

# 都市再開発から世界都市の建設へ —ロンドン・ドックランズ地区の経験 (1)

川 島 佑 介

### 目次

- はじめに 筆者の問題関心と本稿の狙い
- 第一節 中央政府・LDDC と地方自治体の協調的関係の形成
  - 第一項 LDDC からの資金提供による関係改善
  - 第二項 中央政府・LDDC とサザク区の経済成長的側面における協調的関係
  - 第三項 地方自治体内部での政治状況の変化——サザク区を中心に
  - 第四項 多層的な都市間競争状況の出現 (以上、本号)
- 第二節 後期ドックランズ再開発の成果についての分析
- おわりに 本稿のまとめと課題
- 注
- 参考文献

### はじめに 筆者の問題関心と本稿の狙い

筆者はこれまでロンドン・ドックランズ地区の再開発史の諸研究を、継続的に発表してきた(川島 2011a; 2011b; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d)。これら一連の研究の狙いは、中央政府および中央政府が設立し、再開発を担ったLDDC(London Docklands Development Corporation)の政策志向と、地方自治体の政策志向を再検討するということである。再検討とは、ドックランズ再開発についての先行研究に異議を投げかけるということを意味する。

先行研究においては、中央政府(LDDCを含む)は経済成長的側面重

視型の再開発を志向し、地方自治体は従来からの住民への生活保障的側面重視型の再開発を志向すると理解されてきた。重要な点は、これらの政策志向は、基本的には不変的なものとして捉えられてきたことである。その結果、ドックランズ再開発史は、都市再開発による経済成長を重視する論者にとっては、中央政府主導の再開発を肯定する事例であったし、逆に再開発による社会的不公正の問題に焦点をあてる論者にとっては、むしろ地方自治体が再開発の主体となるべきという反省的事例でもあった。

筆者は、中央地方政府間機能分担論の理論的研究を踏まえ、「都市間競争論の修正モデル」を提示したうえで、このモデルを指針としながらドックランズ再開発史を再検討してきた。その結果、先行研究が提示してきた理解は1980年代末よりも前の前期ドックランズ再開発史には妥当であるが、1980年代末以降の後期には異なる政策志向を確認できることが明らかとなった。すなわち、一方の地方自治体では、中央政府からの財政援助が薄くなると同時に、権限への法的な統制も弱くなったために、経済成長をめぐる都市間競争の圧力が強くなった。そこで、地方自治体は生活保障的側面重視型の再開発を放棄し、経済成長的側面重視型の再開発へと傾斜した。他方の中央政府とLDDCの政策志向にも二つの変化が起きた。第一に、地方自治体が生活保障的側面の再生を担う能力や意図が減退したために、LDDCは生活保障的側面の再生も自らの任務と考えるようになってきた。ただし、同時期に国際化が急速に進展し、従来型の産業での雇用創出はもはや不可能と認識され、教育・職業訓練・社会住宅の供給という、国際移動可能性が低い分野での再生が重視された。第二に、前期LDDCの総花的な再生計画が、国際化の進展によって、「世界都市ロンドンの一角を占めるドックランズ」を建設するものへと明確化された。

本稿は、これら一連の研究の最終稿と位置づけられる。一つの都市再開発として始まったロンドン・ドックランズ地区の再開発が、1980年代末の転換を経て、世界都市の建設へと変容したことの論証が、本稿の課題である。すなわち、後期における中央政府（LDDCを含む）と地方自治体の政策志向の変化の結果、いかなる政治過程が繰り返され（第一節）、そして「世界都市ロンドンの一角を占めるドックランズ」が建

設されたのかを明らかにする（第二節）。

## 第一節 中央政府・LDDC と地方自治体の協調的関係の形成

本節では、後期には、中央政府・LDDC と地方自治体の関係が協調的なものであったことを示す。第一項では、関係変化のきっかけとなった、LDDC から地方自治体への資金提供を扱う。第二項では、実際の再開発を進める際に出現した協調的関係を示す。第三項では、地方自治体が、自治体労組や住民団体と対決しつつ、LDDC に生活保障的側面の再生の責任を求めていった過程を明らかにする。最後に第四項では、「多層的な都市間競争」という新たな政治状況が、1990年代半ば以降、出現したことを論じる。ここでは、ヨーロッパの主導的都市、ロンドンの中心的地域、ドックランズ内部での投資・誘致をめぐる多層的な競争関係が出現したことを論じたのち、この状況において、ドックランズ地区の地方自治体は、財政補助や新駅設置といった経済成長的側面再生の援助を求め、中央政府に積極的に接触していったことを示す。大雑把ではあるが、本節の論証対象を図示すると、図表1のように整理される<sup>1)</sup>。

【図表1：本節の分析対象の見取り図】

	国際移動可能性が高い分野を対象とする政策	国際移動可能性が低い分野を対象とする政策
経済成長的側面	第一項・第二項・第四項	第四項
生活保障的側面		第一項・第三項

### 第一項 LDDC からの資金提供による関係改善

前稿で論じたように、1980年代末から、地方自治体はLDDC に対して資金援助を求め始め、LDDC はこの求めに応じた（川島 2014c）。LDDC による地方自治体への資金提供が、LDDC と地方自治体の対抗的

1) 本節では、生活保障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（左下のセル）は扱わない。この政策における政治過程については、本稿が依拠している、LDDC や地方自治体による各種報告書やSLP では、特筆すべき事例が見いだせられなかったためである。LDDC も地方自治体も共に忌避する場合、政治過程に論点として出現しないことがその原因であると考えられる。

関係が緩和されたきっかけとなった。資金提供を受けるために、地方自治体は、LDDC への態度を軟化させた。こうして、1987 年 8 月から 1988 年 7 月にかけて、LDDC と三区の間で順次協力関係が形成された (LDDC 1989b)。特に、LDDC と、ニューハム区 Newham およびタワー・ハムレッツ区 Tower Hamlets との間では文書形式で協定が締結され、この文書は公開された。そこで本項では、主にこれらの協定を分析素材として、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 (右下のセル) と、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 (左上のセル) において、LDDC と地方自治体の間で協調的關係が形成されたことを示す<sup>2)</sup>。

LDDC から地方自治体への財政援助は、その用途が詳細に限定されていた。すなわち、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への資金提供が、財政援助の内容であった。具体的には、ニューハム区へは、1500 戸の低廉住宅の提供、職業訓練の提供、コミュニティ事業への資金援助である。タワー・ハムレッツ区へは、650 戸の住宅改良 (うち 450 戸は LDDC の進める道路建設のため、別地区に移転)、「ネズミ通り」と揶揄された道路への対応、職業訓練・学校・保健所・図書館などへの 350 万ポンドの資金援助である (LDDC and LB of Newham 1987; LDDC 1988b)。これらの政策は、市場価格で住宅を購入することが困難であったり、失業者および失業の可能性が高かったりする社会的弱者を対象とするものである。このことは、後期 LDDC は生活保障的側面の再生に関与していったが、それは、国際移動可能性の低い分野を対象とする政策に限定されていたことを意味する。一方、当時の地方自治体は、財政危機が深刻化しており、特に財政を逼迫する住宅分野でのサービス供給が滞っていたために、住民から強い批判を投げかけられていた。そこで地方自治体は、公営住宅への LDDC からの資

2) (川島 2011a) でも整理・検討したように、いくつかの先行研究も、これらの協定締結を紹介している。しかしながら、これらは、関係が改善したと一般的に述べるに止まっているか (Travers 2004: pp.39-41)、前期の中央政府と地方自治体それぞれの政策志向は残存しており、協定は両政府による妥協であると捉えるものであった (Brownill 1993: chap.8)。こうした先行研究に対して、本項は、協定の内容をより詳細に明らかにすること、そしてそれを通じて、協定締結に対する両政府の姿勢は、むしろ積極的であったことの提示を目的としている。

金提供を歓迎し、LDDC に住宅供給・住宅修繕の費用を負担するよう求めた。

逆に、地方自治体が LDDC に提供するものは、「所有する土地〔の利用〕および、地方自治体の権力と責務の行使を通じた、LDDC への協力」というものであった（LDDC and LB of Newham 1987）。一般的かつ抽象的な表現であるものの、地方自治体は、LDDC の再開発を是認し、それに協力することを申し出たわけである<sup>3)</sup>。当時は、LDDC が再開発計画を前期の総花的なものから、「世界都市ロンドンの一角としてのドックランズ」へと具体化しつつある時期であった。地方自治体は、港湾業の再生ではなく、オフィス・ベース産業の流入という将来像を LDDC と共有することを選択したのである。

以上のように、LDDC と地方自治体の協力関係は、LDDC による地方自治体への資金提供によって形成され始めた。より具体的に述べると以下の通りである。生活保障的側面の再生に対して、地方自治体は LDDC に費用負担を求めていった。LDDC はそれに応えることとなったが、国際移動可能性が低い分野を対象とする政策（右下のセル）に限定された。また地方自治体は、LDDC が重視する、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（左上のセル）に協力していった。

これまでのドックランズ再開発研究は、かかる協調的關係の形成を十分に重視してこなかった（Brownill 1993: chap.8; 馬場 1995: p.32）。これは、先行研究が、中央政府と LDDC の選好が経済成長的側面重視型の再開発で、地方自治体の選好が生活保障的側面重視型の再開発であると不変的に捉えていたことに起因する。このような観点に立つ限り、協調的關係は、一時的なノイズとしてしか捉えられない。それに対して本稿は、各政府の政策志向が可変的なものであると捉え、筆者は、その変化を明らかにしてきた（川島 2014c; 2014d）。本稿の観点からは、協調的關係の形成は一時的なものではないし、また、不自然なものでもない。そうではなく、本項で明らかにした協調的關係の形成は、各政府主体の政策志向の変化による、いわば当然の結果であると捉えられる。次項と次々項では、実際の再開発に即して、後期における中央政府と地方自治

---

3) 具体例として、道路敷設に対する地方自治体の協力が挙げられている（LDDC and LB of Newham 1987; LDDC 1988b）。

体の協調的関係を明らかにしていく。

## 第二項 中央政府・LDDC とサザク区の経済成長的側面における協調的関係

本項は、中央政府・LDDC とサザク区が、後期には共にドックランズ再開発において経済成長的側面の再生を重視し、そのために協調的関係が形成されたことを論じる。本項では、四つの事例を通じてこのことを論証する。すなわち、公共交通政策、カナダ・ウォーター Canada Water 再開発、LDDC 撤収時のお互いのコメント、そしてペッカム・パートナーシップ Peckham Partnership である。それぞれ、個別政策領域、具体的な再開発、総括、LDDC 後の中央政府と地方自治体の関係に対応しており、多角的な論証を行うことを目指している。

### (一：公共交通機関の拡張)

前稿では、地方自治体の交通政策が、中央政府の計画を認めるように変化したことを示した (川島 2014c)。それに対して、本項では、中央政府・LDDC・地方自治体・民間企業・住民団体が公共交通政策に与えた意味の「五者五様」の相違を明らかにすることと、それにもかかわらず、ほぼ当初の予定通りの完成に至った理由を提示すること、この二点を集中的に論じるために、さらに詳しく 1990 年代ドックランズ地区の公共交通政策の経緯を見ておく。なお、本項で扱う公共交通政策とは、主として、ドックランズ軽鉄道の敷設・延伸を意味している。ただし、地下鉄ジュビリー線の延伸についても論述に必要な限りで取り上げる。

LDDC による公共交通政策の位置づけから見ていこう。すでに筆者は、後期 LDDC が、ドックランズの世界都市化をその目標に据えたことを明らかにした (川島 2014d)。その具体策として最も重要視されたのが交通政策であった。それは、1990 年前後の年次報告において交通政策が重視されていること、支出においてもその多くを交通政策に割いていることから読み取れる。例えば、1992 年 7 月発行の LDDC のニュース・リリースによると、「交通こそが未来への鍵である」。それゆえ、交通整備が急がれる。具体的には、道路の拡張とシティ City of London への延

伸も必要であるが、とりわけ、ドックランズ軽鉄道の一層の充実とベクトン Beckton<sup>4)</sup> への延伸、そしてドックランズを東西に貫通する、ジュビリー線の延伸が急務であった（LDDC 1992b: pp.1-2）。このように、LDDC は、公共交通機関を世界都市という「未来への鍵」として位置付けており、これを重要視していた。

中央政府も LDDC のこうした位置づけを、基本的な部分では共有していたようである。しかしながら、中央政府の内部では、公共交通機関の必要性よりも、必要性を認めた上で、どう整備するかという手法に対する関心の方が高かった。すなわち、民間企業に出資させることによって、中央政府の負担をなるべく抑制しようとしたのである。もっとも、1990 年代初期の不況により、オリンピア&ヨーク社 Olympia & York が倒産して資金の見込みが悪くなると、中央政府は、ドックランズ軽鉄道のルイシャム Lewisham までの延伸に対する支出を決定した（SLP, 93/3/5; 93/12/3）。また、ドックランズ軽鉄道の有効性を高めることを理由に、所有権を LDDC に一時的に移管するなど、中央政府の介入が全くなかったわけでもない（LDDC 1992c: p.1）。

ルイシャム区とグリニッジ区 Greenwich の二つの地方自治体も、LDDC や中央政府と同じく、経済成長のためにはルイシャムへのドックランズ軽鉄道の延伸が必要であると主張した。それと同時に、不況や技術的問題によってその開通が遅れていることに懸念を表明している（SLP, 93/3/5）。また、ジュビリー線のドックランズへの延伸に際して、サザク区 Southwark は、これが旅行業を活性化することで地域経済に大きな利益をもたらすと主張した（SLP, 97/10/21）。

このように、LDDC・中央政府・地方自治体の三者は、経済成長のために公共交通機関を充実させていく必要があるという方向性では一致していた。しかし、これら諸団体が採ろうとした手段では相違があった。それは、カティ・サーク駅 Cutty Sark とアイランド・ガーデン駅 Island Garden の建設問題において、民間企業・ドックランズ軽鉄道執行部・住民団体も巻き込みつつ、先鋭化した。この二つの駅は、テムズ河を挟

---

4) ベクトンはロイヤル・ドックの東の端に位置する地域である。それゆえ、ベクトンは、ドックランズの東端でもある。ドックランズ再開発は、シティに隣接する西側から進んだため、ベクトンの再開発は相対的に遅れていた。

んだドックランズ軽鉄道のルイシャム線上の予定駅であったが、駅の建設には莫大な費用が必要であることが判明した<sup>5)</sup>。したがって、この駅を作るかどうか、作るとしたら、その費用をどう工面するかという問題が議論されることとなった。

この二つの駅の建設問題について、関係組織・団体の態度は分かれた。まず、中央政府は、駅建設に消極的であった。そのため、1994年6月から、上院でカティ・サーク駅とアイランド・ガーデン駅の二つの駅の建設を再度審議することにした。また、ドックランズ軽鉄道の執行部も、建設には多大な費用がかかることを理由に挙げ、建設には極めて消極的であった。これに対して、アイランド・ガーデン駅を抱えるタワー・ハムレッツ区は、駅建設を強く求めた。タワー・ハムレッツ区は、ルイシャム線建設は、二つの駅を含めた案で決定されたのであるから、駅の削除は法的に無効であると主張した (SLP, 94/6/24)。

結局、中央政府は、カティ・サーク駅建設に資金を提供しないことを決定した。また、当駅は民間企業にとって魅力が薄いため、民間投資も期待できないことが明らかとなった (SLP, 94/10/21)。これに対して、当該地区選出の国会議員や地方自治体は、駅の建設が訪問客を増やして地域経済の利益になると主張した。こうした主張に加えて、グリニッジ区は100万ポンド、ルイシャム区は500万ポンドの費用を、それぞれ負担することを決定して、駅建設を促した。駅建設をめぐるこうした対立状況の中で、ドックランズ軽鉄道の執行部は、カティ・サーク駅が地域にもたらす利益を認め、地方自治体の資金負担を歓迎しながらも、建設費が1300万ポンド以上に達することを挙げて、他に資金提供する団体があるかどうか調査すると述べるにとどまった (SLP, 94/8/12; 94/10/21)。

このような中央政府と民間企業の建設への非協力的な態度、地方自治体の強い要求と自己負担の申し出、そしてドックランズ軽鉄道執行部の消極的な態度という三つ巴の対立状況の中、LDDCの主張は揺れ動いた。すなわち、LDDCはカティ・サーク駅を建設する方向に傾いたり、民間

---

5) ドックランズ軽鉄道の執行部の試算では、全1億4000万ポンドのルイシャム延伸のうち、二つの駅の建設費用は、4000万ポンドもの費用を占めている (SLP, 94/6/24)。



企業にとっては駅の魅力が薄いことを認めたりと、民間企業と地方自治体の双方の主張に肩入れした（SLP, 94/8/12; 94/10/21）。

1994 年末にドックランズ軽鉄道は、関係団体に対し、ひと月以内に 1400 万ポンドを工面しなければ、カティ・サーク駅を建設しないと の通告を出した。この通告を受けて、先述の地方自治体の負担金の他、グリニッジ大学や国立海洋博物館などが 160 万ポンド、中央政府も別スキームとして 100 万ポンドの補助を出すことを表明した（SLP, 94/12/30）。このように各方面から資金が集まった結果、カティ・サーク駅もアイランド・ガーデン駅も当初の予定通り建設されることとなった。

駅建設の次に論争の的となったのも、やはり公共交通機関の重要性を認めつつも、その負担分担をどうするかという点であった。ドックランズ軽鉄道執行部は、建設費用の償却方法として、テムズ河を渡河するルートには、70 ペンスの追加運賃を課すことを検討する。この案に対しては、住民団体の連合組織であるドックランズ・フォーラム Docklands Forum が「公共交通の理念を損ねるものである」と猛反発し、政府が補助金を出すべきであると主張した（SLP, 95/11/28）。さらに執行部は、年金受給者のフリーパスの停止も提案した。維持するためには、約 35 万ポンドが必要であるものの、それを負担する「利用可能な交通のためのロンドン委員会 London Committee on Accessible Transport」は約 10 万ポンドの支出が限界であると申し出たためである。ドックランズ・フォーラムは、フリーパス廃止提案を批判したが、ドックランズ軽鉄道側は、「我々は、年々多くの人を運んでいるのに、実費では、受け取っている額は減っている」と反論した（SLP, 96/9/13）。ドックランズ軽鉄道の費用の問題は、住民団体を悩ませることとなったのである。

ここまで見てきたように、公共交通機関の整備をめぐる中央政府・LDDC・地方自治体・民間企業・住民団体の関係は、決して友好的なものであったとは言えない。つまり、それぞれの団体は、計画の詳細な部分や、費用負担をめぐってお互いに緊張関係にあった。しかし他方で、中央政府と LDDC、地方自治体、そして民間企業の四者が、経済成長のためにはドックランズ軽鉄道と地下鉄の拡充が必要であるという大目標を共有していたことも、以上の論述から明らかとなった。また、住民団体も、経済成長という理由ではなく、地元住民の利便性の観点からでは

あるものの、公共交通機関の必要性は共有していた。すべての関係団体は、ジュビリー線の延伸とドックランズ軽鉄道の延伸に賛成であったのである。したがって、この二つの事業は、予定よりも数年の遅れこそあったものの、当初の計画通り完成することとなった。

(二：カナダ・ウォーター再開発)

後期のサリー・ドックス再開発において、最大の注目を集めた再開発の一つが、ロザーハイゼ地区 Rotherhithe のカナダ・ウォーター（サリー・キー Surry Quays と呼ばれる）再開発であった。カナダ・ウォーター地区では、1988年にショッピングセンターが建設されてはいたものの、本格的な再開発事業は着手されていなかった（LDDC 1998d: “1981-1996: A Radical Transformation”）<sup>6)</sup>。しかし、ジュビリー線の延伸によって、この地区に新駅ができることが確実となったことから、1992年頃から一層の再開発が求められることとなった。

1992年2月、LDDCは、サリー・ドックス地区の土地を売却すると共に、再開発計画を発表した。それによると、カナダ・ウォーターでは、「合計150万平方フィートの……オフィス・小売・レジャー・映画館・その他住宅開発と設備的开发」がなされる予定であった（LDDC 1992d: p.3）。LDDCは、カナダ・ウォーター再開発当初から、同再開発をドックランズの世界都市化の一環として位置付けていた。というのもLDDCは、カナダ・ウォーターを「シティの外縁」と捉えていたからである（LDDC 1992d: p.3）。前稿で明らかにしたように、LDDCは、再開発後のドックランズの役割を、シティと役割分担しつつ、ロンドンの国際競争への寄与に見いだした（川島 2014d）。それゆえLDDCは、カナダ・ウォーター再開発を、世界都市化の一環と位置付け、これを重要視した。そのことは、再開発におけるLDDCの関与でも確認できる。LDDCは、

---

6) なお、LDSPは、カナダ・ウォーター地区を大規模な市場 Trade Mart にする再開発計画を立てていた（LDSP Figure 11F）。それと同時に、サザク区は、1970年代を通じて、ドックの埋め立てを進めていた（LDDC 1998b; “Surrey Docks”）。もっとも、サザク区の計画やLDSPでは、大規模市場は、製造業の展示・販売・卸売のためとされており、LDDCが進め、実際に完成したものは大きく内容が異なるものであった（Southwark Council 1976: p.7）。しかし、この地区が、小売業中心となること自体については、ほとんど議論がなされなかった背景には、このような歴史的沿革がある。

カナダ・ウォーターにおいて、世界都市化の具体化であるオフィスの建設や、そこで働くホワイトカラー層の生活の質を向上させるための小売、レジャー、映画館といった再開発を目指した。このように、カナダ・ウォーター再開発は、ドックランズの世界都市化の一環として位置付けられた。

サザク区は、LDDCによるこの再開発計画に賛同し、事業を進めていった。ここで注目したいのは、再開発計画に携わった組織である。再開発に携わった組織は、サザク区・LDDC・民間ディベロッパーの三者であった。他方で住民の関与については、短い説明の場が設けられたことと、事後報告的な小冊子の配布に限られていた。しかも、小冊子の配布にも問題があり、入手できなかった住民も多かった。当該地区選出のサイモン・ヒューズ Simon Hughes 国会議員（自由民主党所属）は、もともと従来からの住民に同情的で、開発に慎重な立場にあったが、この事業についても強い批判を投げかけた。彼は、再開発の内容というよりも、むしろその作成手順を問題視した。つまり、彼は、コミュニティはこの地区でどのような種類の小売・レジャー開発が進むべきかについての発言権を有する必要があるにもかかわらず、再開発のプロセスが、サザク区、LDDC、民間ディベロッパーの三者の閉鎖的協議に限られており、意志決定から住民が排除されていたと批判した（SLP, 95/3/7）。ヒューズのこの批判からは、サザク区が経済成長的側面の再生に重点を移動させたために、サザク区とLDDCの間で、協調的な関係が形成されたことがうかがえる<sup>7)</sup>。

こうした批判こそあったものの、LDDCとサザク区という都市計画権を有している二つの公的団体と、実際に事業を進める民間ディベロッパーが、その目標を共有している以上、その結果は、当初の計画通りのものとなった。すなわち、1994年から1997年にかけて、ショッピングセンターの拡張、映画館・遊技場・レストラン・パブを備えた複合的レジャー施設などが相次いで完成した（LDDC 1998d: “1981-1996: A Radical Transformation”）。このように、カナダ・ウォーターの再開発は、

7) ヒューズのこの発言は、サザク区が住民団体と距離をおきつつあることも示している。つまり、生活保障的側面の再生を求める住民に対して、サザク区には経済成長的側面を重視する変化の兆しが見てとれる。そのため、両者の間に対立関係が生じ始めている。この点については次項で詳しく論じる。

LDDC・サザク区・民間ディベロッパーの三者の協調体制のもと、経済成長的側面が強く現れた事例であった。

(三：LDDC 撤収時のコメント)

以上では、公共交通政策とカナダ・ウォーター再開発の事例を取り上げて、LDDCと地方自治体の関係が、後期には協調的なものとなったことを示した。ただ、両者の協調的關係が最も明確に表れているのは、LDDC撤収時におけるLDDCと地方自治体双方のコメントである。そこで次に、これらのコメントを検討しよう。

以前、筆者が論じたように、前期にはLDDCと地方自治体の関係は対抗的なものであった(川島2014b)。そこでは、LDDCと地方自治体は、言葉の上でも双方を激しく非難していたことを確認した。端的に言えば、地方自治体が中央政府とLDDCに対して、「地元住民のニーズを理解していない」と批判したのに対し、LDDCは地方自治体に対して、「政治的対立を煽っているだけであり、ドックランズの利益を損ねている」と言い返した。LDDCの最終報告書も、前期の激しい応酬を述懐している。すなわち、「当然ではあるが、1981年7月のLDDCの設立は、多くは労働党員であった地方政治家のみならず、ドックランズのコミュニティからの、懐疑、うさんくささ、敵意、さらには徹底的な反対などに直面したのであった」、「LDDCの新しいアプローチは、当初は、地元の諸団体と心地よい関係を形成するものではなかった」(LDDC 1998c; “Foreword”; “Introduction”)といった回想が随所で確認される。

ここでは、再開発の方向をめぐって、言葉の上でも激しく対立した前期とは変わって、後期には、LDDCと地方自治体がお互いを称えるコメントが登場したこと確認しておきたい。最終年の年次報告書において、LDDC議長のマイケル・ピカード Michael Pickard は、次のように述べている。

「以前の談話において、私は、とても真心をこめた書簡と共に、サリー・ドックスをサザク区に返したと報告した。私たちの最後の返却、すなわちアイル・オブ・ドッグズ Isle of Dogs とロイヤル・ドックス Royal Docks も、それぞれタワー・ハムレッツ区とニューハム区と共に、等し

くポジティブな調子で行われた。昨年も、「LDDCの」終了と他の継承団体〔＝地方自治体〕との誠心誠意の関係の年であった」（LDDC 1998a: p.14）

LDDCによれば、地方自治体との関係が良好になった理由は、LDDCの変化というよりも、地方自治体が経済成長的側面を重視するように変化したことにある。例えば、ピカードの言う「以前の談話」、すなわち1993-94年度の年次報告書において、彼は次のように述べている。

「LDDCの議長として、私は、今日において達成されてきた三区との密接で友好的な関係を特に誇りに思っている。私たちの地方自治体は、ロンドン・ドックランズにおいて、ビジネス開発を支援する重要性を認識している。そしてこれが、雇用機会への付随的効果と共に、ビジネス活動の流入に対して、良い効果を与えている」（LDDC 1994a: p.12）

ピカードが「達成された」と好意的に述べているように、LDDCと地方自治体の関係は、良好なものとなった。LDDCによれば、その原因は、地方自治体が経済成長的側面の再生に関心を払うようになったことである。

他方で、こうした評価を与えられた地方自治体も、LDDCに対して好意的なコメントを送っている。1994年10月にサザク区のバーモンジー地区からLDDCが撤収した際に、サザク区リーダーのジェレミー・フレイザー Jeremy Fraserは、「開発の余地はまだ残っている。しかしながら、中央政府が、LDDCによって達成された仕事を継承しうるサザク区の能力を信頼していることは明らかである」とコメントしている（SLP, 94/10/14）。ここに現れているように、後期サザク区は、LDDCの仕事を「達成」と肯定的に評価している。また、LDDCの路線を「継承」して、残された「開発の余地」を進めていくことを表明している。さらに、再開発の方針のみならず、中央政府との「信頼」関係に言及されていることから分かるように、サザク区も中央政府から信頼されていることに自信を深めている。以上のように、後期サザク区は、LDDCによるドックランズ再開発を肯定的に評価し、そして中央政府との信頼関係の形成を認めている。

(四：ベッカム・パートナーシップ)

後期ドックランズ再開発で新たに形成された、経済成長的側面における中央政府と地方自治体の協調的關係は、ドックランズ再開発以降も継続した。そこで、LDDCのサザク区からの撤収と前後して始まったベッカム地区の再開発を素材にして、本項の主張を補足しておく<sup>8)</sup>。

サザク区は、1994年に設立された、単一再生予算 Single Regeneration Budget を獲得し、ベッカム地区の再開発に着手した<sup>9)</sup>。これは、荒廃した3000戸の住宅を取り壊し、民間企業と住宅協会と共に新しい住宅を建設する計画である。この再開発計画を立案するに際して、サザク区は、影響を受ける公営住宅入居者とは一切協議しなかった。借家人らは、この計画を「協議の不在」、「民間企業優遇」、「民族浄化」と厳しく批判した。というのも、この地区の借家人らの失業率は60%にも達し、新しい住宅を購入することは極めて困難であると考えられたからである<sup>10)</sup>。この批判に対して、サザク区住宅部長マイク・ギブソン Mike Gibson は、理解を示すものの、サザク区の財政的状況に鑑みると他に選択肢はなく、「サザク区自身と政府、民間企業の三者の合意が必要である」と弁明した (SLP, 94/8/5)。ベッカム地区のこうした再開発計画作成過程は、1976年のLDSP (London Docklands Strategic Plan) 作成時に、サザク区から地方自治体が、住民との協議を重視していたことと対照的である。すなわち地方自治体は、協議の相手を住民から中央政府と民間企業へと変化させたのである。

ベッカム地区の再開発は、後にベッカム・パートナーシップという公式なスキームとなった。1996年には、予算も2億～2億5000万ポンドと巨額になった。中央政府と地方自治体の関係は、その後若干の悪化を見せる。というのは、中央政府が設立した住宅公社 Housing Corporation

---

8) ベッカム地区は、サリー・ドックス地区のほぼ真南に位置し、サザク区の地理的中心地である。

9) 単一再生予算とは、中心市街地活性化関係の20種類の補助・支援事業を、省庁枠を越えて統合し、環境省の予算枠内においたものである (中井 2004: p.117; 霊山 2000: p.192)。

10) またベッカム地区の荒廃を示す別の指標として、居住住民の素性がよく分からなかったことも挙げられる。すなわち、ある調査によって、ベッカム地区の公営住宅入居者のおよそ4分の1は、登録者と入居者が異なるなどの不正規居住者であることが判明した (SLP, 96/2/23)。

が、次年度の予算を 200 万～800 万ポンド削減すると申し出たことによる。これにより、再開発計画を一時的に中断せざるをえなくなり、サザク区が怒りを表明したためである（SLP, 96/2/27）。だが、翌月にはスポーツ審議会 Sports Council の寄付によって、心臓病・脳卒中・ガン治療のための大規模保険センターの建設に目途が立ち、ペッカム・パートナーシップの議長で、サザク区議員でもあるニール・ダフィ Niall Duffy は大きな満足感を表明した（SLP, 96/3/12）。1996 年のこのやりとりは、サザク区が生活保障的側面の再生の政府責任を中央政府など他の団体に押し付けていることを示している。この論点については次項で詳しく論じる。ここでは、ペッカム・パートナーシップの事例から、地方自治体の経済成長的側面重視という選好と、地方自治体と中央政府の協調的關係は 1990 年代後半期にも概ね継続していたと考えられることを指摘するにとどめておく。

以上のように、本項では、後期において中央政府・LDDC と地方自治体の協調的關係が形成されたことを明らかにした。さらに本項は、地方自治体が経済成長的側面の再生を重視するようになったことが、両者の協調的關係の形成の原因であることを明らかにしてきた。しかし、地方自治体が経済成長的側面の再生を重視するようになったことは、もう一つの政治的ダイナミクスを生んだ。それは、地方自治体と、後期においても生活保障的側面の再生を求める従来からの住民との間の緊張關係の発生である。本項の記述の中にも、例えば、カナダ・ウォーターとペッカムの両地区の再開発において、そのことは確認できる。そこで、次項では、地方自治体と住民の対立關係の発生と、それに伴って住民団体が LDDC に接近したという、後期ドックランズに出現したもう一つの政治的特徴について論じることにしたい。

### 第三項 地方自治体内部での政治状況の変化——サザク区を中心に

後期には、中央政府・LDDC と地方自治体の關係のみならず、サザク区内部の政治状況も一変した。本項で述べるように、後期サザク区には、

三つの政治状況が新たに出現した。第一点目は、サザク区が反 LDDC を旗印に、自治体職員組合（以下、職組と略記）や住民団体と協調的であった前期とは対照的に、後期には、サザク区は職組や住民団体と対立を深めていったことである。第二点目は、こうした対立状況の中、サザク区は住民団体からの諸要求を受け入れるのではなく、LDDC に資金の提供を要求していったことである。第三点目は、サザク区のかかる変化の結果、住民団体は、特に財政面で、サザク区から距離を置き、LDDC に接近したことである。

まず第一点目から述べたい。1980 年代末にいよいよ深刻となった地方自治体財政によって、地方自治体は、支出削減を主な内容とする行政改革を進めざるをえなくなった。とりわけ、サザク区をはじめとする、中央政府からの補助金に強く依存していたドックランズ地区の地方自治体は、大幅な支出削減を行う必要に迫られた。他方で、以下で論じるように、職組や住民団体は、地方自治体の支出削減の影響を特に強く受けるため、地方自治体の支出削減に強く反発した。

1987 年 7 月、サザク区は、レイト・キャッピングを指示されたために、リーダーのアン・マシューズ Ann Matthews（労働党）の「断固たる決断が必要である」という掛け声のもと、まず職員の新規採用を凍結した（SLP, 87/7/28）。同年 10 月には、彼女は、サザク区職員の効率の悪さを非難するようになる。すなわち、サザク区の人件費は、他の地方自治体よりも数倍も高いことを指摘した上で、「私たちの道路は、〔他の地方自治体に比べて〕四倍も良く整備されており、三倍も清掃されているのだろうか」と疑問を呈したのである。したがって彼女は、「公営住宅家賃、スタッフ水準、〔行政サービスの〕優先順位、実際の業務について、厳しい決断がなされる必要がある」と主張した。マシューズには、この「厳しい決断」を行うに際して、これまでの職組との友好的な関係を断ち切ることすら覚悟していたようである。それは、「労働党は、地域住民・地域労働力との新しいパートナーシップを形成するよう努力しなければならない」という、マシューズの同日の宣言に明確に現れている（SLP, 87/10/2）。

地方自治体と職組の緊張は高まり続けた。1989 年には、地域会計監査官 District Auditor が、職組に対する多くの批判を盛り込んだレポート



を提出した。労働党は、このレポートを追い風に、即座にボーナスのカットや「商業的意識」の導入を決めた。それに対して、職組は、財政危機の責任は管理を行う地方自治体にあると反論し、「我々のメンバーの利益を守るために、やれることはなんでもやる」と徹底抗戦の構えを見せた（SLP, 89/4/18）。しかし、このような抵抗にも関わらず、サザク区は、行政改革と人員削減を進めた。例えば 1992 年 1 月には、建築部門に休日の返上と給与凍結を受け入れさせ、同年 3 月には 132 人を解雇した。このような措置に対して、職組はもちろん、労働党左派に属し、LDDC への対立を決めた元リーダーである、トニー・リッチー Tony Ritchie も強く反対したが、マシューズの後を継いだサリー・キーブル Sally Keeble が、労働党の意見を集約することに成功した（SLP, 92/3/6）。キーブルは、マシューズ以上に、公務員の「商業的意識」の導入に積極的であった。というのも彼女は、行政改革を行うに当たり、「借家人の住宅修繕は極めて重要なサービスである。だから、職員はコスト効果、効率、質の高さを確保するよう意識する必要がある」と述べ、効率を重視した演説を行っているのである（SLP, 92/3/6）。このように、1990 年代初期には、サザク区労働党は、効率性などの「商業的意識」を職組に持たせようと説得に力を入れ、職組からの抵抗にも応戦した。

もちろん、地方自治体と職組との対立は、サザク区に限ったことではなかった。隣接するランベス区 Lambeth とルイシャム区でも同様であった。1987 年、ランベス区の労働党は、区の職組に向けて、その仕事振りを「無能」「ひどい」「管理能力の全くの不在」と酷評し、「しっかりしろ、さもないと失業するぞ」と発破をかけた。さらに同区は、新規採用の 75% の凍結を発表した。これには、職組と一部労働党議員から反対の声が上がった（SLP, 87/9/22）。1991 年 2 月には、ランベス区リーダーである、ジョアン・トゥウエルヴェス Joan Twelves（労働党）は、約 2000 人の雇用削減が必要であると主張した。この主張に対して、職組は、「これは、我々と地方自治体との対決を避けられないものとする」と非難し、対立姿勢を一層明確にした（SLP, 91/2/19）。時期的には、サザク区やランベス区よりもやや早いのが、ルイシャム区も、度重なる公営住宅家賃の値上げと共に、強制的解雇を含む 700 人の人員削減を発表した。これに対しても、同区の職組は猛反発の声を上げたものの、ルイシャム

区リーダーのデイブ・サリヴァン Dave Sullivan (労働党) は、「議案が通らなければ、辞任する」と応酬して、一步も譲らなかつた (SLP, 87/12/11)。

支出削減は、職員の削減に止まらず、続いて行政サービスの縮小をもたらした。サザク区は、1992年には、プレイ・センターの縮小、有料化、成年教育の削減などによって、教育分野で250万ポンドの削減を行い、1993年には、やはり教育部門で大幅なカットを実施した (SLP, 92/9/2; 93/10/1)。こうした行政サービスの縮小は、公営住宅の家賃値上げ (川島 2014c を参照) と同様に、住民団体からサザク区への不満を高めることとなった。地方自治体に対する住民団体の不満を最も明らかに示している事件が、住民団体のサザク区による管理からの離脱である。例えば、住宅分野では、サザク区が十分に管理していないことを理由に、ある借家人組合が、サザク区から住宅トラスト Housing Trust の管理下に入ることを選択した (SLP, 92/3/17)。また教育分野でも、子どもをサザク区内の学校ではなく、他の区の学校に通わせる保護者が、サザク区では特に多いことが明らかとなっている (SLP, 96/10/29)。

サザク区内部の政治状況に関する、第二点目の変化は、以上のような職員削減と行政サービス縮小の行政改革によってもたらされた。それは、サザク区が LDDC に、住宅と教育の分野への資金提供を求めたことである。1989年に出された中間報告書において、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している」と述べている。同報告書によれば、サザク区はこの要求は実を結びつつあった。すなわち、サザク区からの「圧力」によって、サザク区・LDDC・住宅協会の合同スキームが計画されており、このスキームによって既存の公営住宅が修繕される予定であった。こうした LDDC への要求とその結実には、「地方自治体の住宅の修繕の進展の欠如を穴埋めするものである」という意義が与えられている (Southwark Council 1989: pp.27-29)。このサザク区の要求は、財政状況が苦しくなったサザク区が、LDDC に生活保障的側面の再生を求めていった事例として理解される。加えて、同時期に「労働党所属であり、サザク区リーダー

の] マッシューズは、LDDC に対して、以下の項目に資金を提供するように求めている。すなわち、より多くの職業訓練スキーム、地方自治体資産の改善、地下鉄イースト・ロンドン線のシティまでの延伸である」と報じられた（SLP, 89/10/27）。このように後期サザク区は、住宅と教育をはじめとする地方自治体の職務を果たす際に、LDDC に資金提供を要求した。

要求を受けた LDDC は、前稿で明らかにした政策志向の変化のために、この要求に積極的に応じた（川島 2014d）。住宅分野では、LDDC は、サザク区の公営住宅の修繕に資金を提供し、またサザク区と社会住宅供給の共同事業を行った<sup>11)</sup>（SLP, 88/10/21; 89/1/4; LDDC 1995a: p.11 など）。教育分野では、例えばサザク区が新しい学校の建設や学校の修繕を行うに際して、LDDC が資金提供を行い、サザク区もこれを歓迎した事例がある（SLP, 93/12/8; 94/4/12）。こうした資金提供に対して、LDDC 自身も、生活保障的側面の再生の重視と、それに伴う地方自治体との関係改善を強調した（LDDC 1995a: pp.11-12; p.15）。

以上のように、サザク区と LDDC との新しい協調的な関係は、サザク区が、自らの政府機能を遂行する際に、LDDC に対して資金提供を申し出た時に出現した。

サザク区内部の政治的変化の第三点目は、住民団体の LDDC への接近である。サザク区の行政サービス縮小は、住民団体、特に社会サービスの提供を目的としているヴォランティア団体への補助金・助成金の削減ももたらした。それに対して、生活保障的側面に対しても配慮を払うようになった後期 LDDC は、コミュニティ助成の名目で、住民団体に多額の補助金を付与したのである。実際、前稿の LDDC の収入・支出分析のところで確認したように、1989 年度からは「コミュニティ」項目の支出が 1000 万ポンドを越えている（川島 2014d）。住民団体への補助金もそれに伴って増額していった。補助金受領団体の数は多く、そ

11) 不況期には、LDDC とサザク区の対立が再燃したこともあった。もともと、LDDC は、6970 万ポンドの予算で 2000 戸の社会住宅を作る約束をサザク区との間で取り交わしていた。しかし、土地売却が低調となり、LDDC の財政も苦しくなった 1991 年 3 月、予算を 2190 万ポンドまで減らしたいと LDDC がサザク区に持ちかけたのである。サザク区リーダーのキープルは、この申し出を、「約束違反」と批判した（SLP, 91/3/12）。

の種類も多様である。例えば、「コミュニティ」項目の支出が最大であった1990年度には、補助金受領団体は200を超えている。補助先としては、保健や介護補助といった社会サービスに関するヴォランタリー団体への補助が多い<sup>12)</sup>。また、ヴォランタリー団体の会議等に使用されることが想定されたタウンホールの建設など、基礎インフラの整備も重要視されていた(LDDC 1991a: p.12)。

住民団体に対するこれらの補助金提供においては、サザク区は議論や決定に参加しておらず、LDDCが単独で行っていた(LDDC 1998d: “Investing in the Community”)。そのため、LDDCの撤収は、住民団体に資金不足に対する大きな懸念をもたらした。例えば、1994年のパーモンジー地区からのLDDCの撤退直前には、合計で約11万ポンドの補助金が失われることが明らかとなり、民族融和団体やスポーツ振興団体は、活動が維持できなくなる懸念を表明した(SLP, 94/8/19)。年が明けた1995年2月には、地域の子供向けのバス・サービスを提供するヴォランタリー団体が、LDDCからの補助金がなくなったために資金不足に陥った。同団体はサザク区に資金提供を求めたものの、サザク区は、優先順位が低いとしてこの訴えを退けた(SLP, 95/2/17)。このように、住民団体がサザク区の元に反LDDCでまとまっていた前期とは異なり、後期には、住民団体はサザク区とは距離を置き、LDDCに資金面で依存することになった。

サザク区、LDDC、住民団体の三者の政治的関係の変化については、住民団体の資料の通史的検討を通じて、同様の知見を得られる。例として、1980年代に刊行された住民団体のコミュニティ・ペーパーである、『ダウントウン・レビュー Downtown Review』を取り上げる。『ダウントウン・レビュー』は、1981年の冬に一部5ペンスで創刊された<sup>13)</sup>。創刊

12) 具体的には、健康支援センター MIND’s Open House Mental Health Centre and Crossroad Care の修繕・拡充や、アイル・オブ・ドッグズのタウンホールの建設、同じくアイル・オブ・ドッグズのコミュニティ・トラストの設立にLDDCは補助を与えている(LDDC 1991a: p.12)。

13) 『ダウントウン・レビュー』の第1号には、正確な発行年月が記載されていなかった。記事の内容を踏まえると、1981年の年末に発行されたと推察される。ただし、1982年の年初に発行された可能性もある。本文中でも紹介したように、『ダウントウン・レビュー』は、1990年の12月に廃刊されており、当時の関係者も不明であるため、確認ができなかった。

からしばらく経った後、同誌は、サザク区からの補助金と広告収入によって無料化された。その内容としては、1986年頃までは、地元青少年による記事や絵を掲載するなどの「手作り感」を前面に押し出すと共に、LDDCとサッチャー首相に対して、工業雇用の減少、港湾業の衰退、病院などの社会的施設の閉鎖に対する批判を寄せていることが特徴的である（Downtown Review Management Committee, Vol.1: p.14）。このように、1980年代前半の『ダウンタウン・レビュー』は、住民団体が地方自治体と密接な関係を持ち、LDDCには対抗的姿勢を見せたことを示している。

しかし、『ダウンタウン・レビュー』は、1987年から、内容も発行体制も大きく変化する。最初に大きな変化を確認できるのは、1987年10月発行の第51号である。この号において、LDDCから各種住民団体に対する補助金リストが掲載された。これは、『ダウンタウン・レビュー』とLDDCの関係が部分的にであれ、好転したことを示している。逆に、1989年には、『ダウンタウン・レビュー』とサザク区との関係が悪化した。すなわち、マシューズの行政改革によって、サザク区は『ダウンタウン・レビュー』への補助金を廃止したのである。このために、『ダウンタウン・レビュー』は休刊を余儀なくされた。そこで、『ダウンタウン・レビュー』発行委員会や支持者は、LDDCに支援を求めた。LDDCは、申請当初こそ支援申請を却下したが、後に補助金支援を決定したため、1990年の3月に『ダウンタウン・レビュー』は復刊した。LDDCの支援に対しては、『ダウンタウン・レビュー』第68号の巻頭で謝意が表明されている。しかし、その後の『ダウンタウン・レビュー』は、LDDCの支出抑制に対して批判を述べるなどの関係悪化が再燃した。最終的には、LDDCからの補助金が打ち切れ、1990年12月に、第75巻をもって、『ダウンタウン・レビュー』は無期限休刊というかたちで廃刊となった（Downtown Review Management Committee, Vol.51, 67, 68, 74, 75）。最後こそ『ダウンタウン・レビュー』は、LDDCに対して対抗的関係を再度明確にするものの、前期のような全面的な対抗的関係は、1987年以降、消失した。それに変わって現れた政治的関係は、補助金をめぐって、『ダウンタウン・レビュー』がサザク区と距離をおき、LDDCに接近したという状況であった。

以上の通り、本項では、サザク区内部での政治的変化を三点論じてき

た。第一にサザク区は、財政危機の深刻化によって、人員削減と支出削減を主たる内容とする行政改革に着手せざるをえなくなった。これは、職組・住民団体からの強い反発の中、進められた。第二にサザク区は、地方自治体の政府機能である教育・住宅分野において、LDDCに対して資金の提供を求めることになった。第三に住民団体は、サザク区と距離を置き、LDDCに資金面で依存を深めるようになっていった。後期のサザク区では、以上の三つの政治的状況を確認することができる。

ところで、こうした後期の政治的状況は、都市間競争論の修正モデルの仮説によって予測されたことである。(川島 2011b) で示したように、中央地方関係が弱い条件下では、中央政府は生活保障の側面に、地方自治体は経済成長の側面に、それぞれ傾斜すると考えられる。したがって、本節のここまでの記述は、この仮説の検証であると言える。しかし、サザク区の政治的状況の変化を明らかにした本項は、中央地方政府間機能分担論の理論的検討では明らかにすることのできなかつた知見を提起している。換言するならば、本項は、都市間競争論の修正モデルのさらなる理論的發展に寄与する知見も含んでいる。それは、以下の二つである。

一つ目は、社会政策に対して比較的寛大であった地方自治体が、財政危機に直面した際に採用した対応策についての知見である。(川島 2011b) で批判的に述べたように、ポール・ピーターソン Paul E. Peterson や曾我謙悟に代表される、これまでの都市間競争論者は、地方自治体の政策志向の変化のプロセスについて十分に論じているわけではなかつた<sup>14)</sup>。また、一般的に考えるならば、政策志向や実際に採用される政策の大きな変更は、政権交代、あるいは、中央政府や裁判所など外部からの介入によってなされると予想される。しかしながら本項は、サザク区をはじめとするドックランズ地区の労働党が、基本的には政権を手放すことなく、生活保障の側面の再生から「撤退」したことを明らか

---

14) ただし、アメリカのニューヨーク市政における、1975年の財政破綻危機と、市の対応については、多くの研究が提出されている (Peterson 1981: chap.10; 水口 1985: 第二章; 西山 2008: 第六章)。これらの研究は、財政危機に陥ったニューヨーク市が、社会福祉のカットなどを通じて、それまでの手厚い福祉政策を削減したことを明らかにしている。本項は、こうした政治過程が、アメリカ・ニューヨーク市のみならず、イギリス・サザク区にも発見できることを示すものである。

にした<sup>15)</sup>。すなわち、サザク区労働党は、中道派リーダーへの交代——すなわち、労働党左派のアラン・デイヴィス Alan Davis とリッチーから、行政改革を主導したマッシュューズ、「商業的意識」を強調したキーブル、そしてLDDCの開発を肯定的に評価したフレイザーへの交代——や個々の議員の政治的立場の中道化（ニック・スノウ Nick Snow など）といった自己改革によって、支出削減を中心とする行政改革に着手したのである。サザク区労働党のかかる自己改革は、有権者からも一定の支持を得ていたと言える。1982年地方選挙までの圧倒的な労働党の勝利は、徐々に、自由党／社会民主党連合、後には自由民主党に侵食されていくが、それでも2002年地方選挙まで、労働党は単独過半数の地位を守っていたためである。こうした労働党の自己改革とその成功によって、野党の保守党と自由民主党は、行政改革を主張するものの、あくまで周回の立場にとどまった。以上のように、本項では、財政危機に陥った地方自治体の左翼与党が、政権を維持しつつ、社会政策から「撤退」という変化を成し遂げたプロセスを明らかにした。

二つ目は、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合であっても、両者の関係にはヴァリエーションが存在するということである。本項では、生活保障の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領域について検討してきた。都市間競争論の修正モデルによれば、中央地方関係が弱い場合には、地方自治体はこの政策領域には消極的になり、逆に中央政府はこの領域に対して積極的に政府責任を負うと考えられる。（川島 2014c; 2014d）では、後期には、政策志向についてのこの予測が妥当であることを明らかにした。すなわち、サザク区は公営住宅重視路線を放棄したし、中央政府はLDDCに対して生活保障の側面の再生を指示し、LDDCは職業訓練と教育への投資拡大および、社会住宅の拡充を行った。都市間競争論の修正モデルの想定では、中央政府（LDDCを含む）と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合、中央政府と地方自治体の関係は、対抗的なものになる。実際、（川島

15) ドックランズ地区のうち、タワー・ハムレッツ区は、長らく労働党の支配下にあったが、1986年から1994年までは自由党／社会民主党連合と自由民主党が第一党であった。ニューハム区はサザク区と同じく、一貫して労働党が第一党であった。

2014b) では、前期において、生活保障的側面の再生を求める地方自治体と経済成長的側面の再開発を重視する中央政府が全面的に対立したことを明らかにした。しかし、後期における、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領域では、中央政府（LDDC を含む）と地方自治体それぞれの政策志向は異なるものの、両者の関係は対抗的なものではなかった。この領域では、二種類の関係パターンが確認できる。第一に、教育と住宅の二つの分野では、地方自治体が中央政府と LDDC に資金を要求し、それに中央政府と LDDC が応えるという協調的とも言える関係が確認できる。第二に、ヴォランティア団体など住民団体に対する資金援助においては、サザク区の関与は確認できず、LDDC が単独で行っていた。この相違の原因は、サザク区の法制上の責任の有無にあると考えられる。すなわち、教育と住宅の分野では、サザク区には、依然として、法制上の供給責任があるため、サザク区は LDDC に資金提供を求め、自らの財政負担を軽減しようとした。他方で、ヴォランティア団体などの住民団体への補助事業に対しては、サザク区は法制上の責任はない。そのため、サザク区には、住民団体への資金援助については LDDC に強く働きかける必要性がなかった。以上のように、中央政府と地方自治体それぞれの政策志向が異なる場合であっても、必ずしも対抗的な関係とはならず、地方自治体の法制上の責任次第によって、協調的關係が形成される場合や、協調的でも対抗的でもない、「無関係の關係」が形成される場合がある。

#### 第四項 多層的な都市間競争状況の出現

（川島 2014d）と本稿のこれまでの分析は、弱い中央地方関係で、国際化が進展した状況における、都市間競争論の修正モデルの想定に基づいて行われてきた。これは、地方自治体は中央地方関係の弱化によって、中央政府は国際化の進展によって、それぞれ経済成長をめぐる相互競争に置かれることを想定したモデルである。本稿は、中央地方関係の弱化と国際化の進展の二つの制度変化がほぼ同時期に起こったことについて



は、あくまで偶然と捉えている<sup>16)</sup>。それゆえ、(川島 2014d)と本稿は、LDDCを含む中央政府と地方自治体それぞれの政策志向を分析するために必要な限りにおいて、中央地方関係と国際化の進展に別個に注目してきた。逆に言えば、ここまでの分析では、中央地方関係の弱化と国際化の進展の二つの制度変化が、総体としては、どのような政治的状況をもたらしたのかという点は明らかとはなっていない。そこで本項では、項を新たに設けて、二つの制度変化によって、1990年代のロンドンに、多層的な都市間競争という新たな政治状況がもたらされたことを明らかにする<sup>17)</sup>。

1980年代後半から1990年代は、特に経済面においてヨーロッパ統合が進んだ時代であった。そのため、ロンドンと、フランクフルトやパリ、ブリュッセル、ベルリンなど他国の都市との競争が注目を集めた。こうした中、LDDCは、「今日、ロンドン・ドックランズは、現代的な設備を備えたオフィス、素晴らしい新交通ネットワーク、多様な新住宅、そして心躍るような水辺環境によって、ロンドンの国際競争の重要な貢献者として、強固に確立されている」(LDDC 1995b: p.1)と主張する。LDDCと中央政府は、その最大の課題を、経済成長をめぐる国際競争で、ロンドンが勝利を取めることであると考え、ドックランズを、その「貢献者」と位置付けたのである。このように、ドックランズ再開発は、中央政府にとって、単なる一地区の再開発ではすまされないほどの重要性を帯びていったのである。例えば不況期には、中央政府は、市場任せにするのではなく、LDDCへの補助金を増やし、ドックランズ再開発を進めた。

この補助金の増額を歓迎したのが、ドックランズ地区とその周辺の地

---

16) 中央地方関係の弱化と国際化の進展の二つの変化が、果たして偶然によるものなのか、それとも何か関係があるものなのか、という論点については本稿の問題関心を越えるものであるためこれ以上は論じない。本稿の問題関心は、あくまでこれらが中央政府と地方自治体それぞれの政策志向に与える影響にある。だが、両者の変化の親和性を指摘する議論も存在する。かかる議論は、中央政府は国際化の変化に対応すべく、その力を集中させ、それ以外の内政権限については地方自治体に移譲すると指摘している(進藤 2003: p.311; 西尾 2007: p.29)。

17) したがって、本項の論証に用いられる素材は、これまでに用いたものを再度使用していることが特に多い。しかし、煩雑を避けるために、逐一ことわりを入れることは行わない。

方自治体であった。ドックランズ地区は、もともと決して裕福とは言えない地区であり、加えて1980年代の一連の地方自治体改革によって、地方自治体は極度の財政危機にあった。そこで地方自治体は、中央政府・LDDCへの敵対的姿勢を解消することで、補助金を獲得した（例えば、SLP, 88/7/1; 90/9/25 など）。このように、ドックランズ地区の地方自治体とLDDC・中央政府は協調的関係を築いていった。

しかし、LDDCや中央政府が「シティとのアクティヴなパートナーシップ」の地区としてドックランズを捉えていたのに対し（LDDC 1994a: p.7）、当該地方自治体は、ロンドンの国際競争の勝利に貢献することよりも、シティやウェスト・エンド West End といったロンドンの他地区との競争を主眼においていた。1980年代末以降、中央政府からの財政援助が薄くなり、個々の地方自治体には、財政的自立性が求められることになったからである。そのため、地方自治体は、自らの域内の経済成長に強く関心を払うようになったのである。例えば、1998年5月には、ドックランズを中心としたビジネス界から次のような主張が提示された（SLP, 98/5/19）。

「南ロンドンの明確な主張を発展させる必要がある。そうすれば、首都におけるこの地区の諸企業のニーズが、シティやウェスト・エンドからの競合する主張に埋没することはない」

かかる主張は、ドックランズ地区の地方自治体に即座に共有され、サザク区やワンズワース区 Wandsworth、ランベス区は、「南ロンドンの経済的健全化を促進する、全ての組織と共に仕事をしたい」と表明した（SLP, 98/5/19）。このように、ドックランズ地区の地方自治体は、中央政府やLDDCの資金力を使い、シティやウェスト・エンドとの競争に参入していった。ドックランズからの攻勢に対し、シティも反攻に転じざるをえなかった。LDDCは、「ドックランズ再開発はシティに挑戦するというよりも、それを補完するものである」と主張するものの、シティは1986年に都市計画を緩和し、高層ビルの建設を容認した（LDDC 1998b: “In the Wake of Canary Wharf”）。シティのこうした動きについて、ジョン・プンター John Punter は、「アイル・オブ・ドッグズにおけるカ

ナリー・ウォーフの巨大計画の登場が、シティを、完全にオフィス親和的な開発スタンスへとパニック的に変化させた」とまとめている（Punter 1992: p.74）。国際競争の矢面に立っていたロンドンの内部では、どの地区がその先導的地位に立つかをめぐって、地区間での競争関係が生じたのである。

さらに、中央地方関係の弱化による都市間競争の圧力は、ドックランズ地区の地方自治体間の競争ももたらした。これは、中央政府・LDDCからの補助金獲得競争というかたちで出現した。代表例は二つである。一つ目は、1987年から1988年の一年間に、ニューハム区、タワー・ハムレッツ区、そしてサザク区と相次いでLDDCとの協定の締結や関係改善に踏み切ったことである。最後となったサザク区がLDDCとの協調関係を築いた際には、「同じくLDDCに長い間反対していたニューハム区が、1億ポンド以上を得る取引を引き出してから、わずか一年以内のことである」と報道されている（SLP, 88/7/1）。近隣の地方自治体がLDDCと取引を行い、財政援助を獲得したことが、サザク区も同様に資金を獲得する圧力となっていたと言えよう。二つ目は、1990年代の交通インフラの獲得競争である。地方自治体は、中央政府・LDDCによる地下鉄やドックランズ軽鉄道敷設計画を受け入れていったが、立地ならびに敷設の順番をめぐって、個別に行動し、また、相互に競争的な関係にあった（SLP, 91/7/26）。例えば、ルイシャム区やグリニッジ区は、ドックランズ軽鉄道の駅建設に対し、個別に資金提供を申し入れている（SLP, 94/10/21; 94/12/30）<sup>18)</sup>。

本項で明らかにしてきたように、1990年代には、三層の都市間競争が出現した。ロンドンと他国都市間、ロンドン内部の地区間、ドックランズ内部の地方自治体間である。中央政府とLDDCは、国際化の進展によって顕在化した、第一のロンドンと他国都市間の競争を強く意識し

18) ただし、都市間競争論の想定とは異なる事実も観察される。重要な例として、地方自治体の自主課税額の差異が残存したことが挙げられる。都市間競争論の想定によれば、地方自治体は「福祉マグネット」効果を選けるために、地方税を低く抑えようとする。事実、（川島 2014c）で明らかにしたように、後期には確かに地方税の自治体間比較が活発となり、住民は、サザク区の地方自治体の高い税率を批判するようになった。しかし、実際には、例えば1997年度の税額は、ワズワース区では3%の減税、ルイシャム区では4.5%の増税、サザク区では3.2%の増税となり、差異が残っている（SLP, 97/2/28）。

ていた。したがってドックランズは、ロンドンの国際競争の貢献者としての地位を与えられた。ドックランズ地区の諸地方自治体は、ロンドンの国際競争力を高める目的で出された中央政府の補助金を歓迎した。しかしながら、地方自治体間の関係は、問題によって変化した。すなわち、理念や将来像といった抽象的な問題については、シティやウェスト・エンドとの競争で優位に立つべく、ドックランズ地区およびその周辺の諸地方自治体は、協調的關係を築いた。それに対して、LDDCとの関係や交通機関計画といったより具体的な問題については、個別的行動をとることが多かったばかりか、相互に牽制的、競争的關係も見いださうる。以上のように、後期には、国際化の進展と中央地方関係の弱化によって、多層的な都市間競争という政治状況が出現したのである。

#### 参考文献（本号掲載分のみ）

- 川島佑介 2011a:「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 2011b:「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(二・完)」、『名古屋大学法政論集』第 241 号。
- 川島佑介 2013:「前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究(一)——一九七〇年代半ばから一九八〇年代末まで——」、『名古屋大学法政論集』第 252 号。
- 川島佑介 2014a:「前期ロンドン・ドックランズ再開発史研究(二)——一九七〇年代半ばから一九八〇年代末まで——」、『名古屋大学法政論集』第 253 号。
- 川島佑介 2014b:「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——」、『名古屋大学法政論集』第 256 号。
- 川島佑介 2014c:「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」、『名古屋大学法政論集』第 257 号。
- 川島佑介 2014d:「政府間関係と政策志向の変化(2)——後期ロンドン・ドックランズ再開発を事例に」、『名古屋大学法政論集』第 259 号。
- 進藤兵 2003:『「地方分権」から『地方構造改革』へ』、加茂利男編、『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社。
- 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。

- 西山隆行 2008: 『アメリカ型福祉国家と都市政治』 東京大学出版会。
- 馬場健 1995: 「ロンドン・ドックランド再開発に関する一考察」、『季刊行政管理研究』第 71 号。
- 水口憲人 1985: 『現代都市の行政と政治』 法律文化社。
- 霊山智彦 2000: 「都市の再生と N P O の役割」、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.
- Docklands Joint Committee 1976: *London Docklands Strategic Plan*.
- Downtown Review Management Committee 1981-1990: *Downtown Review*.
- LDDC annual a: *Annual Report & Financial Statement*.
- LDDC and LB of Newham 1987: *News Release*.
- LDDC 1988b: *Accord Agreed by Tower Hamlets and Corporation*.
- LDDC 1989b: *News Release* "London Docklands Development Corporation annual Report and Accounts 1988-89".
- LDDC 1992b: *News Release* "Difficult Year – But Major Progress in Docklands Continues".
- LDDC 1992c: *News Release* "Change of Ownership for Docklands Light Railway".
- LDDC 1992d: *News Release* "The Surrey Docks Opportunity".
- LDDC 1995b: *News Release* "1994/5 Annual Report & Accounts Published".
- LDDC 1998b: *Attracting Investment – Creating Value*.
- LDDC 1998c: *Learning to Live and Work Together*.
- LDDC 1998d: *Surrey Docks*.
- Peterson, Paul E. 1981: *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Punter, John 1992: "Classic Carbuncles and Mean Street", in Andy Thornley (ed.), *The Crisis of London*, Routledge. *South London Press*.
- Southwark Council 1976: *London's New City*.
- Southwark Council 1989: *Broken Promises*.
- Travers, Tony 2004: *The Politics of London*, Palgrave.

