

◇ 資 料 紹 介 ◇

大ロンドンの地方行政に関する 王室委員会 (1957~60) の報告書

調 査 室

1 勸告の成立

最近、都市問題がいたるところで論議され大きな問題となっている。マンモス化した都市は、直接間接われわれの日常生活に大きな影響を及ぼしている。W・A・ロブソンのいうごとく「今日の大都市はきわめて近代的現象」である。小さな町が交通機関の発達により、やがて政治、商工業、取引、銀行、市場、運輸、報道、そして教育文化機能を集中して大都市となり圧倒的多数の人口を引きつける。この吸引力は年々強くなっている。一方、人々は良い家庭環境を求めて郊外、周辺都市へとのがれ出ていく、そして大都市を中心に現代的意味における首都地域を形成していく。行政の問題はより複雑化し、行政区域を越えて広域化してくる。大都市の行政は中小都市の行政とは根本的に異っている。一定の限度以上に都市が大きくなると量の相違は質の相違と変化し、行政の質の転換を要請してくる。周辺の都市から大都市へ通勤するあらゆる階層と職業の人々は多くの金のかかるサービスを要求する。大都市は住民と周辺都市からの通勤者などの過度の人口集中により行政需要は拡大し、上水道、下水道、交通、道路、ごみ、住宅、教育の問題、その外、緑地帯、ばい塵など公害などもろもろの複雑な問題が発生する。問題はこれらの都市問題を解決すべき機構はつくられていないことである。このことにはいくつかの理由がある。その第一は高度成長政策など経済基盤強化の政策はあっても、これまでの日本の政治と行政の都市問題そのものに対する認識の欠除であり、都市開発に対する無計画性であった。つぎに、中央集権の過度の強化による地方団体の独自性の消失、中央官庁のタテ割行政、割拠性、中央政府と地方団体、地方団体間相互における行政の重複と責任の不明確さがある。さらに日本全体として、行政は前近代的な保安機能中心主義を残存し、何か問題が生じ住民から再三要求されてからはじめて手をつけるという泥なわ式の無計画性をいたるところで示している。こうしたことは、国と地方団体を通じての行政区域と組織そして機能の全般的な再編成の検討要する時期にきていることを示すものである。現在、いろいろな論議が行なわれているが、都市計画を含むバランスのとれた地方行政を行なう上に、このイギリス王室委員会の報告書は歴史と地盤を異にする日本の地方自治にそのままあてはま

るものではないが、地方行政を考えるに際し多くの示唆を与えると思われる。

本王室委員会は、1958年の地方行政法の成立の背景と同じくして任命された。この地方行政法については後でふれるとし、本委員会は、1957年12月10日付の女王の特許状により、7人委員会として設置された。委員会への付託事項は、「大ロンドン地域内における地方行政の現状の組織と機能について検討すること。同地域全体において、あるいはこの地域内のいずれかの部分において、効果的な適切な地方行政を一層確立するため、地方行政機構や地方団体の機能の配分においてなんらかの変更を加えるべきかどうか、また変更を加えるならば何かについて勧告すること。」であった。警察と水の行政は除外された。

委員会は1958年1月10日に初会合し、1960年10月3日の報告書提出までに114回の会合を開き、そのうち70回の公聴会を行い15,949の質問をしている。また大ロンドンの各地域を88日間訪問している。その外、各地方団体、政府各機関、英国内の各大学、専門家団体並びに任意団体、個人より意見を受取り、それぞれについて厳密に検討している。報告書は第一部（主文）、第2部（参考項目の要約、付表、付図）に分かれ日本語訳で総530ページにわたる膨大なものである。委員会は詳細な実態調査と各方面からの検討の結果、慎重な意見を出している。

報告書の特徴は、第一にロンドンの長い歴史とその住民に対する深い考慮であり、つぎに伝統ある地方自治に対する尊重である。報告書は最初につぎのようにのべている。大ロンドンの「実態について洞察するためには、空間とともに時代についても観察しなければならない。ロンドンの過去は現在の一部であり、現在は将来の一部であることも忘れてはならない。」と。たとえば失うものを考慮せず膨大な費用をかければ、自動車道は縦横に造成することはできる。しかし、そうであってはならない。なぜなら、古き価値あるロンドンには保存されねばならないと同時に、その価値を高める必要があるからであるとしている。また、1900年以來の加速度的な人口集中と一方における拡散についても、報告書の言葉をかりれば、根本的な問題は「ロンドンの成長をいかにとどめうるかではなくして、どうすれば自治という手段を通してロンドンのあり余っている活力を全体の幸せという方向に導き方向づけるか。」であるとのべている。

2 大ロンドンと地方自治

大ロンドンとは普通1829年に設置された首都警察区をさす。その包含する人口は、8,713,960人(59年6月30日現在)である。ロンドン市(The Corporation of the City of London)は英国最古の市であり、他の市が有しない特権をもつ特別地位にある。わずか677エーカーの土地に4900人の常住人口を有し、そのほとんど全域は金融と実業の地であり、ロンドン市内で働く人々は数十万人に及んでいる。ロンドン市をかこんで東西16.25マイル、南北11.75マイルの範囲にロンドン県(County of London)がある。これは1888年の地

方行政法により県として認められ、県議会が設置された。ロンドン市とロンドン県を合せてロンドン行政県 (Administrative County of London) といわれている。ロンドン行政県は1840年代の週間死亡者簿の及ぶ範囲であり、1855年の首都土木委員会により境界決定として採用されたものである。ロンドン行政県の区域はその外側と比較して Inner London と呼ばれ、その面積は74,850エーカーで、その包含する人口は 320,400 人 (59年 6 月末日現在) である。ロンドン県議会は 150 名の議員をもって構成するロンドン地方行政の重要な機関であり、イギリスの最大の地方行政機関である。その職員は 6 万人を越えている。ロンドン県内には二層の行政区として 28 の首都区 (metropolitan borough) がある。首都区は1899年のロンドン行政法により、それまでであった教区 (parish) や地区委員会を整理しそれより大規模な地方団体としてつくられたもので、首都区はそれぞれ公選による議会 (metropolitan borough council) をもっている。

Outer London ロンドン県の周囲には一般の県が存在している。すなわち, Middlesex, Essex, Hertfordshire, Kent, Surry, Buckinghamshire, Berkshire の各県である。大ロンドンの境界はケント, エセックス, サリー, ハートフォードシャーの各県を二分し, ミドルセックスが完全にその境界内にある。ロンドン県と大ロンドンの境界との中間になる地域, いわゆるアウターロンドンには, 3 特別市 (county borough), 24 普通市 (non-county borough), 28 町 (urban district), 1 村 (rural district), 3 教区 (parish) の地方団体があり, それぞれの議会により地方行政は行われている。特別市 (East Ham, West Ham, Croydon の三つ)はその地域内のすべての地方行政権能を行使する。市町村議会は県に包容される二層の地方行政機関である。教区は村のなかにある三層の地方団体である。アウターロンドンの面積は 463,932 エーカーで 5,509,960 人 (59年 6 月末日現在) の人口を有する。大ロンドンにはイギリスの全人口の約 5 分の 1 を包含している。これらの地方団体の他に, 墓地, 下水道, 消防のような特別目的のために隣接団体間に設置された共同委員会が多数存在している。以上のことから分るように, 大ロンドンはその自体首都全体を包含する言葉ではなく, それぞれ多くの特質を保持している地域社会の集合体であるといえる。

英国の近代的地方制度は, 1834年の救貧法改正から1929年の地方行政法の制定まで約一世紀近くかかって統一された。1929年の地方制度改革は従来の救貧委員会を廢止して, 救貧行政を地方団体の事務とし, 初めて地方団体の体系が統一された。この結果, 当時不況にあえいでいた英国産業を直接, 間接に救済するため, 地方税の負担を軽減し, あわせて地方経費の節減, 負担の均衡化を図るものであって, このため地方の事務を上層の団体へ移管することと, 地方行政区域の総合整備が行われ, 県議会は広域的な計画行政機関となりその行政上の地位は著しく増大した。

1904年には教育行政, 1929年には救貧行政が, それぞれ学務委員会と救貧法連合から県

議会と特別市議会に移管されたものである。又補助金は県議会を通して市町村教区議会に配分された。こうして県議会は19世紀末まで重視されてきた市町村議会に代って地方行政における重要な役割をもつようになった。ついで県自体の規模能力のアンバランスをなくすため、政府は国家的性格の強い事務を地方団体より引き上げ、中央各省の広域出先機関に分散した。

戦後においては、1944年の教育法に始まる一連の立法は市町村議会より県議会へ、さらに県議会から中央各省の広域出先機関へと権限が引き上げられ、地方団体は自主的に決定ができる主要な権限を失った。

国の段階では行政権の強化と集中が行なわれ、国と地方の関係においては行政部に集中した権限を各省の広域出先機関に分散し、地方団体のもっている自主制より広い自由裁量権を与えるとともに、これを通じて地方団体を統制する体系になっていることである。1943年には政府に都市農村計画省が設置され、地域的なアンバランスをなくすための産業人口の再配分法（45年）、ニュータウン法（46年）、都市農村計画法（47年）、都市開発法（52年）など一連の開発政策の実施の権限は国の出先機関におかれている。県議会の段階では、1947年都市農村計画法は、それまで権能のあった市町村議会を除外して、県議会を地方計画機関とした。48年には国家保健事業法に基き個人保健業務が県議会へ移譲になっている。つぎに、地方に関する行政機関として、県、特別市、市、町、村、教区の6つの地方団体、その他警察、保護収容、水道、港、交通、運輸、ガスと電力、病院などに関する特別行政機関が存在するが、それぞれの行政上の管轄、事務配分、機能はしばしば相互に重複し、相反し複雑化して存在し、市民は特定の行政の責任所在機関がどこであるかが見当もつかないという事態が生じている。

本委員会を成立させた背景は、また1958年の地方行政法を通過させた。同地方行政法の目的は地方団体を強化することによって、また権限の配分を合理化することによって、中央政府と地方団体間の均衡をとり戻すことにある。たとえば、個別目的の補助金を包括的補助金に変更して中央政府の関与の機会を少なくすることによって行なわれた。1958年法の背後の考え方は、1944年以来行なわれている地方団体から中央政府への権限移譲は、むしろ逆方向に行なわれるべきである、と報告書はのべ、その趣旨に従って勧告をしている。

3 勧告の内容

報告書では行政の機能面のみをとり上げており、政策は無関係である。本委員会は、まず地方団体の行政機能の欠陥の有無を調べ、それが行政機構の欠陥に原因するものか否かを検討する。さらに、そうならば行政機構をどう変えるかを検討している。

主要な機能としては、都市農村計画、教育、環境衛生、住宅、個人保健及び福祉、公道及び交通の問題をとりあげている。

地方行政の健全性とは、行政能率と地方自治の根本たる代議制行政の有機的関連を必要とするとのべ、地方行政の健全性に関するつぎの諸点を検討している。

第一は、長期間の行政の不安定が地方行政に及ぼした悪影響である。歴代政府の地方行政政策は、長年にわたりその方向と重点が変化してきた。たとえば、特別市の設置方針、資格要件は種々変化した。この不安定な期間に、地位確得のために策略が行なわれ、都市農村計画法などの意図した諸改革は失敗した。第二は、戦後の諸立法が、諸権限の多様な移譲をし、地方行政の健全性に悪影響を及ぼしていることである。移譲の1は、地方団体の機能を中央政府または各種公共委員会に移譲したもので、すなわち、運輸事業はロンドン旅客運輸委員会へ、病院を地区病院委員会へ、電気は電力委員会へ移譲された。移譲の2は、首都区議会及び市町村議会から県議会へ移譲したものである。すなわち、一定の個人保健と福祉行政、初等教育、地方計画の権限などである。第三に、各種の事務移譲の結果、活動水準の異なる地方行政機関の間にさまざまな形の共同、協力行為が必要となった。このような「破れ目を紙で繕うこと」は委託関係から、地方団体間に優越感と劣等感をうみ、うまくいっていない。第四は、地方団体の権限の縮少は、有能な議員と職員をひきつけることがなくなったことである。第五は、大ロンドンにおける地方行政の異状な複雑さは、選挙民を困惑させ、宿命感を注ぎ込むことにもなる。この複雑さは、地方行政機関の機能の重複と、その機能の配分からきている。とのべ、そして報告書はつぎのようにいっている。ロンドン問題の解決は、行政機構の改善のみにかかっていないし、行政の状況の良好であるところでは、そのままにしておきたい。しかし、行政能率と代表制行政の健全性よりして、検討地域内の地方行政の構造は不適切で、全面的改革を必要としている。

諸意見の検討。つづいて報告書は、諸機関や多くの参考人から出された諸意見を検討している。参考人の第一のグループは、若干の目的のための活動は中央政府のみが行いうるとしている。第二のグループは、若干の行政目的は、それに応ずる特別行政機関の設置によって処理するよう提案している。第三のグループは、これらの問題は、地方団体間または団体の職員間の多少とも組織化された協議によるか、あるいは合同委員会の設立によって処理することができると考えている。第四のグループは、既存のいずれの地方団体よりも広域的ななんらかの型の地方団体が必要であるとしている。

第一案については、中央政府の統制は、すでに地方団体に対して大きな統制を及ぼしている。すなわち、主要事業の財源にあてる起債許可の権限、実施計画の提出要求と承認の権限、業務処理方法についての助言と多くの通達による統制などである。中央統制は地方行政のいくつかの点については避けられないものである。しかし、現在の解決策は、地方団体の重要機能を中央政府へ移譲することではなく、検討地域内でこれらの機能が、地方自治の機構を通じて執行されるよう地方制度を改革することが、委員会の結論であると

する。なぜなら、重要権限の政府への移譲は、さらに多くの地方団体の権限がとり上げられ、中央政府は地方団体を無視して、地方行政制度を改正することなく、特定目的のため執行代理機関を作るであろう。これはイギリス本来の地方行政のあり方からみれば、地方行政の終末であり、行政の混乱をひどくする。

第二案の特別行政機関という考え方はとることはできない。なぜなら、そのような機関は、中央政府の手先であるか、あるいは誰にも責任を負わないものである。また、ロンドン問題は多く相互に関連しており、全体を総合的に処理しなければならない。個々に処理することは解決にはならない。

第三案の、地方団体相互間及び職員相互間の多少とも組織化された協議、または合同委員会ということの難点は、今日でも協議は多く行なわれているが、討議の影響は受けるには違いないが、財政的にも実施の上でも、責任を負い議決権を有する団体の利益になるよう決定が行なわれていることである。主要問題についての障害は討議の便宜に欠けていることではなく、一部は問題固有の複雑さに、大部分は自らの考えで決定できる団体があまりに多いことと、広域を対象とした共同決定を行う手段がないことである。しかし、幹線上下水、墓地などのいくつかの問題については有益である。

第四案は、検討地域の殆んど全体を管轄する機関を置き、これに広域的に行使される必要最小限度の機能のみを行使させることとし、それ以外の地方行政機能は、人口10万ないし25万の細分化した地方団体に執行させるという考え方である。この考え方は本委員会の考え方にいちばん近い。しかし、全面的に現在の行政組織を組みかえるやり方は、ロンドンに歴史もなく既存の制度もないとして、新しい制度を作るとしたら、この種の統治組織を作るのは良いが、この考え方は現在の全部の制度を破壊し混乱をおこす。利益より不利益が多いと意見をのべている。

つづいて報告書は、提出された諸意見を評価するだけや、良いと思う意見をつなぎあわせて解決策を選ぶのではなく、本委員会の独自の分析と勧告を行なうとして、つぎのように結論を出している。

一般的結論。(1) 大ロンドン地域における地方団体の基礎単位は大ロンドン区(borough)とする。人口は10万ないし25万人が適当である。大ロンドン区は、大ロンドンより広い地域を対象としてのみ効果的に執行されるもの、あるいはこの広域を対象とすればより効果的に執行されるものを除き地方団体に関するすべての権限を行使すべきである。(2) 区を作るに際してつぎの諸点に注意する。(ア) 現在の首都区及び市町村はできる限り現在の境界のままでも存続させるか、あるいは合併しても境界の変更は極力さけるべきである。(イ) 新しい区を作るに際しては、運輸系統に注意し、現在のサービスセンターに注意すること。(ウ) 検討地域内には特別市を設置すべきではない。(3) 大ロンドンより広い地域を管轄する行政機関としては、大ロンドン議会という名称の機関が設置

さるべきである。(4) 上位、下位という考え方はすべて、大ロンドン区は一定の地位をもつ基礎単位の地方団体であり、大ロンドン議会はより広い地域においてのみ行使しうる、あるいはより効果的に行使しうる権限を遂行する団体の単位である。(5) それぞれの型の行政機関によって行使される権限は重複のない、委任の必要のない自己充足的なものであるべきである。(6) 大ロンドン議会は直接公選によるべきであり、大ロンドン区の組織は同じく公選で、自治都市と同じであるべきである。

さらに詳細に結論づければ、本委員会の提案はすべての首都区、市町村にとっては責任の非常な増加を意味する。首都区と市町村の権限は政策の問題としてではなく、偶然に都市計画、教育、個人保健などの行政の国家政策の遂行に関連し侵食されてきた。重要なことは地方行政の健全性のためもとへ戻すことである。(1) 大ロンドン区の行政規模は一流の議員、職員をひきつけるだけ大きいものでなければならない。(2) その財政は義務的事務、任意的事務を含むすべてが大ロンドン区行政をささえるに十分でなければならない。(3) 大ロンドン区の規模人口はさまざまな業務を効果的に行なうことができるものでなければならない。(4) 区の数は多すぎてはいけない。以上のことを考慮に入れ、できるだけ大ロンドン区の規模を小さくしたい。大ロンドン区となるべき首都区と市町村にはまだまだ地方団体としての活力が十分あり、権限及び責任の拡大によって活力を促進することができる。

大ロンドン議会は第一級の調査局を設置すべきである。全体としての大ロンドンの連環した諸問題の研究を絶えず行ない、都市農村計画、住宅管理、公道の建設と計画及び維持、教育等、他のすべての分野でその研究の成果を役立てることができるようになるべきである。この調査局はさらにロンドン議会に役立つばかりでなく中央政府、大ロンドン区及び一般市民にも役立つものである。この調査局の機能は本質的に一つの公開機能である。

機能の配分 (1) 農村都市計画 全体としての大ロンドン地域のため、大ロンドン議会が地方計画行政機関となり一つの開発計画を行なうべきである。計画申請の承認の権限は原則として大ロンドン区であるべきである。現在県議会で行なっている申請処理のほとんどは大ロンドン区で十分できるものである。しかし、当然に一定の制限は必要である。第一に開発計画に反する申請は大ロンドン議会に回付されるべきである。申請が開発計画に反するか否かの判断は大ロンドン区にまかされるべきである。第二に地下資源開発の申請、特殊地域の問題は大ロンドン議会に決定権がゆだねられるべきである。(2) 交通管理、通行規制、駐車時間、パーキングメーターの設置、交通照明の設置、維持及び点燈、公道の小規模改良、警察との協議、監視員の配置まですべての問題は大ロンドン議会の責任である。(3) 住宅行政 住宅行政は個人保健、福祉行政と密接な関連があるので本質的に大ロンドン区の事務である。住宅需要を検討し、住宅の検査、建設、そして住宅建設購入資金の貸付、住宅改良補助金の交付は大ロンドン区が行なうべきである。一つの大ロンドン区

をこえる再開発などは大ロンドン議会で行なうべきである。(4) 教育行政 大ロンドン議会、大ロンドン区のいずれも教育に関し重要な権限をもつべきである。大ロンドン議会は全地域の法定教育水準の達成に責任をもつべきである、大ロンドン区は大ロンドン議会による予算上その他の統制の下に教育行政を行なう。教育に関する費用は大ロンドン議会の負担であるべきである。(5) 個人保健及び福祉及び児童行政 この三業務は今次大戦後急速な発展をして行政上の大変革をうけた。この行政上の変革によつて市町村議会より県議会へ事務の移譲が行なわれた。これら一連の事務は地方的基礎の上に組織されるべきで、大ロンドン区がこれらの事務を行なうべきである。(6) 環境衛生行政 ごみ処理は広域的基礎の上に組織されるべきである、大ロンドン議会の責任である。幹線下水道及び下水処理は一定のものを除き、大ロンドン区の共同施設運営により行なわれるべきである。公園及びオープンスペースは大ロンドン区の責任である。

む す び

これまで、報告書の成立の背景と報告の要旨にふれてきた。今日の大都市問題は複雑多岐なもので、行政機構の改革のみでは解決はできない。しかし、今世紀に入って、都市の社会的経済的機能の拡大は、行政の位置をますます大きなものにしていく。このような状況から、とくに最近、国、地方団体を通じての行政機構の再編成ということが、しばしばとり上げられている。本年5月29日、臨時行政調査会の「首都行政の改革に関する答申」はその一つである。その答申は、首都行政の混乱さと緊急性と対処するため、総理府に首都圏庁を設置しようとするものである。

この答申について方々で論議されているが、われわれとしては、都市問題の解決を、地方自治の回復の方向で見出すか強力な中央集権化への道で見出すかは慎重な論議を必要とする。

(小 玉)

あ と が き

- ◇ 第一号は「横浜市の未来像」を特集したが、さらに多くの人に発言をしてもらい予定です。この季報は、市政をよりよくするために、市職員と市民とで討議し交流しあう場です。皆さんが意見、希望を寄せられるとともに、レポート、論文の寄稿を期待しています。(N)
- ◇ 「人間は考える葦である」と。そこで、考え考えやっと出来たのがこの季報。はたして、皆様に気に入られるかどうか。(K・K)
- ◇ 悪書追放ばやりの近頃、良書とは何かとの論議になった。良書とは人を眠らせるものとかそんな良書となるよう努めたい。(S・K)
- ◇ 書籍の多い事を汗午充棟という。今はまさにその様な時代だが、その中にあるものも一読の価値があるように、との思いで。(K)
- ◇ 隣のK君が今月結婚する。季報の発刊とともにK君へ希望にみちた未来に対し、心からの祝福を送る。(S)

調 査 季 報

No. 1

1963年・11月 5 日発行

編集・発行 横浜市総務局調査室
横浜市中央区港町1～1

印 刷 株式会社 内村印刷所
横浜市中央区末吉町1～12