

## 論 説

# 政府間関係と政策志向の変化（2・完） ——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（以上、二五七号）

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

第一項 計量的データから見る、後期 LDDC の生活保障的側面の重視傾向

第二項 後期中央政府と LDDC の「世界都市化」戦略

第三項 後期中央政府と LDDC による、生活保障的側面の再生への関与

第四項 後期 LDDC の政策志向のまとめ

おわりに（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

本節では、後期 LDDC の政策志向に、二つの変化が起こったことを示す。前期 LDDC は、経済成長的側面を重視し、生活保障的側面については軽視していた（川島 2014a）。この前期に対し、都市間競争論修正モデルの想定によれば、弱い中央地方関係で、かつ国際化が進展した

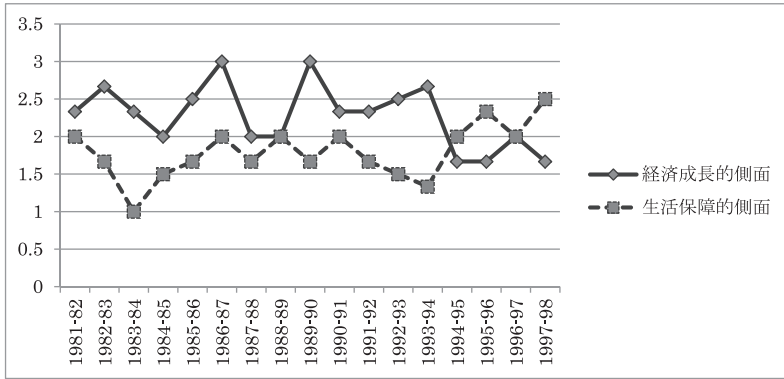
後期には、LDDC は、次のような政策志向を有する。まず、経済成長的側面について、LDDC は、国際移動可能性が高い分野の再開発には、引き続き熱心であるものの、国際移動可能性が低い分野についての関心はある程度低下する。次に、生活保障的側面について、LDDC は、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策を重視する一方で、国際移動可能性が高い分野の再生は忌避しようとする。したがって、前期と比較した場合、後期 LDDC の政策志向は、(1) 国際移動可能性の高低によって区分される複雑なものとなる、(2) 生活保障的側面で国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に傾斜する。1980 年代末からの一連の制度状況の変化は、LDDC の政策志向に、これらの二つの変化をもたらすと考えられる。本節ではこのことを論証する。

本節の構成は以下の通りである。第一項では、年次報告書の構成の量的分析と収入・支出構造について前期と同様の分析を行い、後期 LDDC が生活保障的側面も重視するようになったことを示す。第二項と第三項では、それぞれ経済成長的側面と生活保障的側面について、より詳細に LDDC の政策志向を分析する。その結果、LDDC の政策志向は、国際移動可能性の高低によって、複雑化していったことを示す。本節での論証課題は多く、また複雑なため、第四項で本節の主張をまとめる。

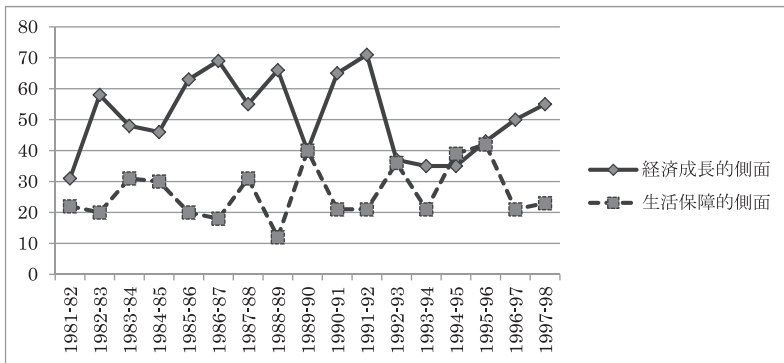
## 第一項 計量的データから見る、後期 LDDC の生活保障的側面の重視傾向

本項は、LDDC の年次報告書の構成と LDDC の収入・支出構造という二つの計量的データを用いて、後期 LDDC が生活保障的側面も重視するように変化したことを明らかにする。分析方法は、前期の分析と同じである(川島 2014a)。すなわち、年次報告書については、登場順位と紙幅割合を検討することで、後期 LDDC が生活保障的側面も重視したことを明らかにする。また、収入・支出構造分析については、1980 年代末以降の LDDC の収入と支出を検討することで、やはり後期 LDDC が生活保障的側面の再生に力を入れるように変化したことを示す。

まずは、年次報告書を検討する。前稿で提示した、報告書構成の量的分析結果を以下に再掲しておこう(図表 4 から 7)。



【図表 4：報告書における登場順順位得点平均。(LDDC annual a)に基づき、筆者作成】



【図表 5：報告書における紙幅割合平均。(LDDC annual a)に基づき、筆者作成】

まず、経済成長的側面と生活保障的側面の比重のグラフからは、LDDCが、1990年頃から生活保障的側面を前期よりも重視するように変化したことを読み取ることができる。とりわけ、1990年代半ばは、生活保障的側面が、登場順位・紙幅割合両面において経済成長的側面よりも重視されていた。もっとも、完全に逆転したわけではなく、後期においても経済成長的側面は配慮されていたと言えるであろう。

また、より詳細に見ると、以下の項目が後期に重視されたことが確認できる。経済成長的側面においては、まず「交通」が1980年代末から

【図表 6：報告書における登場順の採点。(LDDC annual a) に基づき、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

1990年代初期に極めて高い数値を示している。これは、LDDCが進めていたドックランズ軽鉄道やロンドン・シティ空港といった大型プロジェクトが完成する時期であったのが原因であると考えられる<sup>11)</sup>。次に「レジャー・観光・旅行」の項目が1990年代半ば以降に紙幅割合において高い数値を示している。生活保障的側面の項目は、総じて伸びが高いが、中でも、「コミュニティ」と「教育・職業訓練」の二つの項目が著しく伸びている。また、「住宅」と「景観・環境」の項目は、1980年代

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

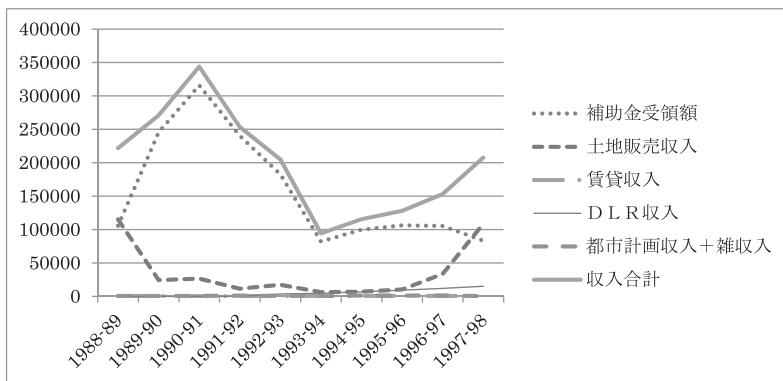
【図表 7：報告書における紙幅割合：単位は%。(LDDC annual a)に基づき、筆者作成】

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

には徐々に低下するが、1990年代に入ると、登場順でも紙幅割合でも再度強調されていることがわかる。

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

続いて収入・支出構造の側面から、後期 LDDC の政策志向を分析する。前稿と同じ手法を用いて（川島 2014a）、中期から後期の収入と支出を整理すると図表 8 のようになる。



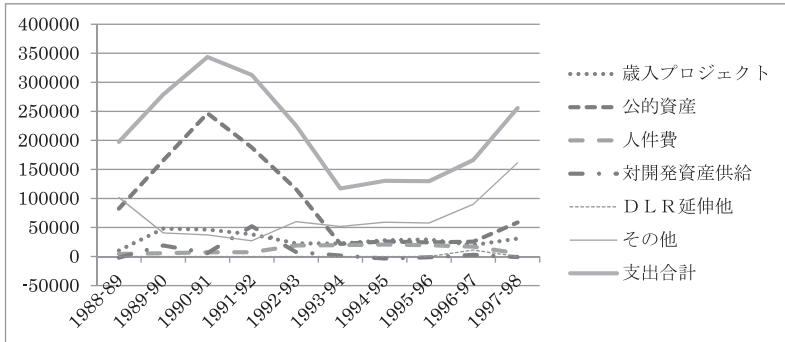
【図表 8: 中期～後期 LDDC の収入: 単位は 1000 ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】

前期の収入構造と比較すると、中央政府からの補助金の増額が目を見く。最大となった 1990 年度には 3 億ポンドを越えている。初年度の 1981 年度と比べると、約十倍である。その後は、おそらく LDDC の地区ごとの撤退が開始されたことが原因で、補助金は低下するものの、それでも LDDC は、概ね 1 億ポンド以上の補助金を毎年受領している。

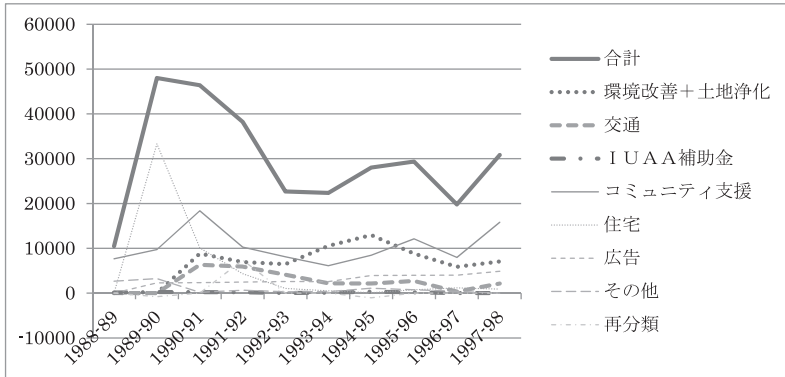
支出については、図表 9 から 11 が示す通りである。

支出については、報告書構成と同じく、1990 年前後に「交通」項目が突出していることが分かる（ドックランズ軽鉄道を意味する、「DLR」も含む）。また、前期と同じく、（主に新規企業を対象とする）「環境改善+土地浄化」の項目にも安定的に支出されている。前期との最大の相違は、「コミュニティ」や「住宅」<sup>12)</sup>に代表される生活保障的側面への支出額が大きくなり、また支出額も安定化していることである。このことは、LDDC が、前期に掲げていた、「スピン・オフ効果」（経済成長的側面の再開発が、自動的に生活保障的側面の再生をもたらすという理論）と、「生活保障的側面の再生は、地方自治体の責任」という二つの原則

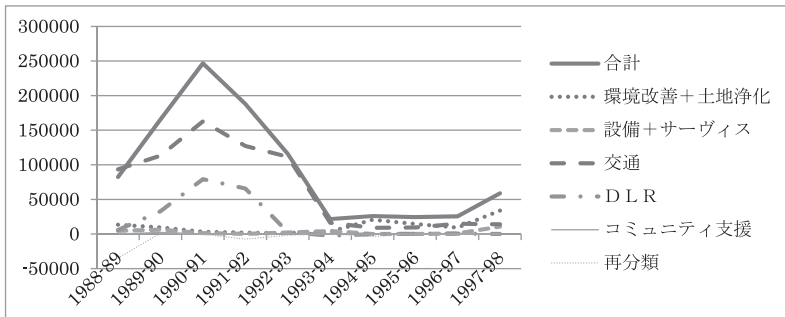
12) 報告書構成においては、「住宅」項目は、経済成長的側面にも生活保障的側面にもどちらにも含めなかった。これは、流入者向けの高級販売住宅なのか、従来からの住民向けの賃貸住宅・社会住宅なのか、判断できないからであった。それに対して、支出における「住宅」項目は、生活保障的側面に分類される。なぜなら、「住宅」への支出は市場では購入できない低所得住民への補助だからである。



【図表 9：中期～後期 LDDC の支出の項目別整理：単位は 1000 ポンド。  
(LDDC, annual a) より筆者作成】



【図表 10：中期～後期 LDDC の支出における、「歳入プロジェクト」の項目の内訳：  
単位は 1000 ポンド (LDDC, annual a) より筆者作成】



【図表 11：中期～後期 LDDC の支出における、「公的資産」の項目の内訳：  
単位は 1000 ポンド。(LDDC, annual a) より筆者作成】

を捨て、生活保障的側面の再生に直接介入していったことを示している。

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

## 第二項 後期中央政府と LDDC の「世界都市化」戦略

本項では、後期 LDDC の経済成長的側面の再開発計画が、前期の総花的な方向性から、「世界都市ロンドンの一角としてのドックランズの形成」という方向性へと変化したことを明らかにする。1980 年代末以降、LDDC は、国際化の進展による、経済成長をめぐる国家間競争を強く認識することになった。そのため、本項で論じるように、LDDC は、国際化の進展という状況を認識し、自らの政策志向を変化させた。この変化が最も顕著に現れたのが、カナリー・ウォーフ（タワー・ハムレッツ区 Tower Hamlets）再開発である。そこで、本項はまず、カナリー・ウォーフ再開発を主たる分析素材として、LDDC が掲げる、「再生」概念の変質を分析することで、かかる変化を示す。続いて、国際化が進展すると、中央政府（LDDC を含む）があまり関心を払わないと考えられる、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策について、LDDC の政策志向を解明する。この作業からは、後期 LDDC が、同じく経済成長的側面であっても、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策については、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策に比べて、これをあまり重視しなかったことが明らかにされる予定である。

前稿では、前期 LDDC の経済成長的側面の再開発計画とその成果を分析した（川島 2014a）。この分析では、前期 LDDC が、具体的な将来像を持っておらず、「市場原理による再開発」を提唱し、都市計画の緩和を目的化したことを明らかにした。1980 年代半ばは、情報通信産業や金融管理産業が勃興しつつある時代であった。これらの産業は新たな設備を必要とする。そこで、都市計画が緩く、ビル建設が容易であったドックランズに、情報通信産業や金融管理産業が進出してくると



なった。LDDC は、このような社会経済的变化を受けて、ドックランズ「再生」の定義を、曖昧で絵画的なものから、これらの産業の誘致へと変化させていった。

LDDC の政策志向と行動の変化が最も顕著に現れたのが、カナリー・ウォーフ再開発である。カナリー・ウォーフとは、アイル・オブ・ドッグズ Isle of Dogs の中心部に位置し、最初期に建設され最大のドックであるウェスト・インディア・ドック West India Dock とそれに連結するミルウォール・ドック Millwall Dock に囲まれた地区である。カナリー・ウォーフは、1981 年当時は荒廃の最もひどかった地区の一つであり、LDDC によってエンタープライズ・ゾーン Enterprise Zone に指定されていた。

前期 LDDC は、カナリー・ウォーフ再開発にあまり関与しなかった。カナリー・ウォーフ再開発は、1984 年、レストラン経営者が料理の下ごしらえをする場所を探していたことに端を発する。続いてクレジット・スイス・ファースト・ボストン社 Credit Suisse First Boston もカナリー・ウォーフの利用に声を上げ、1985 年 3 月に LDDC の事務局長レグ・ワード Reg Ward と再開発の協議を始めることになった。協議では、アメリカの投資アドバイザー、G・ウェア・トラベルステッド G. Ware Travelstead が「我々はアイル・オブ・ドッグズに本社機能を移転することができるのか？」と質問を投げかけ、ワード事務局長は、可能であると答えている。ワードは、トラベルステッドが要求した半年間の補助金を支出するよう LDDC の執行委員会にかけあっている（LDDC 1998b: “The Canary Wharf Story”）。このような水面下での動きこそあったが、1980 年代後半になるまで、LDDC のカナリー・ウォーフへの目立った言及はなかった。1984-85 年の年次報告書では特に触れられていないし、1985-86 年の年次報告書ではアイル・オブ・ドッグズの再開発計画の一つとして扱われているにすぎない（LDDC 1985a; 1986a: 22）。この時点における LDDC の働きは、前稿で明らかにした、都市計画の緩和による迅速化のみである（川島 2014a）。すなわち、「それ [=カナリー・ウォーフの再開発計画] は全てのルールを打ち破った。このような大きなスキームのインパクトについて、タワー・ハムレッツ区やシティ City of London は当然のこと、環境省や戦略プランニング機関である GLC にも協

議を行わなかった」ということである（LDDC 1998b: “The Canary Wharf Story”）。このように、当時のLDDCは迅速化を強調するものの、再開発の主導権は民間企業に委ねていた。

1986年と1987年にトラベルステッドのパートナーであったクレジット・スイス・ファースト・ボストン社とモルガン・スタンレー社 Morgan Stanley が再開発から手を引き、新たなパートナー、オリンピア&ヨーク社が参入した。続いてトラベルステッドが、採算が取れないということで撤退し、オリンピア&ヨーク社が単独で再開発を手がけることとなった（LDDC 1998b: “The Canary Wharf Story”）。この時期に、LDDCはカナリー・ウォーフの再開発計画に積極的に関与していくように方針を転換する。1986-87年の年次報告書の別冊として、『カナリー・ウォーフ』が提出された。この報告書は、次のように、カナリー・ウォーフ再開発を捉える。「ロンドンの世界市場の中心としての地位は、規制緩和とそれに続く金融、サービスセクターの構造改革によって強化された。まさにこのプロセスが、広く、障害物のないフロアスペースと、内部のデザインのフレキシビリティを兼ね備えた、大規模な現代的オフィスビルの需要を生み出した。同様に、利用者は情報コミュニケーション、データ管理、空調という1990年代の必需品に便宜を図ることのできる、これまでにない高度なテクノロジー水準を期待している。カナリー・ウォーフはこれら全ての需要に合うようデザインされている」（LDDC 1987b: 1）。LDDCにとって、カナリー・ウォーフ再開発は、ドックランズ産業構造の転換の象徴となっていった。

その後LDDCは、情報通信産業・金融管理産業のドックランズへの進出という社会経済的動きに便乗していく。すなわちLDDCは、1980年代後半からカナリー・ウォーフの再開発の方向性をドックランズ全体の再開発の目標へと拡大させていくのである。例えば、1986年の年次報告書において、LDDCは、「上昇する都市」という節の中で、次のように述べる。「ドックランズは……ロンドンのシティが発展と拡大の大いなる時期に突入するにつれ、その戦略的位置〔を占めるようになった〕。金融センターに必要とされるテクノロジーに合致する、空間と新しいスタイルのビルへの需要が、ドックランズを、シティと共に、ロンドンが金融都市としてのその圧倒的優位性を保持し、拡大し、強化するように

働く、大きな助けとする」<sup>13)</sup>（LDDC 1986b: 4）。この一文からも読み取れるように、LDDC は、1980 年代後半に「再生」概念を明確化させた。それは、ドックランズ再開発の目指すべき将来像を、情報通信産業・金融管理産業に見いだしていくものであった<sup>14)</sup>。

このように、1980 年代半ばの社会経済的な動きへの便乗という、いわば受動的なかたちで、LDDC は、ドックランズ再開発の将来像を情報通信産業・金融管理産業に据えた。しかしながら、1990 年頃になると、中央政府と LDDC は、ドックランズ再開発により主体的かつ能動的な意味を与える。この方針転換は、都市計画の緩和が目的化されていた前期の市場主導型再開発から、政府介入主義型再開発への転換として現れた。この介入主義への転換の背景には、LDDC とそれを後押しする中央政府が、国際化の進展による、経済成長をめぐる国家間の競争を強く意識したことが挙げられる。そこで LDDC は、ドックランズ再開発に、世界都市ロンドンの一角として、ロンドンの国際競争を助けるという目的を与えることになったのである。例えば、1991 年には、LDDC は、以下のように述べている。

「LDDC は、1992 年の単一欧州市場のインパクトに備えねばならない。そして、ロンドンが、世界三大金融センターの一つとして、ヨーロッパの先導的ビジネス都市としての地位を保持し続けられるような役目を果たす必要がある」（LDDC 1991a: 7）

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

13) 1986 年に先駆けて、LDDC は、1985 年には既に、「テレコミュニケーション技術が、今やドックランズをイギリスの外と結び、またドックランズをシティという偉大な金融の近隣と連結させている」と情報通信産業や金融管理産業の価値を認め（LDDC 1985a: 10）、これら産業を「日の出産業」と呼び、その進出を歓迎している（LDDC 1985b: 3）。このように、概ね、1985 年あたりから、「再生」の定義が変化し始めた。

14) しかしながら、フランクフルトなど海外の諸都市との経済的競争に勝たねばならない、という目標は、この時点ではまだ明確にされていない。ロンドンの国際的競争を援助するドックランズ再開発という将来像は、次段落以降で明らかにするように、1990 年代初期に明確化される。

1991b: 2)。

このように、ドックランズ再開発は、もはや単なるインナー・シティ再開発の範疇を越え、「世界都市ロンドン的一角」を形成するという国家的プロジェクトへと押し上げられていった。

したがって、ドックランズの「再生」すなわち、情報通信産業・金融管理産業の誘致は、後戻りが許されない、「特別な地位」へと昇華される。ドックランズの「特別な地位」が最も明瞭になった舞台は、やはりカナリー・ウォーフであった。1990年代初期の不況期に、中央政府とLDDCは市場放任ではなく、大きく介入した。すなわち、第一に中央政府は多額の補助金をLDDCに与え、LDDCは、公金を用いて再開発を進めた。LDDCは、次のように述べる。「今日の不動産市場の国家的な低迷においても、再生活動の継続は本質的なままである。LDDCは開発促進組織であり、それゆえに環境省の支援のもと、公的資産やコミュニティ・プロジェクトへの支出を拡大してきた」(LDDC 1990b: 2)。そのため、不況期には、中央政府はLDDCへの補助金を大幅に増額したのである<sup>15)</sup>。第二に、不況のためにオリンピア&ヨーク社が倒産してしまったが、LDDCは、市場に任せるのではなく、後継企業との交渉を進めた。「LDDCは、カナリー・ウォーフへの新たな投資企業との交渉の成功を祈っている。それは、再生の契機の継続を確実にするであろう」と述べる(LDDC 1992b: 2)。交渉の結果、スウェーデン、カナダ、日本などからカナリー・ウォーフへの投資の呼び込みに成功した(LDDC 1998b: “The Canary Wharf Story”)。このように、1990年代においては、経済成長をめぐる国際競争が意識され、中央政府とLDDCは、市場主導型から政府介入型へと手法を転換させ、ドックランズの「再生」、すなわち情報

---

15) 中央政府が、後期ドックランズ再開発に、世界都市ロンドン的一角としての意味を与え、これを積極的に支援したことは、世界都市研究にも寄与すると考えられる。すなわち、これまでの世界都市研究は、主に、国際化する市場原理が世界都市に与える影響に注目してきた(川島 2011)。これに対して本稿は、世界都市の形成においては、中央政府による主体的な世界都市形成政策が重要であることを示唆している。もちろん、国際化する市場原理という環境の重要性も否定するわけではないが、1990年代初期の不況期に中央政府がLDDCを財政的に支援しなかったとすれば、今日のドックランズはもちろんのこと、ロンドン全体の世界都市としての地位は低迷していた可能性はがあると、筆者は考える。

通信産業・金融管理産業の誘致に積極的に乗り出すことになった。

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

まず、ドックランズ再開発においては、経済成長的側面であり、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策が、具体的にはどのような政策であるのかを確認しておこう。成田孝三は、これらの政策の例として、「清潔で安全な環境・安全で信頼度の高い公共交通・個人に対する犯罪レベルの低さ・高質な文化」を挙げる（成田 1994: 54）。ただし、成田の定義には、「（持ち家）住宅」が付け加えられる必要がある。というのも、再開発前のドックランズでは、住宅のほとんどが公営の賃貸住宅であり、持ち家住宅が極めて少数であったからである。一般的に経済的に余裕がある者は、賃貸住宅よりも持ち家住宅を好むと考えられるが、当時のイギリスにおいても、中流階級以上の者の持ち家志向は強かったと指摘されている（広原 1993）。そのため、中・高所得層向けの持ち家住宅の供給も、世界都市化を通じた経済成長にとって必要な政策である<sup>16)</sup>。以上を踏まえ、（持ち家）住宅・環境・公共交通・治安・文化の五つの政策領域における、後期 LDDC の政策志向を解明したい。

第一に、（持ち家）住宅について言えば、前期 LDDC の強い選好が明らかにトーンダウンしたことが指摘される。前期 LDDC は、公営住宅が多すぎ、住宅の多様性が失われていることを問題視し、持ち家住宅を

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

増やすことに強い関心を払っていた。具体的には、前期 LDDC は、「住宅市場」を作り上げることを目的として、土地の整備と都市計画の緩和を積極的に行った（LDDC 1998d: “Introduction”）。そして、その結果、前期末には確かに住宅は増えたものの、ホームレスの数も増加したことは、（川島 2014b）で明らかにした通りである。それに対して、後期 LDDC は、前期の高所得者向けの販売住宅重視路線を修正し、社会住宅・賃貸住宅をより重視した。もっとも、後期 LDDC が従来からの住民向けの社会住宅・賃貸住宅を重視していったことは、生活保障的側面にかかわる論点なので、次項で詳しく明らかにする。ここでは、（持ち家）住宅の供給という、経済成長的側面であっても、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策に対しては、後期 LDDC があまり関心を払わなくなったことを指摘するにとどめておく。つまり、後期 LDDC は、不況期には情報通信産業・金融管理産業に対して大いに援助したのとは対照的に、販売住宅・持ち家住宅に対しては、あまり関心を払わなかったのである。

第二に環境である。もっとも、「環境」というのはやや曖昧な言葉であり、その定義について確固たるものがあるわけではない。事実、先に引用した成田も「清潔で安全な環境」と述べているのみであり、その内容について特定の意味を込めているわけではない。むしろ、「環境」とは、後述する「治安」や「文化」を含む総合的な用語であると理解されるべきかもしれない。具体的な定義に関する、こうした限界はあるものの、LDDC の報告書と支出を再度検討することで、「環境」に対する後期 LDDC の政策志向を考察したい。まず、報告書分析であるが、「景観・環境」の登場順位と紙幅割合は、前期と後期で大きな差は確認できない。「景観・環境」の項目を他の政策領域と比較すると、概ね一貫して中程度の重要性が付与されていることが読みとれる。経済成長的側面のみと比較すると、「景観・環境」は、「ビジネス・投資・開発」と「交通」の二項目よりも重視されていない年が非常に多い（図表 6 および図表 7 より）。次に、支出であるが、二つの大項目である「歳入プロジェクト」と「公的資産」において、「環境改善+土地浄化」は、額も多くまた、支出全体に対する割合も大きい。ただし、より詳しく見ると、1988-89 年以降は、その割合が減少している。これは、「交通」への支出が急増



したためである。「交通」への支出が減少した1993-94年以降は、再び「環境改善+土地浄化」の割合が伸びている。このように、報告書と支出を見る限り、環境に対するLDDCの政策志向はそれなりに強いと言える。しかし他方で、環境は、報告書における「ビジネス・投資・開発」、「交通」と、支出における「交通」ほどには強調されているとは言えず、それらが重視された時期には、環境は、相対的には軽視される傾向も確認できる。

第三に、公共交通についてであるが、本節第一項の報告書割合の算出ならびに、支出傾向分析で明らかにしたように、LDDCは公共交通を極めて重視していた。具体的には、地下鉄ジュビリー線の延伸、ドックランズ軽鉄道の敷設、そしてロンドン・シティ空港の建設などが、LDDCによって重視されていた。ただし、LDDCは、このような公共交通を、第一義的には、経済成長の側面ではあるものの、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策として認識していた。それは、例えば、ドックランズ軽鉄道の最大の効果が、ドックランズと金融街であるシティとの連絡とされていたことや、ロンドン・シティ空港も、「ヨーロッパ市場において、ロンドン・ドックランズを戦略的な地位におくこと」として認識されていたことに現れている（LDDC 1990b: 1; 1991a: 9; 1991b: 1）。このように、LDDCは、公共交通を、開発や投資を呼び込むもの、すなわち経済成長的側面であり、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策として位置付けていたために、これを重視した。

第四の、治安についてであるが、まず、そもそもLDDCは警察権を持っていないことに留意すべきである。治安の改善のためにLDDCがやれることには、大きな限界があるのである。そのため、後期LDDCの治安に対する政策志向がそれほど強いものではなかったことを論証するのは困難である。そこで、ここでは、十分ではない恐れもあるが、住民アンケート調査を用いた角度から検証を試みたい。1996年の、「あなたとあなたの家族にとって、何が最も重要な（諸）イシューであるか？」という質問に対する、回答の第二位は「犯罪、法規、秩序」である（17%）。また、「以下についてどれほど満足しているか？」という質問に対する、1994年の最低の二つの回答は、「ヴァンダリズム」と「犯罪/安全」である（それぞれ-27%と-24%）（MORI 1996: 12-14）。このように、治安

については、後期における住民が強く不満に感じていた。治安の改善の不十分さの責任を全て LDDC に帰することはできないが、LDDC が治安の改善に対して、有効な政策を打ちだせなかったことも事実である。

第五に、文化政策について述べる。この論点で指摘しておくべきことは、LDDC による高所得者層向けの文化・娯楽の整備が、資本や投資といった国際移動可能性が高い分野を対象とする再生よりも、時期的に遅れたことである。生活の質を国際水準に引き上げることが、明確な政策課題となったのは、1995 年であった。この年に、LDDC は乗馬センターやヨット施設を整備した。LDDC は、かかる施設に「国際水準」の娯楽施設という意味合いを与え、これら施設を情報通信産業や金融管理産業を担うホワイトカラー住民のための生活に寄与するものと考えた。LDDC は、これらが、世界都市ロンドンの一角としてのドックランズの将来を確固たるものにすると主張した (LDDC 1996a: 10; 1996b: 3)。さらに後の 1998 年には、LDDC は、「ビジネス・コミュニティ business community」という言葉を用いるようになる。この「ビジネス・コミュニティ」とは、「ホワイト [カラー] としてのロンドン・ドックランズ」を意味する。そして、この「ビジネス・コミュニティに高品質の設備を提供」するものとして、LDDC は、ホテルやカジノ、レジャー施設を歓迎した (LDDC 1998a: 16-17)。以上の二つの例に現れているように、後期 LDDC は、専門職や管理職をはじめとする高所得者層向けの文化・娯楽の整備も重視した。しかしながら、この整備が政策課題として浮上したのは、経済成長的側面であり、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策よりも遅れ、1990 年代の中盤以降のことであった。

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



### 第三項 後期中央政府と LDDC による、生活保障的側面の再生への関与<sup>17)</sup>

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

前期 LDDC が経済成長的側面を重視したことに対して、サザク区と従来からの住民は怒りを表明した。このことは、前稿で示した住民アンケートや、本章第二節で紹介したサザク区の前期の総括で示した（川島 2014b）。しかし、1980 年代末には一つの変化が起きた。それは、地方自治体と従来からの地域住民が生活保障的側面の再生を LDDC に求めていったことである。前期には、サザク区や住民団体は、LDDC を「無視」していた。それに対して、後期サザク区は、「地域のニーズや問題にサザク区が直接対処する力は、財源調達能力の喪失と共に減退してきているので、サザク区は、外部エージェンシー [= LDDC] から援助を求める努力をしている」と述べ、生活保障的側面の再生を LDDC に求めている（Southwark Council 1989: 27）。また、地域住民も同様である。例えば、借家人組合は、もともとサザク区がやるはずであった、スワン・ロードの公営住宅の改装を LDDC に要求していった（SLP, 88/12/16）。中央政府の特別委員会 Select Committee も十分な社会政策供給の能力を喪失した地方自治体に替わって、LDDC に社会政策を行うことを指示した<sup>18)</sup>。このように、1980 年代末には、LDDC は、社会政策供給能力を失っ

17) 本節のなかでも、とりわけ本項は、既に公表した拙稿と内容が重なる点が多い（川島 2010）。

18) LDDC の元幹部のピーター・ライマー氏 Peter Rimmer とスチュアート・イネス氏 Stuart Innes の証言による。

た地方自治体に替わって、社会政策を提供することを各方面から要求されたのである。

要求を受けた LDDC 自身の内部にも、その認識に変化が起きていた。すなわち、「コミュニティ基盤の支援が、ドックランズの再開発にとって決定的〔に重要〕である」という認識が登場した。当時の LDDC は、この生活保障的側面の再生を自ら行うことを決めた。すなわち、「本来的には、地元住民に生活の便宜を図るのは、地方自治体の責務であった。しかし……地方自治体は、十分な資源を有してはいなかった。そのため LDDC は、コミュニティの資産のために使われる、社会政策の資源を増加させた」のであった<sup>19)</sup>。転換期の LDDC は、地方自治体に生活保障的側面の再生を期待できないと考えたのである。

そのため、LDDC は自ら生活保障的側面の再生を進めるように方針転換する。この証左として、1980 年代末以降の LDDC が、生活保障的側面の再生に積極的な言説を生み出したことが挙げられる。例えば、1987-88 年の年次報告要約版ニュース・リリースには、『コミュニティのために働く Working for the Community』とのタイトルが付された (LDDC 1988b)。それまでの LDDC の出版物のタイトルは、抽象的なものであるか、経済成長的側面の再開発が進んだことを主張するものであった。それが、1987-88 年には、「コミュニティ」を重視するタイトルへと変化した。このように、後期 LDDC は、生活保障的側面を重視するようになったのである。

しかし、後期 LDDC は、全ての生活保障的側面を一様に重視したわけではない。本節第一項の支出分析から分かるように、雇用政策と住宅政策のうち、住宅政策が重視され、雇用政策は、直接的な雇用供給ではなく、教育・職業訓練政策で代替された。その理由について、以下で論じる。

雇用政策と教育・職業訓練政策から検討したい。まず、イギリスにおける雇用、特にドックランズに多かった製造業などの労働集約型産業における雇用について当時の状況を簡単に紹介しておこう。ジェフリー・メイナード Geoffrey Maynard は、既に 1970 年代末において、イギリス

---

19) LDDC の元幹部のライマー氏とイネス氏の証言による。

における製造業の資本投資に対するリターン割合が著しく低下していたことを指摘している。彼によれば、中央政府の対応のミスがこの問題を悪化させていた。というのも、サッチャー以前の中央政府、特に大蔵省は、需要の不足が製造業の雇用減少の原因であると誤って捉えており、福祉支出を拡大することで対応しようとした。それに対して、中央政府は、技術革新や工業への新規投資を促すことはなかった。このように中央政府が対応策を誤っている間に、イギリスの製造業は、他国との国際競争に押され、利益率が低下したのであった。それにも関わらず、中央政府が製造業の雇用政策を打ち出した理由は、完全雇用を達成するという政治的目的のためであった（Maynard 1988: chap.1）<sup>20</sup>。そのため、当時のイギリスにおいて、製造業など労働集約型産業に対する雇用政策は、経済成長的側面というよりは、完全雇用の達成という生活保障的側面としての性格が強かった。

このような特徴を有していた労働集約型産業に対して、後期 LDDC は冷淡な態度をとるようになる。情報通信産業・金融管理産業がドックランズに流入が明確となってきた 1986 年、LDDC は、「伝統的な〔労働集約型産業における〕雇用はもはや存在していない」と突き放す（LDDC 1986b: 2）。そこで LDDC は、それまでの労働集約型産業にかわって、情報通信産業・金融管理産業をはじめとするサービス業に住民を就業させようとするのである。そのため LDDC は、教育と職業訓練を重視した（SLP, 89/8/8）。例えば、各種学校に 200 万ポンドの補助金を与え、国家平均を上回るコンピューター教育を実施した（SLP, 91/11/5）。LDDC の最終報告書は、次のように自らが行った教育・職業訓練政策を強調する。

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

「長期的な視点で見れば、より多くの人々が良質の教育に価値を見いだしたのと同様に、教育への公的投資が、イーストエンド [=ドックランズ]

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

の再生における LDDC の業績の最も重大な遺産と判明しうるだろう」(LDDC 1998c: “Education”)

最終報告書のこの文章は、後期 LDDC が、教育・職業訓練政策を非常に重視していたことを示している。後期 LDDC は、伝統的な労働集約型産業を、国際競争力を失った過去の産業として見放し、それに替わる雇用政策の一つとして、教育・職業訓練政策を重視したのである。

次に、住宅政策について論じる。LDDC は、1985 年から 1986 年にかけて住宅政策について見直しを行った。その結果、LDDC は、住宅市場を作ることに成功したが、従来からの住民への社会住宅や賃貸住宅の提供には失敗したと反省することとなった (LDDC 1998d: “Housing Policy Review, Shift of Focus”)。そこで、LDDC は 1988 年にコミュニティ・サービス部局長にエリザベス・フィルキン Elizabeth Filkin を任命し、住宅政策の見直しを行った (SLP, 88/9/2)。翌 1989 年、フィルキンは、「住民に利益のあるような再生を進めたい」と述べ、5100 万ポンドのコミュニティ予算を確保した。教育・職業訓練と共に住宅も、この予算の対象であった (SLP, 89/8/8)。この予算は、住宅協会 Housing Association の賃貸住宅・所有権共有住宅への補助、そして住宅の内部改装への補助に充てられることになった (LDDC 1998d: “New Housing Strategy”)。このような補助は、LDDC の生活保障的側面の再生への介入を意味するものであった。産業とは異なり、住民と彼らの住宅は国際移動可能性が低い。地方自治体の社会政策供給能力の低下を受けて、後期 LDDC は、生活保障的側面を重視するようになったが、このことは、国際移動可能性の低い住宅政策において顕著であった。

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

#### 第四項 後期 LDDC の政策志向のまとめ

本節での主張をまとめておこう。本節は、制度変化によって、LDDC の政策志向が変化したことを示してきた。すなわち、強い中央地方関係から、弱い中央地方関係へと制度が変化し、さらに国際化が進展したことで、後期 LDDC は、経済成長的側面であり国際移動可能性が高い分野と対象とする政策および、生活保障的側面であり国際移動可能性が低い分野を対象とする政策を重視するようになった<sup>21)</sup>。

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

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

第二に、先行研究は、LDDC が産業構造の変化と居住環境の両面において、ホワイトカラーや専門職の新規流入者を優遇したと主張してきた。だが、第二項で論じたように、後期 LDDC は、産業構造の変化の方を重視しており、居住環境の「国際水準化」は、それほど重視されなかった。これは、LDDC が、同じ経済成長的側面であっても、国際移動可能性が高い分野を対象とする政策領域を優先したためである。

第三に、1980 年代末の LDDC の変化を認める研究も、その変化は一

21) 後期 LDDC が重視することになった、経済成長的側面であり国際移動可能性が高い分野を対象とする政策と、生活保障的側面であり国際移動可能性が低い分野を対象とする政策の二つは、いかにして両立可能か、あるいは二つの政策の間に何か関係があるのか、という疑問もあるかもしれない。この点について、少なくとも当時の LDDC は、二つの政策領域の間に特に連関を見いだせていなかったと言える。すなわち、後期 LDDC の各種報告書は、これら二つの政策領域を「箇条書き」的に紹介している（特に、LDDC 1993b; 1994b）。

時的なものであって、LDDC と中央政府の選好は、基本的には経済成長的側面重視型の再開発であると主張してきた。しかし、第三項で見たように、LDDC は、1990 年代半ば以降においても、生活保障的側面の再生を重視した。すなわち、1980 年代末に生じた変化は、LDDC の撤退する 1998 年まで持続したのである。

これら三つの LDDC の政策志向の変化は、1980 年代末に生じた、中央地方関係の弱体化と国際化の進展によってもたらされたのである。

## おわりに

本稿は、後期ドックランズ再開発における、LDDC を含む中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は、前期から変化したことを論じてきた。「はじめに」で述べたように、ドックランズ再開発研究は、中央政府は経済成長的側面を重視し、地方自治体は生活保障的側面を重視するという理解を強く打ち出してきた。ところが、本稿で論じてきたように、後期には、かかる理解とは異なる政策志向を確認できる。したがって、先行研究が示してきた理解は、自明視されえないものである。

LDDC を含む中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を変化させたのは、中央地方関係の変化と国際化の進展であった。すなわち、財政援助が減ったことと権限に対する統制が弱まったことを受けて、地方自治体は、都市間競争の圧力にさらされることになった。そのため地方自治体は、生活保障的側面重視から経済成長的側面重視へと変化した。他方で、LDDC と中央政府の政策志向も変化した。地方自治体が生活保障的側面の再生から「撤退」したため、LDDC は生活保障的側面の再生も担うことになった。ただし、同時期に国際化が進展したため、LDDC の政策志向は、国際移動可能性の高低という軸によっても区分される、より複雑なものへと変化した。

本稿で得られた主張は、実践的な意味も持つ。「はじめに」で述べたように、近年では、政策主体としての地方自治体に注目が集まっている。しかし、中央政府による財政援助あるいは権限統制が弱い場合には、地方自治体の政策志向は経済成長的側面重視となり、社会的弱者に対して十分な配慮を示さないことになる。この意味において、中央政府の役割

というのは過小評価されるべきではない。

一連のドックランズ研究の仕上げとして、筆者は、本稿に続けて、後期ドックランズ再開発の成果を分析する予定である。次稿では、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向の変化のために、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の関係が協調的關係になったこと、後期には生活保障の側面の再生も進んだこと、そしてLDDCが従来からの住民によって好意的に受け入れられていったことを明らかにする。

### 参考文献

- 川島佑介 2010: 「ロンドン・ドックランズ地区の再開発の論理基盤」、『都市問題』第101巻第4号。
- 川島佑介 2011: 「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）」、『名古屋大学法政論集』第240号。
- 川島佑介 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——（二）&（三・完）」、『名古屋大学法政論集』第253号、第256号。
- 成田孝三 1994: 「世界都市、ウォーターフロント、市場優先—ロンドン・ドックランズの教訓—」、『都市問題研究』第518号。
- 広原盛明 1993: 「イギリス住宅政策の歴史の変容」、君村昌・北村裕明編著、『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。
- LDDC annual a: *Annual Report & Financial Statement*.
- 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 1987b: *Canary Wharf*.
- LDDC 1988b: *News Release* “Working for the Community”.
- LDDC 1990b: *News Release* “London Docklands Development Corporation Report and Financial Statements 1989/90”.
- LDDC 1991b: *News Release* “LDDC Annual Report and Financial Statements 1990/91”.
- LDDC 1992b: *News Release* “Difficult Year – But Major Progress in Docklands Continues”.
- LDDC 1993b: *News Release* “Renewed Confidence in London Docklands”.
- LDDC 1994b: *News Release* “New Jobs and New Letting Double in Docklands”.

論 說

LDDC 1996b: *News Release* "1995/96 Annual Report & Accounts Published".

LDDC 1998b: *Attracting Investment – Creating Value*.

LDDC 1998c: *Learning to Live and Work Together*.

LDDC 1998d: *Housing in the Renewed London Docklands – text*.

Market & Opinion Research International 1996: *Local Community 1996*.

Maynard, Geoffrey 1988: *The Economy under Mrs Thatcher*, Basil Blackwell Ltd.

Southwark Council 1989: *Broken Promises*.

*South London Press*.