

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

## 目次

はじめに 本稿の問題関心と研究対象

参考資料 ドックランズの地図

## 第一章 本稿が取り組む研究課題の提示

### 第一節 第一の研究課題——政策志向の解明

第一項 経済成長的側面重視型再開発であったという成果の理解

第二項 先行研究におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の理解

第三項 ドックランズ再開発と政策志向は不変か

### 第二節 第二の研究課題（政策志向の変化の説明）に向けた予備的論点

第一項 国際化する市場原理の担い手としてLDDCを捉える研究の検討

第二項 サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物としてLDDCを捉える研究の  
検討

第三項 中央政府の一部局としてLDDCを捉える研究の検討

### 第三節 本稿の研究課題の設定

第一項 本稿が取り組む課題

第二項 中央地方政府間機能分担論の予備的考察

## 第二章 中央地方政府間機能分担論の理論的検討による、分析枠組と仮説の提示

### 第一節 三つの中央地方政府間機能分担論の整理・紹介

第一項 「二重国家論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

第二項 「都市間競争論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

第三項 「立法府理論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

### 第二節 中央地方関係の強弱による、三つの理論間の架橋

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

### 第三節 さらに二つの理論的問題——国際化の進展の問題と方法論の問題

第一項 国際化の進展による都市間競争論の修正

第二項 質的分析手法の必要性

### 第四節 本稿の分析枠組の提示——都市間競争論の修正モデル

小括 本稿の研究課題と分析枠組

### 第三章 前期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明

#### 第一節 前期の制度状況——「強い中央地方関係」

第一項 前期における地方自治体の財政構造

第二項 前期における自主課税財源の仕組みとドックランズ地区の特徴

第三項 前期における中央政府から地方自治体への補助金の仕組み

第四項 中央政府による地方自治体の権限に対する強い統制

#### 第二節 前期地方自治体のドックランズ再開発計画の分析——生活保障的側面の重視

第一項 分析素材としての『ロンドン・ドックランズ戦略計画』

第二項 LDS Pの経済成長的側面が孕んでいた三つの問題

第三項 LDS Pの詳細な生活保障的側面の再生計画

#### 第三節 前期LDDCのドックランズ再開発計画の分析——経済成長的側面の重視

第一項 計量的データから見る、前期LDDCの経済成長的側面の重視傾向

第二項 前期LDDCによる、都市計画の緩和を通じた経済成長戦略

第三項 前期LDDCによる、生活保障的側面における地方自治体責任論

補論 LDDCの収入・支出を整理する際に用いた方法

### 第四章 前期における中央政府・LDDCと地方自治体の関係の分析および、前期再開発の成果の分析

#### 第一節 前期における中央政府・LDDCと地方自治体の対抗的關係

第一項 サザク区によるLDDCの「無視」

第二項 サリー・ドックス再開発をめぐる攻防

第三項 レイト・キャッピング導入とGLC廃止問題

#### 第二節 前期ドックランズ再開発の成果についての分析

第一項 前期ドックランズ再開発の成果——数量的データからの分析

第二項 情報通信産業と金融管理産業の進出

第三項 前期における生活保障的側面の再生の不十分さ

小括 前期ドックランズ再開発のまとめ

### 第五章 政策志向の変化の説明と、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志

## 向の解明

### 第一節 後期の制度状況——「弱い中央地方関係」と国際化の進展

#### 第一項 後期における地方自治体の財政構造

#### 第二項 中央政府による地方自治体への財政援助の段階的削減

#### 第三項 中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化

#### 第四項 一九八〇年代末における、イギリスでの国際化の進展

### 第二節 後期の地方自治体のドックランズ再開発計画の分析——経済成長的側面への傾斜

#### 第一項 過渡期におけるサザク区住民の選好分析ならびに、サザク区の政策志向の変化の契機の提示

#### 第二項 地方自治体の経済成長的側面への傾斜

#### 第三項 地方自治体の生活保障的側面の再生からの「撤退」

### 第三節 後期LDDCのドックランズ再開発計画の分析——国際移動可能性の高低による政策区分と、生活保障的側面への傾斜

#### 第一項 計量的データから見る、後期LDDCの生活保障的側面の重視傾向

#### 第二項 後期中央政府とLDDCの「世界都市化」戦略

#### 第三項 後期中央政府とLDDCによる、生活保障的側面の再生への関与

#### 第四項 後期LDDCの政策志向のまとめ

## 第六章 後期における中央政府・LDDCと地方自治体の関係の分析および、後期再開発の成果の分析

### 第一節 中央政府・LDDCと地方自治体の協調的関係の形成

#### 第一項 LDDCからの資金提供による関係改善

#### 第二項 中央政府・LDDCとサザク区の経済成長的側面における協調的関係

#### 第三項 地方自治体内部での政治状況の変化——サザク区を中心に

#### 第四項 多層的な都市間競争状況の出現

### 第二節 後期ドックランズ再開発の成果についての分析

#### 第一項 後期ドックランズ再開発の成果——数量的データからの分析

#### 第二項 「世界都市ロンドン」の一角としてのドックランズ

#### 第三項 住民による、LDDCへの肯定的評価と世界都市化の受容

### 小括 後期ドックランズ再開発のまとめ

おわりに 本稿のまとめと意義、残された課題

参考文献

参考資料

## はじめに 本稿の問題関心と研究対象

ロバート・リーチ Robert Leach とジャーニー・パーシー＝スミス Janie Percy-Smith によれば、今日の国家は、二つの意味で変化してきた。彼らはイギリス行政史を題材に、このことを説明している。すなわち、第一に、集合的サービスが私的セクターによって供給されていた近代以前とは対照的に、一九世紀以降、公的セクターの活動範囲は、福祉、公衆衛生、道路建設、教育へと拡大してきた (Leach and Percy-Smith, 2001, p.48)。第二に、二〇世紀以降、「政府が中央的かつ地方的になった」。つまり、地方自治体がこれらの政策供給機能を吸収し、多目的団体となると同時に、中央政府の関与も拡大したために、両者の関係が複雑なものへと変化したのである (Leach and Percy-Smith, 2001, pp.49-51)。国によってコースに差異はあるものの、これら二つの変化は、イギリス一国のみならず、現代国家に共通して観察される傾向である。例えば西尾勝は、先進各国を念頭におきつつ、「職能国家」ないし「積極国家」への変化と、中央地方関係の複雑化の二点を指摘している (西尾、二〇〇一、三一四頁、六六一七〇頁)。

今日のこれら二つの変化は、一つの論点を提起してきた。それは、経済政策と社会政策の二種類の政策群と、中央政府と地方自治体の二階層の政府レベルとが、どのような関係にあるのか、という論点である (1)。この論点は、例えば、住民の生活保障を主たる目的とする、「福祉政策が、地方自治や地方自治体の機能とどう関わり合うのか」、という形式で問われてきた (秋月、二〇〇一、一三三頁)。本稿第二章で詳細に論じるように、この論点に対しては、既に多くの理論的および経験的研究が蓄積されているものの、議論状況は混迷の最中にあると言わざるをえない。すなわち、中央政府は社会政策に傾斜し、地方自治体は経済政策に傾斜する、という議論もあれば、中央政府は経済政策に傾斜し、地方自治体は社会政策に傾斜する、という議論もある。このような議論状況に対して、一石を投じたいというのが、本稿の問題関心である。したがって、本稿の問題関心を一言で述べると、「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」ということになる。

この論点において、都市再開発政策は、興味深い研究素材であり続けている。それは、都市再開発の独特な性格に起因する。並木昭夫は、都市再開発を「公的主体の何らかの関与の下に、計画的に行われる都市の既成市街地における建築物の整備を伴う更新活動」と定義する (並木、一九八二、五一一頁)。この定義は、都市再開発の二つの側面を指し示し

ている。一つ目は、都市を変化する経済構造に対応するように「更新」し、それによって都市の経済成長を達成させようとする側面である。この側面は、都市再開発における経済政策的な側面である。本稿は、この側面を「経済成長的側面」と呼ぶ。二つ目は、従来からの住民への生活の保障や、生活水準の向上の側面である（2）。都市再開発は、「既成市街地」における開発であるから、従来からの住民の生活環境に影響を与える。その際に従来からの住民による、生活環境の向上という要求に応えることも、都市再開発には期待されている。この側面は、都市再開発における社会政策的な側面である。本稿は、この側面を「生活保障的側面」と呼ぶ。ここで重要なのは、都市再開発においては、資金や空間といった制約があるために、この二側面がほぼトレード・オフの関係にあることである。例えば、新規企業の誘致を優先すれば、空白地を作り出すために、従来からの住民の住宅を解体せざるをえない。逆に、既存建築物の維持や向上を優先させれば、住民からの合意は調達しやすいが、経済成長の達成は難しくなる。このように、都市再開発においては、経済政策は経済成長的側面に、社会政策は生活保障的側面に、それぞれ読み替えられ、しかもその二側面はトレード・オフの関係となる。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「公的主体」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。

都市再開発における二つ側面と、中央政府と地方自治体の二つの公的主体との関係という論点においては、一つの有力な議論がある。それは、中央政府と経済成長的側面を、地方自治体と生活保障的側面を、それぞれ結合させている議論である。例えば、一九八〇年代イギリスにおけるいくつかの都市再開発事例を検討した、ティム・ブリンドリー Tim Brindley らは、彼らの調査事例を、市場批判型 *market-critical* 都市計画から市場主導型 *market-led* 都市計画への移行としてまとめた上で、中央政府は、国家の財政的・財産的な利益のために市場主導型を後押していることと、地方自治体は、地域コミュニティ保全のために市場批判型の手法を試みたとし、今後もその担い手であるであろうとの期待を述べる（Brindley *et al.*, 1989, chap.10）。日本における都市再開発研究においてもほぼ同様であり、中央政府は経済成長的側面に偏重した都市再開発への懸念と共に語られ、地方自治体は生活保障的側面を十分に組み込んだ都市再開発への期待と共に語られていることが多い（例えば、五十嵐・小川、二〇〇三、三一五章；小林編著、二〇〇二）。

都市再開発をめぐる、このような一連の議論状況に強い影響を与えたのが、ロンドン・ドックランズ地区 Docklands の再開発研究である。ドックランズとは、ロンドン中心部か

ら南東に約四キロメートル離れたカナリー・ウォーフ **Canary Wharf** を中心とする、広さ約八、五平方マイルの地区の総称である。今日に至るまで、ドックランズは多様な姿を見せてきた。二〇世紀中盤までは、「ドック」というその名が示すように、ロンドン港として、貿易の機能を果たしていた。しかし、その後一九六〇―七〇年代には、流通構造の変化に伴い、ドックは次々と閉鎖されていった。それに伴い、港湾業とそれに付随する製造業などに従事する肉体労働者や移民労働者は職を失い、ドックランズは荒れ果てたインナー・シティという様相を呈するに至る。早くも一九六〇年代から様々な再開発案が提示されるものの、状況は改善されるどころか、むしろ悪化の一途を辿ることとなった（３）。こうした閉塞状況に終止符を打つべく、中央政府は、一九八一年にロンドン・ドックランズ開発公社 **London Docklands Development Corporation**（以下、**LDDC**と略記）を設立し、一九九八年まで再開発を包括的に担当させた。**LDDC**によるドックランズ再開発は、中央政府が直接的に介入するという手法の大胆さと、もたらされた劇的な変化ゆえに、大きな関心を集めてきた。

**LDDC**とドックランズ再開発について、一九九〇年代初期にスー・ブローニル **Sue Brownill** は、次のように述べる（４）。「ドックランズは、長年にわたる中央と地方の対立の例外では決してなかったし、実際、**LDDC**の設立以来の年月は、激しい反対と地域からの反発に特徴づけられてきた。非常に多くの場合、地方自治体と中央政府、地域住民と**LDDC**のようなエージェンシーの間のこれらの対立は、地域益と国益の衝突の名の下に包含されているのである。これは、実際のところ、都市計画やインナー・シティ政策の、異なる政治的アプローチ間のより深い対立に、我々が直面している事実を示している。すなわち、地方自治体やコミュニティ組織は、地域の多数派労働者のニーズに適い、また非市場的な基準に合致するような異なった計画や代替案を準備してきたのに対し、都市開発公社は、私的セクターの利益の中で、地域を開発しようと試みてきた」（**Brownill, 1993, p.10**）。この文章に見られるように、ドックランズ再開発は、中央政府と**LDDC**は経済成長的側面を重視し、地方自治体は生活保障的側面を重視するという理解が引き出されてきた典型的な事例である。

しかし、重要なことは、一九八〇年代末以降の状況を考慮に入れると、ブローニルによるかかる理解には修正が求められるということである。なぜなら、この時期になると、中央政府と**LDDC**は生活保障的側面も重視するようになり、逆に地方自治体は経済成長的側面へと傾斜するようになったからである。もっとも、ブローニル自身も、この点を認識



しており、一九八七年のサッチャーの三選以降の、彼女が「第二期」と呼ぶ時期に、LDDCの再開発計画や、LDDCと地方自治体の関係に変化の兆しが見えたと述べている（Brownill, 1993, chap.8）。ただし、彼女は、それ以前の「第一期」と「第二期」との間でのこれらの変化は本質的なものではなかったし、一九九〇年代に入ると、また前期の構造が再出現した（彼女の言うところの「第三期」）と述べ、「第二期」に生じた変化の兆しは本質的なものではないと主張する（Brownill, 1993, Postscript 1993）。このような彼女の主張に対して、本稿は、ドックランズ再開発史におけるこの変化は本質的なものであると主張する。

そのために本稿は、ドックランズ再開発史を「前期」と「後期」に時期区分し、それぞれの時期によって、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体が経済成長的側面と生活保障的側面のどちらを重視するかが異なっていたことを明らかにする。ここで「前期」とは、LDDC設立以前の一九七〇年代半ばから一九八〇年代末までの時期を、「後期」とは、一九八〇年代末から一九九八年までの時期を指す（5）。結論を述べると、後期に入ると、中央政府とLDDCは生活保障的側面も重視するようになり、逆に地方自治体は経済成長的側面へと傾斜した。このように、ドックランズ再開発は、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強く引き出されてきた事例であると共に、その通史的な再検討によって、かかる理解が自明視されえないことを示すこともできる事例なのである（6）。したがって、ドックランズ再開発史の再検討は、「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」という本稿の問題関心に対して有益な知見を与えると考えられる。

ドックランズ再開発史の再検討という研究課題に取り組むために、本稿では、「政策志向 policy orientation」という用語を用いる。本稿で用いる政策志向という用語の意味は、政策科学を形成する嚆矢となった、ハロルド・D・ラズウェル Harold D. Laswell が用いる「政策志向」の意味とは異なる（Lasswell, 1951）。本稿で用いる政策志向とは、中央政府やLDDC、地方自治体といった組織が、都市再開発政策において示す志向性を意味する。より詳しく言うと、本稿で用いる政策志向という用語の意味は、二つある。一つは、「選好 preference」である。選好とは、アクターが一定の条件下において、自らの利益を最大化するための合理的な選択を意味している（Levi 1997, p.9）。本稿に即して言うと、選好とは、中央政府と地方自治体が、自らの利益を最大化することを目的として、都市再開発において採用する具体的な方向性を指す。もう一つは、「政府機能 governmental function」の分

担である。政府機能とは、社会が公的組織に要求する諸政策を、公的組織が実際に供給する機能を指す。そして、政府機能の分担とは、中央政府と地方自治体で、供給が期待されている諸政策が異なることを意味する。例えば、中央政府に社会政策の供給が社会から期待されている場合には、中央政府は、社会政策の供給機能を担わざるをえない（この点について詳しくは、第二章第一節を参照）。このように両者は、公的組織自らが望むのか（選好）、望むか否かに関わらず、供給機能を担当せざるをえない（政府機能の分担）という点で異なる。しかしながら、資本主義的民主主義システムにおいては、政策志向という用語は、公的組織の選好と政府機能の分担の双方を含む概念用語として不適切ではない。なぜなら、資本主義体制の下において、公的組織が自己領域における経済成長を達成しようとすることは、財政的観点において合理的な行動であると共に、私的セクターの経済活動を支援するという公的組織として期待されている政府機能を果たすことを意味するからである。また、民主主義システムの観点から言えば、公的組織が期待されている諸政策を供給することは、社会からの支持獲得を期待できるため、公的組織の合理的な選択であると共に、各レベルの政府に分担された政府機能を供給することに他ならないのである。このように、政策志向は、選好と政府機能の分担の両方を含んでいる用語である。そのため、本稿では、実証部など細かい叙述が可能な場合には、選好と政府機能の分担という言葉を使い分け、両方の意味を含んでいる場合には、政策志向という用語を用いる（7）。

「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」という本稿の問題関心は、ドックランズ再開発史研究の俎上では、次の二つの研究課題を導く。すなわち、①「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、②「この政策志向の変化の説明」である。この二つの研究課題を達成するために、本稿は、第二章で「都市間競争論の修正モデル」を提起する。簡潔に述べると、都市間競争論の修正モデルは、次のように、①と②の課題に応えるものである。まず、①の課題に対しては、このモデルは、都市再開発において採用される具体的な諸政策（企業の誘致や住宅の建設など）を、二つの軸で分類する。一つは、都市の経済成長を達成するか、従来からの住民の生活環境を向上させるのかという、経済成長的側面／生活保障的側面という軸である。もう一つは、詳しくは第二章第三節で述べるが、都市再開発政策の対象（例えば、都市で生み出される金融商品や工業製品、あるいは都市に立地する企業、さらには都市に住む住民個人など）が、国外から輸入・補充されたり国外へ輸出・流出されたりする程度の高低を意味する、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策／国際移動

可能性が低い分野を対象とする政策という軸である。この二つの軸によって、都市再開発における具体的な諸政策を分類することで、政策志向の解明を助けるものである。次に、②の課題に対しては、本稿の修正モデルは、中央政府と地方自治体の関係性の強弱を意味する「中央地方関係」と、部分的であれ国際移動性が拡大したと政治アクターが捉えだすことを意味する「国際化の進展」という二つの制度状況が、アクターの解釈と相互作用を通じて、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と捉えている。したがって、本稿の都市間競争論の修正モデルは、中央地方関係と国際化の進展具合が変化すれば、政策志向も変化することを示唆するのである。以上のように、本稿は、都市間競争論の修正モデルを用いて、①「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、②「この政策志向の変化の説明」の二つの研究課題に取り組む。

以下、本稿の構成と各章の概要を示しておく。

第一章・第二章では、本稿の研究課題を明らかにし、それに対する分析枠組の提示する(8)。第一章は、ドックランズ再開発に関する先行研究を批判的に検討することで、本稿の研究課題が残された課題であることを示す。まず、ドックランズ再開発の成果の評価、そしてアクターであったLDDCと地方自治体それぞれの政策志向に対する有力な理解が紹介される。先行研究のこの理解は、後期の政策志向を解明できていないため、①「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」が残された課題であることが明らかとなる。そのため、②「この政策志向の変化の説明」も残された課題である。続いて、この②の課題に取り組むための予備作業として、LDDCという組織は、どのような視角から理解されるべきか、という視角についての議論を展開する。ここでは、LDDCは中央政府の一部局として捉えられるべきであると主張する。しかしながら、第一章では、これまでの研究に対して、そもそも中央政府と地方自治体それぞれの政策志向について不変的な理解を提示するにとどまっている問題点を指摘する。このように、第一章後半は、政策志向の変化を説明するための予備作業に取り組む。第二章では、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明し、その変化を説明するための分析枠組を提示する。まず、この分野における先行研究である、二重国家論、都市間競争論(＝機能理論)、立法府理論を整理・紹介する。続いて、これらの理論をベースとしつつ、ドックランズ再開発を分析するために必要な理論的考察を行う。以上の成果として、第二章の結論部で、本稿の分析枠組である「都市間競争論の修正モデル」を提示する。

第三章・第四章は、前期の分析を行う章である。第三章では、前期LDDCと地方自治

体それぞれの政策志向を解明する。まず、前期は、強い中央地方関係という制度状況であったことが確認される。続いて、この強い中央地方関係のために、地方自治体は生活保障的側面に強く傾斜した再開発案を作成し、それに対してLDDCは経済成長的側面重視型の再開発を進めたことが明らかにされる。第四章では、前期再開発をめぐる政治的状況と前期再開発の成果を分析する。第三章で示すように、両者の政策志向が異なっていたため、前期には中央政府・LDDCと地方自治体は激しく対立した。すなわち、住民団体と共に生活保障的側面の再生を求める地方自治体と、中央政府の強い支持を背景として経済成長的側面の再生を重要視するLDDCという対立構造が観察される。この対立は、LDDCに与えられた法的権限のために、LDDCおよび中央政府の勝利に終わった。したがって、前期のドックランズ再開発は、LDDCの選好を反映し、経済成長的側面に強く偏った成果をあげることになった。すなわち、民間投資額や新規オフィススペースといった経済指標からは良好な成果を観察することができる。それに対して、従来からの住民への割り当て住宅数の少なさや失業率の増加といった生活保障的側面での悪化が指摘される。以上が一九八〇年代末までの前期の分析となる。

第五章・第六章では、後期の分析に取り組む。第五章では、制度状況の変化が、アクターであるLDDCと地方自治体の制度の再解釈と相互作用を通じて、それぞれの政策志向の変化をもたらしたことを説明し、後期の政策志向を解明することを試みる。まず、一九八〇年代末に中央地方関係が弱化したことと、国際化が進展したことを確認する。次に、この制度変化と後述するLDDCの制度変化に反応し、地方自治体が、生活保障的側面重視型の再開発の固持から、経済成長的側面重視型の再開発を受け入れ、さらにはそれを積極的に進めていく立場に変化したことを論じる。制度変化と地方自治体の政策志向の変化を受けて、LDDCの政策志向も変化した。すなわち、後期LDDCの政策志向は、経済成長的側面／生活保障的側面という区分のみならず、それに国際移動可能性の高低という区分を加えた四つの分野によって把握されるものへと変化した。第六章は、前期から後期への中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向の変化の結果、後期の政治的状況と再開発の成果は、前期のそれらと大きく異なるものへと変化したことを論じる。すなわち、政治的状況の変化については、中央政府・LDDCと地方自治体の関係が協調的關係へと変化したこと、住民団体・地方自治体職員組合と地方自治体の関係が対抗的關係となり、むしろ住民団体は、補助金の獲得を目的にLDDCに接近したこと、そして「多層的な都市間競争」とも言うべき政治状況が新たに出現したことの三点を論じる。

また、再開発の成果については、後期LDDCの政策志向が反映され、経済成長的側面の再生が継続したこと、これは、ドックランズの世界都市化によること、生活保障的側面の再生も進んだこと、そのために住民からのLDDCへの評価が好転したこと、以上の四点を明らかにする。

「おわりに」では、本稿の分析結果と主張をまとめた後、本稿の研究の意義と残された課題について論じる。

## 注

- 1 本稿は、公共政策の分類として、「経済政策」と「社会政策」という言葉を使用する。論者によっては、経済政策は「開発政策」や「産業政策」とも呼ばれる。同様に、社会政策は「福祉政策」や「再分配政策」とも呼ばれる。しかし、それらの意味はほぼ同じである。したがって、本稿は、直接引用する場合を除き、「経済政策」と「社会政策」という言葉で統一する。
- 2 本稿は、「従来からの住民」という言葉を使用する。本稿では、「従来からの住民」を、再開発が始まる前からそこに住んでいた住民と定義する。したがって、本稿においては、特に断りがない限り、「従来からの住民」とは、「LDDCの設立以前からドックランズに住んでいた住民」を意味する。
- 3 LDDC以前の再開発史も、既に多くの先行研究によって紹介されている。とりわけ (Brownill, 1993, chap.2; Whitehouse, 2000, pp.202-208; シェパード、一九八五; シェパード、一九八六; 辻、一九九二; 広川、一九八一; 山崎、一九八七; 渡辺、一九九三) などが詳しい。
- 4 ここで「一九九〇年代初期」というやや曖昧な表現を用いているのは、ブローニルの著作が、一九九〇年に初版として、一九九三年に第二版として二回出版されているためである (Brownill, 1990; 1993)。ただし、第二版の初版との差異は、一九九〇年から一九九三年の分析を行っている「あとがき Postscript 1993」の追加のみである。よって、本文中で引用した箇所は、初版でも第二版でも同一である。
- 5 ドックランズ再開発史の時期区分については、第一章第一節第三項で詳しく論じる。
- 6 もちろん、本稿が扱うドックランズ再開発という単一事例から得られる知見を、ただちに普遍的な理論として提示することはできない。しかし、ヘンリー・E・ブレイディ Henry E. Brady らが強調するように、同一事例内分析において、重要な因果プロセス

を同定することは可能である（Brady and Collier ed., 2004＝二〇〇八。特に第七章および第一三章を参照のこと）。方法論をめぐるこの論点については、第二章で論じる。

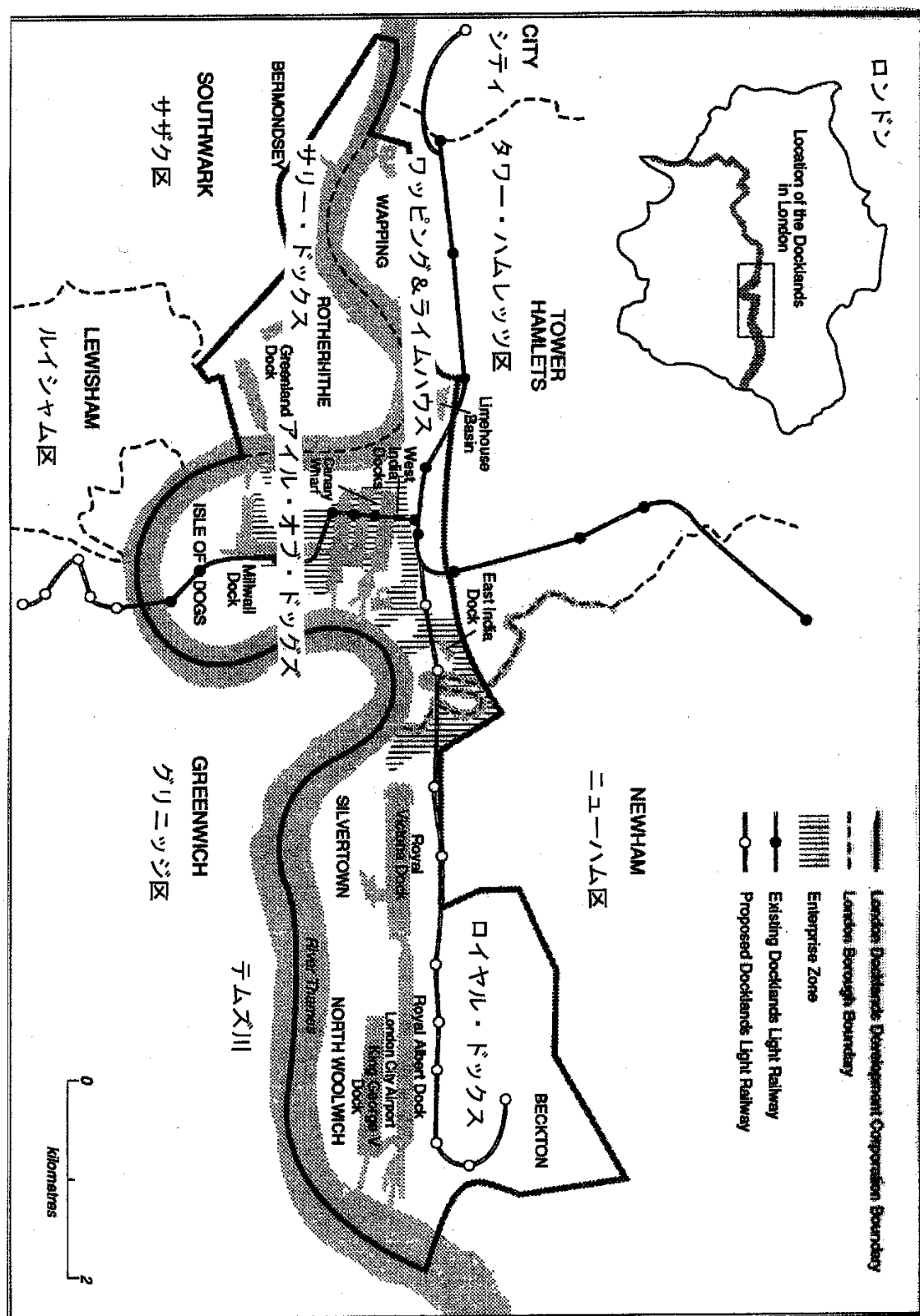
また、本稿の「おわりに」では、本稿の知見の一般化可能性について論じる。

7 本稿は、「政策志向」の他に、「政策志向パターン」という用語も用いる。政策志向パターンとは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の間に何がしかの関係がある場合において、中央政府と地方自治体両者の政策志向を総体的に示す用語である。

8 本稿第一章および第二章は、（川島、二〇一一 a ; 二〇一一 b）を加筆・修正したものである。

参考資料 ドックランズの地図。ドックと鉄道については一九九〇年代初期の状況。

(Brownill, 1993, p.2) に加筆修正。



## 第一章 本稿が取り組む研究課題の提示

本章では、ドックランズ再開発の先行研究を批判的に検討することで、残された課題を明らかにする。これが、本稿が取り組む課題となる。まず第一節では、後期LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明が、残された課題であることを論じる。次に第二節では、一九八〇年代末を転機とする、前期から後期への政策志向の変化を説明するための準備作業に取り組む。最後に第三節では、以上を踏まえて、本稿が取り組む課題を示す。

### 第一節 第一の研究課題——政策志向の解明

本節では、先行研究が、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明という研究課題を残してきたことを明らかにする。結論から言えば、ほとんどの先行研究は、ドックランズ再開発と、それを取り巻くアクターであるLDDCと地方自治体について、前期についてのみ妥当する理解を提示してきた。すなわち、先行研究が提示する理解は、後期には当てはまらないのである。したがって、後期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明は、研究課題の一つとして残されている。

#### 第一項 経済成長的側面重視型再開発であったという成果の理解

本項では、ドックランズ再開発の先行研究が、ほぼ共通して、LDDCによるドックランズ再開発の成果を、生活保障的側面を犠牲にした、経済成長的側面重視型の再開発として評価してきたことを示す。次項で見るように、成果についての評価は、LDDCの政策志向の理解と密接にかかわる論点である。そのため本項で、成果についての先行研究の評価を確認しておく。

まず、先行研究が、ドックランズ再開発の成果を、少なくとも経済成長的側面においては、概ね肯定的に評価していることを確認しておこう。S・K・アル・ナイブ S K Al Naib は、水辺環境の有効活用や、環境事業、そして多くの商業や産業、住宅のプロジェクトが進展したことを挙げて、「今日、ロンドン・ドックランズは、世界で最も大規模でかつ成功した都市再開発および都市の刷新として認識されている」と評価する(Naib, 1996, p.35)。また三富紀敬は、データに基づいた分析を行い、ドックランズにおける、大規模な人口流



入、金融保険業をはじめとする雇用の拡大、高い賃金水準を明らかにしている。したがって彼は、ドックランズ再開発における経済成長的側面について、「人口と雇用及び賃金などの諸指標にみるように、経済効果をあげている」と肯定的に評価する（三富、一九九五、一二五―一二八頁）。このように、ドックランズ再開発は、少なくとも経済成長的側面においては、肯定的な評価を受けている（１）。

しかしながら、こうした経済成長的側面の肯定的評価とは対照的に、生活保障的側面は十分に再生されなかったと指摘する批判的見解が提出されてきた。再生されなかったばかりか、再開発によって、生活保障的側面はむしろ悪化したという指摘も多い。すなわち、多くの研究は、ドックランズ再開発によって、経済成長的側面が達成されたことは認めても、それは従来からの住民の犠牲の上に達成されたと批判的に捉えている。例えばブローニルは、ドックランズ再開発によってもたらされた、新規雇用と新規住宅が、従来からの住民ではなく、流入者に配分されていると指摘する。さらに彼女は、既存の社会構造が破壊され、従来からの住民が就いていた雇用が壊滅状態に陥り、公営住宅が取り壊されたために、ドックランズ再開発は従来からの住民にむしろ不利益を与えた、と論じる(Brownill, 1993, chap.4, chap.5)。また、アンディ・コーブランド Andy Coupland も同様の批判を投げかける。彼は、従来からの住民にとって、新たな住宅は高価すぎ、また新たな雇用は、従来からの住民の教育水準よりもはるかに高い水準を要求するものであったと指摘する。こうした点をもって、彼は、「ガラスや大理石で覆われた巨大なオフィス群は、地域コミュニティにとって、ほとんど意味がない」と批判する(Coupland, 1992, pp.160-161)。さらに、日本におけるドックランズ研究も類似の批判的議論を展開している。例えば、辻悟一や福島義和は、ドックランズ再開発においてサッチャー首相が構想した「トリクルダウン効果」の「虚構性」を指摘する。トリクルダウン効果とは、まず公共投資によって民間資本を呼び寄せ、再開発を行わせる。次にその再開発の成果が、従来からの住民の利益へと「溢れ出す」という効果を指す。その「虚構性」とは、既存雇用の減少とホームレスの増加という状況を踏まえると、従来からの住民へは、雇用と住宅の恩恵が行き渡らなかったのではないかという疑問を指している（辻、一九九二；福島、一九九八）。このように、ドックランズ再開発に対しては、生活保障的側面の犠牲という批判が提出されてきた（２）。

本項では、いくつかの研究を具体的に取り上げながら、先行研究が、LDDCによるドックランズ再開発の成果をどのように評価してきたかを整理してきた。本項で示してきたように、先行研究の間で、ドックランズ再開発の成果の解釈に大きな差異が存在するわけ

ではない。すなわち、経済成長的側面は達成されたが、従来からの住民に対する生活保障的側面については、十分に達成されていないと理解されてきた。むしろドックランズ再開発は、生活保障的側面の犠牲に基づいた、経済成長的側面重視型の再開発であったとする批判的な評価が、数多く提出されている。

## 第二項 先行研究におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の理解

前項で整理したように、ほとんどの先行研究において、ドックランズ再開発は、生活保障的側面を犠牲にした、経済成長的側面重視型の再開発であると理解されてきた。先行研究は、この原因をLDDCの政策志向に求めてきた。すなわち先行研究は、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発であったと見なし、そのためドックランズ再開発が経済成長的側面重視型の再開発になったと主張してきたのである。その反面で、地方自治体の政策志向は、生活保障的側面重視であると捉えられてきた。本項では、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向についての、先行研究のこのような理解を確認する。

まず、LDDCの政策志向が、ドックランズ再開発の成果との関係において、問われるべき問題であることを確認しておこう。その理由は、LDDCがドックランズ再開発に責任を負う組織とされてきたことである。すなわち、LDDCには、都市再開発を進めるために必要な権限が十分に与えられてきた。具体的には、一九八〇年地方政府・計画・土地法 *Local Government, planning and Land Act 1980* は、LDDCに以下の諸権限を認めた（斎藤、一九九〇d）。土地改良や交通インフラ、基礎的社会サービスの提供（第一三六条）。公有地強制帰属権 *vesting* と、民間の土地の強制買収権（第一四一条、第一四二条）。開発計画の提出権と、その計画にあったものなら開発許可を申請しなくとも開発許可がおりたものとみなせる特別開発令 *Special Development Order* の適用（第一四八条）。そして、地方自治体にかわり、開発許可申請に許可を下す、地方計画庁としての権限（第一四九条）である。このように、再開発に必要な権限がほぼ全てLDDCに与えられているために、ドックランズ再開発の成果の責任は、LDDCに求められてきた。したがって、ドックランズ再開発研究は、LDDCの政策志向の分析を要請する。そして、以下で明らかにするように、先行研究は、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発であると主張してきたのである。

まず、前項でも取り上げた、コーブランドによるLDDCの政策志向の分析を紹介して

おこう。彼の主張は極めて明快である。すなわち彼は、「このような組織 [= LDDC] の新しい点は、……地域の私的セクターの活動を促進しようとしたことにある」と特徴づける (Coupland, 1992, p.152)。つまり LDDC は、私的セクターに再開発の主導性を譲ることで、経済成長的側面重視型の再開発を促進させたとされる (Coupland, 1992, pp.152-156)。それに対して、彼は、「LDDC の地域コミュニティへの態度は、一貫して、彼らを見捨てるものであった」 (Coupland, 1992, p.154) と批判的に論じている。

また、「LDDC の政策目標と手段」を分析対象とした、ジョン・ホール John Hall も同様に、LDDC の政策志向が、経済成長的側面重視型の再開発であったと論じる。すなわち彼は、LDDC の都市計画思想に焦点を当て、LDDC が、「需要に導かれた計画」ではなく、開発業者に配慮した「供給ベースの計画」を採用したと指摘する (Hall, 1992, p.22)。それに対して、彼は、「LDDC は、教育機関でも、社会サービス機関でも、雇用機関でも、職業訓練機関でもない」と、生活保障的側面に対する、限定的な LDDC の役割を指摘している (Hall, 1992, pp.22-23)。

日本における LDDC 研究も類似の見解を提出してきた。ここでは馬場健の研究を取り上げよう。彼の研究は、「LDDC によるドックランドの再開発は成功しなかった」という前提に立ち、その原因を、「LDDC が抱えていた内在的問題」に求めることを課題としている (馬場、一九九五、二九頁、三二頁)。その LDDC に内在的な原因の一つとは、LDDC が中央政府の準政府機関であったことである。この点をもって彼は、LDDC を、「英国全体の経済的発展」には関心を払うが、「住民の意向」を「ほとんど反映」しないものであったと特徴づける (馬場、一九九五、三二―三三頁)。

以上の諸研究から理解されるように、LDDC は、経済成長的側面を重視し、それとは対照的に、生活保障的側面にはほとんど関心を払っていない、と批判的に理解されてきた。すなわち先行研究は、LDDC の政策志向を経済成長的側面重視型の再開発として理解してきたのである。

続いて、地方自治体の政策志向についての先行研究の理解を確認しておこう。LDDC の政策志向を経済成長的側面重視に見いだす先行研究は、それとは逆に、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であると主張してきた。例えばブローニルは、LDDC による再開発を批判する一方で、「地方自治体やコミュニティ組織」については、「地域の多数派労働者のニーズに適い、また非市場的な基準に合致するような異なった計画や代替案を準備してきた」と肯定的に評価する (Brownill, 1993, p.10)。また、ギリアン・

ローズ Gillian Rose も、地方自治体が、住民団体と共に、LDDCに対して従来からの住民への住宅や教育の供給など、生活保障的側面を求めていったことを紹介している (Rose, 1992, pp.32-42)。日本における論調も、やはり同様である。馬場は、地方自治体が、貧しい人々のニーズである、公共住宅の整備、社会保障の充実、生活環境の向上、雇用の安定を求めていると論じる (馬場、一九九五、三二―三三頁)。以上のように、先行研究の多くは、地方自治体の政策志向を、従来からの住民への生活保障的側面に見いだしてきた。

### 第三項 ドックランズ再開発と政策志向は不変か

前の二つの項では、先行研究が提示してきた理解を三つ確認してきた。三つとは、ドックランズ再開発が経済成長的側面に過度に偏重した再開発であったこと、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型であること、そしてLDDCとは逆に、地方自治体の政策志向が生活保障的側面重視型であることである。ただし、こうした理解を提起する研究は、概ね一九九〇年前後に発表されている。しかしながら、LDDCの存続期間は、一九八一年から一九九八年までであるから、先行研究の多くは、前期のみの分析にとどまっていることになる。もっとも、後期のドックランズ再開発の成果と、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向についての研究が存在しないわけではない。後期の研究は、二つに大別される。一つ目は、後期の再開発の成果と、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向は、前期から変化していないと捉える研究である。二つ目は、再開発の成果は、前期から変化したと主張する研究である。しかしながら、本項で明らかにするように、両者とも後期の政策志向の分析として不十分である。本項は、以上の検討を通じて、後期LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明という課題が残されていることを示す。

まず、一つ目の、前期から後期への変化を否定する立場を紹介しておこう。ブローニルと馬場がこの立場をとっている。ブローニルの著作の第二版の「あとがき」は、LDDC史が三つに時期区分されると論じている。すなわち、一九八〇年代末までが「第一期」であり、一九八〇年代末から一九九〇年代初期までが「第二期」であり、一九九〇年代初期以降が「第三期」である (Brownill, 1993, p.183)。彼女による第一期の捉え方は、前項で整理した通りである。すなわち彼女は、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視であり、地方自治体のそれが従来からの住民に対する生活保障的側面重視であると論じ、両者の対抗的関係を見いだしている。第二期は、LDDCが生活保障的側面を重視するようになり、

またLDDCと地方自治体の関係が協調的なものへと変化した時期である。しかし彼女は、第三期には、LDDCは、生活保障的側面を再び軽視して、経済成長的側面の重視へと回帰したと主張する。その結果、第三期には、地方自治体との関係は再び対抗的なものとなり、住民の間でもLDDCへの反発が再燃したと指摘されている（Brownill, 1993, postscript 1993）。このように、ブローニルは第二期の「変化」を「ほとんど本質的なものではない」と評価してきた（Brownill, 1993, p.168）（3）。また、馬場も同様に、LDDC史を三つに区分しているが、「基本的にどの段階においても、従来からのドックランドの住民に対しては、再開発に関する援助はほとんど行われず、かえって彼らを当該地域から排除する方策が採られたことは明らかである」と論じる（馬場、一九九五、三二—三三頁）。このように、これらの研究は、経済成長的側面重視というLDDCの政策志向と、経済成長的側面重視型という再開発の成果は、基本的に変化していないと主張する。

しかしブローニルらは、前期については詳細に分析しているが、後期についてはデータや資料を十分に用いた上で分析しているとは言えない。むしろ、ブローニルらが「第三期」とする一九九〇年代初期以降の状況に照らし合わせると、ブローニルらの想定が捉えなおされなければならないと考えられる。詳しい論証は第五章・第六章の課題であるが、ここで簡単に、ブローニルらによる「第三期」の捉え方とは齟齬をきたす経験的事例を三点指摘しておく。第一に、LDDCは、一九九〇年代半ば以降も生活保障的側面の必要性を強く主張した。実際、このLDDCの姿勢は、職業訓練やコミュニティ・サポートといった名目の生活保障的側面への支出拡大に具体化している。第二に、地方自治体はLDDCの成果を認め、LDDCと地方自治体との関係は、概ね協調的なままであった。第三に、従来からの住民によるLDDCへの評価は、一九九〇年代に急激に好転した。こうした点を踏まえると、「第三期」の回帰は疑問視される。むしろ、一九八〇年代末を転機として、前期から後期へとLDDCと地方自治体それぞれの政策志向は変化したと捉えられるべきである。

二つ目の研究群は、このような変化を積極的に認めていくものである。ナイズや三富はドックランズ再開発の成果を好意的に評価していたと本節第一項で紹介したが、彼らは一九九〇年代以降の後期の再開発をその根拠としている。つまり、彼らの研究は、主に否定的に捉えられてきた前期とは異なり、後期の再開発は、肯定的に捉えるべきだということを示唆するものである。しかしながら、彼らの研究にも限界はある。それは、後期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明していないことである。したがって、彼らの

言うように、後期ドックランズ再開発の成果が前期から変化したことを受け入れたとしても、それは、後期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明をただちに意味するものではない。政策志向が変化しなくとも、例えば、社会経済状況が変化することによって、再開発の成果が変化したということは、十分に考えられうるからである。前期から後期の変化を指摘する論者には、トニー・トラバース **Tony Travers** も含まれる。彼は、LDDCと地方自治体の関係が後期に入ると協調的なものになっていったことを指摘している(Travers, 2004, pp.39-41)。ただし、トラバースも、LDDCと地方自治体の関係について一般的に述べるに止まっており、両者のそれぞれの政策志向について分析を行っているわけではない。以上のように、後期再開発の成果が前期とは異なることを指摘する研究はいくつか提起されているものの、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明は、依然として残された課題である。

本節では、ドックランズ再開発をめぐる先行研究を検討し、残された研究課題を明らかにした。先行研究は、LDDCの政策志向を経済成長的側面重視型の再開発として、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。しかしながら、この理解は、前期の分析によって導かれたものである。本項で簡単に指摘したように、この理解は、後期には当てはまらない。そのため、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明が、残された課題の一つである。

## 第二節 第二の研究課題（政策志向の変化の説明）に向けた予備的論点

前期から後期にかけて、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向が変化したことを、とりあえず受け入れるならば、次には、なぜその変化が起きたのかについての説明が求められる。この変化の説明が、本稿の二つ目の課題である。変化を分析するための枠組を構築する作業は、二段階に分けられる。最初に、LDDCという組織の政策志向に影響を与える要因を探る作業である。この作業によって、LDDCの政策志向を解明し、その変化を説明する際に、着眼すべき要因が明らかとなる。次に、その要因が、どのようにLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を変化させるのかを分析する枠組を構築する作業である。本節では、最初の、LDDCの政策志向を規定する要因を探る作業に取り組む。本節を踏まえて、第二章で次の作業を行う。

先行研究は、LDDCの政策志向に影響を与える要因、すなわちLDDCを捉える視角

を三つ提示してきた。その三つの視角とは、国際化する市場原理の担い手、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物、そして中央政府の一部局である（４）。本節では、これら三つの視角の意義と限界を検討する。それぞれの視角は、本稿の二つの課題である、LDDCの政策志向を解明することができるのかという観点と、その変化を説明することができるのかという観点から検討される。この検討の結果、LDDCは中央政府の一部局として捉えられるべきであり、中央政府の組織的な政策志向を反映していると考えられること、しかし、先行研究におけるこの捉え方には、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を不変的なものと見なしている問題があること、この二点が明らかとなる。

#### 第一項 国際化する市場原理の担い手としてLDDCを捉える研究の検討

LDDCを捉える一つ目の視角として、経済構造への注目が挙げられる。例えば、ロジャー・リーRoger Leeは、一九八〇年代に「世界経済における急速な統合」があったと指摘する。具体的には、彼は、以下のように述べる。「一九八〇年から一九八一年の不況の後、一九八〇年代は、製造業とサービス業での世界貿易の拡大が、生産の成長と、膨張するグローバルな金融の相互作用を継続的により速めた時代であった」(Lee, 1992, p.9)。こうした国際化する市場原理の登場に従い、ドックランズをこの原理に適合的な都市に作りかえる使命を担う存在として、LDDCを捉える視角が提起されたのである。本項で検討されるのは、この視角である。まずは、代表的な研究例を取り上げ、この視角からのLDDC理解を整理しておこう。

まず、アンソニー・キング Anthony King のLDDC理解から検討したい。彼は、ドックランズ再開発を、「世界都市 Global City/ World City」ロンドンの形成過程の典型例として位置付ける。そして彼は、LDDCを、「国家的、国際的資本をドックランズ再開発に惹くために」、「七億ポンド以上の公金が投資された」組織として捉える（King, 1990, p.146）。このように、キングは、国際化する市場原理という新たな経済構造が、公金による都市再開発を求めるための窓口としてLDDCを捉えている。それゆえに、彼は、LDDCの政策志向が国内アクターや制度に規定される度合いを低く見積もっている。というのは、確かに彼は、「世界都市の差異の度合いは、……国家政策によって説明される」(King, 1990, pp.154-155) として、世界都市には、国内の諸要素が投影されていることを認めている。だがキングは、「世界都市の中心は、そこでの空間、社会関係、政治が国境の外での

決定にますます依存するような、国際的飛び地となっている……世界都市はますます国家から『解放』されているのである」(King, 1990, pp.145-146) として、世界都市に対する国家の諸要素の影響を限定的に捉えているからである。

リーもキングと類似のLDDC理解を提示している。彼は、一九八〇年代における経済の国際化が、ロンドン全体の経済的な競争力を高める必要性を生み出したと主張する。それゆえ彼は、「ドックランズの再開発の根幹」を、「金融およびビジネス・サービスの国際的センターとしてのロンドンの重要性と、世界都市としてのロンドンの競争的地位を拡大するための、投機的開発の利益の潜在性」に見いだす (Lee, 1992, p.9)。そして、キングと同様に、リーは、この目的を達成するために私的投資を促進する機関としてLDDCを捉えている (Lee, 1992, p.7, p.17)。

最後に、辻のLDDCの捉え方を紹介しておこう。辻は、ドックランズ再開発を、「市場が欲する再開発」であったと捉える。彼によれば、それは、「地元ニーズ主導型の公共計画的開発方式」に対する、「民間主導型開発方式」の再開発方針の「勝利」に起因する (辻、一九九二、五六頁)。彼の言う、「民間主導型開発方式」とは、LDDCが、「戦略的プランをもたずに活動すること」を意味する (辻、一九九二、五二一五三頁)。彼は、市場に対して受け身的である、かかるLDDCの性質が、当時発展しつつあった、オフィス・商業・金融・保険といった諸部門をドックランズに流入させることになったと主張する。

ここまで、LDDCを国際化する市場原理の担い手として捉える、代表的な三人の論者の見解を整理してきた。彼らは、LDDCを市場原理に従属するものとして捉えている。LDDCの市場原理への従属は、LDDCの役割が次の二つにのみ見いだされていることに現れている。第一の役割は、地方自治体によって定められた厳しい都市計画を取り払うことによって、民間企業の活動の自由を大きくする働きである。第二の役割は、公金が民間企業に利するように使われるための窓口としての働きである。これらの限定的な役割の指摘を敷衍すると、LDDCの政策志向を理解するためには、新しい（国際的）経済構造に注目すれば十分であって、国内アクターや国内制度といった国家の諸要素は重要ではない、ということを意味する。

確かに、LDDCによる再開発を経て、ドックランズは世界都市ロンドンの一角を占める地位へと浮上した。また、都市（再）開発一般に言えることでもあるが、世界都市の形成過程において民間企業がドックランズ再開発に与えた影響は、決して過小評価されるべきではない (Adams, 1994, chap.4)。こうした点に鑑みれば、国際化する市場原理の担い



手という視角からLDDCを捉えようとする研究は、新たな経済構造が都市に与える影響力の大きさを示していると評価されうる。しかしながら、近年では、世界都市論内部において、世界都市を論じるに際して、それを経済構造に還元して論じることに対する反省が生じてきている。次に、このような世界都市論内部からの見直しを検討する。

まず、「世界都市」の定義を確認しておこう。ジョン・フリードマン John Friedmannによると、「世界都市」の定義はほぼ「合意点」となっている。すなわち、世界都市とは、それによって、「地域、国家、国際の各経済が世界経済へと分節および接続される」都市のことであり、さらにその結果として、「世界的な経済システムの組織上の結節点としての機能を担」っている都市として定義される（Friedmann, 1995, pp.22-25＝一九九七、二四―二七頁）。この定義に現れているように、ある都市が世界都市か否かを判断する基準は、世界レベルでの経済システム内での位置づけであるとされる。

さらに、フリードマンは、世界都市の形成過程をいかに説明するかという点にも論及している。彼によれば、ある世界都市が形成され、他の世界都市との差異が生じた場合には、歴史、国家政策、そして文化的影響力などではなく、「経済という変数」が、差異を説明する「決定的に重要」な要素である（Friedmann, 1986, p.69＝一九九七、一九一頁）。つまり、フリードマンは、世界都市の性質がどのようにものになるのかを説明する際にも、「経済という変数」が重要であると主張する。

フリードマンの研究における、世界都市形成における経済的要因への着眼は、初期のサスキア・サッセン Saskia Sassen の研究でも共有されている。例えば、彼女は、ニューヨークとロス・アンジェルスとの二つの世界都市では、「一九七〇年代後半の事務所・ホテル・高層住宅の建設ブームにおいて外国資本が中心的な役割を果たしてきた」と論じる（Sassen, 1988, p.156＝一九九二、二一六頁）。フリードマンと同様に、初期サッセンは、世界都市の形成について、国家の諸要素ではなく、国際化する市場原理に着目しているのである。ここからは、キングらの研究が、フリードマンと初期サッセンの研究と同じ立場にあることが確認できる。

しかしながら、近年のサッセンの著作である、『グローバル・シティ The Global City』は、こうした経済的要因に基づく世界都市形成の説明からの脱却を示している。端的に言えば、彼女は、世界都市の形成を説明する際に重要なのは、国際化する市場原理ではなく、むしろ国内アクターや国内制度といった国家の諸要素であると主張する。すなわち彼女は、「グローバル・シティはグローバルなものとナショナルなものが出会う戦略的な空間」で

あるために、「グローバル・シティでグローバル化を進めているのは国の組織や国内企業などナショナルなアクターである」と論じるのである（Sassen, 2001, p.347＝二〇〇八、三八七頁）。このように、近年のサッセンは、世界都市の形成を論じるにあたり、(国際的)経済構造への還元からの脱却と国家の諸要素への注目を提起している。

国際化する市場原理という視角からドックランズ再開発を捉え、また、LDDCをその担い手として捉える研究には、このように、世界都市論内部からその見直しが提起されてきている。先に引用したように、サッセンによれば、この見直しがなされるべき理由は、そもそも世界都市化は、国際化する市場原理によって自動的に引き起こされているのではなく、国内アクターに代表される国家の諸要素によって進められるということにある。ドックランズ再開発研究、およびLDDC研究についても、彼女のこの指摘は妥当する。つまり、彼女のこの指摘は、キング、リー、そして辻らによるLDDCの捉え方の問題点を指摘しているのである。実際のところ、その問題点は、以下の二つに現れている。

一つ目に、国際化する市場原理という視角は、LDDCの政策志向を解明する際には不十分である、という問題点がある。この問題点は、LDDCを他の組織や事例と比較すると明らかになる。二つ例を挙げよう。第一の例は、LDDCがドックランズの世界都市化を進めようとしたことに対し、なぜ地方自治体はこうした道を選択しなかったのかが理解できないことである。キングらの研究も、地方自治体が、オフィス建設などに代表される世界都市化とは異なるドックランズ再開発を模索していたことを指摘している。新たな経済構造という外的環境は、LDDCのみならず地方自治体にとっても同様である。にもかかわらず、地方自治体が世界都市化に反するような政策志向を有していたことは説明されていない。第二の例は、ドックランズ再開発と同時期のロンドンの他の地域の再開発との間に、大きな差異が存在することである。具体的には、ドックランズの西隣に位置するコイン・ストリート地区 **Coin Street** と、ロンドン北部の交通の要所であり、広大な車両基地跡地が残されていたキングス・クロス地区 **Kings Cross** の再開発がある。国際化する市場原理という外的環境は、これら両地区においても、同様である。だが、この二つの地区では、LDDCのような組織ではなく、地方自治体や住民団体が、その再開発を主導したため、経済成長的側面重視型とはならなかったとされている（5）。以上の二つの例から分かるように、国際化する市場原理からLDDCを捉える視角は、なぜそもそもLDDCだけが、世界都市化、あるいは世界都市化を通じた経済成長的側面重視型のドックランズ再開発を選択したのかについて、説得的な手がかりを提供していないのである。

二つ目の問題点は、国際化する市場原理からLDDCを捉えると、LDDCの政策志向の変化を説明できないということである。キングらのみならず、フリードマンやサッセンも、世界都市においては貧困の格差が広がり、社会的対立が生じることを予測する（Friedmann, 1995, p.26＝一九九七、二八頁；Sassen, 2001, part3＝二〇〇八、第三部）。だが、第五章・第六章で論じるように、世界都市化が本格的に進んだ、一九八〇年代末以降の後期ドックランズ再開発においては、LDDCはむしろ生活保障的側面も重視するようになり、また、それによって従来からの住民からLDDCへの評価も好転したのである（6）。それゆえ、国際化する市場原理からLDDCを捉えようとする、こうしたLDDCの変化を説明できなくなってしまう。

以上の二つの問題点は、キングらのように、国内アクターや国内制度といった国家の諸要素を軽視してLDDCを捉える試みの限界を明らかにするものである。限界とは、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の差異を解明できないことと、LDDCの政策志向の変化を説明できないことである。これらの限界を克服するためには、サッセンの言うように、国家の諸要素に注目してLDDCを捉える必要があると考えられる。

## 第二項 サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物としてLDDCを捉える研究の検討

前項では、LDDCを捉える試みにおいては、国内アクターや国内制度といった国家の諸要素が無視できないことを述べた。これを受けて、本項は、LDDCを国内政治アクターの産物として捉える視角を検討する。すなわち、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として、LDDCを捉える視角である。こうした視角を提起する研究も、多く存在する。

まず、アンディ・ソンリーAndy Thornleyの研究を紹介しておこう。彼は、サッチャー首相の都市政策に対するイデオロギーを、次の二点に見いだす。第一に、意思決定を市場原理に委ねる新自由主義的原則である。第二に、そのために、諸権限を地方自治体から剥奪し、中央政府に集め、また市場へと配分する、権威主義的手法である（Thornley, 1993, pp.90-91）。LDDCは、こうしたサッチャー首相のイデオロギーが具体化されたものと捉えられている。すなわち、市場原理への信望というサッチャー首相の意を受けたLDDCは、都市再開発を市場原理に委ねることで、経済成長的側面重視型のドックランズ再開発

を行ったとされている (Thornley, 1993, chap.8)。

それでは、なぜドックランズにサッチャー首相の矛先が向いたのか。西山八重子は、その理由を、当時の大ロンドン議会 Greater London Council およびドックランズ地区の地方自治体で勢力を有していた、労働党の一派である「新都市左翼 New Urban Left」に対するサッチャー首相の対決姿勢に求める。彼女の整理によれば、新都市左翼の主張は以下の三点にまとめられる。第一に、社会政策の計画策定や意思決定に住民参加を取り入れ、分権化を促すこと。第二に、都市衰退地域の再生を地域経済の建て直しに求め、雇用創出を促す地域産業戦略をたてること。第三に、市民運動的な手法を重視することである (西山、二〇〇二、一六七―一六九頁)。新都市左翼の影響力は、一九七六年の『ロンドン・ドックランズ戦略計画 London Docklands Strategic Plan』という再開発案の作成へと結び付く。この『ロンドン・ドックランズ戦略計画』は、生活保障的側面重視型の計画として理解されてきた (Brindley, Rydin, Stoker, 1989, pp.100-101; 辻、一九九二、四〇―四一頁; 馬場、一九九五、三〇―三一頁)。例えば、ウェス・ホワイトハウス Wes Whitehouse は、『ロンドン・ドックランズ戦略計画』の作成過程を、広範な公的協議に特徴付ける。さらに彼は、この計画の特徴が、従来からの住民向けの住宅や、従来からの工業 industry での雇用を増やすことであつたと論じる (Whitehouse, 2000, pp.204-205)。

ソンリーが整理したように、サッチャー首相は、こうした新都市左翼とは逆のイデオロギーを持っていた。したがって西山は、サッチャー首相が LDDC を設立することによって、新都市左翼と対決したと指摘する。それはすなわち、サッチャー首相が『ロンドン・ドックランズ戦略計画』とは異なるドックランズ再開発を目指したことである (Thornley, 1993, pp.182-184; 西山、二〇〇二、一六七頁)。

ここで整理・紹介してきたソンリーや西山らの研究は、LDDC をサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉えている。これらの研究は、以下の二点について説明を与えている。すなわち、第一に、LDDC が経済成長的側面に関心を置いた理由は、LDDC を設立した保守党政権の首班であつた、サッチャー首相の個人的イデオロギーの影響によって説明される。第二に、LDDC と地方自治体の対立が生じた理由については、価値観の対立によって説明される。確かに、サッチャー政権が LDDC を設立したという事実や、典型的な二大政党制であつた当時のイギリス政治の実情に照らし合わせると (森嶋、一九八八、三五頁、一一頁)、かかる説明は一定の説得力を有していると言えよう。

しかし、サッチャー首相の個人的イデオロギーから LDDC を捉えることは、LDDC

の政策志向の解明と、政策志向の変化の説明について難点も抱えている。順に論じていこう。

まず、LDDCを、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉えて、その政策志向を把握しようとする試みに対しては、サッチャー首相の影響力を過大視しすぎているのではないか、という疑問がある。高安健将は、イギリスを含む議院内閣制度下では、そもそも首相の権力が絶対的なものではないことを実証的に明らかにしている。彼によれば、首相の行使しうる権力の度合いは、所属政党の自らや閣僚に対するコントロールに左右される（高安、二〇〇九）。確かに、サッチャーは強力な首相としてのイメージが強い。だが、高安によるこの示唆を踏まえると、LDDCをサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉えることは適切ではないと考えられる。具体的には、以下の二点が、このような捉え方の問題点を示している。制度的な観点では、LDDCは、サッチャー首相個人に責任を負う組織ではなく、イギリスにおいて地方行政を担当する環境省 **Department of Environment** に属する組織であった。また、実際にLDDCを発案したのは、マイケル・ヘーゼルタイン **Michael Heseltine** 環境大臣（任期：一九七九—八三年および、一九九〇—一九二年）であった（Innes, 2005）。彼は有力閣僚の一人であり、サッチャー首相とは思想的に距離のある政治家でもあった（7）。こうした制度的観点に加え、元LDDC職員は、実質的にもLDDCが、サッチャー首相よりも環境省あるいはヘーゼルタイン環境大臣との結び付きを強く意識していたと述懐している（8）。したがって、LDDCをサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉えることによって、その政策志向を経済成長の側面重視型の再開発であると理解する研究に対しては、そもそもそのような捉え方自体が不適切ではないかという疑問を抱かざるをえない。

LDDCを、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉える視角には、LDDCの政策志向の変化を説明できないという問題点もある。ここでも、具体的な例を二点挙げておこう。第一に、一九八〇年代末以降には、中央政府からLDDCへの補助金が増大したことである。ソンリーが述べるように、サッチャー首相および前期のLDDCは、少なくとも建前としては、市場原理に基づくドックランズ再開発を主張していた。それに対して、既に多くの研究が、中央政府からLDDCへの補助金が徐々に増額していったことを明らかにしている（例えば、Brownill, 1993, pp.45-48; 川島、二〇一〇、一〇二頁など）。それらの研究によると、一九八七—八八年度以降、ほぼ毎年、一億ポンド以上の補助金が与えられている。こうした補助金の増大について、辻は、サッチャー首相の「レトリ

ックとは全く逆に公的部門……は実に大きな役割を果たした」と論じている（辻、一九九二、四八頁）。第二に、巨大化していったLDDC財政に伴って、コミュニティ支援などの生活保障的側面への支出も増額されたことである（9）。サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物としてLDDCを捉えると、この生活保障的側面への支出拡大を説明できない。なぜなら、そもそも中央政府の補助金拡大と、それに伴うLDDCの生活保障的側面への支出拡大は、市場原理を信奉するサッチャー首相の個人的イデオロギーに反することであるし、補助金とそれに伴う生活保障的側面への支出が急増した一九八七年は、サッチャー首相が三選を果たし、政局的には安定した年であったためである。このように、LDDCの変化は、中央政府の政局とは独立している（10）。以上のように、LDDCを、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉える視角は、LDDCの政策志向の変化も説明できないという問題を抱えている。

本項では、LDDCをサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉える視角を検討してきた。前項で論じたように、国際化する市場原理という経済構造の担い手としてLDDCを捉える研究は、なぜそもそもLDDCだけが経済成長的側面重視という政策志向を有していたのか、そしてなぜこの政策志向が変化したのかを説明できないという限界を持っていた。それに対して、サッチャー首相の個人的イデオロギーに注目する視角は、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視の再開発であったことについて説明を試みていると評価される。しかしながら、こうした視角は、サッチャー首相の影響力を過大に評価している問題および、LDDCの変化を説明できないという限界もあわせ持っているのである。

### 第三項 中央政府の一部局としてLDDCを捉える研究の検討

三つ目に、LDDCを中央政府の一部局として捉える視角を検討しよう。本項では、最初に、この視角からの先行研究を整理・紹介する。次に、この視角は、LDDCの政策志向の解明と、その変化を説明する際に有効であることを示す。最後に、しかしながら先行研究は、この有効性を十分に用いず、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を不変的なものとして捉えていることの問題点について論じる。

#### （一．先行研究の紹介）

LDDCを中央政府の一部局であるという視角から捉え、そのために、LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発になったと論じる先行研究は既に多く提出されている。これらの研究は、中央政府の組織的な政策志向が経済成長的側面重視であったために、中央政府の一部局であるLDDCのそれも経済成長的側面重視となったと論じている。

最初に、ブローニルの見解を紹介しておこう。ブローニルは、一九七九年に成立したサッチャー政権の都市政策について、次のように述べる。まず、中央政府は、「ドックランズは、……地方の利益ではなく、国家の利益に則して発展させられねばならない」と考えていた。そのために、中央政府は、「都市政策の構造転換」を図った。この「都市政策の構造転換の特徴の一つは、中央政府の財政的・政治的指示による、地方自治体の活動の、漸進的な縮小さらには代替であった」(Brownill, 1993, p.33, p.9)。中央政府のこうした都市政策の具体化が、LDDCであった。それゆえに、経済成長を求めるLDDCと、介入を受けた地方自治体は激しく対立することになる。まとめると、本稿の「はじめに」でも引用したように、ブローニルは、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の相違と、両者の対立を指摘している。「ドックランズは、長年にわたる中央と地方の対立の例外では決してなかったし、実際、LDDCの設立以来の年月は、激しい反対と地域からの反発に特徴づけられてきた。非常に多くの場合、地方自治体と中央政府、地域住民とLDDCのようなエージェンシーの間のこれらの対立は、地域益と国益の衝突の名の下に包含されているのである。これは、実際のところ、都市計画やインナー・シティ政策の、異なる政治的アプローチ間のより深い対立に、我々が直面している事実を示している。すなわち、地方自治体やコミュニティ組織は、地域の多数派労働者のニーズに適い、また非市場的な基準に合致するような異なった計画や代替案を準備してきたのに対し、都市開発公社は、私的セクターの利益の中で、地域を開発しようと試みてきた」(Brownill, 1993, p.10)。このように彼女は、中央政府が経済成長を望んだために、それを反映して、LDDCの政策志向も経済成長的側面重視型の再開発となったとする。それに対して、地方自治体は、従来からの住民への生活保障的側面を重視する組織として捉えられている。そして彼女は、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の対立を、両者の政策志向の相違によるものと位置付けるのである。

また、馬場も、LDDCが中央政府の組織的な政策志向を反映して、経済成長的側面に傾斜したと論じる。まず彼は、「サッチャー保守党内閣は、……関係する地方自治体の影響力を極力排除し、中央政府の統御のもとで、当該地域への民間資金の極大化する目的で…

…LDDCを設立した」と述べ、LDDCは、「中央政府の統御」の手段であると捉える。その論拠は、LDDCが、「準政府組織であるため、関係する地域の選挙による統制を受けず、環境大臣を通じて、議会に対してのみ責任を負う機関である点」である（馬場、一九九五、二九一三一頁）。続けて彼は、このような性格を持つLDDCが、ドックランズ再開発をめぐる対立軸は、「ドックランドの再開発がだれのためのものであったのかという問題」である。この対立軸上において、彼は、LDDCがドックランズ再開発を「英国全体の経済的發展に大きく影響を与える」ものとして考えていたと論じる。他方で、LDDCは、「ドックランドの伝統的社会基盤、また、ドックランドの住民の利益を無視」したと批判されている（馬場、一九九五、三三一三四頁）。このように馬場は、LDDCを中央政府の統御の手段であったと捉え、そして、中央政府が「英国全体の経済的發展」という目的を有していたために、LDDCの政策志向も経済成長的側面重視型の再開発となったと論じている。

さらに、中井検裕もブローニルや馬場と同様の認識に立つ。彼が挙げる、ドックランズ再開発の問題のうちの一つは、「中央と地方の力関係の問題」である。それは、「LDDCの設立を正当化する論理とは、ドックランドの再開発は単にドックランドという1地域だけの利益にとどまらず、イギリスという国全体の利益という点から考えられなければならないとされ、そのためには既存の地方政府の限界を突破する専門の組織が必要であると言うということに他ならなかった」という問題である（中井、一九九三、一七六頁）。中井の研究にも、中央政府の組織的な政策志向が経済成長であり、LDDCはそれを反映しているという考え方を見て取ることができる。

ここでは、三者の研究を取り上げて紹介してきた。彼らは、LDDCを中央政府の一部局として捉え、中央政府の組織的な政策志向を反映していると論じている。ここで言われている、中央政府の組織的な政策志向とは、国益の追求であり、具体的には、イギリス全体の経済成長の達成を意味している。したがって、LDDCの政策志向も、経済成長的側面重視型の再開発であると理解されてきた。そして、イギリス全体の経済成長という目標の達成と引き換えに、LDDCは、ドックランズの従来からの住民への生活保障的側面を犠牲にしたと批判的に指摘されている。LDDCとは逆に、地方自治体は、地域益の代弁者として、生活保障的側面を求めたと肯定的に理解されている。



(二. LDDCを中央政府の一部局として捉える視角の、LDDCの政策志向の解明と、その変化を説明する際の有効性)

続いて、この視角は、LDDCの政策志向の解明と、その変化を説明する際に有効であることを示したい。本節第一項で、国際化する市場原理という視角を批判的に検討した結果、前期LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発となり、地方自治体のそれは生活保障的側面となったことを理解するため、そして政策志向の変化を説明するためには、国内アクターや国内制度といった国家の諸要素に注目すべきことが明らかとなった。この示唆を受けて、第二項では、LDDCをサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物として捉える研究を検討した。この視角は、LDDCの関心が経済成長的側面にあったことを説明しうる。とはいえ、かかる視角はサッチャー首相の影響力を過大視しており、また、LDDCの政策志向の変化の説明にも限界を有する。したがって、LDDCを政治家個人のイデオロギーへと還元することもできない。そこで、国家の要素でありつつも、政治家個人ではない、組織という視角が、LDDCを捉える視角として残されている。

LDDCを中央政府の一部局として捉える視角が、本稿の研究課題に取り組む際に有効であることを示すためには、LDDCの政策志向と中央政府の組織的な政策志向を同一視して良いことを示す必要がある。ここでは、この視角が、LDDCの政策志向の変化を分析する際に有効か否かは論じる必要はない。なぜなら、実際にLDDCを中央政府の一部局として捉えることで、その政策志向の変化を説明しうることは、本稿第三章以下の実証部分での研究課題に他ならないからである。それゆえ分析枠組の構築の準備作業を行う本項では、LDDCの政策志向と中央政府の組織的な政策志向を同一視して良いことのみに確認しておけばよい。

そもそもLDDCは、都市開発公社 Urban Development Corporation (通称: UDC) の一つである。この都市開発公社とは、クアング Quasi-Autonomous National Government Organisation (通称: QUANGO) と呼ばれる「半自律中央政府組織」(小堀、一九九九、一三九頁) の一種であり、保守党が政権に就いていた一九八一年から一九九二年にかけて合計一三社作られた(11)。クアングの特徴の「半自律」性、すなわちクアングと中央政府の関係の解釈を巡っては、確かに論争がある。一方では、「自律性」を重視する議論がある。この議論は、クアングが、法律の上では、厳密な意味での中央政府の指揮命令系統から外れていることを重視する。なぜなら、サッチャー以前のイギリスにおいては、行政組織が直営で行政サービスを提供することが当然視されていたのに対して、

クアングの誕生は、その当然視に修正を迫るものであったからである（Chandler, 1991, pp.35-37）。したがって、この議論は、クアングの最大の特徴を、中央政府からの「自律性」に見いだす。具体的には、クアングが各省の外に置かれていることと、その構成員の身分が公務員ではないこと、そして、都市開発公社を含む地方クアングでは、資格任用制というよりも自己指名制の人員登用制度が主流的な慣行であること、この三点が、クアングの特徴として注目されてきた（Weir and Beetham, 1998, p.254;小堀、二〇〇〇、二一八頁）。

これに対して、クアングの「中央政府組織」としての性格を重視する議論もある。この議論は、クアングを中央政府の一部局として捉えるべきと論じる。その根拠は、クアングが中央政府によって設立され、直接的ではないとは言え、中央政府の指示を受けており、そして中央政府に責任を負っていることである（Rydin, 2003, pp.115-122）。したがって、クアングと、各省の一部であり構成員の身分が公務員であるエージェンシーとの間に実践的な区別は存在せず、クアングは、中央政府の日常業務を担うエージェンシーの性格を有しているという指摘もある（Weir and Beetham, 1998, p.203）。このように、広い意味での中央政府の一部としてクアングを捉えることは、しばしば、クアングが、中央政府から地方自治体への統制者を意味する「新しい治安判事 new magistracy」とも呼ばれることにも現れている（Weir and Beetham, 1998, pp.253-256;小堀、二〇〇〇）（12）。

クアングの「半自律性」の解釈を巡っては、このような論争がある。ただし、この論争は、クアングのどういった点に関心を持つかという相違にすぎないとも言える。というのも、行政組織的な関心は、クアングが中央政府から独立した組織であることへの注目を招くであろうし、逆にクアングの選好や果たすべきと期待されている政府機能に対する関心は、中央政府の一つとしてのクアング理解を招くであろうからである。つまり、本項の（一）で紹介したLDDCの政策志向に関する先行研究の多くが、後者の議論の前提に立ち、LDDCの政策志向を中央政府の組織的な政策志向を反映していると捉えているのは、その問題関心のためなのである。本稿の関心も、LDDCの行政組織上の特性ではなく、LDDCの政策志向の解明とその変化の説明である。それゆえ、本稿の関心の上では後者の議論が示しているように、LDDCを含むクアングの政策志向を、中央政府のそれと同一視しても良いと考えられる。

### （三．LDDCを中央政府の一部局として捉える先行研究の問題点）

最後に、LDDCを中央政府の一部局として捉える先行研究の問題点を指摘しておく。

その問題点とは、中央政府とLDDCの政策志向を経済成長的側面重視型の再開発、そして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、いずれも不変的なものと見なしていることである。本項で挙げた、ブローニルや馬場は、本章第一節第三項で批判的に検討したように、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化を認めなかった。LDDCと地方自治体それぞれの政策志向が変化したと考えられることは、これまでも簡単に述べてきたし、そもそも、本稿第三章以下の実証部で明らかにすることである。そこで、本項以下では、より理論的な観点から、政策志向の不変的な捉え方が問題であることを示しておく。

LDDCによるドックランズ再開発が、経済成長的側面に過度に偏重し、生活保障的側面が損なわれてしまったと批判する論者は、地方自治体が再開発を行うべきと提言する。中央政府の政策志向とは異なり、地方自治体の政策志向が、生活保障的側面重視型の再開発であるというのが、彼らの主張の根拠である（Brownill, 1993, p.10; Rose, 1992, pp.32-42; 馬場、一九九五、三二―三三頁）。

しかしながら、一九八〇年代半ば頃から、ドックランズ地区の諸地方自治体は、経済成長的側面に徐々に傾斜するように変化する。第五章で、この変化がなぜ起きたか、またどのような内実を伴ったものであるかを詳細に分析するが、地方自治体の政策志向もまた変化したのである。さらに、ドックランズに限定しなければ、地方自治体主導の再開発が経済成長的側面重視型となること自体は、特異な例外というわけではない（13）。このように、地方自治体の政策志向が、常に生活保障的側面重視型の再開発であるわけではない。したがって本稿は、ブローニルらの地方自治体への肯定的な期待を無条件で受け入れることはできないと考える（14）。

経験的事例と照らし合わせるだけでも、地方自治体が、生活保障的側面重視型の再開発を常に選択するとは限らないことは明らかである。それに加え、そもそも先行研究が提示する、地方自治体に生活保障的側面への期待をかける理由も、十分に説得的なものではないと思われる。彼らの提示する理由は、大きく分けて、次の二つである。第一に、ブローニルらは、国益とは異なる「地域益 local interest」という概念を提示する。彼らは、この地域益が、地方自治体の政策志向を生活保障的な政策に規定すると論じる。第二に、彼らは、生活保障の要求が、住民との距離が近い地方自治体において表出されると論じる。しかし、この二つの理由は、共に十分な説得力を持っていないと考えられる。

まず、第一の理由を検討しよう。ドックランズ再開発研究において、この地域益と国益

との対立を指摘する研究は数多い (Brownill, 1993, p.10; Coupland, 1992, p.160; 辻、一九九二、五六―五七頁; 斎藤、一九九〇 a、一一三―一一四頁; 小森、一九九〇、三〇頁など)。確かに、例えば、ブリンドリーらは、地域コミュニティを、「もともと保守主義的」なものであり、特に経済的革新をもたらそうとする勢力と対立的な関係にあるものと捉える (Brindley *et al.*, 1989, p.184)。また実際、一九八一年のドックランズの失業率は一七・八%と極めて高く、それゆえに切迫した生活保障の要求があったとは考えられる (LDDC, 1998a, “Introduction”)。しかし、長期的な視野で考えるならば、ドックランズ住民にとっても経済成長は必要である。さらに、より一般的に言っても、地域の経済成長が地域住民に全く利益をもたらさないという想定は受け入れがたい。したがって、仮に地方自治体が地域益の忠実な体现者であるという想定を受け入れたとしても、そもそも地域益をただちに生活保障的側面に読み替えることはできないと考えられる。

次に、第二の理由を検討しよう。地域益の議論とは別に、これまでの議論では、地方自治体は生活保障的な政策供給を担っているとの主張もある。なぜなら、有権者との距離が近い地方自治体は、有権者でもある住民の生活に密接にかかわる問題への対処を担っているとされるためである。例えばソンリーは、サッチャリズムへの対抗という文脈の上ではあるが、地方自治体には、地域住民と協働して、市場主義への防御的な役割が期待されていると論じる (Thornley, 1993, p.226)。確かに中央政府に比べれば、地方自治体が包含している有権者数は少ない。それゆえに、地方自治体は地域特有の課題への対処を求められているであろう。しかし、その課題が生活保障的側面に限定されるとは限らない。つまり、第一の理由のところでも述べたように、地域社会が、経済成長をもたらすような政策を地方自治体に要求しないとは言いきれない。また、そもそも「有権者との近さ」は、議論の余地がある概念である。一口に地方自治体と言っても、その規模は極めて多様である。ある地方自治体の政策志向が、生活保障的側面にどの程度傾斜するかは、その規模によって規定されるわけではない。要するに、地方自治体の政策志向は、有権者との近さによって決められるわけではないのである。

本項では、LDDCを中央政府の一部局として捉える視角を検討した。まず、この視角に基づいてLDDCの政策志向を把握しようとする先行研究を紹介した。次に、本稿の問題関心の上では、この視角のように、LDDCの政策志向を中央政府の政策志向と同一視してもよいことを論じた。最後に、このような視角をとる先行研究の問題点を明らかにし

た。その問題点とは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向をあたかも不変的なものとして扱ってきたことである。とりわけ、中央政府の政策志向を経済成長的側面重視型の再開発と批判することで、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無条件で肯定化してしまう問題について論じた。

### 第三節 本稿の研究課題の設定

#### 第一項 本稿が取り組む課題

本章では、ここまで、ドックランズ再開発の先行研究を検討してきた。第一節では、「後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明」が残された課題であることを確認した。また、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向が、前期から後期にかけて変化したと想定するならば、この「政策志向の変化の説明」も残された課題である。この課題に取り組む準備作業として、第二節では、LDDCを捉える視角について検討した。ここでは、LDDCの政策志向を中央政府のそれと同じであるとみなしてよいことを確認した。しかし、この視角をとる先行研究に対して、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を不変的なものと扱っている点について、批判を試みた。以上を踏まえて、本項では、本稿が取り組む課題を明らかにする。

第一節で述べたように、「後期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明」は残された課題であった。ただし、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向が、何がしかの要因によって規定され、変化すると想定するならば、その要因が前期においても、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向に影響を与えていたことを明らかにしなければならない。要するに、前期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向がどのように形成されたかも、検討を必要とする論点なのである。それゆえ、本稿の一つ目の研究課題は、①「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」ということになる。そして、本稿の二つ目の研究課題は、②「LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化の説明」である。

ドックランズ再開発史における、①「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、②「この政策志向の変化の説明」という本稿の二つの研究課題に取り組むために、次章では、理論的手がかりを獲得する作業に着手する。前節で述べたように、政策志向については、LDDCの政策志向を中央政府のそれと同一視しても

差し支えない。そのため、次章で検討される諸理論は、「中央地方政府間機能分担論」である。中央地方政府間機能分担論とは、中央政府と地方自治体との間で、政府機能がどのように分担されているか、政府機能の遂行における選好に異同があるか、そしてそれはなぜかを追究する議論分野である。より広い文脈では、この議論は、中央地方関係論の一分野に位置づいている。すなわち、それは、ある特定の中央地方関係の状況下において、中央政府と地方自治体の各々の政府はいかなる政府機能を担っているのか、という議論である。ここで言う「政府機能」とは現代国家に期待されている、経済政策と社会政策という二つの政策供給の機能を指している。「はじめに」で述べたように、都市再開発政策においては、これらはそれぞれ、経済成長的側面と生活保障的側面に対応している。中央地方政府間機能分担論の理論的検討を踏まえることによって、ドックランズ再開発をめぐる、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の分析の手がかりを得ることが次章の課題である。

LDDCの政策志向を中央政府のそれと同じものとみなすことができ、中央地方政府間機能分担論が本稿の参考となることは、ドックランズ再開発史研究が、本稿の問題関心に対して、一定の知見を与えうることを意味する。というのも、本稿の二つの研究課題である、①「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、②「この政策志向の変化の説明」は、「何が、中央政府（LDDCを含む）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、「はじめに」で述べた、本稿の問題関心にまとめられるからである。したがって、ここまでの議論を逆に言うと、ドックランズ再開発史研究は、本稿のかかる問題関心に対して、一定の知見を与えることができると思われるのである。

もっとも、中央政府と地方自治体との間で、何らかの形で経済政策と社会政策が分担されている、あるいは選好に異同があるという議論は、複雑化した現代国家を念頭におくと、やや唐突に感じられるかもしれない。そこで次項で、この点についての応答と、第二章の議論が近年注目を集めている理由について論じ、本章を締めくくることにする。

## 第二項 中央地方政府間機能分担論の予備的考察

中央政府と地方自治体との間で、経済政策と社会政策に対する選好に異同がある、あるいは何らかの形で両政策が分担されているという議論が唐突に感じられる印象には、二つ

の理由があると思われる。順に検討していこう。

第一に、例えば村松岐夫は、日本をはじめとする現代の巨大化した福祉国家には、中央政府と地方自治体の「相互依存モデル」が適切なモデルではないか、と論じる。彼は、経済政策と社会政策は共に、補助金や法令を通じて、地方自治体は中央政府に依存しているし、逆に政策の実施に際して、中央政府は地方自治体に依存していると指摘する（村松、一九八八；村松、二〇〇一、九一頁）。こうした観点に立てば、「政府機能の分担・選好の異同」は粗雑な概念であると映るかもしれない。中央政府も地方自治体も、共に経済政策も社会政策も担っていると考えられるためである。とはいえ、かつての日本の地方自治体における、「国土開発の受け皿」か「革新自治体」かという対立は、地方自治体が、経済政策を担うべきか、それとも社会政策を担うべきかという対立であったと解釈されうる。さらに、アメリカやイギリスといったアングロ・サクソン国家では政府機能分担が比較的明確であることも注意を要する。すなわち日本では、政策の実施過程に、中央政府と地方自治体との「融合的」な特徴を見いだしうるのに対して、アングロ・サクソン国家では、「分離的」な中央地方関係が存在する（西尾、二〇〇一、六三一六六頁）。それゆえに、中央政府と地方自治体の間の政府機能分担の議論や、両者の選好の異同についての議論が発展してきた。

第二に、民主主義体制下では、中央政府と地方自治体は、共に、選挙を通じて有権者に政策選択を決定されるために、政府機能の分担や選好の異同等存在しないのではないか、という疑問もありうるだろう。確かに、中央政府も地方自治体も、社会からの要求によって、採りうる選択肢を制約されている部分はある。しかし、二つの理由により、両者の間の相違が想定されうる。第一に、中央政府と地方自治体の政策が、社会からの要求の純粋な投影像と捉えることもまた極端であろう。社会からの制約の中でも、中央政府と地方自治体は、それぞれ、主体的かつ能動的に採りうる政策の選択肢をある程度は有していると考えられる（Rodden, 2003）。第二に、そもそも有権者は中央政府と地方自治体に異なる要求を表出していると考えられる。なぜなら、中央政府と地方自治体の権限に相違があるために、それぞれに求める政策もまた異なってくるからである（Peterson, 1981）。以上の二つの理由を踏まえると、中央政府と地方自治体について、有権者によって同じ政府機能や選好を規定されている公的主体として想定することは、むしろ、いささか性急な議論であろう。実際、中央政府と地方自治体の政府機能や選好の異同についての議論が、数多く提出されてきているのである。

このように、中央地方政府間機能分担論は、決して粗雑な議論ではなく、このフレームが説明しうる経験的側面が確かに存在すると考えられる。

都市論、とりわけ都市政治学・都市行政学は、中央地方政府間機能分担論の議論を積み重ねてきた。古くはロバート・A・ダール Robert A. Dahl やフロイド・ハンター Floyd Hunter らが、研究対象の一つとして、都市における政治と行政を分析してきた (Dahl, 1961=一九八八; Hunter, 1953=一九九八)。しかし、一九八〇年頃になると、このように都市を、独立した政治体の一素材として捉えること自体、不適切ではないかという疑問が生じた。かかる疑問を抱いていた論者たちは、「都市」政治学ないしは「都市」行政学を掲げるためには、中央政府におけるそれらの研究とは異なる、地方自治体における政治や行政に対しての独自の視角なり、そこにおける独自の知見なりを定位しなければならない、という問題関心を共有していた (例えば、水口、一九八五、三〇二頁)。こうした新しい研究者たちは、以上の問題関心にに基づき、中央政府との関係から、都市政治と都市行政の舞台でもあり主役でもある、地方自治体の政府機能分担のあり様や、地方自治体の選好を捉えようと試みてきた。こうした新たな都市研究は、今日における都市研究とその成果としての都市理論の豊富さをもたらしてきたのである。次章で検討される中央地方政府間機能分担論の諸研究は、このような新しい都市諸研究である。

#### 注

- 1 この他にも、LDDCによるドックランズ再開発における経済成長的側面の成果について、肯定的な評価を提示している研究として、(赤井、一九九〇a;赤井、一九九〇b;根本、一九九七;村田、一九八九;山崎、一九八七)が挙げられる。
- 2 日本においては、ここで挙げた研究以外にも、LDDCによるドックランズ再開発における生活保障的側面の犠牲を指摘する研究が多く存在する。例として、(小森、一九九〇;自治体国際化協会、一九九〇;中井、一九九三;成田、一九九四;馬場、一九九五;山口、一九九五)などが挙げられる。
- 3 なお、ブローニルは、第一期から第二期への変化について、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が変化したとは論じていない。そうではなく、彼女は、この変化は、その他の要因による一時的なものとしている。一方で、地方自治体がLDDCに歩み寄った要因は、中央政府の政局に求められている。すなわち、彼女は、地方自治体が、一九八七年のサッチャー三選を受けて、無意味な抵抗を続けることをやめ、LDDCによ



る生活保障的側面への支出拡大を期待して協定締結に踏み切ったためと推察している (Brownill, 1993, p.153)。他方で、彼女は、LDDC 自身が変化した要因および、地方自治体に歩み寄った要因として、人間的要素と「批判の回避」を挙げている。人間的要素とは、第二代議長のクリストファー・ベンソン Christopher Benson (任期：一九八五—八六年) と第二代副議長のジョン・ミルズ John Mills (任期：一九八五—八七年) の二人が、生活保障的側面への理解が深く、また地方自治体に同情的であったことを指す。「批判の回避」とは、LDDC が過度に経済成長的側面に偏重しているという批判をかわすために、地方自治体と協定を締結し、批判を回避しようとしたことを指す (Brownill, 1993, p.153)。彼女は、第三期での回帰が、それぞれ次の要因によると論じる。まず、ベンソンとミルズが LDDC を去った後、第四代事務局長に就任したエリック・ソレンソン Eric Sorenson (任期：一九九一—九七年) が生活保障的側面に冷淡であること。もう一つは、一九九〇年代初期の不況のために、LDDC が、生活保障的側面から手を引き、経済成長的側面重視型の再開発に回帰したことである (Brownill, 1993, pp.188-191)。このように、彼女は、中央政府の政策志向が経済成長であり、地方自治体の政策志向が生活保障であるという認識を固持している。

- 4 もっとも、これらの先行研究の間においても、また特定の論者においても、三つの視角は排他的に捉えられてきたわけではない。むしろ、その三つの視角の力点の置かれ方の相違にすぎない、とも言える。例えば、本稿がしばしば言及しているブローニルは、確かに、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の相違に主に注意を払った分析を行っている。だが、国際化する市場原理の担い手という視角や、サッチャー首相の個人的イデオロギーの産物という視角からも LDDC を捉えている (Brownill, 1993, p.1)。
- 5 コイン・ストリート地区の再開発が、住民に主導され、生活保障的側面重視型となったことを示す研究として、(西山、二〇〇二、一七二—一九五頁; 岩見、二〇〇四、六章) が挙げられる。キングス・クロスの再開発研究としては、マイケル・エドワーズ Michael Edwards によるものが挙げられる。エドワーズの研究は、キングス・クロスの経済成長的側面重視型の再開発が、停滞気味であったことを指摘している。すなわち、彼によると、ブリティッシュ・レール British Rail をはじめとする地権者やディベロッパーに主導され、オフィス中心の経済成長的側面重視型のキングス・クロス再開発が構想されていたが、実際には地元からの反対が強かったため、実現は極めて困難となった (Edwards, 1992, pp.163-164)。

- 6 この点は、LDDCに委託された、調査会社マーケット・オピニオン・リサーチ・インターナショナル社 Market & Opinion Research International（通称：MORI）による調査報告書である、『地域コミュニティー一九九六 Local Community 1996』から読み取れる（MORI, 1996）。第四章と第六章では、住民からのLDDCとドックランズ再開発に対する評価を検討する際に、この調査報告書を分析素材とする。
- 7 パトリック・ダンレヴィ Patrick Dunleavy や戸澤健次らの整理によると、サッチャー首相は、保守党の中でも自助・自立主義に基づく不平等容認派の代表格であったのに対し、ヘーゼルタイン環境大臣は、福祉国家を受容する政治家であった（Dunleavy, 1993, p.127; 戸澤、二〇〇六、一九八—一九九頁）。
- 8 筆者は、LDDCで幹部級の役職を務めた二名の元職員に聞き取り調査を行った。この二名とも、中央政府を代表する組織あるいは個人として、サッチャー首相ではなく、環境省またはヘーゼルタイン環境大臣を挙げていた。すなわち、二〇〇九年九月に行ったスチュアート・イネス氏 Stuart Innes との面談調査では、「中央政府とLDDCの関係はいかなるものであったか」という質問に対して、「ヘーゼルタインと〔LDDC初代事務局長であった〕レグ・ワード Reg Ward（任期：一九八—一八七年）の思想が完全に一致し、良好なものであった」との返答があった。また二〇一〇年一月に行った、ピーター・ライマー氏 Peter Rimmer への電子メールでのインタビューでは、同様の質問に対して、「LDDCと環境省の協働は良好なものであった」との返答があった。
- 9 第五章で、この点の論証を行う。
- 10 なお、LDDCの廃止は一九九八年のことであるが、これは事前に決められていたことであって、ブレア労働党政権の成立とは一切関係がない。
- 11 なお、LDDCは最初に設立された二つの都市開発公社のうちの一つであり、また包含人口は最大、所管面積も四位と、都市開発公社の中でも大規模なものであった（イギリス都市拠点事業研究会、一九九七、二—二二頁）。
- 12 治安判事 Justic of the Peace/ magistracy とは、一四世紀に登場した職業であり、国王によって任命され、地方における司法的・行政的機能を担った（Chandler, 1991, p.21; 下條、一九九五、九二—九四頁）。クアングは、中央政府から地方への統制が治安判事と似ているため、しばしば「新しい治安判事」と呼ばれる。
- 13 例えば、日本の地方自治体の都市計画における市場迎合的な側面を指摘し、日本の地方自治体が、経済成長的側面重視型の都市再開発を行っていることを指摘した研究と

して、(北原、一九九八;川島、二〇〇六)などを挙げることができる。

- 14 もちろん、地方自治体が都市再開発を主導すること自体に、肯定的な価値を見いだすことはありうる。例えば、「地域民主主義 local democracy」の議論は、再開発の内実よりも、決定のあり方に注目している。もっとも、こうした議論のほとんどは、地域民主主義の理念に基づいた都市再開発、すなわち地方自治体主導による都市再開発という決定のあり方と、生活保障的側面重視型の都市再開発という内実を結び付けた主張を展開している。ドックランズ再開発研究における、こうした議論の例として、(福島、一九九八)などが挙げられる。

## 第二章 中央地方政府間機能分担論の理論的検討による、分析枠組と仮説の提示

第一章末尾で示したように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に関する理論が、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は、質的な差異があると捉える。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策志向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、これらの中央地方政府間機能分担論の先行研究を検討することによって、本稿の分析枠組と仮説モデルを提示する。

以下、本章の概略を示しておく。第一節では、三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介する。ここで検討される三つの理論とは、「二重国家論」、「都市間競争論(＝機能理論)」、そして「立法府理論」である。第一節での整理・紹介は、各理論が提示するメカニズムと政策志向パターンの二つの観点から行われる。すなわち、これらの諸理論は、中央政府と地方自治体それぞれについて、どのようなメカニズムによって、ある特定の政策志向パターンが形成されると主張しているのかという観点からの整理・紹介である。これらの諸理論は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明しようと試みているため、本稿の一つ目の課題である、①「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」にとって参考となる。ところが、これら三つの理論が示しているメカニズムと政策志向パターンは相互に異なる。そこで、第二節では、これらの理論間の関係を検討する。第二節における主張は、中央地方関係の制度状況が、各理論の想定するメカニズムが顕在化するか否かを規定するため、中央地方関係が、中央政府(LDDCを含む)と地方自治体それぞれの政策志向に影響を及ぼす、というものである。したがって、第二節の作業は、本稿の二つ目の課題である、②「LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化の説明」のための基礎的な手がかりとなる。ここで「基礎的」と留保しているのは、ドックランズ再開発史という本稿の分析対象に鑑みると、さらなる理論的検討が二つ必要となるためである。この作業に取り組むのが第三節の課題である。二つの理論的検討とは、国際化の進展という要素の考察と、実証の方法論に関する考察である。以上を踏まえて、第四節では、ドックランズ再開発史分析のための分析枠組と仮説を提示する。

## 第一節 三つの中央地方政府間機能分担論の整理・紹介

### 第一項 「二重国家論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

本項では、ピーター・ソーンドース 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が社会政策の供給であり、中央政府の選好が経済政策の供給ということである。ここでは、彼が、どのようなメカニズムで、かかる政策志向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（1）。

ソーンドースは、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にあたる）。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にあたる）。集合的消費財の供給によって、国家は民主主義的アカウンタビリティを確保する。ソーンドースによれば、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、対立的な関係にもある。なぜなら、住民や労働者による社会政策拡充という政治的要求が、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、異なるレベルの政府に異なる政府機能を付与することである。すなわち中央政府は、資本主義にとって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、ソーンドースは中央政府と地方自治体の間に質的差異を見いだしている。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。それゆえ彼は、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）。

以上のように、ソーンドースは、資本蓄積という概念を用いて、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、このメカニズムを示すことで、中央政府の選好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。

## 第二項 「都市間競争論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

本項と次項では、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政策志向パターンを提示している。すなわち、この理論は、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、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。政策志向パターンについての立法府理論のこの想定は、二重国家論と同じであり、都市間競争論（＝機能理論）と逆のものである。

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。この点について、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。中央政府との対比で言えば、この論点は、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、という形式で問われる。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」の基本原理となるのである（Peterson, 1981, p.4）。これは、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、都市間競争論は、地方自治体間の経済成長をめぐる競争状況が、地方自治体の選好を経済政策へと誘導する、と主張する。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）。

以上の理論的考察を踏まえて、ピーターソンは、アメリカにおける中央政府と地方自治体の財政構造を素材に、都市間競争論の仮説を検証する。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、中央政府と地方自治体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・教育の諸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、アメリカの中央政府、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っ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、都市間競争論の仮説を支持するものである。

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の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。

以上の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、都市間競争論の仮説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（2）。

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、地方自治体は、厚い社会政策を採用できないからである。したがって彼は、所得格差問題を根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) (3)。

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(4)。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の分担および、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、これまでの彼自身の研究を踏まえ、規範的見解を示している。彼は次のように論じている。一方で、経済政策について、中央政府はその供給者としては効率性が悪い。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、相互競争にさら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(Peterson, 1995, pp.25-27)。他方で、社会政策については、地方自治体は基本的に供給者として相応しくない(5)。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、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(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時に、それ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、域内経済を直接的に防衛する権限が欠如している。自らの財政破綻を回避するため、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、地方自治体によっては十分供給されえない、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、財政分析によって、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。地方自治体は、逆に、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。中央地方政府間のこの機能分担は、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（6）。

本項では、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、いかなる政策志向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、経済成長をめぐる相互競争にさらされている地方自治体が、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、自国経済を防衛する権限を有する中央政府は、社会政策供給の政府機能を担う。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、ある特定の政策志向と、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。そして、二重国家論と都市間競争論（＝機能理論）が提示する政策志向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、次節で論じる。差し当たりここでは、ピーターソンによる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策志向を有していることを明らかにしたことだけを指摘するにとどめておく。

### 第三項 「立法府理論」が提示するメカニズムと政策志向パターン

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」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、アメリカ中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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」を提唱する。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政策志向パターンおよび、立法府理論がどれほどの説明力を有す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、中央政府と地方自治体それぞれについて、特定の政策志向が形成されるメカニズムを提示する。そして、立法府理論の提示するこの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と考えられることになる。

立法府理論が提示するメカニズムを見ておこう。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（7）。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、機能理論とは逆の政策志向パターンを提起する。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。このことを説明する理論として、立法府理論が提示されている。すなわちピーターソンは、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.75-84）。したがって彼は、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主張する（8）。

本項では、立法府理論を整理・紹介してきた。この理論は、機能理論論（＝都市間競争

論)とは逆の政策志向を提示する。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の供給であると主張する。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政策志向パターンとなっていることを明らかにした。

本節では、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・紹介してきた。見てきたように、これら三つの提示する、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の形成メカニズムは異なるし、想定する政策志向も異なる。そこで次節で、これら三つの理論間の関係をどう考えるべきかという論点に取り組むことにしたい。

## 第二節 中央地方関係の強弱による、三つの理論間の架橋

前節では三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介した。これらの理論は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の形成メカニズムと、想定する政策志向を提示している。ここでまず問題となるのは、三つの理論間の関係をどう考えるべきか、という論点である。なぜなら、これら三つの提示する政策志向の形成メカニズムは異なるし、予測する政策志向も異なるからである。とりわけ、二重国家論と都市間競争論の関係を「矛盾」と捉える研究は、既にいくつか提出されている。第一項では、「矛盾」と捉えるこれらの先行研究を批判的に検討する。ここでは、これらの三つの理論間の関係を「矛盾」とする捉え方は、少なくともこれまでのところ、説得的な議論を展開できていないことを明らかにする。それに対して、第二項では、三つの理論を相互に矛盾と捉えるのではなく、各理論が想定するメカニズムが顕在化するためには、前提条件があると主張する先行研究を検討する。この検討によって、中央地方関係が中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を規定するとの知見が得られる。この知見を踏まえ、第二項の後半では、本稿の分析枠組の基礎を提示する。

## 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

本項では、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。逆に、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）。

確かに、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、両者は「矛盾」関係に見える。秋月が指摘するように、ソーンドースは、資本主義国家一般での中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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、提唱者や念頭に置かれた国こそ異なるものの、共に一般化可能である。そして、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向について異なる結論を下す両理論は、確かに「矛盾」関係にあると見える。

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。一つ目は、実証研究による試みである。例として、前節で紹介した、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、同理論では中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を説明しきれないことも認めており、立法府理論で補完していた。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。

二つ目は、理論研究による試みである。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、ソーンドースの議論は、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、ソーンドースの議論は、「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。なぜなら、ソーンダースは、地方自治体が社会政策に実際に傾斜するであろうという理論を示したからである。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。しかしながら水口は、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」を解く試みを検討してきた。だが、これらの試みは、少なくとも現段階では、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、各理論が提示するメカニズムが顕在化し、中央政府と地方自治体それぞれに特定の政策志向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、各々の理論の架橋のポイントを探り、この主張を展開する。

## 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するのは、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。

前提条件について考察することで、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化を説明するという本稿の二つ目の課題に取り組むことが可能になる。ジェリー・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てきた（*Stoker, 1995, p.56*; 秋月、二〇〇一、一四二頁）。具体的には、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、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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ないしは、潜在化すると捉えることができる。その結果、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向も、可変的なものとして想定される。

この論点に取り組む際に、大きな参考になると考えられるのが、日本における都市間競争論の諸研究である（9）。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、地方分権が福祉の「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）。以下で示すように、「なぜ、日本の中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が、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成果として、都市間競争論の提示するメカニズムと政策志向には、留保が必要であることが示されたのである。

この研究例として、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」という問いを提起する（北山、二〇〇〇、一七四頁）。彼らは、「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かる財政的な制約は、「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示されたこの知見を実証的に分析したのが、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ため、地方自治体間の政策選択をめぐる競争、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と論じる。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、この仮説に基づき、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、なぜ都市間競争論の想定とは異なる中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が観察されるのかを説明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（10）。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。中央地方関係が強い場合には、都市間競争論が想定する政策志向パターンとはならないことが指摘されてきたのである（11）。

以上の検討によって、三つの中央地方政府間機能分担論が提示するメカニズムと予測する政策志向が顕在化する前提条件が明らかとなった。その前提条件とは、中央地方関係の強弱である。続いて、この知見を踏まえ、各理論が顕在化する条件についてまとめておこう。以下が本稿の分析枠組の基礎的部分である。

まず、二重国家論が提示するメカニズムと想定する政策志向が顕在化する前提条件について述べる。本章第一節で紹介したように、ソーンドースは、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。すなわち、中央政府が経済政策に重点をおくためには、地方自治体が社会政策の供給機能を果たさなければならない。そして、地方自治体が社会政策の供給を行うためには、地方自治体に財源が与えられなければならない。「国家にとって、政治レベ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しく可能なのである」から、中央政府は地方自治体に厚い財政援助を与える（Saunders, 1981, p.193, p.265）。この厚い財政援助の存在が、二重国家論の想定するメカニズムが作動する条件である。このように、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財政援助が厚いことである。

次に、立法府理論が提示するメカニズムと想定する政策志向が顕在化する前提条件について述べる。本章第一節第三項で、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。この場合には、中央政府は逆に、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。

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政策志向を提示している。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。つまり、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のか、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、と考えられる。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、都市間競争論が提示するメカニズムと想定する政策志向が顕在化する前提条件について述べる。この前提条件は、二重国家論および立法府理論が顕在化する前提条件と逆である。つまり、中央政府による地方自治体への財政援助が薄いことと、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が弱いことの両方が存在する場合であれば、都市間競争論が提示するメカニズムと政策志向が現れると考えられる。このような場合を、本稿では、「中央地方関係が弱い場合」と呼ぶことにする。

本項では、先行研究の検討を踏まえて、各々の理論が提示するメカニズムと想定する政策志向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、中央政府の政府機能は社会政策に、地方自治体の選好は経済政策になると考えられる。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政策志向になると考えられる。すなわち、中央政府の選好は経済政策に、地方自治体の政府機能は社会政策になる

と考えられる。このように、本項では、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、一部の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、これらの各理論が提示するメカニズムと想定する政策志向は、中央地方関係の強弱という前提条件の変化によって、顕在化または潜在化する可変的なものであると捉えている。

### 第三節 さらなる二つの理論的問題——国際化の進展の問題と方法論の問題

前節では、中央地方関係に注目して三つの理論間の架橋作業を行った。しかしながら、ドックランズ再開発史を分析するという本稿の目的に鑑みると、さらに二つの理論的問題に取り組む必要がある。それは、国際化の進展という問題と方法論に関する問題である。本節では、これらがなぜ問題なのかということと、どのような解決方法が考えられるのかについて、一項ずつ論じていく。

#### 第一項 国際化の進展による都市間競争論の修正（１２）

本項では、国際化が進展した状況下においては、都市間競争論が想定する中央政府の政策志向に、一定の修正が必要であることを主張する。第一節で紹介した都市間競争論は、「一国主義」の前提に立脚していた。すなわちこの理論は、人・資本・商品・サービスなどあらゆるものにとって、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、社会政策を供給する政府責任を負っている、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。詳しくは第五章で論じるが、本稿の分析対象としているイギリスも、一九八〇年代末以降に国際化の進展が認識され、一国主義の前提は動揺したと考えられる。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、中央政府の政策志向がどのようになると考えられるの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、アメリカの中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に特に影響を及ぼしていないと主張して、機能理論を提唱した。

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は考慮すべき論点であると考え。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よう。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。この点について、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、他の諸国家との経済的競争に勝つために、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目指す、新しい国家像である（Jessop, 2002, p.96＝二〇〇五、一三六頁）。このような指摘を考慮に入れるならば、国際化が進展した場合における中央政府の政策志向は、再検討の余地がある論点である。

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や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る。その例として、一九八〇年代末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（13）。したがって、国際化が進展して、一国主義という前提が動揺した場合における、中央政府の政策志向は、やはり考える価値のある論点である。

実は、都市間競争論に、国際化の進展という要素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。

この論点においては、菊池努の「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ない」。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（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）（14）。

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」とも呼ばれている（上林、二〇〇二など）。しかし、人間の国際移動可能性は、資本やサービス、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、人間の流出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」と指摘する（駒井、二〇〇二、三〇頁）。第二に、そもそも人間にとっては、資本やサービス、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）（15）。

以上の議論から、国際化が進展した場合には、中央政府の政策志向は都市間競争論の想定よりも複雑なものになると考えられる。すなわち、中央政府の政策志向は、資本やサービス、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 2－1 のモデルのように表される。

【図表 2－1：都市間競争論モデルにおいて、国際化が進展した場合の、中央政府の政策志向：＋はそれを志向していることを、「－」はそれを志向していないことを、「0」はどちらとも言えないことを、それぞれ意味している。本稿以下の図表でも同じ。筆者作成】

	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	－	＋

図表 2－1 のモデルは、国際移動可能性の高低の軸を採り入れることによって、ピーターソンの都市間競争論モデルよりも複雑な政策志向を提示している。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）に対しては、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、ジェソップや菊池らが論じるように、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、経済政策であっても、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たないとする。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。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（16）。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ものの、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）によってその責任に応えられと考えられる。具体的には、直接的な生活保護給付

などが挙げられよう。

なお、国際化が進展しても、都市間競争論が想定する地方自治体の政策志向には影響を与えないと考えられる（図表 2－2 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。

【図表 2－2：都市間競争論モデルにおいて、国際化が進展した場合の、地方自治体の政策志向。筆者作成】

	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	－	－

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、中央政府の政策志向がどのようにな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分類が不十分であることを示した。諸政策は、「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。

## 第二項 質的分析手法の必要性

本項では、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の解明および、その変化を分析する手法として、質的分析手法を採用する必要性を論じる。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（17）。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。本項では、これら三点の限界を乗り越えるためには、アクターの主観的認識に着目した、質的分析手法が必要であることを主張する。

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く。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。

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、彼ら自身が提示する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」によって分類されると応えている。第一義的な目的による分類とは、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という意味である。そして、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 (Peterson, 1995, pp.64-65; 曾我、二〇〇一、七五頁)。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、各政策に対する政策志向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、政策の分類は必要であるし、ピーターソンや曾我の採用する、「第一義的な目的」による分類は、採用したい手法ではある。

しかしながら、実際に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、新たな問題が生じる。ここで、彼らの研究においては、「第一義的な目的」と

いう主観的な認識と、観察者による客観的な分類の間に齟齬が生じているのである。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、それへの財政支出を変数として用いている (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、社会政策に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、先に紹介した教育政策も含め、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。もちろん本稿は、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、という批判的疑問が常につきまとう。それゆえ、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の解明に際して、量的分析手法は、大きな限界を有することになる。この限界を克服するためには、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、どのように地方自治体に制約を課しているのかについて、不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、中央政府と地方自治体それぞれの経済政策と社会政策への支出を比べ、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のである、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解明していく必要」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）。このように、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それぞれの政策志向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。

この第二点目の限界が、量的分析手法の第三の限界をもたらす。量的分析手法は、都市間競争論が特定の政策志向パターンを形成するメカニズムを同定しきれないから、そもそもメカニズムが顕在化する時としない時の変化もうまく説明できないというのが、第三の問題点である。つまり、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。本章でも既に確認したように、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政府と地方自治体それぞれの政策志向を説明できない。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、彼のこ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。だが彼の量的分析手法では、なぜ当時、政治的要因の方が社会経済的要因より重要であったのかという疑問点と、なぜ一九七七年以降は、社会経済的要因の

方が重要になったのかという疑問点が残されてしまう。それゆえピーターソンは、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、やはり、その根拠は明示されていない（18）。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。これは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化を説明する際の深刻な問題である。

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は、都市間競争論の仮説を検証する際に、財政を統計的に分析するという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の三つの限界が存在する。これら三つの限界は、本稿の研究課題にとっては、特に問題である。なぜなら、政策分類の客観性は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の解明に支障をもたらすし、メカニズムの同定方法と都市間競争論の射程の不明確さは、政策志向の変化を分析する際の障害となるからである。そして、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、そして各理論の射程を明確化しうる研究手法が必要である。

これらの課題に対しては、質的分析手法が有効であると考えられる。ここで言う質的分析手法とは、具体的には、次の二つの点に注目するということの意味する。一つ目は、アクターの主観的認識である（19）。二つ目は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が、相互作用を経て再形成されることである。以下本項では、量的分析手法が持つ三つの課題に対して、この二つに注目する質的分析手法が有効であることを論じる（20）。

第一の政策分類の問題については、本稿はあくまで、アクターによる意味付けが重要であるとする。というのも、例えば、「経済政策 economical policy」という名目で公金が投入されたとしても、付与された目的によって、その分類先は異なるからである。すなわち、従来からの住民に対する雇用を増やすような目的であれば、この公金投入は、生活保障的側面の再生の一つと捉えられるべきであるし、長期的な経済発展のための目的であれば、これは経済成長的側面再生の一つの具体策と見られるべきであろう。都市再開発においては、ある一つの個別政策に、経済の再生と従来からの住民の生活の保護という二つの目標を同じ重みで含ませることは難しい。そのため、単に支出の名目と額を比較するだけでは不十分で、アクターの意味付けに則して、政策が分類される必要性が特に大きい。したがって、LDDCや地方自治体といったアクターの主観的認識に則して、政策は分類されるべきである。

第二のメカニズムの同定についても、アクターの主観的認識が重視される必要がある。というのも、この同定方法の問題は、制度や環境の要因と、アクターの政策志向の間に、アクターが制度や環境を解釈する余地を描き出すことで解決しうると考えられるからである。例えば、弱い中央地方関係という状況下で、地方自治体が、経済成長をめぐる地方自治体間の競争を意識したことを明らかにし、そのために地方自治体が、経済成長的側面重視型の再開発を目指したことを明らかにすれば、制度や環境が、アクターの解釈を通じて、彼らの政策志向に影響を与えたと主張しうる。このように、アクターは、制度や環境を解釈し、自らの採りうる選択肢を考慮し、そして特定の政策志向を有する。本稿は、この論理を描き出すことで、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が形成されるメカニズムを同定する。

第三の各理論の射程の問題は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化を主題とする本稿にとっては、特に重要な論点である。この論点にも、本稿は、質的分析手法を用いて取り組むことで対応する。質的分析手法が、政策志向の変化を分析する際に有効と考えられる理由は、以下の二点である。第一に、アクターが制度や環境を再解釈することに焦点を当てるべきであるが、質的分析手法は、再解釈の過程を描き出しうるからである。前段落で述べたように、制度や環境と、政策志向の間には、アクターの解釈の余地が存在する。それゆえ、制度や環境が変化した時、すぐに政策志向の変化が起こるのではなく、アクターによる制度や環境を再解釈する段階がある。質的分析手法は、この再解釈を描き出しうる。第二に、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は、相互作用をなすことに注意を払うべきだからである。本章第一節で整理・紹介した三つの中央地方政府間機能分担論は、いずれも、中央政府と地方自治体の政府機能の相補性に着目している。例えば、二重国家論と立法府理論は、地方自治体が社会政策供給機能を有するために、中央政府は経済政策に集中しうると主張した。また、都市間競争論は、経済政策を重視する地方自治体によっては十分に供給されえない社会政策を、中央政府が担うと主張した。このように、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体は、相手にどのような政府機能の達成を期待できるかを考察する。この相互作用を通じて、中央政府と地方自治体は、自らの政策志向を再形成するのである。こうした期待による相互作用も、アクターに内在した質的分析によって明らかにしうる。以上の二点で述べてきたように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化の契機は二つである。第一に、制度や環境の変化に対するアクターの再解釈である。第二に、中央政府と地方自治体の政府機能の相互作用である。この二つに焦点

を当てるという点で、アクター内在的な質的分析手法は有効であると考えられる。

本節では、中央地方政府間機能分担論を用いてドックランズ再開発史を分析するために必要な論点を二点検討してきた。すなわち、一点目は、国際化が進展した場合には、一国主義に立脚する都市間競争論の想定は考え直されなければならないことである。具体的には、中央政府の政策志向の対象となる諸政策は、国際移動可能性の高低という区分によって、細分化されるということである。二点目は、中央地方政府間機能分担論を分析枠組として実証分析を行う際に、方法論の問題があったことである。この点について、本節は、質的分析手法が有用であると主張してきた。その理由は、質的分析手法が、アクター内在的な政策分類、メカニズムの同定、変化の説明の三点に強みを有していることである。

#### 第四節 本稿の分析枠組の提示——都市間競争論の修正モデル

本節では、本章の考察を踏まえ、都市再開発政策の分析枠組と仮説モデルを提示する。

まず、本章第二節と第三節の考察を再確認しておこう。二重国家論、都市間競争論（＝機能理論）、立法府理論の三種類の中央地方政府間機能分担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厚いこと、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。強い中央地方関係は、中央政府には経済成長的側面に傾斜し、地方自治体には生活保障的側面に傾斜する制度的な誘因となる。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。弱い中央地方関係は、中央政府には生活保障的側面に傾斜し、地方自治体には経済成長的側面に傾斜する制度的な誘因となる。したがって、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明する際には、最初に中央地方関係の強弱を確認する必要がある。次に、弱い中央地方関係の場合には、国際化の進展も問われる。国際化が進展した場合には、中央政府の政策志向が、ピーターソンの想定よりも複雑化すると考えられることがその理由である。

続いて、この考察を踏まえて、本稿の分析枠組と仮説を提示する。

中央政府と地方自治体それぞれの政策志向がどのように形成され、いかなるものであるかを解明するためには、まず中央地方関係を参照する必要がある。すなわち、中央地方関係の強弱という制度状況は、アクターの解釈に媒介されて、中央政府と地方自治体それぞれ

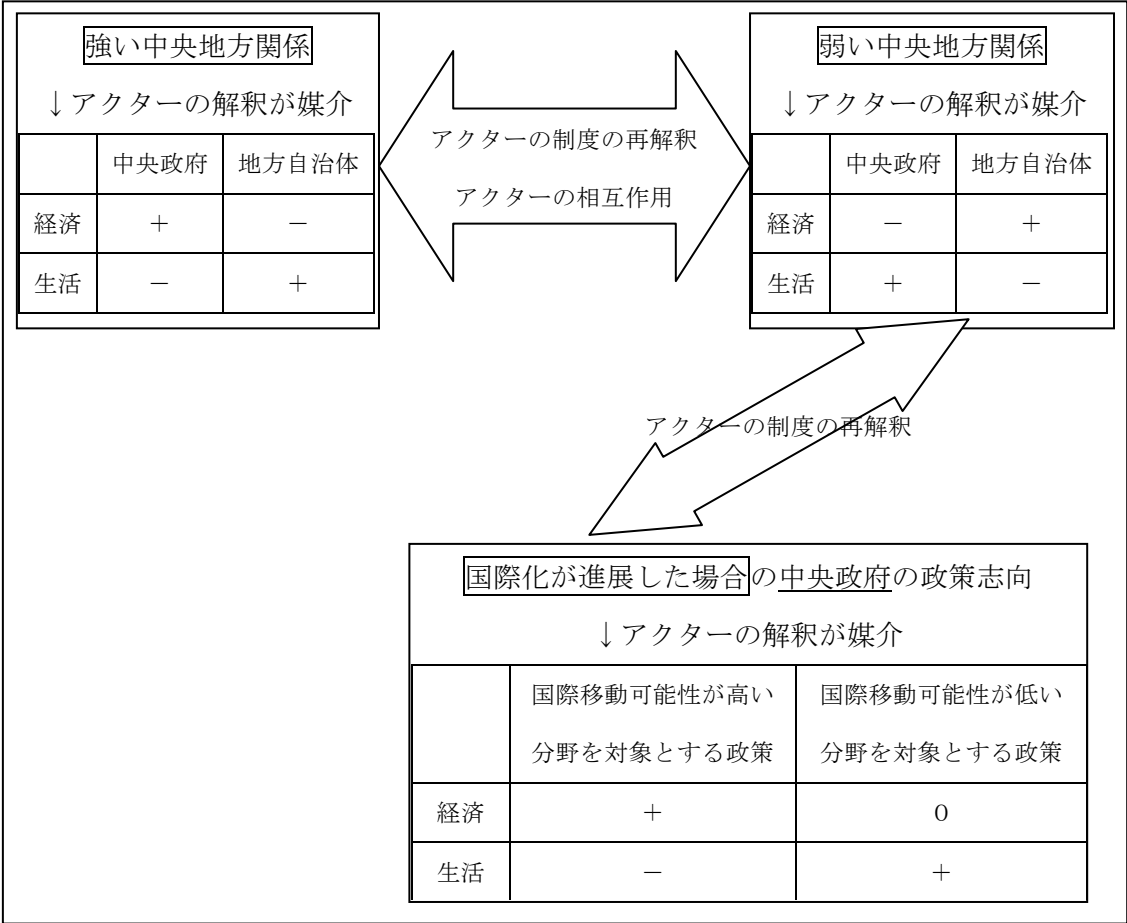
れの政策志向に影響を及ぼす。また、弱い中央地方関係の状況においては、国際化の進展も、中央政府の解釈に媒介されて、やはり中央政府の政策志向に影響を与える。

したがって、制度や環境が変化すると、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向も変化すると考えられる。具体的には、中央地方関係の強弱の変化は、アクターによる制度の再解釈と相互作用の二つに媒介されて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に変化をもたらす。それに加えて、弱い中央地方関係においては、中央政府による国際化の進展に対する解釈も、中央政府の政策志向に変化をもたらす。政策志向の変化については、このように考えることができる。

各々の状況における具体的な中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は、図表 2－3 のボックスで示されるものになると考えられる。すなわち、強い中央地方関係においては、二重国家論および立法府理論が想定する政策志向パターン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、経済成長をめぐ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（LDDCを含む）は、社会政策供給の責任から解放され、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（LDDCを含む）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。また、弱い中央地方関係においては、ピーターソンによる都市間競争論（＝機能理論）が想定する政策志向パターン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、経済成長をめぐ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（LDDCを含む）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（LDDCを含む）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。ただし、国際化が進展した場合においては、中央政府（LDDCを含む）の政策志向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（LDDCを含む）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、それほど強い関心を払わない。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。

この分析枠組と仮説を、本稿では、「都市間競争論の修正モデル」呼ぶことにしたい。本稿の分析枠組と仮説を、「都市間競争論」の一種であると名付けるのは、以下の理由による。中央地方関係が弱い場合には、都市間競争論が中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向を説明しうるために、分析の基点になる。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制度的要因が、修正の必要性をもたらすと、本稿は考える。この基点と修正という捉え方は、中央地方政府間機能分担論の先行研究の整理、それら理論間の検討、新たな論点の提示という本章で行ってきた一連の作業から導きだされるものである。以上の理由により、本稿は、ドックランズ再開発史を分析するためのこの枠組を「都市間競争論の修正モデル」と呼ぶ。

【図表 2－3：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】



分析枠組と仮説モデルについては以上であるが、本稿のこのモデルに基づけば、都市再開発政策における中央政府と地方自治体の政治的関係が予測されうる。その原因は、「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がトレード・オフの関係となることである。つまり、両政府の政策志向が一致する場合には、協調の関係になると考えられる。逆に、不一致の場合には、対抗的关系になると考えられる。そして、本稿の都市間競争論の修正モデルは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を可變的なものとして捉えているため、両政府の政治的関係も可變的であると想定する。

## 小括 本稿の研究課題と分析枠組

本稿のここまでの議論をまとめておく。第一章では、ドックランズ再開発研究における、残された研究課題を示した。一つ目は、前期とは異なると考えられる、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明である。二つ目は、前期から後期にかけてのこの変化の説明である。第一章の後半では、この分析のための予備的作業を行った。すなわち、LDDCをいかなる視角から捉えるべきか、という論点に取り組んだ。ここでは、国際化する市場原理の担い手やサッチャー首相の個人的イデオロギーの産物としてLDDCを捉えることの問題を明らかにし、続いてLDDCを中央政府の一部局として捉える必要性和妥当性を論じた。ただし、この視角をとるこれまでの研究は、政策志向の変化を認めていない問題点を有していたことも指摘した。以上を踏まえ、第一章では、①「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、②「この政策志向の変化の説明」の二つが、本稿が取り組む研究課題であることを論じた。

この研究課題に取り組むにあたり、理論的資源を獲得し、分析枠組を構築することが、第二章の課題であった。まず、三つの中央地方政府間機能分担論を整理・紹介した。これらの理論は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明することを目的としたものである。これらの理論が提示するメカニズムと想定する政策志向は、相互に異なるため、続いて、これらの理論間の関係について考察した。その結果、それぞれの理論の提示するメカニズムと政策志向が顕在化するか否かは、中央地方関係によると主張した。さらに、前提条件に国際化の進展を組み込む必要性和、実証分析における、質的分析手法の有効性について述べた。最後に、以上を踏まえて、本稿の分析枠組と仮説を提示した。分析枠組は、図表2-3で示されている。すなわち、中央地方関係の強弱と国際化の進展の二つが、アクターによる制度の再解釈と相互作用を通じて、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向に影響を与えるというものである。各々の状況において、中央政

府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの特定の政策志向が形成されと考えられるし（本稿の第一の課題に対応）、中央地方関係と国際化の進展とが変化すれば、両者の政策志向も変化すると考えられる（本稿の第二の課題に対応）。

第二章で示した都市間競争論の修正モデルという本稿独自の分析枠組に基づいて、次章以下では、ドックランズ再開発史の再検討を行うことになる。

## 注

- 1 もっとも、ソーンドース自身の主な問題関心は、「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。彼は、この問いに対する解答をマニユエル・カステル Manuel Castells の「集合的消費」概念に求める。すなわちソーンドースは、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）。このようにして彼は、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 ジョナサン・ロッドン Jonathan Rodden も、課税権の分権が、地方自治体の動産への課税を難しくすると述べている（Rodden, 2003, pp.703-704）。彼の研究の詳しい紹介については、本章の注（10）を参照されたい。
- 3 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。
- 4 『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。もっとも、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）。
- 5 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、社会政策の供給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。もっとも彼は、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）。



- 6 『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、本章の注（8）も参照されたい。
- 7 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中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効果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、中央政府から単発的に補助金を受領したとしても、地方自治体による社会政策は、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）。
- 8 ピーターソンは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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。政策志向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、それぞれ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、本文で示した中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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えない理由であると主張する。
- 9 この論点の前提として、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。都市間競争論の一般化可能性は本節第一項で簡単に述べたが、もう少し詳しく論じておく。そもそもピーターソンは、アメリカにおける中央政府と地方自治体それぞれの政策志向パターン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。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。本章第一節第二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、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向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。

10 ロッデンは、本稿と似た立場をとる。彼は、公共選択論の観点から、地方自治体の財源が、中央政府からの補助金といった「共有資源」に強く依存している場合には、大きな政府となり、自立的な地方税に強く依存している場合には、小さな政府になることを明らかにしている。彼は、この相関について、都市間競争論と同じとも言える説明を与えている。つまり、財政的に分権的である場合、すなわち地方自治体が自立的な地方税に強く依存している場合には、動産への課税が難しくなるため、「税の分権化は、〔公的〕支出が……メディアン・ヴォーターが選択するであろうレヴェルを下回することを意味する」のである（Rodden, 2003, pp.703-704; Rodden, 2006）。ただし、ロッデンは、政府の大きさを分析対象にしているのに対して、本稿は、政府の政策志向を分析対象にしている。そのため、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向への関心を共有しているピーターソンを、本稿では取り上げた。

11 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。

12 本項は、（川島、二〇一〇）の議論に基づいている。

13 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、そうだとした場合、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ビ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ていないことを示唆している（Held ed., 2000＝二〇〇二）。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、中央政府の政策志向に変化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二項でも論じる。

1 4 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―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―八〇年には六にまで落ち込んでいる (Maynard, 1988, p.16)。

1 5 ピーターソンも、人間そのものの国際移動可能性が大き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。

1 6 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る (Maynard, 1988, chap.1)。

1 7 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、二重国家論に対しても、本項の議論は有意味である。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政府と地方自治体それぞれの政策志向パターンの検証手法についての考察が必要である。要するに、分析手法については、ソーンダースの二重国家論に答えを求めることができないのである。

1 8 機能理論 (=都市間競争論) と立法府理論の関係の難点は、本章の注 (8) 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いるという推論を行っている。例として、地域の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、実際に都市間競争という環境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（立法府理論が注目する）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。

19 本稿は、「アクター」という単語を、中央政府やLDDC、地方自治体といった集団と、政治家や行政官などの個人の双方を含んだものとして定義する。集団もアクターと捉えることで、例えば、LDDCの報告書を読み解き、LDDCによる主観的な政策分類の確認、LDDCによる制度や環境の（再）解釈の理解、LDDCの政策志向を解明することが可能になる。

20 なお本項の論述は、「分析的物語 analytic narrative」の手法を参考に行っている。筆者は、アクターの合理性の仮定・モデルの構築・論証における質的分析手法の三つが、分析的物語の理論的な中核であると考えている (Bates, *et al.*, 1998; Levi, 1997; Falletti, 2006; 北村、二〇〇九)。それゆえ、筆者は、これら三つを共有する本稿の分析にも、分析的物語の手法が参考になると考えているのである。ただし、『分析的物語』によってめざされるべき方向の内実は、まだ十分に展開されておらず、理論方向の提示と個別的事例研究の並存にとどまっている」という批判的な指摘もなされている (小野、二〇〇一、一一七頁)。そのため本項では、分析的物語の先行研究から発想を得つつも、質的分析手法の必要性和有効性について改めて論じている。

### 第三章 前期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明

本章では、都市間競争論の修正モデルに基づき、前期における、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明する。具体的な分析期間は、一九七〇年代半ばから一九八六年までである（1）。都市間競争論の修正モデルは、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向が、中央地方関係と国際化の進展によって形成され则认为。本章では、強い中央地方関係のために、前期地方自治体の政策志向が生活保障的側面重視型の再開発であり、前期LDDCの政策志向は経済成長的側面重視型の再開発であったことを明らかにする。これは、都市間競争論の修正モデルに則して言う、「強い中央地方関係」における政策志向の分析となる。

本章は、以下の構成からなる。まず第一節では、一九七〇年代半ばから一九八〇年代初期が、強い中央地方関係の制度状況であったことを確認する。第二節では、地方自治体の再開発計画が生活保障的側面を重視したものであったことを、第三節では、LDDCが経済成長的側面を重視していたことを、それぞれ示す。

#### 第一節 前期の制度状況——「強い中央地方関係」

本節の課題は、前期の中央地方関係が「強い」ものであったことの確認である。都市間競争論の修正モデルにとっては、この強さとは、中央政府による地方自治体への財政援助と権限に対する統制の二点から考察される。したがって本節は、この二つの点に焦点をあてる。第一項では、前期の地方財政構造について概観する。これを導入部として、第二項では、前期の地方税制に埋め込まれていた厚い財政援助の仕組みを明らかにする。第三項では、前期における補助金の手厚く、また補助金配分方法も、地方自治体にとって増額を見込めるシステムであったことを明らかにする。第四項では、二つ目の点である、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が、当時は特に強かったことを示す。以上の構成によって、本節では、前期が強い中央地方関係という制度状況にあったことを確認する。

#### 第一項 前期における地方自治体の財政構造

本項は、前期における地方自治体の歳入の概略を示すことで、次項・次々項の論述への

導入部となることを目的としている。まず断っておかなければならないことは、そもそも、イギリスの公的支出において、地方自治体が占める割合は高くないことである。例えば、高寄昇三の調査によれば、全政府歳出に占める地方自治体の歳出額の割合は、一九七〇年に二三％であり、一九七五年に三〇％を越えるものの、再び減少し、一九八〇年代は、二〇％台中盤で推移していた（高寄、一九九五、二頁；Greenwood and Wilson, 1984, p.10）

（２）。このようにイギリス地方財政は、そもそも大きいとはいえないのであるが、その歳入面においても、地方自治体は中央政府に強く依存していた。地方自治体の主要財源は、「自主課税財源」と「中央政府からの補助金（３）」である。その割合と変遷は図表３－１のとおりである（４）。

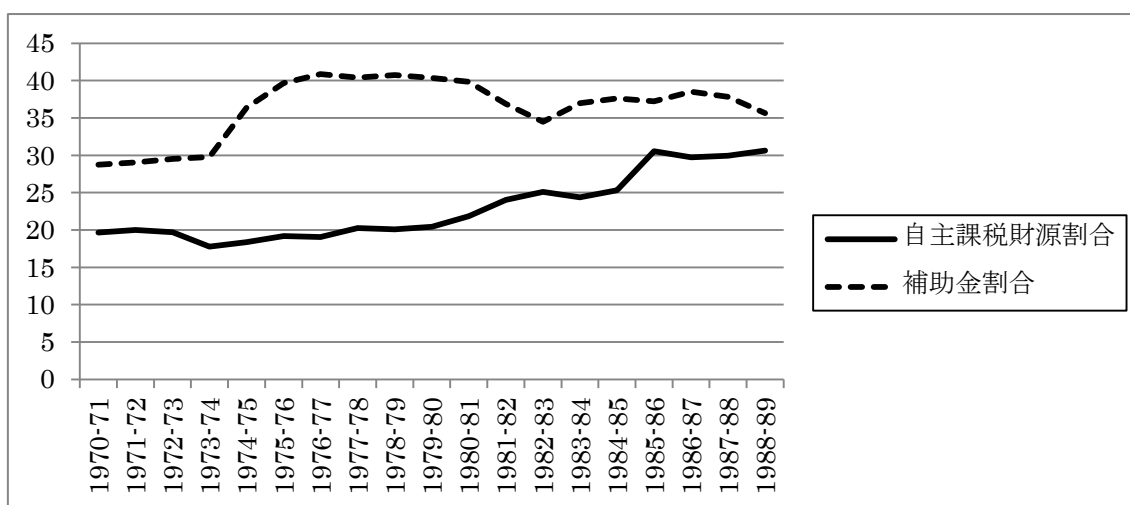
【図表３－１：地方自治体の歳入総額とその内訳：単位は一〇〇万ポンド。対象地域はイングランドとウェールズ。（Central Statistical Office/ Office for National Statistics, annual）より筆者作成（５）】

	歳入 総額	資本収入	うち補 助金	経常収入	うち自主課 税財源	うち補助 金	補助金合 計
1970-71	8337	2078	111	6259	1640	2284	2395
1971-72	9562	2269	122	7293	1911	2654	2776
1972-73	11059	2844	130	8215	2180	3135	3265
1973-74	13602	3772	155	9830	2415	3897	4052
1974-75	15921	4079	140	11842	2927	5652	5792
1975-76	19801	4338	192	15463	3796	7666	7858
1976-77	21804	4375	269	17429	4151	8640	8909
1977-78	23155	4133	214	19022	4687	9138	9352
1978-79	25735	4342	380	21393	5167	10104	10484
1979-80	29980	5001	412	24978	6123	11684	12096
1980-81	35916	5556	525	30360	7845	13784	14309
1981-82	39311	5489	509	33822	9451	13999	14508
1982-83	42618	7307	457	35311	10694	14246	14703
1983-84	44719	7708	424	37011	10908	16106	16530

1984-85	46602	7360	374	39242	11793	17165	17539
1985-86	45098	7008	401	38090	13768	16385	16786
1986-87	49873	7559	373	42314	14821	18832	19205
1987-88	52735	8062	334	44673	15786	19614	19948
1988-89	57874	9971	304	47903	17736	20322	20626
1989-90	61732	10113	483	51619	18943	21379	21862

ただし、この表はインフレ調整をかけていないため、通史的な比較はできない。そこで、歳入総額における、自主課税財源と中央政府からの補助金の割合を算出した（図表3-2参照）。

【図表3-2：地方自治体の歳入総額に占める自主課税財源の割合と、補助金の割合：単位は%。筆者作成】



図表3-2は、前期において地方自治体が、財政面で中央政府に強く依存していたことを示している。特に一九七〇年代後半においては、中央政府からの補助金の割合が、自主課税財源の割合よりも二倍ほど大きい（6）。その後、サッチャーが首相となった一九七九年から、補助金の割合は大きく減少した。また、その分、自主課税財源の割合が上昇した。図表3-1が詳細に示しているように、一九七九年以降は、補助金の絶対額もあまり伸びておらず、減少する年もあった。逆に、自主課税財源の絶対額は大きく上昇している。

この地方自治体の歳入構造の概観から、二つの知見を得ることができる。第一に、前期、

とりわけ一九七〇年代半ばから後半には、中央政府から地方自治体への補助金の割合が非常に高かったことである。第二に、一九八〇年代には補助金があまり伸びていない。その代わりに、地方自治体の自主課税財源の歳入は増加していった。この二つの知見を手掛かりに、財政的中央地方関係についてさらに詳しく論じていきたい。補助金とその配分についての詳述は、第三項で行うことにして、まずは、次項で地方自治体の自主課税財源について述べることにしたい。

## 第二項 前期における自主課税財源の仕組みとドックランズ地区の特徴

第二章で述べたように、都市間競争論の修正モデルは、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向に影響を及ぼす要因として、中央地方関係に注目する。ここで言う中央地方関係とは、財政援助と権限に対する統制である。だが、イギリスにおいては、地方自治体の自主課税財源にも触れなければならない。なぜなら、イギリスの地方自治体の自主課税権限は、中央政府によって決定されているばかりか、補助金とも連動関係にあり、さらに自主課税財源に組み込まれた中央政府からの補助も存在するからである。したがって本項は、自主課税のシステムを整理した後、そこに組み込まれている中央政府からの補助を指摘する。最後に、ドックランズ地区に話を絞り、当地区では中央政府の補助が特に重要であったことと、中央政府が策定した自主課税の制度が、他の地区に比べて、特にドックランズ地区の地方自治体の財政を助けるものであったことを論じる（7）。

一六〇一年の古くから一九八九年まで、イギリスの地方自治体の自主課税財源は、レート **rate** のみであった。レートとは、予測される歳出額から、利用料や中央政府からの補助金などの収入を引いた後、不足分を賄う固定資産税である（8）。その税率は、賃貸料年価格 **annual value** を参考にして決められる。すなわち、財政支出の不足分を地方自治体の賃貸料年価格の総額で割ることで、賃貸料年価格一ポンドあたりの課税率が定められる。そして、各住民の納税額は、保有資産の賃貸料価格に税率を掛けたものとなる（Greenwood and Wilson, 1984, p.124）。

以上がレートの算出方法であるが、時代の進展と共に、大きな制度変化も経験してきた。近年の変化としては、レートの持つ逆進性という特徴を是正するために、一九六六年からレート払い戻し制度 **rate rebate** が導入されたことが挙げられる。これは、一定所得以下の世帯に対して、レートが払い戻される制度である。払い戻しは、中央政府が九〇%を負



担し、地方自治体の負担分はわずか一〇%分である。この払い戻し制度が、自主課税財源自主課税財源に埋め込まれた補助金制度である。ある調査によると、一九七七―七八年度には、全世帯の約一五%がレイト払い戻し制度を利用している（Greenwood and Wilson, 1984, p.125;高橋、一九七八、一一八―一二一頁;星野、一九八四 c、一〇六―一〇七頁）。

このレイト払い戻し制度は、ドックランズ地区において特に重要な意味を持っていた。なぜなら、産業衰退によって、ドックランズ地区の失業率は高く、それゆえ、払い戻し制度を受ける世帯が多かったと考えられるからである。したがって、ドックランズ地区の地方自治体は、レイト税制に組み込まれた、この補助金を多く受け取っていたと言えよう（9）。しかも、この払い戻し制度は、機械的計算に基づくものである。それゆえ、仮に将来において失業者が増加して、住民の納税力がさらに落ちてしまったとしても、地方自治体は中央政府にその分の補填を期待することができた。このように、レイト払い戻し制度は、とりわけドックランズ地区の地方自治体にとって、実際の上でも、将来の見込みの上でも重要な補助金制度であったと言える。

続いて、ドックランズ地区固有の性格に着目してみると、この地区においては、レイト税制自体が、他の地区に比べて、地方自治体の財政を相対的に助けるものであったことが指摘される。つまり、ドックランズ地区の地方自治体にとっては、「レイト税制」というシステム自体が、中央政府による財政援助と同じ効果を持っていたのであった。その理由は以下の二つである。一点目に、レイトが不動産に課される税であることが指摘される。後年サッチャー首相が問題視したように、「人間は逃亡できるが、家屋や工場は逃亡できない」（Thatcher, 1993, p.645＝（下）二三八頁）。そこで、行政需要が大きいドックランズ地区の地方自治体にとって、地方所得税や地方売上税などに比べると、高税率を課しても、地域財産の域外脱出の懸念は低いのである（10）（高寄、一九九五、八六頁）。二点目に、産業用資産レイト non-domestic rate（通称：NDR）の存在と、レイトに占めるその比率の上昇が指摘される。レイトは、住居のみならず、産業用資産にも賦課される。それゆえ、産業の進展に伴って、産業用資産に課される税が特に大きくなってきた（11）。ドックランズ地区では、公営団体のブリティッシュ・ガス British Gas やロンドン港湾庁 Port of London Authority が、その土地の多くを占めていたのであるが、これら公有財産へも実質的なレイトが賦課されていた（12）。ブリティッシュ・ガスは、倉庫や将来の利用のために、ドックランズにおける土地を保有し続けようとしていたし（LDSP, 3.11）、ロンドン港湾庁の保有するドック用地は、他に代替する土地がない。そして、これら企業の支

払うレイトは、ロンドン全体の使用料などが出所であるから、結果としてドックランズ地区の地方自治体がレイト税率を引き上げるとは、他の地区からの再分配を強めることになる。これら二点の理由により、レイト税制というシステム自体が、ドックランズの地方自治体を財政的に保護する側面を有していたと言える。

本項では、前期地方自治体の自主課税財源に埋め込まれた補助金と、それがドックランズ地区においては特に重要であったこと、そして、レイト税制自体が持つ保護的性格を確認した。次項では、前期において地方自治体の歳入を大きく支えていた補助金配分の仕組みについて見ていくことにしたい。

### 第三項 前期における中央政府から地方自治体への補助金配分の仕組み

本項では、前期における、中央政府から地方自治体に交付されていた補助金の配分の仕組みについて論じる。まず、本節第一項で示したように中央政府からの補助金は地方自治体にとってその主要財源であったこと、および補助金のほとんどが使途の限定されない一般補助金であったことを指摘したい（13）。この二点は、補助金の獲得が地方自治体にとって重要な課題であり、また補助金配分の仕組みが地方自治体に大きな影響を与えたことを示唆するものである。そのため本項では、中央政府からの補助金配分の仕組みに焦点を当てる。まずは、一九七〇年代から八〇年代の補助金配分方法を確認する。次に、ここに見いだせる補助金の厚さを明らかにする。最後に、特にドックランズ地区においては、当時の補助金配分の仕組みがとりわけ厚い財政援助という効果を有していたことと、当時のドックランズ地区には固有の配分システムが存在していたことを論じる。

イギリス中央政府による地方自治体への補助金の歴史は多くの転換点を迎えてきた。一九六六年には、「地方政府法 Local Government Act 1966」によって、レイト援助補助金 **rate support grant** が設立され、補助金の配分方法は新たな段階に入った。地方自治体へのレイト援助補助金の総額は中央政府によって決められるが、問題となるのは、この補助金を地方自治体にどのように配分するか、という点である。一九七四年の法改正で、各々の地方自治体への補助金は、住宅用資産レイト軽減補填要素 **domestic element**、財源要素 **resources element**、需要要素 **needs element** の三つの要素の積み上げによって算出されることとなった。住宅用資産レイト軽減要素とは、住宅に賦課されるレイトを一般的に軽減させるために中央政府から与えられる要素である。財源要素とは、財源の乏しい自治体に

対して、全国基準まで補助金を与える要素である。そして需要要素は、地方自治体ごとの行政コストの差を補填する要素である。その後、一九八〇年の地方政府・計画・土地法によって、財源要素と需要要素が一本化されて包括補助金 **Block Grant** へと変更された。ただし、ジョン・グリーンウッド **John Greenwood** とデヴィッド・ウィルソン **David Wilson** によれば、包括補助金制度導入の目的は、やはり地方自治体間の財政力格差の是正であるので、基本的な枠組みは変化していないと言ってよい (**Greenwood and Wilson, 1984, pp.126-127**;高橋、一九七八、第五章第二節一第三節;高寄、一九九五、一六五—一七七頁)。

以上が前期における、中央政府の地方自治体への補助金配分の仕組みの概論である。この仕組みにおいて、本稿の問題関心にとって注目すべき点は、二つである。一つ目は、財源要素も需要要素も共に、人口数での均等割りではなく、財源の乏しさや行政需要の過剰といった地方自治体を悩ませる問題に対処し、地方自治体を救済することが目的であったことである。この目的は、将来、仮に地方自治体の財政状況が悪化したとしても、地方自治体は、補助金の増額による中央政府からの補填を期待できたことを意味する。つまり、地方自治体の側から言えば、将来の見込みにおいても、財政援助が厚かったと言えるのである。

二つ目は、地方自治体の側から補助金を増額させる手段が存在していたことである。すなわち、財源要素については、地方自治体の徴税努力を引き出すため、地方自治体が「そのレイト税率を引き上げれば、それに応じて交付金も増額され」る計算式が導入された。また、需要要素についても、支出実績が考慮されることになった。地方自治体が多く支出するほど、行政需要が大きいと見なされるために、「地方自治体が歳出をふやせば、交付金も増えるという財源保障補填機能」が採用されたのであった(14)。したがって、この配分の仕組みは、地方自治体の「財政膨張をひき起こしやすいシステムを内蔵していた」と評価されている(高橋、一九七八、二一六—二一八頁;高寄、一九九五、一五二頁)。これに対して、地方自治体の支出を抑制しようとしたサッチャー首相は、一九八〇年に地方政府・計画・土地法を制定した。同法は、環境省が各地方自治体へ支出水準 **Grant Related Expenditure Assessment** を通達し、その水準を超過した地方自治体に対しては超過分の補助率を下げるという仕組みを導入した(**Greenwood and Wilson, 1984, p.156**)。しかし、補助率が低下するとは言え、超過支出額についても補助金が割り当てられることには変わらない(高寄、一九九五、一七五頁)。補助金配分の仕組みにおける、以上の二つの点は、地方自治体に厚い財政援助を与える機能を果たしていたと評価することができる。

さらに、以上のような補助金配分方法に加えて、ドックランズ地区に特殊な要因として、大ロンドン議会 Greater London Council（以下、G L C と略記）内での財政調整システムが二点挙げられる（15）。一つ目は、G L C の存在そのものが持つ財政調整機能である。特別区の収入においてレイトが占める割合は三八％に過ぎないのに対して、G L C は収入の七五％がレイトによるものである（高橋、一九七八、二二三頁）。したがって、ロンドンの豊かな地域から徴税し、必要な地域に行政サービスを提供することで、G L C の存在自体がロンドン内部での財政調整機能を果たした。二つ目は、ロンドン財源調整制度 London Rate Equalisation Schemes である。これは、ウェストミンスター区 Westminster やシティ City of London をはじめとする豊かな特別区から、他の区に財源を配分する、ロンドン特有の制度である。なお、ドックランズに位置する五つの区は、全て給付される側である（高橋、一九七八、三二〇―三二三頁）。これら二つの G L C の財政調整システムは、ドックランズ地区の地方自治体に対して、一層手厚い財政援助をもたらすものであった。

本項では、前期において中央政府から地方自治体への補助金の配分方法と、ドックランズ地区の地方自治体に固有の制度を検討し、ドックランズ地区の地方自治体に対する財政援助の強さを示してきた。すなわち、地方自治体の財政力格差を埋めるような補助金配分の仕組み、レイト税率や支出額と正の関係にある補助率、そして G L C の存在とロンドン財源調整制度である。本節第一項で述べたように、地方自治体の歳入において、中央政府からの補助金は大きな割合を占めていた。そして、本項で整理してきたように、この補助金は財政能力に乏しい地方自治体に有利なように配分されていたため、前期には中央政府から地方自治体への財政援助が厚かったのである。

#### 第四項 中央政府による地方自治体の権限に対する強い統制

本項では、前期には、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が特に強かったことを示す。イギリスの地方自治体の権限について論じる際に、まず触れなければならない点は、地方自治体の独特の法的性格とそこから生じる「ウルトラ・ヴァイアス *ultra vires*」の法理である。J・A・チャンドラー J. A. Chandler は、この点について次のように述べている。

イギリスの地方政府は、議会の法律によって存在している。その構造、機能、資金、そし

て地方自治体における〔各種〕プロセスの多くは、法律によって決められている。したがって地方議会は、法律によって正統化された行為しか行えない。地方自治体がこの枠組みから外れる行為を行った場合、当該地方自治体は、裁判所によって、ウルトラ・ヴァイアスに当たる行為をしていると判断され、法律違反の行為を中止するように指示される（Chandler, 1991, p.1）。

チャンドラーによるこの簡潔な叙述から分かるように、イギリス地方自治体は、中央の議会によって設立されるものであり、またその権限は法律で許可されたものに限定されている。地方自治体が行使しうる権限は、社会政策に関する以下の五分野である。すなわち、①消防や警察などの防災、②高速道路や都市計画などの環境、③教育や住宅などの対人サービス、④博物館や劇場などの社会・レクリエーション、⑤市場や商店に関する市場取引である（Greenwood and Wilson, 1984, pp.115-116）。イギリス地方自治体の権限が社会政策のみに制約されていたことは、地方自治体の歳出構造にも現れている。すなわち、地方自治体の経常支出の三分の一以上が教育分野への支出であり、資本支出の半分以上が住宅分野への支出であった（高橋、一九七八、一〇五頁）。

これに対して、経済政策・開発政策については、地方自治体は、広告など間接的な権限しか認められていなかった。「地方自治体は、大規模開発については、〔中央政府に〕信用されていなかった」（Chandler, 1991, pp.50-51）ため、戦後のニュータウンの造成など、直接的な地域経済開発は、中央政府や私的セクターによって行われた（高寄、一九九五、三四一四〇頁、二一七一―二一八頁）。このように、イギリスの地方自治体の権限は、特に経済政策において、厳しく制限されていた。

もちろん、地方自治体には政策選択の余地が全く存在しなかったという理解や、地方自治体間に政策の差異が全くなかったという理解もまた一面的である。地方自治体には、政策選択の余地が、僅かながら認められていた。制度的に言えば、一九七二年の地方自治法 *Local Government Act 1972* の第一三七条によって、地方自治体には、レイトーポンドあたり二ペンスを自由に使える権限が与えられた。また、特定の地方自治体にのみ適用される法律 *Private Acts* もあり、地方自治体間の差異をもたらしていた。実態的にも、地方自治体の政策には、地方自治体間で大きな差異が存在することが指摘されている（Greenwood and Wilson, 1984, pp.116-117, Ch.7-8）。しかし、これら制度も中央政府の法律によって定められていることには変わりはないし、また、実際には二ペンスの資金も

あまり活用されておらず、個別法も大いに活用されているとは言えない状況であった（Chandler, 1991, pp.33-34;高寄、一九九五、二一七—二一八頁;自治体国際化協会、二〇〇六、八頁）。したがって、前期イギリスの地方自治体は、その権限について中央政府から強い統制を受けていたと理解されうる。

本節では、前期の制度状況について整理・検討し、特にドックランズ地区においては、「強い中央地方関係」であったことを示してきた（16）。まとめると、その論拠は以下の五点である。①地方自治体の自主課税財源レイトに組み込まれたレイト払い戻し制度による、財政力が弱い地方自治体への配慮があったこと、②域外移転をしようとしなかった公営企業の存在と、域外脱出しても税収の減少が大きな懸念とならないレイト税制という制度を与えられていたこと、③補助金配分において、財政力が弱い地方自治体に大きな配慮がなされていたこと、④地方自治体が歳出を増やすほど補助金も増額されたこと、⑤地方自治体の権限行使に対して、法律が強い制約を課していたことである。これらの点により、前期は、財政援助も厚く、権限に対する統制も強い、「強い中央地方関係」という制度状況と理解される。次節以下では、都市間競争論の修正モデルを指針・仮説としながら、前期LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明していく。

## 第二節 前期地方自治体の再開発計画の分析——生活保障的側面再生の重視

本節では、前期における地方自治体の政策志向が、経済成長的側面を相対的に軽視し、生活保障的側面を重視したものであったことを示す。前節で明らかにしたように、前期の中央地方関係は強いものであったと評価することができる。本稿の想定によれば、地方自治体は、中央政府から厚い財政援助を期待できることから経済成長的側面の再生にはあまり関心を払わなくなる。さらに、特に経済政策に関する権限に対する統制も強いために、地方自治体が採りうる政策はそもそも限定される。逆に、生活保障的側面については、中央政府から、手厚い財政援助を受領しうるため、地方自治体としては、これを重視すると考えられる。要するに、強い中央地方関係の下では、経済成長をめぐる地方自治体間の競争は顕在化しないため、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なると考えられるのである。

本節では、分析素材である『ロンドン・ドックランズ戦略計画 London Docklands

Strategic Plan (以下、L D S P と略記)』の概要を、第一項で紹介しておく。第二項では、前期地方自治体が、経済成長的側面の再生をあまり重視していなかったことを示す。最後に第三項では、逆に生活保障的側面については、地方自治体が高い関心を払っていたことを論じる。

#### 第一項 分析素材としての『ロンドン・ドックランズ戦略計画』

本稿では、前期の地方自治体の政策志向を分析する主な素材として、L D S P を用いる。L D S P とは、一九七四年から一九七六年にかけて「ドックランズ合同委員会 Docklands Joint Committee (通称：D J C)」によって作成されたドックランズ再開発計画である。もちろん、L D S P が策定された時期はL D D C の設立よりも五年ほど前のことである。しかし、本章と第四章で示すように、前期には地方自治体や地域住民は、L D D C への対抗案としてL D S P を支持していた。そのためL D S P は、前期の地方自治体の政策志向の分析素材として適切であると考えられる。

L D S P 策定に至る歴史的経緯を簡単に紹介しておこう。一九六〇年代からドックが相次いで閉鎖され、六〇年代後半には、再開発の必要性が認識されはじめた。一九七一年に環境省と保守党支配下のG L C が、民間コンサルタント会社のトラバース・モーガン社 Travers Morgan に再開発案の策定を委託した。調査には中央政府の官僚、G L C、ドックランズの五つの地方自治体の代表者が入っていたが、地元政治家や一般人の参加はなかった。モーガン社は、いくつかの再開発案を提出したが、既存の労働集約型産業中心の社会構造を変える案を強く支持した。モーガン社計画の策定過程においては、地域住民との公的協議もなされたが、地域住民は、地元ニーズよりも商業開発を優先したとモーガン計画を批判した。結果的には、オイルショックによる財政赤字の深刻化と、一九七三年に労働党がG L C の政権を獲得したことによってモーガン社の計画は頓挫してしまった。続いて、一九七二年地方政府法 Local Government Act 1972 によってドックランズ合同委員会が設立された。この委員会は、大ロンドン議会、地方自治体、ロンドン港湾庁、地元住民団体を束ねるドックランズ・フォーラム Docklands Forum から組織されていた。このドックランズ合同委員会が一九七四年から一九七六年にかけて策定した計画がL D S P であった (Brownill, 1993, pp.21-26)。

L D S P は、多くの先行研究によって取り上げられてきた。第一章で整理したように、

ドックランズ再開発の先行研究は、地方自治体の選好が生活保障的側面重視型の再開発であると論じてきたが、その論拠の一つとしてL D S Pが扱われてきたためである。本節も、これら先行研究と同じく、L D S Pが経済成長的側面よりも既存の住民の生活環境を維持・向上させる生活保障的側面を重視していたことを明らかにする予定である。しかし、本節の狙いは、それに止まらない。本節では、上記に加えて、以下の二つのことを明らかにする。一つ目は、L D S Pの経済成長的側面の再生構想が、実行可能性等について、問題を孕んでいたことの提示である。先行研究は、L D S Pが、住民の伝統的な生活スタイルを維持しようとする計画であったことをもって、L D S P全体についても肯定的である。それに対して、本節は、L D S Pの経済成長的側面の弱さも明らかにすることで、L D S P全体に対する肯定的な評価を相対化することを狙っている。二つ目は、本稿の問題関心に照らすと、より重要なことであるが、L D S Pの生活保障的側面の重視に説明を与えることである。すなわち、都市間競争論の修正モデルの想定に基づきつつ、前期地方自治体が経済成長的側面よりも生活保障的側面を重視したのは、地方自治体への十分な財政援助と権限に対する強い統制という「強い中央地方関係」が存在したことが原因であることを示すことである。それゆえ、この前提条件が変化すれば、地方自治体の選好もまた変わってくると考えられる。もっとも、地方自治体の選好の変化は第五章で明らかにすることであり、本節は、前期地方自治体の選好の形成に説明を与えることに議論を限定する。

さて、このL D S Pは、図表・補遺含めて全一五頁にわたる、野心的な再開発計画であった。また本文が、一二章編成ということからもわかるように、詳細なものでもある。一二章は、①衰退の原因の分析・現状分析、②再開発の全体像、③土地・人口・不確実性問題、各論（④経済と雇用、⑤交通、⑥住宅、⑦商店およびコミュニティセンター、⑧教育・保健・福祉・レクリエーション・コミュニティ、⑨オープン・スペース・河川、⑩保全・環境）、⑪財政・再開発時期区分、⑫施工方法、からなっている。これらタイトルだけを見ると、直感的には、例えば、「④経済と雇用」などが経済成長的側面に、「⑧教育・保健・福祉・レクリエーション・コミュニティ」などが生活保障的側面にそれぞれ該当すると思われる。しかし本節では、このようなタイトルごとの項目に即して分析するのではなく、あくまで、経済成長的側面と生活保障的側面という本稿の問題関心に沿って分析する。L D S Pの項目ごとの内容は、相互に絡み合っていることと、L D S Pの各項目は、両側面を含んだ内容を有していることがその理由である（17）。



## 第二項 L D S P の経済成長的側面が孕んでいた三つの問題

本稿の都市間競争論の修正モデルによれば、「強い中央地方関係」という制度状況においては、地方自治体は経済成長的側面の再生をあまり重視しないはずである。なぜなら、経済成長をめぐる都市間競争の圧力が顕在化しないからである。本項ではこのことを示すために、L D S P の経済成長的側面の再生計画を長期的計画・中期的手法・短期的手段の三つに分けて分析する。高い失業率に現れているように、ドックランズ地区の経済衰退は当時大きな問題であり、経済成長的側面の再生は喫緊の課題であった。しかしながら、前期地方自治体の経済成長的側面の再生計画は、計画の方向性や実効方法について、いくつか問題を内包していた。結論を先に述べると、L D S P の経済成長的側面の再生計画の問題とは、以下の三つである。すなわち、長期的計画自体が孕む困難さ、衰退原因の分析と中期的手法との間の齟齬、そして短期的手段の実現可能性が乏しいことである。

L D S P は、ドックランズの経済成長的側面の再生計画を示す前に、なぜドックランズの経済は衰退してしまったのかについて分析を行っている。それによると、従来型の「工業 industry (18)」の雇用喪失が原因である。すなわち、手工業・港湾業・公営企業・交通産業といった、かつての港湾産業およびそこから派生する各種の労働集約型産業の雇用喪失が、他の産業や他の地域と比較して極めて多いことが衰退の原因である (LDSP, para. 1.8)。さらに、この雇用衰退は、短期的なものとは見なされていない。そうではなく、L D S P は、「東ロンドンの失業は経済構造の変化によるものである」(LDSP, para. 1.13) であるとか、「東ロンドンにおける将来の経済は、工業の衰退と、オフィス・ベースのサービス業の勃興という現在の潮流と切り離されえない」(LDSP, para. 2.16) といった具合に、長期的な経済構造の変化に衰退原因を求めている。それゆえに、「工業」の衰退は今後も継続すると予測されている。具体的には、一九七三年において東ロンドン全体で一四万八千ある工業の雇用は、一九八〇年代前半には五万五千～十一万八千まで減少することが予測されている (LDSP, Table 4a)。工業にかわって、今後発展が見込まれるのは、専門職などホワイトカラー層の「オフィス・ベースのサービス業」である (LDSP, para. 2.16)。具体的には、一九八〇年代前半までに、東ロンドンでは、オフィス・ベースのサービス業は、公務員と併せて一万四千の新規雇用を生むと見込まれている (LDSP, Table 4a)。このように、L D S P は、工業の長期的衰退とオフィス・ベースのサービス業の興隆という長期的な経済構造の変化を指摘している。

L D S P の長期的計画は、このような経済構造の変化に歯止めをかけることを狙っていた。すなわち、オフィス・ベースの産業ではなく、「工業」での雇用回復・拡大を目指したのである。L D S P は、雇用数の目標を一九六九年に作成された『大ロンドン開発計画 Greater London Development Plan』において示された人口目標から算出している。『大ロンドン開発計画』は、当時一一五万の人口を有する東ロンドンの五つの区が、一一〇万の人口に落ち着く見込みを立てていた。この人口目標から算出すると、ドックランズは、一〇万〜一二万の人口を有するものと想定されていた (LDSP, Table 3j)。ドックランズは、当時著しい人口減少傾向にあり、一九七五年時点でドックランズの人口は五万六千であり、しかも放っておくと減少はさらに続くものとみられていた (LDSP, para. 3.21, Table 3j)。したがって、L D S P は増加分の人口を支えるだけの雇用数を計画する必要があった。つまり、東ロンドン全体の目標である、一一〇万の人口を支えるためには、五八万の雇用が必要であるが、一九八〇年代前半には、「工業」の雇用喪失によって、雇用数全体では五十万四千〜五六万七千になると予測されている。したがって、最大で七万六千の新規雇用が必要である。そして、L D S P は、「工業」の雇用でこの新規雇用を満たそうとする計画を立てた (LDSP, para. 4.7-4.9)。

他方で、雇用の自然増加が見込まれていたオフィス・ベースの産業には、「レイトによる財政収入を強固なものにして、ドックランズ合同委員会内の地方自治体におけるドックランズ再開発の財政的負担を軽減する」という意義が与えられていた (LDSP, para. 11.8)。しかし、L D S P はオフィス・ベースの産業計画に対して、極めて冷淡であった (19)。それは以下の三点から読み取れる。第一に、L D S P は、基本的にはストラトフォード Stratford などのドックランズ外で、既にオフィスがある程度存在する所での追加建設を示唆している。したがって第二に、後述するように、「工業」産業に対しては土地の調達や資金の補助など、積極的な公的介入を予定しているのに対して、オフィス業に対しては特に言及を行っていない。第三に、ドックランズ再開発に求められる民間投資についても、「工業」が四億ポンドに達するのにに対して、オフィス業は五千万ポンド以下と、少なく見積もっている (LDSP, para. 11.7)。オフィス・ベースの産業が拒否された理由は明確にされている。すなわち L D S P は、「雇用ベースにおいて、急激な変化に対する、東ロンドンのあまりに素早い対応がもたらすであろう、社会的混乱は受け入れがたい」と述べている (LDSP, para. 2.16)。つまり、地方自治体は、経済成長よりも従来からの住民の雇用の確保を優先し、「工業」での雇用回復・拡大を選んだのである。このように、経済成長的側面

の再生計画には、生活保障的側面優先の論理が入り込んだ。その結果、L D S Pの経済成長的側面の長期的再生計画は、L D S P自身が予測した長期的な経済構造の変化に抗おうとするものであり、その実行にそもそも困難さを抱えていた。

困難さを抱えていたL D S Pの経済成長的側面の長期的再生計画は、さらなる問題も有していた。それは、やはり経済成長的側面の再生計画への生活保障的側面優先の論理の介入が原因である。L D S Pは、東ロンドン全体で新たに必要とされる工業雇用数に、「望ましい労働環境」という変数を投入し、ドックランズが新たに生むべき工業雇用数を算出している。具体的には、今のドックランズの労働環境が過密状況にあることが指摘され、一エーカー当たり四〇～五〇人の労働環境が望ましいとされる (LDSP, para. 4.11)。とすると、七万六千の新たな雇用のためには、工業用地が一五〇〇～一九〇〇エーカー必要となる。しかし、ドックランズにはこれだけの土地がないため、二六二〇〇から三二七五〇の雇用分の土地を生み出すのが限界である、と述べられている (LDSP, para. 4.12)。したがって、そもそも困難さを抱えていた「工業」での雇用回復・拡大計画は、既に計画の段階において、経済回復を期待しうるか疑問であったと言わざるをえない。

次に「工業」産業の雇用回復・拡大をどのように達成するか、という中期的手法の論点にうつろう。ここまで述べてきたように、L D S Pは、自然減少が見込まれる「工業」産業での雇用回復・拡大を目標としているわけであるから、その手法は、自然減少の原因に対処するものでなければならないはずである。しかし、L D S Pの中期的手法は、経済状況の分析を踏まえておらず、原因の分析と齟齬をきたしている。すなわちL D S Pは、「工業」産業での雇用回復・拡大を達成する手段として、土地政策と交通政策を特に重視していた。順に紹介しておこう。まずは、土地政策についてであるが、長期的計画のところで触れたように、L D S Pはできる限りの工業用地を確保しようとしていた。具体的には、既存のドックのうち、使用の見込みが大きいアルバート・ドック **Royal Albert Dock** とジョージV世ドック **King George V Dock** 以外を全て埋め立て、さらに、倉庫および将来の保有地として使われている、ブリティッシュ・ガス公社保有の土地も再開発用途として利用することを計画している (LDSP, para. 3.11-3.13, 3.18)。二つ目は交通政策である。開発が交通政策の必要性をもたらすのではなく、先に交通政策を行うことで開発を呼ぶという論理によって、交通政策には高い優先度が与えられている (LDSP, para. 5.12)。ただし、自家用車は既に増えすぎており、道路拡張は従来からの住民の生活を破壊してしまうため (LDSP, para. 2.22)、L D S Pは、公共交通政策の促進を特に強調している (LDSP, para.

2.27)。具体的には、ドックランズを東西に貫通し、ロンドン中心部との接続を高める地下鉄新線の建設（20）・地下鉄イースト・ロンドン線 East London の改良と延伸・近距離バスの増発が、細かい数値まで詳細に計画されている(LDSP, para. 5.19-5.20)。公共交通によって促進され、また逆に、公共交通をより使い勝手のよいものにするという点で、公共交通政策と併せて重視されているのが、工業エリア industrial area 建設計画である。これは、工業を単に誘致するのではなく、工業エリアにまとめて誘導するという計画である。工業エリアは、既存企業の存在、道路および鉄道交通の便、そして他の用途に使用することの難しさの三点を考慮して、グリニッジ半島 Greenwich Peninsula、ポプラー Poplar、東ベクトン East Beckton に指定されている (LDSP, para. 4.14)。地下鉄新線は、これら工業エリアを全て通るように計画されており、交通政策に与えられた経済成長への期待は大きい (LDSP, Figure 5a)。

しかしながら、ここで想起したいのは、LDSP 自身による経済衰退の原因分析である。すなわち、LDSP は長期的な経済構造の変化に、「工業」産業の衰退原因を見いだしていたのであり、土地の不足や交通機関の不備が原因とされていたのではない。したがって、LDSP の中期的手法は、自らの経済状況の分析を踏まえておらず、経済衰退の原因の分析と齟齬がある。この齟齬が発生した理由は、「工業」重視という長期的計画である。すなわち、「工業」での雇用回復・拡大を前提とする以上、「工業」に土地を割り当て、地方自治体の権限で可能な交通政策を整備することが最大限可能な政策であったと思われる。しかし、繰り返すが、土地政策・交通政策は、当時のドックランズ経済を悩ませていた長期的な経済構造の変化に対応するものではないため、LDSP がこれら政策に大きな期待をかけたことに対しては、疑問を持たざるをえない (21)。

最後に短期的手段についての論点を検討しよう。短期的手段とは、土地政策と交通政策の二つの中期的手法を行う手段であり、地方自治体が経済成長的側面の再生のために最初に採ろうとした手段である。LDSP の計画に即して言うならば、土地政策と交通政策に必要な資金の調達手段である。LDSP の試算では、土地に二億二七〇〇万ポンド・住宅に二億八六〇〇万ポンド・道路に二億八二〇〇万ポンド・新型鉄道に一億八五〇〇万ポンド・地下鉄新線に一億四〇〇〇～一億七〇〇〇万ポンド・オープン・スペースに一一〇〇万ポンド・教育と保健に二九〇〇万ポンド・基本インフラに一億一一八〇万ポンド、総計約一三億ポンドが再開発に必要である (LDSP, para. 5.6, Table 11b)。LDSP は、かかる巨額の資金の調達手段として、中央政府に特別な補助金を求めた。

しかし中央政府は、一九七五年八月に公表した白書の中で、「ドックランズでの開発には、交通、住宅、その他目的のための政府財政援助の一般的形態が適合的であろう。政府は、これらを越える支援の特別形態は一切用意していない」と述べており、ドックランズ再開発に対する中央政府からの財政援助を明確に否定していた（LDSP, para. 11.10）。この中央政府の通達に対し、ドックランズ合同委員会は、四つの理由を挙げて、政府からの特別な補助金を求め続けた。すなわち第一に、ドックランズへの公金投資、特に道路建設への投資は、ドックランズのみならず、ロンドン全体、さらには南東経済地域全体の利益にもなること（Docklands Joint Committee, 1976a, p.3; LDSP, para. 11.12）。第二に、そもそも、ドックランズに対する政府の補助金は少なすぎる（LDSP, para. 11.14）。第三に、「必要資金は国レベルでみれば決して大きいものではない」こと。そして最後に、「政府の楽観的な経済予測に基づけば、ドックランズへの投資額の漸増が可能になる」ことである（LDSP, para. 11.13-11.14）。しかし、これらの理由は、いずれも十分な説得力を有していたとは言い難い。すなわち、第一の理由については、ドックランズ合同委員会は、地元利益のためにドックランズ再開発がなされるべきと繰り返し主張したため、個別ドックランズへの投資がなぜ広域地域全体の利益となるのかについての論理が必要となる。しかし、この点については、交通インフラの整備は全体の利益になると一般的な理由が述べられているのみであり、その理由がドックランズのみ該当するわけではない。第二から第四の理由についても、数量的な根拠はほとんど示されてはいないし、そもそもこれらの理由を中央政府が受け入れるかどうかについて、地方自治体は関与することができなかった。要するに、ドックランズ合同委員会による政府への補助金の要求は、根拠に欠ける一方的なものであったと言わざるをえないのである。そのため、ドックランズ合同委員会と協調してLDSP策定にあたった住民団体である、「合同ドックランズ行動グループ Joint Docklands Action Group」は、LDSPへの第一の懸念として、その実行における資金の不足を挙げている（Docklands Joint Committee, 1976a, p.8）。事実、LDSP策定からLDDC設立までの五年間に、中央政府から地方自治体に十分な補助金は与えられず、LDSPの計画は頓挫している（Whitehouse, 2000, pp.206-207）。実際に補助金が与えられなかったのは「後知恵」ではあるものの、LDSPの策定当時において、短期的手段の実現可能性が乏しかったことは事実である（22）。

LDSPの計画は、一九八三年の『北サザク計画 North Southwark Plan』に継承されることになった。『北サザク計画』とは、サザク区が一九八三―八四年にLDDCへの対抗

手段の一環として作成した、サザク区とLDDCが重なっている地域を中心とした地区の再開発計画である。本項の最後に、同計画の経済成長的側面について検討を加えることにしたい。

『北サザク計画』は、「北サザク区の開発は地域住民のニーズに合致しなければならない」と主張し、LDSPの実行を主張した。経済成長的側面に関して言えば、公共交通機関の重視と費用への論及の欠如という二つの特徴は、LDSPとほぼ同様である。LDSPから最も先鋭化された論点は、反オフィス政策であった。LDSPでは、オフィスには、地域の経済発展に貢献するという積極的な意味も与えられていたが、『北サザク計画』においては、そのような積極的な意味は消え、否定的な意味だけが与えられることになった。否定的な意味とは、以下の四つである。第一に、既に十分なオフィスが建設・建設許可されていること、第二に、従来からの住民向けの雇用をもたらさないこと、第三に、近辺の住宅の日当たりを妨げ、生氣のない *soulless* 環境を作ってしまうこと、第四に、投機を誘発し地価を上昇させてしまい、工業や住宅用の土地を奪ってしまうことである。この四つ理由を挙げて、『北サザク計画』は、オフィスを地域住民の利益にならないと意味付ける。そして、同計画は、以下のように、オフィス建設を、事実上全て禁止したのであった (Southwark Council, 1983-1984)。

- ・ 第一政策：〔テムズ川〕南岸の広いエリアでは、オフィス建設は許可されない。
- ・ 第二政策：バーモンジー *Berdmomsey* の川辺とサリー・ドックス *Surrey Docks* では、オフィス建設は許可されない。
- ・ 第三政策：第一・第二政策に含まれる地域では、まだ建設されていないオフィスの建設許可は更新されない。
- ・ 第四政策：第一・第二政策に含まれない地域では、以下の例外を除き、オフィス建設は許可されない。
  - (i) 既存のオフィススペースの現代化と再開発
  - (ii) 工業・倉庫業・貯蔵業に付随的で、かつ、それらの適正な機能に不可欠であるオフィス
- ・ 第五政策：サザク区は、未賃貸のオフィスのフロアスペースの使用を促進する。

『北サザク計画』が、経済成長的側面に配慮を示していないもう一つの証左として、経

経済成長的側面の再生という意味が与えられた項目がそもそも存在しないことも挙げられる。同計画は、人口減少と住宅不足・雇用・オフィス（上述）・公共交通・小売業・レクリエーション・LDDCとの関係の七つの項目からなる。例えば、住宅問題においては、地元住民向けの公営住宅が具体的な課題として述べられており、その住宅は、庭付きという質の高さと低家賃でなければならないと宣言されている。また雇用問題においては、投機の発生への懸念、労組との協調、工業の復興、そして社会的弱者の雇用の確保が具体的な課題として挙げられている（Southwark Council, 1983-1984）。すなわち『北サザク計画』は、新産業や新産業を担う働き手への配慮を含んでおらず、地域経済全体の向上を目標とはしていない。以上、論じてきたように、LDSPにおいて僅かではあるが確認されえた経済成長的側面への配慮が、一九八三―八四年の『北サザク計画』では、完全に消失したと言えるであろう。

本項では、前期地方自治体による経済成長的側面の再生計画が問題を有していることを示すとともに、この原因が、地方自治体の経済成長とそれによる税収増加への冷淡な態度に起因することを示した。地方自治体は、経済成長とそれによる地方自治体の財政能力の向上よりも、従来からの住民の雇用の確保という生活保障的側面の再生を経済成長的側面の再生計画の前提とした。すなわち地方自治体は、税収拡大をもたらすようなオフィス・ベースの産業ではなく、「工業」産業での雇用回復・拡大を経済成長的側面の再生計画の土台に据えたのである。この長期的計画の困難さが、原因分析と中期的手法との間の齟齬を生み、さらには、中央政府への巨額の補助金の要求という実現可能性の乏しい短期的手段を地方自治体に採らせることとなった。以上のように、前期地方自治体は、生活保障的側面を優先させた。経済成長的側面の再生計画は、地方自治体自らの分析を踏まえていないものか（LDSP）、全く配慮されなかった（『北サザク計画』）と結論付けられる。

### 第三項 LDSPの詳細な生活保障的側面の再生計画

前項では、LDSPの経済成長的側面の再生計画に、従来からの住民の雇用確保という生活保障的側面の論理が入り込んでいったことを示した。本項では、前期地方自治体がこの生活保障的側面を重視したことを改めて論じる。本項は、以下の構成で、このことを論証する。最初に、前期地方自治体の選好を示す一例として、一九七三年に出されたサザク区の「優先順位」を紹介し、従来からの住民向けの生活保障的側面が重視されていたこと

を示す。次に、従来からの住民の意向を重視することが再開発計画の策定過程に反映され、広範な住民参加を通じて、再開発計画が作成されたことを論じる。続いて、L D S Pの内容を検証する。ここでは、雇用政策、住宅政策、商業施設政策と教育行政政策の四つの分野を取り上げて、これらの諸政策に内在する生活保障的側面の重視傾向を読み解く。最後に、一九八三―八四年の『北サザク計画』にL D S Pが継承されていき、前期地方自治体が、L D D Cへの対抗の手段としてL D S Pを掲げたことを示す。

まず、サザク区の再開発の「優先順位」を見ておこう。後にL D S Pに引き継がれることになる、サリー・ドックス再開発について、サザク区は一九七三年に、以下の順で再開発計画の優先順位とすると発表した (Southwark Council, 1973, p.1)。

- (1) インターナショナル・トレード・センターなどのような、地域全体に再度活力をもたらしうる発展を生じさせるもの
- (2) 多様な雇用機会
- (3) 公営または低家賃の民間住宅
- (4) 水辺のほぼ全てを、水辺のレクリエーション施設にすること
- (5) 道路・鉄道の連絡の抜本的な改善。特に、ロンドン中心部との公共交通機関の速いリンク

具体的な(2)以下では、雇用・住宅・レクリエーション・公共交通の順で政策が並ぶ。それぞれの政策に与えられた意味は特に示されていないし、特に、雇用の多様性や公共交通は経済成長的側面の一環としても捉えられうる。しかし、当時の住民の生活基盤における大きな困難であった雇用不足と住宅不足に高い優先順位が与えられている。逆に第一義的に経済成長的側面の再生と考えられる項目は挙げられていない。したがってこの優先順位は、前期地方自治体が、生活保障的側面を重視していたことを示すものと解釈するのが妥当であろう。

このような、従来からの住民の生活保障的側面重視という地方自治体の姿勢は、地方自治体に広範な住民参加を通じて、再開発計画を作成させることになった。次にこのことを論じる。先に紹介した一九七三年の発表の中で、サザク区は、以下のように述べる(強調点は、原文では大文字またはイタリック) (Southwark Council, 1973, p.1)。



我々〔＝サザク区議員たち〕は、あなた方〔＝サザク区の住民たち〕の意見が、完全に考慮に入れられるようにしたいため、現在我々は、あなた方の意見を欲している……。この論点は、単純な「イエス・ノー」で答えるには、あまりに大きくまた重要すぎる。この〔参加〕形式は、あなた方に諸見解を表明する機会を与えるが、より多くのスペースが必要だと感じるかもしれない。そこで、あなた方は、手紙を書くことができる……。

この文章に見られるように、サザク区は、再開発計画作成に単に住民の参加を認めただけでなく、住民参加を強く促し、またその意見を反映させると宣言している。

実際、LDSPの作成過程においても、地方自治体を中心的な構成団体とするドックランズ合同委員会は、住民参加に大きな配慮を示した。ドックランズ合同委員会が自ら紹介するところによれば、LDSPは、「単に住民の声を聞くのではなく、完全な住民参加を経て」、二年近い歳月をかけて策定された。その効果として、LDSPは、次に述べるLDSPの内容とも相まって、住民からは極めて高く評価された。すなわち、二五万人のうち、七〇%以上がドックランズ合同委員会の努力を高く評価し、LDSPに肯定的な評価を下していた（LDSP, intro 4）。こうした住民からの高い評価は、ドックランズ合同委員会と地方自治体が、失業や住宅不足などのインナー・シティ問題に苦しむ住民の意見を積極的に取り入れようとした成果であると言える。

生活基盤の崩壊に苦しむ住民の参加を歓迎し、自らも生活保障的側面を重視する地方自治体やドックランズ合同委員会が作成したLDSPの生活保障的側面は、非常に詳細な計画であった。続いて、LDSPのこの生活保障的側面を分析する。

生活保障的側面においても、計画の基盤は、ドックランズ全体で一〇万～一二万という目標人口数である。生活保障的側面において最も重視されている政策は、この人口数を支えるだけの雇用政策と住宅政策である。雇用政策については、前項で既に明らかにした。すなわち、従来からの住民の雇用の確保という目的が、一般的には経済成長の手段と考えられる産業政策に、従来からの住民に対する生活保障的な意味を与えたのである。

LDSPの住宅政策は次のようなものであった。まずLDSPは、人口目標数から必要住宅数を算出する。LDSPによると、当時ドックランズには、一万九〇〇〇戸の住宅があった。だが、このうち、二〇〇〇戸は、劣化のために解体されるべきものである（23）。こうした解体分も含め、LDSPは、新規に二万三〇〇〇戸の住宅が必要であると計算している（LDSP, para. 6.2-6.3, Table 6c）。続いてLDSPは、この住宅数に、過密を防ぐ

ために、一エーカーあたり七〇～一〇〇戸の密度基準を投入し、必要な土地面積を算出している。それによると、新たに再開発用地となる二七〇〇エーカーのうち、一〇一五エーカーが住宅に充てられる必要がある。また、最終的にはドックランズの全面積の五五〇〇エーカーのうち、一五二〇エーカーが住宅地となる（LDSP, para. 6.7-6.11）。このように、LDSPは、住宅の大幅な量的拡大を計画している。

この大規模な住宅拡大政策の内容を詳しく見ていこう。取り組むべきとされた問題は三点である。第一に、量的問題である。当時ドックランズは公営賃貸住宅の割合が極めて高かった。それでも、私営賃貸住宅が低質であるため、公営賃貸住宅の希望者が多く、供給不足が続いていた。そこでLDSPは、再開発の各段階で、住民が同意できるレベルの質の住宅を「最大数」作るとし、公営住宅中心路線を維持していた（LDSP, para. 2.40）。また、LDSPは、従来からの住民・地元被雇用者・公務員に公営賃貸住宅を優先的に割り当てる方針を打ち出し、従来からの住民の生活保障的側面に大きな配慮を払っていた（LDSP, para.6.29）。第二に、質的問題である。当時は、住宅の老朽化や不適合住宅（核家族が増加したにもかかわらず、既存住宅は大家族用であるという不適合状態を指す）の増加といった問題が存在した。そこで、LDSPは、「住民が同意できるレベルの質」の住宅を最大数作ることを目指した（LDSP, para. 2.40）。具体的には、一エーカーあたり七〇～一〇〇戸という、ゆとりある密度と、一戸あたりの居住部屋数をかなり細かく設定して計画を立てた（LDSP, para. 6.7, 6.16）。第三に、所有形態問題である。先述のように当時のドックランズは、公営賃貸住宅の割合が非常に高かった。だが、住民の購買力は低く、持ち家住宅路線に方向転換することは非常に難しい（LDSP, para. 2.37）。そこでLDSPは、地方自治体と居住者の共同保有形態 *middle tenure* を提言している。LDSPによれば、共同保有形態は、地方自治体に柔軟な対応を取る権限を保持させつつ、居住者に一定の自律性を与えるメリットを有する（LDSP, para. 6.22-6.24）。最終的には、三〇～四〇％の住宅が共同保有形態になるものと期待・予測されている（LDSP, Table 6e）。住宅の拡大路線の詳細な計画にも、このように、従来からの住民への生活保障的側面を強く見いだすことができる。

雇用政策と住宅政策以外の諸政策においても、目標人口数という計画基盤と、生活保障的側面の強さを見いだせる。例として、商業施設政策と教育行政政策を取り上げよう。この二つの政策領域でも、LDSPは目標人口数を基に、必要な量を算出している。ドックランズ地区の地方自治体は、LDSPの量的試算を基準にして、具体的かつ詳細な都市計

画を作成することが求められている。目指されている都市像は、コミュニティに求められる設備が隣接し合って利便性が高く、また公共交通との連絡が密である都市である(24)。LDSPは、各施設が隣接し合った都市を目指すべき理由を主に二点挙げている。第一に、人口目標と比較して、土地が手狭であるため、施設の複合的使用が必要であること。第二に、自家用車を持たない住民に配慮し、公共交通によるアクセス可能性を高めることである(25)(LDSP, section7, section8)。このように、商業施設政策と教育行政政策においても、人口目標と生活保障的側面の重視を見て取ることができる(26)。

以上のように、前期地方自治体は生活保障的側面について詳細な計画を立てていた。しかし他方で、LDSPは、これらの生活保障的側面に必要な、多大な費用の調達手段については何も語ってはいない。前項で論じた経済成長的側面と同じく、地方自治体は、再開発の費用には、注意を払っていたとは言えないのである。また、生活保障的側面の再生に力を入れると、将来にわたり行政費用が増加することになるが、地方自治体はこの点についても特に将来像を示していない。都市間競争論の修正モデルの想定によれば、地方自治体はその費用については関心が低かった理由は、前期の制度状況に由来する。すなわち、生活保障的側面の再生費用と人口増加による追加費用を、中央政府に期待しうる制度状況であったことが、地方自治体が行政費用に無関心になりえた理由であると考えられる。そうであるからこそ、第四章第一節で論じるように、中央政府が補助金を減額したり分配システムを変更したりして、補助金の自動的増額が期待できなくなると、地方自治体は補助金の増額を強く求めてゆくし、この試みが失敗に終わると、第五章以下で述べるように、地方自治体の再開発案自体が変化することになる。

最後に、LDSPにおける、この手厚く詳細な生活保障的側面の再生計画が、一九八三―八四年の『北サザク計画』に継承されたことを論じる。第四章で論じるが、この計画は、サザク区によるLDDCへの対抗の手段であった。『北サザク計画』でサザク区が強調したことは、「コミュニティのニーズ」であった。この計画では、「コミュニティのニーズ」とは、公営住宅、工業、オープン・スペース、社会的施設の四つに定義された。そして『北サザク計画』は、「川辺とドックランズにおける土地は、コミュニティのニーズに合致する用途に割り当てられる」と宣言し、「LDSPでは、開発土地は、コミュニティのニーズに密接に関連する土地利用に割り当てられていた」と述べる。そのため、「北サザク区のこの計画は、……LDSPの効果的な実行を目指す」ことを重視したのである。このように、引き続き一九八三年においても、サザク区は、生活保障的側面の再生を重視していた。そ

して、やはりL D S Pを先鋭化するかのように、『北サザク計画』は、その生活保障的側面の再生に必要な費用の調達先については、全く語らないのであった（Southwark Council, 1983-1984）。

本項では、前期地方自治体の生活保障的側面の再生計画を明らかにしてきた。本項から得られる知見は以下の二点である。第一に、前期地方自治体が、生活保障的側面の再生を重視したことである。それは、一九七三年のサザク区の発表ならびに、L D S Pの内容から読み取れる。すなわちL D S Pは、生活保障的側面においても目標人口数から必要量を試算したが、必要量のみならず、従来からの住民の生活保障的側面の再生・向上を重視していた。例えば、雇用政策における従来からの住民のための「工業」産業での雇用確保と、望ましい労働密度の重視や、住宅政策における従来からの住民向けの公営住宅中心路線を維持と、公営住宅の住環境の向上方針を挙げることができる。他方で第二に、地方自治体は、再開発に必要な費用と将来の行政費用の増加分については、特に語っていなかった。都市間競争論の修正モデルの想定に基づけば、前期の制度状況がこの原因である。すなわち、地方自治体は、補助金の自動的増額を期待しうると制度を解釈したため、費用の問題を切り離して、生活保障的側面の再生に強い関心を置き、詳細な再生計画を作成することが可能だったのである。

以上、本節では、L D S Pを主な素材として、前期における地方自治体の選好と、その形成要因を明らかにしてきた。本章第一節で説明したように、前期の地方自治体、とりわけドックランズ地区の地方自治体は、中央政府から手厚い財政援助と権限に対する強い統制を受けていた。そのため、都市間競争論の修正モデルが想定するように、地方自治体には、経済成長をめぐる都市間競争の圧力が働かない。その結果として前期地方自治体は、経済成長的側面の再開発に対する鈍感さと、生活保障的側面に対する強い傾斜という政策志向を有することとなった。

### 第三節 前期L D D Cのドックランズ再開発計画の分析——経済成長的側面の重視

本節では、前期L D D Cが経済成長的側面重視型のドックランズ再開発を志向したことを示す。L D D Cは数多くの出版物を残した。本節は、これらの出版物を素材にして、前期L D D Cの政策志向を明らかにする。まず第一項では、これらの出版物を元に、前期L

DDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発であったことを計量的に示す。ただし、こうした計量的データは二つの意味で部分的である。すなわち、経済成長的側面重視という前期LDDCの政策志向を明らかにすることはできても、LDDCはどのような手段によって経済成長を達成しようとしたのかという疑問と、なぜ生活保障的側面は相対的に軽視されたのかという疑問が残るのである。この二つの疑問点への解答は、単にドックランズ再開発について厚みのある記述を示すだけでなく、本稿の問題関心の上で重要である。

「はじめに」で述べたように、本稿の問題関心は、LDDCの政策志向を自明視せず、それが何によって影響されるのかを明らかにすることだからである。この問題関心に答えるために、第二章では、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を規定する要因として、中央地方関係の強弱がまず参照されるべきことを論じた。そして本章第一節では、前期には強い中央地方関係という制度状況であったことを指摘した。以上を踏まえて、本節の第二項と第三項では、前期の強い中央地方関係が、LDDCの政策志向を経済成長的側面重視へと導いたことを明らかにする。第二項では、前期LDDCがどのような手段によって経済成長を達成しようとしたのかという論点について取り組む。第二項の結論を先取りすると、その手段は、民間企業と歩調を合わせた迅速性の確保であった。第三項では、前期LDDCが、経済成長的側面に比べて、生活保障的側面の再生を軽視した理由について明らかにする。その理由はいくつかあるが、最も決定的であったと思われるのが、迅速性の確保という経済成長的側面の再生手段が、生活保障的側面の再生計画に大きな制約を課した、というものである。

#### 第一項 計量的データから見る、前期LDDCの経済成長的側面の重視傾向

本項は、LDDCの年次報告書の構成とLDDCの収入・支出構造という二つの計量的データを用いて、前期LDDCが経済成長的側面を重視していたことを明らかにする。

まず、LDDCの年次報告書の構成についての分析・考察からはじめたい。ここでは、年次報告書の構成を分析することで、LDDCの政策志向を総体的に解明することを目的としている。この分析手法として、本項では、「テキストデータ分析」を参考にする。テキストデータ分析とは、政治家など人々が語った内容について、ある単語の出現割合を量的に集計したり、特定の単語が他のどのような単語と同時に用いられているかを調べたりすることで、人々のイデオロギーや争点構造を解明する分析手法である（27）。

テキストデータ分析の長所の一つとして、精度の高さと把握の総体性が指摘できる（稲増他、二〇〇八、四一頁）。すなわち、例えば、インタビューによる分析は、聞き手による誘導や、当事者の記憶の喪失、自己弁護などが発生するおそれがあり、過去の政策志向を誤解してしまう可能性がある。また、一次資料を読み解いていく分析では、観察者の先入観が分析を恣意的なものにしてしまうおそれもある（28）。それに対して、テキストデータ分析は、自発的な発言を量的に扱うため、高い精度でイデオロギーや争点構造を総体的に解明することができる。

以上の理由により、本項は、テキストデータ分析手法を参考にして、LDDCの政策志向を総体的に解明することを試みる。ただし本項は、単語ではなく、LDDCの年次報告書を一〇種類の項目に分割して、その登場順と紙幅割合に注目する（LDDC, annual a）。その理由は、以下の三点である。第一に、LDDCの年次報告書の項目はほぼ一貫しているため、LDDCが掲げた項目に則して報告書を量的に集計することで、政策志向の通時的な解明が可能になると考えられる。第二に、LDDCの政策志向についてのより詳細な分析は次項以下の課題であり、本項では、LDDCの政策志向の大まかな解明が目的である。そのため、ここでは単語ではなく、項目に注目して報告書を分割すれば十分であると考えられる。第三に、そもそも単語に注目する分析は、本稿の目的である政策志向の解明に対して、ミス・リードをもたらす危険性がある。なぜなら、第二章で論じたように、それぞれの単語に込められた意義や目的は、文脈に則した分析、すなわちLDDCの主観的な意味づけに則した分析によって明らかにされるものだからである。この分析は次項以下の課題であり、本項は、あくまで大まかにLDDCの政策志向を解明することを課題としている。以上の三つの理由により、本項は、年次報告書における、LDDCの各項目への言及を分析することで、LDDCの政策志向を総体的に解明することを目的としている。

年次報告書は、その時々において、LDDCが強調したい成果や方針を外部にアピールするものである。それゆえ、アピールしたいものほど先に記述され、また紙幅割合も多く割かれると考えられる。そこで本項は、LDDCが言及した項目の登場順と紙幅割合について、それぞれ量的に集計する。本項で取り上げる項目は、以下の一〇種類である。すなわち、「ビジネス・投資・開発 business, invest, development」、「レジャー・観光・旅行 leisure, sightseeing, travel」、「土地 land」、「交通 transport, road, STOL, DLR」、「雇用 job」、「小売 retail」、「コミュニティ community」、「教育・職業訓練 education, training」、「住宅 house」、「景観・環境 historical building, environment」である（29）。これら

について、報告書における登場順と紙幅割合を年ごとに集計する。LDDCの政策志向は、登場順の早さと紙幅割合の多さに現れると考えられる。

具体的な作業内容については以下の七点を参照されたい。(1) 基本的には、報告書内の『本年のレビュー』を分析対象とし、その中の項目タイトルに沿って登場順と紙幅数を算出した。周辺の関連項目へ言及する場合があるが、大きく外れない限りは、タイトルに沿って分類した。大きく外れる場合、内容に即して紙幅を分割した。(2) 内容が混在していて分割が困難な場合、登場順については同時に登場したとみなし、紙幅は紙幅数を該当する項目で除した。(3) 同一報告書で同じ項目が二回以上登場する場合、登場順は先に登場したものを扱い、紙幅は合算したものをデータとした。(4) 紙幅数は目算である。(5) 写真などの文章以外の情報については、明らかに当該項目に関係すると考えられるものは紙幅に算入し、そうでないものは除外した。(6) 各地区や各プロジェクトの紹介は、LDDCの政策志向の解明という本稿の関心からずれ、各地区の事情を強く反映しているため、算入しなかった。(7) 一九八四―八五年度から一九八八―八九年までの五年間と一九九三―一九四年については、『本年のレビュー』以外を分析素材にした。一九八四―八五年と一九八八―八九年は「議長談話」を素材にした。一九八四―八五年は、『本年のレビュー』が地区ごとであったため、一九八八―八九年は『本年のレビュー』が存在しなかったためである。一九八五―八六年、一九八六―八七年、一九八七―八八年については、『議長談話および会計報告』と、『一般報告』の二部から年次報告書が構成されている。この三年間分は、『一般報告』を素材にしたが、内容が項目立てられていないため、文章の内容に即して分類した。一九九三―一九四年は、「事務局長レポート」を素材にした。この年は、『本年のレビュー』が公刊されなかったためである。

以上の手順で、各項目について年ごとの登場順と紙幅を集計した。ただし、年によって登場しない項目があったり、報告書の紙幅総数が異なったりするので、このままでは通時的な比較・検討ができない。そこで、通時的な比較・検討を行うために、以下の二つの加工作業を施した。(1) 登場順については、登場順が早い上位1／3に3点を、中位1／3に2点を、下位1／3に1点をそれぞれ付与した。登場項目が3で割り切れない年は、中位のところを最大になるようにした。(2) 紙幅については、『本年のレビュー』全体に占める割合を算出した。

その結果、図表3－3と3－4のデータが得られた。

【図表 3－3：報告書における登場順の採点。筆者作成】

年	ビジネス・投資・開発	レジャー・観光・旅行	土地	交通	雇用	小売	コミュニティ	教育・職業訓練	住宅	景観・環境
1981-82	3		3	1	3		1		2	2
1982-83	3		3	2	3	1	1		2	2
1983-84	3		2	2			1		2	
1984-85	1			3			1	2	3	2
1985-86	3			2	2		1	2	2	
1986-87				3		1	3	2	2	1
1987-88	3	1		2	1		3	1	2	
1988-89	3			1	2			2	3	1
1989-90	3			3		1	2	2	1	2
1990-91	3	1		3			2	2	2	1
1991-92	3	1		3	2		1	2	2	
1992-93		2		3		2	1		3	1
1993-94	3	2		3		2	1	1	2	2
1994-95	2	1		2	3		1	2	3	2
1995-96	2	2		1		2	2	3	3	1
1996-97	3	1		2			2	2	3	1
1997-98	2	1		2			3	2	1	3

【図表 3－4：報告書における紙幅割合：単位は%。筆者作成】

年	ビジネス・投資・開発	レジャー・観光・旅行	土地	交通	雇用	小売	コミュニティ	教育・職業訓練	住宅	景観・環境
1981-82	13		9	9	13		9		35	13



1982-83	31		8	19	8	4	8		15	8
1983-84	28		10	10			31		21	
1984-85	38			8			15	15	15	8
1985-86	45			18	10		5	5	18	
1986-87				69		3	9	6	11	3
1987-88	13	10		32	6		19	6	13	
1988-89	44			22	6			6	11	11
1989-90	20			20		10	10	20	10	10
1990-91	29	7		29			7	14	7	7
1991-92	21	11		39	5		11	5	11	
1992-93		10		27		13	23		20	7
1993-94	7	14		14		7	7	7	21	21
1994-95	14	7		14	7		14	18	7	18
1995-96	21	11		11		7	14	21	7	7
1996-97	25	7		18			14	7	18	11
1997-98	22	22		11			6	17	6	17

続いて、全体的な傾向を把握するために、これらの一〇項目を、経済成長的側面と生活保障的側面の二種類の側面にまとめる。詳しくは、以下で明らかにしていくが、LDDCは、それぞれの項目に経済成長的または生活保障的な意味を見いだした。そして、これらの意味自体は、年によって大きく変わることはなかった。そのため、各項目を二種類にまとめることが可能である。

経済成長的側面に含まれるのは、「ビジネス・投資・開発」、「レジャー・観光・旅行」、「土地」、「交通」である。その理由は以下の通りである。「ビジネス・投資・開発」は、その名の通り、ドックランズの経済的再生を達成する手段として位置付けられていること、「レジャー・観光・旅行」の項目は、それ自体が投資であるし、そもそも外部からの来訪者を呼び込むことが主目的であるということ、「土地」は、全ての再開発の基本ではあるが、古いドックを整理し、新企業を立地させるという文脈に乗せられていること、「交通」は地域住民の生活の足としても使われるが、ドックランズと、シティやヨーロッパ諸都市ら他

の経済的中心との連結手段として語られていることである。

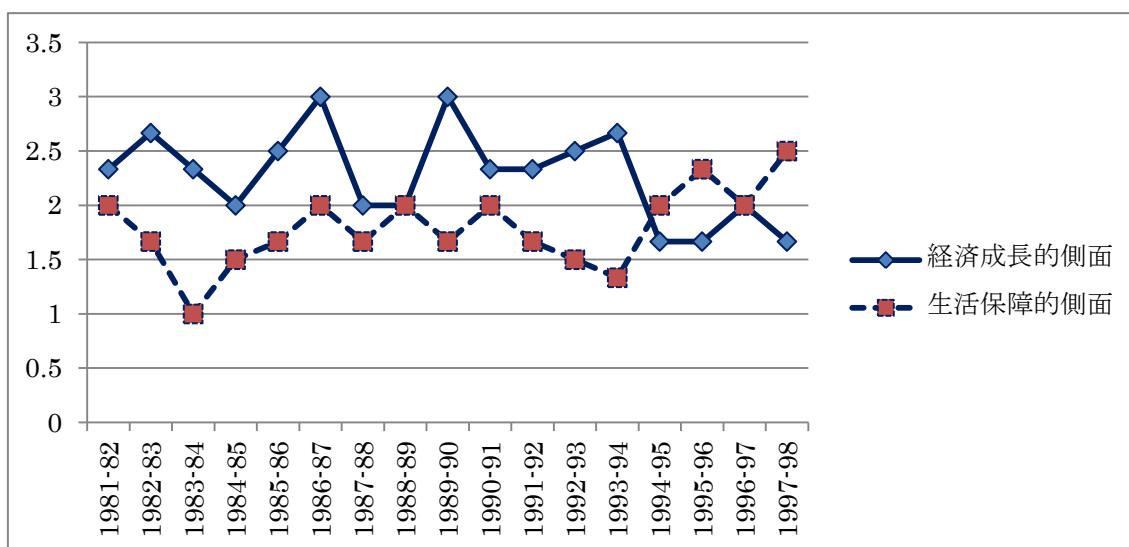
生活保障的側面に含まれるのは、「雇用」、「小売」、「コミュニティ」、「教育・職業訓練」である。その理由は以下の通りである。「雇用」は、相対的に高いドックランズの失業率への対応策としての文脈に乗せられていること、「小売」は、LDDCの報告書においては、地域住民の生活水準の向上の一環として語られていること、「コミュニティ」は、地域住民の生活の質の向上という政策課題が第一義的な目的であること、「教育・職業訓練」では、地域住民がこの政策の受益者として語られていることである。

「住宅」と「景観・環境」は、いずれの側面にも含めなかった。これらの項目は、ドックランズ内外のどちらにその一義性を置いているのかについて、年を越えて共通性を見いだせなかったためである。LDDCという文脈を離れても、「住宅」は従来からの住民も新規住民も購入するであろうし、良い「景観・環境」は従来からの住民の生活の質も向上させるし、外部に向けてのアピールにもなる。

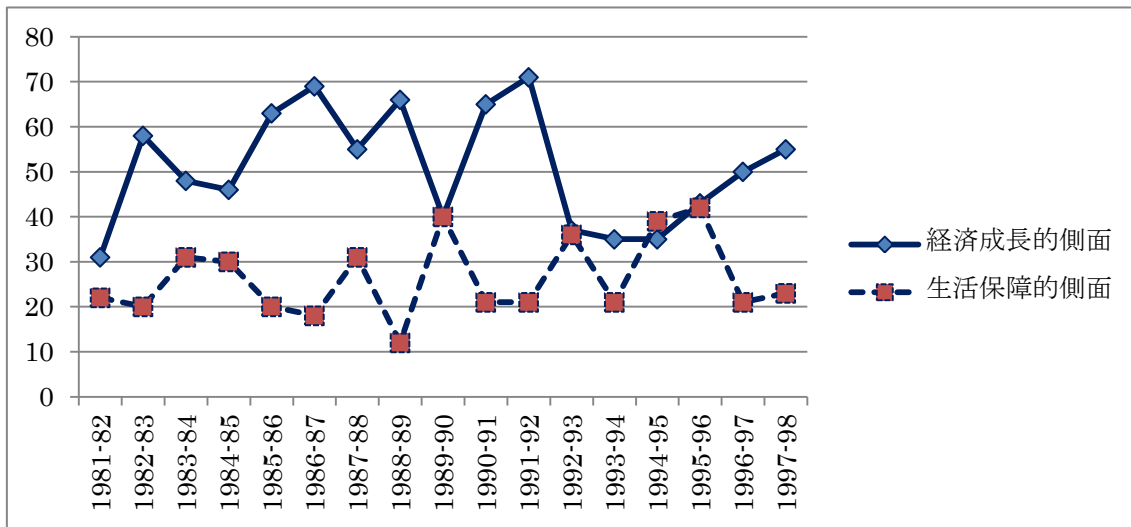
この作業の結果、図表3-5と図表3-6のグラフが作成される。

登場順位得点と紙幅割合の二つのグラフからは、ほぼ共通した傾向を読み取ることができる。その傾向とは、LDDCの報告書が、前期には経済成長的側面に強く傾斜していたことと、一九八〇年代末を境として、後期には生活保障的側面も重視するようになったことである。これは、前期LDDCの政策志向が経済成長的側面であったことおよび、一九八〇年代末にそれが変化したことを示している。

【3-5：報告書における登場順順位得点平均。筆者作成】



【図表 3－6：報告書における紙幅割合平均。筆者作成】



図表 3－3 と図表 3－4 を用いて、より詳細に観察すると、前期には、「土地」、「住宅」、「ビジネス・投資・開発」の三項目が、とりわけ重視されていることが読み取れる。「土地」整備は全ての再開発の前提であるためか、最初の三年間のみに登場している。「住宅」においては、公営賃貸住宅路線を訴える地方自治体とは逆に、販売住宅路線が訴えられている（例えば、LDDC, 1982a, pp.15-17; 1983a, pp.14-17）。最後に、「ビジネス・投資・開発」の強調は、前期 LDDC の政策志向が、経済成長的側面重視型の再開発であったことを明確に示している。

続いて、LDDC の収入・支出構造について検討する。ここでの作業内容は三つである。最初の一つは、中央政府から LDDC への補助金が徐々に増額されたことを示すことで、中央政府がドックランズ再開発を市場原理に任せるというよりも、むしろ積極的に主導していったことを明らかにすることである。もう一つは、収入構造を検討することによって、LDDC が中央政府の組織的選好を反映していることの確認である。すなわち、LDDC がその収入の多くを中央政府に依存していることを明らかにすることで、LDDC が中央政府から独立した組織ではなく、むしろ中央政府の指示に従わざるをえない組織であったことを確認する。以上の二つの作業の目的は、第一章で示した LDDC を中央政府の一組織と捉えるべきという本稿の視角の妥当性を再確認することである。つまり、LDDC は単なる市場原理の担い手ではなく、中央政府の組織的選好を反映していること、そして、

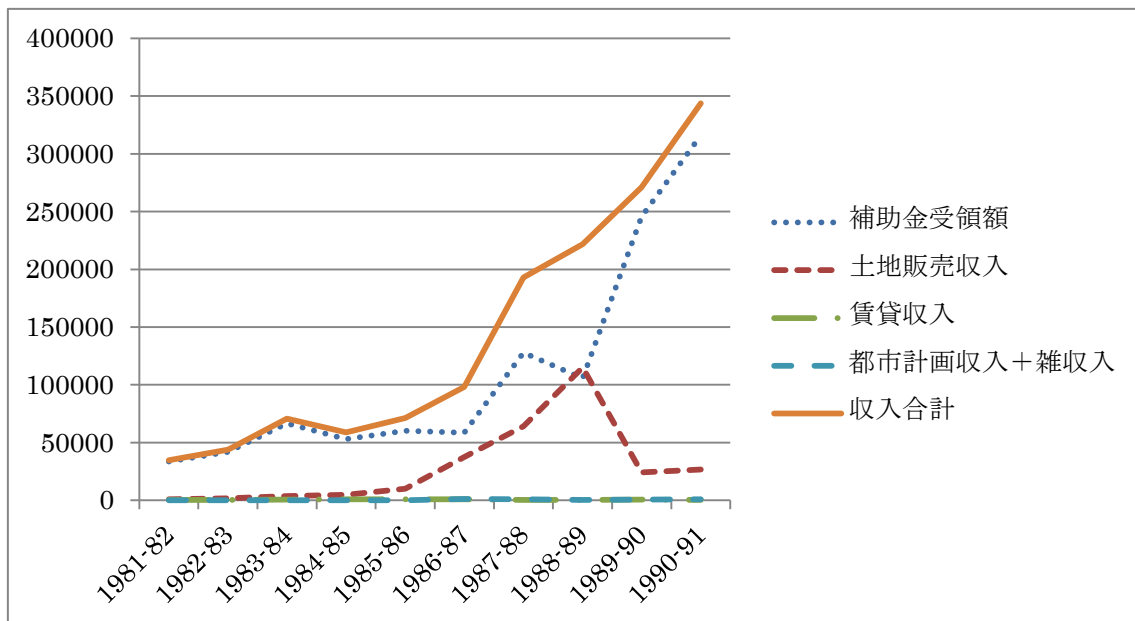
その中央政府はLDDCを通じて、ドックランズ再開発を主導していったこと、この二つを明らかにする。三つ目の作業は、支出構造の検討によって、前期LDDCの政策志向が経済成長的側面重視型の再開発であったことの確認である。LDDCが多く支出する項目は、LDDCが重視する政策領域であると考えられる。したがって、前期LDDCが、生活保障的側面よりも経済成長的側面に多く支出したことを明らかにすることで、前期LDDCが経済成長的側面を重視していたことを示す（30）。

ここでは、全年度分の『年次報告書および会計報告書 Annual Report and Accounts / Annual Report and Financial Statements』における、「連結損益計算書 consolidated income and expenditure account」とその「内訳ノート notes」を分析素材とする。LDDCは、会計処理方法を二回変更した以外は、一貫した形式で連結損益計算書を『年次報告書』に掲載している。そこで、これを通時的に分析することで、LDDCの政策志向とその変化を明らかにすることができる。なお、収入・支出構造を整理する際に用いた手法については、本章末の補論を参照されたい。

まず、収入について分析しよう。前期から一九九〇年前後の中期にかけて、LDDCの収入は図表3-7のように推移している。

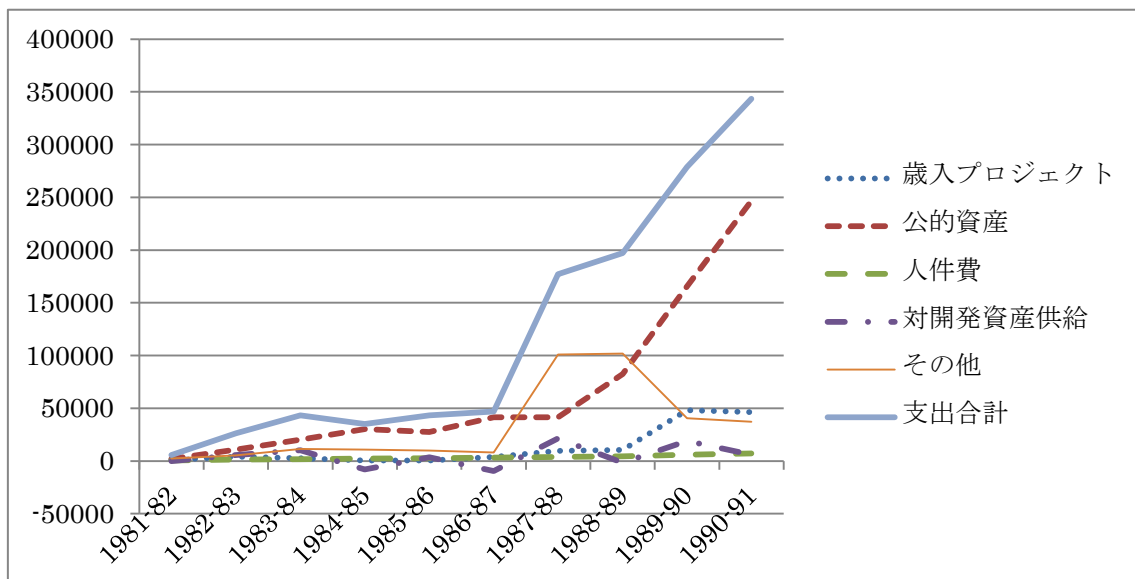
図表3-7のグラフから、次の二点が明らかとなる。第一に、補助金額がほぼ一貫して増額され続けていることである。特に、一九八〇年代末に、中央政府からの補助金は、飛躍的に増額された。すなわち、一九八〇年代前半期には五〇〇〇万ポンド前後であった補助金は、徐々に上昇していき、一九八〇年代末には一億ポンドを突破し、一九九〇—一九一年には三億ポンドに達している。もちろん、インフレの影響を差し引く必要はあるが、国立会計検査院 National Audit Office によるインフレ修正済みの計算でも、この増加傾向は確認できる（National Audit Office, 2007）。このことは、中央政府がドックランズ再開発に徐々に大きな関心を払っていったことを意味する。すなわち中央政府は、市場原理に基づく再開発という原則から徐々に乖離していったのである。もっともこの点については、第五章以下で後期の分析として扱うので、本章では以上のことを指摘するにとどめる。第二に、一九八八—一九九一年以外の全ての年において、LDDCは、その収入の大部分を中央政府からの補助金に依存していることである。収入の多くを中央政府に負っている以上、LDDCは、中央政府の指示に従わざるをえないため、中央政府の組織的選好を反映していると考えることができる。

【図表 3－7：前期～中期 L D D C の収入：単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a)より筆者作成】

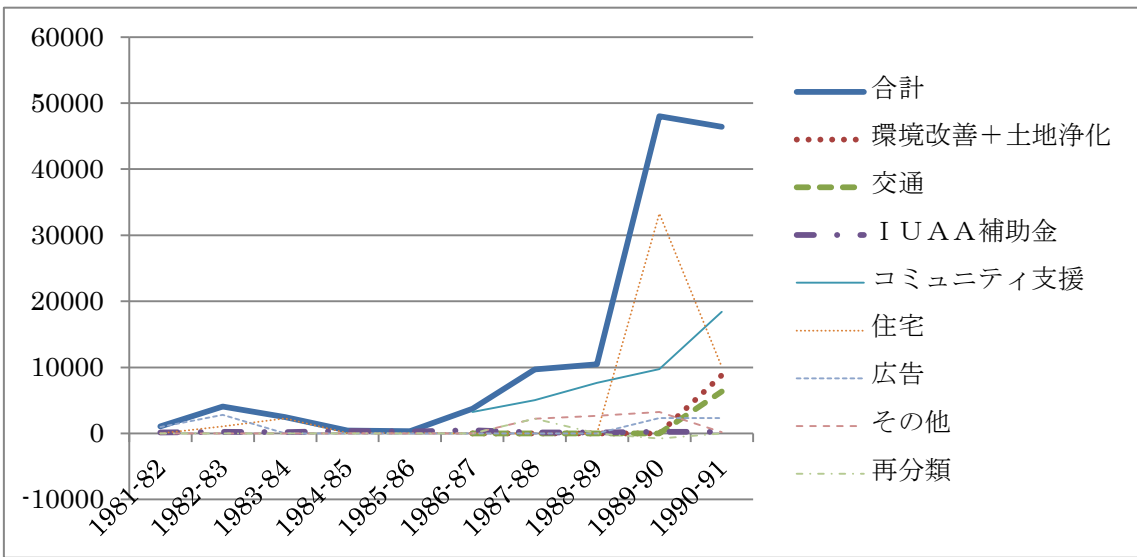


次に、支出について分析しよう。前期から中期にかけての L D D C の支出は、図表 3－8 から図表 3－10 のように整理・分類される。

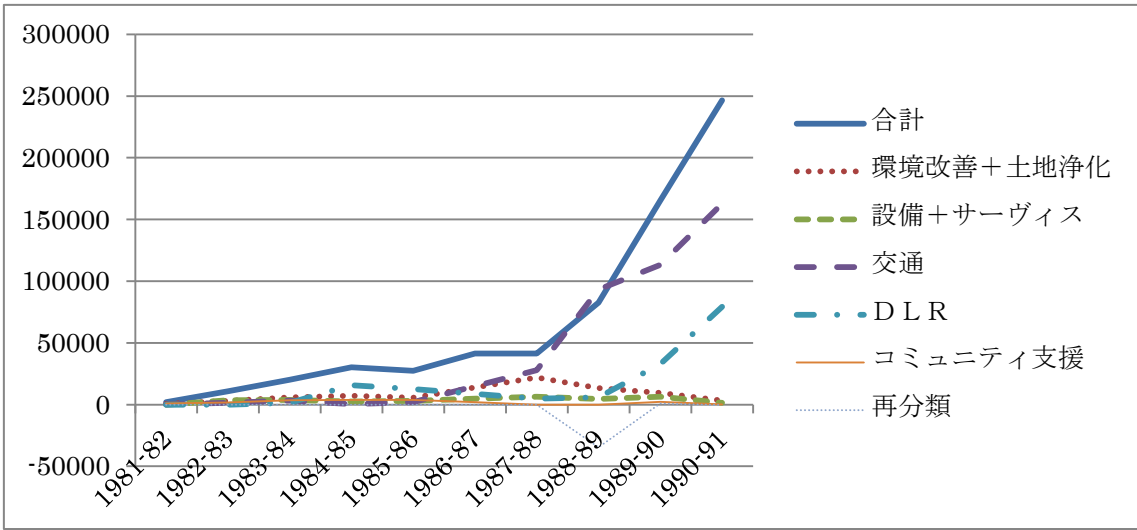
【図表 3－8：前期～中期 L D D C の支出の項目別整理：単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a)より筆者作成】



【図表 3－9：前期～中期 LDDC の支出における、「歳入プロジェクト」の項目の内訳：単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】



【図表 3－10：前期～中期 LDDC の支出における、「公的資産」の項目の内訳：単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】



図表 3－8 には支出形態の情報に関する示唆が多いものの、支出形態は、本稿の問題関心ではないため、詳細な考察は省略する。ここでは、LDDC の支出額が徐々に増えていったことと、特に一九八〇年代末に飛躍的に増額したことを指摘するにとどめる。これは、図表 3－7 で確認した LDDC の収入が増額していったことと大いに関係がある。つまり、LDDC の支出から見ても、LDDC の活動は中央政府によって強く規定されていたと言

える。

続いて、図表3-9の「歳入プロジェクト」と図表3-10の「公的資産」を見てみよう。ここからもまずは、徐々に支出が増えていることがまず確認される。その内訳に注目すると、やや見づらいものの、以下の二点を読み取ることができる。第一に、「環境改善＋土地浄化」をはじめとする、経済成長的側面への支出が多かったことである。もっともLDDCは、少なくとも名目上は、経済成長的側面に対する直接的な支援を行っていなかった。しかしながら、「環境改善＋土地浄化」への支出額は多く、割合も大きい。具体的には、確認しうる限りにおいて、一九八七―八八年度まで、「環境改善＋土地浄化」への支出割合は、常に一〇%を上回っていた。土地整備は、新規企業のための開発用地の整備の前提である。それゆえ、前期LDDCは、財政的にも経済成長的側面を重視していたと言える。第二に、前期においては、「コミュニティ支援」と「住宅」への支出は、額も割合も大きくない。また、全く支出されない年もあるなど、非常に不安定な位置づけであった。このことは、LDDCが生活保障的側面の再開発に消極的であったこと、および行ったとしても計画的ではなかったことを意味する。以上の二点から、前期LDDCは、経済成長的側面へ多くそして安定的に支出していたことおよび、それとは逆に、生活保障的側面への支出は少なく、不安定であったことが明らかとなった。以上のように、LDDCの支出構造は、前期LDDCが生活保障的側面よりも経済成長的側面に重点的に資金配分を行い、重視していたことを示している。

本項では、LDDCの年次報告書の構成とLDDCの収入・支出構造という二つの計量的データを用いて、前期LDDCが生活保障的側面よりも経済成長的側面を重視し、実際にも多く支出していたことを明らかにしてきた。これは、本稿の分析枠組である都市間競争論の修正モデルの強い中央地方関係における、中央政府（LDDCを含む）の政策志向を実証するものである。すなわち、中央地方関係が強い場合には、LDDCを含む中央政府の政策志向は、経済成長的側面重視型の再開発になる、ということである。しかし本節冒頭で述べたように、本項の分析は、一定の傾向を明らかにするにとどまり、この政策志向がなぜ形成されたかについては明らかにできていない。そこで、次項と次々項では、前期LDDCの再開発計画をより詳細に分析することで、この問いに答えていくことにしたい。

## 第二項 前期LDDCによる、都市計画の緩和を通じた経済成長戦略

前項で、前期LDDCの政策志向を体系的に明らかにした。それによると、前期LDDCは、生活保障的側面よりも経済成長的側面を重視していた。本項では、「前期LDDCは、どのような手段によって経済成長を達成しようとしたのか」という問いに取り組む。この問いへの答えが、なぜ前期LDDCは生活保障的側面を相対的に軽視したのか、という次項の問いに対するステップとなる。ただし、どのような手段によって、という問いに答えるためには、そもそもLDDCがどのようなドックランズ経済構造を将来像としていたのかが明らかにされねばならない。その将来像が、手段を規定するからである。そこで本項では、まずLDDCによる経済の将来的再生像を、「再生 **regeneration**」概念に込めた意味を検討することを通じて、明らかにする。結論から述べると、前期には、「再生」概念は多義的・曖昧なものであった。続いて、このように将来像が多義的・曖昧なものであったために、前期LDDCが採用した経済成長を達成する手段が、迅速な土地整備政策、すなわち都市計画の緩和となったことを述べる。

LDDCは一九八一年七月二日に設立され、一九八二年三月に初の年次報告・会計報告書を提出した。初年度の報告書からLDDCの撤収の一九九八年まで、「再生 **regeneration**」がLDDCのドックランズ再開発のキーワードであった。設立直後の典型的な例を挙げると、初代LDDC議長のナイジェル・ブロークス **Nigel Brookes** は、中央政府がLDDCを設立した目的を、ドックランズの「再生」であると理解していた。彼は、この「再生」に込められた意味を五つ挙げている。第一に、ドックランズの非常に多様なコミュニティが、いかに関心や魅力にあふれているかをロンドン内外のより多くの人々に認識してもらうために、ドックランズ全体をプロモーションしていくこと（広告）。第二に、既存の企業が利益を上げ、希望に満ちながら成長しうるように、彼らのニーズを理解し、援助を提供すること（既存企業の保護）。第三に、より強固な経済的基盤と、従来からの住民とロンドン市民により多くの雇用を提供しうる新しい産業に投資するような、新しい企業や個人を惹きつけること（新規産業の養成）。第四に、ロンドンの一地区として、さらに多くの小売店を提供すること（小売業の充実）。第五に、以上の四つの全ての目的のために、土地を収集し、浄化し、売却すること（土地）。LDDCは、この五つの目的を達成するために、「工業、商業、住宅、より良い公共交通や全般的な都市インフラを含む社会的提供を促進する」組織であると位置づけられている（LDDC, 1982a, p.1）。このように、一九八二年に提示



された、「再生」の定義には非常に多くの意味が込められており、また再開発の方向性も明確に確定されたわけではなかった（３１）（３２）。

このように前期ＬＤＤＣの「再生」概念が多義的であり、具体的な方向性が不明確であったことについて、先行研究は一つの解答を提示している。それは、ＬＤＤＣが生活保障的側面軽視という批判を回避しようとしたという解釈である。すなわちＬＤＤＣは、中央政府の組織的選好を反映して、経済成長的側面を重視したが、これは、生活保障的側面を重視する地方自治体や従来からの住民からの反発を引き起こす可能性がある。そこでＬＤＤＣは、これらの反発を回避するために、経済成長的側面の重視をぼかしたというものである（３３）。だが、このような解答には限界がある。それは、ＬＤＤＣが、特に初期において地方自治体および地方自治体の再開発の進め方を強く批判していたことである。すなわちＬＤＤＣは、地方自治体に対して四つの批判を繰り返し投げかけている。四つの批判とは、地方自治体が、住民が望んでいることを理解していない、不毛な政治的扇動を行っている、再開発の実行能力を欠いている、ＬＤＳＰの作成に時間をかけ過ぎたという点である（ＬＤＤＣ, 1982a, p.19, p.27; 1983a, p.7; 1984a, p.9, p.47）。このように、ＬＤＤＣは地方自治体への対抗的姿勢を強調していた。この点を踏まえると、前期ＬＤＤＣが、地方自治体や地元住民からの批判を回避しようとしていたとは考えにくい。

そこで本稿は、前期ＬＤＤＣの「再生」概念が、多義的で、方向性が不明確であったことに対する、別の解答を提示する。別の解答とは、ＬＤＤＣおよびＬＤＤＣに「再生」という課題を与えた中央政府は、当時、長期的なドックランズの経済構造についての将来像を明確に有していたわけではないというものである。この解答の根拠は以下の二つである。一つ目に、ＬＤＤＣは、地方自治体を強く批判したものの、地方自治体が主導して策定したＬＤＳＰの内容に対しては、特に批判しなかったことである（３４）。二つ目に、前項での計量的分析でも明らかにしたが、初期ＬＤＤＣは、「土地」の項目に重きを置いていたことである。ＬＤＤＣは、「土地の整備」を「住宅、オフィス、工場、倉庫、小売、リクリエーションへの投資を得るための」基本条件であると理解していた（ＬＤＤＣ, 1983a, p.8）。つまり、どのような再開発を行うにしても、土地整備は必要であるから、ＬＤＤＣは差し当たり土地整備に重点を置いたと言える（３５）。したがって、設立当初のＬＤＤＣは長期的なドックランズの経済構造について明確な方針を有していなかったと考えられる。

多義的・曖昧な長期的経済構造の構想を持つにとどまり、差し当たり土地整備政策を重視した前期ＬＤＤＣが強調したのは、土地整備政策の迅速な実行であった。この迅速性

speed/ fast が、前期 LDDC が強調した最大のキーワードである。というのも、LDDC が、LDSP 批判と対比的に、自らの再開発手法の特長としたのが迅速性だったからである。前節で整理・紹介したように、LDSP も土地政策、具体的には「工業」用地と公営住宅用の土地の確保に熱心であった。LDDC は、LDSP のこの方針に対して、迅速性の観点から批判した。具体的には、他の公的団体からの土地の取得の失敗、ロンドン港湾庁からの協力の不十分さ、LDSP を実行に移すだけの資金力の欠如、この三つの迅速性の欠如が、前期 LDDC にとって問題視された。LDDC は、「したがって、土地の確保の問題と不十分な資金が、公表された提案 [= LDSP] の早期かつ迅速な実行を妨げてしまった」と LDSP を批判的に総括している (LDDC, 1997c, “The Docklands Joint Committee”)。つまり LDDC は、LDSP の失敗を迅速性の欠如に求めた。LDSP の批判的総括を踏まえ、前期 LDDC は、内容ではなく迅速性を、LDSP とは異なる LDDC の再開発手法の特長に据えていくことになる。

前期 LDDC は、この迅速性がドックランズの経済成長を達成する鍵である、と主張した。迅速性が経済成長をもたらすという、LDDC の論理は次の通りである。巨額の公的資金を投入することで経済成長を達成する時代は既に過ぎ去っており、今日 LDDC は、利用可能な開発の機会を最大限活用することで経済成長を達成する手段を採るべきである。そのため LDDC は、民間セクターによってなされる投資を促進しなければならない (LDDC, 1982a, p.8)。その際に求められることは、「民間セクターの極めて早いタイムテーブル」に追いつくことである (LDDC, 1982a, p.19)。したがって LDDC は、LDSP に代表されるこれまでのやり方と異なり、「開発プロセス前のペースのスピードアップを図ること」が自らの役割であると認識する。このように、前期 LDDC は、迅速性をキーワードにした経済成長戦略を構想していた (LDDC, 1982a, p.27)。

この迅速性の原則が具体化されたのが、都市計画規制の緩和であった。LDDC は、将来の人口目標数から都市像を構想し、そしてそれを図面に描いた LDSP とは対照的な手法をとった。すなわち LDDC は、本項で述べてきたように、その都市像が不明確かつ曖昧であったので、都市計画規制の緩和と土地の迅速な整備という都市計画の手法を目的へと転化させた。さらに具体的には、この方針は、マスター・プランの否定、公有地強制帰属権の活用、そしてエンタープライズ・ゾーン Enterprise Zone の指定という三つに具体化された。順に示しておこう。

第一のマスター・プランの否定から論じる。LDDC によれば、LDSP のようにマス

ター・プランを作成することには、経済成長を達成する上で二つの問題があった。一つ目は、柔軟さの欠如である。伝統的なマスター・プラン作成は、「硬直的で、トップダウン型で、事前決定型の計画である」ため、投資を呼び込んだり、人々のビジョン、能力、企業家精神をドックランズに持ち込んだりすることに失敗してきた（LDDC, 1986c, p.12）。もう一つは、作成すること自体に時間がかかることである。すなわちLDDCは、「それ〔＝マスター・プラン作成にともなうヒアリング〕は、関係団体すべてのコストとなるし、ドックランズ再生のプロセスをいとも簡単に遅らせてしまうことになりえてしまう」と批判的に指摘している（LDDC, 1983a, p.5）。当時の中央政府もマスター・プランの作成に対して否定的であった。この点について後年のLDDCは、「LDSPの失敗から間もないために、マスター・プラン〔という手法〕は特に政府から信用されなかった」と率直に述べている（LDDC, 1997c, “The London Docklands Development Corporation”）。LDDCは、マスター・プランを作成するという手法をこのように否定的に捉えていたため、より個別的で柔軟な方法を採用した。それは、人口が多いサリー・ドックス地区を除いて、マスター・プランを作成しないことであった（36）。

二つ目は、公有地強制帰属権の活用である。一九八〇年地方政府・計画・土地法の第一四一条によって、LDDCには公有地を強制的に帰属させる権限が与えられていた。LDDCは、初年度から公有地帰属権を活用し、ロンドン港湾庁やGLC、ロンドンの各特別区から合計六四六エーカーの土地を帰属させた。この土地収用の素早い動きについて、LDDC自身は、「ドックランズ合同委員会と異なり……〔LDDCの〕公有地強制帰属権によって、ドックランズは既に利益を享受している」と強調した（LDDC, 1982a, p.6）。

迅速性を確保する三つ目の手段は、エンタープライズ・ゾーンの指定である。エンタープライズ・ゾーンとは、一九八〇年に法制化された都市計画の特例である。その設置については、地方自治体やLDDCなど都市計画権限を有する機関が申請し、環境大臣が設置を決定する。エンタープライズ・ゾーン内では、新規企業は、減税など多くの特典を享受する。特に大きい特典は、計画制度の簡略化で、計画に合致する開発であれば、個別の計画許可が不必要であり、開発の迅速化が可能になることである（Thornley, 1993, chap.9; 成田、一九八三、四一五頁）。ドックランズでは、一九八二年四月に、ドックランズ中心部に位置するアイル・オブ・ドッグズ Isle of Dogs にエンタープライズ・ゾーンが設置された。LDDCは、「エンタープライズ・ゾーンのより非規制的な計画レジームによって、エンタープライズ・ゾーンは、現代社会では急速に時代遅れになってしまいがちな、工業・

製造業用地に対するオフィス用地のペダンティックな割合ではなく、ビジネス利用に関心を払っている」と解説している（LDDC, 1983a, p.11; 1982a, p.11）。このように、LDDCは、エンタープライズ・ゾーンの制度が、迅速な措置を必要とする民間企業の活動を助け、経済成長をもたらすと期待した。

以上、本項は二つのことを明らかにしてきた。一つ目は、前期LDDCの経済成長的側面の将来構想が多義的で曖昧だったことである。二つ目は、そのために、前期LDDCが、迅速な土地整備政策、すなわち都市計画の緩和を目標に据えたことである。前期LDDCは、この迅速性が民間企業の活動を活発にして、ドックランズの経済成長を達成すると考えていたのである。

### 第三項 前期LDDCによる、生活保障的側面における地方自治体責任論

本項は、「なぜ、再開発に際して、前期LDDCは、生活保障的側面に比べて経済成長的側面を強調したのか」という問いに対する解答を提示する。この問いは、逆に言えば、なぜ前期LDDCが、生活保障的側面の再生について消極的であったのかという問いである。前項では、前期LDDCが迅速性をキーワードにした経済成長的側面の戦略を立てたことについて明らかにした。本項では、前項の知見を踏まえ、「なぜ前期LDDCは生活保障的側面を軽視したのか」という問いの解答を提示する。

本項の問いに対する答えから述べる。それは、「前期において、環境省とLDDCは、LDDCではなく地方自治体が、生活保障的側面の再生および維持に対して責任を負うと考えていた」というものである。この答えを「地方自治体責任論」と呼ぶことにしたい。この答えの論拠は次の通りである。

まず、環境省から述べると、前期において環境省はLDDCにそもそも生活保障的側面の再生を命じていなかった。すなわち中央政府は、LDDCが非経済的 *uneconomic* な事業スキームに資金を出すことを法的に許していなかったし、コミュニティ支援のための予算も、LDDCの総支出の1%以下に限定していた（LDDC, 1982a, p.14; 1984a, p.27）。こうした法制上の制約のためLDDCは、煩雑な手続きをとらねばならないこともあった。例えば、LDDCが地方自治体の公営賃貸住宅の修繕を行う場合、いったん地方自治体から買い取り、LDDCが修繕した後に、地方自治体に売するという手順を踏まねばならなかった（LDDC, 1983a, p.16）。他方で、現場に立つLDDCは、中央政府の環境省に対して、

権限の拡大を求めていった (LDDC, 1982a, p.14)。こうした声を受けて、中央政府は徐々にLDDCが生活保障的側面に対して支出することを認めていった (LDDC, 1984a, p.38)。しかしながら、LDDCの権限が、生活保障的側面への再生に対して大幅に拡大されるのは一九八〇年代末のことである (37)。それゆえ、前期においては、LDDCの生活保障的側面での活動は、そもそも法的に厳しく制限されていたのである。

次にLDDC自身の言説を取り上げよう。ここでは、LDDCが地方自治体責任論の立場を採っていたことについての論拠を三つ提示する。一つ目は、LDDCによる後年の述懐である。最終報告書において、LDDCは、「一九八〇年代初期には、LDDCはコミュニティの役割を最低限しか果たさなかった」と端的に認めている。その理由は、「従来からの住民の……ニーズは、地方自治体やそのほかの責任ある諸組織によって果たされるべきであった」ということである (LDDC, 1998d, “Introduction”)。二つ目は、LDDCの職員証言である。ここからも一つ目と同様に、LDDCの地方自治体責任論を見てとることができる。元幹部のイネス氏は、「地元住民に対して、生活の便宜を図ることは、第一義的には、地方自治体の責任であった」と述べる。なぜなら、地方自治体には、その責任を果たすための補助金と権限が与えられている。それゆえ、LDDCは生活保障的側面についての再生は自らの管轄外であると考えていた (38)。三つ目は、明示的ではないが、当時のLDDCの言説である。前期LDDCは、生活保障的側面においては、再生に対して直接介入するのではなく、地方自治体やコミュニティ組織への支援という「裏方」の立場を表明している (たとえば、LDDC, 1983a, pp.26-27 など)。

以上のように、前期においては、中央政府もLDDCも、生活保障的側面の再生は地方自治体の責任であると考えていた。そのためLDDCは、生活保障的側面の再生を経済成長的側面のように重視しなかった。

もっとも、前期LDDCが、生活保障的側面に対して、全く無関心であったというわけでもない。前項でも確認したように、「再生」概念の中には、既存企業の保護を通じての雇用の拡大や、小売業の充実による住民の生活の便の向上といった、従来からの住民の生活保障的側面への配慮が含まれていた。またそれ以外にも、「LDDCは地元企業に職を与えたいと切望している」 (LDDC, 1982b, p.2)、「そもそも、それ [=持ち家住宅] は、もし住宅所有者になりたいければ、多くの従来からの住民に、ドックランズに家を購入する機会を与えるものである。現状では、彼らは郊外かさらに遠くに移住させられるしかない」 (LDDC, 1982a, p.17) といったLDDCの言説が確認できる。このように、前期LDD

Cは、産業政策や住宅政策においても、既存企業と従来からの住民にそれなりの配慮を示している。

しかしながら、経済成長的側面の再生と比べると、前期LDDCが生活保障的側面の再生を重視しなかったことは、これまで論じてきた通りである。経済成長的側面の重視と生活保障的側面へのそれなりの配慮を両立させる論理が、「スピン・オフ効果 spin-off」であった。LDDCは、とりわけ初期においてスピン・オフ効果を強調していた。スピン・オフ効果とは、トリクルダウン効果と同義である。すなわち、新しい企業・ビジネスが繁栄すれば、地元経済全体に良い影響を与え、地元雇用を生み、住民の購買力を増大させ、そして住民の生活水準も上がるという論理である (LDDC, 1982a, p.8)。このように、スピン・オフ効果理論は、経済成長的側面の再生が、続いて生活保障的側面の再生を自動的にもたらすと想定する。それゆえ、スピン・オフ効果理論は、前期LDDCが、言説においても実際の活動においても、経済成長的側面を優先させることを促すことになった。

前期LDDCの経済成長的側面の優先という方針は、生活保障的側面の再生に、どのような制約を課したのであろうか。ここで前項での答えを想起したい。その答えとは、前期LDDCによる経済成長的側面の再生は、迅速性の重視、具体的には都市計画の緩和を通じて、経済成長を達成しようというものであった。つまり、前期LDDCが生活保障的側面の再生計画をそもそも重視しなかったことは、ここまで論じてきた通りであるけれども、前期LDDCは、経済成長的側面の再生の迅速性を妨げるような生活保障的側面の再生に対しては、とりわけ慎重であった。本項の残りの部分では、三つの論点を参照しつつ、このことを論じる。この作業の狙いは、経済成長的側面における迅速性の重視を示すことを通じて、前期LDDCが、生活保障的側面の再生を経済成長的側面の迅速な再生を妨げない部分に限定したことの論証である。

迅速な再開発が生活保障的側面の再生よりも優先されたことを示す、一つ目の論点は、住民の意見聴取である。ドックランズ合同委員会が、住民や関連組織の意見を極力取り入れることで、彼らの理解を得ながらLDSPを作成したのとは対照的に (LDSP, para.4)、LDDCは、従来からの住民の意思決定への参加に否定的であった。それは二つの点から明らかである。一点目に、「LDDCは、説明し、意見聴取し、議論する用意を常にしている」と述べるにとどめていることである (LDDC, 1983a, p.26)。すなわちLDDCは、情報公開の重要性を強調するものの、決定権についてはあくまでLDDCが保持するという立場をとり、従来からの住民の意思決定への参加は否定している (Arnstein, 1969)。二点

目に、LDDCは、意見聴取・協議の範囲も厳しく限定していた。すなわちLDDCは、意見聴取・協議を地方自治体やコミュニティ組織への資金援助配分の問題に限定していた（LDDC, 1983b, p.3）。逆に、経済成長的側面を含んだ、総合的な再開発の方向性については、従来からの住民の意見聴取すら認めなかった。このように、前期LDDCは、従来からの住民からの要求を取り入れることに対して消極的であった。LDDCは、この理由について、次のように述べている。「査察官や政府の決定の前に公的な意見聴取が明らかに必要であるような、複雑で議論の余地のある論点も存在するであろうが、公的協議とは関係者全員のコストとなるし、ドックランズの再生プロセスをいとも簡単に遅らせてしまうものである」、「人間とは、全く同じ視点や信念を持っているということはほぼありえないのであるから、協議とは合意の不在に直面した時に、いとも簡単に不行為の言い訳になってしまう」（LDDC, 1983a, p.5, p.26）。このように、前期LDDCは、経済成長的側面の再開発における迅速性を、生活保障的側面の再生に優先させた。

二つ目に、前期LDDCが、経済成長的側面の迅速な再開発のために、一度生活保障的側面の後退を選択したことである。これは、LDDCが新規企業の設立と交通インフラのために、既成住宅の一部取り壊したことと、既存企業を移転させたことを指している（LDDC, 1984a, p.31; 1998e, “Deals with Newham and Tower Hamlets”）。なお、LDDCは後年、以下のように、再生のためには一度従来からの住民の生活を破壊せざるをえなかったと述べている。「LDDCへの法制上の指示は、……ドックランズの物質的、経済的、社会的再生を達成することであった。この目的の達成は、新しいドックランズを建設するためのブルドーザー・トラック・掘削機・コンクリートミキサーが持ち込まれたことにより、住民の生活の破壊 *disrupt* をもたらさざるをえなかった」（LDDC, 1998d, “Getting on with Local People”）。前段落で論じた、LDDCの意見聴取への否定的態度と合わせて考えれば、この論点は、前期LDDCが従来からの住民の生活保障的側面を犠牲にして、迅速性を優先したことを示している。

三つ目の論点は、前期LDDCによる、スピン・オフ効果への期待の強調である。スピン・オフ効果は、経済成長的側面に比べて、生活保障的側面の再生が遅くなることを正統化する。スピン・オフ効果は、そもそも、まず経済成長的側面の再生、次に生活保障的側面の再生という順序を想定しているからである。それゆえLDDCは、企業の進出に代表される経済成長的側面の再生が早い段階で進んでいることを誇りつつ（LDDC, 1983a, “Jobs and Investment”など）、生活保障的側面の再生が遅れることはやむをえないと主張

している。設立直後の雇用と住宅のスキームについてのLDDCの以下の弁解がこのことを如実に示している。LDDCは、初年度において、既にいくつかの地区で開発が始まり、雇用や住宅が増加する見込みであると自信を表明した。しかし、ただちに「これらの利益や活動にもかかわらず、いくつかのスキームが、人々や生活と共に始動し始める前には、何年か必要であることは強調されねばならない。そして、LDDCは行いいうところすべてで、プロセスの迅速化を試みてはいるものの、都市の建設者にとって忍耐は基本的本質である」と留保されている（LDDC, 1982a, p.13）。この留保は、生活保障的側面の再生が遅れることについてのLDDCの弁解である。

以上、本項は、「なぜ前期LDDCが、経済成長的側面に比べて、生活保障的側面の再生を相対的に軽視したのか」という問いに取り組んできた。その答えは、中央政府もLDDCも、地方自治体責任論、すなわち生活保障的側面の再生は地方自治体の責任であると考えていたというものである。生活保障的側面の再生に直接介入するかわりにLDDCが掲げた理論が、スピン・オフ効果すなわち、トリクルダウン効果理論であった。この理論は、経済成長的側面の再生が生活保障的側面の再生を自動的にもたらすことを想定している。したがって前期LDDCは、前項で明らかにした、経済成長的側面の迅速な再開発に高い優先順位を与えた。この迅速性を優先させるため、逆に、生活保障的側面の再生は後回しにされたのであった。

本節では、前期LDDCの政策志向を、計量的分析と資料の詳細な質的分析の二つの観点から解明した。第一項で、年次報告書の計量的分析と財政構造の分析から、前期LDDCは経済成長的側面を重視していたという傾向を明らかにした。

第二項では、LDDCの資料を分析素材としつつ、前期LDDCが経済成長的側面を重視していたことを確認しつつ、この選好の形成要因を探ってきた。第二項では、「前期LDDCは、どのような手段によって経済成長を達成しようとしたのか」という問いに取り組んだ。この問いに取り組むにあたり、まず設立直後のLDDCは、ドックランズの長期的な経済構造について、明確なビジョンを有していなかったことを明らかにした。そのため、LDDCによるLDS Pへの批判点は、再開発計画の内容というよりも、その手法に絞られていた。LDDCは、LDS Pとは対照的に、迅速性をキーワードにした土地整備政策を展開した。これは、都市計画規制の緩和に具体化された。都市計画規制を緩和することで、民間企業の活動——先述のように、設立直後のLDDCは民間企業の業種や再生に至



るプロセス等について明確なビジョンを有していたわけではなかったが——を活発化させ、ドックランズの経済成長を達成するというのが、前期LDDCの経済成長的側面の再生計画であった。

第三項は、第二項の作業を踏まえ、なぜ「前期LDDCは生活保障的側面を相対的に軽視したか」という問いに取り組んだ。その答えは、前期には中央政府もLDDCも生活保障的側面の地方自治体責任論の立場に立っていたというものである。しかし前期LDDCは、生活保障的側面の再生を不必要と考えていたわけでもない。この二つの立場を矛盾なく達成する道筋を提示しているのが、スピン・オフ効果＝トリクルダウン効果理論であった。前期LDDCは、経済成長的側面の再生が生活保障的側面の再生を自動的にもたらすと想定する、この理論を採用した。スピン・オフ効果理論の採用は、第二項で示した経済成長的側面の迅速な再開発が、生活保障的側面の再生に優先されることを正当化する。したがって前期LDDCは、迅速性を妨げるような生活保障的側面の再生にはとりわけ消極的な態度を示すことになった。

#### 補論 LDDCの収入・支出を整理する際に用いた方法

LDDCの収入・支出を整理する際に、用いた方法を以下に記載しておく。

(1) 基本的には、連結損益計算書の分類に沿って分類する。

(2) 報告書は、当該年度に加えて、過去数年分の概略を載せていることが一般的である。過去の概略と、当該年度の内訳には矛盾があることがある。これは、項目の扱いの変更などの会計方法の軽微な変更および、「対開発資産供給」の金利変更、ミスの修正などによると思われる。しかし、こうした項目の統一の追求はあまりに手に余る上に、なにより金額が僅かであるため、ここでは、当該年度の報告書に基づいている。

(3) 収入における補助金 **grant-in-aid** について説明しておく。連結損益計算書の歳入項目は、「補助金決算額 **total grant released**」に基づいて作成されているが、この項目は、「補助金受領額 **granted receivable in year**」から算出した。一九八七—八八年までは一部を繰り越しており、「補助金受領額」と「補助金決算額」に差異がある。一九八七—八八年にそれまでの繰越金を使い切っており、それ以降は、受領した補助金をその年度内に使い切っている。

(4) 支出の大項目について説明しておく。「歳入プロジェクト **revenue projects**」とは、

LDDCが、地元組織やコミュニティ組織に渡した金額である。また「公的資産 public assets」とは、インフラ整備や建設プロジェクトに使われた金額である。「対開発資産供給 provision against development assets」とは、当該年度に事業を起こし、次年度に支払いを行う会計処理に必要な支出である。マイナスとなることもある。「その他 other」は、「減価償却費 depreciation」「組織運営費 other operating charges」「土地売却事務手数料 cost of property disposal」などを含んでいる。また、利子収支や税金の支払いについては、本稿の問題関心上、重要ではないので除外した。

(5) 一九八五―八六年までの初期LDDCが用いていた「投資プロジェクト investment projects」の項目について説明しておく。初期LDDCは、「歳入プロジェクト」と「公的資産」の大項目を用いず、「投資プロジェクト」という大項目を用いていた。「投資プロジェクト」の支出については、小項目の分類に従って振り分けていく。「歳入プロジェクト」における、「合計 total」「環境改善＋土地浄化 environment improvements and land reclamation」「交通 road and transport」「コミュニティ支援 community support」については、「歳入プロジェクト」と「公的資産」の双方にあるが、「公的資産」の方に記載する。

(6) 資料が欠損しているか記載がない場合に、「減算を用いて考えても、支出額が0と言いきれない」箇所は空欄にした。また、(5)で説明した、「投資プロジェクト」の大項目を使用していた時期においては、「歳入プロジェクト」における、「合計」「環境改善＋土地浄化」「交通」「コミュニティ支援」の項目は空欄とした。

(7) やむをえず、特殊な処理をした項目もある。第一に、一九九一―九二年には、「対開発資産供給」が別項目に収納されているが、他の年には「連結損益計算書」に記載されているので、拾い上げてきた。第二に、一九八六―八七年の「公的資産」にはその内訳が記載されていないが、視角的な理解を提示したいため、一九八五―八六年と一九八七―八八年の平均を記載した。ただし、後述する表においては、空欄で示してある。第三に、一九八七―八八年の「公的資産」の「合計」は、ノートと「連結損益計算書」とで異なる。だが、その理由は不明なので、「総計 total」には後者を、小項目については前者を用いた。第四に、一九八八―八九年の「歳入プロジェクト」は、インターネット上にアップした際に発生したと思われる資料の欠損のため、一九八九―九〇年のノートに記載されている額を記入した。

(8) 一九八一―八二年については、会計方法が特殊であるので、用いた整理手法を明ら

かにしておく。まず、収入について説明しておく。「補助金」については、ノートに記載されているので、それを用いた。次に、支出について説明しておく。「公的資産」の「合計」には、「広告 **publicity and promotion**」以外の「歳入プロジェクト」の小項目と、「公的資産」の各小項目の合計を記載した。また、「地方自治体への支払い **payments to local authorities**」と「その他補助金 **other grants**」は合計して、「公的資産」の「コミュニティ支援」の項目に記載した。「支払い費用 **payroll cost**」と「委員会役員の報酬」は、合計して、「人件費 **staff cost**」の大項目に記載した。

(9) 一九八二―八三年についても、会計方法が特殊であるので、用いた整理手法を明らかにしておく。まず、収入について説明しておく。この年の報告書には、土地売却の純利益——土地売却額マイナス事務手数料——が記載されているが、他の年との比較考察のために、それは用いない。「土地販売額 **proceeds from property disposal**」の項目には「その年の資産処分からの収入 **income from property disposed of the year**」と「追加：以前、歳入報告から書きもらした合計 **add: amounts previously written off to revenue account**」の合計を記載している。次に、支出について説明しておく。第一に、「投資プロジェクト」の項目に、他の年にはない、「人件費 **project staff and support costs**」が含まれているので、これは除外した。第二に、「広告 **publicity and promotion**」は別項目に立てられているが、後年は「歳入プロジェクト」に入るため、当該項目に記載した。ただし、「広告」は、「公的資産」の「合計」には算入しなかった。これは、「広告」が「投資プロジェクト」ではなく、別項目に収納されているためである。したがって、「公的資産」の「合計」には、「広告」以外の「歳入プロジェクト」に納められている小項目と、「公的資産」に納められている小項目の合計を記載した。第三に、人件費関連は、この年には、四項目挙げられている。「専門アドバイザー **profession advisors**」、「設備・その他管理 **accommodation and other administration**」、「プロジェクトスタッフとサポート費用 **project staff and support costs**」、「管理人件費 **administrative staff cost**」である。その他の年には、前二者は「その他」の大項目に収納されているので、この年についても、前二者は「その他」の大項目に、後二者は、「人件費」に収納した。第四に、「その他」の大項目には、前述した「専門アドバイザー」、「設備・その他管理」に加え、「一時的スタッフ支援 **temporary staff support**」および、土地販売の事務手数料、その他の額を合計した金額を記載した。

以上の結果、本文中で示したグラフが作成された。より詳細なデータについては、以下

の図表 3-1-1 および図表 3-1-2 を参照されたい。

【図表 3-1-1 : LDDC の収入。単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】

年	収入					
	補助金受領額	土地販売額	賃貸収入	DLR収入	都市計画収入＋雑収入	収入合計
1981-1982	33531	950	252	0	7	34740
1982-1983	41810	1698	252	0	68	43828
1983-1984	66480	3555	594	0	84	70713
1984-1985	52896	4775	1017	0	107	58795
1985-1986	60322	10031	805	0	184	71342
1986-1987	58451	37602	822	0	1281	98156
1987-1988	127785	63962	337	0	919	193003
1988-1989	105729	115148	442	0	431	221750
1989-1990	245599	24312	615	0	524	271050
1990-1991	315944	26719	388	0	767	343818
1991-1992	240441	11467	502	0	1161	253571
1992-1993	182534	17404	595	3687	623	204843
1993-1994	82186	6412	459	4605	720	94382
1994-1995	99878	6961	721	6774	1258	115592
1995-1996	106396	10365	804	9363	1099	128027
1996-1997	105359	33752	693	12065	1391	153260
1997-1998	83378	108538	262	15127	441	207746

【図表 3-1-2 : LDDC の収入。単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】

年	支出
---	----

	歳入プロジェクト								
	合計	環境改善 ＋土地 浄化	交通	IUAA補 助金	コミュニ ティ支援	住宅	広告	その他	再分類
1981-1982				123		0	961	0	0
1982-1983				230		1062	2796	0	0
1983-1984				204		2254	0	0	0
1984-1985				386		37	0	0	0
1985-1986				310		25	0	0	0
1986-1987	3726	0	0	482	3244	0	0	0	0
1987-1988	9672	0	0	159	5056	0	0	2212	2245
1988-1989	10464	0	0	122	7661	0	0	2681	0
1989-1990	48019	0	0	225	9738	33305	2305	3237	-791
1990-1991	46401	8839	6322	226	18388	10098	2335	193	0
1991-1992	38210	6951	5925	214	10278	4337	2466	657	7382
1992-1993	22672	6472	4117	40	8123	1042	2582	296	0
1993-1994	22364	10549	2198	111	6113	498	2558	337	0
1994-1995	28016	12968	2152	330	8463	99	3937	1091	-1024
1995-1996	29359	8835	2717	172	12117	758	3994	766	0
1996-1997	19804	5867	366	19	7969	1168	4000	415	0
1997-1998	30827	7063	2158	25	15807	909	4888	-23	0

年	支出											
	公的資産							人件 費	対開 発資 産供 給	DLR 延伸 他	その 他	支出 合計
	合計	環境	設備	交通	DLR	コミ	再分					

		改善 +土 地浄 化	+サ ーヴ イス			ユニ ティ 支 援	類					
1981-198 2	1859	790	0	63	0	833	0	554	0	0	2150	5524
1982-198 3	10877	3034	3431	1497	0	162 3	0	1420	5692	0	5356	26141
1983-198 4	20205	5768	3677	3214	1498	359 0	0	1588	1013 2	0	11300	43225
1984-198 5	30222	7182	2536	443	1575 8	388 0	0	2251	-806 5	0	10755	35163
1985-198 6	27417	5562	3091	1882	1268 1	386 6	0	2599	3508	0	9826	43350
1986-198 7	41438							3349	-960 6	0	8036	46943
1987-198 8	41306	2207 9	6445	27860	4822	0	0	3946	2127 6	0	10098 5	17718 5
1988-198 9	82526	1334 9	4523	93357	5798	0	-3450 1	4394	-178 9	0	10171 5	19731 0
1989-199 0	16546 5	9593	6274	11326 7	3292 0	235 2	1059	5809	1903 9	0	40630	27896 2
1990-199 1	24664 1	3252	1379	16282 3	7926 5	255	-333	7267	6041	0	37256	34360 6
1991-199 2	18785 5	2006	210	12729 4	6572 7	0	-7382	7495	5213 8	0	27035	31273 3
1992-199 3	11585 3	1000	2137	11167 4	2692	0	-1650	1907 8	7753	0	60075	22543 1
1993-199	21674	3246	4477	16267	-231	0	0	1950	1804	0	51824	11716

4					6			3				9
1994-199	25977	2073	34	8983	-196	0	-3576	2046	-332	0	59090	13022
5		2						3	3			3
1995-199	24410	1454	94	9442	331	0	0	1935	-121	0	57742	12965
6		3						5	3			3
1996-199	25551	9295	849	14942	465	0	0	1682	2828	1115	90005	16617
7								6		6		0
1997-199	58731	3387	1075	14103	0	0	0	5549	-854	18	16140	25567
8		5	3								6	7

注

- 1 本章の議論の射程をLDDC設立時の一九八一年ではなく、一九七〇年代半ばにまで遡らせているのは、地方自治体が、一九八〇年代半ばまでLDSPを掲げてLDDCに対抗していたことによる。このLDSPは一九七六年に公開されたため、一九七〇年代半ばまで射程を遡らせている。また本稿が、一九八六年で時期を区分しているのは、中央地方関係がこの年に大きな転機を迎え始めたと考えられるためである。この点の詳しい論証は第四章と第五章で行う。
- 2 なお、星野泉は、やや異なった数値を出している。彼によれば、公的支出に占める地方自治体の支出割合は、一九六〇年代半ばからは三五%前後で推移しており、一九七三年の三八．六%を境に漸減傾向になり、一九八一年には二九．八%に減少した（星野、一九八四a、一〇七―一〇八頁）。高寄と星野の食い違いは、両者が依拠している資料の差によるものと考えられる。だが、地方自治体の低い公的支出割合、そして一九八〇年代にはそれがさらに低くなる傾向という両者の指摘は共通している。そもそも、この点についての更なる議論は、本稿の問題関心を越える。本稿は、より新しい動向もカバーしている高寄の議論を紹介した。
- 3 本稿において、「中央政府からの補助金」とは、特定補助金と一般補助金を含んだものを指す。
- 4 一九九〇年度から、税システムと財政システムが大きく変更されたため、会計方法も変更された。第五章で、この制度改革について論じる。ここでは、一九八九―一九〇年度までの財源について示した。

- 5 作成方法については以下の四点を参照のこと。①修正などが入るため、後年のデータを優先した。②Income of local authorities: classified according to source の表に基づいた。③「自主課税財源」とは、経常収入におけるレイト（レイトについては、次項で説明する）である。④本表で用いていない収入の項目は、資本収入における「借入」と、経常収入における「家賃、使用料、料金、利子を含む雑収入」からなっている。
- 6 一九七〇年代半ばにおいて補助金割合が増加したことは、当時の労働党政権が、「大きな政府」志向であったことに求められるかもしれない。しかし、上昇傾向は一九七六年度を境に止まっている。この点について北村亘は、アンソニー・クロスランド Anthony Crossland 環境大臣（当時）が地方自治体への補助金支出に抑制的であったことを指摘している（北村、二〇〇一、一〇二頁）。
- 7 レイトの仕組みや、レイトに関する論点は、日本においても広く紹介・議論されている。本稿もこれらの文献を参考にしている。本稿は、とりわけ、（高橋、一九七八；高橋、一九九〇；高寄、一九九五；星野、一九八四 a—c；星野、一九八五）を参考にした。なお、これら日本におけるレイト研究は、レイトの伸張性や応能性の欠如や、再評価の形骸化といった問題を挙げ、レイト税制には批判的な議論が多い（星野、一九八四 c、九七—一〇七頁など）。
- 8 星野泉は、こうした点をもって、項目ごとの積み上げ（加法）で歳入額が決まる日本の地方税システムとの対比として、レイト税制を「減法」と表現する（星野、一九八四 a、一〇二—一〇三頁；星野、一九八五、三三頁）。
- 9 資料の制約ゆえ、ドックランズ地区の地方自治体におけるレイト払い戻しの具体的な額を明らかにすることはできなかった。この点については、今後の調査課題としたい。
- 10 この点について、都市間競争論モデルの「母国」とも言えるアメリカにおいて、地方自治体の収入源の半分以上が、域外脱出の懸念の低い財産税 property tax に基づいていることが注目される（Peterson, 1981, p.73）。
- 11 実際、一九八一—八二年度において、シティと内部区における、産業用資産レイトが占めるレイト割合は約七四%にも達する（星野、一九八五、三八頁；高寄、一九九五、七一頁）。
- 12 これら国有・公有財産へは形式的には非課税であったが、実質的には、交付金 payments in lieu of rates/contribution in lieu of rates を税の代わりに納めていた（高橋、一九七八、一一七頁；高橋、一九九〇、二七五頁）。



- 1 3 例えば一九七五年においては、補助金総額のうち、特定補助金が一二．三％であったのに対して、使途が限定されていない一般補助金が八七．七％にのぼる（高橋、一九七八、一九七頁）。
- 1 4 なお、地方自治体の資本収入において大半を占めている借入についても、過去の支出実績が加味されている。すなわち、地方自治体の借入は、中央政府によってコントロールされているが、地方自治体ごとの起債許可額の配分を決めるに際しては、過去の実績が七〇％の重みを持っていた（高橋、一九七八、二六八頁）。
- 1 5 なお、ロンドンの財政需要が高いために、一九七四年法でロンドンには特別の補正がかけられることになった（高橋、一九七八、第七章）。もっとも、この補正については需要要素の計算方法にかかわる点であるので、再論しない。
- 1 6 もちろん、「強弱」とはなんらかとの比較に基づいて判断されるものである。しかし、本稿の目的は、ドックランズ再開発史の変化を説明するものであるから、前期のみを何かと比較することはできない。前期と後期の制度の比較は第五章第一節で行う。
- 1 7 なお、本節では、本章第三節で行うような、項目ごとの紙幅割合と登場順についての計量的な分析は行わない。その理由は、本文中でも述べたように、両側面がうまく分類されないことと、LDSPが、経済成長的側面を生活保障的側面よりも前に論じている理由について「論理の一貫性」のためとしており、「強調や優先順位を意味すると捉えられてはならない」と断っていることである（LDSP, para.2.7）。
- 1 8 LDSPにおいて、「工業 industry」は、倉庫業・手工業・交通産業を意味している、と定義されている（LDSP, para. 4.1）。これらは、労働力集約型の産業であり、その労働者の多くは、非熟練労働のカテゴリーに属する。
- 1 9 ただし、サザク区単体では、一九七〇年代には、オフィス建設や、それを通じた産業構造の転換にやや積極的な姿勢を見せた。時系列順に三つの事例が確認できる。第一に、一九七二年に、サザク区はボーテックス社 Boatex Ltd.と、サリー・ドックスをマリーナやオフィス、ホテルなどからなる再開発を計画した。しかし、この案は、サザク区の都市計画部局ならびに、借家人組合、労組、教会、住民個人からなる住民団体である「サリー・ドックス行動グループ Surrey Docks Action Group」の強い反対によって頓挫した。第二に、ほぼ同時期に、サザク区自身がサリー・ドックスを開発する案も考案された。この案では、サザク区は、大きな利益をもたらすオフィスを建設し、そこから得られる収入によって、公営住宅や社会的サービスを提供する計画を立てた。し

かし、この案も立ち消えとなった (Surrey Docks Action Group, 1973, pp.3-4)。第三に、一九七六年のサザク区広報では、セリ・グリフィス Ceri Griffiths 開発部長が、伝統的な雇用や産業は、将来のサザク区の成長のために取って代わられる必要性もあることと、民間開発業者の協力が再開発にとって重要であることを述べた (Southwark Council, 1976, p.11)。これら三つの例では、当時のサザク区のリーダーであった、オグラディ―彼の政治的立場や行動については、第四章第一節で詳しく論じる――や、彼の側近とも言える、グリフィスの影響が強く確認できる。すなわち、彼らは個人レベルでは、区の経済発展について比較的積極的であった。しかし、サザク区の他の議員や、区職員、住民団体とは、温度差があった。そのため、オグラディは一九八二年に失脚し、L D D Cの幹部へと転身することになる。

20 この地下鉄計画は、後にL D D Cに引き継がれることになった。結果的には、地下鉄ジュビリー線 Jubilee Line が延伸されて、一部ルートに違いはあるものの、ほとんどこの計画通りに実現した。

21 もう一つ、重視されていたのが広告政策である。しかしながら、広告政策はL D S Pにおいて一段落が割かれているだけであり、具体的内容については何も語られていない。というのは、一九七二年地方政府法が、地方自治体にこれらの活動を認めていなかったからである。L D S Pでは、この権限に関する統制について、「中央政府と話し合うべきである」と主張するにとどめている (LDSP, para. 12.8)。この地方自治体の権限不足も、「強い中央地方関係」の現れである。ただし、広告政策もやはり原因の分析とは食い違っているため、広告政策に大きな期待をかけたことにも疑問を持たざるをえない。

22 なお、L D S Pが頓挫した理由としては、本文中で挙げた財源不足の他にもドックランズ合同委員会の権限不足が指摘されている。すなわち、ドックランズ合同委員会にロンドン港湾庁に対する土地収用権や各地方自治体の都市計画をL D S Pに即したものに強制しうる権限が欠如していたことが、L D S Pが十分な効果を挙げられえなかった原因として指摘されている (Brownill, 1993, pp.23-30; Whitehouse, 2000, pp.206-207)。

23 なお、L D S Pは、四〇〇〇戸には修繕が必要であり、さらに一三〇〇戸は今後一五年以内に何らかの処置が必要であると、ドックランズの苦しい住宅環境を明らかにしている (LDSP, para.6.3, Table 6a)。

- 24 このような都市像は、近年、「コンパクト・シティ」と呼ばれている。ただし、かなり高い人口予測を吸収するために、再開発完成図のイラストではほぼ全領域が工業地や住宅地として埋め尽くされており、コンパクト・シティとは言い難い計画になっている（LDSP, Appendix L）。
- 25 もう一つの理由は、ブリティッシュ・ガスの土地の利用可能性や港湾業の将来予測がかなり不透明なために、地区ユニット毎に独立した計画が必要であることである（LDSP, para. 3.38）。ただし、これは技術的な理由であり、本稿の問題関心からはずれるので、これ以上は論じない。
- 26 もっとも、住民の「憩いの場」である、オープン・スペースは、相対的に軽んじられている。すなわち、オープン・スペースには総計四四四エーカーが割り当てられているが、これは利用可能な土地から、工業と住宅分を差し引いた分の「残り」である（LDSP, para. 9.2）。
- 27 テキストデータ分析の手法は、主に選挙研究分野で多用されている（日本における近年の研究例として、品田、二〇〇一；稲増他、二〇〇八；品田、二〇一〇などが挙げられる）。これらの研究は、公約や発言における特定の単語の出現割合を、政治家の選好を示す指標として扱っている。
- 28 ただし、本稿は、政策志向の解明における、インタビューや一次資料を読み解いていく分析手法の有用性を全て否定するわけではない。実際、本稿も次項以下で、これらの分析手法を用いている。本稿は、複数の手法を併用することで、単一の手法を用いるよりも説得的に、LDDCの政策志向を描出できると考えている。
- 29 なお、ここで挙げた以外の項目としては、LDDCの組織についての紹介などがある。
- 30 ところで、これまでの先行研究は、LDDCの財政を体系的に分析してきたとは言い難い。例えば、スー・ブローニル Sue Brownill の著作は、一九八八―八九年度までのLDDCの収入総額とその内訳を掲載している。だが、それに対して加えられている考察は、「小さな政府というイデオロギーにもかかわらず、実際には政府の支出は大きいこと」と、「土地売却額が年々増加しており、その売却額がLDDCの自由に使える資金を潤す」ということのみである（Brownill, 1993, pp.45-48）。またLDDCの支出の総額と内訳については、データが掲載されているものの、正確な出典が不明である。さらに、支出の内訳には、土地・交通・マーケティング・インフラ整備という経済成長

的側面に大きく支出され、雇用・住宅・コミュニティには僅かな金額しか割かれていないとの一般的な解釈が与えられているに止まっている (Brownill, 1993, pp.38-44)。その上、一九九三年の第二版で追加された章では、LDDCの収入・支出はフォロー・アップされていない。これらの理由から、ブローニルはLDDCの財政を体系的に分析しているとは言えない。フィリップ・オグデン Philip Ogden 編の『ロンドン・ドックランズ London Docklands』はいくつかのテーマからドックランズ再開発を検討した著書だが、全ての章において——LDDCそのものを対象にした章すら——LDDCの収入・支出については触れられていない (Ogden ed., 1992)。日本においては、LDDCの支出に言及した研究論文は、管見のかぎり、辻悟一による論文のみである。辻の論文は、ブローニルを引用し、ブローニルと同じ解釈を与えている (辻、一九九二)。このようにLDDC財政を非体系的に取り出して紹介することは、分析以前にLDDCの選好を経済成長的側面重視型と捉え、かかる像に適合的なエピソードのみを部分的に紹介しているにすぎない、との印象を招いてしまう。こうした「偏見」を持たず、一貫した手法でLDDCの収入と支出が通時的に分析され、解釈が与えられねばならないと、本稿は考えている。

- 3 1 ブロークス自身も「再生」という目標が多義的であり、方向性が不明確であることは認めている (LDDC, 1982a, p.1)。
- 3 2 初期における「再生」という目標の多義性と方向性の不明確さは、住民向けのニュース・リリース News Release でも同様に確認される (LDDC, 1982b; 1983b; 1984b)。
- 3 3 明示的ではないが、前期LDDCが強調していたトリクルダウン効果を(批判的に)重視する論者が、特にこのような立場をとっていると言えよう。その理由は以下の通りである。トリクルダウン効果論は、民間投資を重視することになる。だが、トリクルダウン効果論において、民間投資の拡大は、経済成長的側面だけではなく、それがまわりまわって住民の生活保障的側面を改善すると考えられている。したがって、LDDCがトリクルダウン効果を強調したことに注目する論者は、LDDCが、言葉の上では、経済成長的側面のみを喧伝したというわけではないという理解を提示していると言えよう (辻、一九九二; 福島、一九九八など)。
- 3 4 LDDCの最終報告書では、LDDCはドックランズ合同委員会とLDSPに対して、主に住宅分野と産業分野で新しさを打ち出せなかったと批判的に回顧している (LDDC, 1997c, "The Docklands Joint Committee")。だが、一九八〇年代前半におい

ては、L D S P の内容に対する L D D C による批判的な言説は確認できない。

3 5 なお、本稿のこの解答は、先行研究による前期 L D D C の理解とは大きく異なるものである。そのため、補足説明しておこう。いくつかの先行研究は、L D D C は、その設立当初からドックランズの世界都市化を目指したと述べている (Brownill, 1993, p.54; Hollamby, 1990, p.11; Lee, 1992)。それに対して本稿は、ドックランズの世界都市化が L D D C の目標とされたのは、L D D C の設立当初ではなく、第五章で論じるように、一九八〇年代末以降であるとの立場をとる。本項でここまで述べてきたように、L D D C の設立直後においては、「再生」概念は多義的で将来像が不明確であったことと、そもそも世界都市化やそれを達成する産業である情報通信産業・金融管理産業への言及がなかったことがその根拠である。この点は、本稿が注目する、国際化の進展とも関わるため、ここで改めて指摘しておく。

3 6 二〇〇九年九月にインタビューを行った、イネス氏の回答による。L D D C による、サリー・ドックス地区の再開発計画は、例えば、(LDDC, 1988d) として公開・配布された。

3 7 この点は本稿の第五章で論じられる。

3 8 二〇〇九年九月にインタビューを行った、イネス氏の回答による。

#### 第四章 前期における中央政府・LDDCと地方自治体の関係の分析および、前期再開発の成果の分析

本章では、第三章で明らかにした、中央政府・LDDCと地方自治体の政策志向をもとに、前期におけるドックランズ再開発をめぐる中央政府と地方自治体の政治的関係と、再開発の成果について分析する（1）。

本章に入る前に、ここで政治的関係と再開発の成果を論じる意義について説明しておきたい。この意義は、理論的・実証的の二つがある。まず、理論的な意義から述べたい。本稿の分析枠組である都市間競争論の修正モデルは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明することを目的としたモデルである。しかし、都市再開発政策においては、本稿のモデルは、中央政府と地方自治体の政治的関係も射程に収めている。その理由は、都市再開発政策の独特な性格による。すなわち都市再開発政策は、資金や空間などの各種資源の制約を強く受けるので、経済成長的側面と生活保障的側面は、トレード・オフの関係となる。そのため、中央政府と地方自治体の政策志向が異なる場合には、両者は相補的な関係になるのではなく、対抗的な関係になると考えられる。逆に、政策志向が同じ場合には、両者は協調的な関係になると予想される。さらに、再開発をめぐって、どのような政治的状況が繰り広げられたかを明らかにすることで、再開発の成果についても説明を与えることができる。このように、都市再開発政策という分析対象においては、都市間競争論の修正モデルは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を明らかにするのみならず、その結果としての中央政府と地方自治体を中心とした政治的関係と再開発の成果も射程に収めることができるのである。以上のように、都市間競争論の修正モデルの射程の広さ、すなわち政策志向のみならず、それを踏まえての政治的関係と政策の成果を示すことが、本章の理論的な意義である。

次に、政治的関係と成果についての実証的な意義について、ドックランズ再開発研究と中央地方政府間機能分担論の二種類の先行研究への批判的検討を通じて論じておく。一つ目は、ドックランズ再開発研究に対してである。第一章で論じたように、これまでの研究は、ドックランズ再開発を中央政府と地方自治体の対抗的な関係の舞台として理解し、また経済成長的側面に偏重した結果となったと理解してきた。そして、多くの先行研究は、不変的なものとして、これらの理解を提示してきた。それに対して本稿は、前期と後期とで、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が変化したために、政治的関係と成果も変化し

たことを示したい。もっとも、前期を分析対象とする本章で示すことは、前期における経済成長的側面を重視する中央政府（LDDCを含む）と生活保障的側面を優先する地方自治体の対抗的關係および、経済成長的側面重視型の再開発となった成果である。したがって、本章で示すことは、これまでの先行研究が示してきた理解に異議を唱えるものではない。本章と第六章における後期の分析の双方を踏まえ、比較することで、政治的関係のパターンと成果が、前期から後期に変化したことが示される予定である。二つ目は、中央地方府間機能分担論に対してである。第二章で検討したこれらの研究は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向パターンのあり様を説明することに主眼を置いてきたため、それを踏まえての政治的関係や政策の成果までを見通した知見の蓄積は不十分であると言わざるをえない（2）。このような研究動向に対して、本章は、中央地方府間機能分担論の一つである都市間競争論の修正モデルが、政治的関係や政策の成果についての実証研究にも有益であることを示したい。以上の二つが、本稿で政治的関係と成果について論じる実証的な意義である。

政策志向の結果である、前期における中央政府と地方自治体の政治的関係と、前期のドックランズ再開発の成果を扱う本章は、政治的関係（第一節）と成果（第二節）の二つの節からなる。第一節では、前期において、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体が対抗的な政治的関係となったことと、その対抗は、法制度のために中央政府・LDDCの勝利となったことを論じる。なお第一節では、上記の意義の獲得に加えて、前期においては、中央政府とLDDCは経済成長的側面を重視し、地方自治体は生活保障的側面を重視したという両者の政策志向を再確認することも目的としている。これは、第三章の主張を補強することを意味する。すなわち、第三章では、両者の計画や報告書を分析素材としたが、実際の再開発過程という角度から見ても、同じ知見が得られることを示す。

第二節では、前期ドックランズ再開発の成果について分析する。ここでの狙いは三つである。一つ目に、前期LDDCの政策志向が反映され、前期のドックランズ再開発は経済成長的側面に傾斜したものとなったことを示す。本章第一節の分析が示すように、法制上の権限のために中央政府・LDDCが勝利を収めることとなった。その結果、前期ドックランズ再開発は経済成長的側面の再生に傾斜したものとなったのである。二つ目は、この経済成長的側面の再生がなぜ達成されたかを説明することである。結論を言えば、前期LDDCの都市計画規制の緩和が効果をあげ、LDDCは、新しいタイプのビルを必要とする、情報通信産業・金融管理産業という新産業の招き入れに成功した。これら新産業が経

済成長的側面の再生に大きく寄与したのである。この点を踏まえ、三つ目に、前期と後期の分析を架橋することを目的としている。すなわち、一九八〇年代末以降、急速に国際化が進展したために、中央政府とLDDCの選好が変化する。この変化のきっかけとなったのが情報通信産業・金融管理産業のドックランズへの進出であった。本章第二節は、これから新産業に焦点を当てつつ前期再開発の中間的成果をまとめることで、第五章で行う後期の分析の手がかりを提示したい。

### 第一節 前期における中央政府・LDDCと地方自治体の対抗的關係

本章冒頭で述べたように、本節は、前期における中央政府・LDDCと地方自治体の政治的關係を分析する。中央地方關係が強い前期においては、両者の政策志向が異なるため、両者の關係は対抗的なものになること、またその対立軸は、中央政府（LDDCを含む）が経済成長的側面を重視し、地方自治体は生活保障的側面を重視するという、それぞれの政策志向を反映した構造になること、この二つが想定される。本節は、この二つについて論じていく。

さて、本節に先立ち、分析の対象とする地方自治体と、本節で扱う事例、そして本節の構成について、ここで簡単に紹介しておく。

本節が分析の主な対象とする地方自治体は、サザク区である。LDDCの管轄内には、サザク区、タワー・ハムレッツ区、ニューハム区の三つの地方自治体があった。本節がサザク区を取り上げる理由は、サザク区は前期には、三つの区の中で最も強硬に反LDDC姿勢を打ち出すが、一九八〇年代末以降の後期には、他の二つの区と同じ程度とまでは言えないが、LDDCと協調的關係を形成するようになるためである（3）。本稿の都市間競争論の修正モデルの有効性を活用するため、このように政治的關係の変化が大きかったサザク区を取り上げ、その変化の説明を試みる（4）。

本節は、三つのトピックから、前期における、中央政府・LDDCと地方自治体の対抗的な政治的關係を明らかにする。それは、①サザク区によるLDDCの「無視」（第一項）、②サリー・ドックス再開発をめぐる攻防（第二項）、そして③レイト・キャッピング導入・GLC廃止問題（第三項）である。①サザク区によるLDDCの「無視」では、LDDCの設立の一九八一年七月から一九八四年十一月までの約三年半の間に、サザク区がLDDCの存在そのものに強く反発していく過程を扱う。②サリー・ドックス再開発をめぐる攻



防では、一九八〇年代前半において、サリー・ドックス地区のいくつかの再開発をめぐって、経済成長的側面を重視する中央政府・LDDCと、生活保障的側面を重視する地方自治体が鋭く対立したことを論じる。③レイト・キャッピング導入・GLC廃止問題では、都市再開発政策からはやや外れるが、中央政府と地方自治体のそれぞれの考えの相違と、政治過程、そしてその決着について論じる。この論点を本稿で扱う必要性については、第三項で詳しく論じることにした。

### 第一項 サザク区によるLDDCの「無視」

サザク区では、長らく労働党が与党であり、一九八一年でのリーダーはジョン・オグラディ John O'Grady であった。オグラディ自身はLDDC設立に反対ではあったが、LDDCが設立されると協調路線を選択し、後にLDDCの委員会に加わっていった (SLP, 82/7/9; 86/1/3)。ドックランズ地区にあるバーモンジー選出の国会議員は、労働党所属のボブ・メリッシュ Bob Mellish であり、彼はLDDCの副議長に就任した。彼らの個人的なつながりは強く、後にメリッシュが国会議員を引退するに際しては、オグラディを後継者として推している (SLP, 83/2/1)。このように、LDDCの設立当初は、サザク区にはLDDCに協調的なリーダーが存在していた。

しかしながら、サザク区全体ではLDDCに強い対抗姿勢を示す労働党左派が優勢であった。LDDCは地元のサザク区に利益をもたらさない、というのが彼らの主張であった。一九八一年九月に、LDDCによる初めての公聴会が開催された際には、サザク区議員らはGLC議員とともに徹底抗戦の構えを見せる。彼らは、LDDCに対して、住宅と雇用、民主主義の観点から批判を浴びせた。論戦の最前線に立った、バーモンジー選出のGLC議員である、ジョージ・ニコールセン George Nichol森 は、LDDCを「巨大な官僚的商業銀行 great bureaucratic merchant bank」と非難し、他方で自らは地域住民の意思によって選出されていることを強調した。ニコールセンの言うところによれば、LDDCは三つの点で、地元利益にならないような商業主義的傾向を有していたために問題であった。すなわち彼は、LDDCの販売住宅路線に対しては地元住民の購買力の不足を、雇用の点では、LDDCが歓迎するオフィス・ベースの産業と長年労働集約型産業に従事していたサザク区住民との齟齬の問題を、再開発の決定の方法では地元民主主義の欠如の問題を、それぞれ攻撃した (SLP, 81/10/2)。

この「地元利益 local interest」の観点からの、LDDCへの反発は、地方自治体のみならず、サザク区社会全体で盛り上がりを見せていた。例えば、以下の四つの団体がLDDCに強く反発していた。第一に、「ドックランズで民主主義を回復させるキャンペーン Campaign to Restore Democracy in Docklands」はLDDCに対して決定への参加を求めている (SLP, 81/10/30)。第二に、市民団体を束ねている、「ドックランズ・フォーラム」は、LDDCを「地元利益を無視している」と批判していた (SLP, 83/4/8)。第三に、「ドックランズコミュニティ支援助言団体 Docklands Community Support Steering Group」はLDDC設立に伴い、中央政府からの補助金が減ったことを批判し、地元利益のための補助金の拡大を求めていった (SLP, 83/10/3)。第四に、自治体労組もまた「巨額な公的投資のみが縮小するドックランズ経済を救える」と主張して、地方自治体の支出拡大とLDDCの廃止を訴えた (SLP, 82/11/5)。

サザク区における反LDDCの動きは、一九八二年五月の地方議会選挙を境にさらに加速した。この選挙では、メリッシュに近い労働党の右派議員が労働党から除名されるという混乱があった。メリッシュは、除名された候補者を支持し、労働党には投票しないように呼びかけた (SLP, 82/4/16)。結果は労働党の勝利に終わり、サザク区のリーダーは、オグラディから、左派のアラン・デイヴィス Alan Davis へと移った。デイヴィスは、「地元利益」を掲げて、一九八一年に支出カットと公営住宅の家賃引き上げに反対した過去を持っていた (SLP, 82/5/11)。この一九八二年の選挙を契機に、サザク区は、LDDCへの対抗姿勢を強めていく。

選挙を経て、自らを「地元利益」の体現者と自任するサザク区議会は、中央政府およびLDDCへの攻撃を強めていく。一九八二年七月には、デイヴィスが、「反民主的に自治体の声を抑え込む手段にすぎない」と主張して、サザク区は、LDDCから割り当てられたヴォランタリー・セクターへの補助金一七万ポンドの受け取りを拒否する (SLP, 82/7/9)。

同じ一九八二年の六月から七月にかけて、ついにサザク区は、LDDCを「無視」することを決定した。「[LDDCは] サザク区の人々には利益をもたらさない」というのが、その理由であった。「無視」とは、LDDCからの招聘・連絡官 liaison officer の設置・LDDCからの都市計画の協議を全て拒否すること、および、デイヴィスが特別に許可しない限り、サザク区職員はLDDCとの接触を禁じられたことである (SLP, 82/7/27)。

一九八二年五月以降、強くなっていったサザク区の反LDDCの姿勢が、『北サザク計画』策定問題を引き起こすことになった。これは、サザク区とLDDCの関係が最も悪い時に

生じた、サザク区とLDDCが全面的に対立した事例である。以下、本項の残りの部分では、『北サザク計画』問題の検討を通じて、前期地方自治体とLDDCそれぞれの政策志向ならびに、ドックランズ再開発の対立軸の構造を改めて確認する。

まず、『北サザク計画』問題の概要を時系列的に説明しておく。『北サザク計画』は、サザク区北部の都市計画であり、一部はLDDCの管轄と重複していた。一九八三年五月の地方選挙以前は、サザク区リーダーが、比較的LDDCに穏健なオグラディだったこともあってか、サザク区とLDDCの関係は、それほど悪いものではなかった。しかし、選挙後は、デイヴィスがLDDCを「無視」したため、サザク区はLDDCに協議することなく、『北サザク計画』の策定作業に取り組んだのである。一九八三年六月にサザク区は計画のドラフト（原案）を公表したが、それ以前にLDDCに相談することはなかった。LDDCは、サザク区に非公式な協議を申し入れるが、実質的な協議は拒否された。同年二月に、サザク区は、計画のデポジット（地方自治体の最終案）を公表した。デポジットの内容はドラフトからほとんど変化していなかった。翌一九八四年の年初に公式な意見徴集期間が設けられ、二月にLDDCは、同計画に否定的な意見書を提出する。そして、同年九月から十一月にかけて、インスペクターによって判定が下された（Southwark Council, 1983-1984）。

サザク区のドラフトとデポジット、LDDCの意見書を基に、具体的な論争点を見ていこう。論争点は多岐にわたるが、大きくは四つを挙げることができる。一つ目の論争点は、この都市計画そのものに関する法的根拠である。サザク区によれば、『北サザク計画』は、法定ローカル・プランである。同計画は、『大ロンドン開発計画』の加筆版ドラフトに、サザク区の都市計画を一致させるために必要な計画であり、また、加筆作業を促す計画でもある。それに対し、LDDCは、加筆版『大ロンドン開発計画』は、まだドラフトの段階であり、それにローカル・プランを一致させることは法的に認められていないこと、そしてローカル・プランによって加筆作業を促すことにも法的根拠はないことを挙げ、サザク区は、そもそも『北サザク計画』を策定することはできないと反論した。二つ目の論争点は、地方自治体とLDDCの職責の分担はいかなるものであるべきか、という問題である。サザク区によれば、LDDCが設立されたとしても、それは開発をコントロールする機関であり、都市計画を策定する権限は、引き続きサザク区にある。また、開発の具体的なコントロールは、広い視野に基づく都市計画に従わなければならない。そのため、サザク区が策定する『北サザク計画』は、LDDCよりも法的にも上位に位置する。それに対して

LDDCは、議会はLDDCにドックランズ再開発の権限を付与したため、LDDCの意向を無視することは、妥当ではないと反論した。三つ目の論争点は、計画の内容の原則である。第三章第二節でも論じた通り、サザク区は、従来からの住民に向けた生活保障的側面の再生を、『北サザク計画』の唯一の目的とした。そのために、工業の雇用拡大と公営住宅の拡大を目指した。他方でLDDCによれば、サザク区のこの原則は、あまりに硬直的すぎるために、三つの問題を抱えていた。すなわち、既存および将来の住民の雇用と住宅を制限してしまうこと、内的矛盾——例えば、工業の復興とトラック利用の原則禁止——を抱えていること、そして北サザク区以外のより広い地域も、同地区の再開発に利害関係を持つにも関わらず、サザク区はこのことを理解していない、という問題である。四つ目の論争点は、個々の地区の具体的な再開発計画である。LDDCが反対意見を述べた地区は一七地区にも及ぶ。LDDCの反対意見は、サザク区の計画が客観的に見て相応しくないことや、LDDCが既に立案した計画と齟齬があることに基づいていた（Southwark Council, 1983-1984）。

このような激しい応酬の後、一九八四年秋にインスペクターが判定を下すことになった。しかし、以下で見るように、一人のインスペクターにとって、サザク区とLDDCの対立は大きすぎる問題であって、本質的な解決をもたらすことができなかった。インスペクターは、双方の主張を踏まえ、サザク区（およびサザク区に同調する多くの住民団体）とLDDCの対立とは、地域民主主義と「議会の意思 *wishes of Parliament*」の対立という問題に行きつく判断した。これは極めて政治的な問題である。そして、今回のように都市計画策定機関（サザク区）と開発コントロール機関（LDDC）が異なることは異例のことであることも挙げて、サザク区とLDDCに今回の混乱の責任を振り分けることは、自らの職責ではないとして、インスペクターは、本質的な判断を避けた。そのため、かろうじて下されたインスペクターの判断は、サザク区は強硬な反LDDC姿勢を和らげるべきだというものとどまった。具体的には、『北サザク計画』における、LDDCへの中傷・非難は消去されるべきだ、という一文にとどまった（Southwark Council, 1983-1984）。

このようなインスペクターの勧めにも関わらず、本稿でこの先論じていくように、サザク区は、LDDCへの対抗的な姿勢を和らげることがなかった。サザク区とLDDCの関係が根本的に改善されるのは、中央地方関係が大きく変化した後の一九八八年頃のことである。それまでのおよそ四年間、サザク区とLDDC・中央政府の激しい対立は続くことになる。

本項で論じてきたのは、一九八〇年代前半に、デイヴィスらサザク区議員の多数派が、ドックランズ・フォーラムをはじめとする市民団体と共に、「地元利益」を掲げてLDDCと対決していったことである。彼らが掲げる「地元利益」とは、地元住民が購入可能な低廉な住宅の供給、地元住民が就職できるような労働集約型産業の雇用の供給を意味している。このように、地方自治体は、「地元利益」を従来からの住民への生活保障的側面として定義している。それゆえに、経済成長的側面重視型の再開発を進めようとするLDDCと対抗的關係となったのである。

## 第二項 サリー・ドックス再開発をめぐる攻防

本項では、実際の再開発における、地方自治体とLDDCの対抗的關係を明らかにする。本項が素材とするのは、サリー・ドックス地区の再開発である。サリー・ドックスは、サザク区とLDDCの管轄が重なった、バーモンジーとロザーハイゼ Rotherhithe の二つの地区の通称であり、その名の通り、ドックが多い地区であった。前期には、サリー・ドックス再開発をめぐって、サザク区とLDDCは四つの局面で対立した。リザンダー社 Lysander 問題、ロザーハイゼのダウントウン Downtown 買取拒否問題、グリーンランド・ドック Greenland Dock 移転問題、チェリー・ガーデン・ピア Cherry Garden Pier 開発問題である。この四つの政治的対立の検証を通じて、前期地方自治体の選好が生活保障的側面重視型の再開発であり、前期LDDCの選好が経済成長的側面重視型の再開発であること、そして両者の関係は対抗的なものであったという、ここまでの主張が補強される。

第一の、リザンダー社問題とは、サリー・ドックスの再開発を一手に担う会社として一九八一年に選出されたリザンダー社が、再開発から排除された事件である（SLP, 82/11/26）。リザンダー社の計画は、最初に住宅、工業を建設し、次いでオフィス、工場、商店、スポーツセンター、カンファレンスセンターを順次整備することで、合計八〇〇〇の雇用を生む予定のものであった（SLP, 82/12/7; 83/3/31）。この計画を、一九八二年一月にサザク区とGLCが拒否した。その理由として、サザク区は「計画スキームへの地方自治体の管理権の喪失」と「リザンダー社が途中で撤退する危険性」を、GLCは「財政上の懸念」をそれぞれ挙げている（SLP, 82/11/30）。代案として、サザク区は六五〇戸の住宅と三つの工業センターを建設する計画を立案している（SLP, 82/12/7）。メリッシュの後任でバーモンジー選出の国会議員となったサイモン・ヒューズ Simon Hughes は自由党・社会民主

党選挙連合 Liberal Social Democratic Party Alliance に所属する政治家であった(5)が、「オフィスやホテル、カンファレンスホール、高級住宅は必要ない」として、党派を超えてサザク区とG L Cに同調した(SLP, 83/3/31)。サザク区、G L Cおよびヒューズ国會議員は、従来からの住民向けの住宅と雇用を選んだのであった。

このサザク区とG L Cの決定に対して、L D D C議長であったナイジェル・ブロー克斯 Nigel Broackes はもちろんのこと、メリッシュやオグラディもいら立ちを爆発させた。メリッシュは「このばかげた地方自治体の計画は決して進捗しない。党派に関係なく、どの政府もサザク区には金を渡さない」と痛烈に批判した(SLP, 82/11/30)。L D D Cは、自らがサリー・ドックスの再開発を進めることを選択し、メリッシュを通じて、L D D Cが直接再開発を進めることを環境省に求めた(SLP, 82/11/30; 82/12/10)。環境省はこの要求に応じ、サリー・ドックスの一三〇エーカーの土地をL D D Cに帰属させた(SLP, 83/3/31)。しかしながら、一九八三年四月にL D D Cもリザンダー社の計画を否決する。もっとも、その理由はサザク区やG L Cの拒否理由とは異なり、「迅速に再開発を進めるには、土地を細分化し、複数のディベロッパーにやらせたほうがいい」(オグラディ)というものであった。新たな計画は、サリー・ドックスを、近くのグリーンランド・ドックとサウス・ドック South Dock と同時に再開発するというものであった。具体的には、サリー・ドックスには九〇〇戸の住宅、一七エーカー以上の工業、商店、オフィスを整備し、グリーンランド・ドックとサウス・ドックには合わせて一二七九戸の住宅、オフィス、工業、水上ボート、商店、配送センターを整備するという計画であった(SLP, 83/4/29)。

第二の、ダウNTOWN買取拒否問題とは、一九八二年の秋から始まった、サザク区とL D D Cの直接対決である。

そもそも、オグラディがサザク区のリーダーであった時期に、サザク区が、ロザーハイゼのダウNTOWNの公営住宅をいったんL D D Cに売却し、L D D Cが修繕を行った後に、五四〇戸を一六〇〇万ポンドでサザク区が買い戻す約束が、サザク区とL D D Cの間で交わされていた。しかしながら、リーダーがデイヴィスに交代した後の一九八二年一〇月に、「リザンダー社からの資金の受け取りが首尾よくいかなかった」として、サザク区が一方的にこれを破棄した。オグラディのみならずダウNTOWN借家人組合もこの破棄に対して、批判を浴びせた(SLP, 82/10/22)。サザク区の住宅委員長であったトニー・リッチー Tony Ritchie は、デザインの問題があるので、現物を見ずに購入することはできない、と再反論した(SLP, 82/12/10)。

リザンダー社問題のところでも明らかにしたが、LDDCは、サリー・ドックス開発に動き出していた。LDDCは、この買取拒否問題を解決すべく、借家人組合と相談の場を設けた。その結果、ダウントウン借家人はサリー・ドックスの一〇戸の新住宅へ移動することを決定した（SLP, 83/4/29）。少し後に、LDDCはこの買取拒否問題が、タワー・ハムレッツ区やニューハム区に比べて、サザク区の再開発がとりわけ遅れている原因だとして、サザク区を強く批判することになる（SLP, 83/8/12）。

第三の問題は、グリーンランド・ドックの再開発である。LDDCは、このドックの再開発の表明に伴い、LDDCが費用を補填して、グリーンランド・ドックの九〇〇の雇用を持つ四〇社の既存企業を移転させる計画を立案した。サザク区は、この計画に対抗し、グリーンランド・ドック近隣にあるサウス・ドック **South Dock** を中心に、軽工業産業地域を建設する計画を発表した。しかし、当時の環境大臣、パトリック・ジェンキン **Patrick Jenkin** が、サザク区の計画に対する公聴会開催を否決したために、LDDCの計画が通ることになった（SLP, 83/2/18; 84/3/16）。

第四に、LDDCはロザーハイゼのチェリー・ガーデン・ピアの再開発計画を立てていた。それは、当地に二四七戸の高級住宅を建設しようというものであった。だが、LDDCは、一九八四年末に、サザク区との協議を設け、その結果、実行を延期することを決定した。一方、当のサザク区は、一〇〇戸以上の庭付き公営住宅を建設する計画を有しており、貧困な住民、住宅ニーズがある住民に優先的に配分すると表明していた（SLP, 84/12/14）。協議の結果、サザク区はスワン・ロード **Swan Road** の管理権をLDDCに譲渡し、また公営住宅の建設費を上げる条件を飲むことと引き換えに、LDDCは、一六〇戸の公営住宅の建設に合意した（SLP, 86/1/7）。

本項では、以上の四つの事例を通じて、中央政府・LDDCと地方自治体の政治過程を検証してきた。この分析から、次の四点が明らかになる。第一に、中央政府とLDDCの間に、強い連携を見いだせることである。リザンダー社問題やグリーンランド・ドック問題で、環境省がLDDCの要求に応じていることがその根拠である。このようなLDDCと中央政府の強い連携は、本稿第一章で示した、LDDCを中央政府の一組織と捉える視角を支持するものである。第二に、サリー・ドックス地区を管轄するサザク区は、生活保障的側面重視型の再開発を追求したことである。具体的には、同区は、従来からの住民向けの労働力集約型産業の再発展および公営賃貸住宅の建設を計画した。これらの計画は、LDS Pと方向性を共有している。他方でLDDCは、販売住宅建設や大規模な移転計画

の立案などに代表されるように、経済成長的側面の再生を重視した。こうした両者の選好は、都市間競争論の修正モデルにおける強い中央地方関係の場合が想定する通りである。第三に、両者の選好が異なるために、土地や資金などの制約がある都市再開発政策においては、両者は相補的關係ではなく、対抗的關係となったことである。サザク区は、様々な理由を付けて、LDDCによる経済成長的側面重視型の再開発計画への対抗的代案を提出した。両者の対抗的關係も、本稿の都市間競争論の修正モデルに則している。第四に、こうした対抗的關係に決着をもたらしたのは、中央政府であったということである。すなわち、法的権力を有する中央政府が、サザク区の計画ではなくLDDCの計画を認めたため、LDDCの計画がドックランズ再開発計画として正統化されたのである。

### 第三項 レイト・キャッピング導入とGLC廃止問題

本項では、レイト・キャッピング導入と、GLC廃止の二つの政治的争点について、その政治過程を分析する。レイト・キャッピングとは、中央政府がレイト税率の上限を定め、これを超過した地方自治体に対して補助金を削減するという制裁的な制度である。GLC廃止問題は、ロンドンの広域行政を担っていたGLCを解体し、基礎自治体である特別区や合同委員会、その他の団体に業務を配分するというものである。

ドックランズ再開発を分析対象とする本稿が、あえてこの二つの問題を扱う理由は二つある。第一に、これらは中央政府と地方自治体の間での政府機能の分担をめぐる争点であるという理由である。この二つの政治的争点については、既に数多くの研究が提示されている。これらの諸研究において、有力な見解となっているのが、この二つの争点を保守党と労働党の間の党派対立として捉える理解である。例えば北村公彦は、イギリスでの諸研究をレビューし、この二つの政治的争点を党派対立として整理している。彼によれば、レイト・キャッピングを受ける地方自治体のほぼすべてが労働党支配であり、サッチャーは、労働党への攻撃の一環としてレイト・キャッピングを導入した。また、GLCは都市社会主義の「旗艦」であったため、サッチャーはGLCの解体を目指した（北村公彦、一九九三、二二一—二二六頁）。このように、従来の研究では、サッチャーの保守党と地方の労働党という対立という捉え方が数多く提示されてきた。確かに、「政府の規模」をめぐって、小さいほどよいと主張するサッチャー首相と、大きいほどよいと主張するサザク区などの地方自治体との間には、理念上の対立が存在した（Thatcher, 1993, cahp.23＝（下）二三



章; SLP, 82/11/5)。したがって、レイト・キャッピング問題とG L C廃止問題を、保守党と労働党の間の党派対立と捉えることは妥当であると考えられる。しかし、この二つの問題においては、望ましい政府の規模のみならず、本項で論じるように、地方自治体はどのような政府機能を果たすべきなのか、という点が争点となった。地方自治体の政府機能をめぐるこの論点は、地方自治体が、ドックランズ再開発にどのように関わっていくことができるのか、そしてどのように関わるべきなのか、という論点に繋がっていく。これが本項で、レイト・キャッピング問題とG L C廃止問題を取り上げる一つ目の理由である(6)。

第二に、これらの政治的争点の帰結である、レイト・キャッピングの導入とG L Cの廃止は、後期ドックランズ再開発において、中央政府・L D D Cと地方自治体それぞれの政策志向が変化する大きな原因となることである。詳しくは第五章で論じるが、レイト・キャッピングの導入とG L C廃止によって、ドックランズ地区の地方自治体は、一九八〇年代末以降の後期には、前期以上に深刻な財政赤字に苦しむことになった。したがって、後期地方自治体は、自らの政策志向を変化させることになる。この二つの理由のために、本項では、中央地方関係の観点から、レイト・キャッピング導入とG L C廃止の二つの政治的争点を分析する。

中央政府は既に一九七六年の段階で、補助金の削減を打ち出し、地方自治体の支出減を誘導しようとしていた(北村、二〇〇一、一〇二頁)。また、サッチャー率いる保守党政権になると、中央政府は補助金の削減をさらに本格化させた。補助金の削減は、とりわけ、ドックランズ地区のようにあまり豊かではない地域の地方自治体に対しては、大きな影響を及ぼしかねない。ただし、当時のサザク区は、オグラディ率いる労働党右派によって支配されており、彼らはしぶしぶ支出削減を受け入れた(SLP, 83/5/20)。しかし、一九八二年の選挙の結果、サザク区の新たなリーダーとなったデイヴィスらは、これ以上の支出削減は受け入れられないと主張した。そこで、サザク区らの地方自治体はレイトの増額によって不足分を補うことで、中央政府からの圧力に対抗した。地方自治体のこうした対抗策を抑え、さらなる支出削減を達成させるために、中央政府は、レイト・キャッピングを規定する一九八四年のレイト法 **Rate Act 1984** と、G L Cを廃止する一九八五年の地方政府法 **Local Government Act 1985** の成立を目指した。

この二つの法案成立を目指す中央政府の動きに対して、サザク区は一九八四年から激しい抵抗を示す。どちらの事例においても、サザク区は、地元ニーズの充足を反対の理由に掲げ、G L Cや他の労働党支配のロンドン特別区自治体と共闘した。以下ではまず、レイ

ト・キャッピング問題について、中央政府と地方自治体の対抗的關係が先鋭化した後の政治過程を詳細に分析する。

当時のサザク区は毎年約一億ポンドを支出しており、既に支出上限違反で一八六〇万ポンドもの補助金を削減されていた。しかし、一九八四年度もサザク区は、中央政府の指示を無視し、レイトを一五%上昇させた (SLP, 84/2/24)。一九八四年六月にレイト法が成立し、一九八五年度から導入予定であったレイト・キャッピングについても、法律を無視すると態度を硬化させた。反レイト法のキャンペーンリーダーである、サザク区議員のステイーヴ・マーシリング **Steve Marsling** は、「[中央政府の] 官僚は、我々のニーズについて何も分かっていない」と批判する。彼にとって、レイト・キャッピング制度とは、「インナー・シティから金を回収しようとしている」法律にすぎないものであった (SLP, 84/2/3)。

一九八五年度予算作成が迫った一九八四年の夏に、中央政府と地方自治体の対立的状況はより深刻なものとなる。サザク区は、G L C および、近隣の地方自治体で同じく労働党が支配するランベス区 **Lambeth** とルイシャム区と歩調を合わせる (7)。サザク区は、「インナー・ロンドンには、片親、障害者、老人、子供が多い…… [それゆえ、財政支出の] カットは弱者切り捨てになってしまう」と、社会政策に対する財政援助の必要性を繰り返し主張した (SLP, 84/7/27)。そこで、サザク区やランベス区は、次年度のレイトを一切徴税しないという脅迫的手法をとることを決定した。レイト課税の重要性を中央政府に知らしめるとともに、中央政府が折れて、地方自治体を破産から救ってくれるのではないかと期待したのである (SLP, 84/6/29; 84/7/27)。ただし、裁判所が徴税拒否を違法と判断した場合、自治体議員たちは、個別に追徴金の支払いと公職追放の刑罰を受けるため、レイト徴税拒否は自治体議員たちにとっても危険性が極めて高かった (8) (SLP, 84/11/2)。

中央政府と地方自治体は、ともに一步も退かない構えを見せる。ランベス区のリーダーであり、反レイト法の旗手でもあったテッド・ナイト **Ted Knight** は、「こうした事態を招いたのは環境省であると主張することによって、裁判でも勝つ見込みがある」と語った。他方で、環境省は「これらの自治体は都市問題ではなく、政治に傾倒している。インナー・シティを再興するためにレイトを下げ、ビジネスを戻す必要がある」と主張し、地方自治体が従わなかった場合は「法に任せる」と応酬した (SLP, 84/11/16)。一九八四年の後半は、このように、中央政府と地方自治体の間で激しい応酬が繰り返された。

一九八四年一二月に中央政府は、レイト法を根拠に、ランベス区、ルイシャム区、サザク区、G L C などにレイトの削減を正式に命じる。サザク区は二五%ものレイト削減を言

い渡された。これを受けてG L Cでは、まず保守党が、ついで労働党穏健派が、最後に市長自身が中央政府の指示を守ることを表明したために、G L Cは反レイト・キャッピング同盟から脱落した（SLP, 85/3/12）。他方で、三区は「レイトはこの三年間で倍額になっており、これ以上の増額はしない」とするものの、「中央政府が盗んだ補助金を返却すれば、三九%のレイト削減ができる」と主張し、今回の政治的混乱の責任は中央政府にあること、インナー・ロンドンには補助金の増額が必要であるとの従来の立場を崩さなかった（SLP, 84/12/14）。

実際、レイト法が施行された一九八五年四月は、サザク区はレイトを徴収しないことで対抗した（SLP, 85/4/23）。しかしながら、裁判での不利が伝えられると、サザク区は一転してレイトの徴収を決定し、中央政府の指示に従った（9）。

中央地方関係の観点からのレイト・キャッピングをめぐる政治過程の分析の結果、以下の三点が明らかとなった。第一に、サザク区をはじめとする地方自治体は、社会的弱者保護の理由を掲げ、財政支出拡大の必要性を主張した。ロンドンの一部の地方自治体の分析で、地方自治体全体について語ることは慎重にならねばならないが、当時の地方自治体が、社会政策に強い関心を払っていたことの一つの証拠にはなるであろう。第二に、中央政府は、社会政策を重視する地方自治体に一貫して否定的な立場を貫いた。もちろん、サッチャー保守党が政権を獲得して以降、その傾向は顕著になるが、北村亘が指摘するように、一九七〇年代半ばの労働党政権も、地方自治体の財政拡大に抑止的であった（北村、二〇〇一、一〇二頁）。このことは、中央政府が、地方自治体の行う社会政策に対して関心をあまり払っていなかったことを示している。第三に、このように選好が異なる二つの政府間の対立は、最終的には中央政府の法的権力によって解決された。すなわち、中央政府が一方的に勝利を収めた。このことは、イギリスの地方自治体が、中央政府の法律によって一方的に介入されるほど、法的に弱い立場に置かれていることを改めて示している。

続いてG L C廃止問題について分析する。一九八〇年代半ばのG L Cは年間で約九億五〇〇〇万ポンドを使い、二一〇〇〇人を雇用している巨大な地方自治体であった（SLP, 84/3/20）。当時のG L C市長は、ケン・リヴィングストン Ken Livingstone である。リヴィングストンは、「レッド・ケン」と呼ばれるように、行政サービスの拡大を主張する、労働党左派に属する政治家であった（松本・加藤、二〇〇〇、三九―四五頁）。彼を中心に、G L Cの労働党議員、労働党が支配するサザク区などの特別区が、G L C廃止に強く反対した。その理由は、G L Cが廃止されると、今の行政サービスの水準が維持できない、

というものであった (SLP, 83/10/4; 84/3/9)。それに対して、ワンズワース区 Wandsworth のリーダーで、保守党議員のポール・ベレスフォード Paul Beresford は、G L C を廃止すると、「むしろ黒字になる。G L C [が廃止されることによる、G L C 自身] の計算は、支出上限を守ればもらえる、政府の補助金を無視している」と応酬し、中央政府を擁護した (SLP, 84/3/13)。

リヴィングストンやサザク区らの廃止反対派と、ジェンキン環境大臣やワンズワース区らの廃止推進派の対立は平行線をたどる。一方でリヴィングストンは、G L C の活動を自賛した。すなわち G L C は、住宅を建て、雇用を守り、雇用を提供してきたこと、G L C のレイト増税は政府からの補助金が二億ポンドも削減されたためであって、本質的には無駄のない組織であること、廃止は G L C 選挙の結果を待って民意を問うてから行うべきことを主張した。また、G L C の保守党議員も、党派の垣根を越えて、G L C 廃止への反対を表明した。彼らの反対根拠は、G L C の廃止は行政サービスの細分化を引き起こしかねないこと、G L C に替わる単一委員会は肥大化する恐れがあることであった。他方でベレスフォードとジェンキンは、G L C は不必要であるばかりか、区によってよりよく、より安く運営されるので、サービスを削減することなく、組織の再編によって一〇%の経費節約、合計で三億七〇〇〇万ポンドが節約可能であること、一九八三年の議会選挙で保守党のみならず、労働党と自由党・社会民主党選挙連合も G L C 廃止を公約としたことで、もはや民意は示されたことを理由に挙げて、G L C 廃止を主張した (SLP, 84/3/30; 84/6/29)。G L C 廃止をめぐる賛否分布は、図表 4-1 のようになっていた。

【図表 4-1 : G L C 廃止をめぐる賛否分布。筆者作成】

	労働党	保守党
中央政府	廃止に消極的賛成	廃止を主導
G L C	廃止に反対	廃止に反対
G L C 下の特別区	廃止に反対	廃止に賛成

こうした議論の応酬と並行して、G L C は、一九八四年の夏から秋にかけて、資産処分凍結処置直前に特別区や市民団体への資産配分、民意を問うための挑発的辞任と再選挙、レイト・キャッピング導入反対と合同でのストライキやデモといった抵抗を示した。しかし、こうした抵抗も、中央政府の翻意には至らなかった (SLP, 84/7/27; 84/7/31; 84/11/9)。

リヴィングストンは、G L Cを廃止すると、退職手当、行政の変更、ネットワーク調整により、むしろ五年間で二億二三〇〇万ポンドの負担増になると最後まで主張した。また、G L Cの保守党リーダーであったアラン・グリーングロス Alan Greengross も、世界最大級の首都であるロンドンには公選政府が必要であると主張し、G L C廃止に反対の立場を崩さなかった。こうした反対にもかかわらず、結局、環境省は、G L Cを廃止することで年間一億ポンドの節約が可能になるという従来主張を繰り返し、一九八四年一月にG L C廃止法案を成立させた（SLP, 84/11/30）。

以上のように、G L C廃止問題においても、レイト・キャッピング導入問題と同様の勢力配置・主張の応酬・帰結が観察される。すなわち、中央政府と地方自治体の対立、財政抑制の必要性和社会政策拡充の必要性の応酬、平行線を辿る議論と地方自治体によるデモとストライキ、そして法的権限に基づく中央政府の一方的勝利である。加えて、G L C廃止問題では、G L Cの保守党議員が、同じ政党に所属するにもかかわらず、中央政府への反対を明確に表明したことが特徴的である。それゆえ、G L C廃止問題は、レイト・キャッピング問題以上に、中央政府と地方自治体の対抗的な関係が明瞭となった事例である。

## 第二節 前期ドックランズ再開発の成果についての分析

本節では、前期L D D Cによる再開発の成果について分析する。第一項では、経済成長的側面を重視した前期L D D Cの狙い通り、ドックランズ再開発は、経済成長的側面において、確かに成果をあげたことを示す。第二項では、なかでも、当時勃興しつつあった情報通信産業と金融管理産業がドックランズに進出していったことを示す。第三項では、前期ドックランズ再開発が、生活保障的側面については十分な成果をあげられなかったことを示す。本節は、これら三点によって、前期ドックランズ再開発が経済成長的側面に傾斜したものであったことを明らかにする。

### 第一項 前期ドックランズ再開発の成果——数量的データからの分析

本項では、前期ドックランズ再開発の成果を整理し、特に、経済成長的側面で大きな成果をあげたことを示す。

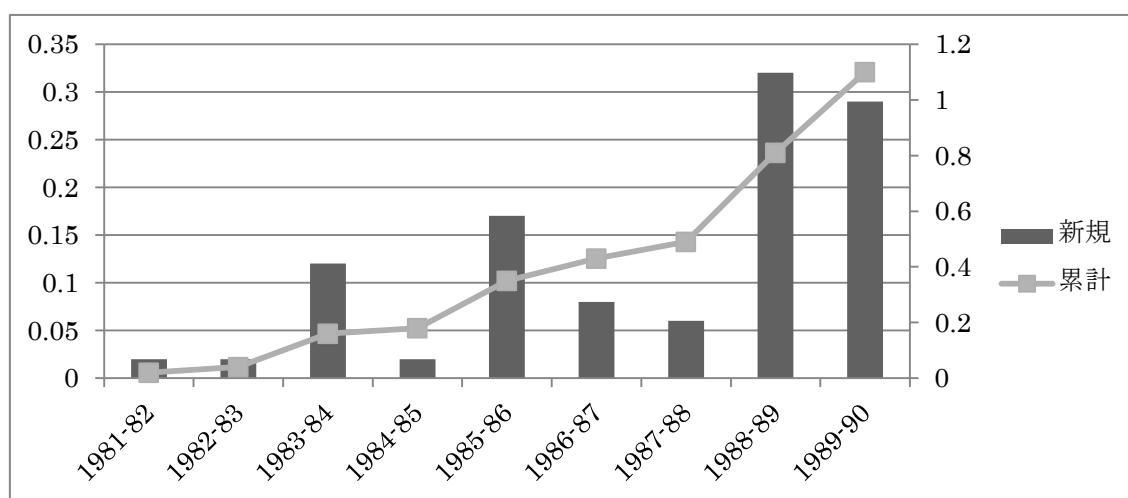
まず、L D D Cが重視していた民間投資の大きさを確認しておこう。一九八六年三月ま

での民間投資総額は、約一億八二〇〇万ポンドであった（LDDC, 1986a, p.7）。LDDCの一九八六年三月までの総支出額は、約一億五三〇〇万ポンドであるから、単純計算するとレバレッジ比 **Leverage Ratio**——公金支出が民間投資をもたらした額の比率——は七．七三となり、かなり高いことが分かる（10）。

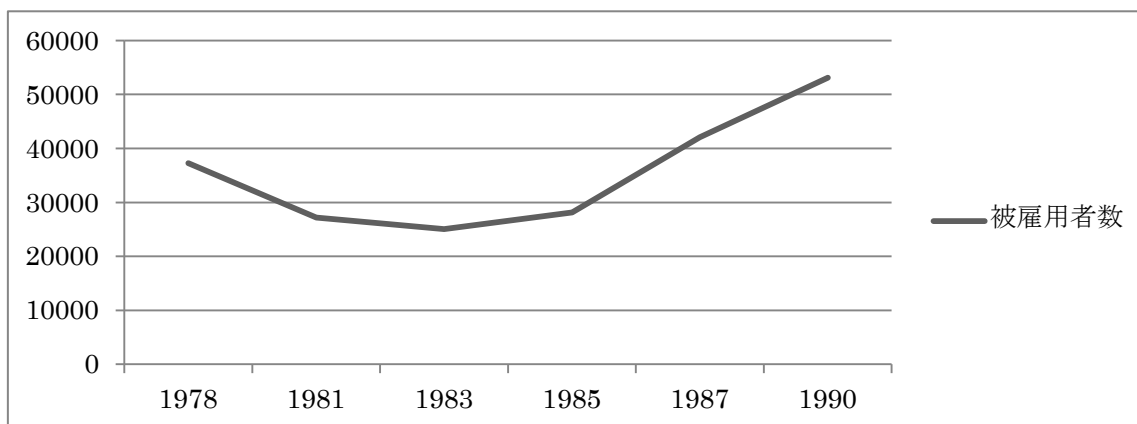
LDDCは、とりわけ前期において、このように高いレバレッジ比を「再開発の成果」の指標であると主張していた。すなわちLDDCは、高いレバレッジ比が、「投資・財産・公的の各セクターが、ドックランズにある各種利点の独特な結合を、ついに認めたことの証拠である」と主張する（LDDC, 1986b, p.3）。高いレバレッジ比に対するLDDC自身の肯定的な評価は、第三章第三節第二項で明らかにした、前期LDDCが再開発の方向性を明確にせず、規制緩和によって民間企業の自由度を高めることを目的としたことに起因する。つまり、前期LDDCは、民間企業の自由度を高めることを目的としていたため、民間セクターから投資された額の大きさがLDDCの自己評価の指標になったのである。

この大きな民間投資のうち、およそ半分にあたる約六〇〇万ポンドはオフィスへの投資だった（LDDC, 1986a, p.7）。その結果、図表4－2と図表4－3で示される経済的成果が生まれた。

【図表4－2：新規オフィススペース：単位は百万平方メートル。棒グラフはその年の新規分（目盛りは左側）を、折れ線グラフは累計（目盛りは右側）をそれぞれ示す。（LDDC, 1998b, “New Build Commercial and Industrial Floorspace 1981/2 – 1997/8”）より筆者作成】



【図表４－３：LDDC管轄内の被雇用者数：単位は人数。（LDDC, 1998c, Table1）より筆者作成】



これら民間投資の内訳、および、その結果から明らかなように、前期の再開発はオフィス建設が中心であった。また被雇用者数も、LDDC設立後、いったんは減少したものの、増加に転じ、一九八〇年代末には、一九八一年の約一・五倍となった。したがって前期LDDCは、経済成長的側面においては、その目的通り、十分な成果をあげていたと評価することができる。

## 第二項 情報通信産業と金融管理産業の進出

前項で、前期ドックランズ再開発の経済成長的側面の成果を総体的に整理・紹介してきた。本項では、一九八〇年代において、とりわけ情報通信産業と金融管理産業がドックランズに進出してきたことが、経済成長的側面再生の達成の原因であったことを示す。

前項で明らかにしたように、民間からの投資先は、オフィス建設が中心であった。これは、それまでの労働力集約型産業へではなく、新しい産業への投資であった。これによって、ドックランズの産業構造は、一九八〇年代半ばに大きく変化したのである。雇用数の内訳を見てみると、エネルギー産業や重工業、交通産業は約半減し、逆に、銀行・保険・金融業は一四五二（一九八一年）から八六四三（一九八七年）へと約五倍に増え、ドックランズで最多雇用を抱える産業へと成長した（LDDC, 1987b; LDDC/RISUL, 1989; Brownill, 1993, p.93）。前期においてドックランズに進出した主な企業は、図表４－４で示す通りである。

【図表 4－4 前期においてドックランズに進出した主な企業。（LDDC, 1983b p.2; 1984a, p.16; 1984c, “Principal Developments and Proposals”; 1985a, p.13, pp.26-28 p.34, pp.40-41, p.47; 1985b, p.2; 1986c, p.25）より筆者作成。不明は空欄とした】

業種	企業名	オフィス面積 (単位：スクウェア フィート)	場所
放送	Limehouse Studios	90000	アイル・オブ・ドッグズ
広告	Northern and Shell	17000	アイル・オブ・ドッグズ
新聞	Guardian	45000	アイル・オブ・ドッグズ
出版	The Sun/ News of the World	400000	ワッピング Wapping&ライム ハウス Limehouse
出版	Daily Telegraph	285000	アイル・オブ・ドッグズ
通信	British Telecom		ロイヤル・ドックス
通信	Mercury		アイル・オブ・ドッグズ
証券	Taylor Woodrow	126000	ワッピング&ライムハウス
証券			アイル・オブ・ドッグズ他
商業	Wimpy	43000	アイル・オブ・ドッグズ
小売	ASDA/ TESCO		サリー・ドックス アイル・オブ・ドッグズ ロイヤル・ドックス

図表 4－4 が示すように、前期のドックランズ再開発の成果は主に、情報通信産業と、情報通信技術を利用する金融管理産業が進出してきたことによる。

このような産業の進出理由としては、都市計画の緩和という LDDC の方針が、幸運なことに当時の経済需要に応えるものであったことが挙げられる。後の LDDC は、次のように振り返っている。「ドックランズは、今日の多くの国際ビジネスに求められている、広いフロアスペースを持つビルを供給することが可能であった。このようなビルは、シティやウェスト・エンド West End といったロンドンの歴史的な中枢では、絶対に受け入れられ



なかったであろう」(LDDC, 1997d, “Conclusion”)。当時、興隆しつつあった情報通信産業や金融管理産業は、伝統的なスタイルのビルではなく、新しいタイプのビルを必要とする。すなわち、ここで挙げられている、広いスペースや通信システムを有するビルである(11)。シティやウェスト・エンドは、建築規制が依然として厳しかったために、こうしたビルを供給することが難しかった。それゆえ、ドックランズに、情報通信産業や金融管理産業が進出してきた(12)。これがLDDCにとって幸運であったというのは、第三章第三節第二項で明らかにしたように、設立当初のLDDCは、かかる産業の誘致を目標に据えていなかったにもかかわらず、当時の経済状況がドックランズに情報通信産業や金融管理産業をもたらしたからである。

前項と本項では、前期ドックランズ再開発の成果を主に経済成長的側面から検討した。経済指標に基づいて評価すると、民間投資、新規オフィススペース、新規雇用は大きく増加しており、十分な成果をあげていたと言える。この再開発を牽引したのは、新しい産業である、情報通信産業や金融管理産業であった。都市計画を緩和するという前期LDDCの戦略が、一九八〇年代半ばの経済状況からの需要に、幸運にも適合的であったことが、その原因であった。

### 第三項 前期における生活保障的側面の再生の不十分さ

ここまで本節では、前期ドックランズ再開発が、経済成長的側面においては、十分な成果をあげたことを示してきた。他方で、前期LDDCは生活保障的側面にはあまり関心を払っていなかったことは、第三章第三節第三項で明らかにしたとおりである。本項で明らかにすることは、実際に前期ドックランズ再開発は、従来からの住民の生活保障的側面の再生に失敗したばかりか、彼らの生活をむしろ悪化させたという点である。

まず、ドックランズの失業率は、雇用の増加にもかかわらず、むしろ増加している。すなわち一九八一年には、一二．六％(ニューハム区)、一二．三％(サザク区)、一七．九％(タワー・ハムレッツ区)だった失業率は、一九八七年にはそれぞれ、一六．二％、一八．二％、二〇．八％へと増加している。この間、ロンドン全体では、八．七％から七．五％へと微減しており、ドックランズを越えた不況などに失業率増加の原因を求めることはできない(Brownill, 1993, p.99)。失業率と雇用数の同時増加は、ドックランズに新たに生まれた雇用が、主にドックランズ外からの移住者に配分されたことが原因であると指摘さ

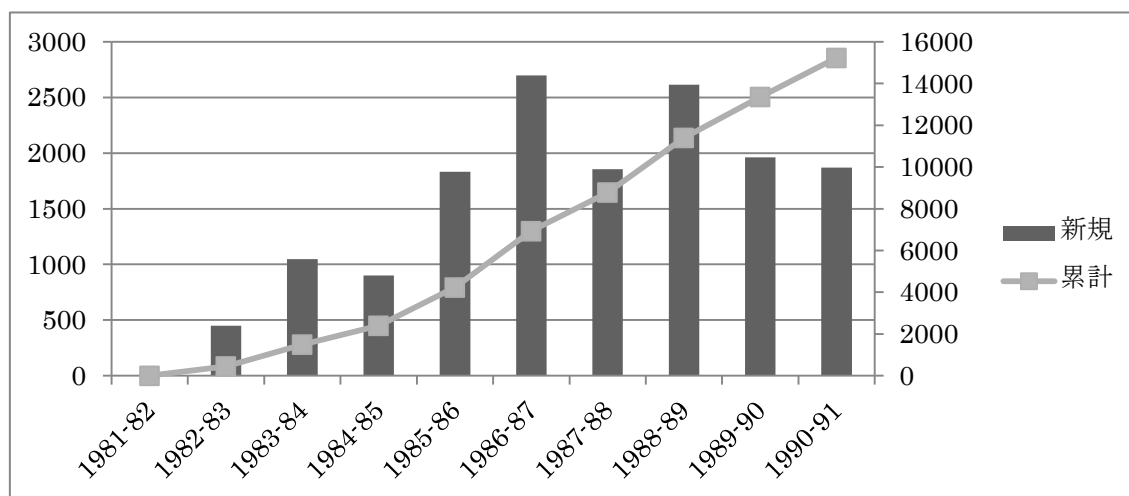
れている。つまり、新しく生まれた雇用に就業した者は、元々その職に就いており、企業のドックランズの移転に伴いドックランズに移住してきたのであり、従来からの住民の多くは、前期の間に就業できたわけではなかった (Brownill, 1993, pp.95-96)。したがって、前期ドックランズ再開発が、従来からの住民の職を奪ったとまでは言えないにせよ(13)、従来からの住民に十分な雇用を与えなかったことは明らかである。

この点について、前期LDDCは相変わらず、スピン・オフ効果への期待を表明している。すなわち、雇用数が最低となった一九八四年には、LDDCは、「いくばくかの雇用減少が続いている」と認めながらも、「旅行業やレジャー」産業が出現しつつあることも指摘し、その雇用は、「自営業や半・非熟練の雇用機会を増大させるであろう」(LDDC, 1984a, pp7-8)と予測する。つまりLDDCは、従来からの住民の雇用が間もなく回復するはずであると主張する。それゆえLDDCは、情報通信産業・金融管理産業の流入を念頭に置きつつ、雇用減少の原因は「古い企業が、業務を合理化させているため」とであると論じ、現時点での雇用減少は、産業構造の転換がうまくいっている証拠であると位置づけている。一九八六年には、LDDCは、雇用の減少を産業構造の転換と一層明確に関連付け、これを歓迎することになる。次の引用を参照してほしい。「全ての業種のビジネスが発展し、繁栄するにつれ、新しいスタイルと種類の仕事が登場してきている。出現してきた雇用のみならず安定的な雇用についても、大きな多様性が保証されている。そしてそれは将来について楽観的な予言を与えている。伝統的な職は今やほとんど残っていないが、ドックランズの若者が自らの視野を高め、現存する機会を掴み、LDDCがさらなる再生を行うことを助けるであろう、いくつかの根拠がある」(LDDC, 1986b, p.2)。このように前期LDDCは、伝統産業における雇用減少を、産業構造の転換という歓迎すべき事態の前触れであるとの主張を展開した。そして事実、前期LDDCは、従来からの住民に対する直接的な雇用政策をほとんど行わなかった(14)。

続いて、住宅について検討しよう。当時、ドックランズにおける、住宅不足や品質の低さは大きな問題であった。それがどれほど改善されたのかを検討する。前期の民間投資のうち、およそ三分の一にあたる約四〇〇万ポンドが住宅への投資であった(LDDC, 1986c, p.7)。そして、図表4-5から読み取れるように、前期において、新規住宅数は順調に増加していた。

【図表4-5：新規住宅完成数：新規住宅完成数：単位は戸数。棒グラフはその年の新規

分(目盛りは左側)を、折れ線グラフは累計(目盛りは右側)をそれぞれ示す。(LDDC, 1998f, Table1) より筆者作成】



しかしながら、住宅への多額の投資や多くの新規住宅は、従来からの住民の生活の質の向上に寄与するものではなかった。なぜなら、以下で論じるように、新規住宅の多くは、従来からの住民の購買能力を大きく超える販売住宅であり、従来からの住民の多くは、新たな販売住宅を購入できなかったからである。例えば、一九八三―八四年のLDDCの報告書によると、当時、約四〇〇〇戸の住宅建築が着手されているが、そのうち八五%が販売住宅であった。LDDC以前は、一四八八戸のドックランズ住宅のうち、持ち家は七八三戸(約五%)であったことに鑑みると、大きな変化である。確かにLDDCは、従来からの住民に一ヶ月の予約優先権や、低利子・無利子ローンの提供など、従来からの住民が購入しやすいよう便宜を図った。そしてその結果、大部分が従来からの住民によって購入された販売住宅スキームもあると、LDDCは強調していた(LDDC, 1984a, p.24)。しかしながら、後年のLDDCは、実は当時のLDDC内部では、従来からの住民に住宅が十分に提供されていないことへの懸念が存在したことを明らかにしている。そこで、一九八五年から一九八六年に住宅政策の再検討が行われた。この再検討は、従来からの住民は、購買力の低さと限られた選択肢のために、相変わらず質の低い地方自治体の公営住宅に居住し続けなければならない実情があったことを明らかにした。LDDCは、「LDDCの社会住宅プログラムは、従来からの住民に、住宅階層の向上をもたらすことにあまり効果的ではなかったことが判明した」と端的に認めている(15)(LDDC, 1998e, “Housing Policy Review, Shift of Focus”)。この問題の原因は、前期LDDCが社会住宅に対してあ

まり積極的でなかったことに加え、再開発が成功を収めたために、地価が高騰したことと、LDDCが地方自治体の都市計画権限や土地、資金といったリソースを吸収していったことが指摘されている（16）（LDDC, 1998e, “Introduction”; Crilley, 1992, pp.63-64; Brownill, 1993, pp.78-79）。

結果として、住宅数は増えたものの、ホームレスと認められた世帯数も増加した。辻悟一によれば、（広い意味での）ドックランズの五つの区において、一九八一年度には二九四二世帯であったホームレス世帯数は、一九八七年度には八三五五世帯と、三倍近く増加した（辻、一九九二、五二頁）。したがって、前期ドックランズ再開発は従来からの住民の抱えていた、住宅不足や低品質といった問題を解決することができなかったと言える。

以上のように、前期においては、雇用と住宅に代表される生活保障的側面の再生は非常に限定的なものにとどまっていた。そのため、従来からの住民のドックランズ再開発とLDDCに対する評価も非常に低いものであった。最後に、調査会社マーケット・オピニオン・リサーチ・インターナショナル社 Market & Opinion Research International（通称：MORI）による調査をもとに、このことを明らかにしておこう（17）。

まず、LDDCに対する全体的な評価をまとめておこう。「LDDCは、地元住民の観点をどの考慮に入れていると感じるか」という質問に対しては、「ほとんど入れていない／一切入れていない」という否定的意見が、約六一％を占め、「とても入れている／それなりに入れている」という肯定的意見（約三二％）のおよそ二倍に達する（MORI, 1996, p.4）。また、「LDDCへの信頼」の平均値は＋9％とかなりプラスではあるものの、厳しめの評価が下されている（MORI, 1996, p.23）。

続いて、住民は、どのような理由でLDDCに厳しい評価を下したのか明らかにする。一九九〇年の調査で、「この地域で起きた変化〔＝ドックランズ再開発〕から、誰が最も利益を得たと思うか」という質問に対しては、「ドックランズに住み、働く全員」と答えたのが、わずか二％にすぎないのに対し、「ビジネス」（二三％）、「流入してきたヤッピー・専門職」（一九％）、「土地開発業者」（一五％）といった回答が上位に来ている（MORI, 1996, p.51）。これらのグループは、経済成長的側面の再開発の恩恵を直接享受する人々・組織である。また、大きな論点の一つであった、住宅問題についても、「LDDC以前よりも改善されたか」という質問に対し、「悪化した」と答えた人が三七％で、「改善された」と答えた人の二七％を上回っている（MORI, 1996, p.58）。こうした調査結果は、前期ドックランズ再開発が経済成長的側面に過度に傾斜したもので、生活保障的側面の再生につながる

ものではなかったと、住民が評価していたことを示している。

## 小括 前期ドックランズ再開発のまとめ

ここで、第三章と第四章の分析と主張をまとめた上で、その意義を明らかにしておく。

第三章では、前期における中央地方関係から、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を分析した。まず第一節では、一九七〇年代半ばから一九八〇年代半ばまでの中央地方関係の制度状況を確認した。ここでは、地方自治体の自主課税財源制度と中央政府からの補助金配分において、地方自治体は中央政府から厚い財政援助を受けていたことを明らかにした。また、地方自治体の権限は、中央政府によって厳しく制限されていた。これは、強い中央地方関係という制度状況を示す。したがって、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となり、中央政府（LDDCを含む）の政策志向は経済成長的側面重視型の再開発になるものと想定される。続く第二節と第三節では、前期における地方自治体とLDDCの再開発計画を分析することによって、それぞれの政策志向の解明を試みた。一方で、地方自治体は、LDSPというかなり詳細な再開発計画を立てた。それは、経済成長的側面の再生においては、長期的・中期的・短期的すべての面において実現可能性に疑問を感じさせるものであった。逆に、LDSPは、生活保障的側面の再生についてはかなり詳細な計画を立てていた。他方で、前期LDDCは、その報告書の構成と財政構造によると、経済成長的側面を生活保障的側面よりも重視していた。ただし、LDDCは、どのように経済成長を達成するのかという点について特に論じておらず、都市計画上の制約をなるべく取り払い、民間企業の自由を高めることを強調するにとどめていた。生活保障的側面の再生については、LDDCは、以下の三つの理由によって消極的であった。一つ目は、経済成長的側面の再開発が、自動的に生活保障的側面も再生するというスピン・オフ効果論の強調である。二つ目に、LDDCは迅速な経済成長的側面の再開発を重視し、それを妨げるようなかたちで生活保障的側面の再生が前面に出てくことに強い警戒感を露わにしていた。三つ目に、そもそも生活保障的側面の再生はLDDCの責任ではなく、地方自治体の責任であるという論理をLDDCが有していたことが指摘される。

第四章では、第三章で明らかにしたLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の相違を踏まえ、再開発における政治的関係と前期ドックランズ再開発の成果を分析した。中央政府・LDDCと地方自治体は、その政策志向の違いのため激しく対立した。LDDCは民

間企業の自由を高め、経済成長的側面中心の再開発を進めようとし、地方自治体はLDDCの廃止と補助金の再拡大を要求し、生活保障的側面中心の再開発にこだわった。対立は平行線を辿ったが、LDDCに都市計画権限が与えられていたため、LDDCが勝利した。これと同時期に、地方自治体への補助金の削減、レイト・キャッピング、そしてGLC廃止が中央政府と地方自治体の間で政治的争点となった。この三つの政策は、地方自治体、とりわけドックランズ地区の地方自治体の財政力を削ぐ効果を持つと考えられた。それゆえ、ドックランズ地区をはじめとする地方自治体は、これらの政策に強く反発した。ここでは、保守党と労働党の党派対立のみでは捉えられない、政府間対立が観察された。すなわち、地方自治体は生活保障的側面のためには、補助金、「大きな政府」、GLCが必要であると主張し、それに対して中央政府は経済成長のために、これらを削減・廃止する必要があると主張した。ここでも、法的権限のために中央政府が勝利を収めた。

経済成長的側面重視という政策志向を有する中央政府とLDDCが、地方自治体に勝利を収めた結果、前期ドックランズ再開発は、経済成長的側面に大きく偏ったものとなった。都市計画の緩和というLDDCの方針が、情報通信産業や金融管理産業を呼び寄せ、民間投資・新規オフィススペース・新規企業の進出などのパフォーマンスは良好であった。他方で生活保障的側面については、失業率の増加やホームレスの増加に見るように、むしろ悪化した。そのためもあって、ドックランズ再開発やLDDCに対する住民からの意見は非常に厳しいものであった。以上が、第三章と第四章のまとめである。

続いて、これら二つの章の意義について二つ述べたい。第一に、地方自治体と中央政府・LDDCそれぞれの再開発計画と、政治過程を包括的・精密に描き出したことである。既存のドックランズ再開発研究は、地方自治体の計画(LDSP)を生活保障的側面重視型であると賞賛し、LDDCの計画を経済成長的側面重視型であると批判するにとどまってきた。それに対して本稿は、特に、経済成長的側面と生活保障的側面の連関に注意して、より包括的・精密な分析を行った。すなわち、地方自治体の計画は、生活保障的側面の強調のため、経済成長的側面においては実現可能性に疑問があったという否定的な側面も明らかにした。他方で、前期LDDCについても、本稿は、単に前期LDDCが経済成長的側面を生活保障的側面よりも優先したという傾向のみならず、これら両側面の具体的内容も明らかにしてきた。すなわち、経済成長的側面においては、LDDCは、特定の将来像を有していたわけではなく、民間企業の自由を高め、迅速な再開発を行わせることを目的にした。生活保障的側面については、LDDCは概して消極的であったが、それは、スピ

ン・オフ効果に期待していたこと、経済成長的側面の迅速性を優先させたこと、そして生活保障的側面の責任は地方自治体にあると考えていたこと三点がその理由であった（図表4－5参照）。

【図表4－6：前期における、地方自治体とLDDCの再開発計画。筆者作成】

	経済成長的側面	生活保障的側面
地方自治体	実現可能性に疑問がもたれる計画を立案	人口目標を基に、詳細な計画を立てて重視
LDDC	民間企業の自由を高め、迅速な再開発を行わせる	スピン・オフ効果に期待・迅速性を優先・「地方自治体責任論」

第二の意義は、前期において、なぜ地方自治体が生活保障的側面重視型の再開発を計画し、LDDCが経済成長的側面重視型の再開発を計画したのか、という問いに対して、都市間競争論の修正モデルという分析枠組を用いて、解答を提示したことである。これまでの研究は、地方自治体と、中央政府・LDDCの計画の相違がなぜ生じたのか、という問いに対して明確な答えを提示してこなかった。それに対して、本稿は、次の解答を提示した。すなわち、前期地方自治体の選好が生活保障的側面重視型の再開発であったのは、中央政府からの補助金が十分にあり、行政費用が増加しても、さらなる上乗せが期待できたため、および地方自治体の権限が生活保障的側面に限定されていたためである。他方で、LDDCについては、本稿は、「前期LDDCはどのような手段によって経済成長を達成しようとしたのか」という問いへの答えを踏まえて、「なぜ生活保障的側面は相対的に軽視されたのか」という問いに取り組んだ。本稿は、これらの問いに、それぞれ以下のように答えを提示した。LDDCは、経済成長的側面では、長期的なドックランズ経済構造について明確な将来像を有しておらず、都市計画を緩和して民間企業の自由を促進することを目標にしていた。このような経済成長的側面の迅速な再開発の生活保障的側面に対する優先が、LDDCの生活保障的側面に対する消極さをもたらしたのである。そして、これを正統化する論理が、「地方自治体責任論」とスピン・オフ効果論であった（図表4－5参照）。

注

- 1 なお、誤解のないように断りを一点述べておく。懸念される誤解とは、都市間競争論

の修正モデルの「独立変数」の一つである中央地方関係と、同理論の「従属変数」の一つである中央政府と地方自治体の政治的関係は同じではないか、と捉えられることである。しかし、前者は財政援助と権限に対する統制を指しており、後者はある政策（本稿では都市再開発政策）における中央政府と地方自治体の対抗的／協調的關係を指している。第三章第一節で述べたことは前者であり、本章第一節で論じることは、後者についてである。

- 2 ピーターソンは、開発政策／配分政策／再分配政策といった政策領域ごとに政治的パターンが異なることを示している（Peterson, 1981, chap.7-9）。しかし、これは地方自治体内部での政治分析が主であり、中央政府と地方自治体の政治的関係を示しているものではないため、本稿の分析とは異なる。
- 3 後期サザク区が、タワー・ハムレッツ区とニューハム区ほどにはLDDCと協調的關係とならなかったことは、サザク区のみが文書形式でLDDCと協定を締結しなかったことを主に念頭においている。これは第六章で論じられる。
- 4 本節では、LDDCとサザク区の関係进行分析の際に依拠する素材として、主に地元新聞であるサウス・ロンドン新聞 South London Press（SLPと略記）を用いる。SLPは、一九世紀より、週二回、継続的に刊行されており、通時的分析の上で特に有効であると思われることと、SLPが、サザク区を含む南ロンドンのニュースに特化した新聞であることが、本節の主たる素材として相応しい理由である。
- 5 一九八二年一月にメリッシュが国会議員を辞任し、翌年二月に補欠選挙が行われた。オグラディが「真のバーモンジー労働党 Real Bermondsey Labour」という政党を作り出馬するなど、労働党の混乱は続いていた。労働党の混乱・分裂から漁夫の利をえる形で、自由党・社会民主党選挙連合のヒューズが当選していた（SLP, 83/2/1; 83/2/11）。
- 6 レイト・キャッピング導入とGLC廃止の二つの政治的争点を、党派対立と捉えるか、中央地方関係から捉えるかという問題は、どちらの「言い分」を採用するか、という点とも関わる。つまり、レイト・キャッピングを受ける地方自治体や、GLCなど、労働党支配の地方自治体は、「労働党に対する、サッチャーによる権力の不当行使である」と抵抗するのに対して、保守党支配の中央政府は、「財政の適正化」を主張する。つまり、後者の言い分によると、レイト・キャッピングの対象となる地方自治体やGLCは、たまたま労働党支配であったにすぎないということになる。
- 7 一九八四年夏に、サザク区リーダーは、デイヴィスから前住宅委員長のリッチーへと



交代したが、レイト・キャッピングに強く反対するという点で、彼らの主張の間に大きな差異はない（SLP, 84/7/27）。

8 実際、反レイト法の急先鋒であったランベス区でも、この刑罰を恐れ、労働党議員の辞職が相次いだ（SLP, 84/11/2）。

9 ランベス区は最後までレイトを徴収せず、裁判によって議員の公職追放と追徴金がい渡された（北村公彦、一九九三、二二五頁）。

10 ここで「単純」というのはインフレの影響を加味していないためである。もっとも、一九八五年一二月の環境省の発表でもレバレッジ比は一：六であり、本稿の計算より若干低いものの、やはり高い（LDDC, 1986c, p.1）。

11 元LDDC職員のテッド・ホランビーTed Hollamby も、新技術を用いる、新しい産業に必要なビルがドックランズに建設された原因は、緩い都市計画であったと述べている（Hollamby, 1990, p.11）。

12 なお、一九八〇年代後半には、ドックランズとの都市間競争の圧力のために、シティも経済成長的側面を重視するように変化する。後期の地方自治体間の都市間競争の論点には、第六章第一節第四項で取り組む。

13 第三章第二節第二項におけるLDSPの分析でも明らかにしたように、製造業をはじめとする既存の労働集約型産業の雇用は、徐々に減少することが予測されていた。

14 従来からの住民への職業訓練の必要性が、全く触れられていないわけではない（例えば、LDDC, 1984a, p.8）。だが、前期にはまだ産業構造の転換が確実視されていたわけではなかったために、職業訓練への言及は少なく、体系的でもなかった。実際の支出額も、第三章第三節第一項で明らかにしたように、多くはなかった。

15 社会住宅 affordable house/ social house とは、低廉な販売住宅のことである。LDDCは、社会住宅を、四万ポンド以下の住宅と定義していた。

16 一九八五年三月までに、ドックランズの地価は、一九八一年から約四倍に上昇した（Church, 1992, p.47）。また、一九八五年三月までにLDDCは、一三四七エーカー（ドックランズ全体の約二五％）の土地を帰属させていた（LDDC, 1985a, p.53）。

17 この調査は、LDDCの委託を受けて一九八八年に開始されたが、初期の調査項目はあまり多くなかった。このような限界はあるものの、本稿では、一九八八年と一九九〇年の調査を、前期末における住民からの評価を分析する素材として用いる。

## 第五章 政策志向の変化の説明と、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明

第一章でも簡単に示したように、ドックランズ再開発をめぐる、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向は、一九八〇年代末に変化した。本章の一つ目の課題は、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明である。二つ目の課題は、この変化の原因は、中央地方関係の「弱化」と国際化の進展であったと説明することである。それゆえ本章で論じるのは、中央地方関係の「弱化」と国際化の進展のために、LDDCと地方自治体は、自らの政策志向を変化させていったことである。

まず第一節では、一九八〇年代における中央地方関係の制度変化を確認する。一九八〇年代の一連の制度変化は、中央地方関係が弱く、そして国際化が進展した状況をもたらしたことを示す。続く第二節では、都市間競争論の修正モデルが想定するように、これらの制度変化の結果、地方自治体の政策志向が、生活保障的側面重視型の再開発から経済成長的側面重視型の再開発へと変化したことを示す。最後に第三節では、LDDCの政策志向も変化したことを示す。経済成長をめぐる国際競争が強く認識されたことと、地方自治体の社会政策供給能力の低下の二つのために、LDDCは、国際移動可能性が高い分野での経済成長的側面と、国際移動可能性が低い分野での生活保障的側面の二つを重視するようになったことを示す。

### 第一節 後期の制度状況——「弱い中央地方関係」と国際化の進展

本節では、政策志向の変化の説明と、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明する予備作業として、一九八〇年代末以降の制度や環境が、中央地方関係が弱く、また国際化が進展した状況へと変化したことを示す。まず第一項では、後期の地方財政構造を概観する。それを手がかりに、第二項では、一九八〇年代末前後に、中央政府からの財政援助が、ドックランズのように行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体には、徐々に厳しいものになっていったことを示す。第三項では、地方自治体の独自の活動が実質的に容認され、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が弱くなったことを論じる。第四項では、一九八〇年代末には国際化の進展が、急速に注目を集めたことを述べる。以上の四つの項からなる本節は、一九八〇年代末に、中央地方関係が「弱

化」したこと、および国際化が進展したことを示す。

#### 第一項 後期における地方自治体の財政構造

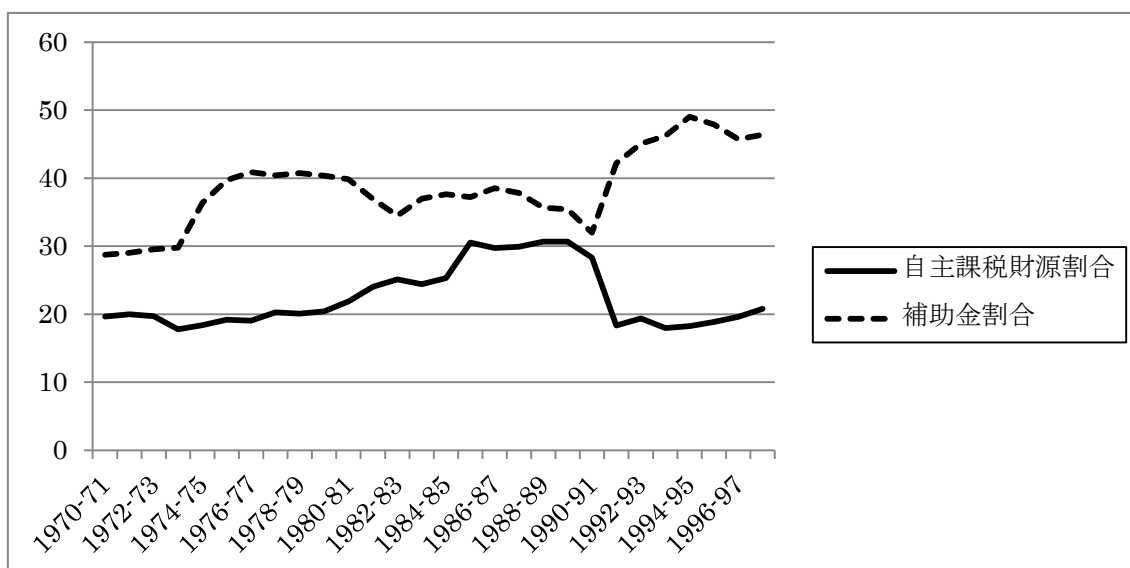
まず、地方自治体の歳入構造の全体像を示しておこう。第三章第一節で示した表と同じ方法で、一九八〇年代後半以降の地方自治体の歳入を整理すると図表５－１のようになる。

【図表５－１：地方自治体の歳入総額とその内訳：単位は一〇〇万ポンド。対象地域は、一九八九年度まではイングランドとウェールズ。それ以降は全英（ただし、スコットランドと北アイルランドの財政は大きくないので、比較する際には大きな問題とはならないと考えられる）。（Central Statistical Office/ Office for National Statistics, annual）より筆者作成】

	歳入 総額	資本 収入	うち補助 金	経常 収入	うち自主課 税財源	NDR	うち補 助金	補助金 合計
1985-86	45098	7008	401	38090	13768		16385	16786
1986-87	49873	7559	373	42314	14821		18832	19205
1987-88	52735	8062	334	44673	15786		19614	19948
1988-89	57874	9971	304	47903	17736		20322	20626
1989-90	61732	10113	483	51619	18943		21379	21862
1990-91	43251	7400	907	35851	12251	10429	12927	13834
1991-92	46578	7106	1041	39472	8533	12408	18620	19661
1992-93	49188	7168	1210	42020	9521	12306	20968	22178
1993-94	49694	8188	1279	41506	8912	11584	21685	22964
1994-95	50682	7080	1176	43602	9239	10692	23679	24855
1995-96	51819	6992	1484	44827	9777	11361	23335	24819
1996-97	53355	6823	1388	46532	10461	12743	23003	24391
1997-98	54095	6839	1262	47256	11241	12034	23840	25102

通史的な比較のために、自主課税財源と補助金のそれぞれの割合を示すと、図表 5－2 のグラフのようになる。

【図表 5－2：地方自治体の歳入総額に占める自主課税財源の割合と、補助金の割合：単位は%。筆者作成】



このグラフから、一九八〇年代末から一九九七年度までの地方自治体の歳入について、次の二点が明らかとなる。第一に、一九八〇年代後半には、それまで上昇を続けていた自主課税財源の割合が頭打ちとなったことである。第二に、一九九〇年度に、自主課税財源の割合は大幅に低下し、かわって補助金の割合が増加したことである。この二つの変化は共に、地方税制と中央政府からの補助金配分方法の変更によるものである。次項では、一九八〇年代後半と一九九〇年度の制度変化が、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体には、財政援助の削減を意味するものであったことを示す。

## 第二項 中央政府による地方自治体への財政援助の段階的削減

一九八〇年代後半から一九九〇年度までの一連の制度変化は、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体、特にロンドン特別区の財政を圧迫するものであった。本項では、まず、一九八〇年代半ばに決定されたレイト・キャッピング導入とGLC廃止の二つの影響を考察する。次に、一九九〇年四月に施行された、一九八八年地方財政法 Local

Government Financial Act 1988 の影響を論じることにした。これらは、ドックランズ地区の地方自治体への財政援助を実質的に減少させる効果をもたらした。

最初に、レイト・キャッピングの導入とG L Cの廃止の影響から述べよう。レイト・キャッピングの導入をめぐる政治的対抗関係・決着については、第四章第一節で既に説明した。すなわち地方自治体、とりわけインナー・シティを抱える地方自治体は、従来からの住民のニーズを満たすためには、大きな財政が必要であるとの理由を挙げ、レイトが高額になるのはやむをえないと主張した。それに対して中央政府は、インナー・シティにビジネスを呼び戻すためには、レイトは低くなければならないと主張した。この対立では、一九八五年四月に、司法が中央政府の主張を認めることで、中央政府の主張が通った。

さて、このようにレイト・キャッピングが導入されたことで、前項で挙げたグラフのように、一九八〇年代後半には、地方自治体の歳入に占める、自主課税財源の割合が頭打ちになった。これは、地方自治体の財政に二つの大きな影響を与えた。一点目は、中央政府からの補助金の実質的な削減である。第三章第一節で紹介したように、低所得世帯には、中央政府が九〇%負担する、レイト払い戻し制度があった。したがって地方自治体が、高額のレイト税率を課したとしても、それは、中央政府からの補助金が増えることを意味した。それゆえ、レイト・キャッピングの導入は、実質的には、中央政府から地域社会に与えられる補助金が減額されることを意味する。

二点目は、図表5-1から読み取れるように、地方自治体の財政規模が抑制されたことである。もっとも当初、地方自治体は、「創造的会計操作 creative accountability」を用いることで支出を拡大・維持しようとした。創造的会計操作とは、「収入を確保するための不動産・土地の売却、債務の繰延、購入代金の繰延、リース方式の活用など」である（高寄、一九九五、五〇頁）。しかし、創造的会計操作は、一時的な効果を持つものでしかない。したがって、例えばサザク区では、一九八七年一〇月に、リーダーのアン・マッシューズ Ann Matthews の指示のもと、支出の抑制を余儀なくされた（SLP, 87/10/2）。

G L C廃止をめぐる政治的対立・決着についても、第四章第一節で説明した通りである。すなわち、中央政府が廃止を主導、G L Cは廃止に反対、地方自治体レベルでは、保守党支配の特別区が廃止に賛成・労働党支配の特別区が廃止に反対であった。議論は平行線を辿ったが、最終的には中央政府が一九八五年に、地方政府法 Local Government Act 1985 を可決することで、一九八六年度からG L Cは廃止された。

G L Cは、その財源の多くをレイトに頼っていたため、その存在自体が、ロンドン内部

で財政調整機能を果たすものであった。G L Cが廃止された後は、G L Cの権限は、各特別区などへ配分されることになった。したがって、G L Cの廃止は、ドックランズ地区のように豊かではない特別区にとっては、自治体財政を逼迫することになった。

以上のように、一九八〇年代後半には、レイト・キャッピングの導入とG L Cの廃止が、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体、特にロンドン特別区の財政を圧迫した。しかしサッチャー率いる中央政府は、この二つの制度変化では不十分であると考え、さらなる改革を目指した。

サッチャー首相のこの考えは、一九八八年地方財政法に結実した。そこで次に、同法の影響について考察したい。一九九〇年四月に施行された、一九八八年地方財政法は、地方税制と、中央政府からの補助金配分方法を大きく変更し、地方自治体の財政をさらに圧迫するものであった。

まず、中央政府が、一九八八年法を制定した意図について確認しておこう。一九八六年に公表された緑書である、『地方自治体への支払い **Paying for Local Government**』は、地方自治体改革を提唱した。同緑書の「基本的な視角は、極めて徹底した『〔地方自治体の〕財政責任』の追究にある……。すなわち、地域の住民の負担と責任にもとづいてその自治体の支出の水準や内容を決定する」ということである（高橋、一九九〇、三一五頁；北村裕明、一九九三、八〇―八二頁）。このように、同緑書は、地方自治体の財政責任が失われていることに対して批判を投げかけている。サッチャー首相自身も、当時の地方税制に対して、地方自治体の財政責任を失わせるものであるという強い不満感を表明している。彼女は、その理由を三つ挙げる。すなわち、世帯主以外の住民は納税義務を負わないこと、地方自治体の自主課税財源であるレイトは、「人間は〔地方自治体から〕逃亡できるが、家屋や工場は逃亡できない」ため、地方自治体の財政規律を損ねていること、そして、地方税の徴収も不徹底で、約三分の一の有権者は、納税義務があるにもかかわらず、完納していなかったことである。サッチャー首相は、こうした地方税制の特徴によって、「多くの人々にとって、地方議会の放漫財政を心配する直接の理由などなかった。〔地方自治体においては、〕こうした責任の欠如が、果てしなく続く放漫財政の陰に隠れていた」と、地方税制を批判した（Thatcher, 1993, pp.644-646＝（下）二三七―二三九頁）。緑書やサッチャー首相の言葉に現れているように、中央政府は、地方税財政の抜本的な改革を行うことで、地方自治体の財政規律を強めようとしたのである。

一九八八年法は、具体的には、レイトにかわる、コミュニティ・チャージ **Community**

Charge の導入、非居住用レート *non domestic rate* の譲与税化、実支出要素の補助金配分計算方法からの分離の三つの内容を有していた。それらの効果を順に説明していこう。

第一に、同法は、イギリス地方自治体の唯一の自主財源を、固定資産税であるレートから、人頭税であるコミュニティ・チャージへと変更した。コミュニティ・チャージは、人頭税ゆえに逆進性の強い税であり、また実質的な課税対象者も増加した。当初サッチャー首相は、コミュニティ・チャージのこうした特徴が、「人々に地方財政の真のコストをわからせ」、それゆえ、「自治体に効率と支出抑制を求める圧力が最大限に働く」ために、「自治体の〔財政〕責任を強化する」と考えていた（Thatcher, 1993, p.651, p.648＝（下）二四六頁、二四三頁）。したがって、コミュニティ・チャージの課税予定額が、想定されていたものよりもかなり高いことが判明すると、中央政府は低所得住民に対する救済措置 *safety net* を導入することで、コミュニティ・チャージの導入を通そうとした（高寄、一九九五、九六——〇七頁）（１）。先のサッチャー首相の引用を踏まえれば、彼女は、ただちに支出額を抑えるよりも、まずは地方自治体の財政責任を強化し、財政的自律性をもたらすであろう税制度を導入することが重要だと考えていたと推察される。

第二に、非居住用レートが譲与税化された。これが、一九九〇年度から地方自治体の自主課税割合を下げ、補助金割合を上げた原因である。第三章第一節で説明したように、レート税制下において、産業用地に賦課される非居住用レートは、居住用レートと同様に地方自治体の自主課税対象であった。サッチャー首相は、このことを問題視していた。なぜなら、企業には地方自治体の選挙権がないにもかかわらず、課税されるからであり、また非居住用レートが高額になる傾向もあったからである（Thatcher, 1993, pp.645-646＝（下）二三九頁）。そこで一九八八年法は、非居住用レートを、国が税率を定めて徴収して地方自治体に再配分する、譲与税とした。それゆえ一九九〇年度から、自主課税財源の割合が下落し、補助金の割合が上昇したのである。

非居住用レートの譲与税化について、本稿の問題関心から特筆すべきは、その再配分の計算方法が機械的であったことである。すなわち、非居住用レートは、人口数のみに基づいて地方自治体に再配分される（高寄、一九九五、一七頁）。つまり、地方自治体の財政力や抱えている行政需要は考慮されない。これは、ドックランズ地区のように、財政力に比べて行政需要が大きい地方自治体にとって、歳入の減少を意味する。また、人口数に基づく再配分計算方法は、将来、地方自治体の行政需要が増大しても補助金が増額されないことも意味する。したがって、地方自治体にとって、非居住用レートの譲与税化は、将来、

行政需要が大きくなった場合においても、補助金が増額される道が断たれたことをも意味する。

第三に、中央政府による地方自治体への補助金が改革され、新たに「歳入援助補助金 Revenue Support Grant」となった。高寄昇三は、この歳入援助補助金の意義について次のように述べる。「最も大きな変化は『補助金関連支出額は年度当初に確定され、かつ現実の支出によって変化しない。支出の増加減少による費用・恩恵は直接コミュニティ・チャージ支払者に転嫁されるようになった』……。要するに実際の支出の上下によってR S G [=歳入援助補助金]の援助額は変動しないことになった。そのため支出水準によって得をする団体も損をする団体もなくなり、その変動はモロに住民のみにかぶさるようになったのである」(高寄、一九九五、一五五頁)。第三章第一節で紹介したように、一九七四年法においては、地方自治体が支出を増やすほど、それだけ行政需要が高いと判断され、補助金が増額されていた。それに対して、一九八八年法は、中央政府が定める標準支出推計額 Standard Spending Assessmentsのみを計算要素とし、地方自治体の実支出を計算から除外したのである (Greenwood *et al.*, 2002, p.104)。したがって、実支出の計算方法からの除外によって、非居住用レイトの譲与税化と同様に、地方自治体が、将来における補助金を増額してもらう道筋は消滅することになった。

本項では、一九八〇年代末に、中央政府から地方自治体への財政援助が段階的に削減されていったことを明らかにした。これらの制度変化は、とりわけ、行政需要は大きいものの、自主財源に乏しいドックランズ地区の地方自治体に、大きな影響を及ぼすものであった。G L Cの廃止、レイト払い戻し制度の実質的減額、行政需要の大きさが非居住用レイトに反映されないこと、そして実支出が補助金額に反映されないことのためである。こうした一連の制度変化は、「強い中央地方関係」の条件の一つである、財政援助の厚さを切り崩すものであった。

### 第三項 中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化

本稿の都市間競争論の修正モデルは、中央政府による地方自治体への財政援助の手厚さ以外にも、権限に対する統制の強さが存在すれば、中央政府は経済政策（経済成長的側面）に、地方自治体は社会政策（生活保障的側面）にそれぞれ傾斜すると考える。なぜなら、地方自治体の政策が標準化されて、地方自治体に経済成長をめぐる相互競争という圧力が



働く余地がないからである。第三章第一節で明らかにしたように、実際のところ、一九八〇年代前半までは、イギリスの地方自治体は、中央政府からの手厚い財政援助を享受していたのみならず、中央政府から権限行使に対する強い統制を受けていた。それに対して、一九八〇年代末以降は、地方自治体の権限に対する法的統制は弱くなった。本項では、このことを、世界的潮流、イギリスの制度変更、ロンドン内部の特殊事情の三つの観点から論じる。

ところで、本項で取り組む課題は、一見すると意外に思われるかもしれない。というのも、一九八〇年代末のサッチャー政権後期においては、むしろ地方自治体の行政能力は低下したというのが通説的見解だからである。例えば、グリーンウッドらは、次のように記述している。「保守党政府の継続のもと、一九七九―一九七七年は、広い領域（例えば、財政、強制競争入札、教育、住宅）における、明らかな介入主義的戦略を経験した。支配 control は達成困難だと明らかになったものの、介入は現実のものとなった。その目的は、選挙された地方自治体を弱め、バイパスし、消費者を強化するというものであった」(Greenwood *et al.*, 2002, p.134)。このように、彼らは、サッチャー政権とそれを継承したメイジャー政権が、地方自治体の能力を弱め、バイパスするために地方自治体への介入を強めたと指摘している。日本における研究も同様に、サッチャー政権後期の地方自治体の行政能力低下を指摘している。一例を挙げると、武川正吾は、前項で指摘した一連の新しい財政制度の特徴の一つとして、「自主財源の比率が大きく低下し、以前にも増して、地方政府に対する中央政府の統制が強まった」ことを指摘している（武川、一九九二、七四―七五頁）。以上のように、サッチャー・メイジャー両保守党政権期においては、地方自治体の行政能力は低下したというのが通説的見解である。したがって、一九八〇年代末にイギリス地方自治体の権限行使に対する中央政府からの統制は、むしろ強まったのではないと思われるかもしれない。

しかし、上記の見解は、財政援助の弱化に代表される制度変更の地方自治体に対する影響について述べたものである。つまり、ここで紹介した諸研究は、地方自治体への財政援助の弱化という制度変化の結果として、イギリス地方自治体が、特に生活保障的側面への支出抑制を余儀なくされたことを指摘している。それに対して、本節では、後期における LDDC と地方自治体それぞれの政策志向を分析する準備段階として、「独立変数」である制度そのものを整理することを目的としている。本項では、本節のこの課題の一部として、中央政府による地方自治体の政策選択に対する統制の法的制度に焦点を当てる。要するに、

上で紹介した見解は、制度効果の帰結について述べたものであり、本項では、法的制度そのものについて論じる。よって、上記諸研究と本項とでは議論の対象が異なるのである。本項では、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が、一九八〇年代末に弱まったことを明らかにしたい。

まず、世界的潮流について述べる。一九八〇年代末、とりわけ一九九〇年代から、地方分権を求める声が先進各国において強くなった。イギリスも、この潮流とは無関係ではなく、徐々に地方自治体の権限を認めるようになった。時期的には本稿の分析対象の後の話になるが、地方自治体の権限を認めていこうとする潮流は、二〇〇〇年の地方政府法 *Local Government Act, 2000* に結実した。同法は、地方自治体に、地域の社会的・経済的・環境的福祉の向上を促進させる一般的権限を認めた（Greenwood *et al.*, 2002, p.103; 自治体国際化協会、二〇〇六、七一八頁）。地方自治体の一般的権限の承認は、地方自治体の権限を法律の範囲内に限定していたそれまでの制限列举方式からの大きな転換である。この例に現れているように、イギリスにおいても、地方自治体の政策選択に肯定的な見方が登場しつつあった。

続いて、地方自治体の政策志向により直接的な影響をもたらすために、さらに詳細な検討が必要であるイギリスの制度変更について述べよう。もっとも、当時のイギリスの地方自治体の権限が制限列举方式であることに変わりはない。すなわち地方自治体は、法律で授権された範囲内の権限しか行使できず、それを越えた行為は違法とされる（ウルトラ・ヴァイラスの法理）。しかし、以下で論じるように、一九八〇年代末には、地方自治体の権限を法的に拡大する制度変更が行われたのである。

この点については、「責任ある **responsible** 地方自治体」というサッチャー首相の理念が参考になる。彼女によれば、大きすぎる政府は問題であるが、その主な原因は地方自治体の歳出が大きいことであり、そしてさらにこの原因は、地方自治体と多くの有権者が、「地方財政の真のコスト」を自覚していないことに求められる（前項参照）。この連鎖を断ち切るために、サッチャー首相は、地方自治体と有権者の「責任」を高めることが望ましいと考えた。すなわち彼女は、地方自治体と有権者が、自らの責任において行政サービスを選択すべきという理念を持っていた。逆に言えば、財政的「責任」さえ果たされていれば、地方自治体がいかなる行政サービスを供給するか、それをどのように調達するかは地方自治体の選択に委ねられる。これらの点、特に後者の点は、全ての地方自治体が、画一的なサービスを直接供給するという伝統的な方式を否定する。むしろ、この考えは、民営

化に代表される新しい方式の積極的な導入を支持する。すなわち、「ここでの地方政府は、自分が直接サービスを提供するのではなく他の組織体にサービスを提供させるために契約を行うに過ぎない」のである（宇都宮、一九九〇、九五頁）。したがって、サッチャー政権は、財政的には地方自治体への締め付けを強くする一方で、地方自治体が市場原理に従って行政サービスを選択することは望ましいと考え、地方自治体の権限に対する法的統制を弱めた（２）。住宅政策が、この典型的な例である。地方自治体の主要な政府機能である住宅政策では、中央政府による統制が弱められることとなった。具体的には、サッチャー首相は、基礎自治体が、住宅の建設と維持の権限を完全に放棄することの選択を認めることになった（Chandler, 1991, p.43）。この例のように、サッチャー首相は、地方自治体の社会政策に対する政府機能を完全に否定したわけではなかったが、地方自治体と有権者の「責任」において社会政策を供給すべきだという方針を採った。そのため、部分的であれ、地方自治体は社会政策の供給から「撤退」することも、法制上は可能になった。このように、一九八〇年代末のサッチャー政権後期においては、中央政府による地方自治体の権限に対する統制は弱くなった。

地方自治体の権限に対する統制の弱化は、経済政策においてさらに顕著であった。チャンドラーは、いくつかの留保を置きながらも、中央政府は、一九八〇年代を通じて、地方自治体の経済活動を徐々に認めていったことを指摘している（Chandler, 1991, pp.51-53）。それゆえ、一九八〇年代末には、地方自治体は、社会政策のみを担当する組織ではなくなった。イギリス地方自治体は、「包括的・戦略的経営」とも呼ばれる、経済政策も行う総合的な公的組織へと大きく変化したのである（自治体国際化協会、二〇〇六、二五頁）。

最後にロンドン内部の特殊事情について論じたい。一九八六年に、ロンドン特別区の地方自治体は、多くの法的権限を得た。G L Cの廃止によって、G L Cの権限が特別区に割り当てられたためである。なかでも特筆すべきは、特別区が都市計画を作成することができるようになった点である。G L Cが大まかな都市計画を作成し、特別区である地方自治体はその範囲内で都市計画を策定していた一九八六年以前とは対照的に、G L C廃止後は、特別区が総合開発計画 Unitary Development Plan を作成することになった。イギリスの都市計画は拘束力が強く、都市計画を基準に、開発申請に許可／不許可が下される（Adams, 1994, p.156; 中井・村木、一九九八; 中井、二〇〇四、第二章）。したがって、特別区の地方自治体は、自らの判断に基づいて、都市計画を策定し、開発許可権を行使して、自らの将来像を決定することが可能になった（３）。このように、サザク区をはじめとする、ロンド

ン特別区は、実質的な権限の拡大を享受することとなったのである。

以上のように、一九八〇年代末においては、世界、イギリス、ロンドンと多くの次元において、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が弱められてきた。

本節では、ここまで、一九八〇年代末に、前期の「強い中央地方関係」の条件が切り崩されたことを論じてきた。したがって、一九八〇年代末以降は、中央地方関係が弱い状況であったと言える。弱い中央地方関係においては、中央政府の政策志向は、国際化の進展の程度によっても影響を受ける。そこで次項では、国際化の進展について、当時の状況を確認する。

#### 第四項 一九八〇年代末における、イギリスでの国際化の進展

一九八〇年代末のイギリス首相であったサッチャーが、欧州協調とは距離を置く政治家であったことは、広く認められている（例えば戸澤、二〇〇六、一九八一二〇〇頁）。実際、彼女自身も為替相場メカニズム **Exchange Rate Mechanism** への懐疑やヨーロッパ単一通貨への反対を明言しており、ECの存在そのものを連邦主義的・保護主義的・国家介入的であると批判している（Thatcher, 1993, ch.24, ch.25＝二四章、二五章）。しかし、彼女のこのような国際化に対する慎重な態度は、国民国家の主権や権力の維持に関するものであって、彼女は、国家間の自由貿易については、これを積極的に進めるべきであるとの立場に立っていた（Thatcher, 1993, p.728＝（下）三三六頁など）。したがって本稿は、以下で論じるように、一九八〇年代末は、特に経済面において、実体的にも認識的にも国際化が進展した時代であったと捉えている。

一九八〇年代は、世界的に、貿易形態が変化した時代であった。すなわち、第一に海外直接投資の急上昇、第二に多様な金融商品の証券化、第三に先進国間での取引の活発化である（Thompson, 2000, p.107＝一一九頁；Sassen, 2001, p.83＝九一頁）。サッチャー首相は、こうした世界的な流れを受けて、一九八六年一〇月に「ビッグ・バン **Big Bang**」を実施した。これは、金融市場の規制を緩和すると共に、外国資本をイギリスに呼び込もうとする政策であった。さらに、一九八七年の単一欧州議定書の発効、イギリスは通貨統合については適用除外を選択したが、一九九二年のマーストリヒト条約の調印などが政治日程化した。このように、一九八〇年代末のイギリスにおいては、経済面における国際化が、

政治的争点となり、また実際に進められることとなった（遠藤編、二〇〇八）。

イギリス国民および政治家の認識レベルにおいても、国際化は耳目を集める論点であった。前段落でも述べたように、為替相場メカニズムや、さらには単一通貨加入の是非をめぐる問題が、政治的争点となった。イギリスは、欧州統合に対して、歩みを進めるべきか立ち止まるべきか、という政治的対立は、保守党内部にも大きな影響を与え、親欧派のヘーゼルタイン元環境大臣、ナイジェル・ローソン Nigel Lawson 元大蔵大臣、ジェフリー・ハウ Geoffrey Howe 元外務大臣らが、サッチャー首相に反旗を翻し、彼女の辞任へとつながった（Thatcher, 1993, ch.24, ch.25, ch.28＝二四章、二五章、二八章）。以上のよう、一九八〇年代末において、イギリスでは実体的にも認識的にも国際化が急速に進展してきたと言えよう。

本節では、イギリスが、一九八〇年代末に三つの制度変化を経験したことを論じてきた。すなわち第一に、中央政府からの補助金の実質的な減額と、将来における増額の見込みの消失（第二項）、第二に、中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化と、ロンドン特別区への単一開発計画作成権の付与（第三項）、第三に、実体的・認識的両面における国際化の進展である（第四項）。第一と第二の点は、前期ドックランズ再開発の制度状況であった、強い中央地方関係という制度状況を切り崩すものである。そして第三の点は、一九八〇年代末以降に、国際化の進展が政治日程化したことを示している。

第二章で論じたように、都市間競争論の修正モデルは、弱い中央地方関係で、かつ国際化が進展した場合、地方自治体と中央政府（LDDCを含む）それぞれの政策志向について、次のように想定する。

まず、地方自治体についての想定は以下の通りである。地方自治体は、中央政府からの財政援助が薄いので、自らの地域経済を成長させ、税収の増加に関心を払わざるをえない。また、権限に対する統制が弱いため、地方自治体独自の経済政策が可能となる。そのため、地方自治体は、経済成長をめぐる相互競争関係におかれる。その結果、地方自治体の選好は経済成長的側面を重視したものとなると考えられる。逆に、財政援助が薄くなると、地方自治体は「責任」ある財政運営を求められることになる。そこで財政に負担を与える、生活保障的側面への支出は忌避される傾向にある。そのうえ、仮に寛大な社会政策を実施すると、国内から生活保障を必要とする低所得者層が多く流入し、結果的に地方自治体財政に深刻な影響を与えかねない。よって、地方自治体は生活保障的側面の再生には消極的

にならざるをえない。このように、弱い中央地方関係という制度は、地方自治体の選好を経済成長的側面重視型の再開発へと誘導する効果を有している。

次に、中央政府（LDDCを含む）についての想定は以下の通りである。中央政府は、経済成長的側面のうち、資本や商品などといった国際移動可能性が高いものを育成するような再開発を好む。経済成長をめぐる国際競争での勝利が、中央政府にとっての政策課題となるからである。経済成長的側面のうち、専門職・管理職従事者の住居建設などといった国際移動可能性が低いものを対象とする政策については、中央政府は、それほど関心を払わないと考えられる。というのも、一方では、国際競争での勝利には、その担い手である人的資源が必要であり、中央政府は彼らの生活基盤を整える必要がある。だが他方で、彼らは国境を越えて確保されるよりも、主に国内移動によって確保されるため、中央政府は、それほど関心を払わないと考えられるからである。生活保障的側面では、国際移動可能性が高いものの再生の試みは忌避されると考えられる。労働力集約型産業に補助金を与えて雇用を確保する政策などが、この政策類型に該当する。製造業などの労働力集約型産業は、人件費が安い発展途上国との国際競争には勝てず、税収の増大をもたらさないからである。最後に、生活保障的側面のうち、社会住宅の提供や彼らの生活保護などの国際移動可能性が低いものを対象とする政策については、中央政府はこの政策供給の責任を負うと考えられる。地方自治体が、生活保障的側面の再開発を行う能力や動機を失うためである。

以上の理論的想定に基づきつつ、本章の第二節と第三節では、それぞれ、後期ドックランズ再開発における地方自治体とLDDCそれぞれの政策志向を解明する。

## 第二節 後期の地方自治体のドックランズ再開発計画の分析——経済成長的側面への傾斜

本節の目的は、サザク区を主な分析対象としつつ、後期の地方自治体の選好の変容を示すことである。具体的には、本節第二項で、サザク区がドックランズ再開発の経済成長的側面を選択していくこと、第三項で、サザク区が生活保障的側面の再生から「撤退」していくことをそれぞれ論じる。だが、その前に第一項で、前期から後期にかけての過渡期に提出された、住民団体とサザク区のドックランズ再開発についての報告書について、簡潔ながら検討を行うことにしたい。

## 第一項 過渡期におけるサザク区住民の選好分析ならびに、サザク区の政策志向の変化の契機の提示

本項では、一九八九年に住民団体によって提出された前期ドックランズ再開発についての調査報告書と、一九九〇年にまた別の住民団体によって提出されたレポート、そして一九八九年に公刊されたサザク区によるLDDCとドックランズ再開発の中間報告書の三つの文書を検討する。この検討作業を行う目的は、以下の二点である。一点目は、二つの住民団体のレポートを検討することを通じて、一九八〇年代末においても、多くの従来からの住民は、生活保障的側面重視型の再開発を望んでおり、前期と変化していないことの確認である。というのも、仮に一九八〇年代を通じて、大部分の住民が、生活保障的側面から経済成長的側面を望むように変化したならば、地方自治体の選好が経済成長的側面重視型の再開発へと変化したのは、本稿が注目している、中央地方関係の変化が原因ではなく、自治体内政治の変化が原因であると考えべきだからである。しかし実際には、本項で示すように、一九八〇年代末の過渡期においても、住民の多くは前期と同様に、生活保障的側面の再生を望んでいた。したがって、後期の地方自治体の選好が経済成長的側面重視型の再開発に変化したのは、本章第一節で示した、中央地方関係が「弱化」したことが原因である可能性が高い。地方自治体の選好の変化の説明を試みる本節の準備作業を、ここで行うことが本項の一点目の目的である。二点目の目的は、地方自治体の選好が変化する契機として、地方自治体が、中央地方関係の弱化を認識し始めたことと、LDDCの政策志向に変化を見出したことの二つを確認することである。第二章で論じた通り、本稿の都市間競争論の修正モデルは、アクターの選好の変化は、アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用に媒介されると考える。アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用は、次項以降で具体例に則しつつ紹介するが、本項でも、転換期における地方自治体の文書を分析することで、これらが地方自治体の選好の変化に大きな役割を果たしたことを先に示しておく。この二つの目的を達成するという視角から、ここで、前期から後期の過渡期に提出された三つの文書を検討する。

まず、住民団体の調査報告書から見ていこう。LDDCを監視する住民団体である、「ドックランズ協議委員会 Docklands Consultative Committee」は、一九八九年に『一九八〇―八八年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化 Employment &

Economic Change in Southwark Docklands 1980-88』という調査報告書を提出した。この調査は、サザク区北部地区、すなわち、サザク区とLDDCの双方の管轄に置かれている地区の雇用と経済が、一九八〇年代を通じて、どのように変化したかを明らかにすることを目的としている。この背景には、「サザク区北地区における、経済的再生へのLDDCの市場主導的 market led アプローチのインパクトを客観的に検討する」という狙いがあった (Docklands Consultative Committee, 1989, p.1)。この調査によると、同地区は、一九八〇年代に、第二次産業から第三次産業への転換と、企業数と雇用の半減を経験した。具体的には、一九八〇年と一九八八年は次のように対比される。第一に、雇用分布は、製造業が過半数を占めていたものから、銀行・金融・保険が過半数を占めるものへと変化した (Docklands Consultative Committee, 1989, fig.3, fig.6)。第二に、企業数は二三九社から一二四社へ、雇用数は七一六七から三二六一へとそれぞれ減少した (Docklands Consultative Committee, 1989, p.5) (4)。したがってドックランズ協議委員会は、LDDCが掲げる市場主導的戦略が、地域の経済再生に失敗したと批判する。特に、従来からの住民の雇用が失われていることに強い不満を表明している (Docklands Consultative Committee, 1989, p.28)。

住民団体が、一九八〇年代末も引き続き生活保障的側面の再生を重視していたことを示す、別の例も挙げておこう。ドックランズ地区における住民団体を束ねるドックランズ・フォーラムは、ドックランズ再開発の関係者からの寄稿を継続的に公刊していた。そのうちの一つにおいて、当時の議長、ロン・フィリップス Ron Phillips は、次のような序文を記載している。

「再生プロセスにおける、旧来のドックランズに存在していた、全般的状況や、伝統的スキル、あるいは長く続いたコミュニティなどの役割は、この地区の再生の中心的争点である。……ドックランズは地域を越えた重要性を有しているのであると、LDDCと中央政府によってしばしば言われている」 (Calvocoressi, 1990, p.1)

フィリップスのこの序文は、生活保障的側面についての不十分性について、直接的に批判を投げかけているわけではない。しかしこの序文は、従来からの住民の生活が、出現しつつあるドックランズの新しい経済構造とうまく調和していないことを、懸念と共に指摘していると言えよう。



以上の検討により、本項の一点目の目的は達成されたとと思われる。すなわち、従来からの住民の多くは、一九八〇年代末も前期と同じく、経済成長的側面よりも生活保障的側面の再生を望んでいた、ということが明らかとなった（５）。サザク区は、ドックランズ協議委員会による『一九八〇―一八八年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化』を特に重視したようである。というのもサザク区は、この調査報告書に基づき、一九八九年に、前期ドックランズ再開発についての中間報告書を提出したからである。そこで続いて、この中間報告書を検討し、本項の二点目の目的である地方自治体の選好の変化のきっかけの提示に着手することにしたい。

サザク区は、一九八九年に『破られた約束 **Broken Promises**』と題された中間報告書を作成・公開した。同報告書は、経済成長的側面については、確かに、一定の前進があったことを認める。例えば、見込みを含めて新規住宅が八〇〇〇戸供給されることや、各種小売店が充実したことを紹介している（**Southwark Council, 1989, pp.7-8**）。しかし、この報告書は、前期LDDCによって従来からの住民の生活保障的側面がむしろ悪化したことを、強く批判している。その根拠とされたのが、『一九八〇―一八八年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化』であった。この調査報告を根拠として、サザク区は以下のようにLDDCを批判する。すなわち、LDDCが設立された時、「LDDCは、地方自治体の都市計画を尊重する、従来からの住民を参加させる、賃貸住宅を建設し、地域雇用を生む、楽しめるような新しい環境を創設すると約束した」が、これらは全て破られ、従来からの住民は再開発の恩恵を享受しえなかったばかりか、住宅と雇用を失った、ということである。それに対して、サザク区は、「継続的にLDDCの活動と方法を批判しており、地域住民の味方である」と強調する（**Southwark Council, 1989, p.1**）。このように、一九八九年においては、サザク区は、LDDCによる前期ドックランズ再開発を、生活保障的側面を犠牲にした経済成長的側面偏重型であると批判的に捉えていた。

しかしながら、この報告書においては、サザク区の態度の変化の萌芽も二つ確認することもできる。

第一に、サザク区が、LDDCが生活保障的側面を重視するように変化し始めたと指摘し、それを好意的に受け止めたことである。サザク区によれば、LDDCは一九八〇年代末に、次のような変化を見せた。LDDCが社会住宅の建設を改めて進めると宣言したこと、住宅修繕プログラムに資金提供をしたこと、そしてLDDCがサザク区の意見も尊重するようになったことなどである。こうした点を踏まえ、サザク区は、「低廉な賃貸住宅に

対する、LDDCのこれまでの活動は、明らかに貧弱なものである。しかしながら、将来の希望の微光は存在する」と述べる（Southwark Council, 1989, pp.28-29）。

第二に、財政赤字が深刻化したサザク区が、生活保障的側面の再生に必要な行政費用をLDDCに求めるようになったことである。『破られた約束』の中で、サザク区は、「地域のニーズと問題に取り組むための地方自治体自身の能力は、資源へのアクセスが消滅してしまったために、弱くなってしまった。そこで地方自治体は、外部のエージェンシー [= LDDC] から財政援助を手に入れる努力も強く展開している」と述べている（Southwark Council, 1989, p.27）。本稿第三章で論じたように、一九八〇年代初期には、サザク区はLDDCを「無視」していた。すなわちサザク区は、LDDCとの接触を拒否し、経済成長的側面重視型のLDDCの再開発計画への対抗策として、生活保障的側面重視型の再開発計画を、単独で立てていた。こうした前期とは対照的に、一九八〇年代末を転換点として、後期サザク区はLDDCに財政援助を求めていくのである。

サザク区が一九八九年に公刊した『破られた約束』の検討によって、本項の二点目の目的が達成された。二点目の目的については二つのことが指摘できる。第一に、一九八〇年代末のサザク区は、中央政府の言う「財政的責任」という考え方を概ね受容したことである。既に前期にも自治体財政は大きな問題であったが、前期には、地方自治体は中央政府に一九七〇年代型財政システムの復活を攻撃的に主張した（本稿第四章）。それが敗北に終わった後の一九八〇年代末には、サザク区は中央政府の枠内で財政運営をしていくしかないことを受け入れたのである。第二に、過渡期におけるサザク区は、LDDCに対して、前期の再開発が、生活保障的側面の軽視に終わってしまったと批判を投げかけ続ける一方で、LDDCが生活保障的側面も重視し始めたことを感じ取り、この変化を好意的に受け入れた。その結果、サザク区は、生活保障的側面の再生に必要な行政費用をLDDCに要求するようになった。この二つの媒介を契機に、サザク区の選好自体が変化していくことになる。次項と次々項では、分析対象と分析素材を広げつつ、後期サザク区が、中央地方関係の変化のために、経済成長的側面を重視し、生活保障的側面を軽視するように変化していったことを論じていく。

## 第二項 地方自治体の経済成長的側面への傾斜（６）

本項では、一九八〇年代末のドックランズ再開発転換期に、サザク区の選好が経済成長

的側面重視型の再開発に変化したことを示す。本項の論述に入る前に、前期サザク区の経済成長的側面への政策志向を再確認しておこう。第三章第二節では、前期地方自治体が、経済成長的側面の再生については、あまり関心を払っていなかったこと、ならびに実現可能性が乏しいと思われる計画を立てたことを示した。この論拠は以下の三点であった。長期的（将来的にどのような経済構造を目指すかということ）には、L D S Pは、経済成長をもたらすとされたオフィス・ベースの産業は、原則的に増やさず、むしろ自然減少が予測されていた製造業などの既存産業を維持・拡大する計画を立てた。中期的（長期計画を達成するための道筋）には、地下鉄などの公共交通機関の整備と土地の確保が計画された。もっともL D S Pは、交通インフラの不足や土地不足ではなく、経済構造の変化が、既存産業の衰退の原因だと現状を分析していたのであるから、現状分析とこの道筋との間には齟齬があった。短期的（再開発に必要な費用の捻出）には、中央政府は、地方自治体に特別な補助金を用意するつもりはないと宣言していたにもかかわらず、地方自治体は、中央政府からの補助金の増大に期待を寄せていた。本項では、前期地方自治体のかかる経済成長的側面への弱い選好が、後期には強くなっていったことを示す。

まず、長期的計画において、サザク区がオフィス・ベースの産業を受容するように変化したことを明らかにする。ここでは、二つの再開発計画へのサザク区の対応を分析素材として、この変化を論証する。

サザク区が最初にオフィス・ベースの産業を受容したのは、レイト・キャッピングが導入されてから二年後の、一九八七年四月のことであった。サザク区は、もともと、二〇〇戸の公営住宅を建設する予定であった区有地を、オフィスと高級住宅の建設を計画するディベロッパーに一四〇〇万ポンドで売却した。この売却に対しては、住民団体はもちろんのこと、地方自治体内部でも、「従来からの住民の利益にならないのではないか」と反対意見も上がった。しかしながら、土地売却による収入によって、地方自治体の財政が健全化されるとの理由に基づき、売却を決定した（SLP, 87/4/10）。翌一九八八年九月にも同じ構図が繰り返された。サザク区は、公営住宅用の土地をミッドランド銀行に九〇〇万ポンドで売却し、小切手処理会社を設立することに合意した。この計画を進めたのは、都市計画副委員長のニック・スノウ Nick Snow だった。彼は、前期においては反L D D C議員の急先鋒の一人として、公営住宅路線を掲げていたが、後期になって立場を変えた。彼は、「理想では、我々はこの場所に〔公営〕住宅を作りたい。だが、我々は、公営住宅提供に対する中央政府からの敵対的姿勢に直面している。住宅建設はもはや現実的ではない」、「区の

財政関係者は、我々が手にする売却資金に満足している」と売却理由を説明した（SLP, 88/9/2）。このように、サザク区の経済成長的側面に対する最初の変化は、制度変化によって悪化した自治体財政を立て直すための土地の売却先としてオフィス・ベースの産業を受け入れたことである。受動的であれ、サザク区が、オフィス・ベースの産業を受け入れ始めたことに対しては、ビジネス界から「サザク区は地域のビジネスと緊密な連携を形成している」と称賛の声がかけられた（SLP 91/5/21）。

次に、サザク区の中期的な手法の変化について論じる。LDSPでは緻密な計算によって算出されていた、土地の確保・整備の政策課題は、後期になると考慮されなくなった。土地の確保・整備にかわって、サザク区が懸念したのは、地価の上昇であった。地価が上昇すると、決して豊かではない従来からの住民が家を購入することができなくなる、というのがその理由であった（Southwark Council, 1989, pp.15-18）。しかしながら、地価の上昇に対して、サザク区は、特に対策を取らなかったし、取ることもできなかった。例えば、ある工場——製造業は、広い土地が必要なので、レイトの上昇額も大きくなる傾向にある——では、一九八九年度には、前年度（約三二〇〇ポンド）の六倍以上の約二一〇〇ポンドのレイトが課されることになった。そのため、工場の経営者はサザク区に「我々に出て行ってほしいのか」と批判を投げかけた。それに対して、サザク区は、「出て行ってほしいわけではない」が、「市場価格でのレイトを課さざるをえない」と答えるにとどまった（SLP, 88/1/19）。また別の例としては、先の長期的計画の変化のところでも論述したように、サザク区が、公営住宅の建設を進めるところか、むしろ縮小せざるをえなくなったことが指摘される。

もう一つの中期的計画の交通政策については、地方自治体は、LDDC・中央政府との協調路線を採用した。すなわち、サザク区などの地方自治体は、中央政府やLDDCの交通インフラ計画を受け入れたのである。ただし、地方自治体のこの変化を示す前に、二つの留保が必要である。第一に、LDSPにおいても、既に、ジュビリー線とイースト・ロンドン線の二つの地下鉄延伸計画は提示されていた（第三章第二節第二項参照）。第二に、LDDCが発案した、ロンドン・シティ空港 London City Airport やヘリポートの建設など空路の整備には、サザク区は、騒音公害の理由により、反対の立場にあった（SLP, 93/1/5）。しかしながら、以下で述べるように、ドックランズの地方自治体は、中央政府とLDDCによる、地下鉄の延伸とドックランズ軽鉄道 Docklands Light Railway の敷設計画を認め、早期着工を求めていった。

もともと、中央政府もLDDCも、地下鉄などの公共交通機関がドックランズに必要であることは認めていた（LDDC, 1982a など）。とはいえ、ドックランズの主要地を通るためには、テムズ河を何度も渡河せねばならず、防水対策や橋梁建設などに多大な費用がかかると見込まれていた。そこで中央政府は、新規企業に費用の一部を負担してもらうよう交渉していた。代表的な会社が、カナリー・ウォーフに大規模なインテリジェンス・ビルを建設中であった、オリンピア&ヨーク社 **Olympia & York** である。同社は四〇〇万ポンドの地下鉄建設分担金を出すことに合意した。しかし、一九九〇年代初期の不況のためにオリンピア&ヨーク社が倒産し、四〇〇万ポンドの分担金が失われることとなった。また、中央政府も緊縮財政のために補助金を削減した。この二つの理由が、改良・延伸といった各種地下鉄計画を延期・中止させることとなった。同様に、ドックランズ軽鉄道も、分担金の多くが失われたために、延伸計画が延期された（SLP, 92/11/20; 93/3/5）。

地方自治体は、地下鉄とドックランズ軽鉄道の停滞に危機感を抱いていた。例えばサザク区は、中央政府の曖昧な声明を、「地下鉄延伸の約束である」と解釈し、地下鉄延伸の早期再開を既成事実化しようとした（SLP, 92/11/20）。もっとも、地方自治体が、中央政府に公共交通機関の整備を求めるのは前期と同じである。後期の新しさは、次の二点である。第一に、地下鉄・ドックランズ軽鉄道を求める理由が変化した。LDSPにおける地下鉄延伸計画は、従来型の製造業の維持・再拡大が目標であった。それゆえ地下鉄のルートは、既にある程度企業が集積している地点を通るように計画されていた。それに対して、後期には、地下鉄は、「経済的回復 **economic recovery**」の手段として位置付けられた。ここで用いられている「経済的」という言葉には、特に具体的な内容が込められておらず、したがって地方自治体は、中央政府が作成した、新規産業地を通るルート——もっとも、地方自治体のオリジナルの計画と大きく異なるものではない——を受け入れた（SLP, 93/3/5）。第二に、地方自治体間の誘致競争が新たに地方自治体を悩ませた。衰退するインナー・シティと労働党支配という類似の環境にあったルイシャム区、グリニッジ区、サザク区の三区は、前期までは協調的な関係にあった。しかし、GLC廃止後には、「三区すべては、〔公共交通機関誘致の〕資金とタイミングの面で、特権的扱いをめぐって、互いに競争関係にある」と自らの置かれた立場を認識した（SLP 91/7/26）。

最後に、短期的な資金確保についてのサザク区の変化について論じる。サザク区は、中央政府に補助金の再増額を攻撃的に要求する姿勢から、受動的な補助金の獲得と自主財源の確保へと変化した。順に論じていこう。

受動的な補助金の獲得とは、中央政府やLDDCによる、条件付きのアド・ホック型補助金を、サザク区が進んで受け入れたことを指す。前期には、サザク区は、中央政府に補助金の増額を求める一方で、LDDCからの補助金については、これを拒否した。だが後期サザクは、マシューズらが中心となって、LDDCへの対抗姿勢を解除する条件や、経済成長に資する活動に使うという条件を積極的に受け入れ、LDDCからの補助金を獲得していった (Southwark Council, 1989, p.27)。サザク区とLDDCの関係の詳しい分析は第六章の課題なので、ここでは、サザク区自身が、自治体財政の再建と地域の経済成長をもたらすことを、受け入れ理由としたことを明らかにしておくにとどめておく (SLP, 88/7/1; 90/9/25)。

自主財源の確保の方法は、更に細かく三つに分類される (7)。一つ目は、本項の長期的計画の変化のところで述べた、公営住宅予定であった区有地の売却である。二つ目は、公営住宅家賃 **rent** の値上げと回収強化である。公営住宅家賃については、自己所有住宅や民間賃貸住宅を利用できない、相対的な低所得者に関する論点であるので、次項で詳しく論じることにはしたい。三つ目は、レイト、コミュニティ・チャージ、カウンスル・タックス **Council Tax** と変遷した自治体の自主課税財源の増額である。しかし、保守党議員らが、自主課税財源の上昇は公営住宅家賃の未払い分を補填することが原因であると批判したこと (SLP, 89/10/6; 89/10/13)、近隣のワンズワース区 **Wandsworth** の低いコミュニティ・チャージ (例えば、一九九一年度は、一人当たり一四八ポンド) に、注目が大いに集まったこと (SLP, 90/3/6) (8) が、サザク区の高いコミュニティ・チャージに歯止めをかけた。すなわち、一九九二年度のコミュニティ・チャージは、全英で最低レベルの一八九ポンドに設定された。これは、サザク区が、前年度の未払い者の分を、他の納税者が補填しなくてもよいように制度変更したためである (SLP, 92/3/6)。以上のように、自主財源の確保は、主として、公営住宅用の区有地の売却と公営住宅の家賃の値上げと回収強化によってなされており、そのため、生活保障的側面の縮小の意味も有していた。

本項では、後期サザク区が経済成長的側面を重視していったことを明らかにした。そのきっかけは、中央政府からの財政援助の削減による財政危機の深刻化であった。サザク区では、マシューズらの労働党が、財政を立て直すべく、公営住宅の建設・維持を諦め、オフィス・ベースの産業と高級住宅の建設を容認していった。さらにサザク区は、引き続き経済成長に高い関心を寄せる中央政府とLDDCの交通計画や、それらによるアド・ホックな補助金を受容していった。このように、サザク区は、一九八〇年代末において、受動

的ではあるが、経済成長的側面に傾斜していった。一九九〇年代になると、財政危機に加えて、地方自治体（特別区）間の競争的關係が、サザク区の選好をより経済成長的側面重視型の再開発へと変えた。具体的には二つの点が指摘される。一つ目は、交通インフラの整備をめぐる相互競争状況である。この時期には、交通インフラは中央政府とLDDCによって建設されていたのであるから、交通インフラを他区に先駆けて整備してもらうためには、サザク区は、中央政府やLDDCが重視するオフィス・ベースの産業を受容せざるをえなかった。二つ目は、コミュニティ・チャージの導入により、近隣の地方自治体と課税額が比較されやすくなったことである。近隣のワンズワース区が課税額を低くしたために、サザク区の高いコミュニティ・チャージが批判されることになった。そのため、サザク区は、未納者の補償分をコミュニティ・チャージから切り離し、課税額を下げた。この措置は、相対的に高所得の住民にとって利益となる。以上のように、サザク区は、一九八〇年代末から経済成長的側面を重視するように徐々に変化したのである。

### 第三項 地方自治体の生活保障的側面の再生からの「撤退」

続いて本項では、サザク区が、生活保障的側面の再生から徐々に「撤退」していったことを論じる。ここで言う「撤退」とは、法律上は依然として、地方自治体が住宅や教育といった社会政策に責任を負うものの、後期にはサザク区がこれらの政策課題に対して、冷淡な態度をとるようになっていったことを指す。第三章第二節では、前期地方自治体が、従来からの住民への雇用確保と、公営住宅のさらなる提供の二点をドックランズ再開発の目標に据えていたことを示した。一九八〇年代末のサザク区では、地方議員が中央政府からの補助金の削減や税制改革による財政危機に危機感を覚え、彼らが主導する財政緊縮策が始まることになる。これが、生活保障的側面からのサザク区の「撤退」となって現れることになった。

まず、サザク区の雇用政策の「撤退」から論じよう。本節第一項で引用した、ドックランズ協議委員会の調査報告は、LDDCの代替案を提示した。それは、サザク区が総合開発計画策定権を活用して、製造業や工業用地を守り、育成すべきであるという内容である（Docklands Consultative Committee, 1989, sec.5）。しかしサザク区は、住民団体から提示されたこの代替案を採用しなかった。なぜならサザク区は、財政危機のために、従来型のこれらの産業を保護・育成する能力を喪失したからである。具体例を二つ示しておこう。

第一に、土地売却金を得て、財政を立て直すことを優先したため、オフィス・ベースの産業と高級住宅の建設を受容して土地の売却を進めた（SLP, 87/4/10; 88/9/2）。第二に、サザク区は、サザク環境トラスト Southwark Environment Trust の、身体障害者雇用企業や新興企業に格安家賃でワークショップを貸す計画から手を引いた。中央政府はこの計画を援助していたが、サザク区は、財政危機のために、補助金を出さず、また額面通りのレイトを賦課しようとした。そのため、地域雇用を生む可能性のあった、この計画は暗礁に乗り上げることとなった（SLP, 89/3/23）。これらの事例は、後期サザク区が、財政危機のために、従来からの住民に対する雇用政策から「撤退」していることを示している。

サザク区の生活保障的側面からの「撤退」が最も顕著であったのが、以下で検討する住宅政策である。後期サザク区は、財政危機のため、公営住宅重視路線を放棄したのである。具体的には、新規公営住宅建設の停止（SLP, 87/8/25）、修繕サービスの縮小（SLP, 87/9/8; 90/2/9）、そして公営住宅家賃の増額と回収強化である。公営住宅家賃の増額と回収強化は、既存の住民の生活にとりわけ大きな影響を与えるために、注目を集めた。そこで、ここでは、サザク区が、徐々に公営住宅家賃の増額と回収強化に乗り出して行ったことを示すことで、後期サザク区が公営住宅重視路線を放棄したことを明らかにする。

まず、公営住宅家賃の低さと未回収が問題視された理由を説明しておこう。それは、公営住宅家賃が、レイトやコミュニティ・チャージといった地方自主財源とトレード・オフとなることである。つまり、公営住宅の家賃が低かったり、回収率が悪かったりすると、その分は地方自主財源で補填されることになる。この場合、公営住宅入居者は利益を受ける。他方で、中流階層以上の、自己所有住宅に住む人々の利益は損なわれる。したがって、公営住宅家賃は、自治体内部における対立を引き起こす問題である。

一九八五年一二月に、サザク区は、それまでの公営住宅入居者保護路線を変更する。すなわち、家賃納入者・納税者・コミュニティを守ることを理由に、二三〇〇万ポンドの未回収家賃の回収を強化することを発表したのである。ただし、この段階においては、立ち退き要求、四週間以上の滞納者の移転の停止、管理システムのコンピューター化、家計アドヴァイスシステムの拡張などの間接的な方法が採用されたにとどまる（SLP, 85/12/10）。翌年には、サザク区は、家賃回収職員の補充と給与増額を実施し、家賃回収をさらに強化することを発表した（SLP, 86/4/11）。

しかしながら、サザク区の家賃回収強化政策は十分な効果を上げられなかった。それどころか、一九八七年三月には、未回収家賃は二九〇〇万ポンドに上昇した。これを受けて、



サザク区は、回収を一段と強化することを発表した（SLP, 87/3/17）。具体的には、サザク区は、一〇〇〇ポンド以上の負債を抱えている借家人には、二〇%の債権を放棄して、重債務者に返済のインセンティブを与えることを決定した（SLP, 87/4/14）。一九八七年は、公営住宅の家賃が低すぎるものが問題視された年でもあった。サザク区法務部が、インフレ率に比べて、家賃の値上げ幅が小さく、不公平であると主張したのである（SLP, 87/3/17）。その結果、まず一週間あたり一・五ポンドの家賃値上げが実施された（SLP, 87/9/8）。サザク区の赤字が深刻化した一九八七年秋には、サザク区リーダーのマシューズが、一部労働党議員の反対を押し切り、平均家賃一週間あたり一九・三八ポンドとなる、一週間あたり二ポンドの家賃値上げを発表した（SLP, 87/10/16）。

未回収家賃はその後も上昇を続けた。一九八九年一〇月には三八三〇万ポンドに、一九九〇年一月には、四一〇〇万ポンドに達した。未回収分を補填するために、コミュニティ・チャージが増額されることになり、特に保守党議員とマス・メディアが、区の家賃回収の失敗を批判した（9）。こうした批判に対して、サザク区労働党は、「立ち退きや動産差し押さえを行い、未納家賃回収に努力している」と答える。一九八九一九〇年には、強制立ち退きや動産差し押さえなど、より直接的な回収方法が採用されることになったのである（SLP, 89/10/6; 89/10/13; 90/1/16）。同時期に、サザク区は、家賃の再値上げも検討する。一九八九年一二月には、一週間当たり一〇から一六ポンドの家賃値上げが検討される。当時の平均家賃は、一週間当たり二五ポンドであったから、かなりの増額である（SLP, 89/12/19）。この案に対して、サザク区は、コミュニティ・チャージを増額させて、家賃の値上げを抑制しようとした。それでも、四・五ポンドの値上げは避けられなかった（SLP, 90/2/9）。

以上のように、サザク区は、一九八〇年代後半以降、公営住宅の値上げと家賃の回収を強化していった。そのきっかけは、自主課税財源への負担転嫁に対する、保守党議員やマス・メディアによる批判である。しかし、主導したのは、あくまで与党労働党リーダーのマシューズと、彼女に率いられた労働党議員であった。

最後に、後期サザク区が各種社会サービスを縮小、有料化、値上げして、各種社会サービスからも「撤退」したことを示しておこう。具体例を列举すると以下の通りである。一九個ある図書館のうち六個の閉鎖、給食宅配サービスの値上げ、在宅介護の有料化、高齢者用のデイケアセンターの閉鎖、プレイ・センターの削減と有料化、成年教育の支出減、管理・支援サービスの削減などである（SLP, 89/12/19; 91/1/8; 92/9/2）。

本項では、後期サザク区が、生活保障的側面の再生から「撤退」していったことを三つの政策領域から論じた。すなわち第一に、従来からの住民に対する、労働集約型産業を通じての雇用確保路線を放棄した。第二に、公営住宅の建築や修繕を縮小し、既存の公営住宅入居者に対しても、家賃の値上げと未回収家賃の回収強化といった厳しい姿勢をとった。第三に、地方自治体が提供する各種社会サービスを縮小、有料化、値上げした。本項では、深刻化する財政危機が、これらの原因であることも明らかにした。前節で述べたように、一九八〇年代末には、制度改革によって、中央政府からの補助金が削減された。特にサザク区のように、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体にとっては、これらの制度改革は、財政危機を深刻化させるものであった。一九八〇年代前半には、デイヴィスとリッチーの二人の左派リーダーに率いられ、「地元利益」を掲げて生活保障的側面を重視していた労働党は、財政危機が深刻化する中で、生活保障的側面から「撤退」する道を選択することになったのである。

### 第三節 後期LDDCのドックランズ再開発計画の分析——国際移動可能性の高低による政策区分と、生活保障的側面への傾斜

本節では、後期LDDCの政策志向に、二つの変化が起こったことを示す。前期LDDCは、経済成長的側面を重視し、生活保障的側面については軽視していた。この前期に対し、都市間競争論修正モデルの想定によれば、弱い中央地方関係で、かつ国際化が進展した後期には、LDDCは、次のような政策志向を有する。まず、経済成長的側面について、LDDCは、国際移動可能性が高い分野の再開発には、引き続き熱心であるものの、国際移動可能性が低い分野についての関心はある程度低下する。次に、生活保障的側面について、LDDCは、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一方で、国際移動可能性が高い分野の再生は忌避しようとする。したがって、前期と比較した場合、後期LDDCの政策志向は、(1)国際移動可能性の高低によって区分される複雑なものとなる、(2)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傾斜する。一九八〇年代末からの一連の制度状況の変化は、LDDCの政策志向に、これらの二つの変化をもたらすと考えられる。本節ではこのことを論証する。

本節の構成は以下の通りである。第一項では、年次報告書の構成の量的分析と収入・支出構造について前期と同様の分析を行い、後期LDDCが生活保障的側面も重視するよう

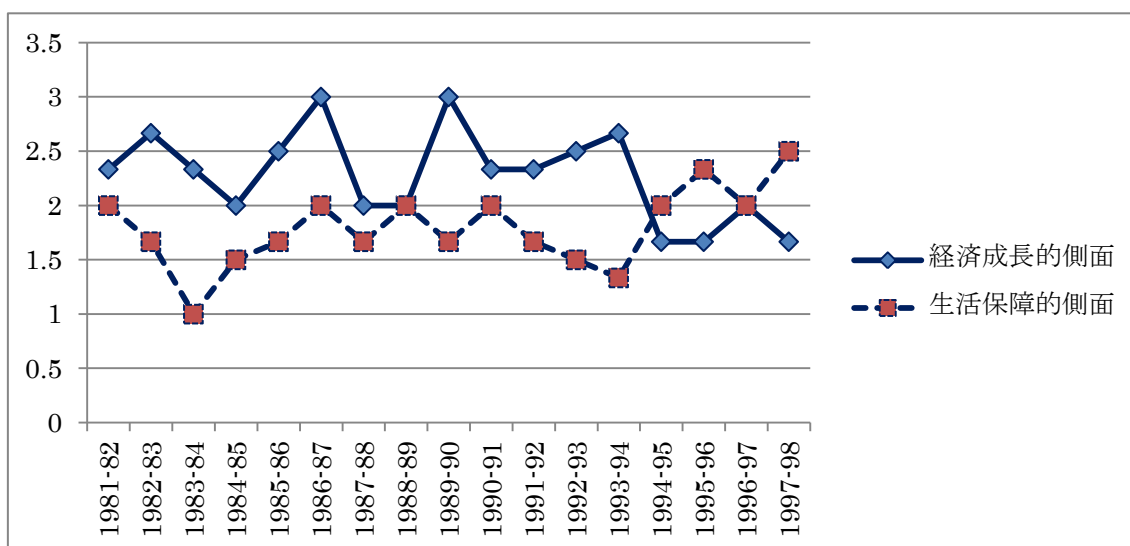
になったことを示す。第二項と第三項では、それぞれ経済成長的側面と生活保障的側面について、より詳細にLDDCの政策志向を分析する。その結果、LDDCの政策志向は、国際移動可能性の高低によって、複雑化していったことを示す。本節での論証課題は多く、また複雑なため、第四項で本節の主張をまとめる。

#### 第一項 計量的データから見る、後期LDDCの生活保障的側面の重視傾向

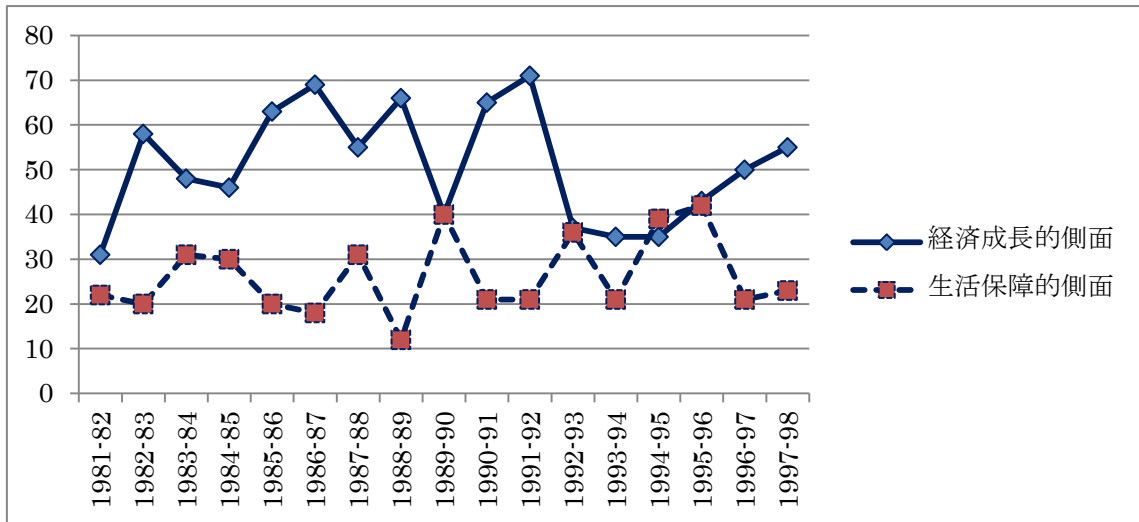
本項は、LDDCの年次報告書の構成とLDDCの収入・支出構造という二つの計量的データを用いて、後期LDDCが生活保障的側面も重視するように変化したことを明らかにする。分析方法は、第三章第三節第一項と同じである。すなわち、年次報告書については、登場順位と紙幅割合を検討することで、後期LDDCが生活保障的側面も重視したことを明らかにする。また、収入・支出構造分析については、一九八〇年代末以降のLDDCの収入と支出を検討することで、やはり後期LDDCが生活保障的側面の再生に力を入れるように変化したことを示す。

まずは、年次報告書を検討する。第三章で提示した、報告書構成の量的分析結果を以下に再掲しておこう（図表５－３から５－６）。

【図表５－３：報告書における登場順順位得点平均。筆者作成】



【図表５－４：報告書における紙幅割合平均。筆者作成】



【図表５－５：報告書における登場順の採点。筆者作成】

年	ビジネス・投資・開発	レジャー・観光・旅行	土地	交通	雇用	小売	コミュニティ	教育・職業訓練	住宅	景観・環境
1981-82	3		3	1	3		1		2	2
1982-83	3		3	2	3	1	1		2	2
1983-84	3		2	2			1		2	
1984-85	1			3			1	2	3	2
1985-86	3			2	2		1	2	2	
1986-87				3		1	3	2	2	1
1987-88	3	1		2	1		3	1	2	
1988-89	3			1	2			2	3	1
1989-90	3			3		1	2	2	1	2
1990-91	3	1		3			2	2	2	1
1991-92	3	1		3	2		1	2	2	
1992-93		2		3		2	1		3	1
1993-94	3	2		3		2	1	1	2	2

1994-95	2	1		2	3		1	2	3	2
1995-96	2	2		1		2	2	3	3	1
1996-97	3	1		2			2	2	3	1
1997-98	2	1		2			3	2	1	3

【図表５－６：報告書における紙幅割合：単位は％。筆者作成】

年	ビジネス・投資・開発	レジャー・観光・旅行	土地	交通	雇用	小売	コミュニティ	教育・職業訓練	住宅	景観・環境
1981-82	13		9	9	13		9		35	13
1982-83	31		8	19	8	4	8		15	8
1983-84	28		10	10			31		21	
1984-85	38			8			15	15	15	8
1985-86	45			18	10		5	5	18	
1986-87				69		3	9	6	11	3
1987-88	13	10		32	6		19	6	13	
1988-89	44			22	6			6	11	11
1989-90	20			20		10	10	20	10	10
1990-91	29	7		29			7	14	7	7
1991-92	21	11		39	5		11	5	11	
1992-93		10		27		13	23		20	7
1993-94	7	14		14		7	7	7	21	21
1994-95	14	7		14	7		14	18	7	18
1995-96	21	11		11		7	14	21	7	7
1996-97	25	7		18			14	7	18	11
1997-98	22	22		11			6	17	6	17

まず、経済成長的側面と生活保障的側面の比重のグラフからは、LDDCが、一九九〇

年頃から生活保障的側面を前期よりも重視するように変化したことを読み取ることができる。とりわけ、一九九〇年代半ばは、生活保障的側面が、登場順位・紙幅割合両面において経済成長的側面よりも重視されていた。もっとも、完全に逆転したわけではなく、後期においても経済成長的側面は配慮されていたと言えるであろう。

また、より詳細に見ると、以下の項目が後期に重視されたことが確認できる。経済成長的側面においては、まず「交通」が一九八〇年代末から一九九〇年代初期に極めて高い数値を示している。これは、LDDCが進めていたドックランズ軽鉄道やロンドン・シティ空港といった大型プロジェクトが完成する時期であったのが原因であると考えられる（10）。次に「レジャー・観光・旅行」の項目が一九九〇年代半ば以降に紙幅割合において高い数値を示している。生活保障的側面の項目は、総じて伸びが高いが、中でも、「コミュニティ」と「教育・職業訓練」の二つの項目が著しく伸びている。また、「住宅」と「景観・環境」の項目は、一九八〇年代には徐々に低下するが、一九九〇年代に入ると、登場順でも紙幅割合でも再度強調されていることがわかる。

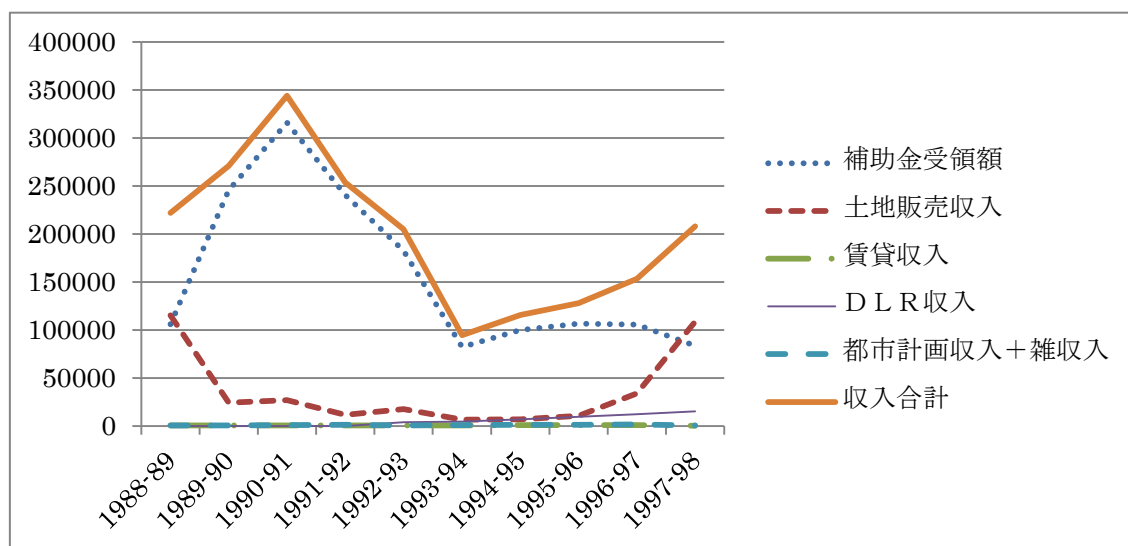
以上のように、報告書構成の量的分析は、後期LDDCが、経済成長的側面を前期に引き続き重視するものの、生活保障的側面も重視するようになったことを示している。とりわけ、住宅政策や教育政策といった、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策領域で、その傾向は顕著であった。

続いて収入・支出構造の側面から、後期LDDCの政策志向を分析する。第三章と同じ手法を用いて、中期から後期の収入と支出を整理すると図表5-7のようになる。

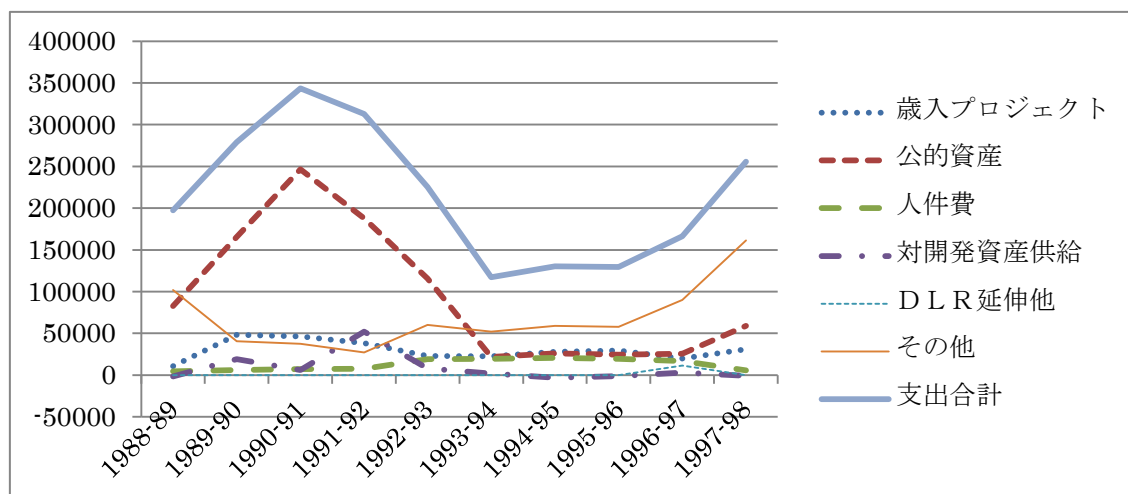
前期の収入構造と比較すると、中央政府からの補助金の増額が目を引く。最大となった一九九〇年度には三億ポンドを越えている。初年度の一九八一年度と比べると、約十倍である。その後は、おそらくLDDCの地区ごとの撤退が開始されたことが原因で、補助金は低下するものの、それでもLDDCは、概ね一億ポンド以上の補助金を毎年受領している。

支出については、図表5-8から図表5-10が示す通りである。

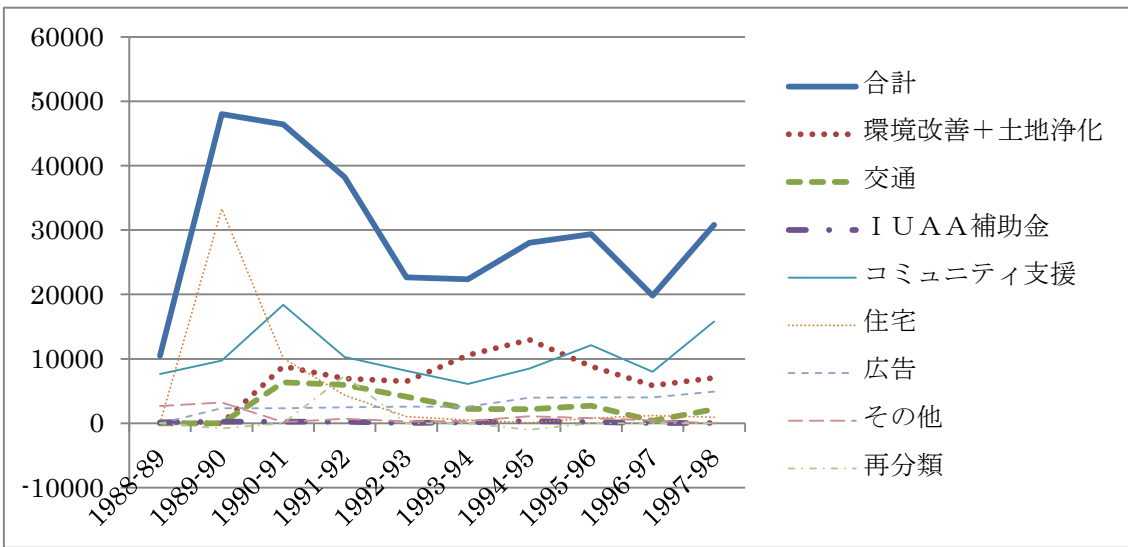
【図表５－７：中期～後期ＬＤＤＣの収入：単位は一〇〇〇ポンド。（ＬＤＤＣ，annual a）より筆者作成】



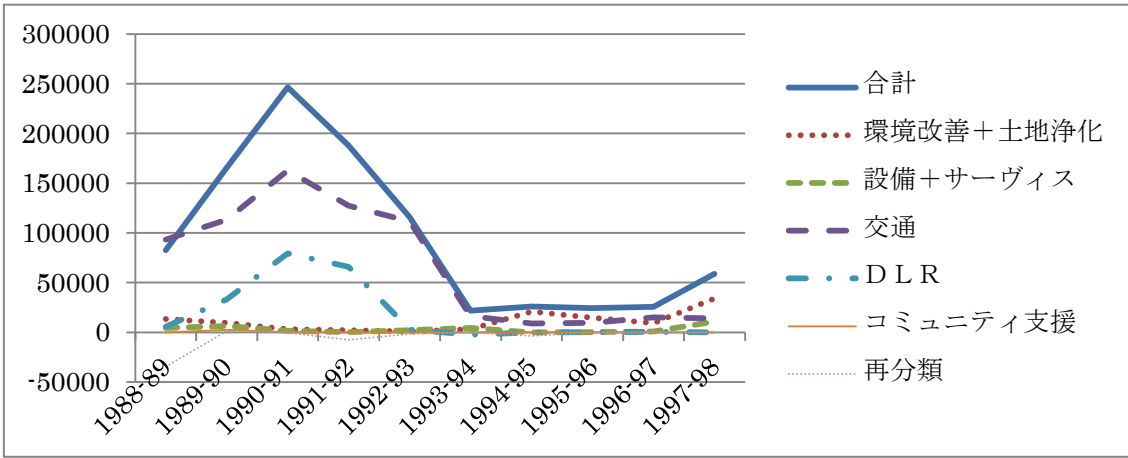
【図表５－８：中期～後期ＬＤＤＣの支出の項目別整理：単位は一〇〇〇ポンド。（ＬＤＤＣ，annual a）より筆者作成】



【図表５－９：中期～後期ＬＤＤＣの支出における、「歳入プロジェクト」の項目の内訳：単位は一〇〇〇ポンド（LDDC, annual a）より筆者作成】



【図表５－１０：中期～後期ＬＤＤＣの支出における、「公的資産」の項目の内訳：単位は一〇〇〇ポンド。（LDDC, annual a）より筆者作成】



支出については、報告書構成と同じく、一九九〇年前後に「交通」項目が突出していることが分かる（ドックランズ軽鉄道を意味する、「DLR」も含む）。また、前期と同じく、（主に新規企業を対象とする）「環境改善＋土地浄化」の項目にも安定的に支出されている。前期との最大の相違は、「コミュニティ」や「住宅」（１１）に代表される生活保障的側面への支出額が大きくなり、また支出額も安定化していることである。このことは、LDDCが、前期に掲げていた、「スピン・オフ効果」（経済成長的側面の再開発が、自動的に生



生活保障的側面の再生をもたらすという理論」と、「生活保障的側面の再生は、地方自治体の責任」という二つの原則を捨て、生活保障的側面の再生に直接介入していったことを示している。

本項では、報告書構成の量的分析と収入・支出構造分析の二つの観点から、後期LDDCの政策志向が、生活保障的側面の再生も重視する方向に変化したことを示した。とはいえ、経済成長的側面の再開発も軽視されたわけではない。そこで、次項では、経済成長的側面に対する、後期LDDCの政策志向はどのようなものであったのか論じることにした。

## 第二項 後期中央政府とLDDCの「世界都市化」戦略

本項では、後期LDDCの経済成長的側面の再開発計画が、前期の総花的な方向性から、「世界都市ロンドンの一角としてのドックランズの形成」という方向性へと変化したことを明らかにする。一九八〇年代末以降、LDDCは、国際化の進展による、経済成長をめぐる国家間競争を強く認識することになった。そのため、本項で論じるように、LDDCは、国際化の進展という状況を認識し、自らの政策志向を変化させた。この変化が最も顕著に現れたのが、カナリー・ウォーフ（タワー・ハムレッツ区）再開発である。そこで、本項はまず、カナリー・ウォーフ再開発を主たる分析素材として、LDDCが掲げる、「再生」概念の変質を分析することで、かかる変化を示す。続いて、国際化が進展すると、中央政府（LDDCを含む）があまり関心を払わないと考えられる、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策について、LDDCの政策志向を解明する。この作業からは、後期LDDCが、同じく経済成長的側面であっても、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、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策に比べて、これをあまり重視しなかったことが明らかにされる予定である。

第三章と第四章では、前期LDDCの経済成長的側面の再開発計画とその成果を分析した。この分析では、前期LDDCが、具体的な将来像を持っておらず、「市場原理による再開発」を提唱し、都市計画の緩和を目的化したことを明らかにした。一九八〇年代半ばは、情報通信産業や金融管理産業が勃興しつつある時代であった。これらの産業は新たな設備を必要とする。そこで、都市計画が緩く、ビル建設が容易であったドックランズに、情報通信産業や金融管理産業が進出してくることとなった。LDDCは、このような社会経済

的变化を受けて、ドックランズ「再生」の定義を、曖昧で総花的なものから、これらの産業の誘致へと変化させていった。

LDDCの政策志向と行動の変化が最も顕著に現れたのが、カナリー・ウォーフ再開発である。カナリー・ウォーフとは、アイル・オブ・ドッグズを中心部に位置し、最初期に建設され最大のドックであるウェスト・インディア・ドック **West India Dock** とそれに連結するミルウォール・ドック **Millwall Dock** に囲まれた地区である。カナリー・ウォーフは、一九八一年当時は荒廃の最もひどかった地区の一つであり、LDDCによってエンタプライズ・ゾーンに指定されていた。

前期LDDCは、カナリー・ウォーフ再開発にあまり関与しなかった。カナリー・ウォーフ再開発は、一九八四年、レストラン経営者が料理の下ごしらえをする場所を探していたことに端を発する。続いてクレジット・スイス・ファースト・ボストン社 **Credit Suisse First Boston** もカナリー・ウォーフの利用に声を上げ、一九八五年三月にLDDCの事務局長ワードと再開発の協議を始めることになった。協議では、アメリカの投資アドヴァイザー、G・ウェア・トラベルステッド **G. Ware Travelstead** が「我々はアイル・オブ・ドッグズに本社機能に移転することができるのか？」と質問を投げかけ、ワード事務局長は、可能であると答えている。ワードは、トラベルステッドが要求した半年間の補助金を支出するようLDDCの執行委員会にかけあっている (LDDC, 1998b, “The Canary Wharf Story”)。このような水面下での動きこそあったが、一九八〇年代後半になるまで、LDDCのカナリー・ウォーフへの目立った言及はなかった。一九八四―八五年の年次報告書では特に触れられていないし、一九八五―八六年の年次報告書ではアイル・オブ・ドッグズの再開発計画の一つとして扱われているにすぎない (LDDC, 1985a; 1986a, p.22)。この時点におけるLDDCの働きは、第三章第三節で明らかにした、都市計画の緩和による迅速化のみである。すなわち、「それ〔＝カナリー・ウォーフの再開発計画〕は全てのルールを打ち破った。このような大きなスキームのインパクトについて、タワー・ハムレッツ区やシティは当然のこと、環境省や戦略プランニング機関である大ロンドン議会にも協議を行わなかった」ということである (LDDC, 1998b, “The Canary Wharf Story”)。このように、当時のLDDCは迅速化を強調するものの、再開発の主導権は民間企業に委ねていた。

一九八六年と一九八七年にトラベルステッドのパートナーであったクレジット・スイス・ファースト・ボストン社とモルガン・スタンレー社 **Morgan Stanley** が再開発から手を引き、新たなパートナー、オリンピア&ヨーク社が参入した。続いてトラベルステッド

が、採算が取れないということで撤退し、オリンピック&ヨーク社が単独で再開発を手がけることとなった（LDDC, 1998b, “The Canary Wharf Story”）。この時期に、LDDCはカナリー・ウォーフの再開発計画に積極的に関与していくように方針を転換する。一九八六―八七年の年次報告書の別冊として、『カナリー・ウォーフ』が提出された。この報告書は、次のように、カナリー・ウォーフ再開発を捉える。「ロンドンの世界市場の中心としての地位は、規制緩和とそれに続く金融、サービスセクターの構造改革によって強化された。まさにこのプロセスが、広く、障害物のないフロアスペースと、内部のデザインのフレキシビリティを兼ね備えた、大規模な現代的オフィスビルの需要を生み出した。同様に、利用者は情報コミュニケーション、データ管理、空調という一九九〇年代の必需品に便宜を図ることのできる、これまでにない高度なテクノロジー水準を期待している。カナリー・ウォーフはこれら全ての需要に合うようデザインされている」（LDDC, 1987c, p.1）。LDDCにとって、カナリー・ウォーフ再開発は、ドックランズの産業構造の転換の象徴となっていた。

その後LDDCは、情報通信産業・金融管理産業のドックランズへの進出という社会経済的動きに便乗していく。すなわちLDDCは、一九八〇年代後半からカナリー・ウォーフの再開発の方向性をドックランズ全体の再開発の目標へと拡大させていくのである。例えば、一九八六年の年次報告書において、LDDCは、「上昇する都市」という節の中で、次のように述べる。「ドックランズは……ロンドンのシティが発展と拡大の大いなる時期に突入するにつれ、その戦略的位置〔を占めるようになった〕。金融センターに必要とされるテクノロジーに合致する、空間と新しいスタイルのビルへの需要が、ドックランズを、シティと共に、ロンドンが金融都市としてのその圧倒的優位性を保持し、拡大し、強化するように働く、大きな助けとする」（12）（LDDC, 1986b, p.4）。この一文からも読み取れるように、LDDCは、一九八〇年代後半に「再生」概念を明確化させた。それは、ドックランズ再開発の目指すべき将来像を、情報通信産業・金融管理産業に見いだしていくものであった（13）。

このように、一九八〇年代半ばの社会経済的な動きへの便乗という、いわば受動的なかたちで、LDDCは、ドックランズ再開発の将来像を情報通信産業・金融管理産業に据えた。しかしながら、一九九〇年頃になると、中央政府とLDDCは、ドックランズ再開発により主体的かつ能動的な意味を与える。この方針転換は、都市計画の緩和が目的化されていた前期の市場主導型再開発から、政府介入主義型再開発への転換として現れた。この

介入主義への転換の背景には、LDDCとそれを後押しする中央政府が、国際化の進展による、経済成長をめぐる国家間の競争を強く意識したことが挙げられる。そこでLDDCは、ドックランズ再開発に、世界都市ロンドンの一角として、ロンドンの国際競争を助けるという目的を与えることになったのである。例えば、一九九一年には、LDDCは、以下のように述べている。

「LDDCは、一九九二年の単一欧州市場のインパクトに備えねばならない。そして、ロンドンが、世界三大金融センターの一つとして、ヨーロッパの先導的ビジネス都市としての地位を保持し続けられるような役目を果たす必要がある」(LDDC, 1991a, p.7)

「ヨーロッパで最大のサービス業用開発余地、改良された交通アクセス、高質の環境を有する、ロンドン・ドックランズは、ロンドンが投資と雇用機会をめぐる国際市場において、ロンドンが競争することを支援するための、特別な地位に位置づけられている」(LDDC, 1991a, p.13; 1991b, p.2)。

このように、ドックランズ再開発は、もはや単なるインナー・シティ再開発の範疇を越え、「世界都市ロンドンの一角」を形成するという国家的プロジェクトへと押し上げられていった。

したがって、ドックランズの「再生」すなわち、情報通信産業・金融管理産業の誘致は、後戻りが許されない、「特別な地位」へと昇華される。ドックランズの「特別な地位」が最も明瞭になった舞台は、やはりカナリー・ウォーフであった。一九九〇年代初期の不況期に、中央政府とLDDCは市場放任ではなく、大きく介入した。すなわち、第一に中央政府は多額の補助金をLDDCに与え、LDDCは、公金を用いて再開発を進めた。LDDCは、次のように述べる。「今日の国家的な地価下落の中でも、LDDCは再生活動を続ける原則を固持する。……したがって、LDDCは環境省の援助のもとに、公的資産とコミュニティ・プロジェクトへの支出を拡大している」(LDDC, 1990b, p.2)。そのため、不況期には、中央政府はLDDCへの補助金を大幅に増額したのである(14)。第二に、不況のためにオリンピア&ヨーク社が倒産してしまったが、LDDCは、市場に任せるのではなく、後継企業との交渉を進めた。「LDDCは、カナリー・ウォーフへの新たな投資企業との交渉の成功を祈っている。それは、再生の契機の継続を確実にするであろう」と述べる(LDDC, 1992b, p.2)。交渉の結果、スウェーデン、カナダ、日本などからカナリー・

ウォーフへの投資の呼び込みに成功した（LDDC, 1998b, “The Canary Wharf Story”）。このように、一九九〇年代においては、経済成長をめぐる国際競争が意識され、中央政府とLDDCは、市場主導型から政府介入型へと手法を転換させ、ドックランズの「再生」、すなわち情報通信産業・金融管理産業の誘致に積極的に乗り出すことになった。

続いて、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に対するLDDCの政策志向について論じる。第二章でも述べたように、情報通信産業・金融管理産業を主軸とする世界都市には、かかる産業を担う、専門職や管理職の高度な人的資源が不可欠である。したがって、彼らにとって「住みやすい」都市を形成することも求められる。しかしながら、資本やサービス、商品といった物的資源とは異なり、人的資源は、主に国内移動によって補充されるので、中央政府（LDDCを含む）としては相対的に重視しないと考えられる。このような、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に対する、後期LDDCの政策志向について論じることにはしたい。

まず、ドックランズ再開発においては、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策が、具体的にはどのような政策であるのかを確認しておこう。成田孝三は、これらの政策の例として、「清潔で安全な環境・安全で信頼度の高い公共交通・個人に対する犯罪レベルの低さ・高質な文化」を挙げる（成田、一九九四、五四頁）。ただし、成田の定義には、「(持ち家)住宅」が付け加えられる必要があるだろう。というのも、再開発前のドックランズでは、住宅のほとんどが公営の賃貸住宅であり、持ち家住宅が極めて少数であったからである。一般的に経済的に余裕がある者は、賃貸住宅よりも持ち家住宅を好むと考えられるが、当時のイギリスにおいても、中流階級以上の者の持ち家志向は強かったと指摘されている（広原、一九九三）。そのため、中・高所得層向けの持ち家住宅の供給も、世界都市化を通じた経済成長にとって必要な政策である（15）。以上を踏まえ、(持ち家)住宅・環境・公共交通・治安・文化の五つの政策領域における、後期LDDCの政策志向を解明したい。

第一に、(持ち家)住宅について言えば、前期LDDCの強い選好が明らかにトーンダウンしたことが指摘される。前期LDDCは、公営住宅が多すぎ、住宅の多様性が失われていることを問題視し、持ち家住宅を増やすことに強い関心を払っていた。具体的には、前期LDDCは、「住宅市場」を作り上げることを目的として、土地の整備と都市計画の緩和を積極的に行った（LDDC, 1998e, “Introduction”）。そして、その結果、前期末には確か

に住宅は増えたものの、ホームレスの数も増加したことは、第四章第二節で明らかにした通りである。それに対して、後期LDDCは、前期の高所得者向けの販売住宅重視路線を修正し、社会住宅・賃貸住宅をより重視した。もっとも、後期LDDCが従来からの住民向けの社会住宅・賃貸住宅を重視していったことは、生活保障的側面にかかわる論点なので、次項で詳しく明らかにする。ここでは、(持ち家)住宅の供給という、経済成長的側面であっても、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に対しては、後期LDDCがあまり関心を払わなくなったことを指摘するにとどめておく。つまり、後期LDDCは、不況期には情報通信産業・金融管理産業に対して大いに援助したのとは対照的に、販売住宅・持ち家住宅に対しては、あまり関心を払わなかったのである。

第二に環境である。もっとも、「環境」というのはやや曖昧な言葉であり、その定義について確固たるものがあるわけではない。事実、先に引用した成田も「清潔で安全な環境」と述べているのみであり、その内容について特定の意味を込めているわけではない。むしろ、「環境」とは、後述する「治安」や「文化」を含む総体的な用語であると理解されるべきかもしれない。具体的な定義に関する、こうした限界はあるものの、LDDCの報告書と支出を再度検討することで、「環境」に対する後期LDDCの政策志向を考察したい。まず、報告書分析であるが、「景観・環境」の登場順順位と紙幅割合は、前期と後期で大きな差は確認できない。「景観・環境」の項目を他の政策領域と比較すると、概ね一貫して中程度の重要性が付与されていることが読みとれる。経済成長的側面のみと比較すると、「景観・環境」は、「ビジネス・投資・開発」と「交通」の二項目よりも重視されていない年が非常に多い(図表5-5および図表5-6より)。次に、支出であるが、二つの大項目である「歳入プロジェクト」と「公的資産」において、「環境改善+土地浄化」は、額も多くまた、支出全体に対する割合も大きい。ただし、より詳しく見ると、一九八八―一九九〇年以降は、その割合が減少している。これは、「交通」への支出が急増したためである。「交通」への支出が減少した一九九三―一九九四年以降は、再び「環境改善+土地浄化」の割合が伸びている。このように、報告書と支出を見る限り、環境に対するLDDCの政策志向はそれなりに強いと言える。しかし他方で、環境は、報告書における「ビジネス・投資・開発」、「交通」と、支出における「交通」ほどには強調されているとは言えず、それらが重視された時期には、環境は、相対的には軽視される傾向も確認できる。

第三に、公共交通についてであるが、本節第一項の報告書割合の算出ならびに、支出傾向分析で明らかにしたように、LDDCは公共交通を極めて重視していた。具体的には、

地下鉄ジュビリー線の延伸、ドックランズ軽鉄道の敷設、そしてロンドン・シティ空港の建設などが、LDDCによって重視されていた。ただし、LDDCは、このような公共交通を、第一義的には、経済成長的側面ではあるものの、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策として認識していた。それは、例えば、ドックランズ軽鉄道の最大の効果が、ドックランズと金融街であるシティとの連絡とされていたことや、ロンドン・シティ空港も、「ヨーロッパ市場において、ロンドン・ドックランズを戦略的な地位におくこと」として認識されていたことに現れている（LDDC, 1990b, p.1; 1991a, p.9; 1991b, p.1）。このように、LDDCは、公共交通を、開発や投資を呼び込むもの、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して位置付けていたために、これを重視した。

第四の、治安についてであるが、まず、そもそもLDDCは警察権を持っていないことに留意すべきである。治安の改善のためにLDDCがやれることには、大きな限界があるのである。そのため、後期LDDCの治安に対する政策志向がそれほど強いものではなかったことを論証するのは困難である。そこで、ここでは、十分ではない恐れもあるが、住民アンケート調査を用いた角度から検証を試みたい。一九九六年の、「あなたとあなたの家族にとって、何が最も重要な（諸）イシューであるか？」という質問に対する、回答の第二位は「犯罪、法規、秩序」である（一七％）。また、「以下についてどれほど満足しているか？」という質問に対する、一九九四年の最低の二つの回答は、「ヴァンダリズム」と「犯罪／安全」である（それぞれ一二七％と一二四％）（MORI, 1996, p.12, p.14）。このように、治安については、後期における住民が強く不満に感じていた。治安の改善の不十分さの責任を全てLDDCに帰することはできないが、LDDCが治安の改善に対して、有効な政策を打ちだせなかったことも事実である。

第五に、文化政策について述べる。この論点で指摘しておくべきことは、LDDCによる高所得者層向けの文化・娯楽の整備が、資本や投資といった国際移動可能性が高い分野を対象とする再生よりも、時期的に遅れたことである。生活の質を国際水準に引き上げることが、明確な政策課題となったのは、一九九五年であった。この年に、LDDCは乗馬センターやヨット施設を整備した。LDDCは、かかる施設に「国際水準」の娯楽施設という意味合いを与え、これら施設を情報通信産業や金融管理産業を担うホワイトカラー住民のための生活に寄与するものと考えた。LDDCは、これらが、世界都市ロンドンの一角としてのドックランズの将来を確固たるものにする主張した（LDDC, 1996a, p.10;

1996b, p.3)。さらに後の一九九八年には、LDDCは、「ビジネス・コミュニティ business community」という言葉を用いるようになる。この「ビジネス・コミュニティ」とは、「ホワイト〔カラー〕としてのロンドン・ドックランズ」を意味する。そして、この「ビジネス・コミュニティに高品質の設備を提供」するものとして、LDDCは、ホテルやカジノ、レジャー施設を歓迎した(LDDC, 1998a, pp.16-17)。以上の二つの例に現れているように、後期LDDCは、専門職や管理職をはじめとする高所得者層向けの文化・娯楽の整備も重視した。しかしながら、この整備が政策課題として浮上したのは、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よりも遅れ、一九九〇年代の中盤以降のことであった。

以上のように、(持ち家)住宅・環境・公共交通・治安・文化の五つの政策に具体化される経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に対する、後期LDDCの政策志向を解明してきた。その結果、後期LDDCは、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策を重視しなかったわけではないが、それらを国際移動可能性が高い分野を対象とする政策ほどには重視しないことが明らかとなった。

### 第三項 後期中央政府とLDDCによる、生活保障的側面の再生への関与（16）

本項では、後期LDDCが、生活保障的側面のうち、国際移動可能性が低い分野を対象とする再生に傾斜したことを示す。まず、中央政府とLDDCに対する、地方自治体と従来からの住民による生活保障的側面の再生を求める要求が、LDDCのかかる変化をもたらしたきっかけであったことを明らかにする。次に、この要求が、中央政府の指示を介して、およびLDDCの自発的反応によって、LDDCの政策志向を変容させたことを示す。最後に、LDDCの生活保障的側面への傾斜は、住宅政策や教育・職業訓練政策といった、国際移動可能性が低い分野でのみ現れたことを明らかにする。

前期LDDCが経済成長的側面を重視したことに対して、サザク区と従来からの住民は怒りを表明した。このことは、第四章で示した住民アンケートや、本章第二節で紹介したサザク区の前期の総括で示した。しかし、一九八〇年代末には一つの変化が起きた。それは、地方自治体と従来からの地域住民が生活保障的側面の再生をLDDCに求めていったことである。前期には、サザク区や住民団体は、LDDCを「無視」していた。それに対して、後期サザク区は、「地域のニーズや問題にサザク区が直接対処する力は、財源調達能



力の喪失と共に減退してきているので、サザク区は、外部エージェンシー [= LDDC] から援助を求める努力をしている」と述べ、生活保障的側面の再生をLDDCに求めている (Southwark Council, 1989, p.27)。また、地域住民も同様である。例えば、借家人組合は、もともとサザク区がやるはずであった、スワン・ロードの公営住宅の改装をLDDCに要求していった (SLP, 88/12/16)。中央政府の特別委員会 **Select Committee** も十分な社会政策供給の能力を喪失した地方自治体に替わって、LDDCに社会政策を行うことを指示した (17)。このように、一九八〇年代末には、LDDCは、社会政策供給能力を失った地方自治体に替わって、社会政策を提供することを各方面から要求されたのである。

要求を受けたLDDC自身の内部にも、その認識に変化が起きていた。すなわち、「コミュニティ基盤の支援が、ドックランズの再開発にとって決定的〔に重要〕である」という認識が登場した。当時のLDDCは、この生活保障的側面の再生を自ら行うことを決めた。すなわち、「本来的には、地元住民に生活の便宜を図るのは、地方自治体の責務であった。しかし……地方自治体は、十分な資源を有してはいなかった。そのためLDDCは、コミュニティの資産のために使われる、社会政策の資源を増加させた」のであった (18)。転換期のLDDCは、地方自治体に生活保障的側面の再生を期待できないと考えたのである。

そのため、LDDCは自ら生活保障的側面の再生を進めるように方針転換する。この証左として、一九八〇年代末以降のLDDCが、生活保障的側面の再生に積極的な言説を生み出したことが挙げられる。例えば、一九八七―八八年の年次報告要約版ニュース・リリースには、『コミュニティのために働く **Working for the Community**』とのタイトルが付けられた (LDDC, 1988b)。それまでのLDDCの出版物のタイトルは、抽象的なものであるか、経済成長的側面の再開発が進んだことを主張するものであった。それが、一九八七―八八年には、「コミュニティ」を重視するタイトルへと変化した。このように、後期LDDCは、生活保障的側面を重視するようになったのである。

しかし、後期LDDCは、全ての生活保障的側面を一律に重視したわけではない。本節第一項の支出分析から分かるように、雇用政策と住宅政策のうち、住宅政策が重視され、雇用政策は、直接的な雇用供給ではなく、教育・職業訓練政策で代替された。その理由について、以下で論じる。

雇用政策と教育・職業訓練政策から検討したい。まず、イギリスにおける雇用、特にドックランズに多かった製造業などの労働集約型産業における雇用について当時の状況を簡単に紹介しておこう。メイナードは、既に一九七〇年代末において、イギリスにおける製

造業の資本投資に対するリターン割合が著しく低下していたことを指摘している。彼によれば、中央政府の対応のミスがこの問題を悪化させていた。というのも、サッチャー以前の中央政府、特に大蔵省は、需要の不足が製造業の雇用減少の原因であると誤って捉えており、福祉支出を拡大することで対応しようとした。それに対して、中央政府は、技術革新や工業への新規投資を促すことはなかった。このように中央政府が対応策を誤っている間に、イギリスの製造業は、他国との国際競争に押され、利益率が低下したのであった。それにも関わらず、中央政府が製造業の雇用政策を打ち出した理由は、完全雇用を達成するという政治的目的のためであった（Maynard, 1988, chap.1）（19）。そのため、当時のイギリスにおいて、製造業など労働集約型産業に対する雇用政策は、経済成長的側面というよりは、完全雇用の達成という生活保障的側面としての性格が強かった。

このような特徴を有していた労働集約型産業に対して、後期LDDCは冷淡な態度をとるようになる。情報通信産業・金融管理産業がドックランズに流入が明確となってきた一九八六年、LDDCは、「伝統的な〔労働集約型産業における〕雇用はもはや存在していない」と突き放す（LDDC, 1986b, p.2）。そこでLDDCは、それまでの労働集約型産業にかわって、情報通信産業・金融管理産業をはじめとするサービス業に住民を就業させようとするのである。そのためLDDCは、教育と職業訓練を重視した（SLP, 89/8/8）。例えば、各種学校に二〇〇万ポンドの補助金を与え、国家平均を上回るコンピューター教育を実施した（SLP, 91/11/5）。LDDCの最終報告書は、次のように自らが行った教育・職業訓練政策を強調する。

「二度と動かないドックで自らの職を失った人々は憤慨の念を覚えたことだろう。しかし彼らの子供たちは、〔LDDCの提供してきた〕良い教育、職業訓練、仕事、環境、住宅と共に、イメージできたよりもさらに明るい未来を手に入れている」（LDDC, 1998b, “Conclusions”）

「長期的な視点で見れば、より多くの人が良質の教育に価値を見いだしたのと同様に、教育への公的投資が、イーストエンド〔＝ドックランズ〕の再生におけるLDDCの業績の最も重大な遺産と判明しうるだろう」（LDDC, 1998d, “Education”）

最終報告書のこの文章は、後期LDDCが、教育・職業訓練政策を非常に重視していたことを示している。後期LDDCは、伝統的な労働集約型産業を、国際競争力を失った過

去の産業として見放し、それに替わる雇用政策の一つとして、教育・職業訓練政策が重視したのである。

次に、住宅政策について論じる。LDDCは、一九八五年から一九八六年にかけて住宅政策について見直しを行った。その結果、LDDCは、住宅市場を作ることには成功したが、従来からの住民への社会住宅や賃貸住宅の提供には失敗したと反省することとなった（LDDC, 1998e, “Housing Policy Review, Shift of Focus”）。そこで、LDDCは一九八八年にコミュニティ・サーヴィス部局長にエリザベス・フィルキン Elizabeth Filkin を任命し、住宅政策の見直しを行った（SLP, 88/9/2）。翌一九八九年、フィルキンは、「住民に利益のあるような再生を進めたい」と述べ、五一〇〇万ポンドのコミュニティ予算を確保した。教育・職業訓練と共に住宅も、この予算の対象であった（SLP, 89/8/8）。この予算は、住宅協会 Housing Association の賃貸住宅・所有権共有住宅への補助、そして住宅の内部改装への補助に充てられることになった（LDDC, 1998e, “New Housing Strategy”）。このような補助は、LDDCの生活保障的側面の再生への介入を意味するものであった。産業とは異なり、住民と彼らの住宅は国際移動可能性が低い。地方自治体の社会政策供給能力の低下を受けて、後期LDDCは、生活保障的側面を重視するようになったが、このことは、国際移動可能性の低い住宅政策において顕著であった。

本項は、地方自治体の社会政策供給能力が著しく低下したために、後期LDDCが、地方自治体に替わって、生活保障的側面の再生に介入していったことを明らかにした。しかし、生活保障的側面の中でも、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策は切り捨てられ、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策が追求された。すなわちLDDCは、完全雇用を達成する手段としての意味を与えられていた労働集約型産業への補助・育成ではなく、教育・職業訓練政策と、従来からの住民のための社会住宅・公営住宅の補助政策を採用したのである。

#### 第四項 後期LDDCの政策志向のまとめ

本節での主張をまとめておこう。本節は、制度変化によって、LDDCの政策志向が変化したことを示してきた。すなわち、強い中央地方関係から、弱い中央地方関係へと制度が変化し、さらに国際化が進展したことで、後期LDDCは、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および、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なった（20）。

本節で提示した後期のLDDC理解は、第一章で整理・紹介した先行研究とは三つの点で異なる。そこで、先行研究と対比しつつ、本節の主張をまとめておこう。

第一に、先行研究は、LDDCの政策志向が常に経済成長的側面重視型であると理解してきた。だが、第一項と第三項で主張したように、後期LDDCは、地方自治体の社会政策供給能力の低下によって、それを補完するために、生活保障的側面も重視するように変化した。もっとも、生活保障的側面でも、直接的な雇用供給政策は採用されなかった。伝統的な労働集約型産業は、もはや国際競争力を失ったと見なされたからである。LDDCは、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策によって、生活保障的側面を再生しようとした。その政策とは、すなわち、教育・職業訓練政策、そして住宅政策である。

第二に、先行研究は、LDDCが産業構造の変化と居住環境の両面において、ホワイトカラーや専門職の新規流入者を優遇したと主張してきた。だが、第二項で論じたように、後期LDDCは、産業構造の変化の方を重視しており、居住環境の「国際水準化」は、それほど重視されなかった。これは、LDDCが、同じ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領域を優先したためである。

第三に、一九八〇年代末のLDDCの変化を認める研究も、その変化は一時的なものであって、LDDCと中央政府の選好は、基本的には経済成長的側面重視型の再開発であると主張してきた。しかし、第三項で見たように、LDDCは、一九九〇年代半ば以降においても、生活保障的側面の再生を重視した。すなわち、一九八〇年代末に生じた変化は、LDDCの撤退する一九九八年まで持続したのである。

これら三つのLDDCの政策志向の変化は、一九八〇年代末に生じた、中央地方関係の弱化和国際化の進展によってもたらされたのである。

続く第六章では、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化のために、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の関係が協調的関係になったこと、後期には生活保障的側面の再生も進んだこと、そしてLDDCが従来からの住民によって好意的に受け入れられていったことを明らかにする。

注

- 1 不人気なコミュニティ・チャージは、サッチャー首相退陣の一つのきっかけとなり、

続くメイジャー政権によって、一九九三年度に廃止された。次の地方税制である、カウンシル・タックスは、人頭税的要素を残しつつも、固定資産税へと戻った地方税システムであった（高寄、一九九五）。

- 2 自主課税財源へのキャッピングや強制競争入札、コミュニティ・チャージの強制的な導入を想起すると、やはりサッチャー政権では、地方自治体の権限への統制が強まったのではないかと思われるかもしれない。だが、本文中で述べた通り、これらは、地方自治体の政策選択を直接拘束するものではなく、地方自治体の財政「責任」を高める手段として位置付けられていた。
- 3 この点には二つの注記が必要であろう。第一に、地方自治体は、明確な理由がない限り、中央政府が定める都市計画から逸脱すべきではないとされている（中井、二〇〇四、八八一八九頁）。第二に、LDDCの管轄地区においては、LDDCが引き続き開発許可権を有していた。
- 4 ただしLDDCは、この調査は、基づいている情報が古いうえに、数値も間違っていると批判した。LDDCは、サリー・ドックスだけでも雇用数は一〇〇〇〇に増加していると主張した（SLP, 89/10/27）。
- 5 この点については、第四章第二節第三項で検討した、住民アンケートも想起されたい。すなわち一九九〇年では、住民の大多数は、ドックランズ再開発から不利益を受けていると答え、またLDDCに対しても低い評価を与えていた。
- 6 本項と次項では、後期サザク区の選好のみを分析対象としている。サザク区とLDDCの関係が協調的なものになったことは、第六章で論じる。なお、サザク区全体の選好を明らかにすることを目的としているため、ここでは、分析対象をドックランズ再開発以外にも広げる。
- 7 後期サザク区が自主財源による（再）開発を明記したことは、一九九〇年に策定された、『総合開発計画』においても確認できる。この計画の冒頭には、開発に必要な資金は、サザク区が負担すると述べられている（Southwark Council, 1990）。これは、ドックランズ再開発前期に策定されたLDS Pや『北サザク計画』において、サザク区が、中央政府に補助金を強く求めたことと対照的である。資金調達先に関する、この変化は、後期地方自治体が、中央政府に補助金を期待できなくなったために、自主財源によって（再）開発を行わざるをえなくなったことを示している。
- 8 ただし、サザク区とワンズワース区に挟まれた場所に位置するランベス区は、全英最

高レベルのコミュニティ・チャージを設定した（例えば、一九九〇年度は七三〇ポンド）。これら三区のコミュニティ・チャージの金額の差異の分析には、本稿のような都市間競争ではなく、例えば区の政治経済状況の差異への注目が必要であろう。

- 9 なお、環境省は、この後一般レイト会計から地方自治体の公営住宅の家賃を補助する地方自治体の権限を廃止した（Chandler, 1992, p.42）。もっとも、本稿が注目したいことは、一九八〇年代後半以降、公営住宅家賃の回収失敗に対して、それを補填するために地方税が引き上げられるために、地方議員など地方自治体の内部や、マス・メディアなど地域社会から批判が向けられるようになったことである。これは、一九八〇年代の制度変化によって、中流階層以上の住民にとっては負担の増大に対して、都市全体にとっては経済的利益が損なわれることに対して、批判が強くなり、地方自治体に生活保障的側面の再生から「撤退」する圧力がかったことを意味する。

- 10 交通政策の分類は、難しい問題である。というのは、良好な交通インフラは、経済活動にも資するし、従来からの住民の「足」ともなるからである。本稿は、LDDCの言説を分析することで、交通政策を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に分類している。この点は、本節第二項の、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策についての分析において論じられる。

- 11 報告書構成においては、「住宅」項目は、経済成長的側面にも生活保障的側面にもどちらにも含めなかった。これは、流入者向けの高級販売住宅なのか、従来からの住民向けの賃貸住宅・社会住宅なのか、判断できないからであった。それに対して、支出における「住宅」項目は、生活保障的側面に分類される。なぜなら、「住宅」への支出は市場では購入できない低所得住民への補助だからである。

- 12 一九八六年に先駆けて、LDDCは、一九八五年には既に、「テレコミュニケーション技術が、今やドックランズをイギリスの外と結び、またドックランズをシティという偉大な金融的近隣と連結させている」と情報通信産業や金融管理産業の価値を認め（LDDC, 1985a, p.10）、これら産業を「日の出産業」と呼び、その進出を歓迎している（LDDC, 1985b, p.3）。このように、概ね、一九八五年あたりから、「再生」の定義が変化し始めた。

- 13 しかしながら、フランクフルトなど海外の諸都市との経済的競争に勝たねばならない、という目標は、この時点ではまだ明確にされていない。ロンドンの国際的競争を援助するドックランズ再開発という将来像は、次段落以降で明らかにするように、一九九

〇年代初期に明確化される。

14 中央政府が、後期ドックランズ再開発に、世界都市ロンドンの一角としての意味を与え、これを積極的に支援したことは、世界都市研究にも寄与すると考えられる。すなわち、第一章で批判的に検討したように、これまでの世界都市研究は、主に、国際化する市場原理が世界都市に与える影響に注目してきた。これに対して本稿は、世界都市の形成においては、中央政府による主体的な世界都市形成政策が重要であることを示唆している。もちろん、国際化する市場原理という環境の重要性も否定するわけではないが、一九九〇年代初期の不況期に中央政府がLDDCを財政的に支援しなかったとすれば、今日のドックランズはもちろんのこと、ロンドン全体の世界都市としての地位は低迷していた可能性はあり、筆者は考える。

15 ドックランズにおいても、(持ち家)住宅・環境・公共交通・治安・文化の良好さがドックランズへの移住の決め手であったというアンケート結果も存在する (MORI, 1996, p.47)。

16 本節のなかでも、とりわけ本項は、既に公表した拙稿と内容が重なる点が多い (川島、二〇一〇)。

17 LDDCの元幹部のライマー氏とイネス氏の証言による。

18 LDDCの元幹部のライマー氏とイネス氏の証言による。

19 なお、メイナードは、イギリス政府が完全雇用政策を優先せざるをえなかった理由として、労働組合の強い攻撃性を指摘している (Maynard, 1988, chap.1)。

20 後期LDDCが重視することになった、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の二つは、いかにして両立可能か、あるいは二つの政策の間に何か関係があるのか、という疑問もあるかもしれない。この点について、少なくとも当時のLDDCは、二つの政策領域の間に特に連関を見いだせていなかったと言える。すなわち、後期LDDCの各種報告書は、これら二つの政策領域を「箇条書き」的に紹介している (特に、LDDC, 1993b; 1994b)。

## 第六章 後期における中央政府・LDDCと地方自治体の関係の分析および、 後期再開発の成果の分析

本章では、後期におけるドックランズ再開発をめぐる政治的関係と、再開発の成果を分析する。第一章で整理・紹介したように、これまでのドックランズ再開発研究は、LDDCと地方自治体の対抗的關係および、経済成長的側面重視型の成果という理解を提示してきた。その原因は、LDDCと地方自治体の政策志向の相違ならびに、LDDCの選好が経済成長的側面重視型の再開発であることに求められてきた。

かかる研究動向に対して、本章では、都市間競争論の修正モデルを指針として、後期には、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化が、ドックランズ再開発をめぐる政治的関係と再開発の成果も変化させたことを示す。この作業を通じて、ドックランズ再開発の新たな理解を提示すると共に、本稿の都市間競争論の修正モデルの射程の長さを示すことが、本章の目的である。

本章は二節構成からなる。第一節では後期の政治的関係を分析する。都市間競争論の修正モデルは、都市再開発政策における中央政府と地方自治体の関係を次のように想定する。すなわち、土地や資金などの資源が有限であるために、中央政府と地方自治体は、政策志向が一致する側面では協調的關係となる。逆に不一致の側面では、対抗的關係となる。前期には、全ての側面において両者の政策志向が異なったために、中央政府と地方自治体は全面的な対抗的關係にあった（第四章参照）。しかし第五章で示したように、地方自治体と中央政府（LDDCを含む）の政策志向は、以下のように変化した。すなわち、地方自治体は、生活保障的側面よりも経済成長的側面を重視するようになり、他方で中央政府（LDDCを含む）は経済成長的側面で国際移動可能性が高い分野を対象とする政策と並んで、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も力を入れるようになった。そのため、後期には、経済成長的側面で国際移動可能性が高い分野を対象とする政策において、中央政府と地方自治体は協調的關係になると予測される。

第二節では後期ドックランズ再開発の成果を分析する。後期LDDCの政策志向は、経済成長的側面で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ものであった。そのため、後期には、これらの側面での再生が進んだ。第二節では、このことを示す。



## 第一節 中央政府・LDDCと地方自治体の協調的関係の形成

本節では、後期には、中央政府・LDDCと地方自治体の関係が協調的なものであったことを示す。第一項では、関係変化のきっかけとなった、LDDCから地方自治体への資金提供を扱う。第二項では、実際の再開発を進める際に出現した協調的関係を示す。第三項では、地方自治体が、自治体労組や住民団体と対決しつつ、LDDCに生活保障的側面の再生の責任を求めていった過程を明らかにする。最後に第四項では、「多層的な都市間競争」という新たな政治状況が、一九九〇年代半ば以降、出現したことを論じる。ここでは、ヨーロッパの主導的都市、ロンドンの中心的地域、ドックランズ内部での投資・誘致をめぐる多層的な競争関係が出現したことを論じたのち、この状況において、ドックランズ地区の地方自治体は、財政補助や新駅設置といった経済成長的側面再生の援助を求め、中央政府に積極的に接触していったことを示す。大雑把ではあるが、本節の論証対象を図示すると、図表6－1のように整理される（1）。

【図表6－1：本節の分析対象の見取り図】

	国際移動可能性が高い分野を 対象とする政策	国際移動可能性が低い分野を 対象とする政策
経済成長的側面	第一項・第二項・第四項	第四項
生活保障的側面		第一項・第三項

### 第一項 LDDCからの資金提供による関係改善

前章で論じたように、一九八〇年代末から、地方自治体はLDDCに対して資金援助を求め始め、LDDCはこの求めに応じた。LDDCによる地方自治体への資金提供が、LDDCと地方自治体の対抗的関係が緩和されたきっかけとなった。資金提供を受けるために、地方自治体は、LDDCへの態度を軟化させた。こうして、一九八七年八月から一九八八年七月にかけて、LDDCと三区の間で順次協力関係が形成された(LDDC, 1989b)。特に、LDDCと、ニューハム区およびタワー・ハムレッツ区との間では文書形式で協定が締結され、この文書は公開された。そこで本項では、主にこれらの協定を分析素材として、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(右下のセル)と、

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（左上のセル）において、LDDCと地方自治体の間で協調的關係が形成されたことを示す（2）。

LDDCから地方自治体への財政援助は、その使途が詳細に限定されていた。すなわち、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への資金提供が、財政援助の内容であった。具体的には、ニューハム区へは、一五〇〇戸の低廉住宅の提供、職業訓練の提供、コミュニティ事業への資金援助である。タワー・ハムレッツ区へは、六五〇戸の住宅改良（うち四五〇戸はLDDCの進める道路建設のため、別地区に移転）、「ネズミ通り」と揶揄された道路への対応、職業訓練・学校・保健所・図書館などへの三五〇万ポンドの資金援助である（LDDC and LB of Newham, 1987; LDDC, 1988c）。これらの政策は、市場価格で住宅を購入することが困難であったり、失業者および失業の可能性が高かったりする社会的弱者を対象とするものである。このことは、後期LDDCは生活保障的側面の再生に関与していったが、それは、国際移動可能性の低い分野を対象とする政策に限定されていたという前章で明らかにしたLDDCの政策志向を再度確認させるものである。一方、当時の地方自治体は、財政危機が深刻化しており、特に財政を逼迫する住宅分野でのサービス供給が滞っていたために、住民から強い批判を投げかけられていた。そこで地方自治体は、公営住宅へのLDDCからの資金提供を歓迎し、LDDCに住宅供給・住宅修繕の費用を負担するよう求めた。

逆に、地方自治体がLDDCに提供するものは、「所有する土地〔の利用〕および、地方自治体の権力と責務の行使を通じた、LDDCへの協力」というものであった（LDDC and LB of Newham, 1987）。一般的かつ抽象的な表現であるものの、地方自治体は、LDDCの再開発を是認し、それに協力することを申し出たわけである（3）。当時は、LDDCが再開発計画を前期の総花的なものから、「世界都市ロンドンの一角としてのドックランズ」へと具体化しつつある時期であった。地方自治体は、港湾業の再生ではなく、オフィス・ベース産業の流入という将来像をLDDCと共有することを選択したのである。

以上のように、LDDCと地方自治体の協力関係は、LDDCによる地方自治体への資金提供によって形成され始めた。より具体的に述べると以下の通りである。生活保障的側面の再生に対して、地方自治体はLDDCに費用負担を求めていった。LDDCはそれに応えることとなったが、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）に限定された。また地方自治体は、LDDCが重視する、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（左上のセル）に協力していった。

これまでのドックランズ再開発研究は、かかる協調的關係の形成を十分に重視してこなかった（Brownill, 1993, ch8;馬場、一九九五、三二頁）。これは、先行研究が、中央政府とLDDCの選好が経済成長的側面重視型の再開発で、地方自治体の選好が生活保障的側面重視型の再開発であると不変的に捉えていたことに起因する。このような観点に立つ限り、協調的關係は、一時的なノイズとしてしか捉えられない。それに対して本稿は、各政府の政策志向が可變的なものであると捉え、前章では、その変化を明らかにした。本稿の観点からは、協調的關係の形成は一時的なものではないし、また、不自然なものでもない。そうではなく、本項で明らかにした協調的關係の形成は、各政府主体の政策志向の変化による、いわば当然の結果であると捉えられる。次項と次々項では、実際の再開発に即して、後期における中央政府と地方自治体の協調的關係を明らかにしていく。

## 第二項 中央政府・LDDCとサザク区の経済成長的側面における協調的關係

本項は、中央政府・LDDCとサザク区が、後期には共にドックランズ再開発において経済成長的側面の再生を重視し、そのために協調的關係が形成されたことを論じる。本項では、四つの事例を通じてこのことを論証する。すなわち、公共交通政策、カナダ・ウォーターCanada Water 再開発、LDDC撤収時のお互いのコメント、そしてペッカム・パートナーシップ Peckham Partnership である。それぞれ、個別政策領域、具体的な再開発、総括、LDDC後の中央政府と地方自治体の関係に対応しており、多角的な論証を行うことを目指している。

### （一：公共交通機関の拡張）

第五章第二節では、地方自治体の交通政策が、中央政府の計画を認めるように変化したことを示した。それに対して、本項では、中央政府・LDDC・地方自治体・民間企業・住民団体が公共交通政策に与えた意味の「五者五様」の相違を明らかにすることと、それにもかかわらず、ほぼ当初の予定通りの完成に至った理由を提示すること、この二点を集中的に論じるために、さらに詳しく一九九〇年代ドックランズ地区の公共交通政策の経緯を見ておく。なお、本項で扱う公共交通政策とは、主として、ドックランズ軽鉄道の敷設・延伸を意味している。ただし、地下鉄ジュビリー線の延伸についても論述に必要な限りで取り上げる。

LDDCによる公共交通政策の位置づけから見ていこう。第五章では、後期LDDCが、ドックランズの世界都市化をその目標に据えたことを明らかにした。その具体策として最も重要視されたのが交通政策であった。それは、一九九〇年前後の年次報告において交通政策が重視されていること、支出においてもその多くを交通政策に割いていることから読み取れる。例えば、一九九二年七月発行のLDDCのニュース・リリースによると、「交通こそが未来への鍵である」。それゆえ、交通整備が急がれる。具体的には、道路の拡張とシティへの延伸も必要であるが、とりわけ、ドックランズ軽鉄道の一層の充実とベクトン Beckton（4）への延伸、そしてドックランズを東西に貫通する、ジュビリー線の延伸が急務であった（LDDC, 1992b, pp.1-2）。このように、LDDCは、公共交通機関を世界都市という「未来への鍵」として位置付けており、これを重要視していた。

中央政府もLDDCのこうした位置づけを、基本的な部分では共有していたようである。しかしながら、中央政府の内部では、公共交通機関の必要性よりも、必要性を認めた上で、どう整備するかという手法に対する関心の方が高かった。すなわち、民間企業に出資させることによって、中央政府の負担をなるべく抑制しようとしたのである。もっとも、一九九〇年代初期の不況により、オリンピック&ヨーク社が倒産して資金の見込みが悪くなると、中央政府は、ドックランズ軽鉄道のレイシャムまでの延伸に対する支出を決定した（SLP, 93/3/5; 93/12/3）。また、ドックランズ軽鉄道の有効性を高めることを理由に、所有権をLDDCに一時的に移管するなど、中央政府の介入が全くなかったわけでもない（LDDC, 1992c, p.1）。

レイシャム区とグリニッジ区の二つの地方自治体も、LDDCや中央政府と同じく、経済成長のためにはレイシャムへのドックランズ軽鉄道の延伸が必要であると主張した。それと同時に、不況や技術的問題によってその開通が遅れていることに懸念を表明している（SLP, 93/3/5）。また、ジュビリー線のドックランズへの延伸に際して、サザク区は、これが旅行業を活性化することで地域経済に大きな利益をもたらすと主張した（SLP, 97/10/21）。

このように、LDDC・中央政府・地方自治体の三者は、経済成長のために公共交通機関を充実させていく必要があるという方向性では一致していた。しかし、これら諸団体が採ろうとした手段では相違があった。それは、カティ・サーク駅 Cutty Sark とアイランド・ガーデン駅 Island Garden の建設問題において、民間企業・ドックランズ軽鉄道執行部・住民団体も巻き込みつつ、先鋭化した。この二つの駅は、テムズ河を挟んだドックラ

ンズ軽鉄道のルイシャム線上の予定駅であったが、駅の建設には莫大な費用が必要であることが判明した（5）。したがって、この駅を作るかどうか、作るとしたら、その費用をどう工面するかという問題が議論されることとなった。

この二つの駅の建設問題について、関係組織・団体の態度は分かれた。まず、中央政府は、駅建設に消極的であった。そのため、一九九四年六月から、上院でカティ・サーク駅とアイランド・ガーデン駅の二つの駅の建設を再度審議することにした。また、ドックランズ軽鉄道の執行部も、建設には多大な費用がかかることを理由に挙げ、建設には極めて消極的であった。これに対して、アイランド・ガーデン駅を抱えるタワー・ハムレッツ区は、駅建設を強く求めた。タワー・ハムレッツ区は、ルイシャム線建設は、二つの駅を含めた案で決定されたのであるから、駅の削除は法的に無効であると主張した（SLP, 94/6/24）。

結局、中央政府は、カティ・サーク駅建設に資金を提供しないことを決定した。また、当駅は民間企業にとって魅力が薄いため、民間投資も期待できないことが明らかとなった（SLP, 94/10/21）。これに対して、当該地区選出の国会議員や地方自治体は、駅の建設が訪問客を増やして地域経済の利益になると主張した。こうした主張に加えて、グリニッジ区は一〇〇万ポンド、ルイシャム区は五〇〇万ポンドの費用を、それぞれ負担することを決定して、駅建設を促した。駅建設をめぐるこうした対立状況の中で、ドックランズ軽鉄道の執行部は、カティ・サーク駅が地域にもたらす利益を認め、地方自治体の資金負担を歓迎しながらも、建設費が一三〇〇万ポンド以上に達することを挙げて、他に資金提供する団体があるかどうか調査すると述べるにとどまった（SLP, 94/8/12; 94/10/21）。

このような中央政府と民間企業の建設への非協力的な態度、地方自治体の強い要求と自己負担の申し出、そしてドックランズ軽鉄道執行部の消極的な態度という三つ巴の対立状況の中、LDDCの主張は揺れ動いた。すなわち、LDDCはカティ・サーク駅を建設する方向に傾いたり、民間企業にとっては駅の魅力が薄いことを認めたりと、民間企業と地方自治体の双方の主張に肩入れした（SLP, 94/8/12; 94/10/21）。

一九九四年末にドックランズ軽鉄道は、関係団体に対し、ひと月以内に一四〇〇万ポンドを工面しなければ、カティ・サーク駅は建設しないと通告を出した。この通告を受けて、先述の地方自治体の負担金の他、グリニッジ大学や国立海洋博物館などが一六〇万ポンド、中央政府も別スキームとして一〇〇万ポンドの補助を出すことを表明した（SLP, 94/12/30）。このように各方面から資金が集まった結果、カティ・サーク駅もアイランド・

ガーデン駅も当初の予定通り建設されることとなった。

駅建設の次に論争の的となったのも、やはり公共交通機関の重要性を認めつつも、その負担分担をどうするかという点であった。ドックランズ軽鉄道執行部は、建設費用の償却方法として、テムズ河を渡河するルートには、七〇ペンスの追加運賃を課すことを検討する。この案に対しては、住民団体の連合組織であるドックランズ・フォーラムが「公共交通の理念を損ねるものである」と猛反発し、政府が補助金を出すべきであると主張した（SLP, 95/11/28）。さらに執行部は、年金受給者のフリーパスの停止も提案した。維持するためには、約三五万ポンドが必要であるものの、それを負担する「利用可能な交通のためのロンドン委員会 London Committee on Accessible Transport」は約一〇万ポンドの支出が限界であると申し出たためである。ドックランズ・フォーラムは、フリーパス廃止提案を批判したが、ドックランズ軽鉄道側は、「我々は、年々多くの人を運んでいるのに、実費では、受け取っている額は減っている」と反論した（SLP, 96/9/13）。ドックランズ軽鉄道の費用の問題は、住民団体を悩ませることとなったのである。

ここまで見てきたように、公共交通機関の整備をめぐる中央政府・LDDC・地方自治体・民間企業・住民団体の関係は、決して友好的なものであったとは言えない。つまり、それぞれの団体は、計画の詳細な部分や、費用負担をめぐってお互いに緊張関係にあった。しかし他方で、中央政府とLDDC、地方自治体、そして民間企業の四者が、経済成長のためにはドックランズ軽鉄道と地下鉄の拡充が必要であるという大目標を共有していたことも、以上の論述から明らかとなった。また、住民団体も、経済成長という理由ではなく、地元住民の利便性の観点からではあるものの、公共交通機関の必要性は共有していた。すべての関係団体は、ジュビリー線の延伸とドックランズ軽鉄道の延伸に賛成であったのである。したがって、この二つの事業は、予定よりも数年の遅れこそあったものの、当初の計画通り完成することとなった。

## （二：カナダ・ウォーター再開発）

後期のサリー・ドックス再開発において、最大の注目を集めた再開発の一つが、ロザーハイゼ地区のカナダ・ウォーター（サリー・キー Surry Quays と呼ばれる）再開発であった。カナダ・ウォーター地区では、一九八八年にショッピングセンターが建設されていたものの、本格的な再開発事業は着手されていなかった（LDDC, 1998g, “1981-1996: A Radical Transformation”）（6）。しかし、ジュビリー線の延伸によって、この地区に新駅

ができることが確実となったことから、一九九二年頃から一層の再開発が求められることとなった。

一九九二年二月、LDDCは、サリー・ドックス地区の土地を売却すると共に、再開発計画を発表した。それによると、カナダ・ウォーターでは、「合計一五〇万平方フィートの……オフィス・小売・レジャー・映画館・その他住宅開発と設備的開発」がなされる予定であった（LDDC, 1992d, p.3）。LDDCは、カナダ・ウォーター再開発当初から、同再開発をドックランズの世界都市化の一環として位置付けていた。というのもLDDCは、カナダ・ウォーターを「シティの外縁」と捉えていたからである（LDDC, 1992d, p.3）。前章で明らかにしたように、LDDCは、再開発後のドックランズの役割を、シティと役割分担しつつ、ロンドンの国際競争への寄与に見いだした。それゆえLDDCは、カナダ・ウォーター再開発を、世界都市化の一環と位置付け、これを重要視した。そのことは、再開発におけるLDDCの関与でも確認できる。LDDCは、カナダ・ウォーターにおいて、世界都市化の具体化であるオフィスの建設や、そこで働くホワイトカラー層の生活の質を向上させるための小売、レジャー、映画館といった再開発を目指した。このように、カナダ・ウォーター再開発は、ドックランズの世界都市化の一環として位置付けられた。

サザク区は、LDDCによるこの再開発計画に賛同し、事業を進めていった。ここで注目したいのは、再開発計画に携わった組織である。再開発に携わった組織は、サザク区・LDDC・民間ディベロッパーの三者であった。他方で住民の関与については、短い説明の場が設けられたことと、事後報告的な小冊子の配布に限られていた。しかも、小冊子の配布にも問題があり、入手できなかった住民も多かった。当該地区選出のヒューズ国會議員（自由民主党所属）は、もともと従来からの住民に同情的で、開発に慎重な立場にあったが、この事業についても強い批判を投げかけた。彼は、再開発の内容というよりも、むしろその作成手順を問題視した。つまり、彼は、コミュニティはこの地区でどのような種類の小売・レジャー開発が進むべきかについての発言権を有する必要があるにもかかわらず、再開発のプロセスが、サザク区、LDDC、民間ディベロッパーの三者の閉鎖的協議に限られており、意志決定から住民が排除されていたと批判した（SLP, 95/3/7）。ヒューズのこの批判からは、サザク区が経済成長的側面の再生に重点を移動させたために、サザク区とLDDCの間で、協調的な関係が形成されたことがうかがえる（7）。

こうした批判こそあったものの、LDDCとサザク区という都市計画権を有している二つの公的団体と、実際に事業を進める民間ディベロッパーが、その目標を共有している以

上、その結果は、当初の計画通りのものとなった。すなわち、一九九四年から一九九七年にかけて、ショッピングセンターの拡張、映画館・遊技場・レストラン・パブを備えた複合的レジャー施設などが相次いで完成した（LDDC, 1998g, “1981-1996: A Radical Transformation”）。このように、カナダ・ウォーターの再開発は、LDDC・サザク区・民間ディベロッパーの三者の協調体制のもと、経済成長的側面が強く現れた事例であった。

### （三：LDDC撤収時のコメント）

以上では、公共交通政策とカナダ・ウォーター再開発の事例を取り上げて、LDDCと地方自治体の関係が、後期には協調的なものとなったことを示した。ただ、両者の協調の関係が最も明確に表れているのは、LDDC撤収時におけるLDDCと地方自治体双方のコメントである。そこで次に、これらのコメントを検討しよう。

第四章第一節で論じたように、前期にはLDDCと地方自治体の関係は対抗的なものであった。そこでは、LDDCと地方自治体は、言葉の上でも双方を激しく非難していたことを確認した。端的に言えば、地方自治体が中央政府とLDDCに対して、「地元住民のニーズを理解していない」と批判したのに対し、LDDCは地方自治体に対して、「政治的対立を煽っているだけであり、ドックランズの利益を損ねている」と言い返した。LDDCの最終報告書も、前期の激しい応酬を述懐している。すなわち、「当然ではあるが、一九八一年七月のLDDCの設立は、多くは労働党員であった地方政治家のみならず、ドックランズのコミュニティからの、懐疑、うさんくささ、敵意、さらには徹底的な反対などに直面したのであった」、「LDDCの新しいアプローチは、当初は、地元の諸団体と心地よい関係を形成するものではなかった」（LDDC, 1998d, “Foreword”; “Introduction”）といった回想が随所で確認されうる。

ここでは、再開発の方向をめぐって、言葉の上でも激しく対立した前期とは変わって、後期には、LDDCと地方自治体がお互いを称えるコメントが登場したこと確認しておきたい。最終年の年次報告書において、LDDC議長のピカードは、次のように述べている。

「以前の談話において、私は、とても真心をこめた書簡と共に、サリー・ドックスをサザク区に返したと報告した。私たちの最後の返却、すなわちアイル・オブ・ドッグズとロイヤル・ドックスも、それぞれタワー・ハムレッツ区とニューハム区と共に、等しくポジティブな調子で行われた。昨年も、〔LDDCの〕終了と他の継承団体〔＝地方自治体〕との



誠心誠意の関係の年であった」(LDDC, 1998a, p.14)

LDDCによれば、地方自治体との関係が良好になった理由は、LDDCの変化というよりも、地方自治体が経済成長的側面を重視するように変化したことにある。例えば、ピカードの言う「以前の談話」、すなわち一九九三―一九四年度の年次報告書において、彼は次のように述べている。

「LDDCの議長として、私は、今日において達成されてきた三区との密接で友好的な関係を特に誇りに思っている。私たちの地方自治体は、ロンドン・ドックランズにおいて、ビジネス開発を支援する重要性を認識している。そしてこれが、雇用機会への付随的効果と共に、ビジネス活動の流入に対して、良い効果を与えている」(LDDC, 1994a, p.12)

ピカードが「達成された」と好意的に述べているように、LDDCと地方自治体の関係は、良好なものとなった。LDDCによれば、その原因は、地方自治体が経済成長的側面の再生に関心を払うようになったことである。

他方で、こうした評価を与えられた地方自治体も、LDDCに対して好意的なコメントを送っている。一九九四年一〇月にサザク区のバーモンジー地区からLDDCが撤収した際に、サザク区リーダーのジェレミー・フレイザーJeremy Fraserは、「開発の余地はまだ残っている。しかしながら、中央政府が、LDDCによって達成された仕事を継承するサザク区の能力を信頼していることは明らかである」とコメントしている(SLP, 94/10/14)。ここに現れているように、後期サザク区は、LDDCの仕事を「達成」と肯定的に評価している。また、LDDCの路線を「継承」して、残された「開発の余地」を進めていくことを表明している。さらに、再開発の方針のみならず、中央政府との「信頼」関係に言及されていることから分かるように、サザク区も中央政府から信頼されていることに自信を深めている。以上のように、後期サザク区は、LDDCによるドックランズ再開発を肯定的に評価し、そして中央政府との信頼関係の形成を認めている。

#### (四：ペッカム・パートナーシップ)

後期ドックランズ再開発で新たに形成された、経済成長的側面における中央政府と地方自治体の協調的關係は、ドックランズ再開発以降も継続した。そこで、LDDCのサザク

区からの撤収と前後して始まったペッカム地区の再開発を素材にして、本項の主張を補足しておく（８）。

サザク区は、一九九四年に設立された、単一再生予算 **Single Regeneration Budget** を獲得し、ペッカム地区の再開発に着手した（９）。これは、荒廃した三〇〇〇戸の住宅を取り壊し、民間企業と住宅協会と共に新しい住宅を建設する計画である。この再開発計画を立案するに際して、サザク区は、影響を受ける公営住宅入居者とは一切協議しなかった。借家人らは、この計画を「協議の不在」、「民間企業優遇」、「民族浄化」と厳しく批判した。というのも、この地区の借家人らの失業率は六〇%にも達し、新しい住宅を購入することは極めて困難であると考えられたからである（１０）。この批判に対して、サザク区住宅部長マイク・ギブソン **Mike Gibson** は、理解を示すものの、サザク区の財政的状況に鑑みると他に選択肢はなく、「サザク区自身と政府、民間企業の三者の合意が必要である」と弁明した（SLP, 94/8/5）。ペッカム地区のこうした再開発計画作成過程は、一九七六年のLDSP作成時に、サザク区ら地方自治体が、住民との協議を重視していたことと対照的である。すなわち地方自治体は、協議の相手を住民から中央政府と民間企業へと変化させたのである。

ペッカム地区の再開発は、後にペッカム・パートナーシップという公式なスキームとなった。一九九六年には、予算も二億～二億五〇〇〇万ポンドと巨額になった。中央政府と地方自治体の関係は、その後若干の悪化を見せる。というのは、中央政府が設立した住宅公社 **Housing Corporation** が、次年度の予算を二〇〇万～八〇〇万ポンド削減すると申し出たことによる。これにより、再開発計画を一時的に中断せざるをえなくなり、サザク区が怒りを表明したためである（SLP, 96/2/27）。だが、翌月にはスポーツ審議会 **Sports Council** の寄付によって、心臓病・脳卒中・ガン治療のための大規模保険センターの建設に目途が立ち、ペッカム・パートナーシップの議長で、サザク区議員でもあるニール・ダフィ **Niall Duffy** は大きな満足感を表明した（SLP, 96/3/12）。一九九六年のこのやりとりは、サザク区が生活保障的側面の再生の政府責任を中央政府など他の団体に押し付けていることを示している。この論点については次項で詳しく論じる。ここでは、ペッカム・パートナーシップの事例から、地方自治体の経済成長的側面重視という選好と、地方自治体と中央政府の協調的関係は一九九〇年代後半期にも概ね継続していたと考えられることを指摘するにとどめておく。

以上のように、本項では、後期において中央政府・LDDCと地方自治体の協調的關係が形成されたことを明らかにした。さらに本項は、地方自治体が経済成長的側面の再生を重視するようになったことが、両者の協調的關係の形成の原因であることを明らかにしてきた。しかし、地方自治体が経済成長的側面の再生を重視するようになったことは、もう一つの政治的ダイナミクスを生んだ。それは、地方自治体と、後期においても生活保障的側面の再生を求める従来からの住民との間の緊張關係の発生である。本項の記述の中にも、例えば、カナダ・ウォーターとペッカムの両地区の再開発において、そのことは確認できる。そこで、次項では、地方自治体と住民の対立關係の発生と、それに伴って住民団体がLDDCに接近したという、後期ドックランズに出現したもう一つの政治的特徴について論じることにした。

### 第三項 地方自治体内部での政治状況の変化——サザク区を中心に

後期には、中央政府・LDDCと地方自治体の關係のみならず、サザク区内部の政治状況も一変した。本項で述べるように、後期サザク区には、三つの政治状況が新たに出現した。第一点目は、サザク区が反LDDCを旗印に、自治体職員組合（以下、職組と略記）や住民団体と協調的であった前期とは対照的に、後期には、サザク区は職組や住民団体と対立を深めていったことである。第二点目は、こうした対立状況の中、サザク区は住民団体からの諸要求を受け入れるのではなく、LDDCに資金の提供を要求していったことである。第三点目は、サザク区のかかる変化の結果、住民団体は、特に財政面で、サザク区から距離を置き、LDDCに接近したことである。

まず第一点目から述べたい。一九八〇年代末にいよいよ深刻となった地方自治体財政によって、地方自治体は、支出削減を主な内容とする行政改革を進めざるをえなくなった。とりわけ、サザク区をはじめとする、中央政府からの補助金に強く依存していたドックランズ地区の地方自治体は、大幅な支出削減を行う必要に迫られた。他方で、以下で論じるように、職組や住民団体は、地方自治体の支出削減の影響を特に強く受けるため、地方自治体の支出削減に強く反発した。

一九八七年七月、サザク区は、レイト・キャッピングを指示されたために、リーダーのマッシューズ（労働党）の「断固たる決断が必要である」という掛け声のもと、まず職員の新規採用を凍結した（SLP, 87/7/28）。同年一〇月には、彼女は、サザク区職員の効率の悪さ

を非難するようになる。すなわち、サザク区の人件費は、他の地方自治体よりも数倍も高いことを指摘した上で、「私たちの道路は、〔他の地方自治体に比べて〕四倍も良く整備されており、三倍も清掃されているのだろうか」と疑問を呈したのである。したがって彼女は、「公営住宅家賃、スタッフ水準、〔行政サービスの〕優先順位、実際の業務について、厳しい決断がなされる必要がある」と主張した。マッシューズには、この「厳しい決断」を行うに際して、これまでの職組との友好的な関係を断ち切ることにすら覚悟していたようである。それは、「労働党は、地域住民・地域労働力との新しいパートナーシップを形成するよう努力しなければならない」という、マッシューズの同日の宣言に明確に現れている（SLP, 87/10/2）。

地方自治体と職組の緊張は高まり続けた。一九八九年には、地域会計監査官 **District Auditor** が、職組に対する多くの批判を盛り込んだレポートを提出した。労働党は、このレポートを追い風に、即座にボーナスのカットや「商業的意識」の導入を決めた。それに対して、職組は、財政危機の責任は管理を行う地方自治体にあると反論し、「我々のメンバーの利益を守るために、やれることはなんでもやる」と徹底抗戦の構えを見せた（SLP, 89/4/18）。しかし、このような抵抗にも関わらず、サザク区は、行政改革と人員削減を進めた。例えば、一九九二年一月には、建築部門に休日の返上と給与凍結を受け入れさせ、同年三月には一三二人を解雇した。このような措置に対して、職組はもちろん、労働党左派に属し、LDDCへの対立を決めた元リーダーである、リッチーも強く反対したが、マッシューズの後を継いだサリー・キーブル **Sally Keeble** が、労働党の意見を集約することに成功した（SLP, 92/3/6）。キーブルは、マッシューズ以上に、公務員の「商業的意識」の導入に積極的であった。というのも彼女は、行政改革を行うに当たり、「借家人の住宅修繕は極めて重要なサービスである。だから、職員はコスト効果、効率、質の高さを確保するよう意識する必要がある」と述べ、効率を重視した演説を行っているのである（SLP, 92/3/6）。このように、一九九〇年代初期には、サザク区労働党は、効率性などの「商業的意識」を職組に持たせようと説得に力を入れ、職組からの抵抗にも応戦した。

もちろん、地方自治体と職組との対立は、サザク区に限ったことではなかった。隣接するランベス区とルイシャム区でも同様であった。一九八七年、ランベス区の労働党は、区の職組に向けて、その仕事振りを「無能」「ひどい」「管理能力の全くの不在」と酷評し、「しっかりしろ、さもないと失業するぞ」と発破をかけた。さらに同区は、新規採用の七五%の凍結を発表した。これには、職組と一部労働党議員から反対の声が上がった（SLP,

87/9/22)。一九九一年二月には、ランベス区リーダーである、ジョアン・トゥウェルヴェス Joan Twelves（労働党）は、約二〇〇〇人の雇用削減が必要であると主張した。この主張に対して、職組は、「これは、我々と地方自治体との対決を避けられないものとする」と非難し、対立姿勢を一層明確にした（SLP, 91/2/19）。時期的には、サザク区やランベス区よりもやや早い。ルイシャム区も、度重なる公営住宅家賃の値上げと共に、強制的解雇を含む七〇〇人の人員削減を発表した。これに対しても、同区の職組は猛反発の声を上げたものの、ルイシャム区リーダーのデイブ・サリヴァン Dave Sullivan（労働党）は、「議案が通らなければ、辞任する」と応酬して、一步も譲らなかった（SLP, 87/12/11）。

支出削減は、職員の削減に止まらず、続いて行政サービスの縮小をもたらした。サザク区は、一九九二年には、プレイ・センターの縮小、有料化、成年教育の削減などによって、教育分野で二五〇万ポンドの削減を行い、一九九三年には、やはり教育部門で大幅なカットを実施した（SLP, 92/9/2; 93/10/1）。こうした行政サービスの縮小は、公営住宅の家賃値上げ（第五章第二節第三項を参照）と同様に、住民団体からサザク区への不満を高めることとなった。地方自治体に対する住民団体の不満を最も明らかに示している事件が、住民団体のサザク区による管理からの離脱である。例えば、住宅分野では、サザク区が十分に管理していないことを理由に、ある借家人組合が、サザク区から住宅トラスト Housing Trust の管理下に入ることを選択した（SLP, 92/3/17）。また教育分野でも、子どもをサザク区内の学校ではなく、他の区の学校に通わせる保護者が、サザク区では特に多いことが明らかとなっている（SLP, 96/10/29）。

サザク区内部の政治状況に関する、第二点目の変化は、以上のような職員削減と行政サービス縮小の行政改革によってもたらされた。それは、サザク区が LDDC に、住宅と教育の分野への資金提供を求めたことである。一九八九年に出された中間報告書において、サザク区は、「地域のニーズと問題に取り組むための地方自治体自身の能力は、資源へのアクセスが消滅してしまったために、弱くなってしまった。そこで地方自治体は、外部のエージェンシー [= LDDC] から財政援助を手に入れる努力も強くしている」と述べている。同報告書によれば、サザク区のこの要求は実を結びつつあった。すなわち、サザク区からの「圧力」によって、サザク区・LDDC・住宅協会の合同スキームが計画されており、このスキームによって既存の公営住宅が修繕される予定であった。こうした LDDC への要求とその結実には、「地方自治体の住宅の修繕の進展の欠如を穴埋めするものである」という意義が与えられている（Southwark Council, 1989, pp.27-29）。このサザク区の要

求は、財政状況が苦しくなったサザク区が、LDDCに生活保障的側面の再生を求めている事例として理解される。加えて、同時期に「[労働党所属であり、サザク区リーダーの]マッシュューズは、LDDCに対して、以下の項目に資金を提供するように求めている。すなわち、より多くの職業訓練スキーム、地方自治体資産の改善、地下鉄イースト・ロンドン線のシティまでの延伸である」と報じられた（SLP, 89/10/27）。このように後期サザク区は、住宅と教育をはじめとする地方自治体の職務を果たす際に、LDDCに資金提供を要求した。

要求を受けたLDDCは、第五章で明らかにした政策志向の変化のために、この要求に積極的に応じた。住宅分野では、LDDCは、サザク区の公営住宅の修繕に資金を提供し、またサザク区と社会住宅供給の共同事業を行った（11）（SLP, 88/10/21; 89/1/4; LDDC, 1995a, p.11 など）。教育分野では、例えばサザク区が新しい学校の建設や学校の修繕を行うに際して、LDDCが資金提供を行い、サザク区もこれを歓迎した事例がある（SLP, 93/12/8; 94/4/12）。こうした資金提供に対して、LDDC自身も、生活保障的側面の再生の重視と、それに伴う地方自治体との関係改善を強調した（LDDC, 1995a. Pp.11-12, p.15）。

以上のように、サザク区とLDDCとの新しい協調的な関係は、サザク区が、自らの政府機能を遂行する際に、LDDCに対して資金提供を申し出た時に出現した。

サザク区内部の政治的変化の第三点目は、住民団体のLDDCへの接近である。サザク区の行政サービス縮小は、住民団体、特に社会サービスの提供を目的としているヴォランティア団体への補助金・助成金の削減ももたらした。それに対して、生活保障的側面に対しても配慮を払うようになった後期LDDCは、コミュニティ助成の名目で、住民団体に多額の補助金を付与したのである。実際、第五章のLDDCの収入・支出分析のところで確認したように、一九八九年度からは「コミュニティ」項目の支出が一〇〇〇万ポンドを越えている。住民団体への補助金もそれに伴って増額していった。補助金受領団体の数は多く、その種類も多様である。例えば、「コミュニティ」項目の支出が最大であった一九九〇年度には、補助金受領団体は二〇〇を超えている。補助先としては、保健や介護補助といった社会サービスに関するヴォランティア団体への補助が多い（12）。また、ヴォランティア団体の会議等に使用されることが想定されたタウンホールの建設など、基礎インフラの整備も重要視されていた（LDDC, 1991a, p.12）。

住民団体に対するこれらの補助金提供においては、サザク区は議論や決定に参加しておらず、LDDCが単独で行っていた（LDDC, 1998g, “Investing in the Community”）。そ

のため、LDDCの撤収は、住民団体に資金不足に対する大きな懸念をもたらした。例えば、一九九四年のバーモンジー地区からのLDDCの撤退直前には、合計で約一万ポンドの補助金が失われることが明らかとなり、民族融和団体やスポーツ振興団体は、活動が維持できなくなる懸念を表明した（SLP, 94/8/19）。年が明けた一九九五年二月には、地域の子供向けのバス・サービスを提供するヴォランタリー団体が、LDDCからの補助金がなくなったために資金不足に陥った。同団体はサザク区に資金提供を求めたものの、サザク区は、優先順位が低いとしてこの訴えを退けた（SLP, 95/2/17）。このように、住民団体がサザク区の元に反LDDCでまとまっていた前期とは異なり、後期には、住民団体はサザク区とは距離を置き、LDDCに資金面で依存することになった。

サザク区、LDDC、住民団体の三者の政治的関係の変化については、住民団体の資料の通史的検討を通じて、同様の知見を得られる。例として、一九八〇年代に刊行された住民団体のコミュニティ・ペーパーである、『ダウントウン・レビューDowntown Review』を取り上げる。『ダウントウン・レビュー』は、一九八一年の冬に一部五ペンスで創刊された（13）。創刊からしばらく経った後、同誌は、サザク区からの補助金と広告収入によって無料化された。その内容としては、一九八六年頃までは、地元青少年による記事や絵を掲載するなどの「手作り感」を前面に押し出すと共に、LDDCとサッチャー首相に対して、工業雇用の減少、港湾業の衰退、病院などの社会的施設の閉鎖に対する批判を寄せていることが特徴的である（Downtown Review Manegement Committee, Vol.1, 14）。このように、一九八〇年代前半の『ダウントウン・レビュー』は、住民団体が地方自治体と密接な関係を持ち、LDDCには対抗的姿勢を見せたことを示している。

しかし、『ダウントウン・レビュー』は、一九八七年から、内容も発行体制も大きく変化する。最初に大きな変化を確認できるのは、一九八七年一〇月発行の第五一号である。この号において、LDDCから各種住民団体に対する補助金リストが掲載された。これは、『ダウントウン・レビュー』とLDDCの関係が部分的にであれ、好転したことを示している。逆に、一九八九年には、『ダウントウン・レビュー』とサザク区との関係が悪化した。すなわち、マッシュューズの行政改革によって、サザク区は『ダウントウン・レビュー』への補助金を廃止したのである。このために、『ダウントウン・レビュー』は休刊を余儀なくされた。そこで、『ダウントウン・レビュー』発行委員会や支持者は、LDDCに支援を求めた。LDDCは、申請当初こそ支援申請を却下したが、後に補助金支援を決定したため、一九九〇年の三月に『ダウントウン・レビュー』は復刊した。LDDCの支援に対しては、

『ダウンタウン・レビュー』第六八号の巻頭で謝意が表明されている。しかし、その後の『ダウンタウン・レビュー』は、LDDCの支出抑制に対して批判を述べるなどの関係悪化が再燃した。最終的には、LDDCからの補助金が打ち切られ、一九九〇年一二月に、第七五巻をもって、『ダウンタウン・レビュー』は無期限休刊というかたちで廃刊となった(Downtown Review Manegement Committee, Vol.51, 67, 68, 74, 75)。最後こそ『ダウンタウン・レビュー』は、LDDCに対して対抗的關係を再度明確にするものの、前期のような全面的な対抗的關係は、一九八七年以降、消失した。それに変わって現れた政治的關係は、補助金をめぐって、『ダウンタウン・レビュー』がサザク区と距離をおき、LDDCに接近したという状況であった。

以上の通り、本項では、サザク区内部での政治的变化を三点論じてきた。第一にサザク区は、財政危機の深刻化によって、人員削減と支出削減を主たる内容とする行政改革に着手せざるをえなくなった。これは、職組・住民団体からの強い反発の中、進められた。第二にサザク区は、地方自治体の政府機能である教育・住宅分野において、LDDCに対して資金の提供を求めることになった。第三に住民団体は、サザク区と距離を置き、LDDCに資金面で依存を深めるようになっていった。後期のサザク区では、以上の三つの政治的状況を確認することができる。

ところで、こうした後期の政治的状況は、都市間競争論の修正モデルの仮説によって予測されたことである。第二章で示したように、中央地方関係が弱い条件下では、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。したがって、本節のここまでの記述は、この仮説の検証であると言える。しかし、サザク区の政治的状況の変化を明らかにした本項は、中央地方政府間機能分担論の理論的検討では明らかにすることのできなかつた知見を提起している。換言するならば、本項は、都市間競争論の修正モデルのさらなる理論的発展に寄与する知見も含んでいる。それは、以下の二つである。

一つ目は、社会政策に対して比較的寛大であった地方自治体が、財政危機に直面した際に採用した対応策についての知見である。第二章で批判的に述べたように、ピーターソンや曾我に代表される、これまでの都市間競争論者は、地方自治体の政策志向の変化のプロセスについて十分に論じているわけではなかつた(14)。また、一般的に考えるならば、政策志向や実際に採用される政策の大きな変更は、政権交代、あるいは、中央政府や裁判所など外部からの介入によってなされると予想される。しかしながら、本項は、サザク区



をはじめとする Docklands 地区の労働党が、基本的には、政権を手放すことなく、生活保障的側面の再生から「撤退」したことを明らかにした（15）。すなわち、サザク区労働党は、中道派リーダーへの交代——すなわち、労働党左派のデイヴィスとリッチーから、行政改革を主導したマッシュューズ、「商業的意識」を強調したキープル、そして LDDC の開発を肯定的に評価したフレイザーへの交代——や個々の議員の政治的立場の中道化（スノウなど）といった自己改革によって、支出削減を中心とする行政改革に着手したのである。サザク区労働党のかかる自己改革は、有権者からも一定の支持を得ていたと言える。一九八二年地方選挙までの圧倒的な労働党の勝利は、徐々に、SDP・自由党連合、後には自由民主党に侵食されていくが、それでも二〇〇二年地方選挙まで、労働党は単独過半数の地位を守っていたためである。こうした労働党の自己改革とその成功によって、野党の保守党と自由民主党は、行政改革を主張するものの、あくまで周辺の立場にとどまった。以上のように、本項では、財政危機に陥った地方自治体の左翼与党が、政権を維持しつつ、社会政策から「撤退」という変化を成し遂げたプロセスを明らかにした。

二つ目は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合であっても、両者の関係にはヴァリエーションが存在するということである。本項では、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領域について検討してきた。第二章で提示した都市間競争論の修正モデルによれば、中央地方関係が弱い場合には、地方自治体はこの政策領域には消極的になり、逆に中央政府はこの領域に対して積極的に政府責任を負うと考えられる。第五章では、後期には、政策志向についてのこの予測が妥当であることを明らかにした。すなわち、サザク区は公営住宅重視路線を放棄したし、中央政府は LDDC に対して生活保障的側面の再生を指示し、LDDC は職業訓練と教育への投資拡大および、社会住宅の拡充を行った。本稿の想定では、中央政府（LDDC を含む）と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合、中央政府と地方自治体の関係は、対抗的なものになる。実際、第四章第一節では、前期において、生活保障的側面の再生を求める地方自治体と経済成長的側面の再開発を重視する中央政府が全面的に対立したことを明らかにした。しかし、後期における、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領域では、中央政府（LDDC を含む）と地方自治体それぞれの政策志向は異なるものの、両者の関係は対抗的なものではなかった。この領域では、二種類の関係パターンが確認できる。第一に、教育と住宅の二つの分野では、地方自治体が中央政府と LDDC に資金を要求し、それに中央政府と LDDC が応えるという協調的とも言える関係が確認できる。

第二に、ヴォランティア団体など住民団体に対する資金援助においては、サザク区の関与は確認できず、LDDCが単独で行っていた。この相違の原因は、サザク区の法制上の責任の有無にあると考えられる。すなわち、教育と住宅の分野では、サザク区には、依然として、法制上の供給責任があるため、サザク区はLDDCに資金提供を求め、自らの財政負担を軽減しようとした。他方で、ヴォランティア団体などの住民団体への補助事業に対しては、サザク区は法制上の責任はない。そのため、サザク区には、住民団体への資金援助についてはLDDCに強く働きかける必要性がなかった。以上のように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合であっても、必ずしも対抗的な関係とはならず、地方自治体の法制上の責任次第によって、協調的關係が形成される場合や、協調的でも対抗的でもない、「無關係の關係」が形成される場合がある。

#### 第四項 多層的な都市間競争状況の出現

第五章と第六章のこれまでの分析は、弱い中央地方関係で、国際化が進展した状況における、都市間競争論の修正モデルの想定に基づいて行われてきた。これは、地方自治体は中央地方関係の弱化によって、中央政府は国際化の進展によって、それぞれ経済成長をめぐる相互競争に置かれることを想定したモデルである。本稿は、中央地方関係の弱化と国際化の進展の二つの制度変化がほぼ同時期に起こったことについては、あくまで偶然と捉えている（16）。それゆえ、第五章と第六章は、LDDCを含む中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を分析するために必要な限りにおいて、中央地方関係と国際化の進展に別個に注目してきた。逆に言えば、ここまでの分析では、中央地方関係の弱化と国際化の進展の二つの制度変化が、総体としては、どのような政治的状況をもたらしたのかという点は明らかとはなっていない。そこで本項では、項を新たに設けて、二つの制度変化によって、一九九〇年代末のロンドンに、多層的な都市間競争という新たな政治状況がもたらされたことを明らかにする（17）。

一九八〇年代後半から一九九〇年代は、特に経済面においてヨーロッパ統合が進んだ時代であった。そのため、ロンドンと、フランクフルトやパリ、ブリュッセル、ベルリンなど他国の都市との競争が注目を集めた。こうした中、LDDCは、「今日、ロンドン・ドックランズは、現代的な設備を備えたオフィス、素晴らしい新交通ネットワーク、多様な新住宅、そして心躍るような水辺環境によって、ロンドンの国際競争の重要な貢献者として、

強固に確立されている」(LDDC, 1995b, p.1)と主張する。LDDCと中央政府は、その最大の課題を、経済成長をめぐる国際競争で、ロンドンが勝利を収めることであると考え、ドックランズを、その「貢献者」と位置付けたのである。このように、ドックランズ再開発は、中央政府にとって、単なる一地区の再開発ではすまされないほどの重要性を帯びていったのである。例えば不況期には、中央政府は、市場任せにするのではなく、LDDCへの補助金を増やし、ドックランズ再開発を進めた。

この補助金の増額を歓迎したのが、ドックランズ地区とその周辺の地方自治体であった。ドックランズ地区は、もともと決して裕福とは言えない地区であり、加えて一九八〇年代の一連の地方自治体改革によって、地方自治体は極度の財政危機にあった。そこで地方自治体は、中央政府・LDDCへの敵対的姿勢を解消することで、補助金を獲得した(例えば、SLP, 88/7/1; 90/9/25 など)。このように、ドックランズ地区の地方自治体とLDDC・中央政府は協調的関係を築いていった。

しかし、LDDCや中央政府が「シティとのアクティヴなパートナーシップ」の地区としてドックランズを捉えていたのに対し(LDDC, 1994a, p.7)、当該地方自治体は、ロンドンの国際競争の勝利に貢献することよりも、シティやウェスト・エンドといったロンドンの他地区との競争を主眼においていた。一九八〇年代末以降、中央政府からの財政援助が薄くなり、個々の地方自治体には、財政的自立性が求められることになったからである。そのため、地方自治体は、自らの域内の経済成長に強く関心を払うようになったのである。例えば、一九九八年五月には、ドックランズを中心としたビジネス界から次のような主張が提示された(SLP, 98/5/19)。

「南ロンドンの明確な主張を発展させる必要がある。そうすれば、首都におけるこの地区の諸企業のニーズが、シティやウェスト・エンドからの競合する主張に埋没することはない」

かかる主張は、ドックランズ地区の地方自治体に即座に共有され、サザク区やワンズワース区、ランベス区は、「南ロンドンの経済的健全化を促進する、全ての組織と共に仕事をしたい」と表明した(SLP, 98/5/19)。このように、ドックランズ地区の地方自治体は、中央政府やLDDCの資金力を使い、シティやウェスト・エンドとの競争に参入していった。ドックランズからの攻勢に対し、シティも反攻に転じざるをえなかった。LDDCは、「ド

ックランズ再開発はシティに挑戦するというよりも、それを補完するものである」と主張するものの、シティは一九八六年に都市計画を緩和し、高層ビルの建設を容認した(LDDC, 1998b, “In the Wake of Canary Wharf”)。シティのこうした動きについて、ジョン・プンターJohn Punter は、「アイル・オブ・ドッグズにおけるカナリー・ウォーフの巨大計画の登場が、シティを、完全にオフィス親和的な開発スタンスへとパニック的に変化させた」とまとめている(Punter, 1992, p.74)。国際競争の矢面に立っていたロンドンの内部では、どの地区がその先導的地位に立つかをめぐって、地区間での競争関係が生じたのである。

さらに、中央地方関係の弱化による都市間競争の圧力は、ドックランズ地区の地方自治体間の競争ももたらした。これは、中央政府・LDDCからの補助金獲得競争というかたちで出現した。代表例は二つである。一つ目は、一九八七年から一九八八年の一年間に、ニューハム区、タワー・ハムレッツ区、そしてサザク区と相次いでLDDCとの協定の締結や関係改善に踏み切ったことである。最後となったサザク区がLDDCとの協調関係を築いた際には、「同じくLDDCに長い間反対していたニューハム区が、一億ポンド以上を得る取引を引き出してから、わずか一年以内のことである」と報道されている(SLP, 88/7/1)。近隣の地方自治体がLDDCと取引を行い、財政援助を獲得したことが、サザク区も同様に資金を獲得する圧力となっていたと言えよう。二つ目は、一九九〇年代の交通インフラの獲得競争である。地方自治体は、中央政府・LDDCによる地下鉄やドックランズ軽鉄道敷設計画を受け入れていったが、立地ならびに敷設の順番をめぐって、個別に行動し、また、相互に競争的な関係にあった(SLP 91/7/26)。例えば、ルイシャム区やグリニッジ区は、ドックランズ軽鉄道の駅建設に対し、個別に資金提供を申し入れている(SLP, 94/10/21; 94/12/30) (18)。

本項で明らかにしてきたように、一九九〇年代には、三層の都市間競争が出現した。ロンドンと他国都市間、ロンドン内部の地区間、ドックランズ内部の地方自治体間である。中央政府とLDDCは、国際化の進展によって顕在化した、第一のロンドンと他国都市間の競争を強く意識していた。したがってドックランズは、ロンドンの国際競争の貢献者としての地位を与えられた。ドックランズ地区の諸地方自治体は、ロンドンの国際競争力を高める目的で出された中央政府の補助金を歓迎した。しかしながら、地方自治体間の関係は、問題によって変化した。すなわち、理念や将来像といった抽象的な問題については、シティやウェスト・エンドとの競争で優位に立つべく、ドックランズ地区およびその周辺の諸地方自治体は、協調的関係を築いた。それに対して、LDDCとの関係や交通機関計

画といったより具体的な問題については、個別的行動をとることが多かったばかりか、相互に牽制的、競争的關係も見いださう。以上のように、後期には、国際化の進展と中央地方關係の弱化によって、多層的な都市間競争という政治状況が出現したのである。

## 第二節 後期ドックランズ再開発の成果についての分析

本節では、後期LDDCによる再開発の成果について分析する。第一項では、前期に引き続き後期ドックランズ再開発も、経済成長的側面の再生に成果を上げたと共に、生活保障的側面の再生にも一定の成果を上げたことを示す。第二項では、再開発の結果、ドックランズが世界都市ロンドンの一角となったことを論じる。第三項では、後期のLDDCとドックランズ再開発に対する住民から評価が好転したことを明らかにした後、この好転は、後期LDDCの世界都市化と生活保障的側面の再生の重視に由来するものであったことを示す。

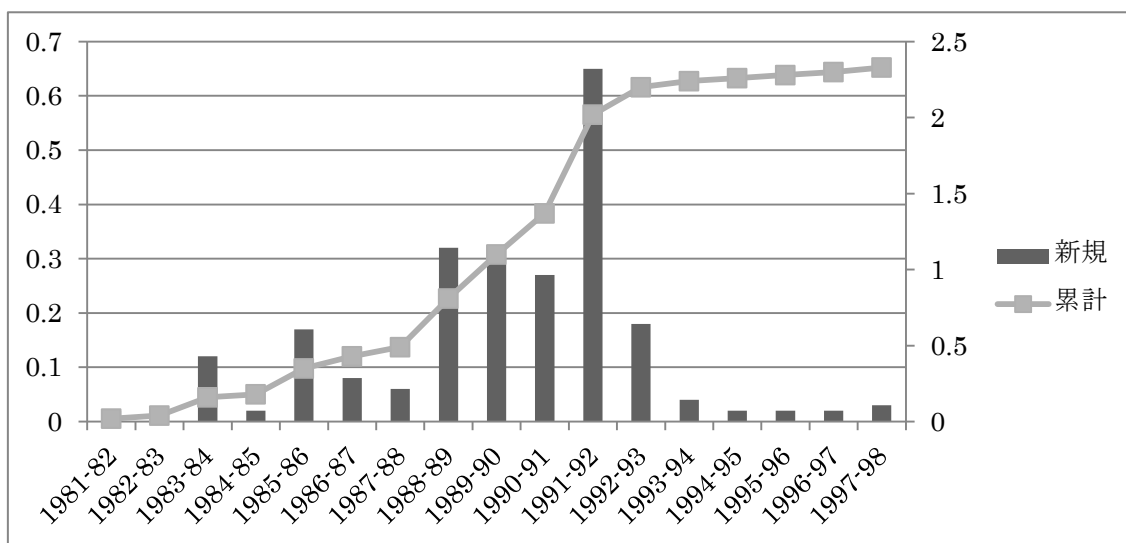
### 第一項 後期ドックランズ再開発の成果——数量的データからの分析

第四章と同じく、まずは数量的なデータを確認しておこう。図表6-2と図表6-3で、ドックランズ地区の新規オフィススペースと被雇用者数の変化を示しておく。

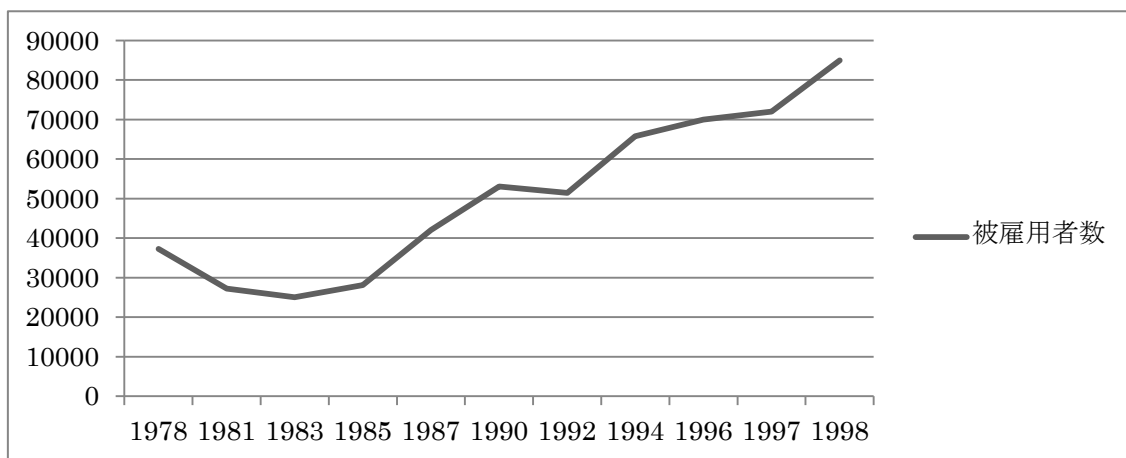
新規オフィススペースは、一九九〇年前後をピークにして、その後は低調である。これには、一九九〇年頃の好景気とその後の不況が影響を及ぼしていると考えられる。しかしながら、一九九八年の段階では、テナントの入居率は高い（例えば、アイル・オブ・ドッグズで九一％（LDDC, 1998a, “Commercial Development”））。さらに被雇用人数も、ドックランズが不況期であった一九九二年に若干減少するものの、その後は再度増加し、最終的にはLDDCの設立時である一九八一年の二倍以上の雇用が確保されている。したがって、後期においても、経済成長的側面の再生は成果を上げていると評価してよい（LDDC, 1997b）。

【図表6-2：新規オフィススペース：単位は百万平方メートル。棒グラフはその年の新規分（目盛りは左側）を、折れ線グラフは累計（目盛りは右側）をそれぞれ示す。（LDDC, 1998b, “New Build Commercial and Industrial Floorspace 1981/2 – 1997/8”）より筆者

作成】



【図表 6－3：LDDC 管轄内の被雇用者数：単位は人数。（LDDC, 1998c, Table1）より筆者作成】

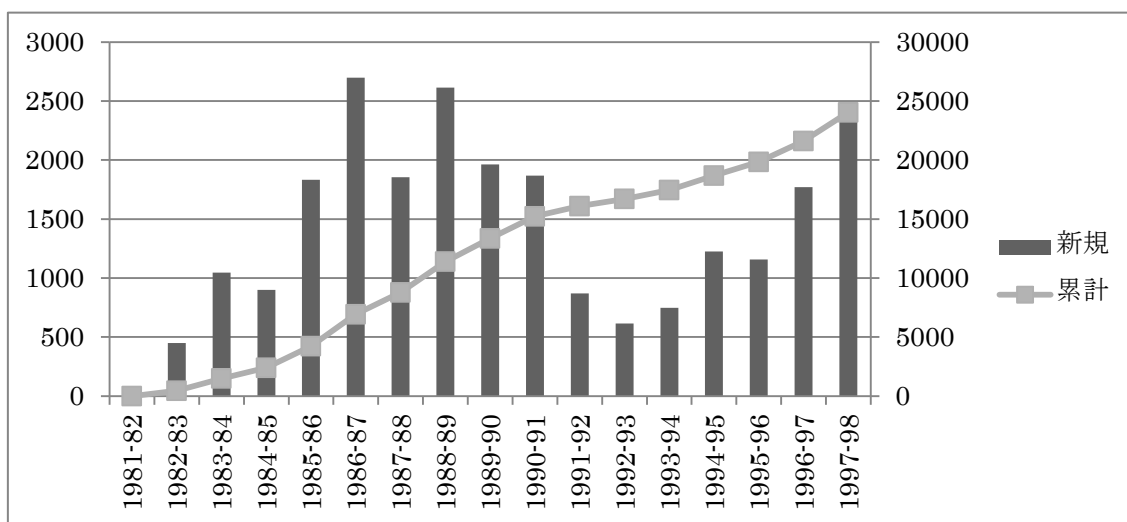


前期と比べて悪化している経済指標は、投じられた公金と民間投資の比率である、レバレッジ比である。一九八六年のレバレッジ比は約七．七三であった。だが、一九八一年から一九九八年までの通算のレバレッジ比は、約四．一四にまで低下している（LDDC, 1998h, “Achievement”）。レバレッジ比が低下したことについては、論理的には、二つの原因を考察することができる。一つ目は、民間投資が減少したにも関わらず、公金支出を拡大したことである。二つ目は、そもそも民間投資を呼ばないような政策領域に公金を支出したことである。一つ目の原因は、ドックランズの世界都市化が国策化したことを示すものである。

「国家レベルの不動産不況においても……LDDCは開発促進的組織であり、環境省の支援のもと、公共財産やコミュニティ・プロジェクトに支出を拡大してきた」（LDDC, 1990b, p.2）のである。厳密な分析は本稿の問題関心を超えるため省略するが、逆に言えば、前段落で明らかにした、一九九〇年代初期の不況が、ドックランズに大きな停滞をもたらさなかったのは、大規模な公金注入の成果であるとも言えよう。

二つ目の原因は、後期LDDCが生活保障的側面に支出を拡大したことを意味している。このことは第五章で論証したので、ここでは、その成果を確認しておこう。ドックランズ住民にとって焦眉の課題の一つであった住宅数は、図表6－4のように推移した。

【図表6－4：新規住宅完成数：単位は戸数。棒グラフはその年の新規分（目盛りは左側）を、折れ線グラフは累計（目盛りは右側）をそれぞれ示す。（LDDC, 1998f, Table1）より筆者作成】



図表6－4から、新規住宅数が、一九八〇年代後半から大きく増加していることを確認することができる。一九九〇年代に入ると、一度低下するが、一九九〇年代半ばには、年間一〇〇〇戸以上に回復している。さらに、後期LDDCは、従来からの住民への住宅供給にも大きな成果を上げている。例えば、住宅協会の提供する社会住宅へのLDDCの補助は、全て一九九〇年代になされており、合計で二〇二九戸、補助金額は五一一一万ポンドに達する（LDDC, 1998f, Table3）。またLDDCは、公営住宅の改修にも補助金を出したが、これは一九八八年以降に集中している（合計で七九七三戸、四二六六万ポンド）（LDDC, 1998f, Table4-6）。また、もう一つの大きな懸案事項であった失業率についても

大幅な改善が確認できる。すなわち、一九八一年には一七．八％であった失業率は、一九九八年には七．二％となっており、LDDCの撤収時には、設立時よりも一〇ポイント以上改善されている（LDDC, 1998a, “Unemployment”）（19）。

本項で整理・紹介してきた数量的指標は、一九九八年のドックランズが、荒れ果てたインナー・シティという状況を脱していたことを示している。経済成長的側面については、再開発が堅調に継続した。また、住宅不足や高失業率も、少なくとも数量的には大いに改善されており、生活保障的側面の再生も進んだと言える。したがって、後期ドックランズ再開発は、経済成長的側面と生活保障的側面双方において、成果を上げたと評価することができる。

## 第二項 「世界都市ロンドン」の一角としてのドックランズ

第五章では、中央政府とLDDCが、後期にはドックランズ再開発の方向性を「世界都市ロンドンの一角」へと明確化したことを明らかにした。また、前項では、経済成長的側面と生活保障的側面双方において、後期ドックランズ再開発が成果を上げたことを確認した。本項では、この二つの知見の接続を試みる。つまり、前項で示した各種パフォーマンスは、中央政府とLDDCの世界都市化戦略が狙い通りいったために達成されたこと、すなわち、ドックランズの世界都市化を示すものであることをここで論じる（20）。

もっとも、世界都市の定義やその本質をめぐっては、多くの議論があり、未だ確立されているとは言い難い状況である（21）。しかし、大まかな特徴は共有されていると思われる。それは、経済・社会・政治の各領域に分けられる。各々の領域において、世界都市研究の示唆と対比しながら、再開発後のドックランズの姿を検討したい。

### （一）経済的領域における世界都市化の検証

世界都市の経済的構造は、世界都市の定義にとって最も重要な領域であるとされている。国際市場において占める地位が、世界都市を世界都市ならしめる理由だからである（22）。これを踏まえ、加茂利男は、世界都市の経済的特徴を具体的に二つ挙げている。すなわち、①多国籍企業本社の拠点の存在と②金融・対法人サービス機能の存在である（加茂、二〇〇五、一五一一八頁）（23）。この二つの観点から、後期ドックランズ再開発の経済成長的側面の成果をまとめておこう。



ドックランズにおいて経済成長的側面の再開発が最も進んだのは、カナリー・ウォーフであると言えよう。カナリー・ウォーフには、三つの超高層ビルが建設されることとなった。ワン・カナダ・スクウェア One Canada Square、H S B C タワー HSBC Tower、シティグループ・センター Citigroup Centre である。ワン・カナダ・スクウェアが一九九一年に完成したのに対して、H S B C タワーやシティグループ・センター、さらにその他の高層ビルのほとんどは主に二〇〇〇年代に入ってから完成した（LDDC, 1998b, “The Canary Wharf Story”）。このような建設ラッシュからは、LDDC 後も民間企業によってドックランズ開発が進んだことを、まずは確認することができる。

次に、LDDC 撤退時にカナリー・ウォーフに入居していた企業を見てみよう。LDDC の紹介によれば、それらはモルガン・スタンレー社 Morgan Stanley、クレジット・スイス・ファースト・ボストン社、リーダーズ・ダイジェスト社 Readers Digest など、「多くの多国籍企業」が挙げられる（LDDC, 1998b, “Canary Wharf 1997”）。

その後、二〇一三年までの間に、上述のように、H S B C タワーや、シティグループ・センターなどが建設された。この二つのビルはそれぞれ H S B C グループの世界本社 Headquarters とシティバンクグループのヨーロッパ・中東・アフリカ本社として利用されている。他にもバークレイズ社 Barclays の世界本社、J P モルガン・チェース社 JP Morgan Chase のヨーロッパ本社、クリフォード・チャンス社 Clifford Chance の世界本社など、多国籍企業の本社拠点が数多く存在している（24）。これは、世界都市の経済的領域の条件①である、多国籍企業の本社拠点の存在を示すものである。

また、H S B C タワーにある H S B C 社とシティグループ・センターにあるシティ銀行は、世界的にも有数の大手銀行である。ワン・カナダ・スクウェアにも、ニューヨーク・メルトン銀行 The Bank of New York Melton をはじめとして多くの銀行・証券会社が入居している（25）。このような有力な金融管理産業の進出は、世界都市の経済的領域の条件②である、金融・対法人サービス機能の存在を示すものである。

さらに、ホテルやレジャー施設の拡充も世界都市の特徴の一つである。なぜなら、これらは、世界都市の経済的領域の条件である、本社機能や金融・対法人サービスを支える産業だからである。後期 LDDC は、多国籍企業の本社拠点や金融管理産業の複合体を「ビジネス・コミュニティ」と呼び、それが集積するカナリー・ウォーフを「ビジネス地区 Business District」と呼んだ。LDDC の最終年である一九九七年には、「ビジネス地区」にホテルやカジノなど各種レジャー施設の建設計画が多く持ち上がった。LDDC は、こ

これらの施設が「ビジネス・コミュニティ」に高品質な機能を付与するとして、歓迎した（LDDC, 1998a, pp.16-17）。実際のところ、かかる産業が進出していることから、ドックランズが経済的領域において世界都市化していると判断することができる。

以上、まずは経済的な視角から、ドックランズの世界都市的特徴を示した。ここからは、中央政府とLDDCによるドックランズの世界都市化戦略が狙い通りいったこと、そして、ドックランズの世界都市化が前項で数量的に確認した高い経済パフォーマンスに寄与したことが分かる。

## （二）社会的領域における世界都市化の検証

続いて、社会的領域と照らし合わせてみよう。加茂は世界都市の社会的特徴を「分極」と表現している。つまり、一方の極には、「法人本社、金融、証券、不動産、法務、広告などの高次サービスなど、世界都市機能の核をなす経済活動の担い手」である、「専門的なホワイトカラー職」が存在する。もう一方の極には、「低賃金の不熟練労働者」が存在している（加茂、二〇〇五、一九一―二一頁）。

LDDC以前のドックランズの社会的特徴は、製造業従業者が過半数を占めていた雇用形態からも分かるように、比較的均一な住民階層である（Docklands Consultative Committee, 1989, Fig.3）。それに対して、一九九〇年代以降のドックランズ社会は、分極化の様相を呈している。まず、雇用の内訳をより詳細に見ておこう。LDDCの調査によると、一九九七年で最も雇用数が多かったのは、「金融仲介」と「不動産、賃貸、ビジネス活動」の二分野であり、それぞれ全雇用数の二二％と二一％を占めている（26）。これが、加茂の言う、専門的なホワイトカラー職という一方の極を形成している。他方で、従来からの「製造業」が一九％とこれに続き、さらに、「交通・コミュニケーション」（九％）、「倉庫・小売・修理」（八％）、「コミュニティ・サービス活動」（六％）、「ホテル・レストラン」（四％）と不熟練労働者を多く抱える業種が並ぶ（LDDC, 1998a, Table2）。これは、低賃金の不熟練労働者というもう一方の極を意味している。一九七三年には、「製造業」（二五％）と「交通」（一〇％）が上位二分野であり、雇用体系が比較的均一であったことと対比すると、LDDC後のドックランズの雇用状況は、やはり大きく「分極化」したことを示している（LDSP, Table4B）。

次に住宅の内実を検討しよう。持ち家率を高めるというLDDCの目標のため、新規住宅二四〇四二戸のうち、一七七八九戸は持ち家住宅であった（LDDC, 1998f, Table8）。事

実、LDDCは、これが住宅の選択の余地を広げ、ホワイトカラー職のドックランズへの流入を促進したと誇っている（LDDC, 1998e, *New Housing Strategies*）。他方で、前項で明らかにしたように、後期には賃貸用の社会住宅も量的に拡大した。社会住宅の定義から言っても、これは、再開発の利益を十分に受けられていない低所得住民用である。したがって、ドックランズの住宅状況も「分極的」なものとなった。

この分極化は、LDDC後のドックランズの社会学研究でも指摘されている。ドックランズの大きな変化が関心を呼んだため、社会学的研究も蓄積されてきているのである。これらをレビューしたティム・バトラーTim Butlerは、ドックランズで起きた変化のプロセスを把握する試みについては一層の研究蓄積が必要であるとの留保を付した上で、ドックランズにおける所得格差は大きく、「ドックランズは、より豊かな者とより貧しい者へとさらに二極化した」と結論付けている（Butler, 2007, p.773）。

これらのデータならびに諸研究から、ドックランズの社会的領域が分極化しており、世界都市研究の示唆と共通する点が多いことが理解されうる。この分極的な社会構造に対しては、ドックランズ社会内部からも批判の声が挙げられた。例えば、早くも一九八八年において、建設業や事務職を中心とした新しい雇用は、それらは長時間労働かつ低賃金であることが多く、そのために年間世帯所得は、平均すると一五〇〇〇ポンド以下と依然として低いことが住民団体の調査で判明した。したがって、この住民団体は、ドックランズ再開発を、社会の上方移動 *upward mobility* をもたらさなかったと批判する（SLP, 88/3/4）。世界都市における分極化をいかにして解決していくかという論点は本稿の問題関心を越えるためここでは立ち入らないが、社会的領域においても、ドックランズは世界都市としての特徴を有していることは、再度強調しておく。

### （三）政治的領域における世界都市化の検証

分極的な世界都市の社会構造は、当然、世界都市の政治にも影響を与えられ考える。もっとも、政治的側面の研究は、世界都市論の諸分野のなかでも、とりわけ不十分であると言わざるをえない。これは、例えば、フリードマンが、世界都市研究の「合意点」を挙げた際に、政治的領域については、「世界都市の支配層」と「それより下層との間のしばしば深刻な紛争」という一点のみしか指摘していないことにも現れている（Friedmann, 1995, p.26＝二八頁。ただし、訳は変更した）。そこで、ここでは、世界都市研究における「合意点」と照らし合わせるのではなく、世界都市の理論的研究を進めている加茂とフリードマ

ンの二人の指摘とドックランズの政治的領域を比較する。加茂は、政治的領域に関する世界都市の特徴として、①世界都市において増加傾向にあるホワイトカラー層を支持基盤とする新保守主義勢力の増長と、②階層分化による政治的不安定化の二点を挙げる（加茂、二〇〇五、一〇四—一〇七頁）。また、第一章でも論及したフリードマンは、③住宅や教育・保険、交通および福祉といった社会的再生産の大規模な需要を生むと予言した（Friedmann, 1986, pp.78-80＝一九八—二〇〇頁）。さらに彼は、④政治・行政上の境界はほとんど意味をもたないものになっていると主張する（Friedmann, 1995, p.23＝二五頁）。体系的ではないが、再開発後のドックランズの政治的領域の特徴を、これら四点の指摘と照らし合わせて考察したい。

まず①新保守主義化については、判断しにくいところである。つまり、一方では、本章第一節で論じたように、地方自治体の労働党が生活保障的側面よりも経済成長的側面を重視するように変化した。また、社会政策における公的サービスの縮小は、新保守主義の現れの一つと言えるかもしれない。だが他方では、こうした点のみをもって新保守主義化と言えるかについては疑問がある。また、自由民主党の躍進と一時的な政権の明け渡しこそあるものの、サザク区、タワー・ハムレッツ区、ルイシャム区は依然として労働党支配の伝統を保持している。したがって、新保守主義化については判断が難しい。次に、②政治的不安定化については、少なくともこれまでのところ、それを支持するような根拠は見当たらない。後期には、例えばカナダ・ウォータースの世界都市化に反対する住民の声はあったが、しかし、世界都市化が明確ではなかった前期にも、LDDCの経済成長的側面の再生計画・再生事業に反対する住民の声はあった。また、大規模な政治的暴動は発生していないし、治安もむしろ良くなっていると言える（27）。さらに、地方自治体の党派性についても同様である。すなわち、先述のように労働党支配という伝統は、若干の陰りこそあるが、未だ根強く存在しており、目立った政治的混乱は生じていない。続いて、③社会的再生産の需要の増加についてであるが、再開発後のドックランズでは、確かに需要が増加していると言える。なぜなら、ドックランズでは、雇用の拡充に加えて、教育・職業訓練といった新たな社会的需要が高まったからである（MORI, 1996, p.12, p.29）。LDDCがこの需要に積極的に応えていったことは、第五章第三節で論じた通りである。最後に、④政治・行政上の境界の無意味化を支持することには、本稿での分析を踏まえると、慎重にならざるをえない。確かに、中央政府とLDDCは、地方自治体の境界への関心は高くない。しかし当の地方自治体は、前節第四項で論じたように、世界都市内部での先導的地

位や、中央政府からの補助金および駅建設の誘致をめぐって、相互に競争的關係にあった。したがって、地方自治体の政治・行政的境界は、無意味化しているとまでは言えない。

このように、ドックランズ地区の政治的領域では、これまで指摘されてきた世界都市の政治的特徴と重なる部分もあるものの（特に③社会的再生産の大規模な需要）、重ならない部分もまた多い（②政治的不安定化と④政治・行政上の境界の無意味化）。ドックランズの世界都市化に対する、政治的視角からのアプローチは、今後の研究課題の一つであると言えよう。つまり、一方では、世界都市研究において、世界都市の政治的特徴とは何かについて、理論的かつ体系的に把握する試みが必要であろう。また他方では、今後のドックランズ地区の政治的領域がどのように変化するか、あるいは変化しないのかについても残された研究課題である。

本項では、後期ドックランズ再開発の結果を世界都市の観点から検証してきた。世界都市の定義に関わる経済的領域では、多国籍企業本社の拠点と金融・対法人サービス機能が増大したことなど、世界都市としての特徴をドックランズに確認できる。この機能の充実が、前項で明らかにした後期ドックランズ再開発の経済再生的側面の内実である。それに伴って、世界都市の特徴である、社会の分極化も発生した。社会的領域の観点からも、ドックランズは世界都市としての特徴を備えていると言える。もちろん、社会の分極化が何らかの手段によって是正されることは、今後の政策課題であろうが、その際には世界都市化研究も参考になると思われる。政治的領域については、現段階では、世界都市研究の指摘に当てはまる事項は多いとは言えない。以上のように、政治的領域については議論の余地が残されているものの、経済的領域では世界都市の特徴が確認できる。これは、後期の中央政府とLDDCの目指した、世界都市ロンドンの一角としてのドックランズが現実のものとなったことを示している。

次項では、以上のように世界都市化をもたらしたドックランズ再開発と、それを行ったLDDCが、ドックランズの住民にどのように評価されていたのかを明らかにする。

### 第三項 住民による、LDDCへの肯定的評価と世界都市化の受容

第五章では、後期LDDCが世界都市化と生活保障的側面の再生を重視するように変化したことを論じてきた。さらに本節では、再開発の成果も、LDDCの政策志向の変化に

伴って、前期とは異なるものであったことを明らかにしてきた。それではドックランズ住民、特に、決して豊かとは言えなかった従来からの住民は、後期LDDCとドックランズ再開発をどのように評価していたのか。これが本項で取り組む問いである。

まず注目したいのは、ドックランズ再開発の評価が、総合的に上昇している点である。前期末には、LDDCが経済成長的側面の再開発に過度に傾斜していることに批判が集まっていた（第四章第二節参照）。これに対して、一九九六年の「この地域で起きた変化〔＝ドックランズ再開発〕から、誰が最も利益を得たと思うか」という質問には、「ビジネス」という回答が三二％に増加し、相変わらず一位であるが、「ドックランズに住み、働く全員」という回答が一九％と二位に浮上している。「ドックランズに住み、働く全員」という回答は、後期直後の一九九〇年からは一七ポイントの増加で、増加幅は一位である（MORI, 1996, p.51）。また、住宅問題への回答も好転している。すなわち、「改善された」という回答が、二七％から五七％へと増加し、「悪化した」という回答は三一％から一九％へと減少している（MORI, 1996, p.58）。このように、後期ドックランズ再開発は、経済成長的側面の再生を継続させつつ、生活保障的側面の再生も進んでいると評価された。

それゆえ、LDDCへの評価も好転した。「LDDCは、地元住民の観点をどの考慮に入れていると感じるか」という質問には、一九八八年には、肯定的回答が三〇％強、否定的回答が六〇％強であったのに対して、一九九六年には、肯定的回答が約五〇％、否定的回答は約三五％と逆転している。また、「LDDCへの信頼」の平均値も、一九八八年には＋九％であったのに対して、一九九六年には＋三四％となっており、LDDCが、住民から信頼を得たことを示している（MORI, 1996, p.4, p.23）。さらに、「概して、過去一二～一五年間に、LDDCがドックランズで行った仕事をどう評価するか」という質問にも、肯定的回答が六五％であり、否定的回答（一三％）のおよそ五倍となっている。このような高い評価の理由は、後期LDDCの政策志向に即したものである。というのも、ドックランズ軽鉄道やバス交通、道路整備など、LDDCが「世界都市のインフラ」という位置づけを与えた分野と、保健や学校といった住民に対する生活保障的側面の分野において、特に満足度が高いからである（MORI, 1996, pp.14-15）。

したがって、住民のLDDC撤収への不安は大きかった。「LDDCがそれぞれの地区での仕事を終了した時、当該地区に対する、その効果はどういうものであると考えるか」という質問には、「悪くなる」という回答が三八％で、「良くなる」という回答の八％を大きく上回っている。その理由としては、「地方自治体が継承する／地方自治体は何もしない」

という回答の三二%と、「地区に使われる資金が減少する」という回答の三〇%が上位二項目である（MORI, 1996, pp.26-27）。第五章と第六章で論じてきた通り、後期地方自治体は、財政援助の削減によって、生活保障的側面の再生を縮小し、また住民団体とも対立を深めてきた。それゆえ、この上位二項目の懸念理由は、「財政力に乏しい地方自治体への不安」とまとめることができよう。

ただし、この住民アンケートの解釈には、さらなる考察が加えられるべきである。というのも、再開発によって、ドックランズには多くの人々が移住してきた。彼らは、ドックランズ再開発とLDDCに好意的な評価を抱いていたためにドックランズへ移住したのであり、住民アンケートの結果にもバイアスがかかっていると考えられるからである。そこで次に、LDDCの設立以前からの長期居住者（一五年以上の居住者）と、再開発の恩恵を十分に受けていないと考えられる低所得住民（年間世帯所得七〇〇〇ポンド以下）に焦点を絞って検討する（28）。その結果、長期居住者・低所得住民は、雇用における脆弱性を被ったものの、ドックランズの世界都市化を受け入れ、またLDDCに対する評価に対しても肯定的であったことが明らかとなる。

まず、「ドックランズの変化があなたとあなたの家族に利益をもたらしたと考えるか」という問いに対する回答を見てみよう。この問いに対しては、長期居住者も低所得住民も否定的に回答している。すなわち、それぞれ、「はい」が三九%と三八%であり、「いいえ」の五六%と四八%を下回っている（MORI, 1996, pp.48-49）。この質問文に対する平均は、四八%の住民が「はい」と答え、「いいえ」と答えた四〇%を上回っていたため、平均と比較すると、やはり、長期居住者と低所得住民は、ドックランズ再開発の負の影響を強く受けていると考えられる。

その負の影響とは、雇用の喪失である。というのは、「今後LDDCは、どの政策領域を優先すべきか。以下から三つ挙げてほしい」という問いへの回答は、「雇用機会の拡充」（四〇%）と「教育・職業訓練支援」（三五%）が上位二項目であり、雇用に関する要望が極めて強いからである（MORI, 1996, p.29）（29）。これは、ドックランズの変化によって、長期居住者や低所得住民が、雇用の点でより脆弱な立場に置かれていることを示している。したがって彼らは、ドックランズ再開発が雇用の喪失をもたらしたために、自らは不利益を被ったと評価しているのである。

しかしながら、長期居住者・低所得住民自身への影響に対する質問ではなく、ドックランズ全体への影響に対する質問に対しては、彼らも肯定的に回答した。すなわち、「一般的

に言って、過去約一二年の間にLDDCの活動によって、あなたのコミュニティはどれほど利益を受けたと考えているか」という問いには、長期居住者（「利益を受けた」が五七％）も低所得住民（同五一％）も、平均的回答（同五九％）とあまり変わらない（MORI, 1996, pp.48-49）。旧住民も、世界都市化がドックランズに好影響を与えたと認めているのである。

さらに、長期居住者・低所得住民は、LDDCに対しても肯定的な評価を与えた。「概して、過去一二～一五年間に、LDDCがドックランズで行った仕事をどう評価するか」という質問に対しては、長期居住者の五九％が「良い」と答えており、「悪い」と答えた二一％を大きく上回っている（30）（MORI, 1996, p.21）。この質問への回答の平均は、「良い」が六五％で「悪い」が一三％であるから、長期居住者・低所得住民のLDDCへの評価は、平均と大きく異なるものでもない。この理由についてはいくつか考えられるものの、生活保障的側面におけるLDDCの活動への彼らの満足が、大きな理由の一つであったことは間違いない。というのも、地方自治体の公営住宅居住者も住宅状況の改善に満足していると回答している者が多いことと、学校設備に対して満足しているという回答が多いことが挙げられるからである（MORI, 1996, pp.58-59）。

以上、長期居住者や低所得住民によるドックランズ再開発とLDDCへの評価を明らかにしてきた。ここから得られる知見は、二つある。一つ目に、彼らは、後期LDDCが目標としていた、ドックランズの世界都市化が、雇用の喪失をはじめとする自分自身の利益を損なったとしながらも、ドックランズ全体にとっては良かったと肯定的に評価している。これは、従来からの住民による世界都市化の受容、と言えるだろう。二つ目に、LDDCは、長期居住者・低所得住民からも概ね肯定的評価を受けていた。LDDCによる生活保障的側面の再生の達成が、この理由の一つである。

## 小括 後期ドックランズ再開発のまとめ

ここでは、第五章と第六章の分析と主張をまとめ、本稿の問題関心に対する、その意義を明らかにしておこう。

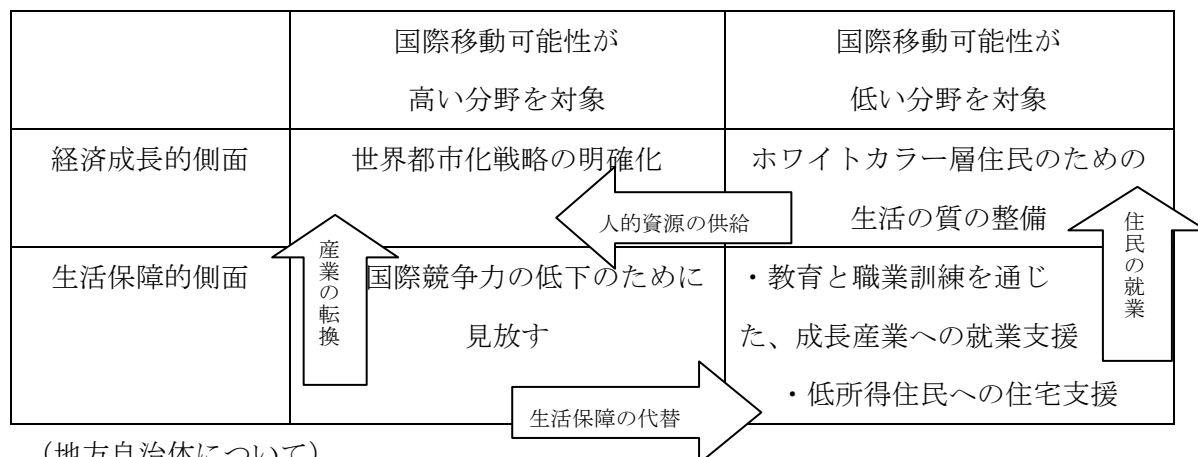
第五章では、本稿の二つの研究課題に取り組んだ。第一に、制度状況の変化が、アクターの制度の再解釈とアクター間の相互作用を通じて、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を変化させたという説明である。第二に、後期における、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の解明である。この課題に取り組むにあたり、まず第一節では、一九八



〇年代末の制度変化を整理した。すなわち、中央政府からの地方自治体への財政援助の減額と、地方自治体の権限の拡大、そして国際化の急速な進展である。これらは、弱い中央地方関係で、国際化が進展した状況へと制度・環境が変化したことを示している。続く第二節と第三節では、この制度変化が、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明らかにした。一方で、地方自治体は、財政危機の深刻化に悩まされると同時に、一九七〇年代型の厚い財政援助の復活を諦めることとなった。そのため、民間企業によるオフィス・ベースの開発の受け入れ、中央政府・LDDCの交通計画への協賛、アド・ホック型補助金の積極的受領といった、経済成長的側面重視型の再開発を目指すこととなった。こうした変化の背景としては、地方自治体の財政危機の他にも、LDDCに資金援助を求めることが可能と考えられたことを指摘しうる。それと同時に、当該地方自治体は、財政危機への対応として、公営家賃の値上げと家賃回収を強化した。この例に代表されるように、後期には、地方自治体は生活保障的側面の再生から「撤退」した。他方で、LDDCには二つの変化が生じた。一つは、特に経済面での国際化が進展したために、LDDCは、ドックランズの将来像を世界都市ロンドンの一角として明確化したことである。将来像の明確化は、前期末における情報通信産業・金融管理産業のドックランズへの流入という社会経済的变化への便乗として始まった。その後、中央政府は、不況期にはLDDCへの補助金を拡大し、ドックランズ再開発を後押しした。もう一つは、地方自治体、中央政府、そして住民団体から、LDDCに対して生活保障的側面の再生に対する圧力が高まったことを受けて、またLDDC自身も生活保障的側面の再生をもはや地方自治体に期待できないと考えて、LDDCは生活保障的側面の再生を本格的に開始したことである。ただし、雇用と住宅という従来からの住民からの二大要求のうち、直接重視されたのは、住宅政策であった。従来の労働集約型産業は、国際競争力を失った古い産業として見放され、雇用対策は、教育・職業訓練政策によって代替されることとなった。住宅政策と教育・職業訓練政策の重視は、中央政府とLDDCによる生活保障的側面の再生が、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策、すなわち住民個人に対する補助によってなされたことを示している。後期の、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向は以上のように明らかにされた（図表6－5を参照）。

【図表6－5：後期における、LDDCと地方自治体それぞれの再開発計画。筆者作成】

(LDDCについて)



(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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ オフィス・ベースの産業の受け入れ</li> <li>・ 中央政府に交通整備を要求</li> <li>・ アド・ホック型補助金の受け入れ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高級販売住宅の容認</li> </ul>
生活保障的 側面	(支援の中止)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 維持する財政的能力の喪失</li> <li>・ 公営住宅からの「撤退」</li> </ul>

次に第六章では、第五章で論じた政策志向の変化に基づき、後期の政治状況と後期ドックランズ再開発の成果を分析した。まず第一節では、中央政府・LDDCと地方自治体の関係が、前期の対抗的關係から、概ね協調的關係へと変化したことを確認した。協調的關係は、両者の政策志向が一致する、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領域で形成された。すなわち、LDDCはドックランズの世界都市化を、地方自治体はオフィス・ベースの産業の受け入れを、それぞれ新たな目標に据えたために、協調的關係が形成されたのであった。これに対して、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領域では、二種類の關係が成立した。一つ目に、前期にはLDDCを無視して独自の政策を追求していた地方自治体は、後期にはLDDCにその資金提供を強く求めることとなった。LDDCはその要求に応え、地方自治体に住宅政策と教育・職業訓練政策のための資金を提供した。このような協調的とも言える關係が成立した。二つ目に、その他の残余的な社会サービスの分野においては、LDDCの単独補助が多く、地方自治体はむしろ冷淡であったことが確認できる。このような「無關係の關係」も

観察された。最後の第四項では、後期において各層政府のおかれていた状況を確認することを通じて、都市間競争論の修正モデルの想定を論証した。その状況とは、多層的な都市間競争である。すなわち、国家レベルでは、国際化の進展のために、中央政府とLDDCが、ドックランズを世界都市ロンドンに貢献する地区として位置付け、投資先をめぐる欧州諸都市との競争を強く意識していた。これに対して、国内レベルでは、中央地方関係の弱化的のために、都市間競争が顕在化した。この国内レベルでの都市間競争は、さらに二つの層に分けられる。地域レベルでは、ロンドン内部での先導的地位をめぐる、シティやウェスト・エンドとの競争が、ドックランズ地区のビジネス界・地方自治体を束ねていた。しかし、より具体的な問題では、投資先や交通インフラをめぐり、ドックランズ地区の地方自治体が、相互に誘致競争に置かれていたことや、単独行動をとっていたことが確認される。

第五章で明らかにした、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向の変化、ならびにそれに伴う政治状況の変化によって、後期ドックランズ再開発の成果も前期とは異なるものへと変化した。経済成長的側面の再生が進んだことは前期と同様であるが、後期には、それは市場原理に基づく成果というよりも、中央政府の資金を背景としたLDDCの介入の成果であった。中央政府が、ドックランズ再開発を、単なる一地区の再開発ではなく、イギリス経済の命運を握る政策として重視したことが、後期の中央政府の積極的な介入の理由である。同時に、生活保障的側面の再生も進んだ。それは、社会住宅の提供、住宅修繕への補助の拡大、失業率の低下に現れている。こうした点が住民団体に歓迎され、LDDCへの従来からの住民からの評価も、好転したのである。

以上のように、第五章と第六章では、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明し、この変化は、アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用に媒介された制度変化（中央地方関係の弱化和国際化の進展）によってもたらされたという説明を与えた。

#### 注

- 1 本節では、生活保障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（左下のセル）は扱わない。この政策における政治過程については、本稿が依拠している、LDDCや地方自治体による各種報告書やSLPでは、特筆すべき事例が見いだせられなかったためである。LDDCも地方自治体も共に忌避する場合、政治過程に論点として

出現しないことがその原因であると考えられる。

- 2 第一章でも紹介したように、いくつかの先行研究も、これらの協定締結を紹介している。しかしながら、これらは、関係が改善したと一般的に述べるに止まっているか（Travers, 2004, pp.39-41）、前期の中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は残存しており、協定は両政府による妥協であると捉えるものであった（Brownill, 1993, chap.8）。こうした先行研究に対して、本項は、協定の内容をより詳細に明らかにすること、そしてそれを通じて、協定締結に対する両政府の姿勢は、むしろ積極的であったことの提示を目的としている。
- 3 具体例として、道路敷設に対する地方自治体の協力が挙げられている（LDDC and LB of Newham, 1987; LDDC, 1988c）。
- 4 ベクトンはロイヤル・ドックの東の端に位置する地域である。それゆえ、ベクトンは、ドックランズの東端でもある。ドックランズ再開発は、シティに隣接する西側から進んだため、ベクトンの再開発は相対的に遅れていた。
- 5 ドックランズ軽鉄道の執行部の試算では、全一億四〇〇〇万ポンドのルイシャム延伸のうち、二つの駅の建設費用は、四〇〇〇万ポンドもの費用を占めている（SLP, 94/6/24）。
- 6 なお、LDSPは、カナダ・ウォーター地区を大規模な市場 Trade Mart にする再開発計画を立てていた（LDSP, Figure 11F）。それと同時に、サザク区は、一九七〇年代を通じて、ドックの埋め立てを進めていた（LDDC, 1998b, “Surrey Docks”）。もともと、サザク区の計画やLDSPでは、大規模市場は、製造業の展示・販売・卸売のためとされており、LDDCが進め、実際に完成したものとは大きく内容が異なるものであった（Southwark Council, 1976, p.7）。しかし、この地区が、小売業中心となること自体については、ほとんど議論がなされなかった背景には、このような歴史的沿革がある。
- 7 ヒューズのこの発言は、サザク区が住民団体と距離をおきつつあることも示している。つまり、生活保障的側面の再生を求める住民に対して、サザク区には経済成長的側面を重視する変化の兆しが見てとれる。そのため、両者の間に対立関係が生じ始めている。この点については次項で詳しく論じる。
- 8 ペッカム地区は、サリー・ドックス地区のほぼ真南に位置し、サザク区の地理的中心地である。
- 9 単一再生予算とは、中心市街地活性化関係の二〇種類の補助・支援事業を、省庁枠を越えて統合し、環境省の予算枠内においたものである（中井、二〇〇四、一一七頁；霊山、

二〇〇〇、一九二頁)。

- 1 0 またペッカム地区の荒廃を示す別の指標として、居住住民の素性がよく分からなかったことも挙げられる。すなわち、ある調査によって、ペッカム地区の公営住宅入居者のおよそ四分の一は、登録者と入居者が異なるなどの不正規居住者であることが判明した (SLP, 96/2/23)。
- 1 1 不況期には、LDDCとサザク区の対立が再燃したこともあった。もともと、LDDCは、六九七〇万ポンドの予算で二〇〇〇戸の社会住宅を作る約束をサザク区との間で取り交わしていた。しかし、土地売却が低調となり、LDDCの財政も苦しくなった一九九一年三月、予算を二一九〇万ポンドまで減らしたいとLDDCがサザク区に持ちかけたのである。サザク区リーダーのキーブルは、この申し出を、「約束違反」と批判した (SLP, 91/3/12)。
- 1 2 具体的には、健康支援センターMIND's Open House Mental Health Centre and Crossroad Care の修繕・拡充や、アイル・オブ・ドッグズのタウンホールの建設、同じくアイル・オブ・ドッグズのコミュニティ・トラストの設立にLDDCは補助を与えている (LDDC, 1991a, p.12)。
- 1 3 『ダウントウン・レビュー』の第一号には、正確な発行年月が記載されていなかった。記事の内容を踏まえると、一九八一年の年末に発行されたと推察される。ただし、一九八二年の年初に発行された可能性もある。本文中でも紹介したように、『ダウントウン・レビュー』は、一九九〇年の一二月に廃刊されており、当時の関係者も不明であるため、確認ができなかった。
- 1 4 ただし、アメリカのニューヨーク市政における、一九七五年の財政破綻危機と、市の対応については、多くの研究が提出されている (Peterson, 1981, chap.10; 水口、一九八五、二章; 西山、二〇〇八、六章)。これらの研究は、財政危機に陥ったニューヨーク市が、社会福祉のカットなどを通じて、それまでの手厚い福祉政策を削減したことを明らかにしている。本項は、こうした政治過程が、アメリカ・ニューヨーク市のみならず、イギリス・サザク区にも発見できることを示すものである。
- 1 5 ドックランズ地区のうち、タワー・ハムレッツ区は、長らく労働党の支配下にあったが、一九八六年から一九九四年までは自由党／社会民主党連合と自由民主党が第一党であった。ニューハム区はサザク区と同じく、一貫して労働党が第一党であった。
- 1 6 中央地方関係の弱化和国際化の進展の二つの変化が、果たして偶然によるものなの

か、それとも何か関係があるものなのか、という論点については本稿の問題関心を越えるものであるためこれ以上は論じない。本稿の問題関心は、あくまでこれらが中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に与える影響にある。だが、両者の変化の親和性を指摘する議論も存在する。かかる議論は、中央政府は国際化の変化に対応すべく、その力を集中させ、それ以外の内政権限については地方自治体に移譲すると指摘している（進藤、二〇〇三、三一頁；西尾、二〇〇七、二九頁）。

17 したがって、本項の論証に用いられる素材は、これまでに用いたものを再度使用していることが特に多い。しかし、煩雑を避けるために、逐一ことわりを入れることは行わない。

18 ただし、都市間競争論の想定とは異なる事実も観察される。重要な例として、地方自治体の自主課税額の差異が残存したことが挙げられる。都市間競争論の想定によれば、地方自治体は「福祉マグネット」効果を避けるために、地方税を低く抑えようとする。事実、第五章第二節で明らかにしたように、後期には確かに地方税の自治体間比較が活発となり、住民は、サザク区らの地方自治体の高い税率を批判するようになった。しかし、実際には、例えば一九九七年度の税額は、ワンズワース区では三%の減税、ルイシヤム区では四・五%の増税、サザク区では三・二%の増税となり、差異が残っている（SLP, 97/2/28）。

19 ただし、失業率の低下は、多くの場合勤務先の移転に伴って流入してきた新規住民によるところも大きい。従来からの住民の失業問題については、本節第三項で詳しく分析する。

20 世界都市研究にとってはロンドンもその理論的資源地であった。したがって、ドックランズを世界都市研究と対比させるという本項の試みは、一見すると、トートロジーに見えるかもしれない。しかし、本項での分析対象は、ロンドン全体ではなく、かつては荒廃していたドックランズ地区のみであることを再度強調しておく。

21 例えば、（Knox and Taylor, 1995）所収の諸論文を参考されたい。

22 世界都市の経済構造について、詳しくは、本稿第一章第二節第一項の整理を参照されたい。

23 同様の視点として、デヴィッド・サイモン David Simon による定義が挙げられる（Simon, 1995, pp.141-142＝一〇五頁）。なお加茂は、世界都市の特徴として、「世界を変える力」という特徴も指摘している（加茂、二〇〇五、一八―一九頁）。しかし、こ

の特徴はかなり抽象的であることと、これは東京という個別事例を理解する上で重要であるとの彼の指摘の二つ理由により、本稿では考察対象から外した。

24 これは、カナリー・ウォーフのビジネス団体である、カナリー・ウォーフ・グループ社 Canary Wharf Group PLC のホームページに依拠している。

25 論拠は、本章の注（24）と同じである。

26 この分類はあまり一般的とは言えず、また「賃貸、ビジネス活動」とは具体的に何を指しているのかやや不明瞭ではある。もっとも、これが、加茂の指摘するホワイトカラーの専門職であることは明らかであろう。

27 一九九六年二月、サウス・キーにおいて、アイルランド共和軍が爆破テロを起こした（LDDC, 1996a. p.6）。ただし、この事件は、北アイルランド問題の一環としての側面が強く、世界都市の政治的不安定化を意味するものではないと考えられる。

28 ただし、それでも限界は残る。その限界とは、本調査には戸別訪問が用いられているため、ホームレスに転落した住民や、ドックランズから転出した人についての意見は明らかにすることができないことである。

29 住宅不足も、ドックランズ再開発における大きな論点であったが、アンケートの項目では住宅に関する項目は設けられていなかった。

30 なお、この設問についての、所得別の集計は記載されていなかった。しかし、ドックランズの変化に対して、長期居住者も低所得住民もほぼ同じ回答をしていることから、長期居住者と低所得住民は概ね重複しており、長期居住者の回答を低所得住民の回答に読み替えてよいと考えられる。

## おわりに 本稿のまとめと意義、残された課題

ここでは、本稿のむすびとして、本稿のまとめ、意義、そして残された課題について論じる。

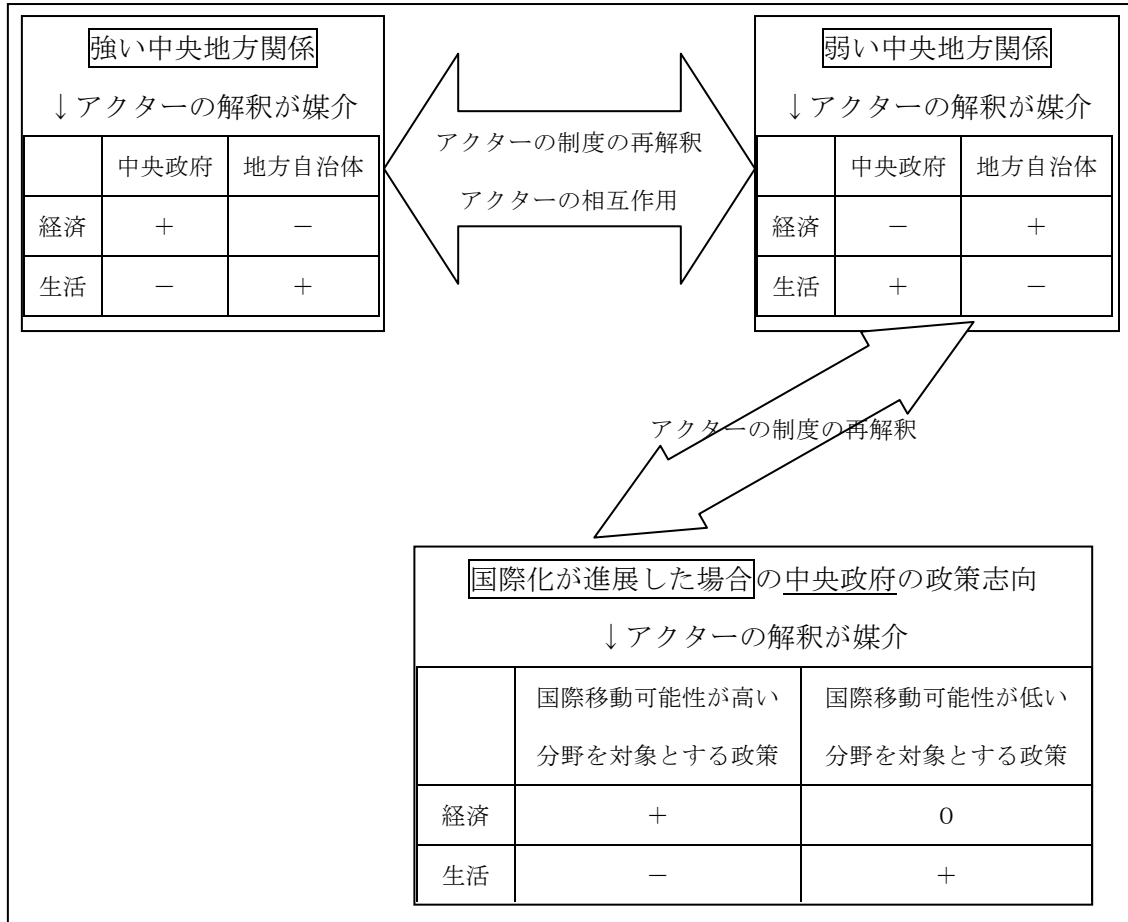
まず、本稿のまとめから述べる。本稿の主張は、以下の二点である。(一) ドックランズ再開発において、前期と後期では、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向は異なる。そのため、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の政治的関係も前期と後期で異なり、再開発の成果も異なる。(二) 中央政府（LDDCを含む）と地方自治体は、中央地方関係の「弱化」と国際化の進展の二つの変化を解釈することを通じて、自らの政策志向を変化させた。

本稿は、六つの章によって、以上のことを論証した。第一章と第二章では、準備作業として、既存のドックランズ再開発研究を批判的に検討することで、本稿が取り組む研究課題を明確化し、続いて、中央地方政府間機能分担論の先行研究に基づき、分析枠組を提示した。第一章では、まず後期のLDDCと地方自治体それぞれの政策志向は、前期と異なるものと考えられるので、その解明が残された研究課題の一つ目であることを論じた。さらに、このようにLDDCと地方自治体それぞれの政策志向が変化したことに対するの説明が本稿の二つ目の研究課題であると述べた。続いて、LDDCの政策志向の解明と変化を分析する際に、どのような視角からLDDCを捉えるべきか、という予備的論点にうつり、LDDCは中央政府の一部局として捉えられるべきであり、その組織的選好を反映していると考えられるべきと論じた。しかし、LDDCを中央政府の一部局として捉えるこの視角の先行研究は、中央政府の政策志向を経済成長的側面重視型の再開発、地方自治体のそれを生活保障的側面重視型の再開発と不変的に捉えてしまう問題点を有していることも明らかにした。この二つの課題に取り組む分析枠組を構築したのが第二章であった。第二章では、まず、既存の中央地方政府間機能分担論の検討を行った。ここでは、二重国家論、都市間競争論（＝機能理論）、立法府理論の三つの理論と、その後の研究を踏まえ、本稿の分析枠組である、「都市間競争論の修正モデル」を提示した。本稿のこのモデルは、ドックランズ再開発史における、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明し、さらにその変化を説明することを目的にしたモデルである。具体的には、都市間競争論の修正モデルは、中央地方関係の強弱と国際化の進展具合が、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、それぞれの政策志向に影響を与えたと考える（図表7



ー 1 に再掲)。

【図表 7－1：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】



第三章と第四章は、前期ドックランズ再開発が分析の対象であった。第三章では、まず、前期の制度状況が、「強い中央地方関係」であったことを確認した。これは都市間競争論の修正モデルの左上に該当する。この状況では、地方自治体は生活保障的側面を重視し、中央政府（LDDCを含む）は経済成長的側面に傾斜すると想定される。この想定に基づきつつ、第三章の第二節と第三節では、前期地方自治体とLDDCそれぞれの政策志向を解明した。すなわち、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であり、前期LDDCの政策志向は経済成長的側面重視型の再開発であった。第四章では、前期における、政治過程と再開発の成果を分析した。すなわち、中央政府と地方自治体の政策志向が異なるために、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体は激しく対立した。この対立は、法制度のために、中央政府（争点によっては、LDDC）の勝利に終わった。その

ため再開発の成果は、経済成長的側面の再生に偏ったものとなった。生活保障的側面については、その再生は進まず、むしろ失業率の上昇に見られるように、悪化したとさえ言える。

第五章と第六章は、後期ドックランズ再開発を分析した。第五章では、まず、一九八〇年代末に制度変化が起こったことを示した。その制度変化とは、中央地方関係の「弱化」と、経済面を中心にした国際化の進展である。これによって、政策志向は、都市間競争論の修正モデルの右側、つまり地方自治体については右上、中央政府については右下に該当するように変化した。具体的には、一九八〇年代末から一九九〇年代初期にかけて、地方自治体は、生活保障的側面重視から経済成長的側面重視へと変化した。中央政府（LDDCを含む）は、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の二つを重視するように変化した。第五章の第二節と第三節では、この変化を論証した。つまり地方自治体は、生活保障的側面の再生を行う能力と動機を喪失し、経済成長的側面の再生を重視するようになった。LDDCの政策志向も変化した。具体的には、二つである。一つ目に、LDDCは、ドックランズの将来像を世界都市ロンドンの一角として明確化し、情報通信産業や金融管理産業に代表される、経済成長的側面で国際移動可能性の高い分野を対象とする政策を主体的に進めた。中央政府も、LDDCへの補助金を増額することによって、これを後押しした。二つ目に、LDDCは、地方自治体・中央政府の省庁などから生活保障的側面の再生を要求され、その再生に介入するようになったことである。ただし、生活保障的側面の再生は、住宅政策と教育・職業訓練政策の二つに限定されていた。この二つの政策は、住民への補助であり、国際移動可能性が低い分野である。第六章では、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向の変化のために、後期ドックランズ再開発における、両者の関係と再開発の成果も、前期とは異なるものであったことを論じた。中央政府と地方自治体の関係について言えば、主に、経済成長的側面の再生において協調的な関係が確認できた。また、生活保障的側面の再生においては、両者の政策志向は異なるものの、地方自治体からの資金援助の要求に対してLDDCが応じたために、ここにおいても概ね協調的な関係を見いだすことができた。再開発の成果について言えば、後期には、世界都市化によって、経済成長的側面の再生が前期に引き続き進んだ一方で、生活保障的側面の再生もかなりの成果を挙げたと言える。

続いて、以上の主張をしてきた本稿の全体を通しての意義を三つ述べたい。本稿の一つ目の意義は、ドックランズ再開発についての、変化を含んだ通史的な理解を提示したことである。「はじめに」と本稿第一章で述べたように、これまでのドックランズ再開発研究の多くは、以下の二点を主張してきた。すなわち、(一) 中央政府とその一部局であるLDDCの選好は、経済成長的側面重視型の再開発であり、地方自治体の選好は、生活保障的側面重視型の再開発であった。そしてこれは変化しなかった。(二) そのため、両者は一貫して対抗的關係にあった。この対立は、法制度のために、中央政府（すなわちLDDC）の勝利に終わった。したがって、ドックランズ再開発は、生活保障的側面を犠牲にした、経済成長的側面の再生に過度に傾斜したものとなった、という二点である。それに対して本稿は、以下の二点を明らかにしてきた。(一) ドックランズ再開発において、前期と後期では、LDDCと地方自治体それぞれの政策志向は異なる。政策志向を変化させた制度的契機は、中央地方関係の「弱化」と国際化の進展である。(二) 中央政府と地方自治体両者の政策志向の変化の結果、後期には政治的關係も協調的なものへと変化したし、再開発の成果においても、後期には、生活保障的側面の再生も進んだ。以上の二点である。

本稿のこのドックランズ再開発の理解は、都市再開発政策研究一般にも寄与する。その理由は、「はじめに」で述べたように、ドックランズ再開発が、その規模の大きさ、中央政府の直接的介入という大胆な手段、そして地域にもたらした大きな影響のために、都市再開発研究において広く参照され、また教訓とされているからである。一例を挙げると、ドックランズ再開発に批判的なブローニルは、その結論において「LDDCは繰り返されてはならない」と述べている(Brownill, 1993, p.182)。彼女は、LDDCの選好が経済成長的側面重視型の再開発であり、その結果、従来からの住民は、ドックランズ再開発から不利益を被ったと考えるために、このような政策提言を述べているのである。しかし、LDDCからいかなる教訓を引き出すかという問いよりも先に、LDDCの政策志向とは何かという問いが再検討される必要があった。本稿は、この問いに取り組み、答えを提示した。その答えとは、先述のように、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向は自明視できない、ということである。本稿の答えを踏まえることで、初めて政策提言を述べることができる。例えば、都市再開発において、従来からの住民に対する生活保障的側面を充実させるためには、地方自治体が都市再開発に取り組むべきだ、という提言には留保が必要である。地方自治体による都市再開発が、生活保障的側面重視型になると期待するためには、地方自治体にかかる都市間競争の圧力を弱める必要がある。すなわち、

地方自治体への強い財政援助か、地方自治体の権限に対する統制のうち、少なくともどちらか一方が強くなければならない（強い中央地方関係）。逆に、弱い中央地方関係のもとでは、都市間競争の圧力から相対的に自由である中央政府が都市再開発を行った方が、生活保障的側面の充実を期待できる。以上のように、ドックランズ再開発に対する新しい理解の提示と、そこから導き出される都市再開発政策研究一般に寄与する知見が、本稿の一つ目の意義であると、筆者は考えている。

本稿の二つ目と三つ目の意義は、中央地方政府間機能分担論への寄与である。二つ目の寄与と考えられるのは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が規定される論理の提示である。第二章における先行研究の検討は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向がどのようなものとなるかという論点に、高い関心が寄せられてきたことを示した。この関心は、各種理論の提起、これら理論間の関係の模索、そして理論の検証といったかたちで具体化されてきた。本稿は、中央地方政府間機能分担論への関心を共有している。そこで、まず第二章において、理論的検討を行った。第二章では、中央地方関係と国際化の進展が、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を規定するという分析枠組を提示し、それぞれの状況下における政策志向の仮説を立てた。続く第三章から第六章の作業は、この分析枠組が妥当であることと、仮説が当てはまることを、ドックランズ再開発を事例として検証したという側面も持つ。もちろん、本稿で用いた都市間競争論の修正モデルは、ドックランズ再開発史を分析することを目的とした修正モデルである。そのため、このモデルを直ちに一般的、普遍的なものとしてみなすことはできない。しかし、このモデルをドックランズ分析のみに用いられうる特殊なものであると捉える必要もないと、筆者は考えている。その理由は二つである。第一に、都市間競争論の修正モデルは、説明の「独立変数」に、ドックランズ固有の要素ではなく、一般的な政治的要素を用いていることである。すなわちそれは、中央地方関係の強弱と国際化の進展という制度的要素である。そのため、都市間競争論の修正モデルは、他の事例あるいは他の政策領域にも応用可能性を開いている。第二に、都市間競争論の修正モデルは、質的分析の必要性を主張していることである。本稿第三章以下では、質的分析手法を用いて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明してきた。この作業によって、中央地方関係の強弱と国際化の進展が、都市間競争の圧力の顕在化／潜在化をもたらし、政策志向に影響を与えたことを示した。このようにして、本稿の事例は単一ではあるけども、本稿は過程を詳らかに追跡し、都市間競争論の修正モデルが経験分析において一定の説明力を有していることを示すよう試みてきた。以

上二点の理由により、本稿は、都市間競争論の修正モデルの提示とドックランズ再開発を舞台にしたその検証が、中央地方政府間機能分担論へ一定の寄与をなすものと考えている。筆者は、この点を本稿の二つ目の意義と考えている。

三つ目は、本稿が、ドックランズ再開発の過程を検討することを通じて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化を論証したことである。これまでの中央地方政府間機能分担論の多くは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化に注意を払ってこなかった。もちろん、ピーターソンや曾我のように、政策志向の変化を示唆する研究もあったが、第二章で批判的に論じたように、これらの研究は、変化の過程を十分に論証しているとは言えなかった。こうした研究動向に対して、本稿は、第五章・第六章において、政策志向の変化の過程を詳細に描き出してきた。この作業は、アクターの主体的かつ能動的な選択、そしてアクター間の相互作用の二つが、政策志向を変化させた直接的な契機であることを明らかにした。主体的かつ能動的な選択とは、アクターが、中央地方関係の弱化と国際化の進展という制度と環境の変化を解釈し、自らの政策志向を変容させていったことを指す。この政策志向の変化は、後期ドックランズ再開発計画に投影されることになった。すなわち一方で、当地の地方自治体の一つであるサザク区では、マッシュューズ、キーブル、フレイザーの新たなリーダーたちが、財政危機を深刻に捉え、これに対処していく一環として、ドックランズ再開発に経済成長的な効果を新たに求めていった。他方で、中央政府とLDDCは、国際化が政治争点化するにつれて、ドックランズに「世界都市ロンドンの一角」としての意味を付加していった。また、アクター間の相互作用とは、地方自治体が生活保障的側面の再生を行う能力と意志を失っていったことを受けて、後期LDDCが、生活保障的側面の再生を重視するようになったことを指す。本稿でも引用した通り、LDDCのある職員は、一九八〇年代末のLDDCの変化について、以下のように述懐する。

「本来的には、地元住民に生活の便宜を図るのは、地方自治体の責務であった。しかし…地方自治体は、十分な資源を有してはいなかった。そのためLDDCは、コミュニティの資産のために使われる、社会政策の資源を増加させた」

逆に、サザク区の当時のリーダーは、LDDCのこうした変化を鋭敏にかぎ取り、以下のように主張した。

「地域のニーズと問題に取り組むための地方自治体自身の能力は、資源へのアクセスが消滅してしまったために、弱くなってしまった。そこで地方自治体は、外部のエージェント〔＝LDDC〕から財政援助を手に入れる努力も強く展開している」

このように、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体は、相手にどのような政府機能の達成を期待できるかを考察する。この相互作用を通じて、中央政府と地方自治体は、自らの政策志向を再形成するのである。以上のように、本稿は、アクターの主体的かつ能動的な選択、そしてアクター間の相互作用の二つが、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を変化させた直接的な契機であったことを示した。

この三つの意義はあると思われるものの、しかしながら、本稿には残された課題と考えられる点も多い。そこで最後に、特に理論的側面において、残された課題と考えられる点を二点述べておきたい。

一点目は、中央政府と地方自治体の二つの組織についての理論的精緻化である。本稿の分析枠組は、中央政府と地方自治体を、それぞれ一人の個人であるかのように扱っている。中央政府と地方自治体それぞれについての、総体的な政策志向の解明が、本稿の問題関心であったためである。しかしながら、中央政府や地方自治体と一言と言っても、内部の構成要素は多い。そのため、例えば、議員と省庁（部局）の間、また各省庁（部局）間での対立や緊張も存在すると考えられる（1）。要素間の相違を含めた、政策志向の解明は、中央地方政府間機能分担論のさらなる発展に寄与すると考えられる。また、政策志向の変化を先導する要素は何か、逆に変化に抵抗する要素は何か、といった問いも興味深く思われる。なぜなら、この問いに対する解答は、ドックランズ再開発のように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が変化した事例に対して、一層精緻化した説明を提示しうる可能性を有しているからである。

二点目は、本稿で提示した都市間競争論の修正モデルの一般化可能性の検証である。繰り返し述べているように、本稿の研究対象は、個別事例である。しかし、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の解明とその変化の説明の際に用いた「変数」である中央地方関係と国際化の二つの制度は、ドックランズ固有のものではない。また、それら制度をアクターが（再）解釈し、アクター間の相互作用を経て、中央政府と地方自治体それぞれの

政策志向が形成され、変化するという論証方法もドックランズに特有のものではない。したがって、都市間競争論の修正モデルが、従来の中央地方政府間機能分担論の諸理論よりも、一般的な説明力を有することを確認する作業は可能である。この作業には、複数のケース・スタディによる比較が有効である（2）。現段階において、筆者が主に念頭においているのは、以下の二つの作業計画である。一つは、分析対象である、イギリス都市（再）開発の時間軸を「前後に」延長することである。すなわち、時間軸を延長することで、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の解明とその変化を、本稿よりも長く分析することである。この作業を通じて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向とその変化の説明という研究課題に対して、本稿が提示した都市間競争論の修正モデルがどれほど一般化しうるのかを検証することができる。筆者が念頭においている事例としては、一九四四年の大ロンドン計画 **Greater London Plan 1944**、本稿でも触れた一九六九年の『大ロンドン開発計画』および、LDSP以前のトラヴァース・モルガン **Travers Morgan** 再開発計画（一九七一一七四年）、一九九九年に導入された地域開発庁 **Regional Development Agency** の活動の三つである。これらの事例について、本稿の都市間競争論の修正モデルを用いて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明し、その導入過程、開発計画の内容、開発を巡る政治過程、開発の成果を明らかにしてみたいと考えている。もう一つの作業計画は、分析対象を「横に」広げることである。もちろん、都市再開発政策は、他の政策に比べても、その国や地域の社会経済的要素に特に強く左右される政策であるため、比較には慎重になるべきである。しかしながら、都市間競争論の修正モデルは、質的分析手法を用いて、政策に内在する中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を解明する。そのため、都市間競争論の修正モデルは、国を横断した比較分析にも適用可能である。ドックランズ再開発との比較対象として、とりわけ興味深いと思われるのが、東京の臨海副都心開発計画である。この計画は、一九八五年に、鈴木俊一都知事の世界都市化戦略とその具体策である「テレポート構想」によって開始された。東京の臨海副都心開発計画は、ドックランズ再開発と同じく世界都市化がその中心的課題だったのである。しかしながら、ドックランズ再開発が中央政府主導であったのに対して、東京の臨海副都心開発計画は、東京都によって発案されたものであり、東京都によって主導されたとと言える局面も多い（町村、一九九四、第五章；土岐、二〇〇三、二四六一二五〇頁；塚田、二〇〇二、第七章）。そのため、東京の臨海副都心開発は、ドックランズ再開発と比較されることで、都市間競争論の修正モデルの一般化可能性の検証にとって意味の大きい事例である。

以上のように、中央政府と地方自治体の二つの組織についての理論的精緻化と、イギリスの都市（再）開発の分析対象の時間的延長および、東京臨海副都心開発計画とドックラ  
ンズ再開発との比較による、都市間競争論の修正モデルの一般化可能性の検証を筆者の次の課題としたいと考えている。

#### 注

- 1 この論点には、いわゆる「縦割り行政」の研究が先行研究として参考になると思われる。本稿と問題関心が近い近年の研究例としては、例えば、北原鉄也による、日本の都市計画部門の研究や、北村亘による、地方交付税をめぐる議員を巻き込んだ中央省庁間の対立の研究などが挙げられる（北原、一九九八；北村、二〇〇九）。
- 2 理論やモデルの一般性を検証する作業のためには、事例をできるだけ多く収集した上で、統計学的分析を行うべきであると考えられるかもしれない（King *et al.*, 1994）。しかしながら、都市再開発政策には、統計学的分析は難しいと思われる。その理由は、経済状況が無視できないほど非常に大きな影響を与えることと、そもそも「独立変数」と「従属変数」をどのように操作化するのかについて大きな理論的問題があることの二点である。



## 参考文献

- 赤井裕司、一九九〇 a、「ロンドン・ドックランズ再開発の誤算」、『新都市』第五二六号。
- 赤井裕司、一九九〇 b、『英国の国土政策』住宅新報社。
- 秋月謙吾、二〇〇一、『行政・地方自治』東京大学出版会。
- 五十嵐敬喜・小川明雄、二〇〇三、『「都市再生」を問う』岩波新書。
- イギリス都市拠点事業研究会、一九九七、『検証 イギリスの都市再生戦略』風土社。
- 稲増一憲・池田謙一・小林哲郎、二〇〇八、「テキストデータから捉える 2007 年参院選挙点」、『選挙研究』第二四卷第一号。
- 岩見良太郎、二〇〇四、『「場所」と「場」のまちづくりを歩く』麗澤大学出版会。
- 宇都宮深志、一九九〇、『サッチャー改革の理念と実践』三嶺書房。
- 遠藤乾編、二〇〇八、『ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会。
- 小野耕二、二〇〇一、『比較政治』東京大学出版会。
- 上林千恵子、二〇〇二、「外国人 I T 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。
- 加茂利男、二〇〇五、『世界都市』有斐閣。
- 川島佑介、二〇〇六、「地区計画の理念と運用実態の変遷」、『都市問題』第九七卷第九号。
- 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。
- 川島佑介、二〇一一 a—b、「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(一)、(二)」、『法政論集』第二四〇号、第二四一号。
- 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。
- 北原鉄也、一九九八、『現代日本の都市計画』成文堂。
- 北村公彦、一九九三、「サッチャー政権と『政府間関係』」、君村昌・北村裕明編著、『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。
- 北村裕明、一九九三、「地方財政改革」、君村昌・北村裕明編著、『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。
- 北村亘、二〇〇一、「地方税財政システムの日英比較分析(2)」、『自治研究』第七七卷第三号。
- 北村亘、二〇〇九、『地方財政の行政学的分析』有斐閣。

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。

小林重敬編著、二〇〇二、『条例による総合的まちづくり』学芸出版社。

小堀眞裕、一九九九、「英国における政府の「説明責任」と特殊法人」、基礎経済科学研究所編、『新世紀市民社会論』大月書店。

小堀眞裕、二〇〇〇、「英国におけるクワンゴ問題に関する一考察」、『立命館法学』第二七四号。

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。

小森星児、一九九〇、「ロンドンの新都心づくり——ドックランズ再開発の明暗」、『地理』第三五卷第二号。

斎藤憲晃、一九九〇 a — d、「英国の都市開発における民間活力導入の動向について（１）—（４）」、『新都市』第五一九号、第五二〇号、第五二二号、第五二四号。

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。

シェパード・ジョン、一九八五、「グレーター・ロンドン戦略計画の展開」、大阪市立大学経済研究所編、『世界の大都市①ロンドン』東京大学出版会。

シェパード・ジョン、一九八六、「ロンドン・ドックランドの再開発と新しい都市経営」、『都市問題研究』第四二四号。

自治体国際化協会、一九九〇、『ロンドン・ドックランドの開発と行政』。

自治体国際化協会、二〇〇六、『英国の地方政府改革の系譜』。

品田裕、二〇〇一、「地元利益指向の選挙公約」、『選挙研究』第一六卷。

品田裕、二〇一〇、「2009年総選挙における選挙公約」、『選挙研究』第二六卷第二号。

下條美智彦、一九九五、『イギリスの行政』早稲田大学出版部。

進藤兵、二〇〇三、『「地方分権」から「地方構造改革」へ』、加茂利男編、『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社。

曾我謙悟、二〇〇一、「地方政府と社会経済環境」、『レヴュアイアサン』第二八号。

高橋誠、一九七八、『現代イギリス地方行財政論』有斐閣。

高橋誠、一九九〇、『土地住宅問題と財政政策』日本評論社。

高安健将、二〇〇九、『首相の権力』創文社。

- 高寄昇三、一九九五、『現代イギリスの地方財政』、勁草書房。
- 武川正吾、一九九二、「イギリス社会政策における政府間関係」、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。
- 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。
- 塚田博康、二〇〇二、『東京都の肖像』都政新報社。
- 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。
- 辻悟一、一九九二、「ロンドン・ドックランド再開発の軌跡と課題」、『大阪市立大学証券研究年報』第七号。
- 土岐寛、二〇〇三、『東京問題の政治学 第二版』日本評論社。
- 戸澤健次、二〇〇六、「保守党に未来はあるのか」、梅川正美・阪野智一・カ久昌幸編著、『現代イギリス政治』成文堂。
- 中井検裕、一九九三、「都市開発公社とロンドン・ドックランド再開発」、君村昌・北村裕明編著、『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。
- 中井検裕・村木美貴、一九九八、『英国都市計画とマスタープラン』学芸出版社。
- 中井検裕、二〇〇四、イギリス、伊藤滋他監修、『欧米のまちづくり・都市計画制度』、ぎょうせい。
- 成田孝三、一九八三、「エンタープライズゾーンの性格と問題点」、『季刊経済研究』第六巻第三号。
- 成田孝三、一九九四、「世界都市、ウォーターフロント、市場優先—ロンドン・ドックランドの教訓—」、『都市問題研究』第五一八号。
- 並木昭夫、一九八二、『新時代の都市政策 3 都市整備』ぎょうせい。
- 西尾勝、二〇〇一、『行政学[新版]』有斐閣。
- 西尾勝、二〇〇七、『地方分権改革』東京大学出版会。
- 西山八重子、二〇〇二、『イギリス田園都市の社会学』ミネルヴァ書房。
- 西山隆行、二〇〇八、『アメリカ型福祉国家と都市政治』東京大学出版会。
- 根本敏行、一九九七、「イギリスにおける最近の都市開発の動向について」、『季報ほくとう』第四六号。
- 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。

馬場健、一九九五、「ロンドン・ドックランド再開発に関する一考察」、『季刊行政管理研究』第七一号。

広川英三、一九八一、「ロンドンの都市再開発」、『都市政策』第二四号。

広原盛明、一九九三、「イギリス住宅政策の歴史的変容」、君村昌・北村裕明編著、『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。

福島義和、一九九八、「ドックランズ再開発事業にみる中央政府と地方政府の関係」、『社会科学年報』第三二号。

星野泉、一九八四 a—c、「イギリスの地方時と地方財政（上）、（中）、（下）」、『都市問題』第七五卷第三号、第四号、第五号。

星野泉、一九八五、「イギリスの地方税・レイト（固定資産税）とサッチャーの政策」、『租税研究』第四三四号。

町村敬志、一九九四、『「世界都市」東京の構造転換』東京大学出版会。

松本克夫・加藤嘉明、二〇〇〇、「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。

水口憲人、一九八五、『現代都市の行政と政治』法律文化社。

三富紀敬、一九九五、「ロンドン・ドックランドの再開発」、『静岡大学法経研究』第四四卷第二号。

村田喜代治、一九八九、「ロンドン・ドックランズの再開発」、『産業立地』第二八卷第六号。

村松岐夫、一九八八、『地方自治』東京大学出版会。

村松岐夫、二〇〇一、『行政学教科書[第2版]』有斐閣。

森嶋通夫、一九九八、『サッチャー時代のイギリス』岩波新書。

山口広文、一九九五、「ロンドン・ドックランド再開発の経緯と近況」、『レファレンス』第五三六号。

山崎勇治、一九八七、「ロンドンの台所—ドックランドの歴史的展開を中心として—」、『北九州大学商経論集』第二三卷第一号。

霊山智彦、二〇〇〇、「都市の再生とNPOの役割」、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。

渡辺一夫、一九九三、「ロンドン東部、ドックランズ地区の都市開発について—概報—」、『法政大学文学部紀要』第三九号。

Adams, David, 1994, *Urban Planning and the Development Process*, Routledge.

- Arnstein, R. Sherry, 1969, "A ladder of citizen participation", in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.35, Num.4.
- Bates, H. Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry R. Weingast, 1998, *Analytic Narratives*, Princeton University Press.
- Brady, Henry E. and David Collier (ed.), 2004, *Rethinking Social Inquiry*, Rowman & Littlefield Publishers. 泉川泰博・宮下明聡訳、二〇〇八、『社会科学の方法論争』勁草書房。
- Brindley, Tim, Yvonne Rydin and Gerry Stoker, 1989, *Remaking Planning*, Unwin Hyman Ltd.
- Brownill, Sue, 1990, *Developing London's Docklands*, Paul Chapman Publishing Ltd.
- Brownill, Sue, 1993, *Developing London's Docklands* (2ed.), Paul Chapman Publishing Ltd.
- Butler, Tim, 2007, "Re-urbanizing London Docklands: Gentrification, Suburbanization or New Urbanism?" in *International Journal of Urban and Regional Research* vol.31.4.
- Chandler, J. A., 1991, *Local Government Today*, Manchester University Press.
- Church, Andrew, 1992, "Land and Property", in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Coupland, Andy, 1992, "Docklands: Dream or Disaster?", in Andy Thornley (ed.), *The Crisis of London*, Routledge.
- Crilley, Darrel, 1992, "The Great Docklands Housing Boom", in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Dahl, A. Robert, 1961, *Who Governs?*, Yale University Press. 河村望・高橋和宏訳、一九八八、『統治するのはだれか』行人社。
- Dunleavy, Patrick, 1993, "The Political Parties", in Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Holliday and Gillian Peele (ed.), *Developments in British Politics 4*, St Martin's Press.
- Edwards, Michael, 1992, "A Microcosm: Redevelopment Proposals at King's Cross", in Andy Thornley (ed.), *The Crisis of London*, Routledge.
- Falleti, G. Tulia, 2006, "Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics", in

*APSA-Comparative Politics Newsletter*.

Friedmann, John, 1986, “The World City Hypothesis” in *Development and change* vol.17. 藤田直晴訳編、一九九七、「世界都市仮説」、『世界都市の論理』鹿島出版会。

Friedmann, John, 1995, “Where we stand: a decade of world city research”, in Paul L. Knox and Peter J. Taylor (ed.), *World Cities in a World-System*, Cambridge University Press. 藤田直晴訳編、一九九七、「世界都市研究の到達点」、『世界都市の論理』鹿島出版会。

Greenwood, John and David Wilson, 1984, *Public Administration in Britain*, George Allen & Unwin.

Greenwood, John, Robert Pyper, and David Wilson, 2002, *New Public Administration in Britain (3<sup>rd</sup> ed.)*, Routledge.

Hall, John, 1992, “The LDDC’s Policy Aims and Methods”, in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.

Held, David (ed.), 2000, *A Globalizing World?*, The Open University. 中谷義和監訳、二〇〇二、『グローバル化とは何か』法律文化社。

Hunter, Floyd, 1953, *Community Power Structure*, University of North Carolina Press. 鈴木広監訳、一九九八、『コミュニティの権力構造』恒星社厚生閣。

Jessop, Bob, 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press. 中谷義和監訳、二〇〇五、『資本主義国家の未来』御茶の水書房。

King, Anthony, 1990, *Global Cities*, Routledge.

King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press. 真淵勝監訳、二〇〇四、『社会科学のリサーチ・デザイン』勁草書房。

Knox, L. Paul and Peter J. Taylor (ed.), 1995, *World Cities in a World-System*, Cambridge University Press. 藤田直晴訳編、一九九七、『世界都市の論理』鹿島出版会。

Laswell, D. Harold, 1951, “The Policy Orientation”, in Daniel Lerner and Harold D. Laswell (ed.), *The Policy Science*, Stanford University Press.

Leach, Robert and Janie Percy-Smith, 1991, *Local Governance in Britain*, Palgrave.

Lee, Roger, 1992, “London Docklands: the ‘Exceptional Place’? An Economic Geography

- of Inter-Urban Competition”, in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Levi, Margaret, 1997, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge University Press.
- Maynard, Geoffrey, 1988, *The Economy under Mrs Thatcher*, Basil Blackwell Ltd.
- Naib, S K Al, 1996, *London Docklands* (7ed.), Thames & Hudson Ltd.
- Ogden, Philip (ed.), 1992, *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Peterson, E. Paul, 1981, *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Peterson, E. Paul, 1985, “Introduction: Technology, Race, and Urban Policy”, in Paul E. Peterson (ed.), *The New Urban Reality*, The Brookings Institution.
- Peterson, E. Paul, 1995, *The Price of Federalism*, The Brookings Institution.
- Punter, John, 1992, “Classic Carbuncles and Mean Street”, in Andy Thornley (ed.), *The Crisis of London*, Routledge.
- Rodden, Jonathan, 2003, “Reviving Leviathan”, in *International Organization*, Vol.57.
- Rodden, Jonathan, 2006, *Hamilton’s Paradox*, Cambridge University Press.
- Rose, Gillian, 1992, “Local Resistance to the LDDC: Community Attitudes and Action”, in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Rydin, Yvonne, 2003, *Urban and Environmental Planning in the UK* (2ed.), Palgrave.
- Sassen, Saskia, 1988, *The Mobility of Labor and Capital*, Cambridge University Press.
- 森田桐郎ほか訳、一九九二、『労働と資本の国際移動』岩波書店。
- Sassen, Saskia, 2001, *The Global City* (2ed.), Princeton University Press. 伊豫谷登士翁監訳、二〇〇八、『グローバル・シティ』筑摩書房。
- Saunders, Peter, 1981, *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson University Library.
- Simon, David, 1995, “The World City Hypothesis”, in Paul L. Knox and Peter J. Taylor (ed.), *World Cities in a World-System*, Cambridge University Press. 藤田直晴訳編、一九九七、「世界都市仮説」、『世界都市の論理』鹿島出版会。
- Stoker, Gerry, 1995, “Regime Theory and Urban Politics”, in David Judge *et al.* (ed.), *Theories of Urban Politics*, SAGE Publications.
- Thompton, Grahame, 2000, “Economic Globalization?”, in David Held (ed.), *Globalizing World?*, The Open University. 中谷義和監訳、二〇〇二、「経済のグロー

バル化』、『グローバル化とは何か』法律文化社。

Thornley, Andy, 1993, *Urban Planning under Thatcherism* (2ed.), Routledge.

Travers, Tony, 2004, *The Politics of London*, Palgrave.

Weir, Stuart and David Beetham, 1998, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge.

Whitehouse, Wes, 2000, *GLC- The Inside Story*, James Lester Publishers.

## 参考資料

※以下、□記号をふってある資料は、<http://www.lddc-history.org.uk/>（二〇一三年四月接続確認）から閲覧可能である。

※以下、○記号をふってある資料は、「サザク区地域歴史図書館 Southwark Local History Library」において閲覧・複写可能である。

※以下、●記号をふってある資料は、一般に閲覧できるところはない（筆者は、当時の関係者から複写を頂いた）。

○Calvocoressi, Aul, 1990, *Conservation in Dockland*, Docklands Forum.

Canary Wharf Group PLC, Work with Us, The Estate.  
<http://www.canarywharf.com/workwithus/The-Estate/Estate-Map/>（二〇一三年四月接続確認）

Central Statistical Office/ Office for National Statistics, annual, *Annual Abstract of Statistics*, HMSO books.

○Docklands Consultative Committee, 1989, *Employment & Economic Change in Southwark Docklands 1980-1988*.

○Docklands Joint Committee, 1976a, *Docklands News*.

○Docklands Joint Committee, 1976b, *London Docklands Strategic Plan*.

○Downtown Review Management Committee, 1981-1990, *Downtoen Review*.

○Hollamby, Ted, 1990, *Docklands London's Backyard into Front Yard*, Docklands Forum.

□Innes, Stuart, 2005, *About LDDC*.

□LDDC, annual a, *Annual Report & Financial Statement*.

□LDDC, 1982b, *News Release* “LDDC Reports Progress”.



- ☐ LDDC, 1983b, *News Release* "LDDC Reports on Second Year Achievements".
- ☐ LDDC, 1984b, *News Release* "Prosperity is Returning to London's Docklands".
- ☐ LDDC, 1984c, *London Docklands Development Corporation – Major Developments*.
- ☐ LDDC, 1985b, *News Release* "London's Docklands "The Great Water City of the 1980's" Predicts LDDC Chairman".
- ☐ LDDC, 1986b, *News Release* "Docklands' Fifth Year – The Landmark of Change".
- ☐ LDDC, 1986c, *Review 1985/86*.
- ☐ LDDC, 1987b, *News Release* "London Docklands 1986/87 Annual Report and Accounts".
- ☐ LDDC, 1987c, *Canary Wharf*.
- ☐ LDDC and LB of Newham, 1987, *News Release*.
- ☐ LDDC, 1988b, *News Release* "Working for the Community".
- ☐ LDDC, 1988c, *Accord Agreed by Tower Hamlets and Corporation*.
- ☐ LDDC, 1988d, *Area Within L.D.D.C. Planning Boundary*.
- ☐ LDDC, 1989b, *News Release* "London Docklands Development Corporation annual Report and Accounts 1988-89".
- ☐ LDDC, 1990b, *News Release* "London Docklands Development Corporation Report and Financial Statements 1989/90".
- ☐ LDDC, 1991b, *News Release* "LDDC Annual Report and Financial Statements 1990/91".
- ☐ LDDC, 1992b, *News Release* "Difficult Year – But Major Progress in Docklands Continues".
- ☐ LDDC, 1992c, *News Release* "Change of Ownership for Docklands Light Railway".
- ☐ LDDC, 1992d, *News Release* "The Surrey Docks Opportunity".
- ☐ LDDC, 1993b, *News Release* "Renewed Confidence in London Docklands".
- ☐ LDDC, 1994b, *News Release* "New Jobs and New Letting Double in Docklands".
- ☐ LDDC, 1995b, *News Release* "1994/5 Annual Report & Accounts Published".
- ☐ LDDC, 1996b, *News Release* "1995/96 Annual Report & Accounts Published".
- ☐ LDDC, 1997b, *News Release* "London Docklands Publishes 1996/97 Annual Report & Accounts".

- LDDC, 1997c, *Initiating Urban Change*.
- LDDC, 1997d, *A Strategy for Regeneration*.
- LDDC, 1998a, *Regeneration Statement*.
- LDDC, 1998b, *Attracting Investment – Creating Value*.
- LDDC, 1998c, *Employment: New Jobs and Opportunities*.
- LDDC, 1998d, *Learning to Live and Work Together*.
- LDDC, 1998e, *Housing in the Renewed London Docklands – text*.
- LDDC, 1998f, *Housing in the Renewed London Docklands – Tables*.
- LDDC, 1998g, *Surrey Docks*.
- LDDC, 1998h, *About LDDC – A Brief Overview*.
- LDDC/RISUL, 1989, *LDDC Census of Employment 1987*.
- Market & Opinion Research International, 1996, *Local Community 1996*.
- National Audit Office, 2007, *Analysis of Account*.
- South London Press*.
- Southwark Council, 1973, *The Future of Surrey Docks*.
- Southwark Council, 1976, *London's New City*.
- Southwark Council, 1983-1984, *North Southwark Plan*. ※これは、一連のファイルとして、Southwark Local History Library に保管されている。内容物は、以下の四つである。①一九八三年六月発行のドラフト Draft、②一九八三年一二月発行のデポジット Deposit、③一九八四年の一～二月に寄せられた意見書、④一九八四年九～十一月に行われたインスペクターの意見書である。
- Southwark Council, 1989, *Broken Promises*.
- Southwark Council, 1990, *Unitary Development Plan*.
- Surrey Docks Action Group, 1973, *The Redevelopment of the Surrey Docks*. ※本報告書の正確な発行年は不明である。報告書の内容は、同報告書が一九七三年に発行された可能性が高いことを示しているが、一九七四年に発行された可能性もある。
- Thatcher, Margaret, 1993, *The Downing Street Years*, Harper Collins Publishers. 石塚雅彦訳、一九九三、『サッチャー回顧録（上）（下）』、日本経済出版社。