国の財源である。言い換えれば、大ロンドン市長は、国の財源を使って、ロンドン警視庁の予算を組んでいるのであるが、中央政府にその承認権はない。市長の予算案をチェックし承認しているのは、大ロンドンの議会である。この議会には予算の修正権が与えられている。が、修正をするには、議員の 3 分の 2 の賛成が必要である。議会は、これまで 4～5 の政党で構成されてきたため、この 3 分の 2 というハードルを越えることはできなかった。今後も、難しいと予測されている。

市長が、実際に、予算案を組むときには、財務省と交渉して、具体的な内容を決めているとのことである。が、財務省が自己の意見を強硬に主張することはほとんどないといわれている。

このように、ロンドン市長が、予算の策定を通じて、警視庁の運営に非常に大きな影響力を発揮しているといえるが、しかし、実際に、その予算の執行に関して、権限を握っているのは、市長ではない。首都警察委員会（MPA）である。そして、首都警察委員会（MPA）の 23 人の委員のうち 12 人は大ロンドン市長によって任命されているとしても、この 12

人の委員は市長の指示にしたがって、あるいは、市長の意向を忖度して、予算を執行しているわけではない。

また、「コミッショナー」以外の警察幹部の任命権も首都警察委員会（MPA）にあるが、この任命も、リビングストン市長の時代には、市長の指示を仰ぐことなく、行われていたといわれている。これは、市長が 12 人の委員を勝手に選ぶのではなく、大ロンドンの議会の議員のなかから選ばなければならなかったからである。実際に、首都警察委員会（MPA）の委員に選ばれた者のなかには、市長と同じ労働党ではなく、保守党や自民党あるいは緑の党の議員がかなり含まれていた。これらの議員が、市長と意見を異にしていたのはいうまでもない。

首都警察委員会（MPA）の委員のなかでもっとも大きな力を発揮しているのは、もちろん、委員長である。この委員長は、これまで、MPA の 23 人の委員の互選で選ばれてきた。その結果、首都警察委員会が、市長や議会の意向にしたがわず、独自の判断で行動することも多かったという。そして、テロの取り締まりとの関連で、MPA が、議会と、さらには、市長と対立するという現象が発生し、これが大きな問題となった。

その結果、2007 年の法律改正で、大ロンドンの市長は、市長自身を MPA の委員長に選任することができると定められた。

2008 年 5 月の大ロンドン市長選挙で当選した保守党のジョンソン市長は、選挙のマニフェストで、市長自身が首都警察委員会（MPA）の委員長になって、ロンドンの安全を確保すると訴えていた。このため、MPA の委員長に就任。さらに、警察を担当する副市長を置き、この副市長を MPA の副委員長にした。

ロンドン警視庁は、20 世紀の時代の「国家警察」としての性格がますます薄くなり、名実ともに、自治体警察に変貌しつつあるといってもよいであろう。