

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（二）

——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（以上二五二号）

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（以上本号）

第二章 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

小括 前期ドックランズ再開発のまとめ

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

本節では、前期LDDC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。LDDC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LDDC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、本稿では、都市間競争論の修正モデルを用いている。これは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を規定する要因として、まずは中央地方関係の強弱に注目するモデルである（川島、二〇一一年a—b）。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、経済成長的側面との関係においては、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、という理由が重要であった。

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説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説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的性が指摘できる（稲増他、二〇〇八、四一頁）。すなわち、例えば、インタヴューによる分析は、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説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説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、筆者が以前別稿で論じたように、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(川島、二〇一一年b、第二章第三節第三項)。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。⁽⁹⁾ 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思わ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、各地区の事情を強く反映しており、LDDCの政策志向の解明という本稿の関心からずれるため、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―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―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1―3と図表1―4のデータが得られた。

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

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（二）（川島）

【図表 1-3：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 1-4：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

「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、経済と生活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1―5と図表1―6のグラフが作成される。

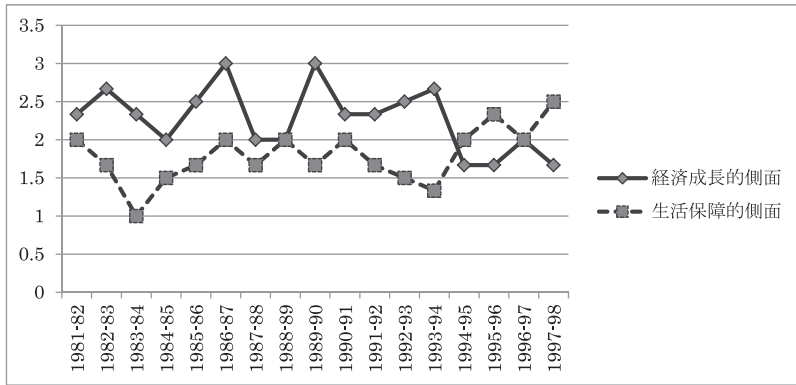
登場順位得点と紙幅割合の二つのグラフからは、ほぼ共通した傾向を読み取ることができる。その傾向とは、LDDCの報告書が、前期には経済成長的側面に強く傾斜していたことと、一九八〇年代末を境として、後期には生活保障的側面も重視するようになったことである。これは、前期LDDCの政策志向が経済成長的側面であったことおよび、一九八〇年代末にそれが変化したことを示している。

図表1―3と図表1―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。

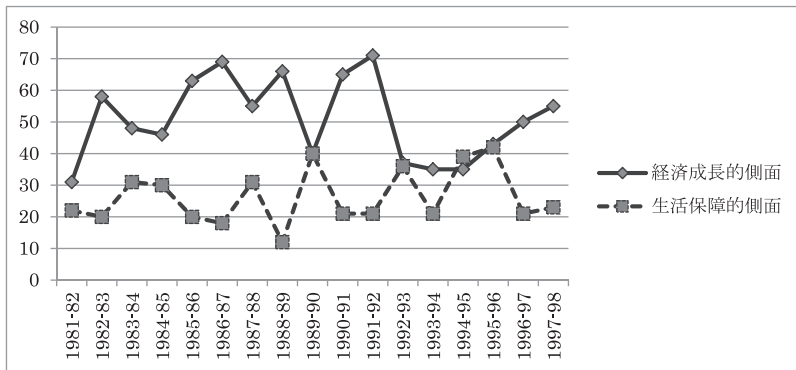
続いて、LDDCの収入・支出構造について検討する。ここでの作業内容は三つである。最初の一つは、中央

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（二）（川島）

【図表 1 - 5：報告書における登場順順位得点平均。筆者作成】



【図表 1 - 6：報告書における紙幅割合平均。筆者作成】



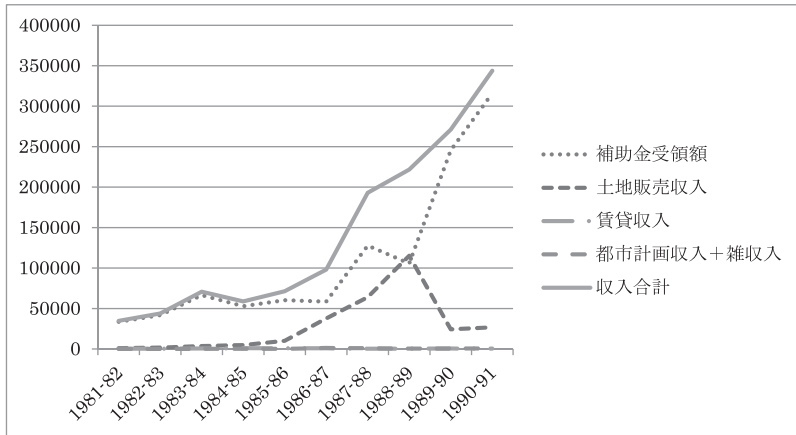
政府からLDDCへの補助金が徐々に増額されたことを示すことで、中央政府がドックランズ再開発を市場原理に任せるといふよりも、むしろ積極的に主導していったことを明らかにすることである。もう一つは、収入構造を検討することによって、LDDCが中央政府の組織的選好を反映していることの確認である。すなわち、LDDCがその収入の多くを中央政府に依存していることを明らかにすることで、LDDCが中央政府から独立した組織ではなく、むしろ中央政府の指示に従わざるをえない組織であったことを確認する。以上の二つの作業の目的は、

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、生活保障の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1-7のよう

に推移している。図表1-7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―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

【図表1-7：前期～中期LDDCの収入：単位は一〇〇〇ポンド。（LDDC, annual a）より筆者作成】

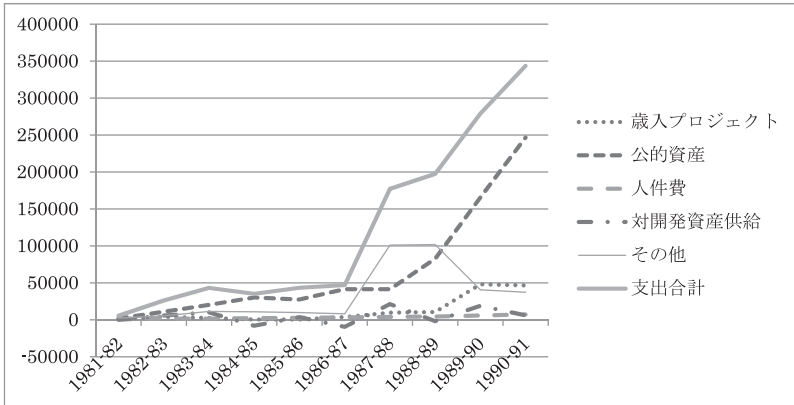


立会計検査院 National Audit Office によるインフレ修正済みの計算でも、この増加傾向は確認できる (National Audit Office, 2007)。このことは、中央政府がドックランズ再開発に徐々に大きな関心を払っていったことを意味する。すなわち中央政府は、市場原理に基づく再開発という原則から徐々に乖離していったのである。もっともこの点については、次稿で後期の分析として扱うので、本章では以上のことを指摘するにとどめる。第二に、一九八八―一九八九年以外の全ての年において、LDDCは、その収入の大部分を中央政府からの補助金に依存していることである。収入の多くを中央政府に負っている以上、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よう。

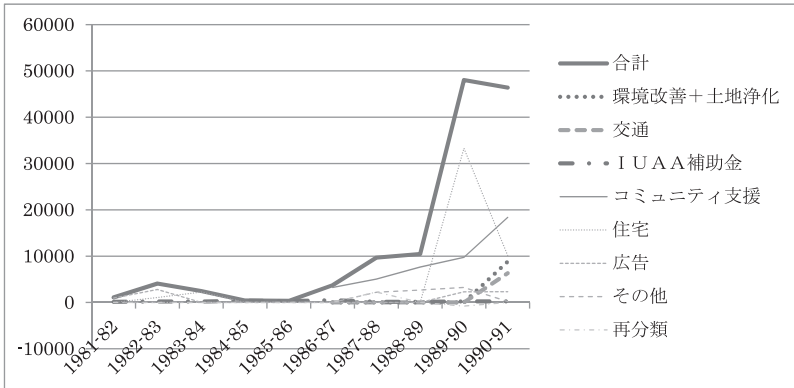
次に、支出について分析しよう。前期から中期にかけてのLDDCの支出は、図表1-8から図表1-10のように整理・分類される。

図表1-8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1-7で確認したLDDCの収入が増額していったこと

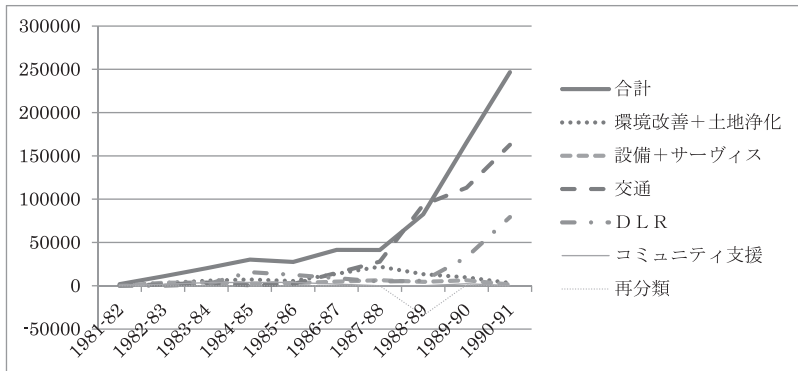
【図表1-8：前期～中期LDDCの支出の項目別整理：単位は一〇〇〇ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】



【図表1-9：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1-10: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】



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1-9の「歳入プロジェクト」と図表1-10の「公的資産」を見てみよう。ここからもまず、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。もともと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み、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詳細な答えを与えることにもなる。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」概念に込められ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ほ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、LDDC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; 1982a, 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⁽³⁴⁾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。前節で明らかにしたように、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, 1997b, “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

をもたらずという、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、「開発プロセス前のベ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取り込んだりすることに失敗してきた(LDDC, 1986b, 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

成にとまなうヒアリング」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、「LDSRP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, 1997b, “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。⁽⁶⁾

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 Local Government, planning and Land Act 1980 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、初年度から公有地強制帰属権を活用し、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・ドックズ(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トイ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つつ、「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 Department of Environment 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、地方自治体に売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。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, 1998b, "Introduction"）。二つ目は、LDDCの職員の証言である。(11)

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LDDC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言う論理である（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るうか。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を抑制したことを示す、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（LDSR, 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いうるものである」、「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ほ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となってしまう」(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、既存住宅の一部取り壊したことで、既存企業を移転させたことを指している (LDDC, 1984a, p.31; 1998c, "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, 1998b, “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当化する。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は行いいうるところすべてで、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。

第二項と第三項では、資料を読み解いていくことで、前期LDDCの政策志向を、原理原則から具体的政策に至るまで詳細に解明してきた。第二項では、「前期LDDCは、どのような手段によつ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LDSP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、LDSP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、歳入報告から書きのめらした合計 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。「専門アドヴァイザー 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「専門アドヴァイザー」、「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1—11および図表1—12を参照されたい。

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（二）（川島）

【図表1-11：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	D L R 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1-12：LDDCの支出。単位は一〇〇〇ポンド。(LDLC, annual a.) より筆者作成】

年	支出											支出					D L R 延申他	その他	支出合計			
	歳入プロジェクト						公的資産					人件費	対開発 資産供給									
年	合計	環境改善+ 土壌浄化	交通	I U A A 補助金	コミュニティ支援	住宅	広告	その他	再分類	合計	環境改善+ 土壌浄化			設備+サー ビス	交通	D L R	コミュニティ支援	再分類				
1981-82			123		0	961	0	0	1981-82	1859	790	0	63	0	833	0	554	0	0	2150	5524	
1982-83			230		1062	2796	0	0	1982-83	10877	3034	3431	1497	0	1623	0	1420	5692	0	5356	26141	
1983-84			204		2254	0	0	0	1983-84	20205	5768	3677	3214	1498	3590	0	1588	10132	0	11300	43225	
1984-85			386		37	0	0	0	1984-85	30222	7182	2536	443	15758	3880	0	2251	-8065	0	10755	35163	
1985-86			310		25	0	0	0	1985-86	27417	5562	3091	1882	12681	3866	0	2599	3508	0	9826	43350	
1986-87	3726	0	482	3244	0	0	0	0	1986-87	41438							3349	-9606	0	8036	46943	
1987-88	9672	0	159	5056	0	0	2212	2245	1987-88	41306	22079	6445	27860	4822	0	0	3946	21276	0	100985	177185	
1988-89	10464	0	122	7661	0	0	2681	0	1988-89	82526	13349	4523	93357	5798	0	-34501	4394	-1789	0	101715	197310	
1989-90	48019	0	225	9738	33305	2305	3237	-791	1989-90	165465	9593	6274	113267	32920	2352	1059	5809	19039	0	40630	278962	
1990-91	46401	8839	6322	226	18388	10098	2335	193	0	1990-91	246641	3252	1379	162823	79265	255	-333	7267	6041	0	37256	343606
1991-92	38210	6951	5925	214	10278	4337	2466	657	7382	1991-92	187855	2006	210	127294	65727	0	-7382	7495	52138	0	27035	312733
1992-93	22672	6472	4117	40	8123	1042	2582	296	0	1992-93	115853	1000	2137	111674	2692	0	-1650	19078	7753	0	60075	225431
1993-94	22364	10549	2198	111	6113	498	2558	337	0	1993-94	21674	3246	4477	16267	-2316	0	0	19503	1804	0	51824	117169
1994-95	28016	12968	2152	330	8463	99	3937	1091	-1024	1994-95	25977	20732	34	8983	-196	0	-3576	20463	-3323	0	59090	130223
1995-96	29359	8835	2717	172	12117	758	3994	766	0	1995-96	24410	14543	94	9442	331	0	0	19355	-1213	0	57742	129653
1996-97	19804	5867	366	19	7969	1168	4000	415	0	1996-97	25551	9295	849	14942	465	0	0	16826	2828	11156	90005	166170
1997-98	30827	7063	2158	25	15807	909	4888	-23	0	1997-98	58731	33875	10753	14103	0	0	0	5549	-854	18	161406	255677

注

(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、インタヴ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 *See* Brownll 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（Brownll, 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（Brownll, 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『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

C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。

(31) 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 (DDC, 1982a, p.1)。

(32) 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 (DDC, 1982b, 1983b, 1984b)。

(33) 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)。

(34) 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 (DDC, 1997b, "The Docklands Joint Committee")。だが、一九八〇年代前半においては、LDSPの内容に対するLDDCによる批判的言説は確認できない。

(35) なお、本稿のこの解答は、先行研究による前期LDDC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、LDDDC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; Hollanby, 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LDDDCの目標とされたのは、LDDDC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、LDDDC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。

(36) 二〇〇九年九月にインタヴューを行った、元LDDDC職員のスチュアート・イネス氏 Stuart Innes の回答による。LDDDCによる、サリー・ドックス地区の再開発計画は、例えば、(LDDC, 1988b)として公開・配布された。

(37) この点は次稿で論じられる。

(38) 二〇〇九年九月にインタヴューを行った、イネス氏の回答による。

参考文献（本号掲載分のみ）

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年参院選挙争点」、『選挙研究』第二四巻第一号。

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。

品田裕、二〇〇一、「地元利益指向の選挙公約」、『選挙研究』第一六巻。

品田裕、二〇一〇、「2009年総選挙における選挙公約」、『選挙研究』第二六巻第二号。

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。

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』第六卷第三号。

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』第三二二号。

Arnstein, R. Sherry, 1969, "A ladder of citizen participation", in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.35, Num. 4.

Brownill, Sue, 1993, *Developing London's Docklands* (2ed.), Paul Chapman Publishing Ltd.

Docklands Joint Committee, 1976, *London Docklands Strategic Plan*.

Hollamby, Ted, 1990, *Docklands London's Backyard into Front Yard*, Docklands Forum.

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, 1986b, *Review 1985/86*.

LDDC, 1988b, *Area Within L.D.D.C. Planning Boundary*.

LDDC, 1997b, *Initiating Urban Change*.

LDDC, 1998b, *Learning to Live and Work Together*.

LDDC, 1998c, *Housing in the Renewed London Docklands – text*.

Lee, Roger, 1992, "London Docklands: The 'Exceptional Place'? An Economic Geography of 'Inter-Urban Competition'", in Philip Ogden (ed.),

London Docklands, Cambridge University Press.

National Audit Office, 2007, *Analysis of Account*.

Ogden, Philip (ed.), 1992, *London Docklands*, Cambridge University Press.

Thornley, Andy, 1993, *Urban Planning under Thatcherism* (2ed.), Routledge.

