

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

主 論 文 の 要 旨

論文題目

中央地方政府間機能分担論による、
ロンドン・ドックランズ再開発史研究

氏 名

川島 佑介

論 文 内 容 の 要 旨

現代の公的組織は、経済政策と社会政策の政策供給と、中央政府と地方自治体の拡大ならびに関係の複雑化という二つの変化を経験してきた。そこで、二種類の政策群と二階層の政府レベルとがどのような関係にあるのかに、関心が集まってきた。本稿の問題関心は、「何が、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向をどのようなものに規定するのか」というこの論点にある。

二種類の政策群と二階層の政府レベルの関係という論点においては、都市再開発政策が興味深い研究素材であった。それは、各種資源が有限であるために、経済成長的側面（経済政策に該当する）と生活保障的側面（社会政策に該当する）とが鋭いトレード・オフの関係にあることに起因する。したがって、都市再開発政策は、中央政府と地方自治体という二つの公的組織が、それぞれどちらの側面を優先するのかを解明しうる格好の研究素材なのである。

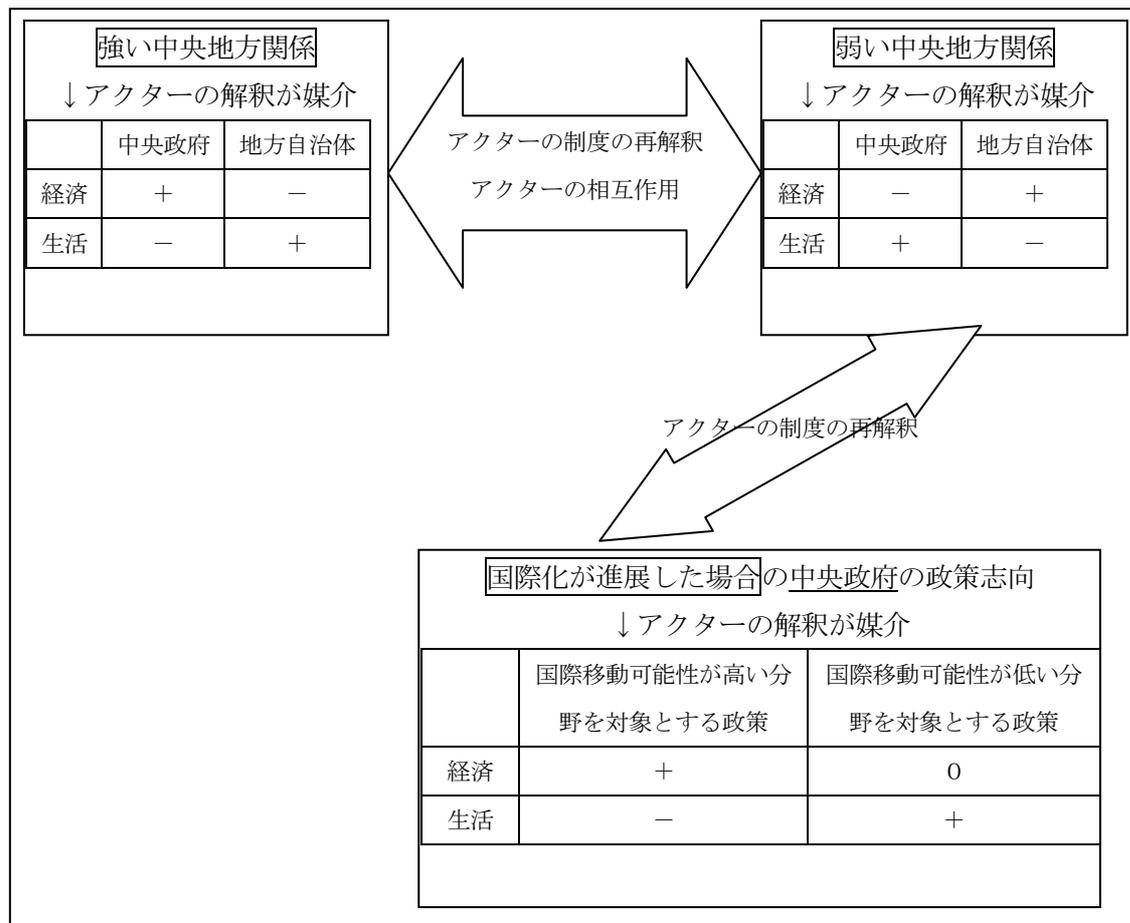
ロンドンのドックランズ地区 Docklands の再開発は、この論点にとって特に興味深い素材であった。ドックランズ地区では、中央政府がロンドン・ドックランズ開発公社 London Docklands Development Corporation（一九八一年—一九八年）を設立し、その再開発を主導した。多くの先行研究は、このLDDCの政策志向を経済成長的側面重視型の再開発として、そしてLDDCに抵抗した地方自治体の政策志向を生活保障的側面重視型の再開発として、それぞれ理解してきた。そして、ドックランズ再開発におけるかかる理解は、都市再開発政策一般の参考とされてきた。

しかしながら、ドックランズ再開発の先行研究は、このような理解を不変的なものとして捉えている点が問題である。これに対して本稿は、一九八〇年代末以降の時期（後期）には、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向が変化したことを示す。本稿におけるドックランズ再開発の通史的な再検討によって、中央政府イコール経済成長的側面、地方自治体イコール生活保障的側面という理解が決して自明ではないことが明らかにされるであろう。

こうして本稿は、ドックランズ再開発における中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の政策志向の解明とその変化の説明に取り組む。その際の分析枠組として、本稿は、「都市間競争論の修正モデル」を用いる。これは、中央地方政府間機能分担論の先行研究、とりわけ、都市間競争論の研究を踏まえつつ、ドックランズ再開発史の分析のために修正を施したモデルである（図表参照）。本稿はこの

修正モデルを利用してドックランズ再開発の歴史的展開についての新たな理解を提示しつつ、中央政府と地方自治体の政府機能分担に関する従来の議論に一定の修正を試みる。

【図表：本稿の分析枠組と仮説——「都市間競争論の修正モデル」。筆者作成】



都市間競争論の修正モデルは、以下のように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を把握するべきだと考える。すなわち、中央地方関係と国際化の進展という二つの制度が、アクターによる制度の（再）解釈に媒介されて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に影響を与える。まず、中央政府から地方自治体への補助金が厚いか、権限に対する統制が強いような「強い中央地方関係」という制度状況は、中央政府に経済成長的側面に、地方自治体に生活保障的側面に、それぞれ傾斜する誘因となる。というのも、この制度状況は、地方自治体には、経済成長をめぐる相互競争が働かなくなるため、生活保障的側面を重視する誘因となり、中央政府には、経済成長的側面に集中させる誘因となるからである。次に、「弱い中央地方関係」という制度状況は、地方自治体を、経済成長をめぐる相互競争状態におく。そのため、この状況においては、地方自治体は経済成長的側面を重視すると考えられる。「弱い中央地方関係」における中央政府の政策志向は、「国際化の進展」というもう一つの制度によっても影響を受ける。つまり「弱い中央地方関係」では、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生活保障的側面を分担せざるをえないが、国際化の進展は、中央政府の政策志向をより複雑なものにする誘因になると考えられるのである。

このように、制度に注目する都市間競争論の修正モデルは、制度の変化が中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に変化を及ぼすと考える。ここで媒介的な役割を果たすのが、アクターによる制度の（再）解釈と、アクターの相互作用である。すなわち、制度の変化は、ただちにアクターの政策志向に変化を与えるのではない。制度の変化から政策志向の変化の間には、アクターによる制度変化の認識や、中央政府と地方自治体が相互にどういった政府機能を期待しうるかという相互作用が働く余地が存在する。具体的には、制度変化への抵抗や、中央政府と地方自治体の間での駆け引きが考えられる。

本稿は、都市間競争論の修正モデルを指針として、「前期・後期についての、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明」と「LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化の説明」の課題に取り組む。本稿の分析内容は、前期と後期についての二つに分けられる。

前期は、「強い中央地方関係」という制度状況であった。そのため、前期地方自治体の政策志向は、生活保障的側面重視型の再開発に、前期LDDCのそれは、経済成長的側面重視型の再開発となった。政策志向の相違のために、前期には両者は鋭く対立した。この対立においては、法的権限のために中央政府（LDDC）が勝利を収めた。その結果、前期ドックランズ再開発では、LDDCの政策志向が反映され、経済成長的側面の再生は進んだものの、生活保障的側面はむしろ悪化した。

前期と後期の転換点となる一九八〇年代末に中央地方関係が弱化し、同時に国際化が進展した。これが後期の制度状況である。制度状況の変化は、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向に変化をもたらした。後期地方自治体は、主に財政赤字のために、生活保障的側面重視から経済成長的側面重視へと政策志向を変化させた。生活保障的側面の再生の責任については、地方自治体はLDDCに委ねるようになった。他方のLDDCも、制度変化のために、政策志向を変化させた。すなわち、経済成長的側面であり国際移動可能性が高い分野を対象とする政策と、生活保障的側面であり国際移動可能性が低い分野を対象とする政策を重視するように変化した。このような政策志向の結果、後期の政治的状況と再開発の帰結は、前期とは大きく異なるものとなった。後期の中央政府（LDDC）と地方自治体は、政策志向の一致する領域を中心として、協調的な関係であった。再開発の成果も、後期LDDCの政策志向を反映し、経済成長的側面の再生が引き続き進む一方、生活保障的側面の再生も進んだ。

以上の主張を展開する本稿は、ドックランズ再開発史の再検討を通じて、三つの意義を有すると考えられる。一つ目に、都市再開発政策一般において中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は自明視されえず、中央地方関係の強弱と国際化の進展によって影響を受けるという知見の提示である。二つ目と三つ目は、中央地方政府間機能分担論一般への学問的貢献である。すなわち二つ目に、都市間競争論の修正モデルの提示と、厚みのある分析を通じたその妥当性の検証は、二種類の政策群と二階層の政府レベルの関係という論点に対する一つの解答の提示となっている。三つ目に、制度の変化が、アクターによる制度の（再）解釈と、アクターの相互作用に媒介されて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を変化させるという、政策志向の変化についての説明の提示である。

以下、本稿の構成と各章の概要を示しておく。

「はじめに」では、本稿の問題関心と研究対象について述べる。第一章では、ドックランズ再開発の先行研究の批判的検討を通じて、論点整理を行う。ここで、本稿が取り組む「前期・後期について

の、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明」と「LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化の説明」が、残された課題であることを示す。第二章では、中央地方政府間機能分担論の先行研究を検討し、分析枠組である、都市間競争論の修正モデルの提示を行う。以上が本稿の理論的検討部分に該当する。

第三章・第四章では、前期ドックランズ再開発史の検討を行う。第三章では、前期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明を行う。第四章では、政策志向の相違によって、両者は対立的関係にあったこと、中央政府・LDDCが勝利したこと、そして前期には経済成長的側面重視型の再開発となったことを述べる。第五章・第六章では、後期ドックランズ再開発史を検討する。第五章では、一九八〇年代末の制度変化が、アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用を通じて、地方自治体とLDDCそれぞれの政策志向を変化させたことを説明する。第六章では、このような政策志向の結果、後期の政治的状況と再開発の帰結は、前期とは大きく異なるものとなったことを示す。すなわち、後期の中央政府と地方自治体は、政策志向の一致する領域を中心として、協調的な関係であった。再開発の成果も、経済成長的側面の再生が引き続き進む一方、生活保障的側面の再生も進んだのである。以上の四つの章が、本稿の実証研究部分にあたる。

「おわりに」では、本稿の主張をまとめ、本稿の意義と残された課題について論じる。