

# ロンドン・ドックランズ地区再開発史分析への予備的考察（二・完）

川島 佑介

## 目次

はじめに 本稿の課題

第一章 ドックランズ再開発の先行研究の再検討

第二章 中央地方政府間機能分担論の理論的検討および、分析枠組と仮説モデルの提示

第一節 「二重国家論」が提示する中央地方政府間機能分担

第二節 「都市間競争論」と「立法府理論」

第一項 都市間競争論が提示する中央地方政府間機能分担

第二項 立法府理論が提示する中央地方政府間機能分担

第三節 都市間競争論の修正

第一項 強い中央地方関係の状況下における、都市間競争論への留保

第二項 国際化の進展による都市間競争論の修正

第三項 質的分析手法の採用

（以上二四〇号）

#### 第四節 都市再開発政策の分析枠組と仮説モデルの提示

第一項 二重国家論と都市間競争論の「矛盾」論への批判的検討

第二項 三つの理論の架橋と統合

第三項 都市再開発政策の分析枠組（修正都市間競争論）と仮説モデル

おわりに 本稿のまとめと次の課題

（以上本号）

## 第二章 中央地方政府間機能分担論の理論的検討および、分析枠組と仮説モデルの提示

第一章第四節で示したように、中央政府と地方自治体それぞれの政府機能・選好に関する理論が、一九八〇年頃から数多く提出されてきた。こうした諸理論は、中央政府と地方自治体の二層の政府に質的な差異を見出す。この質的な差異が、中央政府と地方自治体それぞれの経済政策と社会政策に対する政府機能・選好に差異をもたらすことが示されてきた。本稿は、このような諸理論を「中央地方政府間機能分担論」と呼んでいる。本章では、まず第一節と第二節で三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介する。ここでの整理・紹介は、それらが提示する、ある特定の中央地方政府間機能分担パターンが形成されるメカニズムの観点から行われる。第一節では、「二重国家論」を、第二節では「都市間競争論（＝機能理論）」と「立法府理論」を扱う。

続く第三節では、近年、とりわけ多くの研究が積み重ねられている都市間競争論に対して、これら近年の研究を踏まえつつ、三点の修正が必要であることを主張する。

最後に第四節では、第一項と第二項で、中央地方政府間機能分担論の三つの理論の関係をどう考えるべきかという論点について論じる。ここでは、中央地方政府間機能分担のパターンとそれを導くメカニズムに焦点を当ててきた、三つの中央地方政府間機能分担論には、それぞれ、そのメカニズムが顕在化する前提条件があることを明らかにする。前提条件を明確化することで、中央地方政府間機能分担のパターンとそれをもたらすメカニズムは、常に観察されうるわけではなく、前提条件によって、顕在化しないしは、潜在化するものと捉えることになる。第三項では、本章の理論的検討を踏まえて、ドックランズ再開発のための分析枠組と仮説モデルを提示する。

## 第一節 「二重国家論」が提示する中央地方政府間機能分担

本節ではピーター・ソーンドラス Peter Saunders による二重国家論を、整理・紹介する。中央地方政府間機能分担論における、二重国家論の主張は、地方自治体の政府機能は社会政策の供給であり、中央政府の政府機能は経済政策の供給ということである。本節は、彼が、どのようなメカニズムで、かかる中央地方政府間機能分担パターンが形成されると主張したのかについて、整理・紹介する。<sup>①</sup>

ソーンドラスは、現代の資本主義国家は、二つの政府機能を有すると論じる。それは、生産機能と消費機能である。生産機能とは、資本蓄積を助けることによって、資本主義体制を維持することである（それゆえ、本稿で言うところの経済政策の供給機能を指す）。消費機能とは、集合的消費財を供給することである（それゆえ、本稿で言うところの社会政策の供給機能を指す）。それによって、国家は民主主義的アカウンタビリティを確保する。ソーンドラスによれば、この二つの機能は、共に現代国家に求められるものであるが、対立的な関係にある。この対立

的な二つの機能が同一組織内に混在することは、資本主義体制に不可欠な資本蓄積に脅威をもたらす。なぜなら、社会政策拡充に対する、住民・労働者からの政治的要求が、資本蓄積を助ける、経済政策の供給機能を脅かすからである。

対立的な二つの政府機能の緊張を緩和する一つの方法は、異なるレヴェルの政府に異なる機能を付与することである。すなわち中央政府は、より上位の目標である、経済政策の供給機能に特化する。逆に中央政府は、相対的に住民からの影響を受けやすい地方自治体に社会政策の供給機能を担わせる。中央政府と地方自治体のこうした機能分担ゆえに、各々において展開される政治のあり方も異なってくる。すなわち、中央政府ではコーポラティズム的な政治となり、地方自治体では利益集団による競合的政治となる (Saunders, 1981, pp.260-265)。

このような論理で、ソーンダースは地方自治体と中央政府との質的差異を示している。質的差異とは、地方自治体における、社会政策の供給機能および競合的政治と、中央政府における、経済政策の供給機能およびコーポラティズム的政治との間の差異を指す。このように彼は、地方自治体と中央政府にはそれぞれ異なるモデルが妥当すると論じる。すなわち、国家の理論は、単一ではなく、地方自治体と中央政府とで二重になる。したがって彼は、自らの理論を「二重国家論 dualistic theory of state」と呼ぶ (Saunders, 1981, chap.8)。

本節では、ソーンダースの二重国家論が、どのようなメカニズムで、どのような中央地方政府間機能分担のパターンが形成されると主張しているのかについて整理・紹介してきた。ソーンダースは、中央政府が資本主義にとってより上位目標である経済政策を、住民からの政治的圧力を受けやすい地方自治体が社会政策をそれぞれ分担するというメカニズムを提示した。二重国家論は、このメカニズムによって、中央政府の政府機能が経済政策の供給であり、地方自治体の政府機能が社会政策の供給であると主張しているのである。

## 第二節 「都市間競争論」と「立法府理論」

### 第一項 都市間競争論が提示する中央地方政府間機能分担

本節では、ポール・E・ピーターソン Paul E. Peterson の議論を整理・紹介する。彼の理論は、中央地方関係論において、「都市間競争論 theory of competition among local communities」あるいは、「機能理論 functional theory」として理解されている。本項で論じるように、都市間競争論（＝機能理論）は、二重国家論と全く逆の中央地方政府間機能分担のパターンを提示している。すなわち、同理論は、中央政府が社会政策を供給する政府機能を担い、地方自治体の選好が経済政策であると主張するのである。次項では、ピーターソンが近年提唱した、「立法府理論 legislative theory」について確認する。結論から言えば、立法府理論は、二重国家論と同じ中央地方政府間機能分担のパターンを提示している。すなわち、都市間競争論（＝機能理論）とは逆の中央地方政府間機能分担のパターンを提示している。

まず、一九八一年の『都市の限界 City Limits』から確認しておこう。ピーターソンの問題関心は、アメリカにおける都市政治と行政研究にある。彼は、従来のアメリカ都市研究が、都市の政治と行政を中央政府のそれらと同様に理解してしまっていると批判する (Peterson, 1981, p.5)。ピーターソンによれば、都市における政治や行政を、中央政府におけるそれらと等しいものとして捉えることはできない。なぜなら、中央政府の政治とは異なり、「都市の政治は限界のある政治」だからである。それでは、都市の政治や行政の限界とは何か。ピーターソンは、地方自治体の権限が中央政府と質的に異なることを挙げる。すなわち彼は、中央政府は、人・資本・商品・サービスなどの国際的移動を規制する権限や、資本に対する統制権限などを有するが、地方自治体は、そのような権

限を持たないことに注目するのである。すなわち、「都市の限界」とは、地方自治体の権限の欠如を意味している (Peterson, 1981, pp.22-29, p.70)。

ピーターソンが次に考察するのは、地方自治体の権限の欠如がどのような帰結をもたらすのか、という論点である。すなわち、都市⇨地方自治体の政治と行政が、中央政府のそれらとどのように異なってくるのか、という論点である。彼によれば、地方自治体は、自らの域内経済を直接的に防衛する権限を持たないために、間接的に防衛せざるをえない。間接的な防衛とは、域内経済力を高めることと、福祉を必要とする住民の流入を促進しないことである。ピーターソンは、これらを「都市の利益」と呼ぶ。すなわち、「都市の利益」を守ることが、「都市の政策」の制約となるのである (Peterson, 1981, p.4)。それは、政治的には、社会政策が政治争点とはならないこと、行政的には、経済政策に対する支出は伸びるが社会政策に対する支出は伸びないことに現れる。これらの点が、中央政府とは異なる、地方自治体の政治と行政の特徴である。以上のように、都市間競争論の主張は、地方自治体間の経済成長を巡る競争状況が、地方自治体の選好を経済政策へと誘導する、ということである。他方で、都市間競争論は、中央政府が、地方自治体によっては十分に供給されえない、社会政策の供給機能を担うと主張する (Peterson, 1981, chap.2)。

その上で、ピーターソンは、アメリカにおける地方自治体と中央政府の財政構造を素材に、都市間競争論を実証的に検証する。次節以降の論点にかかわるため、ここでは詳細に彼の分析手法とその含意を確認しておこう。

ピーターソンは、地方自治体と中央政府の財政支出の差異を分析するために、まず、公共政策を分類する。彼は、全ての公共政策を、経済的な観点から、「開発政策 developmental policy」「再分配政策 redistributive policy」「配分政策 allocational policy」の三つに分類する。開発政策とは都市の経済的地位を高めるための政策であり、本稿で

言うところの経済政策にあたる。具体例としては、高速道路建設が挙げられている。再分配政策とは、低所得の住民に利益を与えるが、同時に都市の経済力に悪影響を及ぼしかねない政策であり、本稿で言うところの社会政策にあたる。具体的には、福祉・保険・保健・年金・養育・失業・教育の政策が挙げられている。配分政策とは、経済的効果がほぼ中立的なものであり、具体的には警察と消防が挙げられている。三つの政策群は、以上のように定義および操作化されている (Peterson, 1981, p.41, pp.51-52)。

以上の概念操作を踏まえ、ピーターソンは、中央政府、州政府そして地方自治体それぞれについて、三つの政策群への支出割合を統計的に分析し、いくつかの特徴を明らかにしている。

中央地方政府間機能分担論にとつて第一に興味深い点は、アメリカにおいては、中央政府が社会政策に、地方自治体が経済政策にそれぞれ傾斜していることが明らかになった点である。しかもその傾向は、時代が下るにつれて一層強いものとなっている (Peterson, 1981, chap.4)。かかる分析結果は、都市間競争論の想定を実証的に支持している。

第二に興味深い点は、地方自治体間の支出の差異をもたらしている要因が明らかになったことである。一般的には、低所得住民が多いほど、社会政策拡充に対する政治的要求が大きくなると考えられる。しかしながら、彼の分析は、低所得者住民比率の多さが、地方自治体の社会政策への支出割合に負の影響を与えていることを明らかにしている。社会政策への支出に正の影響を与えているのは、世帯平均所得と一人当たり財産の大きさである。すなわち、地方自治体が豊かであるほど、社会政策への支出が増大しているのである。これに対して、経済政策への支出には、地方自治体の財政能力の差、すなわち貧富の差は有意な影響を与えていない (Peterson, 1981, chap.3)。地方自治体間の支出の差異に対する、この分析は、都市の政治と行政が、中央政府のそれらとは異なり、地方自治体の

権限の欠如という「都市の限界」に制約されていることを実証的に示している。

財政の支出構造に加えて、ピーターソンは、中央政府と地方自治体の財源の差異についても分析を行っている。彼によると、地方自治体は逆進的課税および移動可能性が小さい／存在しないものに、州政府は中間的課税に、中央政府は累進的課税に、それぞれ強く依存している。具体的には、地方自治体は公共サービスの利用料金や財産税に、州政府は売上税に、中央政府は所得税や贅沢税に、それぞれ財源を求めている (Peterson, 1981, pp.71-77)。この分析結果は、都市間競争論を財政収入の面から支持するものである。というのも、仮に地方自治体が累進的課税や移動可能性が大きい税への課税を行うと、企業や高所得層住民の域外脱出を促進してしまう。これは、都市の利益を損ねる結果を招いてしまう。したがって、地方自治体は、かかる事態を避けようとして、逆進的課税および移動可能性が小さい／存在しないものに財源を求めているのである。

一九八五年に出版された『新たな都市の現実 The New Urban Reality』の巻頭論文においても、ピーターソンは、同様の分析を示している。同書における彼の新しさは、都市間競争論に基づいて、規範的提言も論じている点である。すなわち、同書によれば、地方自治体は、所得格差問題を解決することはできない。なぜなら、地方自治体が社会政策を厚くすると、貧困層住民の流入を招いてしまい、都市の利益を損ねてしまうためである。したがって彼は、所得格差問題を抜本的に解決するためには、中央政府による普遍的な社会政策が必要であると論じる (Peterson, 1985)。

都市間競争論とそれを踏まえた提言は、一九九五年の『連邦制の費用 The Price of Federalism』において、「機能理論」として統合されている<sup>(3)</sup>。同書の分析対象は、地方自治体の財政破綻問題である。同書は、一九九〇年代初期のアメリカ地方自治体の財政的困難を素材として、中央政府と地方自治体の望ましい政府機能分担および、アメリ



カの実態を論じている（Peterson, 1995, pp.1-5）。

まずピーターソンは、これまでの自身の研究を踏まえ、彼の規範的立場を示している。一方で、経済政策について、彼は、中央政府はその供給者としては効率性が悪いと論じる。その理由は、市場メカニズムが機能しないために、中央政府は、鈍感かつ画一的であり、現在の敗者に投資を向けがちである、という諸点である。逆に彼は、相互競争に晒されている地方自治体の方が経済政策の供給者として相応しいと論じる（Peterson, 1995, pp.25-27）。他方で、社会政策については、ピーターソンは、地方自治体は基本的に供給者として相応しくないと論じる<sup>(4)</sup>。その理由は、資源の地域間の流動性が高いこと、社会政策への要求は、中央政府レベルに集中していること、地方自治体は「福祉のマグネット」効果——寛容な社会政策は福祉受給者を引き寄せてしまい、結果的に地方自治体財政が破綻してしまう現象——を嫌うことである。それに対して、彼は、中央政府は、これらの理由が当てはまらないために、社会政策の供給者として適切であると論じる（Peterson, 1995, pp.27-32）。したがって、ピーターソンによれば、地方自治体が経済政策を、中央政府が社会政策を、それぞれ分担することが機能的に望ましい。

機能理論は、ピーターソンが機能的に望ましいと考える通りに、中央地方政府間で政府機能が分担されていることを説明する理論である。つまり、中央政府が社会政策に、地方自治体が経済政策にそれぞれ傾斜している時、その理由を説明する理論である。その説明の論理は、都市間競争論を継承している。すなわち、一方で、地方自治体には、域内経済を防衛する権限が欠如している。それゆえ、地方自治体の選好は、社会政策ではなく経済政策となる。他方で、中央政府は、自国経済を防衛する権限を持っている。そのため、中央政府は、地方自治体によつては十分供給されない、社会政策の供給という政府機能を分担する。このように機能理論は、都市間競争論の論理を用いて、中央政府が社会政策に、地方自治体が経済政策にそれぞれ傾斜することを説明する理論であり、そしてそ

これは、機能的に望ましいと主張する理論である (Peterson, 1995, pp. 17-39)。

ピーターソンは、『連邦制の費用』でも、各政府の財政支出を統計的に分析している。彼は、そのことを通じて、アメリカにおける実際の政府支出が、基本的に機能理論が予測する通りであることを明らかにした。すなわち、一方で中央政府は、経済政策への支出をあまり伸ばしていないが、社会政策への支出を伸ばしている。他方で地方自治体は、社会政策への支出をあまり伸ばしていないが、経済政策へは今も昔も多く支出している (Peterson, 1995, pp. 67-75)。したがって彼は、中央政府と地方自治体の財政支出の差異を説明する理論として機能理論 (= 都市間競争論) を支持している。この中央地方政府間機能分担のパターンは、ピーターソンの規範的立場と一致するものである。それゆえに彼は、現在のアメリカの政府機能分担を機能的に優れていると肯定的に評価する。<sup>(5)</sup>

本項は、ピーターソンの都市間競争論 (= 機能理論) が、どのようなメカニズムによって、どのような中央地方政府間機能分担のパターンが形成されると主張しているのかについて整理・紹介してきた。都市間競争論は、地方自治体が自らの域内経済を直接防衛する権限を有していないことに注目する。したがって、地方自治体は、経済政策に傾斜することで「都市の利益」を守ろうとする。逆に、かかる権限を有する中央政府は、社会政策供給の政府機能を有する。都市間競争論は、二重国家論と同じく、中央政府と地方自治体の質的な差異から、ある特定の中央地方政府間機能分担のパターンと、それをもたらすメカニズムを提示している。だが、この二つの理論が提示するメカニズムは異なる。それゆえ、それらが予測する中央地方政府間機能分担のパターンも全く逆のものである。この二つの理論の関係をどう考えるかについては、本章第四節で論じる。差し当たりここでは、ピーターソンの財政の統計的分析は、アメリカの中央政府と地方自治体が、都市間競争論の想定通りの政府機能分担を成していることを明らかにしたことを指摘するにとどめる。

## 第二項 立法府理論が提示する中央地方政府間機能分担

前項では、『連邦制の費用』も、都市間競争論の説明力の高さを実証していることを紹介した。すなわち同書は、アメリカにおいては、基本的には中央政府が社会政策に傾斜し、地方自治体が経済政策に傾斜していることを明らかにしている。ここで、「基本的に」と留保をつけて同書を紹介しているのは、同書において、ピーターソンが、機能理論（＝都市間競争論）では、アメリカの中央地方政府間機能分担を全て説明することはできないことを認めているためである。そこで彼は、「立法府理論」を提唱している。本項で論じるように、立法府理論は、中央政府が経済政策に、地方自治体が社会政策にそれぞれ傾斜すると予測する。本項では、立法府理論が提示するメカニズムと予測する中央地方政府間機能分担のパターンおよび、立法府理論がどれほど現実の政策パターンを説明しうるのかという点について整理・紹介する。

立法府理論は、アメリカをはじめとする現代国家の立法府の組織的特徴から、特定の中央地方政府間機能分担のパターンが形成されるメカニズムを提示する。立法府理論が提示するメカニズムによれば、中央政府の選好は経済政策であり、地方自治体の分担する政府機能は社会政策である。

以下で、そのメカニズムを紹介しよう。立法府理論は、中央政府の立法府において、地方から選出される議員たちが、自らの選挙区へ公共事業などの利益誘導（＝ポーク・バレル）を図ろうとすると考える<sup>6)</sup>。それゆえに、中央政府の組織的選好は経済政策となる。逆に社会政策については、中央政府の立法府は、費用の負担を回避しようとするために、地方自治体に立法化を丸投げしたり、負担を押し付けたりする。それゆえ、地方自治体は社会政策を

分担することになる。以上のように、立法府理論によれば、中央政府の組織的選好は経済政策であり、地方自治体の分担する政府機能は社会政策である (Peterson, 1995, pp.39-48)。

このように、立法府理論は、機能理論とは逆の中央地方政府間機能分担のパターンを予測する。既に前項で紹介したように、ピーターソンは、アメリカにおいては、機能理論の想定が基本的には正しいことを明らかにしている。ただし、立法府理論の方が、より現実を説明している点もいくつかある。中央地方政府間機能分担論にとって興味深い点は、一九五七年から一九七七年の間、中央政府による地方自治体の経済政策への補助金が、社会政策への補助金を上回っていることである。これは、一九五七年から一九七七年の間、中央政府が経済政策へ傾斜したことを意味している。彼は、そのことを説明する理論として、立法府理論を当てている。すなわち彼は、中央政府の議員にとって徴税の政治的費用よりもポークバレル調達の便益の方が大きかったことと、中央政府の議院における権力構造が分散的であったことが、中央政府が経済政策に傾斜した原因であろうと論じる (Peterson, 1995, pp.75-88)。したがってピーターソンは、立法府理論も、中央地方政府間機能分担論にとって有意義な理論であると評価する。

本項では、立法府理論を整理・紹介してきた。この理論は、都市間競争論（＝機能理論）とは逆の中央地方政府間機能分担のパターンを提示する。すなわち立法府理論によれば、中央政府は経済政策に、地方自治体は社会政策にそれぞれ傾斜する。そのメカニズムは次のようなものである。中央政府における立法府議員たちは、自らの選挙区に利益を誘導しようとする。他方で、地方自治体は、中央政府から社会政策供給の責任を負わされる。それゆえ、立法府理論は、中央政府の選好が経済政策であり、地方自治体の政府機能が社会政策であると主張する。さらにピーターソンは、補助金の統計的分析によって、一九五七年から一九七七年までのアメリカにおいては、立法府

理論の想定通りの中央地方政府間機能分担のパターンとなつてゐることを明らかにした。

本項で論じた立法府理論と、前節で論じた二重国家論は、提示するメカニズムは異なるが、同じ結論を予測する。すなわち、この二つの理論は共に、中央政府は経済政策に、地方自治体は社会政策にそれぞれ傾斜すると主張する。この二つの理論の関係をどう考えるかについては、本章第四節第二項で論じる。

### 第二節 都市間競争論の修正

本章第一節と第二節で、二重国家論、都市間競争論（＝機能理論）、立法府理論の三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介した。これら三つの理論は全て、ある特定の中央地方政府間機能分担のパターンが生じるメカニズムを提示するものである。それゆえ、これら三つの理論の関係をどのように理解すべきかについて、検討されねばならない。だが、それは次節での課題である。

本節では、その前に、都市間競争論に対する修正点を三つ主張する。なぜなら、これら三つの理論に対しては、ソーンダースとピーターソン以降も多くの研究が蓄積されてきたのであるが、なかでも、都市間競争論に対しては、とりわけ多くの研究が提出されてきたからである。それらの中には、都市間競争論に修正を迫るものもあった。そこで本節では、三つの理論の関係を論じる前に、ピーターソン以降の都市間競争論の先行研究を踏まえつつ、以下の三つの点について、同理論の修正が必要であることを主張する。まず第一項では、都市間競争論には留保が必要であることを主張する。次に第二項では、国際化が進展した状況下では、都市間競争論が前提とする「一國主義」が見直されねばならないことを主張する。最後に第三項では、質的研究手法の取り込みの必要性につい

て、政治学一般の動向を踏まえて主張する。

## 第一項 強い中央地方関係の状況下における、都市間競争論への留保

都市間競争論は、特に日本において大きな注目を集めることとなった。なぜなら、日本では、「福祉と分権の両立」は「常識に一致する」のに対し、ピーターソンはむしろ、分権が福祉の「阻害要因」となることを示したからである。すなわち、日本における「常識」と、「世界の常識」である都市間競争論との間の齟齬に注目が集まったのである（佐藤、二〇〇〇、六九―七〇頁）。以下本項で示すように、「なぜ、日本の中央地方政府間機能分担のパターンが、都市間競争論の想定とは異なるのか」という問題に対する研究の理論的果実として、都市間競争論には、留保が必要であることが示されたのである。<sup>8)</sup>

このような研究例として、佐藤満と北山俊哉の研究が挙げられる。彼らは、「なぜ機能的な連邦制理論（＝都市間競争論）はある程度の説明力がありながら、日本の政策パターンを説明しきれないのであろうか」という問題関心を抱いていた（北山、二〇〇〇、一七―四頁）。彼らは共に、「財政における、融合型の中央地方関係」という日本の制度にその答えを求める。つまり日本においては、中央政府と地方自治体の間で業務が厳密に区別されておらず、その財源もまた融合的であるために、都市間競争が地方自治体にかける財政的な制約は、「ソフト」なものとなる。結果として、地方自治体は社会政策を拡充することが可能であったというのである（佐藤、二〇〇〇・北山、二〇〇〇）。

佐藤と北山によって提起されたこの知見を検証したのが、曾我謙悟による研究である。彼は、もし中央政府が地

方自治体の行動を強力に制約するならば、地方自治体の採りうる政策の幅が狭くなると論じる。この場合には、地方自治体間の政策選択を巡る競争、すなわち都市間競争は、地方自治体の採りうる政策に大きな影響を及ぼさなくなる。これを定式化すると、「地方政府に対して中央政府がかかる制約の程度は、地方政府が地域間の資源の移動可能性（＝都市間競争の圧力）から加えられる制約の程度と、ほぼトレードオフの関係にある」となる（曾我、二〇〇一、七三頁）。曾我は、こうした仮説に基づき、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が強力な時期には、都市間競争論の想定とは異なり、地方自治体の社会政策への支出が増加していることを、統計的分析によって明らかにしている（曾我、二〇〇一）。

佐藤、北山、そして曾我による研究は、なぜ都市間競争論ではうまく説明できない中央地方政府間機能分担のパターンが観察されるのかを明らかにしようと試みていた。彼らの知見によれば、中央政府による地方自治体への財政援助が強い場合（＝財政における、融合型の中央地方関係の場合）か、権限に対する統制が強い場合には、中央政府は経済政策に、地方自治体は社会政策にそれぞれ傾斜する。これらの双方またはいずれかが成り立つ状況を「中央地方関係が強い場合」と呼んでおこう。要するに、中央地方関係が強い場合には、都市間競争論が想定する中央地方政府間機能分担のパターンとはならないことが指摘されてきたのである。<sup>9)</sup>

## 第二項 国際化の進展による都市間競争論の修正<sup>10)</sup>

本項では、国際化が進展した状況下においては、都市間競争論が予測する中央政府の政府機能・選好に、一定の修正が必要であることを主張する。前節第一項で紹介したように、都市間競争論は、「一国主義」の前提に立脚し

ていた。すなわち同理論は、人・資本・商品・サービスなどあらゆるものにとつて、国家間での自由な移動は不可能であるが、地方自治体間の移動は容易である、という前提の上に考察された理論であった。換言すれば、中央政府は、あらゆるものについて国家間移動を制限する能力があるため、社会政策を拡充することが可能である、とされていた。しかしながら、このような一国主義の前提は常に存在するとは限らない。とりわけ、今日の国際状況に鑑みると、一国主義の前提は動揺していると考えられる。本項では、一国主義という前提が動揺すると、都市間競争論が予測する、中央政府の政府機能・選好はどのようなようになるかと考えられるかについて検討する。

まずピーターソン自身が、今日の国際化の進展についてどのように論じているのか確認しておこう。彼が一九九五年に出版した『連邦制の費用』は、この点に触れている。同書は、国際化が進展した今日においても、アメリカの中央政府が、その主要税源を法人税から所得税へとシフトさせることを通じて、企業の国外脱出を食い止める努力を払っているものの、中央政府が社会政策に、地方自治体が経済政策にそれぞれ傾斜していることに変化はない、と論じる (Peterson, 1995, pp.30-33)。このように、ピーターソン自身は、国際化の進展は、アメリカの中央地方政府間機能分担に特に影響を及ぼしていないとして、一国主義の前提を継承し、機能理論を提唱している。

しかしながら本稿は、ピーターソンとは異なり、国際化の進展という状況を考慮すべきであると考え。その理由は二つある。第一に、仮に地方自治体との比較で中央政府の方が社会政策に傾斜していることを認めたとしても、そのことは、中央政府が経済政策に無関心なまままでいられることを意味するわけではない。確かに国家間の方が、地方自治体間に比べて移動が困難であることに変わりはないため、地方自治体と比較すれば、中央政府の方が社会政策の提供に向いている。しかし、だからといって、国際化が進展した状況においても、中央政府が経済政策に関心を寄せず、社会政策のみに関心を寄せているとまでは言えない。例えば、ボブ・ジェソップ Bob



Jessop は、近年では、グローバル化のために、国家が「競争国家」と呼ばれるものへと変化していると論じる。「競争国家」とは、他の諸国家との競争に打ち勝つために、国内の経済成長や、国内を拠点とする資本の競争優位を確保することを旨す、新しい国家像である（Jessop, 2002, p.96 = 二〇〇五、一二六頁）。このような指摘を考慮に入れるならば、中央政府の政府機能や選好は、捉え直されなければならないであろう。

第二に、ピーターソンは、あくまでも一九九〇年代前半期のアメリカの実態に即して論じているにすぎない。それゆえに、都市間競争論を他の時代・他の国へ適用する場合には、国際化の進展という状況が考慮に入れられなければならない場合もあろう。その例として、本稿が念頭に置いている、一九八〇年代後半期のイギリスが挙げられる。当時のイギリスでは、一九八六年の金融ビッグ・バンや、単一欧州議定書に基づく一九九二年のヨーロッパ単一市場に向けた準備が政治的注目を集めていた<sup>(11)</sup>。したがって、国際化が進展する、すなわち、一国主義という前提が動揺すると、中央政府の政府機能・選好が、都市間競争論の想定からどのように変化するかを考察する必要がある。

実は、都市間競争論に、国際化の進展という状況を加味すべきではないか、という研究指針は既に提示されている。例えば、建林正彦らは、住民や企業が国境を越えて簡単に移動する場合には、都市間競争論と同じメカニズムが中央政府にも当てはまり、中央政府もまた社会政策を十分に維持できなくなると論じる（建林 他、二〇〇八、三一八―三一九頁）。彼らは、都市間競争論ならぬ、「国家間競争論」の登場可能性を指摘しているわけである。

この論点に対しては、菊池努による「競争国家」についての詳しい論考が参考になる。彼は、次のように述べる。競争国家は、「経済活動のグローバル化に適応する」ことを目標にする。具体的には、「国家は、国際市場で勝ち抜くために、海外からの投資や貿易を促進し、国内経済制度や経済政策を国際的に調和のとれたものにしなけれ

ばならない。政府は、国民に経済的繁栄を与えるために、自国領土内に国際的な競争力を有する産業を育成・誘致しなければならぬ。菊池は、「競争国家」をこのように説明する。彼は、今日の「先進国におけるさまざまな経済改革の試み」はまさにこの戦略の一環であると指摘する。ここで言う、経済改革とは、賃金が相対的に低い発展途上国との国際競争の激化ゆえに、あまり利益が見込めなくなった労働集約型産業から、付加価値の高い産業への転換を意味している<sup>(4)</sup>（菊池、二〇〇四、二〇三―二〇四頁・野林 他、二〇〇七、一四―一九頁）。

ところで、このような「国際的な競争力を有する産業付加価値の高い産業」には、資本やインフラの他にも、その担い手となる、ホワイトカラーや専門職の人的資源も不可欠である。そこで、国家はこれら人材の育成にも力を入れる。不足する場合には、他国からの移民を獲得しようとする。こうした移民は「ハイテク移民」と呼ばれる（上林、二〇〇二など）。しかし、人間の国際移動可能性は、資本やサーヴィス、商品などに比べて、相対的に低い。その理由として、以下の二点が挙げられる。第一に、国家は、人間の流入入に対して相対的に強い規制をかけることが可能であり、また実際に規制をかけていることである。例えば駒井洋は、「国境の壁は、資本の自由な移動をほとんど自由に許容するが、労働の移動にはきびしい制限を加える」と端的に主張する（駒井、二〇〇二、三〇頁）。第二に、そもそも人間にとつては、資本やサーヴィス、商品に比べて国際移動に対する障壁が依然として大きいことである。具体的には、言語や文化、生活習慣、人間関係などが挙げられよう。こうした移民の障壁については、既に多くの研究が提出されているが、一例として、上林千恵子の研究が示唆的である。彼女は、先進各国がハイテク移民の流入促進を図っているものの、どの国も十分なハイテク移民を確保できていない状況を明らかにしている。というのも、国境を越えた労働力の移動は、あまり大きなものではないからである（上林、二〇〇二、七八―八四頁）。

以上の議論から、国際化が進展した場合には、中央政府の選好はより複雑化すると考えられる。すなわち、中央政府の選好は、資本やサーヴィス、商品などといった国際移動可能性が高い分野を対象とする政策と、人的資源の育成や、国民の生活保障といった国際移動可能性が低い、人間そのものを対象とする政策とで細分化されると考えられる。それは図表1のモデルのように表される。

図表1のモデルは、国際移動可能性の高低の軸を採りいれることによって、ピーターソンの都市間競争論モデルよりも複雑な政府機能・選好を提示している。彼の都市間競争論モデルとこのモデルの相違は、次の三点である。第一に、このモデルは、経済政策であっても、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策（左上のセル）に對しては、中央政府はこれを供給せざるをえないと予測する。なぜなら、菊池が論じるように、これを供給しないならば、経済成長をもたらすような企業が参入せず、さらには企業の国外脱出を招いてしまうと考えられるからである。第二に、このモデルは、経済政策であって、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策（右上のセル）については、中央政府としては特に関心をもちたないと考える。というのは、高い経済成長をもたらすような産業には、専門職やホワイトカラーなどの人的資源が不可欠であるが、人的資源は、国境を越えて確保されるというよりも、主として国内移動によって供給されると考えられるためである。この場合、中央政府としては、正負どちらの方向へもあまり関心を払わないと考えられる。第三に、このモデルは、たとえ

【図表1：都市間競争論モデルにおいて、国際化が進展した場合の、中央政府の政府機能・選好：+はそれを機能分担している、あるいは選好であることを、「-」はそれを機能分担していない、あるいは選好ではないことを、「0」はどちらとも言えないことを、それぞれ意味している。本章以下の図表でも同じ】

	国際移動可能性が 高い分野を対象	国際移動可能性が 低い分野を対象
経済政策	+	0
社会政策	-	+

社会政策であっても、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策（左下のセル）に対しては、その供給を回避しようとすると考えられる。具体的には、中央政府は、未熟練・半熟練労働者に対する雇用供給には消極的になると考えられる<sup>(10)</sup>。なぜなら、税収増が見込めない産業に投資したとしても、結局国際競争には勝てないからである。したがって、依然として社会政策の供給は、地方自治体よりも中央政府に期待されるが、中央政府は、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策（右下のセル）でもってその責任に応えようと考えられる。具体的には、直接的な生活保護給付などが挙げられる。

なお、国際化の進展は、地方自治体の政府機能・選好に対する、都市間競争論の予測には影響を与えないと考えられる（図表2参照）。なぜなら、都市間競争論は、全ての要素について、国家間の移動可能性よりも地方自治体間の移動可能性の方が高いことを前提にした理論であり、国際化が進展してもそのことに変化はないからである。

本項では、都市間競争論において、国際化が進展し、一国主義の前提が動揺した場合に、中央政府の政府機能・選好がどのように変化するかを考察してきた。本項は、ピーターソンによる、経済政策／社会政策という政策区分が不十分であることを示した。政策は、「国際移動可能性が高い分野を対象／国際移動可能性が低い分野を対象」という軸によって、さらに細分化される必要がある。

【図表2：都市間競争論モデルにおいて、国際化が進展した場合の、地方自治体の政府機能分担・選好配置】

	国際移動可能性が高い分野を対象	国際移動可能性が低い分野を対象
経済政策	+	+
社会政策	-	-

### 第三項 質的分析手法の採用

本項は、質的分析手法を採用する必要性を主張する。ピーターソンと曾我は、財政の統計分析という量的分析手法を採用していた。だが、本項で論じるように、量的分析手法には、三つの限界がある。三つの限界とは、客観的な政策分類、メカニズムの同定の不十分性、都市間競争論の射程の不明確さである。本項は、これら三点の限界を乗り越える際には、「分析的物語 Analytic Narrative」の研究手法が、都市間競争論をはじめとする、中央地方政府機能分担論の仮説を検証する際に有力な手法であることを主張する<sup>15)</sup>。

まず、ピーターソンと曾我が採用した、量的分析手法の限界について三点確認しておこう。量的分析手法の限界の第一点目は、公共政策が客観的に分類されていることである。以下で、それがどのような意味で問題なのかを論じたい。

まず、ピーターソンや曾我の政策分類手法について再確認しておこう。彼らは、財政支出についての多数のサンプルを統計的に処理するために、彼ら自身の基準に基づいて公共政策を分類している。例えば、ピーターソンは、地域経済力に好影響か悪影響のどちらを与えるかによって、公共政策が分類されると説明する。つまり、好影響を与える政策が経済政策であり、悪影響を与えるかねない政策が社会政策である。彼は、この分類方法に沿って、高速道路建設政策を経済政策、福祉・保険・保健・年金・養育・失業・教育の各政策を社会政策に分類している (Peterson, 1981, pp. 41-51)。確かに、こうした政策分類は、それほど意外なものではない。

しかし、こうした政策分類に対しては、「資本主義国家の公共支出を…大なたで2分割することがどこまで適当であるか」という批判が投げかけられてきた。例えば教育政策は、「個々人の教養を高め社会における生活の質そ

のものを向上させるという意味では「社会政策的要素を持つが、「労働力の質を高めることによってより生産性を高めるという意味では」経済政策的要素も持っている（秋月、二〇〇一、一四二頁）。したがって、政策を分類することなどそもそも不可能ではないか、という批判がありうる。こうした批判に対して、後年のピーターソンや曾我は、分析上、公共政策は、その「第一義的な目的」によって区分されると心えている（Peterson, 1995, pp.64-65: 曾我、二〇〇一、七五頁）。すなわち、彼らによれば、公共政策は、実際の効果ではなく、どのような効果が意図されているかによって分類される。その意図の中にも多様な期待が含まれるであろうが、彼らは、政策に期待された第一義的な目的によって、政策は分類されると主張する。例えば曾我は、公共政策を「開発政策」と「再分配政策」へと二つに分類する際に、開発政策を「当該政策を実施する地域経済に、負の効果をもたらさないことを企図している政策群」と定義し、再分配政策を「当該政策を実施する地域経済に、負の効果をもたらさしうることを容認している政策群」と定義している（曾我、二〇〇一、七五頁）。確かに、中央地方政府間機能分担論が、中央政府と地方自治体それぞれの、各政策に対する政府機能・選好がどのようなもので、またそれはなぜか、を明らかにすることを目的としていることに鑑みれば、政策の区分は必要であるし、ピーターソンや曾我の採用する、「第一義的な目的」による区分は考慮に値する。

しかしながら、さらに残る問題は、ある政策を経済政策／社会政策のどちらに分類するのか、という作業の際に生じる。ここで、「第一義的な目的」という主観的な認識と、観察者による分類の客観性の間に齟齬が生じるのである。例えば曾我は、「企図している」や「容認している」という表現で、政策供給主体の認識の重要性を論じているにも関わらず、実際には、曾我自身の認識によって政策を分類しているのである。こうした分類手法の問題点を、産業政策を例に挙げて説明しよう。ピーターソンや曾我は、産業政策を経済政策に分類している（Peterson,

1995, p.198：曾我、二〇〇一、九一頁）。しかしながら、産業政策は、必然的に経済政策へと分類されるものではない。なぜなら、産業政策は、「都市の経済成長の一環」として位置付けられているのか、「住民の雇用政策の一環」として位置付けられているのか、によって分類されるべきだからである。前者であれば、産業政策は経済政策に分類されるであろう。だが、後者であれば、社会政策として分類されるべきである。ここでは産業政策を例に挙げたが、先に挙げた教育政策も含め、他の政策においても同様である。したがって、政策供給主体である、中央政府や地方自治体が、ある政策に対して、どのような目的を第一義的なものとして期待していたかによって、その政策は分類されるべきである。

以上のように、これまでの都市間競争論における、量的研究手法の限界の第一点目は、客観的な政策分類手法である。ピーターソンや曾我が採用する、客観的な政策分類は、政策に期待された「第一義的な目的」による分類と齟齬がある。彼らは、多数のサンプルを統計分析にかけるために、政策分類を客観的に行わざるをえなかった。もちろん、こうした統計分析による研究の意義を全て否定するわけではない。しかし、客観的な政策分類手法には、政策に期待された第一義的な目的とは何か、という批判が常につきまとう。このような批判に応えるためには、アクター内在的な政策分類手法が必要であると考えられる。

量的分析手法の限界の第二点目は、メカニズムの同定方法の不十分性である。すなわち、ピーターソンや曾我が採用する量的分析手法は、都市間競争という外的制約条件が、本当に地方自治体に制約を課しているのか、あるいは課しているとしても、どのようなメカニズムで、地方自治体に制約を課しているのかについて、明確さを残している。以下で、この問題について検討を行う。

ピーターソンや曾我は、地方自治体と中央政府それぞれの経済政策と社会政策への支出を比べ、地方自治体が経

済政策に、中央政府が社会政策に、それぞれ傾斜していることを明らかにした。そして彼らは、その理由として、都市間競争論という理論を当てはめている。つまり彼らは、「都市間競争が起きているはず」であるから、そうした支出傾向が観察される、という形式の推論を行っている。しかし、彼らの分析においては、都市間競争論が想定する、「地域間の資源の移動可能性」すなわち、地方自治体間の都市間競争の圧力という外的制約条件が、実際に地方自治体の選択肢に制約を課しているのかどうかについては確認されていない。それゆえ、これまでの都市間競争論は、中央政府と地方自治体の支出の差異は、都市間競争の圧力によってこそ説明される、とまでは主張しえないのである。

実際、曾我自身も、「企業、住民が……どのように地方政府の行動を制約するのかを明らかにする必要」や、「どのようなメカニズムによって、本稿でみた選択（＝地方自治体が経済政策を優先的に選択すること）を行っているのかを説明していく必要」が、「残された課題である」と述べている（曾我、二〇〇一、八九―九〇頁）。都市間競争論のメカニズムの同定は依然として残された課題なのである。この限界を乗り越えるためには、都市間競争の圧力が、中央政府と地方自治体の政府機能・選好を規定しているメカニズムを同定しうる研究手法が必要である。

量的分析手法の限界の第三点目は、都市間競争論の射程が不明確なことである。これは、ピーターソンの機能理論と立法府理論の関係が不明確であることから明らかである。本章第二節第二項で確認したように、都市間競争論（＝機能理論）は、一九五七年から一九七七年のアメリカの中央地方府間機能分担を説明できない。なぜなら、この時期のアメリカ中央政府は、経済政策に傾斜したからである。それでは、都市間競争論の予測はどうして外れたのだろうか。この点について、ピーターソンは、「ポークバレル的立法が、増税の政治的コストを上回っていたためであろう」から、中央政府の選好が経済政策になったと論じ、立法府理論の説明の方が妥当であったと指摘し



ている（Peterson, 1995, p.83）。しかし、彼の議論には問題がある。それは、都市間競争論（＝機能理論）と立法府理論が、全く異なる独立変数に着眼していることに起因する。すなわち、都市間競争論（＝機能理論）は、「地域間の資源の移動可能性」という社会経済的要因に、立法府理論は連邦政府の議員のインセンティブという政治的要因に、それぞれ着眼している。だが、政治的要因の方がより有意であったと主張するためには、社会経済的要因があまり有意でなかったのはなぜか、という点に答えねばならない。しかし、量的分析手法では、この理由まで説明することはできない。この点についてピーターソンは、上述のように、「であろう seem」という推測に基づいた議論を行っているが、その根拠は示されていない<sup>(6)</sup>。このように、量的分析手法は、都市間競争論の射程を不明確なまま残しているという問題を有している。それゆえ、都市間競争論の射程を明確化しうる研究手法が必要である。

本項のここまでの議論をまとめておこう。ピーターソンや曾我の都市間競争論は、財政の量的分析手法を用いていた。量的分析手法には、政策分類の客観性、メカニズムの同定方法、そして都市間競争論の射程の不明確さという限界を持つ。これら三つの限界を乗り越えるためには、アクター内在的な政策分類手法と、メカニズムを追跡しうる研究手法、そして理論の射程を明確化しうる研究手法が必要である。

これら三つの限界を乗り越える際に参考になると考えられるのが、近年政治学において提唱されている、「分析的物語」の研究手法である。分析的物語とは、「経済学や政治学で広く用いられている分析的ツールと、特に歴史学で広く用いられている物語の形式を結合させる試み」である。具体的には、分析的物語は、フォーマル・モデルを構築し、それを指針として経験的な歴史分析を行う。また同時に、その経験的な歴史分析によって、フォーマル・モデルの検証を行うことを目指す。ここで言われているフォーマル・モデルとは、諸アクターは、自らが置かれた文脈において合理的に行動するとの考えに基づく、諸アクターの行動についての仮説モデルを意味する。さら

に、フォーマル・モデルは、諸アクターの行動をモデル化することで、特定の政治的帰結が生じるまでのメカニズムを提示する (Bates, *et al.*, 1997, chap.1)。このように、分析的物語手法は、ピーターソンや曾我と同様に、演繹的なモデルを最初に組み立てる。しかし、歴史的物語を構築し、その物語によって、モデルが提示するメカニズムの検証を行うおうとする点が、量的分析手法とは異なる、分析的物語手法の特徴である (Fallon, 2006, pp.3-5)。

このような特徴を持つ、分析的物語の研究手法を用いることで、本項で論じてきた、都市間競争論の三つの限界を乗り越えることが可能になると考えられる。

第一の政策分類の客観性の問題に対して、分析的物語は、アクター内在的な理解が、理論の検証にとっていかに重要かを明確にしている。ロバート・H・ベイツ Robert H. Bates は、分析的物語は、経験的な物語の構築を目指すことと論じる。先にも論じたように、その物語が、一つの研究成果であると同時に、フォーマル・モデルを実証することになるからである。彼らは、そのために、分析者は、自らを経験に「浸透」させねばならない、と論じる。なぜなら、分析者は、「どのようなように、そしてなぜ、ある出来事が起こったのかを説明しうる、経験的に妥当な解説」を提示しなければならないからである。自らを、経験に「浸透」させるとは、具体的には、「アクターの選好、彼らの認識、代替案の彼らの評価、彼らが有している情報、彼らが形成する期待、彼らの採用する戦略、行為を制限する制約について理解」することである (Bates *et al.*, 1998, pp.13-14)。つまり、分析的物語は、内在的にアクターの選好や認識、選択肢を理解することが、理論の検証にとって根本的に重要なことであると位置づけているのである。

第二に、分析的物語はメカニズムの同定に特に強みを持つ。マーガレット・リーヴィ Margaret Levi によれば、分析的物語は、まず演繹的にモデルを組み立て、そのモデルを参照して、物語を構築していく。構築された物語に

において、独立変数と従属変数の間のメカニズムが示されるのである。それゆえ彼女は、分析的物語手法が、モデル構築、歴史の複雑性、そして経験的テストの結合を可能にする主張する (Levi, 1997, p.15)。都市間競争論も、演繹的にモデルを構築する理論であり、また、そのモデルは検証されるべきものである。それゆえ、分析的物語の手法が有効であると考えられる。

第三に、これは本章第四節で詳しく論じるが、本稿は、中央地方政府間機能分担のパターンは、固定的なものではなく、前提条件によって変化するものであると捉えている。トゥーリア・G・ファレットティ Tullia G. Falletti、分析的物語が、独立変数（≡前提条件）の変化が帰結の変化をもたらすことを説明する際に、とりわけ強みを持つと論じる。というのも、分析的物語は、各々のパターンにおける物語の構築を通じて、各々のパターンにおいて顕在化する、メカニズムの差異を明示しようとする手法だからである。すなわち、ここでは、メカニズムの差異を示すことによって、独立変数の変化が帰結の変化をもたらすことが論証される (Falletti, 2006, p.3)。

以上のように、分析的物語の手法は、都市間競争論の量的分析手法が有していた三つの限界を乗り越えることを可能にすると考えられる。

本節では、三つの中央地方政府間機能分担論の一つである、都市間競争論のその後の発展と、修正点を論じてきた。本節冒頭でも説明したように、都市間競争論は、二重国家論や立法府理論に比べて、特に大きな注目を浴び、それゆえに、肯定的・批判的双方の研究が積み重ねられてきた。これらの研究を踏まえて、本節は、都市間競争論に対して必要な修正を三つ主張した。

#### 第四節 都市再開発政策の分析枠組と仮説モデルの提示

ここまで本章は、二重国家論、都市間競争論（＝機能理論）そして立法府理論の三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介し、また都市間競争論にとって必要な修正について主張してきた。これら三つの中央地方政府間機能分担論は、それぞれ、ある特定の中央地方政府間機能分担のパターンと、それが形成されるメカニズムを提示する。ここで問題となるのは、これら三つの理論の関係をどう捉えるか、という論点である。というのも、メカニズムと、その帰結である中央地方政府間機能分担のパターンを比較すると、それらは相互に異なるものを提示しているからである。特に、二重国家論と都市間競争論の関係をいかに捉えるべきかについては、既に多くの論考が提示されてきた。本節第一項は、両理論を「矛盾」関係にあると捉える、これらの論考を批判的に検討する。この批判的検討から、各々の理論の関係を矛盾と捉えるよりも、むしろ、各々の理論には、それぞれが提示するメカニズムが顕在化する前提条件があると考えざるべきとの結論が引き出される。そこで第二項では、各々の理論の前提条件について考察し、三つの中央地方政府間機能分担論の架橋と統合を論じる。最後に第三項で、本章の理論的検討を踏まえ、ドックランズ再開発史のための分析枠組と仮説モデルを提示する。

##### 第一項 二重国家論と都市間競争論の「矛盾」論への批判的検討

まず本項は、二重国家論と都市間競争論を互いに「矛盾」する理論と捉える先行研究を批判的に検討する。本章第一節で明らかにしたように、二重国家論は、中央政府は経済政策に、地方自治体は社会政策にそれぞれ傾斜する

と主張する。また本章第二節で明らかにしたように、都市間競争論は、中央政府は社会政策に、地方自治体は経済政策にそれぞれ傾斜すると主張する。秋月謙吾が言うように、二つの理論は「中央政府と地方政府の機能について、逆のことを言っているわけである」。このため彼は、両理論の関係を「矛盾」と表現する（秋月、二〇〇一、一四三―一四四頁）。

まず、二重国家論と都市間競争論が、それらが提示するメカニズムと予測する帰結のみに着目すると、確かに「矛盾」関係にあることを確認しておく。秋月が指摘するように、ソーンダースは、資本主義国家一般での中央地方政府間機能分担について論じている（秋月、二〇〇一、一四四頁）。同様に、ピーターソンの都市間競争論も、そのメカニズムの論理にアメリカ特有の変数を使用しているわけではない（曾我、二〇〇一、七三頁）。このように、二つの理論モデルは、研究対象こそ異なるものの、共に一般化可能である。つまり、両理論は、提唱者や念頭に置かれた国は異なるものの、提示するメカニズムと、予測する中央地方政府間機能分担のパターンのみに注目して比較すると、確かに「矛盾」関係となる。

両理論を「矛盾」と捉えた上で、どちらの理論がより説得力を有するかを検討する試みがある。一つ目に、実証研究による試みがある。例として、本章第二節で紹介した、ピーターソン自身の統計的分析が挙げられる。彼は、都市間競争論（＝機能理論）が予測するように、アメリカ中央政府は社会政策に、地方自治体は経済政策にそれぞれ傾斜していることを明らかにした。ただし彼は、同理論では、中央地方政府間機能分担を説明しきれないことも認めており、立法府理論で補充していた。しかしながら彼は、二つの理論の関係については論じていない。したがって、ある特定の時空間ないしは政策領域に片方の理論が説明力を有するのはなぜか、という疑問は依然として残されたままである。

二つ目に、理論研究による試みがある。例えば水口憲人は、二重国家論に対して、次の二つの批判的見解を述べている。第一に、ソーンダースの議論は、地方自治体が行う経済政策を説明できない。第二に、中央地方関係によって地方自治体に課せられる、財政的制約を無視することはできないにもかかわらず、ソーンダースの議論は、「都市」社会的消費「多元主義的政治」という基調が強調され過ぎて「おり、「一定の修正」が必要である（水口、一九八五、二七〇―二七一頁）。しかしながら、第一の批判はソーンダースの意図を十分に汲み取ったものとは言えないだろう。ソーンダースは、地方自治体が社会政策に実際には傾斜するであろうとの仮説を示したのである。それゆえ彼は、地方自治体が経済政策を行うことを想定しておらず、したがって、そもそも説明しようと試みていなかったのである。二点目の批判は、中央地方関係によって、地方自治体に課される財政的制約という、次項で論じる両者の架橋のための視座を提供してはいる。しかしながら彼は、この点について、十分に議論を敷衍しているわけではない。つまり、「一定の修正」とは具体的に何を指すのかが明らかにされていないのである（水口、一九八五、二七一―二七四頁）。

本項では、両理論を「矛盾」関係と捉えて、その「矛盾」を解く試みを概観してきた。だが、これらの試みは、少なくとも現段階では、十分に説得的な議論を展開できていないと評価せざるをえない。したがって本稿は、両理論を「矛盾」関係と捉えるよりもむしろ、それぞれの理論が提示するメカニズムが顕在化し、ある中央地方政府間機能分担のパターンが形成されるためには、前提条件があると捉えるべきだと考える。次項では、こうした観点に立って、各々の理論の架橋のポイントを探り、統合を試みる。

## 第二項 三つの理論の架橋と統合

本項では、二重国家論、立法府理論、そして都市間競争論（＝機能理論）の三つの中央地方政府間機能分担論の架橋のポイントを探る。架橋のポイントを探るといえるのは、これらの諸理論のいずれかが、常に実態を説明できるわけではなく、それぞれの理論が提示するメカニズムが顕在化するには、それぞれの前提条件がある、と捉えることを意味する。

前提条件について改めて考察する必要性と意義について、二点説明しておこう。第一に、各々の理論を「矛盾」関係と考えずにすむ。前項で、各々の理論を「矛盾」関係と捉え、それを解こうとする試みが説得的な議論を展開できていないと批判した。それではなぜ、そもそもこのような試みが生じたのであろうか。それは、二重国家論、都市間競争論、立法府理論のいずれも、メカニズムとその帰結である中央地方政府間機能分担のパターンに主眼点を当てており、各々の理論が説明力を持つ前提条件について、明確にしていなければならないからである。したがって、各々の理論の前提条件を明らかにすることで、本稿は、「矛盾を解く試み」に取り組まなくてすむ。

第二に、中央地方政府間機能分担のパターンを可変的なものとして捉えることが可能になる。ゲーリー・ストーカー Gerry Stoker や秋月は、二重国家論や都市間競争論を、（経済的）決定論と批判的に捉えつけた（Stoker, 1995, p.56: 秋月、二〇〇一、一四二頁）。つまり、これらの理論は共に、資本蓄積と労働力再生産の間の対立ないし、地域間の資源の移動可能性といった、経済的変数が中央地方政府間機能分担のあり方を規定すると捉えており、可変性を認めていないと批判されている。だが、前提条件を明確にすることができれば、各々の理論の提示するメカニズムは、前提条件によって顕在化しないしは、潜在化すると捉えることができる。すなわち、中央地方政府間機能

分担のパターンを、可変的なものとして捉えることができる。

以上の二つの理由により、本項は、各々の中央地方政府間機能分担論が説得力を持つための前提条件を明確にすることを目的としている。そしてその前提条件は、政治的決定によって整えられるものであることを示す。つまり本項は、中央地方政府間機能分担のパターンが、政治的決定によって、可変的なものであることを主張したい。

まず、二重国家論による説明が可能となるための前提条件について述べる。本章第一節で紹介したように、ソングラスは、現代国家は総体としては経済政策にも社会政策にも責任を負っていると捉える。その上で、政府機能の混在がもたらす弊害を避けるために、中央政府と地方自治体は経済政策と社会政策の二つの政府機能を分担するというメカニズムが提示される。このメカニズムに前提条件は内包されている。すなわち、中央政府にとっては、自らが経済政策に特化するために、地方自治体を社会政策に特化させる必要がある。具体的には、中央政府は地方自治体に対して、社会政策供給のための財政援助を行う必要がある。この点についてソングラスは、「国家にとって、政治レヴェルで資本の支配を脅かさない限りにおいて、被支配階級に経済的に譲歩することはまさに可能である」(Saunders, 1981, p.193, p.265) と論じている。この「経済的な譲歩」とは、中央政府から地方自治体への財政援助を意味する。したがって、二重国家論が提示するメカニズムが顕在化する前提条件は、中央政府から地方自治体への十分な財政援助である。

次に、立法府理論による説明が可能となるための前提条件について述べる。本章第二節第二項で、立法府理論は、中央政府が地方自治体に社会政策の供給を丸投げしたり、負担を押し付けたりするメカニズムを提示していることを確認した。かかる中央政府と地方自治体の権力関係が成り立つ中央地方関係が、立法府理論の前提条件である。つまり、立法府理論のメカニズムが顕在化する前提条件は、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が



強いことである。中央政府による地方自治体の権限に対する統制が強い場合、地方自治体は中央政府から与えられた責任である、社会政策供給の政府機能を果たさざるをえない。逆に、かかる場合には、中央政府は直接的な社会政策供給の政府機能を失い、経済政策に傾斜することになる。

本章第二節第二項でも簡単に触れたように、立法府理論と二重国家論は共に、中央政府が経済政策に、地方自治体が社会政策にそれぞれ傾斜するという中央地方府間機能分担のパターンを予測する。これら二つの理論は、中央政府による地方自治体への強い関与という前提条件を共有している。すなわち、二重国家論は、中央政府による地方自治体への十分な財政援助を、立法府理論は、中央政府による地方自治体の権限に対する強い統制を、それぞれ前提条件にしている。また、この二つの理論が提示するメカニズムも類似のものである。すなわち、地方自治体は、中央政府による財政援助を受けて社会政策の供給が可能となる、あるいは、中央政府による統制を受けて、社会政策供給の責任を負う。他方で中央政府は、これらの場合、直接的な社会政策供給の政府機能を失い、経済政策に傾斜する。したがって、中央政府による地方自治体への財政援助が十分か、もしくは、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が強いか、この二つの前提条件のうち、少なくとも一つが存在する場合には、この二つの理論が共通して予測するように、中央政府が経済政策に、地方自治体が社会政策に傾斜する、という仮説が立てられる。本稿は、このような場合を、まとめて「中央地方関係が強い場合」と呼ぶ。

最後に、都市間競争論による説明が可能となるための前提条件について述べる。この論点には、本章第三節第一項の議論が参考になる。同項では、都市間競争論がうまく説明できない状況を明らかにした。その状況とは、中央地方関係が強い場合である。具体的には、中央政府による地方自治体への財政援助が強い場合と、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が強い場合である。これらの双方またはいずれかが成り立つ状況では、都市間競争

論の想定とは異なる中央地方政府間機能分担のパターンが形成される。これを逆に言えば、都市間競争論が提示するメカニズムが顕在化する前提条件は、中央地方関係が弱いことである。

本項では、本章での理論的検討を踏まえて、各々の理論が提示するメカニズムが顕在化する前提条件を明らかにした。中央地方関係が弱い場合、具体的には、中央政府からの地方自治体への財政援助も権限に対する統制も弱い場合には、都市間競争論が提示するメカニズムが顕在化する。その結果として、中央政府は社会政策に、地方自治体は経済政策にそれぞれ傾斜すると考えられる。逆に、中央地方関係が強い場合、具体的には、中央政府からの地方自治体への財政援助か、権限に対する統制のうち、少なくとも一方が強い場合には、二重国家論および立法府理論が想定する中央地方政府間機能分担のパターンになると考えられる。すなわち、中央政府は経済政策に、地方自治体は社会政策にそれぞれ傾斜すると考えられる。このように、本項は、中央地方関係の強弱という前提条件を明らかにすることで、三つの理論間の架橋と統合を行った。したがって、先行研究における理解とは異なり、本稿は、これらの理論が「矛盾」関係にあるとは捉えない。また、本稿は、これらの理論が、「決定論」的であるとも捉えない。そうではなく本稿は、これらの理論が提示するメカニズムは、中央地方関係の強弱という前提条件の変化によって、顕在化する、あるいは逆に潜在化すると捉えている。

### 第三項 都市再開発政策の分析枠組（修正都市間競争論）と仮説モデル

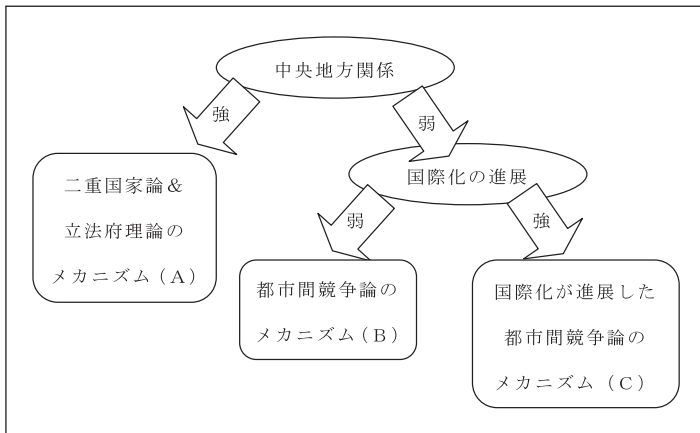
本項は、本稿のまとめとして、都市再開発政策の分析枠組と、そこから導かれる仮説モデルを提示する。前項では、二重国家論、都市間競争論（Ⅱ機能理論）、立法府理論の三つの理論には、それぞれ前提条件があること、し

たがって、それら理論が提示するメカニズムは、前提条件が整えられることによって、顕在化するものであることを示した。その前提条件とは、中央地方関係の強弱である。ここで言う、強い中央地方関係とは、中央政府から地方自治体への財政援助が強いこと、もしくは／および、中央政府から地方自治体の権限に対する統制が強いことを指す。逆に、弱い中央地方関係とは、これら両者が共に弱いことを指す。

強い中央地方関係という条件下では、二重国家論および立法府理論が、中央政府と地方自治体の政府機能分担・選好配置に対して説明力を有する（図表3のA）。弱い中央地方関係という条件下では、国際化の進展状況によって、中央政府の政府機能・選好は、さらに枝分かれする。一方で、国際化が十分に進展していない場合には、ピーターソンが論じた、都市間競争論が説明力を有する（図表3のB）。他方で、国際化が進展した場合には、本章第三節第二項で論じたように、中央政府の政府機能・選好は複雑化すると考えられる（図表3のC）。

本稿は、この分析枠組を「修正都市間競争論」と名付けることとした。前段落で論じたように、中央地方関係が弱い場合

【図表3：修正都市間競争論の分析枠組】



には、都市間競争論が中央地方政府間機能分担を説明しうるために、中央地方政府間機能分担論の基点になると考えられるためである。その基点に対して、中央地方関係の強化と国際化の進展の二つの要因が、修正の必要性を与えると考えられる。それゆえに、本稿は、この分析枠組を「修正都市間競争論」と呼ぶ。

修正都市間競争論は、(A) (B) (C) それぞれの条件下における、中央政府と地方自治体の政府機能分担・選好配置の仮説モデルを提示する。本章での議論を踏まえると、次のような仮説が立てられる(図表4参照)。

(A) においては、二重国家論および立法府理論が予測する政府機能分担・選好配置になると考えられる。中央政府による財政援助が十分である場合には、地方自治体は、社会政策への傾斜が可能となる。また、権限に対する統制が強い場合には、地方自治体は、経済成長を巡る相互競争の圧力を受けなくなる。他方で、これらいずれかの場合において、中央政府は、社会政策供給の責任から開放され、経済政策に傾斜しうる。したがって都市再開発政策においては、中央政府は経済成長的側面に、地方自治体は生活保障的側面にそれぞれ傾斜すると考えられる。

(B) においては、ピーターソンによる都市間競争論(＝機能理論)が予測する政府機能分担・選好配置になると考えられる。中央政府からの財政援助が不十分であり、かつ権限に対する統制が弱い場合には、地方自治体は、経済成長を巡る相互の都市間競争の圧力を強く受ける。それゆえ、地方自治体は、経済政策に傾斜する。他方で、この場合に、中央政府は、地方自治体によっては十分に供給されえない社会政策供給の責任を負う。したがって都市再開発政策においては、中央政府は生活保障的側面に、地方自治体は経済成長的側面にそれぞれ傾斜すると考えられる。

(C) においては、本章第三節第二項で示した政府機能分担・選好配置になると考えられる。すなわち、中央政府の政府機能・選好は次のようになると考えられる。経済成長的側面であっても、国際移動可能性が高い分野を対

象とする政策については、中央政府はこの供給機能を担う。経済成長的側面で、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策には、特に関心を払わない。生活保障的側面であっても、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策については、その供給を回避しようとする。生活保障的側面で、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策については、この供給機能を担う。他方で、地方自治体の政府機能・選好については、ピーターソンによる都市間競争論の想定と同じである。

修正都市間競争論の分析枠組に基づく仮説の検証には、分析的物語の手法が用いられる。なぜなら、本章第三章第三項で論じたように、分析的物語の手法は、三つの利点を有しているからである。一つ目は、アクター内在的に政策を理解することで、

【図表4：修正都市間競争論が予測する、各政府の政府機能分担・選好配置：A、B、Cはそれぞれ、図表3に対応している】

(A)

	経済成長的側面	生活保障的側面
中央政府	+	-
地方自治体	-	+

(B)

	経済成長的側面	生活保障的側面
中央政府	-	+
地方自治体	+	-

(C：中央政府について)

	国際移動可能性が高い分野を対象	国際移動可能性が低い分野を対象
経済成長的側面	+	0
生活保障的側面	-	+

(C：地方自治体について)

	国際移動可能性が高い分野を対象	国際移動可能性が低い分野を対象
経済成長的側面	+	+
生活保障的側面	-	-

「第一義的な目的」に基づいた政策分類が可能になることである。二つ目は、メカニズムの同定に強みを持つことである。つまり、やはりアクター内在的に理解することで、中央地方関係の強弱・国際化の強弱の二つの前提条件が、中央政府と地方自治体双方の合理的な行動を規定し、ある特定の中央地方政府間機能分担のパターンが形成されることを明らかにしうる。三つ目は、二つ目の点とも関わるが、変化の説明に強みを持つことである。つまり、各々のパターンを明示化し、それらを比較することによって、帰結が変化したのは、(独立変数であると予測された)前提条件に変化が生じたためである、と主張しうるのである。

修正都市間競争論の意義は、このような政府機能分担・選好配置の仮説化にとどまらない。中央政府と地方自治体それぞれの政府機能分担・選好配置を可変的に予測することで、両政府の政治的關係も可変的なものとして仮説化しうる。「はじめに」で論じたように、都市再開発政策では、経済成長的側面と生活保障的側面はトレード・オフの關係となる。したがって、両政府の政府機能・選好が一致する場合には、協調的關係になると考えられる。逆に、不一致の場合には、対抗的關係になると考えられる。

### おわりに 本稿のまとめと次の課題

本稿は、まず第一章で、ドックランズ再開発の先行研究を整理した上で、批判的に再検討した。第一章では、次の四つの点を示した。第一に、先行研究は、ドックランズ再開発を経済成長的側面重視型の再開発であったと理解してきたこと、第二に、その理由として、先行研究は、再開発を担当したLDDCの選好が経済成長的側面であつ

たと論じてきたこと、第三に、LDDCは中央政府の組織的選好を反映していると捉えられるべきこと、第四に、しかしこれまでのドックランズ再開発研究は、中央政府の選好が経済政策であり、地方自治体の選好が社会政策であるとは決定論的に捉えており、これは見直される必要があること、である。

そこで、第二章の第一節から第三節では、三つの中央地方政府間機能分担論の理論的検討を行った。これらの諸理論は、中央政府と地方自治体それぞれの政府機能・選好を説明するものである。これらの知見を踏まえて、第四節で、ドックランズ再開発史の分析枠組である、修正都市間競争論と、それに基づく仮説モデルを提示した。これまでのドックランズ再開発研究に対して、修正都市間競争論が持つ最大の意義は、中央政府と地方自治体それぞれの政府機能・選好が、中央地方関係の強弱と国際化の進展という二つの前提条件によって、変化しうるものであることを示した点にある。

修正都市間競争論の分析枠組を用いて、ドックランズ再開発史を分析すること、および、そのことを通じて、修正都市間競争論の仮説モデルを検証することが、筆者の次の課題である。

### 注

- (1) もっとも、彼自身の主たる問題関心は、「都市社会学はどのような視角から研究されるべきか」という理論的な問いである。この点について、ソーンダースは、その視角をマニユエル・カステルManuel Castellsの「集合的消費」概念に求める。すなわちソーンダースは、都市固有の要素は、カステルが提唱する、集合的消費であると主張する (Saunders, 1981, pp.184-186)。この集合的消費財の供給とは、住民生活の向上を、その目的としている。すなわち、社会政策の供給である (Saunders, 1981, p.185)。したがって彼は、都市⇨地方自治体の政府機能は、社会政策の供給であると主張する。

- (2) 類似の規範的議論の例として、ピーターソンに言及しているわけではないが、(塚原、一九九二)などが挙げられる。
- (3) 『連邦制の費用』においては、『都市の限界』における三種類の政策分類から配分政策が消去されている。すなわち、公共政策は、(本稿で言うところの経済政策である) 開発政策と、(本稿で言うところの社会政策である) 再分配政策へと二分されている。もつとも、開発政策と再分配政策の定義についてはほとんど変化がない (Peterson, 1995, p.17)。
- (4) ここで「基本的」と断っているのは、例外も存在するためである。すなわち、ピーターソンは、経済的に他都市を圧倒する都市・大規模な都市・天然資源を有する都市は、社会政策に向いていると論じる。なぜなら、こうした都市には、「都市の限界」の作用が弱まるためである。もつとも、彼は、現代の技術革新によって地方自治体間の流動性が高くなっているために、これらの都市の有する優位性は縮小していると指摘する (Peterson, 1995, pp.28-29)。
- (5) 『連邦制の費用』も、これまでのピーターソンの研究と同様に、地方自治体間の政策パターンの差異を分析している。それによると、機能理論(＝都市間競争論)の想定は、経験的に支持される。すなわち、同書も、都市の政治や行政が、都市の利益に制約されていることを明らかにしているのである (Peterson, 1995, chap.4, chap.6)。なお、同書における、地方自治体間の政策の差異という論点については、注(7)も参照していただきたい。
- (6) ピーターソンによれば、利益誘導、すなわちポークバレルの本身は社会政策ではなく、経済政策的なものである。なぜなら、社会政策に対する補助金は票に繋がりにくいどころか、政治家の得票を下げる影響を持っているからである。この社会政策に対する補助金を持つ負の影響について、彼は、単発的に中央政府から補助金を受領したとしても、地方自治体による社会政策が、長期的には地域経済にマイナスの影響を与えるためではないかと論じている (Peterson, 1995, p.43)。
- (7) ピーターソンは、中央地方政府間機能分担以外にも分析を行い、立法府理論が連邦制度の分析枠組として有効であることを論じている。中央地方政府間機能分担以外の分析対象は二つである。一つ目は、州政府間の支出の差異である。この差異の



説明に際して、機能理論は、住民からの要求や他州との関係に注目し、立法府理論は制度や歴史、専門度、党派構成に注目する。彼は、財政力や貧困率など七つの要因を取り上げ、それらが州政府間の財政支出に差異をもたらすか、という分析をする。その結果、機能理論の説明だけでは不十分で、立法府理論が注目する要因も影響を及ぼしていることが明らかにされた（Peterson, 1995, chap.4）。二つ目は、中央政府から下位政府への補助金額の差異の説明である。彼は、機能理論と立法府理論が、独立変数と考える諸要素を選び出して分析している。その結果は、機能理論が注目する変数も立法府理論が注目する変数も影響を与えていることを明らかにしている（Peterson, 1995, chap.6）。ピーターソンは、本文で示した中央地方政府間機能分担の分析結果に加えて、これら二点も、立法府理論が完全に棄却されない理由であると主張する。

- (8) 本項の議論の前提として、都市間競争論が、日本をはじめとする他国にも適用可能な理論であることは指摘しておかなければならない。そもそもピーターソンは、アメリカの中央地方政府間機能分担を説明する理論として、都市間競争論を提唱したのであって、他国にも応用可能な理論を目指したわけではないのである。しかしながら、彼の理論の射程は、アメリカ一国にとどまらない。それは他国にも適用可能である。なぜなら、都市間競争論が提示するメカニズムに、特殊アメリカ的変数が用いられているわけではないからである。本章第二節第一項で確認したように、都市間競争論は、自国経済を防衛する権限を持つ中央政府と、域内経済を防衛する権限を持たない地方自治体という対比から、中央地方政府間機能分担のパターンが形成されるメカニズムを提示している。この対比は、アメリカのみならず、現代国家にはほぼ共通して当てはまる（曾我、二〇〇一、七三頁）。したがって、都市間競争論は、日本をはじめとする他国にも適用可能なものとして考えられてきたのである。

- (9) 彼らの研究は、日本を念頭においたものではあるが、財政援助の強さと権限に対する統制の強さという留保の条件は、日本固有の変数というわけではない。したがって彼らの研究は、彼らの主たる問題関心を越えて、都市間競争論の理論的發展に貢献するものであると評価しうる。

- (10) 本項は、(川島、二〇一〇)の議論に基づいている。
- (11) 近年の「国際化」は、過去と比較して果たして大規模なものなのか、あるいは、そうだとすると、一国主義の前提が問題となる程度に進展したのは厳密にはいつなのかについては議論が分かれる。例えば、サッセンは、一九八〇年代に特に金融取引と法人サーヴィスの国際化が進展したと論じる (Sassen, 2001, chap. 3 = 二〇〇八、三章)。他方で、デヴィッド・ヘルド David Held の著作は、一九八〇年代以降グローバル化が実質的に進展したのかについて議論の決着が未だついでないことを示唆している (Held ed., 2000 = 二〇〇一)。この点について、本稿は、国際化の客観的な進展度ではなく、中央政府をはじめとする諸アクターが国際化をどの程度意識したか、に注目している。なぜなら、客観的な国際化の進展度ではなく、それに対するアクターの主観的認識が、ある特定の中央地方政府間機能分担のパターンをもたらすと考えられるからである。このアクターの主観的認識という論点については本節第三項でも論じる。
- (12) 例えば、ジェフリー・メイナード Geoffrey Maynard は、第二次世界大戦後のイギリスにおいて、製造業の利益率が漸減傾向にあったことを指摘している。彼によると、一九五五―一九五八年には一六であった製造業の固定資本の回収率 *Net real rate of return on fixed capital* は漸減していき、一九七六―一九八〇年には六にまで落ち込んでいる (Maynard, 1988, p.16)。
- (13) ピーターソンも、人間そのものの国際移動可能性が大きくないことを示している。すなわち、本項で紹介したように、アメリカの中央政府は、その主たる財源を、企業への法人税から労働者への所得税へとシフトさせているのである。
- (14) メイナードは、戦後イギリスにおいて、製造業への補助政策が、徐々に社会政策的色彩を帯びていったことを示している。すなわち、利益率が低下した製造業には、経済成長の達成というよりも、完全雇用の達成という目標が与えられていたと論じている (Maynard, 1988, chap. 1)。
- (15) 本項では、量的分析手法を用いていた都市間競争論に対して質的分析手法の必要性を主張している。だが、本章第一節で論

じた二重国家論に対しても、本項の議論は妥当する。なぜなら、二重国家論は、政策分類の方法とメカニズムの同定方法について特に論じていない。それゆえ、二重国家論が想定する中央地方政府間機能分担パターンの検証手法についての考察が必要である。したがって、本項の手法に関する議論は、二重国家論にとっても有意味である。

(16) 機能理論（＝都市間競争論）と立法府理論の関係の問題については、注(7)で挙げた、地方自治体間の差異の説明においても現れている。すなわち、地方自治体間の差異を説明するに際して、ピーターソンは、機能理論（＝都市間競争論）と立法府理論が共に有効であり、それゆえに打ち消し合ってしまったという推論を行っている。例として、貧困率が地方自治体の社会政策にどのような影響を与えるか、という問いがある。統計分析の結果は、貧困率と社会政策の支出との間に有意な関係がないことを明らかにしている。彼は、この理由を、機能理論（＝都市間競争論）が想定する負の関係と、立法府理論が想定する正の関係が共に有効であり、それゆえに統計分析では有意な結果が出なかったのであろうと論じる（Peterson, 1995, chap.5）。だが、実際に都市間競争が、地方自治体の社会政策に負の影響を与えており、それを（立法府理論が着眼している）連邦議員のインセンティブが正の影響を与えたために打ち消したのか、それとも、そもそも都市間競争も、連邦議員のインセンティブも地方自治体の社会政策に影響を与えていないのか、ピーターソン自身も含めて、判断することはできない。

参考文献（本号掲載分のみ）

- 秋月謙吾、二〇〇一、『行政・地方自治』東京大学出版会。  
 上林千恵子、二〇〇二、『外国人IT労働者の受け入れと情報産業』、駒井洋 編著、『国際化のなかの移民政策の課題』、明石書店。

川島佑介、二〇一〇、『ロンドン・ドックランズ地区の再開発の論理基盤』、『都市問題』第一〇一卷第四号。

- 菊池努、二〇〇四、『競争国家』の論理と経済地域主義」、藤原帰一 他 編、『国際政治講座③』東京大学出版会。
- 北山俊哉、二〇〇〇、「比較の中の日本の地方政府」、水口憲人 他 編著、『変化をどう説明するか…地方自治篇』木鐸社。
- 駒井洋、二〇〇二、「グローバル化時代の移民政策」、駒井洋 編著、『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店。
- 佐藤満、二〇〇〇、「地方分権と福祉政策」、水口憲人 他 編著、『変化をどう説明するか…地方自治篇』木鐸社。
- 曾我謙悟、二〇〇一、「地方政府と社会経済環境」、『レヴアイアサン』第二八号。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史、二〇〇八、『比較政治制度論』有斐閣。
- 塚原康博、一九九二、「福祉政策の政府間関係」、社会保障研究所 編、『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会。
- 野林健・大芝亮・納家政嗣・山田敦・長尾悟、二〇〇七、『国際政治経済学・入門』第三版』有斐閣。
- 水口憲人、一九八五、『現代都市の行政と政治』法律文化社。
- Bates, H. Robert, Greif, Avner, Levi, Margaret, Rosenthal, Jean-Laurent, Weingast, R. Bartly, 1998, *Analytic Narratives*, Princeton University Press.
- Falletti, G. Tullia, 2006, "Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics", APSA-Comparative Politics Newsletter, <http://www.polisci.upenn.edu/~falletti/Falletti-CP-APSANewsletter06-TCPT.pdf> (二〇一一年六月接続確認)。
- Held, David ed., 2000, *A Globalizing World? The Open University*. 中谷義和 監訳、二〇〇二、デヴィッド・ヘルド 編、『グローバル化とは何か』法律文化社。
- Jessop, Bob, 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press. 中谷義和 監訳、二〇〇五、ボブ・ジェソップ、『資本主義国家の未来』御茶の水書房。
- Levi, Margaret, 1997, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge University Press.

- Maynard, Geoffrey, 1988, *The Economy under Mrs Thatcher*, Basil Blackwell Ltd.
- Peterson, E. Paul, 1981, *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Peterson, E. Paul, 1985, "Introduction: Technology, Race, and Urban Policy", Paul E. Peterson ed., *The New Urban Reality*, The Brookings Institution.
- Peterson, E. Paul, 1995, *The Price of Federalism*, The Brookings Institution.
- Sassen, Saskia, 2001, *The Global City* (2ed.), Princeton University Press. 伊豫谷登士翁 監訳、二〇〇八、サスキア・サッセン、『グローバル・シテイ』筑摩書房。
- Saunders, Peter, 1981, *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson University Library.
- Stoker, Gerry, 1995, "Regime Theory and Urban Politics", David Judge *et al.* ed., *Theories of Urban Politics*, SAGE Publications.

