

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（一）

——一九七〇年代半ばから一九八〇年代末まで——

川島 佑介

目次

はじめに 本稿の問題関心、分析対象および分析視角

第一章 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 LDSPの経済成長的側面が孕んでいた三つの問題

第三項 L D S P の詳細な生活保障的側面の再生計画（以上本号）

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

補論 L D D C の収入・支出を整理する際に用いた方法

第二章 前期における中央政府・L D D C 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
おわりに 前期ドックランズ再開発のまとめ

はじめに 本稿の問題関心、分析対象および分析視角

今日の国家には、かつての「夜警国家」のように限られた政策領域のみならず、様々な政策領域において、積極的な役割を担うことが期待されている。それと同時に、政策に関わることが期待されている「国家」も、多層的なものとなっている。とりわけ、中央政府と地方自治体は、各国にほぼ共通した二層の政府構造となっている（Leach and Percy-Smith, 2001, pp. 49-51; 西尾、二〇〇一、三三四頁、六六―七〇頁）。この二点への注目が、近年の「都市政治学」および「都市行政学」の視座の一つであると言えよう。つまり、地方自治体のある政策に対する志向性は、中央政府のそれとは質的な意味で異なるのであろうか、という問題に関心が集まってきた（例えば、水口、一九八五、三〇二頁）。

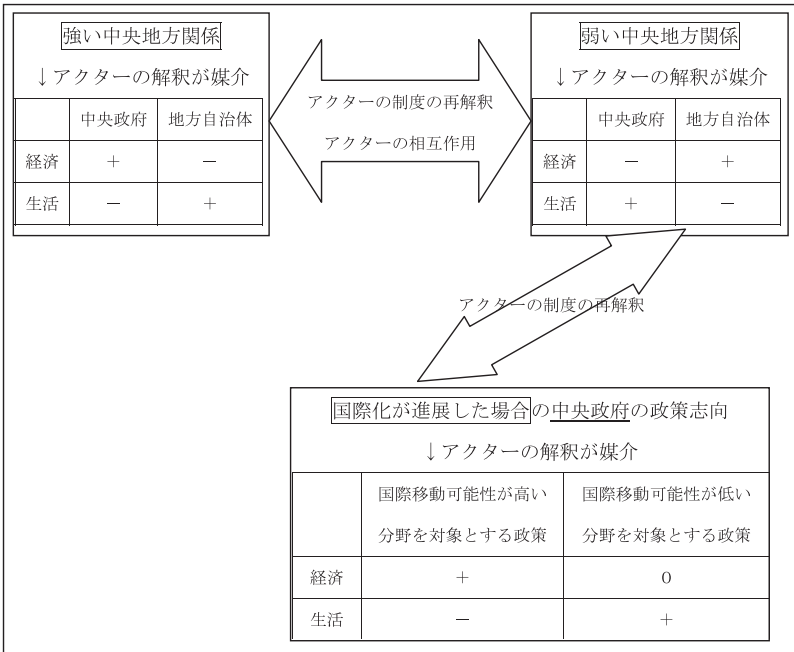
この問題関心にとって、都市再開発政策は興味深い研究対象である。というのは、都市再開発には、経済構造を作りかえる面（本稿はこれを「経済成長的側面」と呼ぶ）と、従来からの住民の生活環境を向上させる面（本

稿はこれを「生活保障的側面」と呼ぶ）の二側面の課題があるが、資金や空間などのリソースの制約が強く、この二側面がトレード・オフの関係にあるからである。そのため、都市再開発政策においては、中央政府と地方自治体それぞれの政策に対する志向性（本稿はこの志向性を「政策志向」と呼ぶ）が鋭く表出されるのである。¹¹⁾

都市再開発政策における中央政府と地方自治体それぞれの政策志向という論点に大きな影響を及ぼしたのが、ロンドン・ドックランズ Docklands 地区の再開発についての一連の研究である。ドックランズとは、ロンドン中心部の南東に位置し、かつて港湾業とその周辺産業で栄え、その後衰退した地区の総称である。その再開発は、一九六〇年代から徐々に始まり、一九七六年の『ロンドン・ドックランズ戦略計画 London Docklands Strategic Plan（以下、LDSPと略記）』の策定、一九八一年のロンドン・ドックランズ開発公社 London Docklands Development Corporation（以下、LDDCと略記）の設立を経ている。LDDCは中央政府が設立した組織であり、その介入手法の大胆さともたらした変化の大きさをゆえに、大きな注目を集めている。それと並行するかたちで、地方自治体为主导して策定したLDSPにも、数多くの分析が提出されてきた。

これらの一連のドックランズ再開発研究について、筆者は、既にその整理と批判的検討、そしてドックランズ再開発史分析のための枠組を発表した（川島、二〇一一年 a—b）。前稿の主な主張は以下の通りである。まず、ドックランズ再開発研究の多くの先行研究については以下の四点が指摘しうる。第一に、これらの研究は、ドックランズ再開発が、生活保障的側面の犠牲の上に成り立つ経済成長的側面に傾斜した再開発であると指摘した。第二に、この原因として、LDDCとそれを設立した中央政府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が示された。第三に、LDDCとは逆に、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捉えられてきた。そして第四に、多くの先行研究は、これらの政策志向を不変的なものとして捉えてきたことである。

以上のように整理されるドックランズ再開発研究については、中央政府（LD DCを含む）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が問題であると、筆者は考えている。そこで筆者は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向についての諸理論の検討を踏まえ、ドックランズ再開発史を再検討するためのモデルを提起した。筆者は、このモデルを「都市間競争論の修正モデル」と呼んでいる（図表0—1を参照）⁽²⁾。



【図表0—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。+は供給しようとする政策志向が強いと考えられること、-は忌避しようとする政策志向が強いと考えられること、0はどちらともいえないことをそれぞれ示している】

都市間競争論の修正モデルの概要は以下の通りである。まず、中央地方関係の強弱という制度が重要である。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はより複雑なものになると考える。

都市間競争論の修正モデルは、政策志向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を通じて起こると想定する。アクターによる制度の再解釈とは以下のことを意味する。例えば、強い中央地方関係の制度条件が切り崩されていっても、強い中央地方関係の再生が可能であると地方自治体が考えていた場合には、地方自治体の政策志向は、生活保障的側面に傾斜したものとなるであろう。逆に、制度変化が不可逆的なものと捉えられれば、地方自治体の政策志向は、経済成長的側面を重視したものとなるであろう。もう一つのアクター間の相互作用とは以下のことを意味する。例えば、財政援助の削減などによって、地方自治体に経済成長をめぐる相互競争の圧力がかかり、地方自治体が生活保障的側面の責任を果たせないと中央政府が考えれば、中央政府は生活保障的側面の再生を自ら行うように政策志向を変化させるであろう。このように、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政策志向に変化が生じると考えられる。以上が、前稿の主たる内容である。

都市間競争論の修正モデルを用いて、ドックランズ再開発史を分析することが現在の筆者の課題である。本稿では、一九七〇年代の半ばのLDSPの作成から一九八一年のLDDC設立を経て、一九八〇年代末までを分析対象とする。本稿は、この時期を「前期」と呼ぶ。一九八〇年代末以降は、制度変化が起き、それによって中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向に変化が生じたと考えられる。そのため、一九八〇年代末以降を「後期」と呼び、前期と区別する。筆者は、政策志向の変化の説明と、後期の政策志向の解明という二つの課題についての研究を、本稿の後に発表する予定である。

本稿がドックランズ再開発史の前期のみを取り上げて分析することの狙いは三つある。第一に、先行研究の多くが中央政府（LDDCを含む）の政策志向を経済成長的側面重視型として、また地方自治体の政策志向を生活保障的側面重視型として自明的に捉えてきたのに対し、本稿は、強い中央地方関係という前期の制度がこうした政策志向を形成した要因であったことを示す。第二に、やはり先行研究の多くが、LDSPが生活保障的側面の再生を重視したことをもって、LDSP全体さらには地方自治体による都市再開発一般についても肯定的であることに對し、本稿はLDSPにおける経済成長的側面の再生計画が多くの問題点を有していたことを明らかにすることで、地方自治体による都市再開発の評価を相対化する。第三に、これまで十分に検討されてこなかった、「なぜ前期LDDCは生活保障的側面の再生を軽視したのか」という問いに對して、本稿は、中央政府と地方自治体の間の政府機能の分担という観点から説明を与える。本稿が提示する答えを先に述べると、前期LDDCは、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ことが、前期LDDCが生活保障的側面を相対的に軽視したことの根本的な原因である。これら三つの狙いは、本稿冒頭で述べた、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向はいかなるもので、そしてその形成に影響を与える要因は何かという都市政治学および都市行政学の

問いに一定の貢献をなすことを目的としている。

前期ドックランズ再開発史の分析に取り組む本稿は、二つの章からなる。第一章は、前期の強い中央地方関係が、地方自治体の政策志向を生活保障の側面重視型の再開発に誘導し、中央政府（LDDC）の政策志向を経済成長的側面重視型の再開発に誘導したことを明らかにする。第二章は、第一章で明らかにした政策志向の結果として、前期ドックランズで繰り返された政治的関係と前期ドックランズ再開発の成果を検討する。第二章の結論は、前期には、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の政策志向が不一致であったため、両者は対抗的な関係となったことと、再開発の法的権限がLDDCに与えられていたため、ドックランズ再開発は、LDDCの政策志向に則した経済成長的側面に傾斜したものになったことの二点である。

注

(1) 本稿で用いる「政策志向」という用語について詳しく説明しておく。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. Lasswell 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、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。

(2) 前稿では、このモデルを「修正都市間競争論」と呼んだが、若干の修正を加えたため、本稿では呼び名も変えている。

第一章 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ると考える。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が手厚く、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つ
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つ
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)。このようにイギリス地方財政は、そもそも大きいと言い難いのであるが、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」である。その割合と変遷は図表1-1のとおりである。⁽⁴⁾

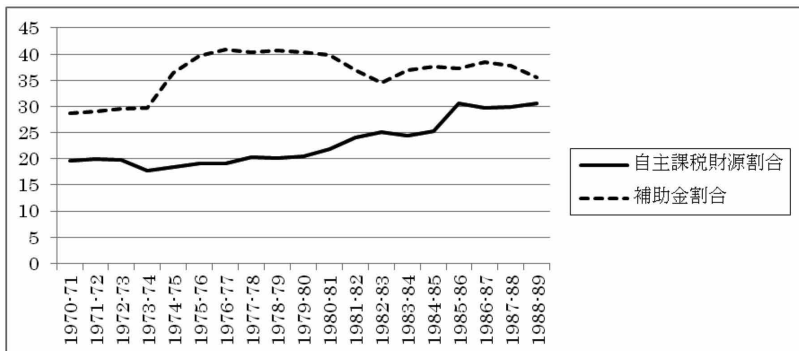
ただし、この表はインフレ調整をかけていないため、通史的な比較はできない。そこで、歳入総額における、自主課税財源と中央政府からの補助金の割合を算出した(図表1-2参照)。

図表1-2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1-1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、

【図表 1—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



【図表 1—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】

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

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る、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、レイト税のみであった。レイトとは、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）。

以上がレイ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、レイトの持つ逆進性という特徴を是正するために、一九六六年からレイト払い戻し制度 *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、レイ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―一二二頁；星野、一九八四c、一〇六一―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る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)一三三八頁)。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 *Local Government, planning and*

Land Act 1980 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―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。⁽⁴⁾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、二一六一―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 Department of Environment 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、GLC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、GLC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、GLCは収入の七五%がレイトによるものである（高橋、一九七八、二三三頁）。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、GLC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GLC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 LC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られている。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―四〇頁、二一七―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 の第一二七条によって、地方自治体には、レイト・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LDD C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。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、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、主たる分析素材である『LDSP（ロンドン・ドックランズ戦略計画）』の概要を、まずは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、LDSPを用いる。LDSP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・DJC))」によって作成されたドックランズ再開発計画である。LDSPが策定されたのはLDDCよりも五年ほど前のことではあるが、一九八一年のLDDC設立以降も地方自治体はLDSPの履行を強く支持した。そのためLDSPは、一九八〇年代末までの前期全体を通じた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。

LDSP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GLC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、GLC、ドックランズの中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GLC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、GLC、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LDSPであった (*Brownill, 1993, pp.21-26*)。

LDSPは、多くの先行研究によって取り上げられてきた。前稿で整理したように、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LDSP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、LDSP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、LDSP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、LDSP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、LDSP全体につい

でも肯定的である。それに対して、本節は、LDSPの経済成長的側面の弱さも明らかにすることで、LDSP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、LDSP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。もつとも、地方自治体の選好の変化は次稿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LDSP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。LDSPの項目ごとの内容は、相互に絡み合っていることと、LDSPの各項目は、両側面を含んだ内容を有している¹⁷⁾ことがその理由である。

第二項 LDS Pの経済成長的側面が孕んでいた三つの問題

本稿が依拠する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、LDS 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、LDS 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。

LDS 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 (LDS P, para. 1.8)。Kuwana, この雇用喪失は、短期的なものとは見なされていない。そうではなく、LDS 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」(LDS P, 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・ベースのサーヴィス業の勃興という現在の潮流と切り離されえなく」(LDS P, para. 2.16)とごつた具合に、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・ベースのサーヴィス業」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・ベースのサーヴィス業は、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、LDSPは、工業の長期的衰退とオフィス・ベースのサーヴィ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。

LDSP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。LDSP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 3）。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 3）。したがって、LDSP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、LDSP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、LDSP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。⁽⁹⁾それは以下の三点から読み取れる。第一に、LDSP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LDSP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、LDSPの経済成長的側面の長期的再生計画は、LDSP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を抱えていた。

困難を抱えていたLDSP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。LDSP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、

一エーカー当たり四〇〇～五〇〇人の労働環境が望ましくとされる（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、LDSP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ぬはずである。しかし、LDSP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LDSP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。順に紹介しておく。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、LDSP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、プリティッシュ・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、自家用車は既に加えすぎしており、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）、LDSP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

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・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⁽²⁾。

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、総計約二三億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格的であろう。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た」と（LDSP, para. 11.14）。第三に、「必要資金は国レヴェ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がたい。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で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。⁽²⁾

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LDCCへの対抗手段の一環として作成した、サザク区とLDCC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

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、生気のない *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 *Berdmousey* 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ぬと宣言されている。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、税収拡大をもたらずようなオフイス・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 L D S P の詳細な生活保障的側面の再生計画

前項では、L D S P 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さしめ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・シテイ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。⁽²⁾ 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ヴェルの質の住宅を「最大数」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、質の問題である。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ヴェルの質」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)。そして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 6a)。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。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 (LDSP, section 7, sections 8)。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取することができる。⁽²⁵⁾

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、地方自治体が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、第二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、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。第二章で論じるが、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LDSPを先鋭化するかのようには、『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、LDSPの内容から読み取れる。すなわちLDSP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、特に語っていないかった。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、LDSP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になった。

注

- (1) LDSPは、地方自治体による再開発案という意味で、一九八一年のLDDC設立以降も地方自治体によって重視されたため、

本稿の分析の対象としている。また、一九八六年を前期と後期の区分の年としているのは、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次稿で行う予定である。

- (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ヴァ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。次稿で、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。② *Income of local authorities: classified according to source* の表に基づいた。③ 「自主課税財源」とは、經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、經常収入における「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く。

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答性の欠如や、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）。

(13) 例えば一九七五年においては、補助金総額のうち、特定補助金が二二・三％であったのに対して、用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）。

(14) 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）。

- (15) 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。
- (16) もちろん、「強弱」とはなんらか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、前期ドックランズ再開発における、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次稿で行う。

(17) 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）。

(18) 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。

(19) ただし、サザク区 Southwark 単体では、一九七〇年代には、オフィス建設や、それを通じての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、サザク区はボータックス社 Batax 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ヴィ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、ジョン・オグラディ *John O'Grady*——彼の政治的立場や行動については、第二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、彼らは個人レヴェルでは、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、LDDCC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LDDCC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LDSP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。LDSP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、LDSP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取用権や各地方自治体の都市計画をLDSPに即したものに強制しうる権限が欠如していたことが、LDSPが十分な効果を挙げられ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、LDSP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、ドク

克蘭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る (LDSP, Appendix 1)。

(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)。

参考文献 (本号掲載分のみ)

川島佑介、二〇一一年 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。

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。

自治体国際化協会、二〇〇六、『英国の地方政府改革の系譜』。

高橋誠、一九七八、『現代イギリス地方行政論』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。

- 高寄昇三、一九九五、『現代イギリスの地方財政』、勁草書房。
- 西尾勝、二〇〇一、『行政学「新版」』有斐閣。
- 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』第七五巻第三号、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。
- 水口憲人、一九八五、『現代都市の行政と政治』法律文化社。
- Brownill, Sue, 1993, *Developing London's Docklands* (2ed.), Paul Chapman Publishing Ltd.
- Central Statistical Office/Office for National Statistics, annual, *Annual Abstract of Statistics*, HMSO books.
- Chandler, J. A., 1991, *Local Government Today*, Manchester University Press.
- Docklands Joint Committee, 1976a, *Docklands News*.
- Docklands Joint Committee, 1976b, *London Docklands Strategic Plan*.
- Greenwood, John and David Wilson, 1984, *Public Administration in Britain*, George Allen & Unwin.
- Laswell, D. Harold, 1951, "The Policy Orientation", in Daniel Lerner and Harold D. Laswell (ed.), *The Policy Science*, Stanford University Press.
- Leach, Robert and Jamie Percy-Smith, 1991, *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Levi, Margaret, 1997, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge University Press.
- Peterson, E. Paul, 1981, *City Limits*, The University of Chicago 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、一種の「マニュアル」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。

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。

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。

Whitehouse, Wes, 2000, *GLC- The Inside Story*, James Lester Publishers.