

前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究（三・完）

——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

補論 LDDCの収入・支出を整理する際に用いた方法（以上二五三号）

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

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

おわりに 前期ドックランズ再開発のまとめ（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

本章では、第一章で明らかにした、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關係と、再開発の成果について分析する。<sup>①</sup>

本章に入る前に、ここで政治的關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説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關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・オフの關係となる。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、どのような政治的狀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。（川島、二〇一一年a）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。それに対して筆者は、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稿で示すことは、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関係および、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、ここで示すことは、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。本稿と次稿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。(川島、二〇一一年b)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關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<sup>①</sup>。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、政治的關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、本稿で政治的關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關係と、前期のドクランズ再開発の成果を扱う本章は、政治的關係(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關係となったことと、その対抗は、法制度のために中央政府・LDDCの勝利に終わったことを論じる。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、本稿第一章の主張を補強することを意味する。すなわち、第一章では、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、次稿での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こと、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。<sup>3)</sup> 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。<sup>4)</sup>

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る、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い。

### 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。オグラデイ自身は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、オグラデイ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、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・ニコルセン George Nicholson 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, 81/1/02）。

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る」と主張した (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, 82/1/5)。

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ふ混乱があった。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、オグラデイから、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。一九八二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、事前に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。同年一二月に、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、同年九月から一二月にかけて、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。第一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つて、サザク区とLDDCの対立は大きすぎる問題であつて、本質的な解決をもたらすことができなかつた。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ふものにとどまつた。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つた（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つた。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の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と対抗的關係となつたのである。

## 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る、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タウン 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、そして両者の關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, 82/1126)。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, 82/127; 83/31)。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會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GLCに同調した（SLP, 83/3/31）。サザク区、GLC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GLCの決定に対して、LDDC議長であったナイジェル・ブロークス Nigel Brookes はもちろんのこと、メリッシュやオグラデイ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）。LDDC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、LDDC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・ドックスの二三〇エーカーの土地をLDDCに帰属させた（SLP, 83/3/31）。しかしながら、一九八三年四月にLDDCもリザンダー社の計画を否決する。もともと、その理由はサザク区やGLC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、複数のデイベロッパーにやらせたほうがいい」（オグラデイ）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、ダウンタウン買取拒否問題とは、一九八二年の秋から始まった、サザク区とLDDCの直接対決である。

そもそも、オグラデイ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ンタウンの公営住宅をいったんLDDCに売却し、LDDC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LDDC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。オグラデイのみならずダウンタウン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、ダウンタ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、LDDCを中央政府の一組織と捉える本稿の視角の妥当性を意味する。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がある。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、LDDC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提案を提出した。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



究をレヴェューし、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―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」をめぐつて、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, chap. 23 = (下) 一二三章; SLP, 82/115）。したがって、レイト・キャッピング問題とGLC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、という点も争点となった。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GLC廃止問題を取り上げる一つ目の理由である。<sup>(6)</sup>

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GLCの廃止は、後期ドックランズ再開発において、中央政府・LDDC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。詳しくは次稿で論じるが、レイト・キャッピングの導入とGLC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GLC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、オグラデイ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, 83/920)。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、GLC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、GLC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, 84/224)。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。彼にとつて、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, 84/23）。

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、GLC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<sup>①</sup>。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ふ」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, 84/127）。そして、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, 84/629; 84/727）。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つても危険性が極めて高かった<sup>②</sup>（SLP, 84/112）。

中央政府と地方自治体は、ともに一歩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, 84/11/6）。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、ルイシヤム区、サザク区、GLC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GLC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、GLCは反レイト・キャッピング同盟から脱落した(SLP, 85/3/2)。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, 84/2/14)。

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に対抗した(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<sup>9)</sup>。

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、地方自治体を行う

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GLC廃止問題について分析する。一九八〇年代半ばのGLC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GLC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、行政サーヴィ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、GLC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、GLC廃止に強く反対した。その理由は、GLCが廃止されると、今の行政サーヴィ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、ワンスワース区 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、GLCを廃止すると、「むしろ黒字になる。GLC「が廃止されることによる、GLC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ス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、GLCの活動を自賛した。すなわちGLCは、住宅を建て、雇用を守り、雇用を提供してきたこと、GLC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GLC選挙の結果を待つ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の廃止は行政サーヴィ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、サーヴィ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, 84/330; 84/629)。G L C廃止をめぐる賛否分布は、図表2—1のようになっていた。

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つた (SLP, 84/727; 84/731; 84/119)。

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・グリーンゲロス 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つた。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

【図表2—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

約が可能になるといふ従来の主張を繰り返し、一九八四年一月にGLC廃止法案を成立させた（SLP、84/1/30）。

以上のように、GLC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、GLC廃止問題では、GLC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、GLC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LDDC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LDDC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。

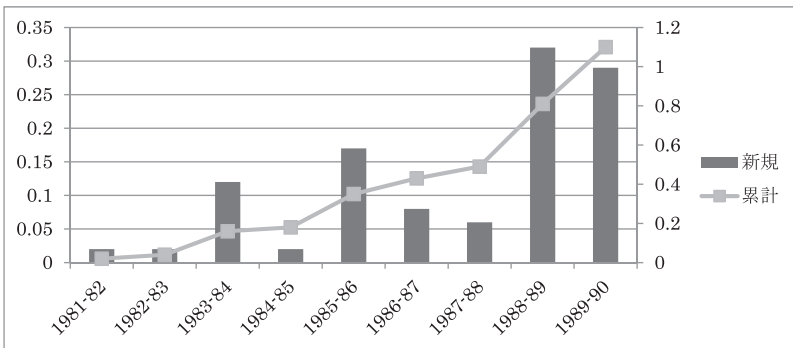
第一項 前期ドックランズ再開発の成果——数量的データからの分析

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

まず、LDDC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。<sup>(10)</sup>

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、第二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、

【図表2—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】





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2―2と図表2―3で示される経済的成果が生まれた。

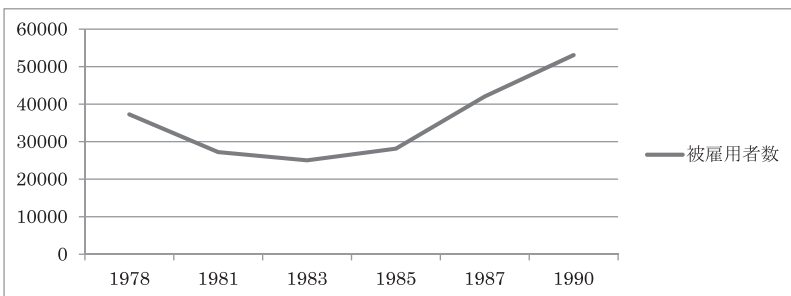
これら民間投資の内訳、および、その結果から明らかのように、前期の再開発はオフィス建設が中心であった。また被雇用者数も、LDDC設立後、いったんは減少したものの、増加に転じ、一九八〇年代末には、一九八一年の約一・五倍となった。したがって前期LDDCは、経済成長的側面においては、その目的通り、十分な成果をあげていたと評価することができる。

## 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

【図表2―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】



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）へと約六倍に増え、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; Brownil, 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2―4で示す通りである。

図表2―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 대응す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

【図表2―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; 1984b, "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

は、シテイやウエスト・エンド West End と呼ばれ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, 1997b, "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。シテイやウエスト・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<sup>(12)</sup>。これがLDDCにとって幸運であったというのは、第一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、前章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（Brownll, 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（Brownll, 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、<sup>(13)</sup>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。

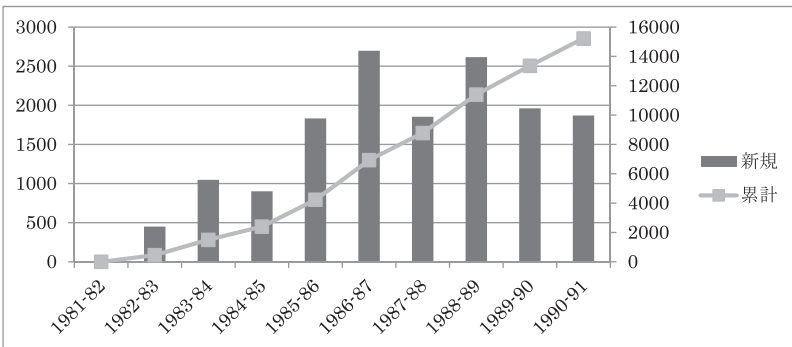
この点について、前期LDDCは相変わらず、スピン・オフ効果への期待を表明している。すなわち、雇用数が最低となった一九八四年には、LDDCは、「いくばくかの雇用減少が続いている」と認めながらも、「旅行業やレジャー」産業が出現しつつあることも指摘し、その雇用は、「自営業や半・非熟練の雇用機会を増大させるであろう」（LDDC, 1984a, pp.7-8）と予測する。つまりLDDCは、従来からの住民の雇用が間もなく回復するはずであると主張する。それゆえLDDCは、情報通信産業・金融管理産業の流入を念頭に置きつつ、雇用減少の原因は「古い企業が、業務を合理化させているため」であると論じ、現時点での雇用減少は、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出現してきている。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。<sup>(14)</sup>

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四億ポンドが住宅への投資であった（LDDC, 1986c, p.7）。そして、図表2—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。

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

【図表2—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, 1998e, Table1）より筆者作成】



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―一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<sup>(15)</sup>（LDDC, 1998d, “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くる（LDDC, 1998d, “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。<sup>(17)</sup>

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+九%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。

### おわりに 前期ドックランズ再開発のまとめ

ここで、本稿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。

第一章では、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、LDDSP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、LDDSP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ノ・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る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。

第二章では、第一章で明らかにした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關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、本稿のまとめである。

続いて、本稿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2―6参照）。

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、これを正当化する論理が、「地方自治体責任論」とスピン・オフ効果論であった（図表2―6参照）。

【図表2―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」

## 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。第一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。これは次稿で論じられる。

(4) 本節では、LDDCとサザク区の關係を分析する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 Bernondsey 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、デイヴィスから前任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、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言い渡された（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、やはり高し（LDDC, 1986c, p.1）。
- (11) 元LDDC職員のテッド・ホランビー Ted Hollanby 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（Hollanby, 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、次稿で取り組む。
- (13) 第一章第二節第二項におけるLDDSP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、第一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。

#### 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（一）」、『自治研究』第七七卷第三号。

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。

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。

- Brownill, Sue, 1993, *Developing London's Docklands* (2ed.), Paul Chapman Publishing Ltd.
- Church, Andrew, 1992, "Land and Property", in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Criley, Darrel, 1992, "The Great Docklands Housing Boom", in Philip Ogden (ed.), *London Docklands*, Cambridge University Press.
- Hollamby, Ted, 1990, *Docklands London's Backyard into Front Yard*, Docklands Forum.
- LDDC, annual a, *Annual Report & Financial Statement*.
- LDDC, 1983b, *News Release* "LDDC Reports on Second Year Achievements".
- LDDC, 1984b, *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, 1997b, *A Strategy for Regeneration*.
- LDDC, 1998b, *Attracting Investment – Creating Value*.
- LDDC, 1998c, *Employment: New Jobs and Opportunities*.
- LDDC, 1998d, *Housing in the Renewed London Docklands – text*.
- LDDC, 1998e, *Housing in the Renewed London Docklands – Tables*.
- LDDC/RISUL, 1989, *LDDC Census of Employment 1987*. Market & Opinion Research International, 1996, *Local Community 1996*.
- Peterson, E. Paul, 1981, *City Limits*, The University of Chicago Press.

*South London Press.*

*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。

*Hatcher, 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。