

## 論 説

# 政府間関係と政策志向の変化（1） ——後期ロンドン・ドックランズ再開発を事例に

川 島 佑 介

### 目次

#### はじめに

#### 第一節 後期の制度状況——「弱い中央地方関係」と国際化の進展

第一項 後期における地方自治体の財政構造

第二項 中央政府による地方自治体への財政援助の段階的削減

第三項 中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化

第四項 1980年代末における、イギリスでの国際化の進展

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

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

第二項 地方自治体の経済成長的側面への傾斜

第三項 地方自治体の生活保障的側面の再生からの「撤退」（以上、本号）

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

#### おわりに

#### はじめに

「地方分権」は、こんにちの世界で一つのトレンドになっていると言えよう。日本においても、1990年代以降、多くの分野で地方分権が進んできた（西尾 2007）。このような動きの背景には、地方分権を望まし

いものとする理念の台頭があった。そうした理念の一つが、地方分権を通じて、地方自治体が行政活動を担った方が、地域住民の声を政策に反映できるため、住民の福利にとって望ましいというものである（例えば、小林編著 2002）。したがって、地方分権が望ましいものとされ、推進されてきたと言える。

それゆえに、地方分権の動きは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は何かという問いへの関心の高まりと連動している。それは、中央政府と地方自治体それぞれは、いったいどのような政策選好を有するのか、どのような政策供給機能を担っているのか、という問いである。例えば、地方分権についての上記のような理念には、地方自治体が生活保障的側面重視型の政策志向を有しているという前提がある。

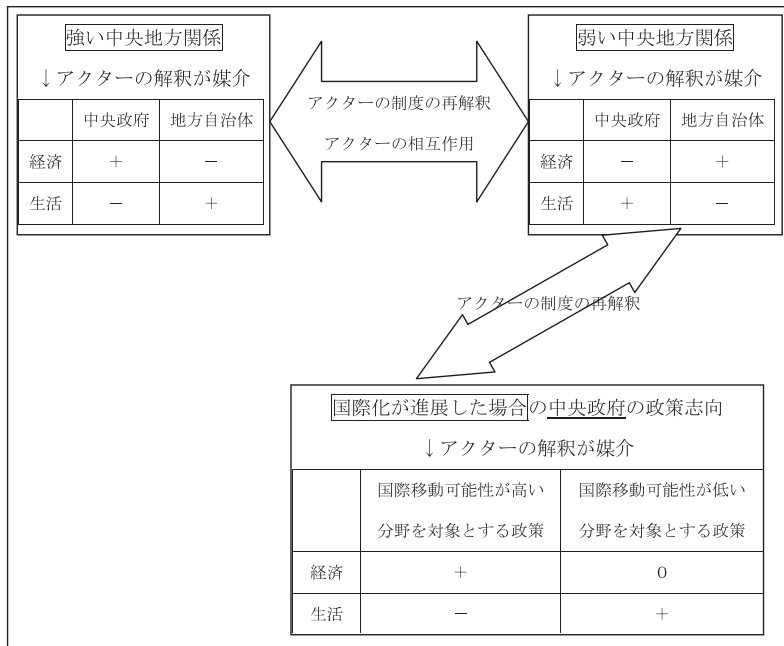
この問いについて興味深い研究素材を提供し続けてきたのが都市再開発政策である。というのも、都市再開発においては、資金や空間といった制約があるために、経済成長的側面と従来からの住民の生活保障的側面の二つがほぼトレード・オフの関係にあるからである（川島 2011a: 161-162）。とりわけ、ロンドン・ドックランズ Docklands 地区の再開発は 1980 年頃から注目されており、継続的に研究が積み重ねられてきている。ドックランズ再開発が関心を惹起した理由は、中央政府がドックランズ再開発を主導したという手法の大胆さ、繰り広げられた政治的闘争の激しさ、再開発によって当地にもたらされた都市改造の大きさなどである。こうして、ドックランズ再開発は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を分析する素材となってきたし、こんにちに至るまでの都市再開発の参考ともされてきた。

筆者はすでに、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向という観点から、ドックランズ再開発についての先行研究の整理および批判的検討を行った。筆者は、先行研究の多くが提示してきたドックランズ理解を以下の四点にまとめた。第一に、先行研究は、ドックランズ再開発が生活保障的側面を犠牲にした経済成長的側面重視型の再開発であったと理解してきたこと。第二に、その原因として、中央政府と中央政府が設立し再開発を担った LDDC（London Docklands Development Corporation：ロンドン・ドックランズ開発公社）の政策志向が経済成長的側面重視型の再開発であったとされてきたこと。第三に、それとは対照的に、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であったとされてきたこと。そして第四に、これらの政策志向は不変的なものとして捉えられてきたことである。ところが、1980年代末以降の後期ドックランズ再開発においては、このような政策志向の見直しを迫る事例が多く観察される。こうして、ドックランズ再開発は、中央政府イコール経済成長的側面重視型の再開発、地方自治体イコール生活保障的側面重視型の再開発という図式的な理解が引き出されてきた事例であると同時に、通史的に再検討されることで、この理解が自明視されえないことを示す事例なのである（川島 2011a）。

続いて筆者が取り組んだのは、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が何によって影響を受けるかという問いである。筆者は、この分野の先行研究を踏まえ、さらに理論的考察を加えて、ドックランズ再開発史の分析枠組と仮説である「都市間競争論の修正モデル」を提示した（図表1を参照）。このモデルの要点は以下の通りである。第一に、中央地方関係が強ければ、中央政府は経済成長的側面を、地方自治体は生活保障的側面をそれぞれ重視する。その理由は、地方自治体間の経済成長をめぐる競争が顕在化しないためであり、逆に中央政府は経済成長的側面に専念できるためである。ここで言う強い中央地方関係とは、中央政府による地方自治体への関与の強さであり、具体的には、中央政府から地方自治体への財政援助と権限への統制のうちいずれか一方または両者が強いことを意味する。第二に、中央地方関係が弱ければ、中央政府は生活保障的側面を、地方自治体は生活保障的側面をそれぞれ重視する。その理由は、地方自治体間の経済成長をめぐる競争が顕在化するためであり、また中央政府は地方自治体によっては十分に提供されえない生活保障的側面の再生を担うためである。ここで言う弱い中央地方関係とは、財政援助と権限への統制がいずれも弱いことである。第三に、ただし、第二の場合において、国際化が進展すると、中央政府の政策志向は、より複雑になる。一つ目に、証券業など国際競争力の高い業種を国内に呼び込む必要がある。二つ目に、生活保障は国際競争力の弱い衰退産業での雇用提供ではなく、国際移動可能性が低い分野を対象とした政策（教育補助など）として供給される。第四に、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化は、中央政府の関与という制度についてのアクター

による再解釈ならびに、他方の政府に何を期待しうるかについての解釈によって起こる（川島 2011b）<sup>1)</sup>。



【図表 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】

この「都市間競争論の修正モデル」を用いて、1970年代半ばから1980年代末までの前期ドックランズ再開発について分析した論文が、（川島 2013; 2014a; 2014b）である。この論文では、前期においては、中央政府から地方自治体への関与が強かったため、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となり、中央政府（LDDCを含む）の政策志向が経済成長的側面重視型の再開発となったことを論じた。

1)（川島 2011b）では、このモデルを「修正都市間競争論」と名付けたが、若干の変更を施したので、名前も「都市間競争論の修正モデル」へと変更している。

それに続く本稿では、1980年代末における中央地方関係の変化と国際化の進展によって、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が変化したことを明らかにする。具体的には、以下の順序で論じる。第一節では、1980年代末において中央地方関係が弱くなり、また同時期に国際化の進展が進んだことを示す。この制度変化が中央政府・LDDCと地方自治体それぞれの政策志向を変化させると考えられる。第二節では、1980年代末以降の地方自治体の政策志向が経済成長的側面重視型の再開発に変化したことを明らかにする。第三節では、LDDCの政策志向も1980年代末に変化したことを論じる。後期LDDCの政策志向は、図表1で示した通り、経済成長的側面で国際移動可能性が高い分野を対象とする政策と、生活保障的側面で国際移動可能性が低い分野を対象とする政策の二つを重視するものであった。こうして本稿は、1980年代末を転換期としてドックランズ再開発史は前期と後期に区分されることを示す。この作業を通じて、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は自明視されえないこと、そのため本稿冒頭で紹介したような地方分権への期待もまた自明視されえないことを示すことが本稿の目的である。

## 第一節 後期の制度状況——「弱い中央地方関係」と国際化の進展

本節では、政策志向の変化の説明と、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を解明する予備作業として、1980年代末以降の制度や環境が、中央地方関係が弱く、また国際化が進展した状況へと変化したことを示す。まず第一項では、後期の地方財政構造を概観する。それを手がかりに、第二項では、1980年代末前後に、中央政府からの財政援助が、ドックランズのように行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体には、徐々に厳しいものになっていったことを示す。第三項では、地方自治体の独自の活動が実質的に容認され、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が弱くなったことを論じる。第四項では、1980年代末には国際化の進展が、急速に注目を集めたことを述べる。以上の四つの項からなる本節は、1980年代末に、中央地方関係が「弱化」したこと、および国際化が進展したことを示す。

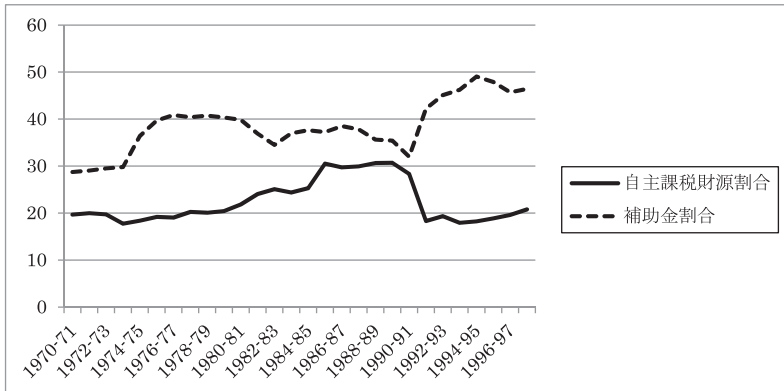
## 第一項 後期における地方自治体の財政構造

まず、地方自治体の歳入構造の全体像を示しておこう。前稿で示した表と同じ方法で、1980年代後半以降の地方自治体の歳入を整理すると図表2のようになる（川島 2013: 80-81）。

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

【図表2：地方自治体の歳入総額とその内訳：単位は100万ポンド。対象地域は、1989年度まではイングランドとウェールズ。それ以降は全英（ただし、スコットランドと北アイルランドの財政は大きくないので、比較する際には大きな問題とはならないと考えられる）。（Central Statistical Office/ Office for National Statistics, annual）より筆者作成】

通史的な比較のために、自主課税財源と補助金のそれぞれの割合を示すと、図表3のグラフのようになる。



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

このグラフから、1980年代末から1997年度までの地方自治体の歳入について、次の二点が明らかとなる。第一に、1980年代後半には、それまで上昇を続けていた自主課税財源の割合が頭打ちとなったことである。第二に、1990年度に、自主課税財源の割合は大幅に低下し、かわって補助金の割合が増加したことである。この二つの変化は共に、地方税制と中央政府からの補助金配分方法の変更によるものである。次項では、1980年代後半と1990年度の制度変化が、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体には、財政援助の削減を意味するものであったことを示す。

## 第二項 中央政府による地方自治体への財政援助の段階的削減

1980年代後半から1990年度までの一連の制度変化は、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体、特にロンドン特別区の財政を圧迫するものであった。本項では、まず、1980年代半ばに決定されたレイト・キャッピング（地方税のレイト rate に上限を設ける政策）導入とGLC（Greater London Council：大ロンドン議会）廃止の二つの影響を考察する。次に、1990年4月に施行された、一九八八年地方財政法

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

最初に、レイト・キャッピングの導入と GLC の廃止の影響から述べよう。レイト・キャッピングの導入をめぐる政治的対抗関係・決着については、前稿で既に説明した。すなわち地方自治体、とりわけインナー・シティを抱える地方自治体は、従来からの住民のニーズを満たすためには、大きな財政が必要であるとの理由を挙げ、レイトが高額になるのはやむをえないと主張した。それに対して中央政府は、インナー・シティにビジネスを呼び戻すためには、レイトは低くなければならないと主張した。この対立では、1985 年 4 月に、司法が中央政府の主張を認めることで、中央政府の主張が通った（川島 2014b: 第二章第一節第三項）。

さて、このようにレイト・キャッピングが導入されたことで、前項で挙げたグラフのように、1980 年代後半には、地方自治体の歳入に占める、自主課税財源の割合が頭打ちになった。これは、地方自治体の財政に二つの大きな影響を与えた。一点目は、中央政府からの補助金の実質的な削減である。それまで、低所得世帯には、中央政府が 90% 負担する、レイト払い戻し制度があった。したがって地方自治体が、高額のレイト税率を課したとしても、それは、中央政府からの補助金が増えることを意味した。それゆえ、レイト・キャッピングの導入は、実質的には、中央政府から地域社会に与えられる補助金が減額されることを意味する。

二点目は、図表 2 から読み取れるように、地方自治体の財政規模が抑制されたことである。もっとも当初、地方自治体は、「創造的会計操作 *creative accountability*」を用いることで支出を拡大・維持しようとした。創造的会計操作とは、「収入を確保するための不動産・土地の売却、債務の繰延、購入代金の繰延、リース方式の活用など」である（高寄 1995: 50）。しかし、創造的会計操作は、一時的な効果を持つものでしかない。したがって、例えばサザク区では、1987 年 10 月に、リーダーのアン・マシューズ *Ann Matthews* の指示のもと、支出の抑制を余儀なくされた（SLP, 87/10/2）。

GLC 廃止をめぐる政治的対立・決着についても、前稿で論じた。すなわち、中央政府が廃止を主導、GLC は廃止に反対、地方自治体レヴェ



ルでは、保守党支配の特別区が廃止に賛成・労働党支配の特別区が廃止に反対であった。議論は平行線を辿ったが、最終的には中央政府が1985年に、地方政府法 Local Government Act 1985 を可決することで、1986年度から GLC は廃止された（川島 2014b: 第二章第一節第三項）。

GLC は、その財源の多くをレイトに頼っていたため、その存在自体が、ロンドン内部で財政調整機能を果たすものであった。GLC が廃止された後は、GLC の権限は、各特別区などへ配分されることになった。したがって、GLC の廃止は、ドックランズ地区のように豊かではない特別区にとっては、自治体財政を逼迫することになった。

以上のように、1980年代後半には、レイト・キャッピングの導入と GLC の廃止が、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体、特にロンドン特別区の財政を圧迫した。しかしサッチャー率いる中央政府は、この二つの制度変化では不十分であると考え、さらなる改革を目指した。

サッチャー首相のこの考えは、一九八八年地方財政法に結実した。そこで次に、同法の影響について考察したい。1990年4月に施行された、一九八八年地方財政法は、地方税制と、中央政府からの補助金配分方法を大きく変更し、地方自治体の財政をさらに圧迫するものであった。

まず、中央政府が、一九八八年法を制定した意図について確認しておこう。1986年に公表された緑書である、『地方自治体への支払い Paying for Local Government』は、地方自治体改革を提唱した。同緑書の「基本的な視角は、極めて徹底した『[地方自治体の] 財政責任』の追究にある……。すなわち、地域の住民の負担と責任にもとづいてその自治体の支出の水準や内容を決定する」ということである（高橋 1990: 315; 北村 1993: 80-82）。このように、同緑書は、地方自治体の財政責任が失われていることに対して批判を投げかけている。サッチャー首相自身も、当時の地方税制に対して、地方自治体の財政責任を失わせるものであるという強い不満感を表明している。彼女は、その理由を三つ挙げる。すなわち、世帯主以外の住民は納税義務を負わないこと、地方自治体の自主課税財源であるレイトは、「人間は〔地方自治体から〕逃亡できるが、家屋や工場は逃亡できない」ため、地方自治体の財政規律を損ねていること、そして、地方税の徴収も不徹底で、約三分の一の有権者は、納税

義務があるにもかかわらず、完納していなかったことである。サッチャー首相は、こうした地方税制の特徴によって、「多くの人々にとって、地方議会の放漫財政を心配する直接の理由などなかった。〔地方自治体においては、〕こうした責任の欠如が、果てしなく続く放漫財政の陰に隠れていた」と、地方税制を批判した(Thatcher 1993: 644-646 = (下) 237-239)。緑書やサッチャー首相の言葉に現れているように、中央政府は、地方税財政の抜本的な改革を行うことで、地方自治体の財政規律を強めようとしたのである。

一九八八年法は、具体的には、レイトにかわる、コミュニティ・チャージ Community Charge の導入、非居住用レイト non domestic rate の譲与税化、実支出要素の補助金配分計算方法からの分離の三つの内容を有していた。それらの効果を順に説明していこう。

第一に、同法は、イギリス地方自治体の唯一の自主財源を、固定資産税であるレイトから、人頭税であるコミュニティ・チャージへと変更した。コミュニティ・チャージは、人頭税ゆえに逆進性の強い税であり、また実質的な課税対象者も増加した。当初サッチャー首相は、コミュニティ・チャージのこうした特徴が、「人々に地方財政の真のコストをわからせ」、それゆえ、「自治体に効率と支出抑制を求める圧力が最大限に働く」ために、「自治体の〔財政〕責任を強化する」と考えていた(Thatcher 1993: 651, 648 = (下) 246, 243)。したがって、コミュニティ・チャージの課税予定額が、想定されていたものよりもかなり高いことが判明すると、中央政府は低所得住民に対する救済措置 safety net を導入することで、コミュニティ・チャージの導入を通そうとした(高寄 1995: 96-107)<sup>2)</sup>。先のサッチャー首相の引用を踏まえれば、彼女は、ただちに支出額を抑えるよりも、まずは地方自治体の財政責任を強化し、財政的自律性をもたらすであろう税制度を導入することが重要だと考えていたと推察される。

第二に、非居住用レイトが譲与税化された。これが、1990年度から

2) 不人気なコミュニティ・チャージは、サッチャー首相退陣の一つのきっかけとなり、続くメイジャー政権によって、1993年度に廃止された。次の地方税制である、カウンシル・タックスは、人頭税的要素を残しつつも、固定資産税へと戻った地方税システムであった(高寄 1995)。

地方自治体の自主課税割合を下げ、補助金割合を上げた原因である。レイト税制下において、産業用地に賦課される非居住用レイトは、居住用レイトと同様に地方自治体の自主課税対象であった。サッチャー首相は、このことを問題視していた。なぜなら、企業には地方自治体の選挙権がないにもかかわらず、課税されるからであり、また非居住用レイトが高額になる傾向もあったからである（Thatcher 1993: 645-646 = (下) 239)。そこで一九八八年法は、非居住用レイトを、国が税率を定めて徴収して地方自治体に再配分する、譲与税とした。それゆえ 1990 年度から、自主課税財源の割合が下落し、補助金の割合が上昇したのである。

非居住用レイトの譲与税化について、本稿の問題関心から特筆すべきは、その再配分の計算方法が機械的であったことである。すなわち、非居住用レイトは、人口数のみに基づいて地方自治体に再配分される（高寄 1995: 17）。つまり、地方自治体の財政力や抱えている行政需要は考慮されない。これは、ドックランズ地区のように、財政力に比べて行政需要が大きい地方自治体にとって、歳入の減少を意味する。また、人口数に基づく再配分計算方法は、将来、地方自治体の行政需要が増大しても補助金が増額されないことも意味する。したがって、地方自治体にとって、非居住用レイトの譲与税化は、将来、行政需要が大きくなった場合においても、補助金が増額される道が断たれたことをも意味する。

第三に、中央政府による地方自治体への補助金が改革され、新たに「歳入援助補助金 Revenue Support Grant」となった。高寄昇三は、この歳入援助補助金の意義について次のように述べる。「最も大きな変化は『補助金関連支出額は年度当初に確定され、かつ現実の支出によって変化しない。支出の増加減少による費用・恩恵は直接コミュニティ・チャージ支払者に転嫁されるようになった』……。要するに実際の支出の上下によって R S G [=歳入援助補助金] の援助額は変動しないことになった。そのため支出水準によって得をする団体も損をする団体もなくなり、その変動はモロに住民のみにかぶさるようになったのである」（高寄 1995: 155）。それ以前の一九七四年法においては、地方自治体が支出を増やすほど、それだけ行政需要が高いと判断され、補助金が増額されていた。それに対して、一九八八年法は、中央政府が定める標準支出推計額 Standard Spending Assessments のみを計算要素とし、地方自治体の実支

出を計算から除外したのである (Greenwood et al. 2002: 104)。したがって、実支出の計算方法からの除外によって、非居住用レイトの譲与税化と同様に、地方自治体が、将来における補助金を増額してもらう道筋は消滅することになった。

本項では、1980年代末に、中央政府から地方自治体への財政援助が段階的に削減されていったことを明らかにした。これらの制度変化は、とりわけ、行政需要は大きいものの、自主財源に乏しいドックランズ地区の地方自治体に、大きな影響を及ぼすものであった。GLCの廃止、レイト払い戻し制度の実質的減額、行政需要の大きさが非居住用レイトに反映されないこと、そして実支出が補助金額に反映されないことのためである。こうした一連の制度変化は、「強い中央地方関係」の条件の一つである、財政援助の厚さを切り崩すものであった。

### 第三項 中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化

本稿が依拠する都市間競争論の修正モデルは、中央政府による地方自治体への財政援助の手厚さ以外にも、権限に対する統制の強さが存在すれば、中央政府は経済政策（経済成長的側面）に、地方自治体は社会政策（生活保障的側面）にそれぞれ傾斜すると考える。なぜなら、地方自治体の政策が標準化されて、地方自治体に経済成長をめぐる相互競争という圧力が働く余地がないからである。実際のところ、1980年代前半までは、イギリスの地方自治体は、中央政府からの手厚い財政援助を享受していたのみならず、中央政府から権限行使に対する強い統制を受けていた（川島 2013: 第一章第一節第四項）。それに対して、1980年代末以降は、地方自治体の権限に対する法的統制は弱くなった。本項では、このことを、世界的潮流、イギリスの制度変更、ロンドン内部の特殊事情の三つの観点から論じる。

ところで、本項で取り組む課題は、一見すると意外に思われるかもしれない。というのも、1980年代末のサッチャー政権後期においては、むしろ地方自治体の行政能力は低下したというのが通説の見解だからである。例えば、ジョン・グリーンウッド John Greenwood らは、次のよ

うに記述している。「保守党政府の継続のもと、1979-97年は、広い領域（例えば、財政、強制競争入札、教育、住宅）における、明らかな介入主義的戦略を経験した。支配 control は達成困難だと明らかになったものの、介入は現実のものとなった。その目的は、選挙された地方自治体を弱め、バイパスし、消費者を強化するというものであった」（Greenwood *et al.* 2002: 134）。このように、彼らは、サッチャー政権とそれを継承したメイジャー政権が、地方自治体の能力を弱め、バイパスするために地方自治体への介入を強めたと指摘している。日本における研究も同様に、サッチャー政権後期の地方自治体の行政能力低下を指摘している。一例を挙げると、武川正吾は、前項で指摘した一連の新しい財政制度の特徴の一つとして、「自主財源の比率が大きく低下し、以前にも増して、地方政府に対する中央政府の統制が強まった」ことを指摘している（武川 1992: 74-75）。以上のように、サッチャー・メイジャー両保守党政権期においては、地方自治体の行政能力は低下したというのが通説的見解である。したがって、1980年代末にイギリス地方自治体の権限行使に対する中央政府からの統制は、むしろ強まったのではないかと思われるかもしれない。

しかし、上記の見解は、財政援助の弱화에代表される制度変更の地方自治体に対する影響について述べたものである。つまり、ここで紹介した諸研究は、地方自治体への財政援助の弱化という制度変化の結果として、イギリス地方自治体が、特に生活保障的側面への支出抑制を余儀なくされたことを指摘している。それに対して、本節では、後期におけるLDDCと地方自治体それぞれの政策志向を分析する準備段階として、「独立変数」である制度そのものを整理することを目的としている。本項では、本節のこの課題の一部として、中央政府による地方自治体の政策選択に対する統制の法的制度に焦点を当てる。要するに、上で紹介した見解は、制度効果の帰結について述べたものであり、本項では、法的制度そのものについて論じる。よって、上記諸研究と本項とでは議論の対象が異なるのである。本項では、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が、1980年代末に弱まったことを明らかにしたい。

まず、世界的潮流について述べる。1980年代末、とりわけ1990年代から、地方分権を求める声が進進各国において強くなった。イギリスも、

この潮流とは無関係ではなく、徐々に地方自治体の権限を認めるようになった。時期的には本稿の分析対象の後の話になるが、地方自治体の権限を認めていこうとする潮流は、二〇〇〇年地方政府法 *Local Government Act, 2000* に結実した。同法は、地方自治体に、地域の社会的・経済的・環境的福祉の向上を促進させる一般的権限を認めた (Greenwood *et al.* 2002: 103; 自治体国際化協会 2006: 7-8)。地方自治体の一般的権限の承認は、地方自治体の権限を法律の範囲内に限定していたそれまでの制限列举方式からの大きな転換である。この例に現れているように、イギリスにおいても、地方自治体の政策選択に肯定的な見方が登場しつつあった。

続いて、地方自治体の政策志向により直接的な影響をもたらすために、さらに詳細な検討が必要であるイギリスの制度変更について述べよう。もっとも、当時のイギリスの地方自治体の権限が制限列举方式であることに変わりはない。すなわち地方自治体は、法律で授けられた範囲内の権限しか行使できず、それを越えた行為は違法とされる (ウルトラ・ヴァイラスの法理)。しかし、以下で論じるように、1980年代末には、地方自治体の権限を法的に拡大する制度変更が行われたのである。

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



ために契約を行うに過ぎない」のである（宇都宮 1990: 95）。したがって、サッチャー政権は、財政的には地方自治体への締め付けを強くする一方で、地方自治体が市場原理に従って行政サービスを選択することは望ましいと考え、地方自治体の権限に対する法的統制を弱めた<sup>3)</sup>。住宅政策が、この典型的な例である。地方自治体の主要な政府機能である住宅政策では、中央政府による統制が弱められることとなった。具体的には、サッチャー首相は、基礎自治体が、住宅の建設と維持の権限を完全に放棄することの選択を認めることになった（Chandler 1991: 43）。この例のように、サッチャー首相は、地方自治体の社会政策に対する政府機能を完全に否定したわけではなかったが、地方自治体と有権者の「責任」において社会政策を供給すべきだという方針を採った。そのため、部分的であれ、地方自治体は社会政策の供給から「撤退」することも、法制上は可能になった。このように、1980年代末のサッチャー政権後期においては、中央政府による地方自治体の権限に対する統制は弱くなった。

地方自治体の権限に対する統制の弱体化は、経済政策においてさらに顕著であった。J・A・チャンドラー J. A. Chandler は、いくつかの留保を置きながらも、中央政府は、1980年代を通じて、地方自治体の経済活動を徐々に認めていったことを指摘している（Chandler 1991: 51-53）。それゆえ、1980年代末には、地方自治体は、社会政策のみを担当する組織ではなくなった。イギリス地方自治体は、「包括的・戦略的経営」とも呼ばれる、経済政策も行う総合的な公的組織へと大きく変化したのである（自治体国際化協会 2006: 25）。

最後にロンドン内部の特殊事情について論じたい。1986年に、ロンドン特別区の地方自治体は、多くの法的権限を得た。GLCの廃止によって、GLCの権限が特別区に割り当てられたためである。なかでも特筆すべきは、特別区が都市計画を作成することができるようになった点である。GLCが大まかな都市計画を作成し、特別区である地方自治体はその範囲内で都市計画を策定していた1986年以前とは対照的に、GLC

3) 自主課税財源へのキャッピングや強制競争入札、コミュニティ・チャージの強制的な導入を想起すると、やはりサッチャー政権では、地方自治体の権限への統制が強まったのではないかと思われるかもしれない。だが、本文中で述べた通り、これらは、地方自治体の政策選択を直接拘束するものではなく、地方自治体の財政「責任」を高める手段として位置付けられていた。

廃止後は、特別区が総合開発計画 Unitary Development Plan を作成することになった。イギリスの都市計画は拘束力が強く、都市計画を基準に、開発申請に許可／不許可が下される (Adams 1994: 156; 中井・村木 1998; 中井 2004: 第二章)。したがって、特別区の地方自治体は、自らの判断に基づいて、都市計画を策定し、開発許可権を行使して、自らの将来像を決定することが可能になった<sup>4)</sup>。このように、サザク区をはじめとする、ロンドン特別区は、実質的な権限の拡大を享受することとなったのである。

以上のように、1980年代末においては、世界、イギリス、ロンドンと多くの次元において、中央政府による地方自治体の権限に対する統制が弱められてきた。

本節では、ここまで、1980年代末に、前期の「強い中央地方関係」の条件が切り崩されたことを論じてきた。したがって、1980年代末以降は、中央地方関係が弱い状況であったと言える。弱い中央地方関係においては、中央政府の政策志向は、国際化の進展の程度によっても影響を受ける。そこで次項では、国際化の進展について、当時の状況を確認する。

#### 第四項 1980年代末における、イギリスでの国際化の進展

1980年代末のイギリス首相であったサッチャーが、欧州協調とは距離を置く政治家であったことは、広く認められている (例えば戸澤 2006: 198-200)。実際、彼女自身も為替相場メカニズム Exchange Rate Mechanism への懐疑やヨーロッパ単一通貨への反対を明言しており、ECの存在そのものを連邦主義的・保護主義的・国家介入的であると批判している (Thatcher 1993: ch.24, ch.25 = 二四章、二五章)。しかし、彼女のこのような国際化に対する慎重な態度は、国民国家の主権や権力の維

---

4) この点には二つの注記が必要であろう。第一に、地方自治体は、明確な理由がない限り、中央政府が定める都市計画から逸脱すべきではないとされている (中井 2004: 88-89)。第二に、LDDCの管轄地区においては、LDDCが引き続き開発許可権を有していた。



持に関するものであって、彼女は、国家間の自由貿易については、これを積極的に進めるべきであるとの立場に立っていた（Thatcher 1993: 728 = （下）336 など）。したがって本稿は、以下で論じるように、1980年代末は、特に経済面において、実体的にも認識的にも国際化が進展した時代であったと捉えている。

1980年代は、世界的に、貿易形態が変化した時代であった。すなわち、第一に海外直接投資の急上昇、第二に多様な金融商品の証券化、第三に先進国間での取引の活発化である（Thompson 2000: 107 = 119; Sassen 2001: 83 = 91）。サッチャー首相は、こうした世界的な流れを受けて、1986年10月に「ビッグ・バン Big Bang」を実施した。これは、金融市場の規制を緩和すると共に、外国資本をイギリスに呼び込もうとする政策であった。さらに、1987年の単一欧州議定書の発効、イギリスは通貨統合については適用除外を選択したが、1992年のマーストリヒト条約の調印などが政治日程化した。このように、1980年代末のイギリスにおいては、経済面における国際化が、政治的争点となり、また実際に進められることとなった（遠藤編 2008）。

イギリス国民および政治家の認識レヴェルにおいても、国際化は耳目を集める論点であった。前段落でも述べたように、為替相場メカニズムや、さらには単一通貨加入の是非をめぐる問題が、政治的争点となった。イギリスは、欧州統合に対して、歩みを進めるべきか立ち止まるべきか、という政治的対立は、保守党内部にも大きな影響を与え、親欧派のマイケル・ヘーゼルタイン Michael Heseltine 元環境大臣、ナイジェル・ローソン Nigel Lawson 元大蔵大臣、ジェフェリー・ハウ Geoffrey Howe 元外務大臣らが、サッチャー首相に反旗を翻し、彼女の辞任へとつながった（Thatcher 1993: ch.24, ch.25, ch.28 = 二四章、二五章、二八章）。以上のように、1980年代末において、イギリスでは実体的にも認識的にも国際化が急速に進展してきたと言えよう。

本節では、イギリスが、1980年代末に三つの制度変化を経験したことを論じてきた。すなわち第一に、中央政府からの補助金の実質的な減額と、将来における増額の見込みの消失（第二項）、第二に、中央政府による地方自治体の権限に対する統制の弱化と、ロンドン特別区への単

一開発計画作成権の付与（第三項）、第三に、実体的・認識的両面における国際化の進展である（第四項）。第一と第二の点は、前期ドックランズ再開の制度状況であった、強い中央地方関係という制度状況を切り崩すものである。そして第三の点は、1980年代末以降に、国際化の進展が政治日程化したことを示している。

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

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

次に、中央政府（LDDCを含む）についての想定は以下の通りである。中央政府は、経済成長的側面のうち、資本や商品などといった国際移動可能性が高いものを育成するような再開発を好む。経済成長をめぐる国際競争での勝利が、中央政府にとっての政策課題となるからである。経済成長的側面のうち、専門職・管理職従事者の住居建設などといった国際移動可能性が低いものを対象とする政策については、中央政府は、それほど関心を払わないと考えられる。というのも、一方では、国際競争での勝利には、その担い手である人的資源が必要であり、中央政府は彼らの生活基盤を整える必要がある。だが他方で、彼らは国境を越えて確保されるよりも、主に国内移動によって確保されるため、中央政府は、

それほど関心を払わないと考えられるからである。生活保障的側面では、国際移動可能性が高いものの再生の試みは忌避されると考えられる。労働力集約型産業に補助金を与えて雇用を確保する政策などが、この政策類型に該当する。製造業などの労働力集約型産業は、人件費が安い発展途上国との国際競争には勝てず、税収の増大をもたらさないからである。最後に、生活保障的側面のうち、社会住宅の提供や彼らの生活保護などの国際移動可能性が低いものを対象とする政策については、中央政府はこの政策供給の責任を負うと考えられる。地方自治体が、生活保障的側面の再開発を行う能力や動機を失うためである。

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

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

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

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

本項では、1989年に住民団体によって提出された前期ドックランズ再開発についての調査報告書と、1990年にまた別の住民団体によって提出されたレポート、そして1989年に公刊されたサザク区による LDDC とドックランズ再開発の中間報告書の三つの文書を検討する。この検討作業を行う目的は、以下の二点である。一点目は、二つの住民団

体のレポートを検討することを通じて、1980年代末においても、多くの従来からの住民は、生活保障的側面重視型の再開発を望んでおり、前期と変化していないことの確認である。というのも、仮に1980年代を通じて、大部分の住民が、生活保障的側面から経済成長的側面を望むように変化したならば、地方自治体の選好が経済成長的側面重視型の再開発へと変化したのは、本稿が注目している、中央地方関係の変化が原因ではなく、自治体内政治の変化が原因であると考えべきだからである。しかし実際には、本項で示すように、1980年代末の過渡期においても、住民の多くは前期と同様に、生活保障的側面の再生を望んでいた。したがって、後期の地方自治体の選好が経済成長的側面重視型の再開発に変化したのは、本章第一節で示した、中央地方関係が「弱体化」したことが原因である可能性が高い。地方自治体の選好の変化の説明を試みる本節の準備作業を、ここで行うことが本項の一点目の目的である。二点目の目的は、地方自治体の選好が変化する契機として、地方自治体が、中央地方関係の弱体化を認識し始めたことと、LDDCの政策志向に変化を見出したことの二つを確認することである。本稿が依拠する都市間競争論の修正モデルは、アクターの選好の変化は、アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用に媒介されると考える。アクターによる制度の再解釈とアクター間の相互作用は、次項以降で具体例に則しつつ紹介するが、本項でも、転換期における地方自治体の文書を分析することで、これらが地方自治体の選好の変化に大きな役割を果たしたことを先に示しておく。この二つの目的を達成するという視角から、ここで、前期から後期の過渡期に提出された三つの文書を検討する。

まず、住民団体の調査報告書から見ていこう。LDDCを監視する住民団体である、「ドックランズ協議委員会 Docklands Consultative Committee」は、1989年に『1980-88年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化 Employment & Economic Change in Southwark Docklands 1980-88』という調査報告書を提出した。この調査は、サザク区北部地区、すなわち、サザク区とLDDCの双方の管轄に置かれている地区の雇用と経済が、1980年代を通じて、どのように変化したかを明らかにすることを目的としている。この背景には、「サザク区北部地区における、経済的再生へのLDDCの市場主導的 market led アプローチのインパクトを

客観的に検討する」という狙いがあった（Docklands Consultative Committee 1989: 1）。この調査によると、同地区は、1980年代に、第二次産業から第三次産業への転換と、企業数と雇用の半減を経験した。具体的には、1980年と1988年は次のように対比される。第一に、雇用分布は、製造業が過半数を占めていたものから、銀行・金融・保険が過半数を占めるものへと変化した（Docklands Consultative Committee 1989: fig.3, fig.6）。第二に、企業数は239社から124社へ、雇用数は7167から3261へとそれぞれ減少した（Docklands Consultative Committee 1989: 5）<sup>5)</sup>。したがってドックランズ協議委員会は、LDDCが掲げる市場主導的戦略が、地域の経済再生に失敗したと批判する。特に、従来からの住民の雇用が失われていることに強い不満を表明している（Docklands Consultative Committee 1989: 28）。

住民団体が、1980年代末も引き続き生活保障的側面の再生を重視していたことを示す、別の例も挙げておこう。ドックランズ地区における住民団体を束ねるドックランズ・フォーラムは、ドックランズ再開発の関係者からの寄稿を継続的に公刊していた。そのうちの一つにおいて、当時の議長、ロン・フィリップス Ron Phillips は、次のような序文を記載している。

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

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

5) ただしLDDCは、この調査は、基づいている情報が古いうえに、数値も間違っていると批判した。LDDCは、サリー・ドックスだけでも雇用数は10000に増加していると主張した（SLP, 89/10/27）。

以上の検討により、本項の一点目の目的は達成されたと思われる。すなわち、従来からの住民の多くは、1980年代末も前期と同じく、経済成長的側面よりも生活保障的側面の再生を望んでいた、ということが明らかとなった<sup>6)</sup>。サザク区は、ドックランズ協議委員会による『1980-88年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化』を特に重視したようである。というのもサザク区は、この調査報告書に基づき、1989年に、前期ドックランズ再開発についての中間報告書を提出したからである。そこで続いて、この中間報告書を検討し、本項の二点目の目的である地方自治体の選好の変化のきっかけの提示に着手することにした。

サザク区は、1989年に『破られた約束 Broken Promises』と題された中間報告書を作成・公開した。同報告書は、経済成長的側面については、確かに、一定の前進があったことを認める。例えば、見込みを含めて新規住宅が8000戸供給されることや、各種小売店が充実したことを紹介している (Southwark Council 1989: 7-8)。しかし、この報告書は、前期LDDCによって従来からの住民の生活保障的側面がむしろ悪化したことを、強く批判している。その根拠とされたのが、『1980-88年のサザク区ドックランズ地区における雇用と経済の変化』であった。この調査報告を根拠として、サザク区は以下のようにLDDCを批判する。すなわち、LDDCが設立された時、「LDDCは、地方自治体の都市計画を尊重する、従来からの住民を参加させる、賃貸住宅を建設し、地域雇用を生む、楽しめるような新しい環境を創設すると約束した」が、これらは全て破られ、従来からの住民は再開発の恩恵を享受しえなかったばかりか、住宅と雇用を失った、ということである。それに対して、サザク区は、「継続的にLDDCの活動と方法を批判しており、地域住民の味方である」と強調する (Southwark Council 1989: 1)。このように、1989年においては、サザク区は、LDDCによる前期ドックランズ再開発を、生活保障的側面を犠牲にした経済成長的側面偏重型であると批判的に捉えていた。

---

6) この点については、前稿第二章第二節第三項で検討した、住民アンケートも想起されたい。すなわち1990年では、住民の大多数は、ドックランズ再開発から不利益を受けていると答え、またLDDCに対しても低い評価を与えていた (川島 2014b)。



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

第一に、サザク区が、LDDC が生活保障的側面を重視するように変化し始めたことと指摘し、それを好意的に受け止めたことである。サザク区によれば、LDDC は 1980 年代末に、次のような変化を見せた。LDDC が社会住宅の建設を改めて進めると宣言したこと、住宅修繕プログラムに資金提供をしたこと、そして LDDC がサザク区の意見も尊重するようになったことなどである。こうした点を踏まえ、サザク区は、「低廉な賃貸住宅に対する、LDDC のこれまでの活動は、明らかに貧弱なものである。しかしながら、将来の希望の微光は存在する」と述べる（Southwark Council 1989: 28-29）。

第二に、財政赤字が深刻化したサザク区が、生活保障的側面の再生に必要な行政費用を LDDC に求めるようになったことである。『破られた約束』の中で、サザク区は、「地域のニーズと問題に取り組むための地方自治体自身の能力は、資源へのアクセスが消滅してしまったために、弱くなってしまった。そこで地方自治体は、外部のエージェンシー [= LDDC] から財政援助を手に入れる努力も強く展開している」と述べている（Southwark Council 1989: 27）。前稿で論じたように、1980 年代初期には、サザク区は LDDC を「無視」していた。すなわちサザク区は、LDDC との接触を拒否し、経済成長的側面重視型の LDDC の再開発計画への対抗策として、生活保障的側面重視型の再開発計画を、単独で立てていた（川島 2013; 2014b）。こうした前期とは対照的に、1980 年代末を転換点として、後期サザク区は LDDC に財政援助を求めていくのである。

サザク区が 1989 年に公刊した『破られた約束』の検討によって、本項の二点目の目的が達成された。二点目の目的については二つのことが指摘できる。第一に、1980 年代末のサザク区は、中央政府の言う「財政的責任」という考え方を概ね受容したことである。既に前期にも自治体財政は大きな問題であったが、前期には、地方自治体は中央政府に 1970 年代型財政システムの復活を攻撃的に主張した（川島 2014b: 第二章）。それが敗北に終わった後の 1980 年代末には、サザク区は中央政府の枠内で財政運営をしていくしかないことを受け入れたのである。第二

に、過渡期におけるサザク区は、LDDC に対して、前期の再開発が、生活保障の側面の軽視に終わってしまったと批判を投げかけ続ける一方で、LDDC が生活保障の側面も重視し始めたことを感じ取り、この変化を好意的に受け入れた。その結果、サザク区は、生活保障の側面の再生に必要な行政費用を LDDC に要求するようになった。この二つの媒介を契機に、サザク区の選好自体が変化していくことになる。次項と次々項では、分析対象と分析素材を広げつつ、後期サザク区が、中央地方関係の変化のために、経済成長的側面を重視し、生活保障の側面を軽視するように変化していったことを論じていく。

## 第二項 地方自治体の経済成長的側面への傾斜<sup>7)</sup>

本項では、1980 年代末のドックランズ再開発転換期に、サザク区の選好が経済成長的側面重視型の再開発に変化したことを示す。本項の論述に入る前に、前期サザク区の経済成長的側面への政策志向を再確認しておこう。前稿では、前期地方自治体が、経済成長的側面の再生については、あまり関心を払っていなかったこと、ならびに実現可能性が乏しいと思われる計画を立てたことを示した。この論拠は以下の三点であった。長期的（将来的にどのような経済構造を目指すかということ）には、LDSP（London Docklands Strategic Plan：ロンドン・ドックランズ戦略計画）は、経済成長をもたらすとされたオフィス・ベースの産業は、原則的に増やさず、むしろ自然減少が予測されていた製造業などの既存産業を維持・拡大する計画を立てた。中期的（長期計画を達成するための道筋）には、地下鉄などの公共交通機関の整備と土地の確保が計画された。もっとも LDSP は、交通インフラの不足や土地不足ではなく、経済構造の変化が、既存産業の衰退の原因だと現状を分析していたのであるから、現状分析とこの道筋との間には齟齬があった。短期的（再開発に必要な費用の捻出）には、中央政府は、地方自治体に特別な補助金を用意する

---

7) 本項と次項では、後期サザク区の選好のみを分析対象としている。サザク区と LDDC の関係が協調的なものになったことは、別稿で論じる。なお、サザク区全体の選好を明らかにすることを目的としているため、ここでは、分析対象をドックランズ再開発以外にも広げる。



つもりはないと宣言していたにもかかわらず、地方自治体は、中央政府からの補助金の増大に期待を寄せていた（川島 2013: 第一章第二節）。本項では、前期地方自治体のかかる経済成長的側面への弱い選好が、後期には強くなっていったことを示す。

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

サザク区が最初にオフィス・ベースの産業を受容したのは、レイト・キャッピングが導入されてから二年後の、1987年4月のことであった。サザク区は、もともと、200戸の公営住宅を建設する予定であった区有地を、オフィスと高級住宅の建設を計画するディベロッパに1400万ポンドで売却した。この売却に対しては、住民団体はもちろんのこと、地方自治体内部でも、「従来からの住民の利益にならないのではないか」と反対意見も上がった。しかしながら、土地売却による収入によって、地方自治体の財政が健全化されるとの理由に基づき、売却を決定した（SLP, 87/4/10）。翌1988年9月にも同じ構図が繰り返された。サザク区は、公営住宅用の土地をミッドランド銀行に900万ポンドで売却し、小切手処理会社を設立することに合意した。この計画を進めたのは、都市計画副委員長のニック・スノウ Nick Snow だった。彼は、前期においては反LDDC議員の急先鋒の一人として、公営住宅路線を掲げていたが、後期になって立場を変えた。彼は、「理想では、我々はこの場所に〔公営〕住宅を作りたい。だが、我々は、公営住宅提供に対する中央政府からの敵対的姿勢に直面している。住宅建設はもはや現実的ではない」、「区の財政関係者は、我々が手にする売却資金に満足している」と売却理由を説明した（SLP, 88/9/2）。このように、サザク区の経済成長的側面に対する最初の変化は、制度変化によって悪化した自治体財政を立て直すための土地の売却先としてオフィス・ベースの産業を受け入れたことである。受動的であれ、サザク区が、オフィス・ベースの産業を受け入れ始めたことに対しては、ビジネス界から「サザク区は地域のビジネスと緊密な連携を形成している」と称賛の声がかけられた（SLP, 91/5/21）。

次に、サザク区の中期的な手法の変化について論じる。LDSPでは緻密な計算によって算出されていた、土地の確保・整備の政策課題は、後

期になると考慮されなくなった。土地の確保・整備にかわって、サザク区が懸念したのは、地価の上昇であった。地価が上昇すると、決して豊かではない従来からの住民が家を購入することができなくなる、というのがその理由であった (Southwark Council 1989: 15-18)。しかしながら、地価の上昇に対して、サザク区は、特に対策を取らなかったし、取ることもできなかった。例えば、ある工場——製造業は、広い土地が必要なので、レイトの上昇額も大きくなる傾向にある——では、1989 年度には、前年度 (約 3200 ポンド) の六倍以上の約 21000 ポンドのレイトが課されることになった。そのため、工場の経営者はサザク区に「我々に出て行ってほしいのか」と批判を投げかけた。それに対して、サザク区は、「出て行ってほしいわけではない」が、「市場価格でのレイトを課さざるをえない」と答えるにとどまった (SLP, 88/1/19)。また別の例としては、先の長期的計画の変化のところでも論述したように、サザク区が、公営住宅の建設を進めるどころか、むしろ縮小せざるをえなくなったことが指摘される。

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

もともと、中央政府も LDDC も、地下鉄などの公共交通機関がドックランズに必要であることは認めていた (LDDC 1982 など)。とはいえ、ドックランズの主要地を通るためには、テムズ河を何度も渡河せねばならず、防水対策や橋梁建設などに多大な費用がかかると見込まれていた。そこで中央政府は、新規企業に費用の一部を負担してもらおうよう交渉し

ていた。代表的な会社が、カナリー・ウォーフ Canary Wharf に大規模なインテリジェンス・ビルを建設中であった、オリンピア&ヨーク社 Olympia & York である。同社は 400 万ポンドの地下鉄建設分担金を出すことに合意した。しかし、1990 年代初期の不況のためにオリンピア&ヨーク社が倒産し、400 万ポンドの分担金が失われることとなった。また、中央政府も緊縮財政のために補助金を削減した。この二つの理由が、改良・延伸といった各種地下鉄計画を延期・中止させることとなった。同様に、ドックランズ軽鉄道も、分担金の多くが失われたために、延伸計画が延期された（SLP, 92/11/20; 93/3/5）。

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

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

う。

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

自主財源の確保の方法は、更に細かく三つに分類される<sup>8)</sup>。一つ目は、本項の長期的計画の変化のところで述べた、公営住宅予定であった区有地の売却である。二つ目は、公営住宅家賃 rent の値上げと回収強化である。公営住宅家賃については、自己所有住宅や民間賃貸住宅を利用できない、相対的な低所得者に関する論点であるので、次項で詳しく論じることにした。三つ目は、レイト、コミュニティ・チャージ、カウンシル・タックス Council Tax と変遷した自治体の自主課税財源の増額である。しかし、保守党議員らが、自主課税財源の上昇は公営住宅家賃の未払い分を補填することが原因であると批判したこと (SLP, 89/10/6; 89/10/13)、近隣のワンズワース区 Wandsworth の低いコミュニティ・チャージ (例えば、1991 年度は、一人当たり 148 ポンド) に、注目が大いに集まったこと (SLP, 90/3/6)<sup>9)</sup> が、サザク区の高いコミュニティ・

8) 後期サザク区が自主財源による (再) 開発を明記したことは、一九九〇年に策定された、『総合開発計画』においても確認できる。この計画の冒頭には、開発に必要な資金は、サザク区が負担すると述べられている (Southwark Council 1990)。これは、ドックランズ再開発前期に策定された LDSP や『北サザク計画 North Southwark Plan』において、サザク区が、中央政府に補助金を強く求めたことと対照的である。資金調達先に関する、この変化は、後期地方自治体が、中央政府に補助金を期待できなくなったために、自主財源によって (再) 開発を行わざるをえなくなったことを示している。

9) ただし、サザク区とワンズワース区に挟まれた場所に位置するランベス区 Lambeth は、全英最高レベルのコミュニティ・チャージを設定した (例えば、1990 年度は 730 ポンド)。これら三区のコミュニティ・チャージの金額の差異

チャージに歯止めをかけた。すなわち、1992年度のコミュニティ・チャージは、全英で最低レベルの189ポンドに設定された。これは、サザク区が、前年度の未払い者の分を、他の納税者が補填しなくてもよいように制度変更したためである（SLP, 92/3/6）。以上のように、自主財源の確保は、主として、公営住宅用の区有地の売却と公営住宅の家賃の値上げと回収強化によってなされており、そのため、生活保障的側面の縮小の意味も有していた。

本項では、後期サザク区が経済成長的側面を重視していったことを明らかにした。そのきっかけは、中央政府からの財政援助の削減による財政危機の深刻化であった。サザク区では、マッシュューズらの労働党が、財政を立て直すべく、公営住宅の建設・維持を諦め、オフィス・ベースの産業と高級住宅の建設を容認していった。さらにサザク区は、引き続き経済成長に高い関心を寄せる中央政府とLDDCの交通計画や、それらによるアド・ホックな補助金を受容していった。このように、サザク区は、1980年代末において、受動的ではあるが、経済成長的側面に傾斜していった。1990年代になると、財政危機に加えて、地方自治体（特別区）間の競争的關係が、サザク区の選好をより経済成長的側面重視型の再開発へと変えた。具体的には二つの点が指摘される。一つ目は、交通インフラの整備をめぐる相互競争状況である。この時期には、交通インフラは中央政府とLDDCによって建設されていたのであるから、交通インフラを他区に先駆けて整備してもらうためには、サザク区は、中央政府やLDDCが重視するオフィス・ベースの産業を受容せざるをえなかった。二つ目は、コミュニティ・チャージの導入により、近隣の地方自治体と課税額が比較されやすくなったことである。近隣のワンズワース区が課税額を低くしたために、サザク区の高いコミュニティ・チャージが批判されることになった。そのため、サザク区は、未納者の補償分をコミュニティ・チャージから切り離し、課税額を下げた。この措置は、相対的に高所得の住民にとって利益となる。以上のように、サザク区は、1980年代末から経済成長的側面を重視するように徐々に変化したのである。

---

の分析には、本稿のような都市間競争ではなく、例えば区の政治経済状況の差異への注目が必要であろう。

### 第三項 地方自治体の生活保障的側面の再生からの「撤退」

続いて本項では、サザク区が、生活保障的側面の再生から徐々に「撤退」していったことを論じる。ここで言う「撤退」とは、法律上は依然として、地方自治体が住宅や教育といった社会政策に責任を負うものの、後期にはサザク区がこれらの政策課題に対して、冷淡な態度をとるようになっていったことを指す。前稿では、前期地方自治体が、従来からの住民への雇用確保と、公営住宅のさらなる提供の二点をドックランズ再開発の目標に据えていたことを示した（川島 2013a: 第一章第二節）。1980年代末のサザク区では、地方議員が中央政府からの補助金の削減や税制改革による財政危機に危機感を覚え、彼らが主導する財政緊縮策が始まることになる。これが、生活保障的側面からのサザク区の「撤退」となって現れることになった。

まず、サザク区の雇用政策の「撤退」から論じよう。本節第一項で引用した、ドックランズ協議委員会の調査報告は、LDDC の代替案を提示した。それは、サザク区が総合開発計画策定権を活用して、製造業や工業用地を守り、育成すべきであるという内容である（Docklands Consultative Committee 1989: sec.5）。しかしサザク区は、住民団体から提示されたこの代替案を採用しなかった。なぜならサザク区は、財政危機のために、従来型のこれらの産業を保護・育成する能力を喪失したからである。具体例を二つ示しておこう。第一に、土地売却金を得て、財政を立て直すことを優先したため、オフィス・ベースの産業と高級住宅の建設を受容して土地の売却を進めた（SLP, 87/4/10; 88/9/2）。第二に、サザク区は、サザク環境トラスト Southwark Environment Trust の、身体障害者雇用企業や新興企業に格安家賃でワークショップを貸す計画から手を引いた。中央政府はこの計画を援助していたが、サザク区は、財政危機のために、補助金を出さず、また額面通りのレイトを賦課しようとした。そのため、地域雇用を生む可能性のあった、この計画は暗礁に乗り上げることとなった（SLP, 89/3/23）。これらの事例は、後期サザク区が、財政危機のために、従来からの住民に対する雇用政策から「撤退」していることを示している。

サザク区的生活保障的側面からの「撤退」が最も顕著であったのが、



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

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

1985年12月に、サザク区は、それまでの公営住宅入居者保護路線を変更する。すなわち、家賃納入者・納税者・コミュニティを守ることを理由に、2300万ポンドの未回収家賃の回収を強化することを発表したのである。ただし、この段階においては、立ち退き要求、四週間以上の滞納者の移転の停止、管理システムのコンピューター化、家計アドバイスシステムの拡張などの間接的な方法が採用されたにとどまる（SLP, 85/12/10）。翌年には、サザク区は、家賃回収職員の補充と給与増額を実施し、家賃回収をさらに強化することを発表した（SLP, 86/4/11）。

しかしながら、サザク区の家賃回収強化政策は十分な効果を上げられなかった。それどころか、1987年3月には、未回収家賃は2900万ポンドに上昇した。これを受けて、サザク区は、回収を一段と強化することを発表した（SLP, 87/3/17）。具体的には、サザク区は、1000ポンド以上の負債を抱えている借家人には、20%の債権を放棄して、重債務者に返済のインセンティブを与えることを決定した（SLP, 87/4/14）。1987年は、公営住宅の家賃が低すぎるのが問題視された年でもあった。サザク区法務部が、インフレ率に比べて、家賃の値上げ幅が小さく、不公平

であると主張したのである (SLP, 87/3/17)。その結果、まず一週間あたり 1.5 ポンドの家賃値上げが実施された (SLP, 87/9/8)。サザク区の赤字が深刻化した 1987 年秋には、サザク区リーダーのマシューズが、一部労働党議員の反対を押し切り、平均家賃一週間あたり 19.38 ポンドとなる、一週間あたり 2 ポンドの家賃値上げを発表した (SLP, 87/10/16)。

未回収家賃はその後も上昇を続けた。1989 年 10 月には 3830 万ポンドに、1990 年 1 月には、4100 万ポンドに達した。未回収分を補填するために、コミュニティ・チャージが増額されることになり、特に保守党議員とマス・メディアが、区の家賃回収の失敗を批判した<sup>10)</sup>。こうした批判に対して、サザク区労働党は、「立ち退きや動産差し押さえを行い、未納家賃回収に努力している」と答える。1989-90 年には、強制立ち退きや動産差し押さえなど、より直接的な回収方法が採用されることになったのである (SLP, 89/10/6; 89/10/13; 90/1/16)。同時期に、サザク区は、家賃の再値上げも検討する。1989 年 12 月には、一週間当たり 10 から 16 ポンドの家賃値上げが検討される。当時の平均家賃は、一週間当たり 25 ポンドであったから、かなりの増額である (SLP, 89/12/19)。この案に対して、サザク区は、コミュニティ・チャージを増額させて、家賃の値上げを抑制しようとした。それでも、4.5 ポンドの値上げは避けられなかった (SLP, 90/2/9)。

以上のように、サザク区は、1980 年代後半以降、公営住宅の値上げと家賃の回収を強化していった。そのきっかけは、自主課税財源への負担転嫁に対する、保守党議員やマス・メディアによる批判である。しかし、主導したのは、あくまで与党労働党リーダーのマシューズと、彼女に率いられた労働党議員であった。

最後に、後期サザク区が各種社会サービスを縮小、有料化、値上げ

---

10) なお、環境省は、この後一般レイト会計から地方自治体の公営住宅の家賃を補助する地方自治体の権限を廃止した (Chandler 1991: 42)。もっとも、本稿が注目したいことは、1980 年代後半以降、公営住宅家賃の回収失敗に対して、それを補填するために地方税が引き上げられるために、地方議員など地方自治体の内部や、マス・メディアなど地域社会から批判が向けられるようになったことである。これは、1980 年代の制度変化によって、中流階層以上の住民にとっては負担の増大に対して、都市全体にとっては経済的利益が損なわれることに対して、批判が強くなり、地方自治体に生活保障的側面の再生から「撤退」する圧力がかかったことを意味する。



して、各種社会サービスからも「撤退」したことを示しておこう。具体例を列挙すると以下の通りである。19個ある図書館のうち6個の閉鎖、給食宅配サービスの値上げ、在宅介護の有料化、高齢者用のデイケアセンターの閉鎖、プレイ・センターの削減と有料化、成年教育の支出減、管理・支援サービスの削減などである（SLP, 89/12/19; 91/1/8; 92/9/2）。

本項では、後期サザク区が、生活保障的側面の再生から「撤退」していったことを三つの政策領域から論じた。すなわち第一に、従来からの住民に対する、労働集約型産業を通じての雇用確保路線を放棄した。第二に、公営住宅の建築や修繕を縮小し、既存の公営住宅入居者に対しても、家賃の値上げと未回収家賃の回収強化といった厳しい姿勢をとった。第三に、地方自治体が提供する各種社会サービスを縮小、有料化、値上げした。本項では、深刻化する財政危機が、これらの原因であることも明らかにした。前節で述べたように、1980年代末には、制度改革によって、中央政府からの補助金が削減された。特にサザク区のように、行政需要が大きいものの自主財源に乏しい地方自治体にとっては、これらの制度改革は、財政危機を深刻化させるものであった。1980年代前半には、アラン・デイヴィス Alan Davis とトニー・リッチー Tony Ritchie の二人の左派リーダーに率いられ、「地元利益」を掲げて生活保障的側面を重視していた労働党は、財政危機が深刻化する中で、生活保障的側面から「撤退」する道を選択することになったのである。

#### 参考文献（本号掲載分のみ）

- 宇都宮深志 1990:『サッチャー改革の理念と実践』三嶺書房。
- 遠藤乾編 2008:『ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会。
- 川島佑介 2011a-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）」、『名古屋大学法政論集』第240号、第241号。
- 川島佑介 2013, 2014a-b:「前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究——一九七〇年代半ばから一九八〇年代末まで——（一）、（二）&（三・完）」、『名古屋大学法政論集』第252号、第253号、第256号。
- 北村裕明 1993:「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。
- 小林重敬編著 2002:『条例による総合的まちづくり』学芸出版社。

- 自治体国際化協会 2006:『英国の地方政府改革の系譜』。
- 高橋誠 1990:『土地住宅問題と財政政策』日本評論社。
- 高寄昇三 1995:『現代イギリスの地方財政』、勁草書房。
- 武川正吾 1992:「イギリス社会政策における政府間関係」、社会保障研究所編、『福祉  
国家の政府間関係』、東京大学出版会。
- 戸澤健次 2006:「保守党に未来はあるのか」、梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著、『現  
代イギリス政治』成文堂。
- 中井検裕・村木美貴 1998:『英国都市計画とマスタープラン』学芸出版社。
- 中井検裕 2004:「イギリス」、伊藤滋他監修、『欧米のまちづくり・都市計画制度』、ぎょ  
うせい。
- 西尾勝 2007:『地方分権改革』東京大学出版会。
- Adams, David 1994: *Urban Planning and the Development Process*, Routledge.
- Calvocoressi, Aul 1990: *Conservation in Dockland*, Docklands Forum.
- 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 Consultative Committee 1989: *Employment & Economic Change in Southwark  
Docklands 1980-1988*.
- Docklands Joint Committee 1976: *London Docklands Strategic Plan*.
- Greenwood, John, Robert Pyper, and David Wilson 2002: *New Public Administration in  
Britain (3<sup>rd</sup> ed.)*, Routledge.
- LDDC 1982: *Annual Report and Accounts 1981/82*.
- Sassen, Saskia 2001: *The Global City (2ed.)*, Princeton University Press. 伊豫谷登士翁監  
訳 2008:『グローバル・シティ』筑摩書房。
- South London Press*.
- Southwark Council 1983-1984: *North Southwark Plan*.
- Southwark Council 1989: *Broken Promises*.
- Southwark Council 1990: *Unitary Development Plan*.
- Thatcher, Margaret 1993: *The Downing Street Years*, Harper Collins Publishers. 石塚雅彦  
訳 1993:『サッチャー回顧録（上）（下）』、日本経済出版社。
- Thompton, Grahame 2000: "Economic Globalization?", in David Held (ed.), *A Globalizing  
World?*, The Open University. 中谷義和監訳 2002:「経済のグローバル化」、『グロー  
バル化とは何か』法律文化社。