

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリー トピック (2011年10月)

【設置 30 周年を迎えるロンドン・ドックランズ開発公社について】英国

「ロンドンの真ん中に引っ越せるというのに、どうして人里離れた辺りな場所へ移るのですか？」 - ロンドン・ドックランズ開発公社(LDDC)が、創設当時、ドックランズ地域の宣伝キャンペーンに使ったスローガン。イングランド南東部のニュー・タウンであるミルトン・キーンズ市への移転を企業に奨励する政府の試みを皮肉ったもの。

「ベニスのような街並みで、ニューヨークのように機能する」 - 開発初期の頃のカナリー・ウォーフ地区の宣伝スローガン。

「政治の技術とは、不可能を可能にする技術である。そして、実際のところ、それこそが、我々が行ってきたことである」 - 1989 年に行われたカナリー・ウォーフ地区の再開発事業起工式でマーガレット・サッチャー首相(当時)が述べた言葉。

* * *

本報告書の目的は、今年で設立 30 周年となるロンドン・ドックランズ開発公社の設置に至る背景、同公社によるロンドン南東部ドックランズ(Docklands)地域の再開発などについて説明することである。ドックランズ地域の開発は、サッチャー保守党政権下で行われた最も大規模な開発プロジェクトの一つであった¹。期間限定の組織として設置されたロンドン・ドックランズ開発公社は、1998 年に廃止され、また「ドックランズ」という言葉は、同地域の様子が様変わりした結果、最近ではあまり使われなくなった。しかし、ロンドン・ドックランズ開発公社が行った事業は、現在でも、脱工業化社会における都市再生の事例として有益である。同公社の事例から、都市再生事業における政府の役割、土地の活用方法、また、開発をきっかけに他地域から移住した新しい住民と、開発以前から住んでいた住民との間の軋轢をいかに解消したかなどの点を学ぶことができると思われる。

* * *

ドックランズ地域とは、ロンドン東部のテムズ川沿いのエリアを指し、東の端はタワー・ブリッジ付近、西の端はウールウィッチ(Woolwich)地区までを含むというのが一般的な定義である。ロンドンの公共交通機関の料金決定に使われている「ゾーン(Zone)」による地域区分で見ると、ドックランズ地域は、ロンドンの最も中心部である「1ゾーン(Zone 1)」の

¹ その他にサッチャー保守党政権下で実施された大規模な開発プロジェクトには、ロンドンを取り囲む環状高速道路 M25、テムズ川に設置されているテムズ水門、英仏海峡トンネルの建設などがあった。M25 は、今年で建設から 25 周年を迎える。

外側である「2ゾーン」及び「3ゾーン」にあたる。

英語の「ドック(dock)」は、「埠頭」を意味する。ドックランズ地域には、かつて幾つかの埠頭が存在し、港湾業、倉庫業、造船業などで栄え、ロンドン経済の中核として機能していた。しかし、第二次世界大戦中の空襲被害、また戦後の貨物輸送におけるコンテナ使用の増加などを背景に、次第に衰退していった(ドックランズの埠頭は規模が小さく、コンテナを輸送できる大型船舶は停泊できなかった)。

ロンドン港湾局(PLA)は1970年、ドックランズの全ての埠頭の閉鎖を発表した。これによって多くの労働者が職を失い、同地域では失業率が増加した。こうした状況を受け、当時の環境省とグレーター・ロンドン・カウンシル(GLC)²は1971年、ドックランズ地域の再開発に関する調査を外部組織に依頼した。しかし、調査の結果は、政府及びGLCにとって満足の行くものではなかった。

更に1974年、当時の環境大臣は、法的地位を有する組織として「ドックランズ合同委員会(DJC)」を設置した。同委員会は、地方自治体とGLCの代表者、及び中央政府が任命した民間企業の代表者で構成されていた。同委員会の主な責務は、ドックランズ地域の再開発プランの策定であり、1976年、「ロンドン・ドックランズ戦略計画」と題する文書を発表した。しかし、GLCとドックランズ地域に位置する複数の自治体も、それぞれロンドン全域または各管轄地域の開発計画を策定していたため、ドックランズ合同委員会による再開発計画は、あまり重要視されなかった。

また当時、英国は深刻な財政難に直面しており、大幅な公共支出削減を実施するという条件で国際通貨基金(IMF)から融資を受けるという危機的状況にあった。こうした事情に加え、同委員会内部でGLCと自治体の意見が対立したこともあり、戦略計画はほぼ黙殺されたような形になってしまった。

なお、再開発前のドックランズ地域は、小説や映画の舞台にもなっており、英国人作家J.G.バラードの小説「ハイ・ライズ」(1975年)や、英国製作のギャング映画「ザ・ロング・グッド・フライデー」(1979年)などで取り上げられている。

ロンドン・ドックランズ開発公社の設置

ドックランズ合同委員会は、中央政府及び自治体からも再開発計画への支持を得られず、また計画実行のための資金提供者も獲得できず、失敗に終わった。次に、1979年に発足したサッチャー保守党政権は、ドックランズ合同委員会の失敗の一因であったGLCと自治体の対立を避けるべく、これら組織を関与させない形でのドックランズ地域再

² 1965年～1986年に存在したグレーター・ロンドンを管轄地域とする地方自治体。

開発の手段として、1981年にロンドン・ドックランズ開発公社を設置した。

サッチャー政権の初代環境大臣であったマイケル・ヘーゼルタイン大臣は、「1980年地方自治体開発・土地法(Local Government Planning and Land Act 1980)」を成立させた。同法は、国務大臣に対し、「都市開発公社(UDCs)」の設置権限を与え、同法に沿って最初に設置された都市開発公社が、ロンドン・ドックランズ開発公社であった。ロンドン・ドックランズ開発公社はまた、現在までに設置された都市開発公社のうち、最も管轄地域が広い組織でもある。

同法は、都市開発公社の目的を、「管轄地域で再開発が行われることを確実にすること」と規定していた。その方法としては、◎土地及び建物の有効活用、◎既存の及び新しい産業・商業活動の発展の奨励、◎魅力的な環境の創出、◎当該地域に人々が住み、働くことを奨励するため、住宅及び各種施設を整備することによって行うと規定していた。

都市開発公社は、その目的を達成するため、管轄地域における建築許可申請の承認・却下の権限を付与されている。都市開発公社の理事会メンバーは、中央政府が任命する。

* * *

ロンドン・ドックランズ開発公社は、ドックランズ地域の約22平方キロメートルにわたるエリアを管轄地域としていた。これには、タワー・ハムレッツ区のワッピング地区及びライムハウス地区、アイル・オブ・ドッグズ地区、ニューアム区のベクトン地区及びロイヤル・ドックス地区、サザーク区のバーモンジー地区及びサリー・ドックス地区が含まれていた。

同公社は、設立当初、右派と左派の両方から批判を浴びた。急進左派のケン・リビングストン氏がリーダーを務めていたGLC及び労働党が支配政党となっていたロンドン東部の自治体は、同公社が民間部門からの投資に焦点を当てていたこと、理事会が中央政府任命のメンバーで占められていたこと、本来は自治体が有する建築許可申請の承認・却下の権限を付与されていたことなどに対して、不満をあらわにしていた。一方、キース・ジョゼフ産業大臣(当時)などを含む当時の保守党政権の閣僚は、同公社を、政府による市場への過度な介入であり、自由主義経済の思想に反するとして批判した。

しかし、ヘーゼルタイン環境大臣は、こうした批判の声に臆することなく、同公社の設置を実行した。同大臣は、後に出版した回顧録の中で、当時、テムズ・ゲートウェイ地域³の

³ テムズ・ゲートウェイ地域とは、ロンドン東部と、エセックス県及びケント県内のテムズ川両岸のエリアを合わせた地域の地名である。

上空をヘリコプターで飛んだ際、ドックランズ地域に「6000 エーカーもの広大な忘れ去られた荒地」を目撃し、強い怒りを感じると同時に、再開発の必要性を痛感したというエピソードを紹介している。

* * *

ロンドン・ドックランズ開発公社の資金源は、中央政府からの補助金と、土地の売却代金であった。同公社は、ドックランズ地域の開発戦略の策定や、再開発プログラムへの資金提供などの権限は有していなかった。しかし、投資を促進・奨励するための幾つかの権限を有していた。それら権限とは、下記の通りである。

- ・開発を目的として、民間部門からドックランズ地域内の土地を強制買収できる権限。公的機関が所有するドックランズ地域内の土地を国務大臣から付与される権限。
- ・ドックランズ地域における建築許可申請の承認・却下の権限。
- ・民間の土地開発業者とドックランズ地域内の開発プログラムに関して契約を締結する権限。

また、1982 年には、ロンドン・ドックランズ開発公社の管轄地域内に位置するアイル・オブ・ドッグズ地区が、「エンタープライズ・ゾーン」に指定され、ドックランズ地域への投資を更に促進した。「エンタープライズ・ゾーン」とは、貧困地区、荒廃地区を産業振興地域に指定し、税控除、規制緩和などの優遇策によって企業を誘致するプログラムである。英国では、米国の例に倣い、1979 年に導入された。アイル・オブ・ドッグズは、1992 年までの 10 年間にわたり、「エンタープライズ・ゾーン」の地位を維持した。

アイル・オブ・ドッグズ地区内には、今や世界的にその名を知られているビジネス街であるカナリー・ウォーフ地区がある。同地区は、ロンドン・ドックランズ開発公社による再開発と、アイル・オブ・ドッグズ地区の「エンタープライズ・ゾーン」への指定によって、1980 年代後半以降、大規模な再開発を遂げ、現在は、金融街シティに次ぐ英国屈指のビジネス街へと変貌を遂げている⁴。

ロンドン・ドックランズ開発公社が実現させた開発事業の一つに、ロンドン・シティ空港の建設がある。ロンドン・シティ空港の建設案は、同公社によるその他の開発計画と同様、GLC の強い反対に遭った。GLC は、「空港建設によって恩恵を受けるのは、シティの金

⁴ 現在、カナリー・ウォーフ地区の開発は、民間企業のカナリー・ウォーフ・グループ社が行っている。同社は、同地区に、100 エーカーの土地と多くのオフィスビルを所有している。

融機関などで働く富裕層であり、イングランド東部の地元住民ではない」などと主張したほか、空港設置で騒音、大気汚染などの公害が発生することを指摘した（GLC は、シティ空港建設を阻止すべく法的手段を講じたが、失敗した）。

* * *

これら一連の開発で、特にアイル・オブ・ドックス地区などでは、倉庫を建て替えた高級マンションに、俗に「ヤッピー」と呼ばれた人々が移り住み、新たな住民層を形成した。株式トレーダーなどを典型的職業とするヤッピーたちが、高級スーツに身を固め、当時まだ珍しかった携帯電話を使って話す姿は、サッチャー政権下の 80 年代英国に蔓延した拝金主義的風潮を象徴していた。一方、開発の結果、不動産価格が上昇し、以前からこれらの地域に住んでいた労働者階級の人々が、他地域へ追いやられるという状況も発生した。こうしたドックランズ地域における新しい住民と昔からの住民との対立の様子は、英国映画「エンパイア・ステート」（1988 年）やテレビドラマ「キャピタル・シティ」（1989 年）などで描かれている。

ロンドン・ドックランズ開発公社とロンドンの自治体の権限の線引きは、特に一般の人には曖昧で分かりにくく、同公社の存在意義などについてたびたび論争が起きた。ロンドン・ドックランズ開発公社が、教育や社会福祉サービスの提供によって、ドックランズ地域の住民の生活を改善すべきであったとの声も聞かれたが、これは同公社の機能を誤解した意見である。ロンドン東部は、伝統的に、政府による十分な投資が行われてこなかった地域であるが、ドックランズ地域の古くからの住民は、金融機関からの投資を柱とするロンドン・ドックランズ開発公社の開発戦略からも、結局殆ど恩恵を受けられなかったのである。

ロンドン・ドックランズ開発公社の成果

前述のように、ロンドン・ドックランズ開発公社は、1998 年に廃止された。同公社が同年に発表した最終年次報告書には、設置から 17 年の実績として、下記が挙げられていた。

- ・18 億 6000 万ポンドの公共投資を実現した。
- ・77 億ポンドの民間投資を実現した。
- ・再開発を目的として 1066 エーカーの土地を売却した。
- ・計 144 キロメートルの道路を新たに敷設または改善した。

- ・ドックランズ・ライト・レールウェイ⁵の建設を実現した。
- ・床面積 232 万 3000 平方メートル分の事業施設の建設を実現した。
- ・計 1884 エーカー分の放置された土地を再利用した。
- ・2 万 4046 戸の住宅建設を実現した。
- ・2700 社の企業を誘致した。
- ・5ヶ所の保健センターの新設に貢献した。更に 6ヶ所の保健センターの再生を支援した。
- ・小学校 11 校、中学校 2 校、専門学校 3 校、職業訓練センター9ヶ所の建設資金を援助した。
- ・ドックランズ地域内の建築物の設計デザイン、また自然環境・景観保護の試みに対し、計 94 の賞が授与された。
- ・ドックランズ地域内の就労者が 8 万 5000 人に達した。

ロンドン・ドックランズ開発公社のレガシー

ロンドン・ドックランズ開発公社による再開発事業は、成功であったというのが一般的な見方である。同公社が建設を実現させた多くの住宅やオフィスが、築 20～30 年となった現在も、高級物件として残っている。ドックランズ・ライト・レールウェイは、現在も運行されており、その路線は、ロンドン・ドックランズ開発公社の管轄地域であったエリアを超え、東部はダゲナム地区及び 2012 年ロンドン・オリンピックの会場となるストラットフォード地区、南部はグリニッジ区にまで延びている。

都市開発公社が、自治体が有する建築許可申請の審査、承認・却下の権限を奪うことなどについては、賛否両論があった。しかし、ロンドン・ドックランズ開発公社の成功、及びその存在が最終的にはロンドン東部の住民に受け入れられたことは、2004 年に、ロンドン・テムズ・ゲートウェイ開発公社 (LTGDC) が新設されるという結果につながった(同公社は、管轄地域の一部がロンドン・ドックランズ開発公社と重なる)。

また、現政府は、2011 年 3 月に発表した 2011 年度予算で、アイル・オブ・ドックズ地区における成功を再現すべく、貧困地域における産業振興プログラム「エンタープライズ・ゾーン」を再び実施することを明らかにした。ドックランズ地域内に位置するロイヤル・ドックス地区を含め、イングランド内で計 21ヶ所の「エンタープライズ・ゾーン」が設置される。ロイヤル・ドックス地域は、欧州最大の会議・展示場の一つである「エクセル」及びロンドン・シティ空港に近い。

* * *

⁵ ドックランズ・ライト・レールウェイとは、ロンドン東部を運行するライトレールウェイ・システムである。

以上に述べたように、ドックランズ地域は、ロンドン・ドックランズ開発公社の事業によって、再開発に成功した。しかし、地域の住民グループなどからは、夜空に光輝くカナリー・ウォーフ地区の高層ビル群の背後には、ポプラー地区などの貧困地区が未だ残されていることを指摘する声もある。最近、イースト・ロンドン大学でロンドン・ドックランズ開発公社の創設 30 周年を記念して開催されたセミナーでは、同公社及びドックランズ地域の自治体の元幹部など関係者が多数集まった。セミナーで行われた討論やスピーチでは、80～90 年代に同公社の事業が成功し、また最近、ロンドン・オリンピック開催に合わせて開発が進められてはいるものの、ロンドン東部にはまだ開発の余地が多く残されているという意見が多く聞かれた。

【ロンドン及びイングランドの都市部の自治体再編などについて】英国

本報告書の目的は、グレーター・ロンドンの行政府に関する最近の歴史及び 1970～80 年代に存在したイングランドの 6 つの大都市カウンティ(metropolitan county)などについて説明することである。2011 年 5 月の月例報告でも述べたように、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは、イングランドとは異なるプロセスで自治体再編が行われており、各地域の首都は、その影響を受けている。現在は、3 地域とも、全域にわたって一層制を導入している。

戦後に設置された自治体再編を検討する委員会

戦後間もない 1945 年、当時の労働党政権は、ロンドン以外のイングランドとウェールズの自治体再編を検討する目的で、「地方自治体境界委員会(Local Government Boundary Commission)」を設置した。同委員会は、1948 年に発表した報告書で、人口に応じて一層制または二層制を混在させるという案を提案した。しかし、この提案は結局、実現には至らなかった。

続いて 1958 年、当時の保守党政権は、イングランドの自治体再編について検討する新たな委員会を設置した⁶。しかし、同委員会は、調査報告書を発表する前に、1964 年に発足したハロルド・ウィルソン首相率いる労働党政権によって廃止された。労働党政権は、保守党政権よりも更に抜本的な自治体再編を望んでいた。

⁶ これとは別に、ウェールズの自治体再編について検討する委員会も設置された。

グレーター・ロンドン・カウンシルの設置

一方、ロンドンの自治体再編については、1957年、「グレーター・ロンドンにおける地方自治に関する王立委員会 (Royal Commission on Local Government in Greater London)」が設置され、検討が行われることになった。同委員会は、弁護士のエドウィン・ハーバート卿が委員長を務めていたため、通称で「ハーバート委員会」と呼ばれた。

同委員会は、1960年に発表した報告書で、当時ロンドンに設置されていた自治体である「ロンドン・カウンティ・カウンシル (London County Council)」を廃止すると共に、ロンドン・カウンティ・カウンシルの管轄地域と、隣接するミドルセックス県のほぼ全域、エセックス県、ケント県、ハートフォードシャー県、サリー県の一部を統合した「グレーター・ロンドン」に、地方自治体と議会を設置することを提案した。ロンドン・カウンティ・カウンシルは、1889年に設置され、現在「インナー・ロンドン」と呼ばれるロンドンの中心部の地域のみを管轄していた。ロンドン・カウンティ・カウンシルの管轄地域は、「カウンティ・オブ・ロンドン (ロンドン市)」と呼ばれた。

同委員会はまた、「グレーター・ロンドン」の下に、基礎自治体として、「区 (borough)」及びシティ・オブ・ロンドンを置くことを提案した(カウンティ・オブ・ロンドンの下にも、基礎自治体として28の区及びシティ・オブ・ロンドンが設置されていた)。同委員会によるこれらの提案は、保守党政権下の1963年に制定された「1963年ロンドン政府法 (London Government Act 1963)」に盛り込まれた。同法の施行を受けて1965年、グレーター・ロンドンを管轄する広域自治体として「グレーター・ロンドン・カウンシル (GLC)」が設置された。

レッドクリフ・モード委員会による提案

前述のように、1964年に発足したウィルソン労働党政権は、保守党政権が1958年に設置した委員会を廃止した。これに続き同政権は1966年、やはりイングランドの自治体再編について検討する目的で、「イングランドの自治体に関する王立委員会 (Royal Commission on Local Government in England)」を設置した。同委員会は、委員長の名前を取って「レッドクリフ・モード委員会」と呼ばれ、1969年まで存続した。

同委員会は、1969年に発表した報告書で、イングランドの既存の自治体を全て廃止した上で、都市部の3地域(バーミンガム市とその周辺地域、マンチェスター市とその周辺地域、リバプール市とその周辺地域)のみ二層制とし、残りの地域には計58のユニタリー(一層制の自治体)を設置することを提案した。また、イングランド全体を、グレーター・ロンドンを含む8つの州 (province) に分け、土地開発に関する戦略策定の機能を持た

せることも提案した(州単位の自治体を設置することは提案しなかった)。

しかし、委員会のメンバーの一人であったデレク・シニア氏(「ガーディアン」紙の元記者で、土地開発を専門分野とするジャーナリスト)は、同報告書の内容を不満として、自身の独自の案を掲げた「異議のためのメモランダム(Memorandum of Dissent)」と題する文書を発表した。同文書は、広域自治体として 35 の「都市圏自治体」を置き、その下に基礎自治体として 148 のディストリクトを設置することを提案した。

労働党政権は、レッドクリフ・モード委員会の提案の実行に前向きであった。一方、エドワード・ヒース党首率いる保守党は、広域自治体であるカウンティの廃止という構想に反発した。保守党は、1970 年 6 月の総選挙に勝利して政権を奪回すると、自治体再編に関する白書を発表した。その内容は、明らかに、イングランドのカウンティの代表組織であった「カウンティ・カウンシル協会」の影響を受けたものであった。

1972 年地方自治法による改革

ヒース保守党政権は、1972 年、「1972 年地方自治法(Local Government Act 1972)」を制定し、同法の規定に従って、1974 年、ロンドンを除くイングランドの自治体再編を実施した。これにより、イングランドの非大都市圏では、広域自治体である 46 のカウンティと、基礎自治体である 296 のディストリクトが設置された。一方、大都市圏では、広域自治体である 6 つの大都市圏カウンティと、基礎自治体である 36 の都市圏ディストリクトが設置された。6 つの大都市圏カウンティの名称は、グレーター・マンチェスター、マージーサイド、サウス・ヨークシャー、タイン・アンド・ウィア、ウェスト・ミッドランズ、ウェスト・ヨークシャーであった。この改革の実施以降、非大都市圏及び大都市圏の広域自治体及び基礎自治体は、「主要自治体(principal authorities)」と呼ばれるようになった。

1974 年の改革では、レッドクリフ・モード委員会の提案の一部(自治体の境界線の決定方法など)は採用されたが、州及びユニタリーの設置案は採用されなかった。また、同改革で設置された非大都市圏と大都市圏の自治体は、権限の配分が異なり、教育、図書館、福祉サービスの提供が、大都市圏ではディストリクトの役割である一方、非大都市圏ではカウンティの責務であった。それ以外の分野では、非大都市圏と大都市圏で、広域自治体と基礎自治体の権限の配分に違いはなかった。

レッドクリフ・モード委員会の報告書は、地元住民にとって馴染みのある、伝統的な地域の分け方に代わって、人工的な境界線で区切られた新しい自治体を設置することを提

案していた⁷。1974年の自治体再編は、こうした大胆な提案を採用しなかったとは言え、やはり、イングランドのカウンティの枠組みを大きく変えた改革であった。例えば、これまでは河川に沿って県境が引かれていた地域で、こうした河川をまたぐ形で新たなカウンティが設置された。これらの県とは、イングランド南西部エイボン県、同南東部クリーブランド県及びハンバーサイド県であった。このような、従来の「河川県境」をまたいだカウンティは、レッドクリフ・モード委員会の提案にも含まれていなかった。

更に、名称に「ライディング(riding)」という言葉が含まれるヨークシャー地方の3つのカウンティ(ノース・ライディング・オブ・ヨークシャー県、イースト・ライディング・オブ・ヨークシャー県、ウェスト・ライディング・オブ・ヨークシャー県)は廃止・分割された上、大都市圏カウンティのサウス・ヨークシャー県、前述のハンバーサイド県などに統合された。「ライディング」とは、バイキングの言葉に由来する単語であり、「3番目の」という意味を持つ。ノース・ライディング・オブ・ヨークシャー、イースト・ライディング・オブ・ヨークシャー、ウェスト・ライディング・オブ・ヨークシャーという地名は、中世の時代から存在するが、正式な自治体名になったのは、これら3地域がカウンティとなった1889年であった。また、イングランド北東部ダーラム県及びノーサンバーランド県の都市部の地域を統合し、新たな大都市圏カウンティとしてタイン・アンド・ウィア県が誕生した。

1974年の自治体再編は、実施後の数年間、住民の間で、住所の表記法に関して混乱を生じさせる共に、新たな地名を押し付けられたとして反発を感じる人々もいた。例えば、ウェスト・ライディング・オブ・ヨークシャー県の一部であったサドルワース地区は、1974年の自治体再編で、新たに設置された大都市圏カウンティであるグレーター・マンチェスター県に統合された。これに対する同地区住民の反発は根強く、現在でも、「グレーター・マンチェスター」との自治体名を掲げた標識が落書きされたり、自治体の境界を見直すよう求める署名運動なども行われている。

1974年の自治体再編は、大胆な改革を求めたレッドクリフ・モード委員会の提案と、従来の仕組みの中間を取ったような改革であったとの意見が多かった。しかし、改革が広く歓迎されたとは言い難く、その利点について、保守党、労働党の両党から疑問の声が上がった。また、自治体再編と同時に地方財政制度改革を行わなかったことは、保守党の議員からさえも厳しく批判された。このことは、1974年総選挙で誕生した労働党政権下で、1976年、地方財政制度改革の選択肢について探る委員会が設置されることにつながった。

⁷ 例えば、ランカシャー県南東部、チェシャー県北東部の地域などを統合し、名称を「セルネック(SELNEC)」とする自治体を設置するよう提案していた。「セルネック」とは、「サウス・イースト・ランカシャー(South East Lancashire)」と、「ノース・イースト・ランカシャー(North East Cheshire)」の頭文字をつなげた言葉であった。

保守党政権による大都市圏カウンティと GLC の廃止

1979 年の総選挙では、サッチャー党首率いる保守党が勝利し、政権を奪回した。しかし、その後の地方選挙では、労働党が順調に議席を伸ばし、中央政府では保守党が政権を維持する一方、自治体では労働党が優勢になった。1981 年の地方選挙では、6 つの大都市圏カウンティの全てにおいて、労働党が支配政党の座を獲得した。当時、これら 6 つの大都市圏カウンティの労働党政権はいずれも、急進的な社会主義思想を標榜していた。

当時、保守党の政治家は、その政治的信条に関わらず、「効率化」という名目のもと、大都市圏カウンティ及び GLC の廃止が必要であると主張していた(前述のように、大都市圏カウンティを設置したのは保守党政権であったが、同じ保守党の議員が、大都市圏カウンティは廃止すべきとの見方で一致していた。もっとも、大都市圏カウンティを設置したヒース政権は、サッチャー政権より中道寄りであった)。しかし、大都市圏カウンティのみならず、基礎自治体の大都市圏ディストリクト、またそれら自治体の職員が加入する労働組合は、「保守党の政治的意図を反映した案」であるとして、大都市圏カウンティの廃止案に強く反発した⁸。実際のところ、保守党の議員が大都市圏カウンティと GLC の廃止を主張した理由は、これら自治体が左派勢力に支配されていたためであった。

当時、GLC は、労働党の急進左派であったケン・リビングストン氏がリーダーを務めており、保守党が支配するアウター・ロンドン⁹の自治体及び当時設置されていたロンドンの区の代表団体である「ロンドン自治体協議会」からも、「労働党に牛耳られた組織」であるとして批判されていた。例えば、GLC は、ロンドンの公共交通料金の大幅引き下げを実行したことで、保守党が支配政党となっていたアウター・ロンドンのブルムリー区と対立した¹⁰。また、地域の様々な団体への補助金分配を役割とする GLC の「補助金委員会」が、同性愛者の支援団体などに多くの補助金を提供したことも、保守層の反感を買った。

マイケル・ヘーゼルタイン環境大臣(当時)は 1983 年、自治体再編に関する白書「都市の合理化(Streamlining the Cities)」を発表した。白書は、「非大都市圏でカウンティ

⁸ 大都市圏カウンティの労働党政権は、大都市圏カウンティ廃止に反対していた。しかし、労働党の英国全体としての立場は、廃止に反対と賛成で意見が分かれていた。労働党は、依然として、レッドクリフ・モード委員会の提案を支持していた。

⁹ ロンドンの中心部の地域が「インナー・ロンドン」と呼ばれるのに対し、ロンドンの外縁部の地域は「アウター・ロンドン」と呼ばれる。

¹⁰ GLC は、1981 年、ロンドンの地下鉄とバスの料金を大幅に引き下げ、当時の地方税であった「レイト(rates)」に追加して「追加的レイト」を課税することでその資金を調達するという施策を実行した。しかし、ブルムリー区は、区内に地下鉄が通っていないため、区民が「追加的レイト」を払っても、同施策の恩恵を部分的にしか受けられないと主張。GLC の方針は違法であるとして、法的手段を講じた。上院の訴え委員会を同年 12 月、同区の訴えを支持する判決を下し、GLC は、同施策の実施を取り止めた。

が地域公共サービスの大半を提供しているのとは対照的に、都市部では、大都市圏ディストリクトまたはロンドンの区がその役割を担っている」と指摘した。そのため、都市部における広域自治体の設置は、財政的負担でもあるという理由から不必要であり、また自治体間の役割の配分に関して住民に混乱を来たすなどと指摘し、その廃止を提案した。それと共に、大都市圏ディストリクトまたはロンドンの区の代表者で構成される合同委員会を設置し、大都市圏カウンティまたは GLC の機能を引き継ぐことを提案した。

このように広域自治体の設置の是非が議論されていた 1980 年前半頃までに、イングランドの都市部の自治体を巡る状況は、再び変わりつつあった。例えば、1981 年以降、イングランドの都市部の再開発を担う公的組織として「都市開発公社 (UDCs)」が設置された。都市開発公社の理事会メンバーは、中央政府から指名された民間企業の代表者で構成され、本来は自治体が有する建築許可申請の承認・却下の権限を付与されていた。

白書発表から 2 年後の 1985 年、サッチャー保守党政権は、「1985 年地方自治法 (Local Government Act 1985)」を制定し、翌 1986 年、同法に従って、GLC 及び 6 つの大都市圏カウンティを廃止した。ロンドンの区及び大都市圏ディストリクトは一層制の自治体となり、それぞれ GLC 及び大都市圏カウンティの機能を受け継いだ。

なお、ロンドンにおける教育サービスの提供については、これ以前から、他の組織及び基礎自治体がその役割を担っていた。1965 年のロンドン・カウンティ・カウンシル廃止と同時に、インナー・ロンドンの区及び GLC の議員をメンバーとする「インナー・ロンドン教育局 (London Education Authority)」が設置され、インナー・ロンドンにおける教育サービスの提供を担うようになった。前述のハーバート委員会は、ロンドンにおける教育サービス提供について、GLC とロンドンの全ての区が、明確に役割を分担した上で行うよう提案した。しかしこの案は、当時の教育省からも、また教育サービス提供に関してより大きな権限を求めるアウター・ロンドンの地域からも反対された。そのため、妥協案としてインナー・ロンドン教育局が設置され、アウター・ロンドンの 20 の自治体は、管轄地域における教育サービス提供の権限を付与された。インナー・ロンドン教育局は、1990 年にインナー・ロンドンの 12 の自治体が教育サービス提供の権限を獲得するまで存続した。

また、GLC が廃止された 1986 年、ロンドンの 32 の区に代わって、GLC が所有していた膨大な資産を整理することを目的として、「ロンドン残余資産整理局」が設置された。同局の理事会メンバーは、中央政府が任命した。ロンドン残余資産整理局の業務は、GLC の資産を管理、売却することであり、例えば GLC が市庁舎として使用していた建物は、1993 年、日本の白山殖産という不動産会社に売却された。また、GLC の廃止によって、GLC の公共交通に関する権限は運輸省に、開発計画に関する権限は、やはり中央政府が理事会メンバーを任命していたイングランド南東部地域開発計画局に引き継がれ

た。

イングランド地方自治委員会の提案によるユニタリー化

1986年の改革の結果、ロンドン及び旧大都市圏カウンティ以外のイングランドの地域には、二層制が残された。この改革については批判的意見も多く、イングランドの自治体再編の問題は、「解決」にはまだほど遠い難い状況であった。

前述のマイケル・ヘーゼルタイン環境大臣は、1983年1月に国防大臣に就任したが、1990年にサッチャー首相が退陣し、メージャー政権が発足すると、再び環境大臣に任命された。同大臣は、サッチャー元首相が導入し、国民の強い反発を招いた「コミュニティ・チャージ」¹¹を廃止し、代わりにカウンスル・タックスを導入すると、次にイングランドの非都市圏の自治体再編に着手した。同大臣はまず、イングランドの自治体のユニタリー化を進めるべく、「1992年地方自治法 (Local Government Act 1992)」を成立させ、同法の規定に従って、「イングランド地方自治委員会 (Local Government Commission for England)」を設置した。同委員会の責務は、イングランドの二層制地域の自治体構造について見直し、ユニタリーへの移行方法 (ユニタリー設置のため、既存のどの自治体を統合し、境界線をどこに引くかなど) を提案することであった。

同委員会は、見直し作業の第一段階で、地元住民に不評であったエイボン県、クリーブランド県、ハンバーサイド県を廃止し、これらの県とその下に設置されていたディストリクトを統合、ユニタリー化するための案を提案した。政府はこの提案を受け入れ、立法手続きを経て、1996年4月にこれを実行した。

同委員会はその後、二層制地域のユニタリー化の提案を行った。しかし、非大都市圏のカウンティを廃止し、ユニタリー化する案に対しては、これら地域を選挙区とする保守党議員が、議会の採決で反対票を投じた。保守党は当時、下院で辛うじて過半数の議席を維持しているに過ぎない状態であったため、これらの案は否決された。このため、前述のエイボン県やクリーブランド県などの例を除くと、同委員会の提案でユニタリーが設置されたイングランドの地域は都市部に限られ¹²、その他の地域には二層制が残された。保守党議員が非大都市圏のカウンティ廃止に反対したという事情のほか、同委員会の初代委員長であったジョン・バナム卿が、リーダーシップに欠け、ヘーゼルタイン環境大臣

¹¹ コミュニティ・チャージは、成人一人あたりに対し、定額を課税する地方税であった。通称で「人頭税 (Poll Tax)」と呼ばれた。

¹² 具体的には、ブライトン・アンド・ホープ市、ダービー市、ハル市、レスター市、ノッティンガム市、ピーターバラ市、ポーツマス市、プリマス市、サウザンプトン市、ストーク・オン・トレント市が、新たにユニタリーとして設置された。

が望む改革を実行する能力がないと見なされていたことも、改革の障害となった

なお付け加えると、イングランド地方自治委員会の設置と同時に、スコットランド及びウェールズのユニタリー化について検討する委員会も創設された。両地域は、下院にもまた地方議会にも多くの保守党議員を選出していないため、カウンティ存続を主張する意見に阻まれることなく、1996年、全域でのユニタリー化を実現することができた(当時は、独自の議会設置によるスコットランド及びウェールズへの分権の実施前であったため、両地域の自治体に関する問題は、中央政府の所轄事項であった)。

イングランド地方自治委員会の提案で実施された改革の殆どは、保守党政権が、「1992年地方自治法」の規定に従って、二次立法を制定することによって実施された。労働党は、議会で強固な支持基盤を持たない保守党政権が崩壊することを期待して、1992年法の法案採決では、反対票を投じた(しかし、労働党は、1983年の総選挙のマニフェストで、イングランドの大半の地域のユニタリー化を提案するレッドクリフ・モード委員会の提案を実行することを公約していた。このため、ユニタリー化を進めることを目的としていた1992年法の成立に反対することは、矛盾していた)。

この改革の後、現在までに実施されたイングランドにおける唯一の自治体再編は、前労働党政権下の2009年に行われた限定的なユニタリー化である。この際は、主に地方の非大都市圏で、9つのユニタリーが誕生した。

労働党政権によるグレーター・ロンドン・オーソリティの設置

1997年総選挙の選挙戦での地方自治に関する労働党の公約は、自治体再編ではなく、主に地方財政制度の改革に関するものであった。ただし、ロンドンについては、ロンドン全域に関する戦略策定の権限を持つ広域行政体と直接公選首長及び議会の設置を公約した。また、ロンドン以外のイングランドの地域についても、住民投票で地元住民の賛意を得ることを条件に、直接公選議会及び地方政府を設置することを公約していた(労働党のマニフェストには、直接公選議会及び地方政府を設置する場合、当該の地域の自治体は一層制に移行すると記されていた)。

1997年5月の総選挙で、トニー・ブレア党首率いる労働党は、地滑り的大勝利を収め、18年ぶりに労働党政権が誕生した。労働党は、1990年代半ば頃までは、GLCを復活させる方針を掲げていた。しかし、この方針を破棄し、代わりに、GLCが有していた具体的な公共サービス提供の機能は持たないが、ロンドン全域に関する広域戦略策定の権限を有するグレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)を導入するとの方針に切り替えた。

1998年5月、労働党政権は、◎GLAの設置、◎ロンドンでの直接公選首長制の導入、◎市長の業務の監視などを役割とする25名の議員から成るロンドン議会の設置に関する是非を問う住民投票を行った。結果は、賛成が72%と圧倒的多数を占めた(投票率は34%)。この結果を受け、政府は、「1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法(Greater London Authority Act 1999)」を制定し、GLA及びロンドン議会の設置、ロンドンにおける直接公選首長制の導入を実施した。

ロンドン全域に関する戦略策定というGLAの役割は、GLA設置以前は中央政府または中央政府が任命したメンバーで構成される組織が有しており、これがGLAに移管されたに過ぎなかった。例えば、警察業務に関する戦略策定の権限は内務省から、交通については環境・交通・地域省¹³から、消防についてはロンドン消防・民間防衛局から移管された。このため、GLAの設置当初は、新組織の創設によるロンドンの自治体の業務への影響はほとんどなかった。

その後の2005年、労働党政権は、特に廃棄物処理、都市計画、住宅、職業技術訓練に関するGLAの権限の見直し作業を行った。その結果を受けて制定された「2007年グレーター・ロンドン・オーソリティ法(Greater London Authority Act 2007)」は、住宅及び職業技術訓練の分野で、ロンドン市長により多くの権限と機能を与えた。これは、国の執行機関が有するこれら分野に関する幾つかの権限を、市長に委譲することによって実行された。また、ロンドンの自治体に提出された大規模建築物の建設申請について、承認・却下の最終決定を行う権限をロンドン市長に与えた。しかし、見直し作業で行われた意見集約作業において当時のロンドン市長が求めた廃棄物処理に関する権限の委譲は実現しなかった。

イングランド以外の地域の最近の動向など

より最近の動きとしては、2010年に誕生した保守党率いる自由民主党との連立政権が、間もなく成立が見込まれる「地域主義法案」に、再開発と都市計画に関してロンドン市長に更なる権限を付与するとの内容を盛り込んだというものがある。なお、保守党は、野党時代の2005年、GLA廃止の方針を掲げていたが、現在までにこれを撤回している。またロンドン外のイングランドの地域については、2011年4月、立法措置により、「グレーター・マンチェスター合同行政機構(GMCA)」を設置した。これは、都市圏(city region)を単位とした法的地位を有する行政体の設置という前労働党政権の方針が実現したこれまでで唯一の例である¹⁴。更に、現政府は、政権発足直後、保守党の2010

¹³ 1997年5月から2001年6月まで設置されていた省。

¹⁴ 都市圏(city region)とは、一つまたはそれ以上の都市と、それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給する周辺エリアが一つのブロック(都市圏)を形成していると見なし、そのブロックに対し、エリア内の経済開発、都市

年総選挙での公約通り、前労働党政権が計画していたエクセター県及びノリッジ県のユニタリー化計画を、立法措置によって破棄した。

最後にイングランド以外の地域の最近の動向について触れると、ウェールズ自治政府の労働党政権は現在、自治体の公共サービス提供方法について、大胆な改革を計画している。この計画とは、教育や福祉などの自治体が担う公共サービスを、ウェールズ全土を6つに分けた地域を単位として提供するというものである。ウェールズの22のユニタリーは維持するが、6地域を単位として、自治体間の「サービス・パートナーシップ」を形成し、公共サービス提供を行うという計画である。しかし、自治体は同計画に反発しており、ウェールズ地方自治体協議会(WLGA)は、「事実上の自治体再編である」などと批判している。

また、北アイルランドでは、長らく懸案事項となっている自治体再編計画が、一度は破棄されたもの、再び実施の方向に向かっている。英国政府は2005年、「ディストリクト」と呼ばれる北アイルランドの26の一層制の自治体を、7つの自治体に再編することを提案した。その後の2007年、北アイルランド自治政府は、これを「11の自治体に再編」との案に修正した。しかし、この計画は、自治体からの反対や、北アイルランド自治政府内での意見の対立などによって、実施が遅れた。2015年に新自治体で議会選挙を実施することを目指し、再編を実行するとの計画は、2010年に破棄されたが、2011年5月の北アイルランド議会選挙後、北アイルランド自治政府は、同計画をやはり実行するとの方針を決定している。

【建築許可制度の改革及びインフラ施設建設計画に関する最近の論争について】

英国

英国では2010年5月に総選挙が行われ、デービット・キャメロン党首率いる保守党が、過半数の議席には手が届かなかったものの、最大政党となった。同党は、選挙後、自由民主党をパートナーに従え、英国で戦後初の連立政権を発足させた。また、これより先の2008年5月に行われたロンドン市長選では、保守党候補のボリス・ジョンソン氏が、労働党の現職ケン・リビングストン候補を破り、当選した。更に、2009年5月の地方選では、1

計画、雇用、交通などに関する権限を与えるという考え方である。前労働党政権は、都市圏の枠組みを行政単位として活用することを主要政策の一つとして掲げていた。グレーター・マンチェスターは、1986年に廃止された大都市圏カウンティの一つであった。大都市圏カウンティの廃止時、グレーター・マンチェスターの下に設置されていた10の基礎自治体の代表組織として、「グレーター・マンチェスター自治体協会(AGMA)」が設置された。前労働党政権は、2009年、グレーター・マンチェスター都市圏及びリーズ都市圏に、法的地位を有する行政体を試験的に創設する計画を明らかにしていたが、現政権は、政権発足後間もなく、この方針を破棄した。それにも関わらず、AGMAは、グレーター・マンチェスターを単位とした法的地位を持つ行政体として、グレーター・マンチェスター合同行政機構(GMCA)を設置するよう政府に求め、政府もこれに合意した。

ヶ所を除くイングランドの全てのカウンティ(日本の県に相当する広域自治体)で、保守党が支配政党となった。これらのことから、保守党は現在、中央政府、グレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)及びイングランドのカウンティを政治的に掌握している政党であると言える。

しかし、住宅などインフラ施設の建築や土地開発の問題に関しては、保守党内で意見が一致しているわけではなく、中央政府、GLA、各カウンティ政府の間でも見解の相違が見られる。不況に苦しむ英国経済の再建、将来の住宅ニーズへの対応、交通インフラの改善を実現するために必要とされる開発の規模、またそれが行われるべき地域等の点について、意見が分かれているのである。本報告書では、英国で現在、賛否両論を呼んでいるインフラ施設建設と開発を巡る問題について、その背景などを説明する。

* * *

コミュニティ・地方自治省(DCLG)は2011年7月下旬、「建築許可制度に関する方針枠組み草案(Draft Planning Policy Framework)」と題する文書を発表した。イングランドでは、二層制地域においては基礎自治体が、一層制地域ではその地域の唯一の自治体が、地域における建築物の建築許可申請を審査し、承認または却下を決定する。住宅などを含むインフラ施設の建築申請の審査に関して、これら自治体は、中央政府のガイダンスを順守することを義務付けられている。現在のガイダンスは、1000 ページ以上に及び、専門用語が散りばめられた複雑で難解な内容になっている。7月に発表された文書は、こうした従来のものに代わる新ガイダンスの草案であり、簡潔な英語で書かれ、ページ数はわずか 52 ページである。新ガイダンスは、導入されれば、自治体がインフラ施設の建築許可申請を審査する場合、順守することが義務付けられる唯一のルールとなる。

政府は、2011年月下旬から10月中旬まで、新ガイダンスの草案について一般の人や専門家から意見を募る意見集約作業を行った。政府の現在の計画は、立法措置によって、来年4月に新ガイダンスを導入するというものである。

長大なガイダンスによって制約され、柔軟性に欠ける従来のイングランドの建築許可制度について、現在の財務大臣及びビジネス・改革・技術大臣は、「経済成長の足かせ」であるとの意見で一致している。しかし、キャメロン首相は、更に一步踏み込んで、「地方自治体が、地域にとって正しい決定を行う能力を有しているという前提に立っておらず、自治体を能無しのように扱っている」と述べ、批判している。これらは、新ガイダンスの導入を支持する意見である。

一方、歴史的建造物の保護に取り組む独立団体「ナショナル・トラスト」及びインگران

ドの地方部の景観保護を訴えるキャンペーン団体などは、新ガイダンスの導入に反対している。これらの団体は、新ガイダンスの草案に盛り込まれている「全ての持続可能な開発を許可する原則 (presumption in favour of sustainable development)」について、「建築業界の要請で導入されようとしているものであり、まるで土地開発業者の権利を定めた『土地開発業者憲章 (developer's charter)』のようである」などと述べ、異議を唱えている。

「全ての持続可能な開発を許可する原則」は、保守党が総選挙前の2010年2月に発表した建築許可制度及び土地開発等に関する緑書「オープン・ソース・プランニング (Open Source Planning)」で最初に提案された。その後、現政権が総選挙の直後に発表した「連立政権：新政権政策プログラム (The Coalition: our programme for government)」と題する政策文書にも盛り込まれていた。

「持続可能な全ての開発を許可する原則」とは、「持続可能な土地開発の申請は、原則的に全て許可する」というルールである。保守党の緑書「オープン・ソース・プランニング」は、「環境、建築、経済、社会に関する法律と慣習を守ること、『地域計画』の内容に沿うこと、建築物の建設によって地域に生じる快適な環境の喪失に対して経済的補償を行うこと、新たに必要となるインフラ施設の建設費用を負担することを条件として、個人及び企業が、住宅及びその他の建築物を建設する権利を有するという原則」であると説明していた。新ガイダンスの草案には、◎自治体が「地域計画 (Local Plan)」を策定していない場合、◎自治体が策定した「地域計画」が、建設が申請されている種類の建築物について触れていない、またはそれに関する記述が曖昧であるなどの場合、自治体は、建築許可申請を承認しなければならないと記されている。

「地域計画」とは、新ガイダンスの導入と同時に、地域住民と共同で策定することが自治体に新たに義務付けられる文書であり、地域におけるインフラ施設建設及び土地開発に関する戦略方針などが盛り込まれることになる。しかし、新たな義務となっても、資金不足や策定に時間を要するなどの理由から、全ての地方自治体が「地域計画」を策定できるとは考えられていない。

「ナショナル・トラスト」や環境保護団体、野党労働党などは、この原則が導入されれば、高速道路脇の土地などに留まらず、地方の田園地帯にも容赦ない開発がもたらされるとして、新ガイダンスの導入に強い反対の声を上げており、意見集約作業のやり直しを求めている。しかし、政府の改革実行に向けた意志は固いようであり、新ガイダンスの内容を変更する可能性はないと述べている。

一方、改革の支持者からは、新ガイダンスが、インフラ施設建設及び土地開発に関する英国政府の方針としては初めて、高齢化社会のニーズを考慮に入れていることを評価

する声も聞かれている。新ガイドランスの草案には、自治体の義務条項として、「現在及び将来の英国在住者の年齢構成の変化に基づき、多様な住宅の建設を可能にするべく、計画を策定する」ことが含まれている。更に、高齢者を含めた地域の様々な人々のニーズを考慮し、あらゆるタイプの住宅への需要に対応するため、地域の住宅需要を調査・分析した戦略文書を策定することを自治体に義務付けている。しかし、これらについては、高齢化社会における住宅ニーズに対応するのに十分ではないとの声も聞かれている。

なお、今回の新ガイドライン導入による建築許可制度の改革は、イングランドのみで実施される。しかし、イングランド以外の英国の地域及び王室属領¹⁵と呼ばれる地域も、経済成長促進を目的として、イングランドと同様の建築許可制度の改革を検討中である。しかし、北アイルランドに限っては、住民の反対を受け、改革案が既に破棄されている。

* * *

英国で現在、大きな関心を集めているインフラ施設の建設計画の一つに、「HS2 (High Speed 2)」と呼ばれる新たな高速鉄道の建設プロジェクトがある。HS2 プログラムは、労働党政権下の 2009 年に運輸省が発表したロンドンと英国の他地域を結ぶ新高速鉄道建設の可能性に関する報告書の中で最初に提案された。「HS2」という名前は、既に「HS1 (High Speed 1)」と呼ばれる高速鉄道が存在することから、これに続く鉄道という意味で付けられた。「HS1」は、ロンドン中心部セント・パンクラス駅から英仏海峡トンネルの英国側出口までを結ぶ鉄道であり、正式名称は「英仏海峡トンネル鉄道 (Channel Tunnel Rail Link)」である (HS1 は、サッチャー、メージャー保守党政権が建設資金の提供を拒否したため、予定より 10 年遅れて 2007 年に開通した)。

2010 年 5 月の総選挙前、前労働党政権は、再選を果たせば、HS2 建設プロジェクトを実行するとの考えを明らかにしていた。一方、野党であった保守党は、同プロジェクトについて支持・反対の態度を明確にせず、ヒースロー空港とロンドン及びその他の大都市を結ぶ高速鉄道を建設するという独自の案を明らかにしていた。

しかし、総選挙後の 2010 年 12 月にフィリップ・ハモンド運輸大臣 (保守党)¹⁶が発表した高速鉄道建設案は、前労働党政権の案をほぼ踏襲したものであった。ロンドンを出発してイングランド中部バーミンガム市で二手に分かれ、同北部マンチェスター市及びリーズ市に到着する Y 字型の路線を建設するという案は、前政権案と全く同じであった。しかし、路線沿いの地域への環境面での影響などを考慮し、一部変更した部分もあった。

¹⁵ 王室属領とは、高度な自治権を持つ英国君主の領土であるガーンジー島、ジャージー島、マン島を指す。英国の一部ではないが、外交・防衛については英政府が責任を負う。

¹⁶ フィリップ・ハモンド運輸大臣は、2011 年 10 月中旬に国防大臣に任命され、ジャスティン・グリーニング下院議員 (保守党) が新たに運輸大臣に就任している。

現政府案によると、新高速鉄道の建設工事は二段階に分けて行われ、第一段階でロンドンからバーミンガムまでを結び、第二段階でバーミンガムからマンチェスター及びリーズまでを結ぶ。第二段階ではまた、ヒースロー空港への支線も建設する予定である。それまでは、HS2 のロンドン内のターミナル駅にヒースロー・エクスプレス線¹⁷が乗り入れることにより、HS2 の乗客がヒースロー空港へ簡単に移動できるようにする。

政府の現在の計画では、HS2 の着工は 2018 年、開通予定は 2026 年となっており、建設費見込みは 320 億ポンドである。政府は、開通から 30 年間で、料金収入見込みは 270 億ポンドに、新高速鉄道が英国にもたらす経済的利益は約 440 億ポンドに達すると試算している。

公共交通の専門家は、2030 年までに英国の鉄道の運送能力が不足すると予測されていること、既存の鉄道システムの老朽化などを考えると、HS2 の建設は、現在建設中のロンドン横断鉄道「クロスレール」¹⁸と同様、必須であると主張している。現在、鉄道の老朽化等の問題が、本来は列車で行える移動に飛行機を使う人が増えているという状況を生じさせている。

一方、ボリス・ジョンソン・ロンドン市長は、自身も保守党所属でありながら、現政府の HS2 建設案に対する批判を展開している。市長は、ロンドン内に HS2 のターミナル駅を建設することにより、ロンドンの地下鉄の乗客増加が予測されるにもかかわらず、政府がその対策を考えていないこと、また HS2 建設のため、ロンドン北部の地域で、住宅の取り壊しや環境への影響が予測されることなどを指摘している。

また、政府案が実行されればロンドンからバーミンガムを結ぶ路線の沿線地域となる保守党支配のイングランド南東部の複数の自治体は、共同で、HS2 建設反対運動を展開している。これら自治体は、HS2 がロンドン～バーミンガム間で途中停車しないため、住宅取り壊しや環境破壊などの犠牲を払ってでも新鉄道を建設することによる恩恵は、自分たちではなく、イングランド北部の地域のみが享受できるに過ぎないと主張している。

このような運動が存在することからも分かるように、HS2 の建設計画は、経済成長促進と住宅供給改善等を目的とした前述の新ガイドラインの導入案と同様、賛否両論を呼んでいる問題である。

* * *

¹⁷ ロンドン中心部からヒースロー空港までを結ぶ特急列車。

¹⁸ 「クロスレール」については、2011 年 7 月の月例報告書を参照。

ジョンソン・ロンドン市長及び中央政府、自治体を巻き込んだインフラ施設建設に関するもう一つの論争には、「テムズ・エスチュアリー (Thames Estuary)」での新空港建設という同市長の構想がある。「テムズ・エスチュアリー」とは、イングランド南東部ケント県及びエセックス県沖のテムズ川が北海に流れ込む部分の水域と、その付近の地域を指して使われる呼称である(「エスチュアリー」とは「三角江」を意味する)。

ジョンソン・ロンドン市長の構想は、ヒースロー空港を閉鎖すると共に、テムズ・エスチュアリーの海の部分に人工の埋立島を造り、空港の滑走路を建設するというものである。滑走路以外の空港施設は、陸地部分に建設する。滑走路以外の空港施設には、地下鉄での乗り入れを可能にする。

ヒースロー空港を含めたイングランド南東部の空港は、処理能力の不足という問題を抱えている。特にヒースロー空港は処理能力の限界に達していることから、前労働党政権は 2009 年、BAA¹⁹による同空港での第三滑走路建設計画を承認した。しかし、2010 年総選挙の選挙期間中、保守党は、この計画を阻止することを公約に掲げ、連立政権樹立後、約束通り、同案を破棄した。

英国は現在、空港の処理能力不足が原因で、次々にアジア諸国への新航路を獲得している欧州の他の国々に後れを取っている状況にある。例えば、中国の第二層の行政単位である「地級市」に乗り入れる航路の数は、主要な欧州の国の中で、英国からの便が最も少ない。

政府は間もなく、英国の空港の処理能力拡大に向けて取り得る選択肢などをまとめた報告書を発表する予定となっている。しかし、その報告書の内容が如何なるものになろうとも、現政府は一貫して、ジョンソン・ロンドン市長の構想に反対の立場を取っており、それは今後も変わらないと思われる(ハモンド前交通相と同様、キャメロン首相も、市長の案を「馬鹿げたアイデア」であるとして一蹴している)。

市長の案を支持する人々は、このような大胆な構想を打ち出すことは、市長がリーダーシップを備えている証拠であると主張している。ジョンソン・ロンドン市長は、香港国際空港の設計を手掛けた公認土木技師のダグ・オーカービー氏、同構想に関するアドバイザーに任命しているが、こうした点についても、「無為無策の現政府に比べて、市長は行動力がある」などとする称賛の声が上がっている。

一方、同案の反対派は、空港建設に膨大な費用が必要とされること、またテムズ・エス

¹⁹ BAA は、ヒースロー空港を含む英国の複数の空港を所有・運営する民間企業である。

チュアリーの陸地部分には、野生の鳥や動物の保護生息地があり、鳥が飛行機と衝突する可能性が高いことなどから、非現実的な案であるとして切り捨てている。こうした人々は、市長の案を、空想の世界にのみ存在する「ボリス島 (Boris Island)」の建設構想であるなどとして嘲笑している。

人工の島を建設しないまでも、テムズ・エスチュアリーには未使用の土地が多く存在するため、同地域に新空港を建設するという案はこれまでも幾つか浮上していたが、いずれも地元の自治体の強い反対に遭った。テムズ・エスチュアリー陸地部分の地域は、保守党の伝統的な地盤であるが、ジョンソン・ロンドン市長の構想に対しても、過去の案と同様に、保守党支配の地元自治体が強硬に反対している。このような声を理解してか、ジョンソン・ロンドン市長は、2011年10月に開催された保守党の党大会で行われたイベントで、テムズ・エスチュアリーでの空港建設を妨げる障害を克服するのは不可能であるなどと発言していた。その上で、市長は、政府が最近明らかにした、ヒースロー空港～ガトウィック空港間を結ぶ新たな高速鉄道の建設案を支持する考えを明らかにした。

このように、テムズ・エスチュアリーでの空港建設を諦めたかのように見えていたジョンソン・ロンドン市長であったが、2011年11月初旬に著名な英国人建築家ノーマン・フォスター氏が独自にテムズ・エスチュアリーでの空港建設構想を発表した際は、これを支持する旨のコメントを行った。フォスター氏は、ジョンソン・ロンドン市長の構想とは別に、テムズ・エスチュアリーでの空港建設案を独自に発表した。しかし、同氏の案は、英政府の承認を得ている訳ではなく、今のところ実現の見込みはない。

* * *

以上に述べたように、現在、英国では、インフラ施設建設及び建築許可制度の改革に関して、様々な意見が噴出し、対立が生じている。しかし、一つ言えることは、中央政府または自治体でどの政党が政権を取ろうとも、経済成長促進、住宅供給及び交通インフラの改善という国の利益と、土地開発によって影響を受ける地域の住民の意見は、決して相容れないということである。

【メクレンブルク・フォアポンメルン州の地方自治体再編成】ドイツ

ポツダム大学地方自治研究所 イェンス・テッサマン

イルメリン・キルヒナー訳・編集 ((財)自治体国際化協会ロンドン事務所主任調査員)

21世紀に入ってから、メクレンブルク・フォアポンメルン州政府は、政治・行政構造の近代化を追及する改革を試み始めた。その背景には、州における人口減少の傾向及び公共財政の圧迫がある。対策として、州政府は、総合的で統一性のある構造改革を目指し

ている。地方自治体の構造改革に機能改革も合わせ、または州行政における改革事業を通じて、最大な効果が期待されていた。構造改革の目標の一つとして、市町村及び郡の規模拡大が計画されていた。

規模拡大の最終目標は、資源の集中、効率化、そして指導能力の向上による地方自治の強化であった。市町村レベルにおいては、自主合併が原則であった。メクレンブルク・フォアポンメルン州では、ドイツの他の広域州と同様、市町村小連合という、小規模な町村が構成する総合事務組合のような行政形態を採用している。同州では、小連合を「AMT」(アムト)と呼ぶ。2002年に州議会が作成した基本的な改革方針を盛り込んだ報告書では、小規模市町村の最低人口は500人、単独市町村の最低人口5000人、市町村小連合の最低人口は6000人(8000人が望ましい)に設定していた。2002年当時では、市町村小連合に対して、州法による強制的な合併も視野にいていた。しかし、現実には強制的な再編成は行われず、合併支援補助金もあったおかげで、自主合併が多数行われた。特に市町村小連合の合併が進み、2004年末時点で、小連合の平均人口は1万1073人となった。

郡に関しては、既存の12郡を5つに合併し、6つの郡独立市も郡に統合する方針であった。そのためには、合併法を作る必要があった。五つの新郡は、既存の郡域を束ねる広域計画地域にできる限り一致することを想定していた。

五つの「広域郡」の詳細を見ると、「南ポンメルン郡」は人口24万5042人、「西メクレンブルク郡」は人口50万217人となる予定で、新広域郡はドイツ全国においても、最も人口の多い郡の仲間入りすることを意味した。広さに関しては、3,182平方キロメートルの「北メクレンブルク郡」や6,997平方キロメートルの「西メクレンブルク郡」は、全国トップレベルとなる。また、すべての郡独立市が格下げされ、郡に統合されることも、例のない試みであった。郡独立市は「大規模郡属市」として、日本で言えば中核市のような存在で一定の権限を保つ予定であった。また、構造改革により、州と自治体の機能改革も行う予定であった。

当時の政府が2005年に郡改革法案を提出し、2006年5月に州議会で可決された。しかし、郡側からの反対が強く、州憲法裁判所に訴訟が起こされ、2007年7月に州憲法裁判所は、当該法は憲法違反であるという判決を下した(月例報告2007年8月を参照)。郡の構造改革は、州政府が代替改革案を提出しなかったこと、及び住民の地方民主主義への参加条件に十分配慮しなかったことが改革の失敗につながった。州政府は、経済性及び広域計画のみに基づいた基準設定を行い、5つの広域郡の改革案しか提示しなかったことが批判された。「手続きの誤り」であり、それを理由に改革が無効となった。構造改革と機能改革が密接に関連したため、その下で予定していた業務の再配分も執行できなくなった。しかしながら、行政改革全般に亘る根本的な必要性は州憲法裁判所も

認めていた。

改革の必要性については認識されており、州政府は 2007 年 11 月に新たな改革方針を発表した。郡の大きさは 4000 平方キロメートルを越えないこと、人口は 17 万 5000 人となるべく下回らないこと、郡独立市については中規模の市は郡に統合することを引き続き提案するが、ロストック市とシュヴェリン市は郡独立市の資格を維持する。この基本方針に基づいて、複数の構造改革案について詳細な調査を行い、州政府は 2009 年 2 月に 12 郡を 6 郡にする法案を作成した。方針通り、ロストック市とシュヴェリン市は郡独立市として維持され、他の 4 市は郡独立市から「大規模郡属市」に改称された。2010 年 7 月 7 日に、州内務委員会の詳細な議論に基づいて、法案に僅かな改正を加えた後、州議会で可決された。

メクレンブルク・フォアポンメルン州における郡改革後の状況

新しい郡の名称	合併された旧郡・郡独立市	郡行政所在地	人口 2020 年予測	面積 km ²
東北メクレンブルク郡	東北メクレンブルク、ハンザ都市ヴィスマール市	ヴィスマール市	158,375	2,118
ルトヴィヒスルスト・パルヒム郡	ルトヴィヒスルスト郡、パルヒム郡	パルヒム市	201,901	4,751
メクレンブルク湖水地方郡	デッサウ郡の一部、メクレンブルク・シュトレーリツ郡、ミューリツ郡、ノイ・ブランデンブルク市	ノイ・ブランデンブルク市	221,387	5,028
ロストック郡	バド・ドベラン郡、ギュストロー郡	ギュストロー市	198,446	3,421
フォアポンメルン・リューゲン郡	リューゲン島、北フォアポンメルン郡、ハンザ都市シュトラールズント市	シュトラールズント市	214,408	3,190
フォアポンメルン・グライフスワルト郡	東フォアポンメルン郡、ウッカー・ランド郡、デッサウ郡の一部、ハンザ都市グライフスワルト市	グライフスワルト市	250,051	4,369

6 つの新郡では、人口が 2020 年の予測でも設定基準を下回るのは一郡のみであるが、面積に関しては三つの郡は 4000 平方キロメートルを大きく上回り、特にメクレンブルク湖水地方郡では、地理的な事情と共に市町村や集落の位置に配慮する必要があった。州政府は、三つの郡もモデルの設定規模を超えた理由として、旧郡をなるべく分けずに合併すること、市町村の小連合構造や郡についての所属希望を尊重することを挙げた。前回に問題となった住民による民主主義的な参加についての障害、つまり郡議会議員の職を執行するために、長旅が必要となることについては、今回はあまり問題視されな

った。郡議会議員は、ドイツでは基本的な名誉職であり、一種のボランティア活動として見られており、最近の調査によれば、郡の規模とボランティア活動は直接つながっていないという報告もある。逆に、郡改革により、市民による真の自治の強化が実施できると期待されている。理由として、郡の新たな財政基盤の強化と権限拡大が挙げられ、また、郡の仕事が広範囲となるため、議員を目指す人々の質の向上も期待されている。また、議員支援政策として、補助員の採用、送迎サービスの導入も検討されている。以前失敗で終わった広域郡改革案と比べると、一つの郡の人口増加や面積の拡大は控えめである。この新しい改革案は、メクレンブルク・フォアポンメルン州における地域内の集中の可能性、改革を必要とする人口変動などの背景、経済状況や地理的条件に配慮した妥協案である。新改革案に対する支援率が高くなっていた。すべての 12 郡は、最初の郡改革法に反対していたが、新しい郡改革法に対しては、5 郡、そして郡独立市として格下げされる予定となっていた 2 市のみが州憲法裁判所に訴訟を起こした。

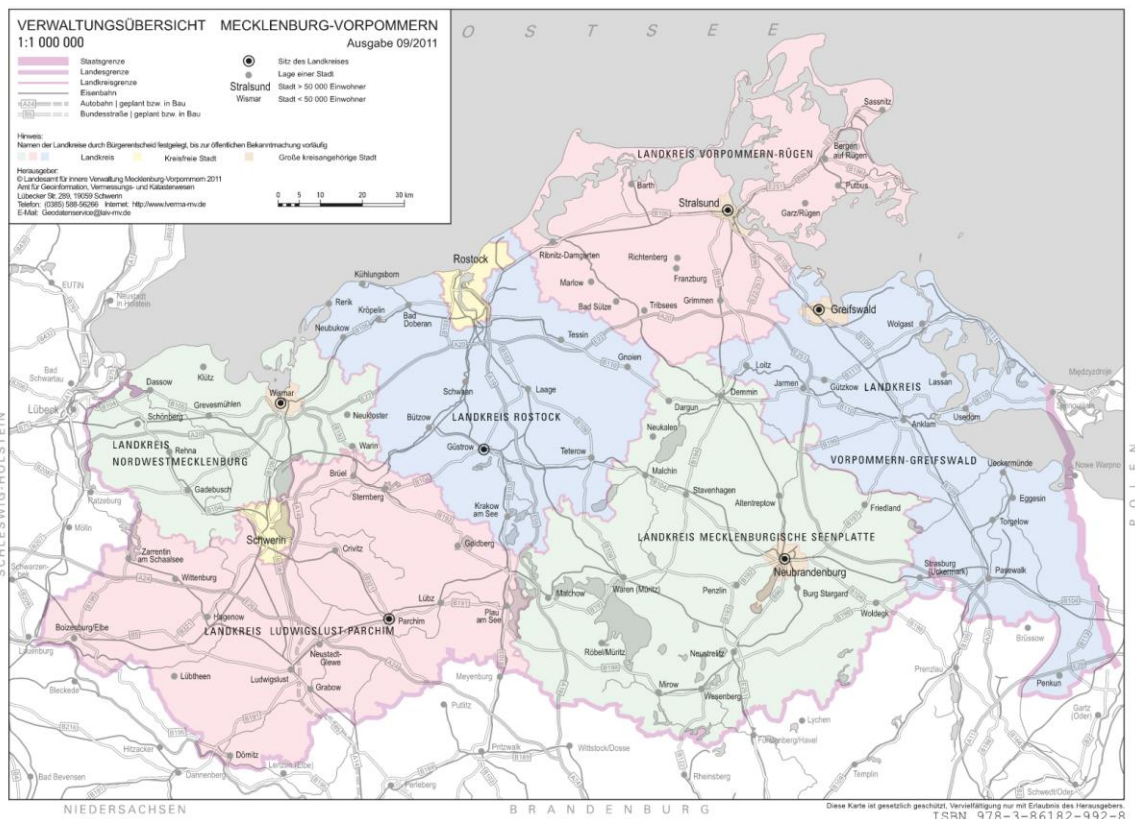
改革により影響を受ける地方自治体の過半数は、改革の必要性を認識し、「妥協改革案」を受け入れた。州憲法裁判所は、第 2 回の郡改革訴訟に関して、州政府の考え方を基本的に受け入れ、2011 年 8 月 18 日の判決で郡改革を合法と判断した。今回の改革手続きでは、憲法に違反することはなかったと見なし、改革の指針形成の手段、複数の改革案の長所・短所についての議論、または州議会における関係者へのヒアリングなどの実施を高く評価した。立法権者としての州には、郡の構造を決定する大幅な権限があるとされた。州議会には、州財政の建て直しだけでなく、将来に向けて州内の自治体及び行政構造を決定する政治的権限がある、と州憲法裁判所は明らかにした。判決では、面積 5000 平方キロメートル以上は、郡の透明性や名誉職の郡議会議員の活動に悪い影響を与えるという証明は学問的には存在しないとされた。また、地方自治体関係者の主張にも関わらず、州の憲法からは、郡の大きさに対してなんらかな制限があるとは判断できないと言いつづけた。また、実際の地方自治に関心の高い議員は、距離が遠くなくても、もともと長時間を必要とする政治的活動の障害であるとは考えないはずである。ふるさととの密接なつながり、本当の市民代表を務めるには、距離よりは、コミュニケーション手段の適切な使用、または郡の権限がより重要な要素である、と裁判所は述べた。

しかしながら、州憲法裁判所は、州立法者には、郡議員の職務活動への支援策の検討が要求されている。支援策としては、負担拡大に対する適切な手当の導入、意思決定過程での技術的、実務的な支援である。このような支援対策の導入により、郡議会議員の活動がより職業化されることでは、ドイツ基本法に定められた地方自治の特徴的性質が侵害されることがないように注意が必要である。

訴訟に参加した今回の改革で格下げされる予定の郡独立市グライフスワロト市およびヴィスマール市に対しては、郡独立市は州憲法上では特別保障がないことに加え、郡改革を実施する上で総合性・統一性が要求されることに配慮し、州憲法裁判所は両市の格下げを合法と見なした。

2011年8月18日の判決で改革の合法性が確認され、同州の州議会および地方議会（市町村および郡）選挙が行われた2011年9月4日に施行された。同時にメクレンブルク・フォアポンメルン州では、郡の名称を二つの選択肢から選ぶ住民投票が実施された（2011年9月の月例報告を参照）。郡の名称には、広域的に認知度が高いものが選ばれた。ハンザ同盟の都市として知名度があるロストック市およびグライフスワルト市は、選択肢に地名が盛り込まれ、有利であった。また、メクレンブルク湖水地方郡、東北メクレンブルク郡、ルトヴィヒスルスト・パルヒム郡についても、知名度の高い名称が選ばれた。一方、ハンザ都市ヴィスマール市の住民は、自分の都市名が郡の名称に反映されず、東北メクレンブルク郡という新しい名称に慣れることが求められる。

選挙が終了し、新たな郡の名称が決まり、今後は郡改革を実務レベルで実行していく必要がある。9月4日の州議会および地方自治体選挙結果を見ると、州政府の改革が概ね支持されていることが明らかである。改革を長く推進した与党の社会民主党（SPD）が勝利を収め、支持率を伸ばした。それに対して、キリスト教民主同盟（CDU）は、支持率減少となったが、新しい郡の議会選挙の総議席数ではトップであった。しかし、右翼党である国家民主党（NDP）が、地方選挙で少し支持率を伸ばしたこと、そして人口密度が低い周縁地方部での無投票者の増加が気になるところである。



新郡の構造

出典:メクレンブルク・フォアポンメルン州地理情報・統計庁 2011 <http://www.laiv-mv.de>

参照

BUSINESSFORBUSINESS-PORTAL M-V: Volksentscheid über neue Kreisnamen. Schwerin 2011, unter <http://www.b4bm.de> (21.09.2011). 「新しい郡の名称についての住民投票」

LANDESREGIERUNG M-V: Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Beschluss der Landesregierung vom 02.11.2004. Entwurfsfassung für die Anhörung der kommunalen Körperschaften und Verbände, Schwerin 2004. メクレンブルク・フォアポンメルン州政府、2004年11月2日の政府決定による「メクレンブルク・フォアポンメルン州の行政改革法」の地方自治体とその代表団体のパブリック・コメントのための法案。

LANDESREGIERUNG M-V: Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10.02.2009, Schwerin 2009. メクレンブルク・フォアポンメルン州政府、2009年2月10日、「将来性のある郡及び郡独立市の構造改革を目指す法案」

LANDTAG M-V: Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“. Drucksache 5/4410 vom 15.06.2011. Schwerin 2011. メクレンブルク・フォアポンメルン州議会、特別調査委員会からの最終報告「地方自治の強化」、2011年6月15日

LVerfGE M-V 10/10, 2011. メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所、判決番号 10/10、2011年

LVerfGE M-V 21/10, 2011. メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所、判決番号 21/10、2011年

LVerfGE M-V 22/10, 2011, (Greifswald) und LVerfGE M-V 23/10, 2011, (Wismar). メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所、判決番号 22/10(グライフスワルト市)、判決番号 23/10(ヴィスマール市)、2011年

LVerfGE M-V, 9-17/9, 2007. メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所、判決番号 9-17/9、2007年

MAIZIÈRE, Thomas de: Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Wallerath, Maximilian (Hrsg.): Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. 1. Auflage, Baden-Baden 1998, S. 54–55. デメジエール・T、章「メクレンブルク・フォアポンメルン州の行政構造改革」、ワレラート・M. 編集「行政構造と効率:メクレンブルク・フォアポンメルン州の行政構造改革」、1998年バーデン・バーデン、54-55頁

TESSMANN, Jens: Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam 2008, S. 121-123. (KWI-Gutachten Nr. 2). テッスマン・J、章「判決に鑑みるメクレンブルク・フォアポンメルン州の行政改革について」、ビュヒナー・C、フランツケ・J、ニアハウス・M. 編集「憲法から生じる郡改革に求められている様子。メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の判決の意味。」2008年ポツダム、121-123頁(ポツダム大学地方自治研究所答申書第2号)

TESSMANN, Jens: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung. Zugelassene Dissertation. Potsdam 2009. (KWI-Gutachten Nr. 5). テッスマン・J、「ドイツの郡が業務協力と構造改革の狭間に将来を見出す:改革を施行するためのフレームワーク、挑戦、改革戦略及び人事統合を中心に」、2009年ポツダム大学博士論文(ポツダム大学地方自治研究所答申書第5号)