

ドックランズ再開発事業にみる中央政府と 地方政府の関係

福 島 義 和

1. はじめに——新労働党と地方分権の新しい動き——
2. ドックランズ再開発事業の実態——サッチャリズムの検証——
3. ドックランズのデモクラシー——ニューアムバラの事例——
4. 再開発事業にみる中央政府と地方政府の関係——むすびにかえて——

1. はじめに——新労働党と地方分権の新しい動き——

トニー・ブレアが率いる労働党が昨年（1997年）の5月の総選挙で18年ぶりに政権を奪取した。この勝利の背景には、イギリスにおける労働組合の弱体化や国民の中流化が進むなかブレア自身が労働党が中間層の声を代表する党になることが政権奪回への近道だ、と考えるに至った選挙上の戦略があった。

ブレア率いる労働党が与党になったとは少し言い過ぎにしても、党の中枢的な政策であつたフェビアン協会的福祉政策からの脱却は明白であり、かつてのサッチャリズムによる中央集権化への反発は顕著である。特に当時のサッチャー首相が労働党的色彩を払拭するために実施した支出抑制策に非協力的な地方自治体を攻撃したのに対し、イギリスにおける地方自治の危機と指摘する声も大きい。ブレア首相は今後地方分権を進めながら、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地域の連合体としての国家を形成する立場であることはまちがいない。このことの重要性は、欧州連合（EU）の権限がブリュッセル本部へ集中することを防止することにもつ

ながるのである。今回の政権交替は、政権維持のために労働党的色彩の強い地方自治体つぶしに躍起になった保守党政権に対する、国民の嫌気が一つの原因であろう。

以上の流れをみると、サッチャリズムはイギリスのデモクラシの存在に対して大きな影響を及ぼしてきたと考えられる。本稿では、サッチャー首相の実施したインナーシティ政策、特にその代表的なロンドンドックランズ地域の再開発事業を対象に、地方政府 local government の視点からサッチャリズムの問題点を指摘する。

2. ドックランズ再開発事業の実態——サッチャリズムの検証——

サッチャー率いる保守党が政権についた頃、イギリスの都市の衰退化、特に第二次大戦以降展開されたニュータウン政策では注目されてこなかった都心部の衰退化が顕著になってきた。サッチャー政権が始まる2年前の1977年のインナーシティ白書では、「イギリスの都心部地域の多くは経済的衰退、建造物の老朽化、社会状況の混乱に病んでいる」とある。この白書は労働党時代の産物である（1表参照）。

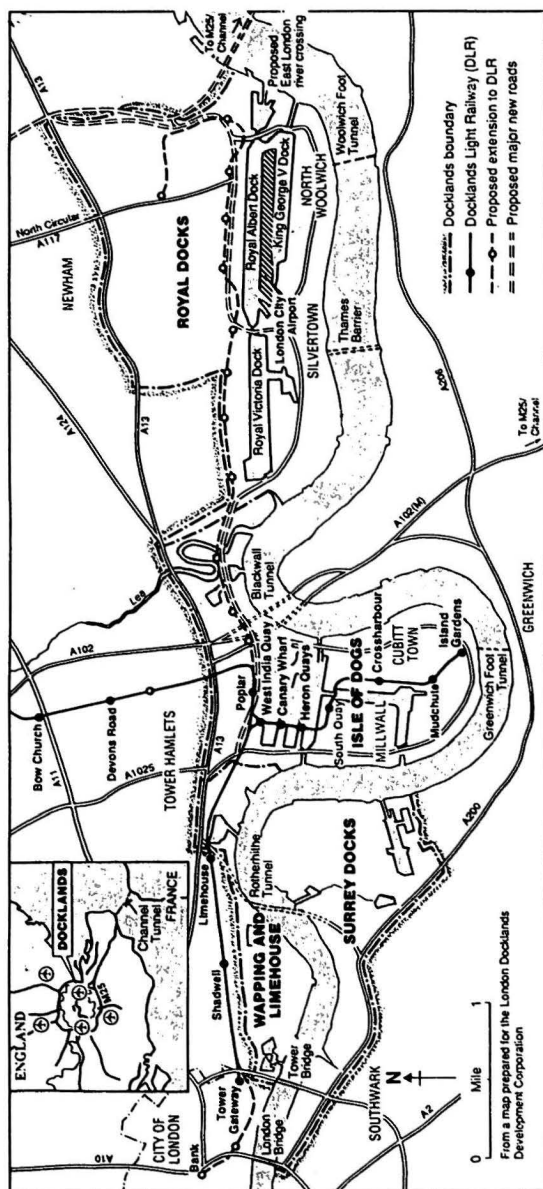
政権交替後、サッチャー政権下、1980年の「地方分権、計画および土地法」に基づき、翌年の1981年に二つの都市開発公社（Urban Development Corporation 以下UDC）が設立されたのである。その二つとは、リバプールのマーシーサイド開発公社（Merseyside Development Corporation 以下MDC）とイーストエンドのロンドンドックランズ開発公社（London Docklands Development Corporation 以下LDDC）である。本稿の研究対象であるロンドンドックランズ地域（1図参照）の開発主体が、後者のLDDCである。その公社の性格は、すでに多くの研究者が指摘しているように、中央政府からの多額の補助金を主たる収入源としつつ、1980年代の後半には土地売却益も得ながら（2図参照）、開発用地の買収、基盤整備、公共

1 表 サッチャー時代のイギリス都市計画の流れ

	地方自治	経済開発	都市計画
1940			New Town Act (46)
1950			Expanded Town Scheme (52)
1960	GLC 創設 (65)	Urban Programme (68)	↓
		↓	↓
1970	Local government Act (72)	Policy for the Inner Cities (77)	Town and Country Planning Act (71)
	↓	↓	↓
サッチャー政権(1979~1990)↓		↓	↓
1980	Local Government, Planning and Land Act (80)	LDDC, MDC 指定 (81)	↓
	↓	↓	↓
	Streamlining the Cities (83)	↓ 計画・許可の簡素化	↓
	↓	↓	↓
	Local Government Act (85)	→→→→→	UDP 創設 ↓
	GLC, MCC 廃止 (86)	↓	↓
		↓	↓
		Action for Cities (88)	↓
		↓	↓
1990		Town and Country Planning Act (90)	
		City Challenge (91)	
		↓	
		URA 創設 (93)	

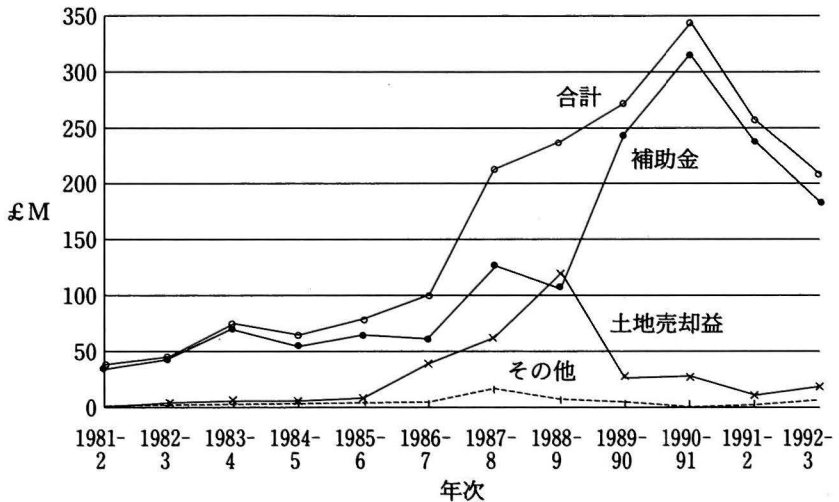
(出所) 高見沢 実 (1993, 11) 成熟型都市計画としてのイギリス都市計画, 平成4年度文部省在外研究 (LSE) 報告書, 神奈川県自治総合研究センター (1990) 欧米の都市再開発政策の動向—都市空間の公共的・計画的コントロールに向けて— おもに, 以上二冊を参考に表を作成。

施設整備などが行なえる権限を政府から許可された開発促進型である (3 図参照)。つまり, LDDC が地方自治体が行使していた権限を奪ったことになる。ここに LDDC という公社を媒介にしたサッチャー首相の巧妙で, 強気な経済政策を垣間見ることができる。重要なのは, LDDC による大規模開発事業が, 地元住民にどのような影響をもたらしたかである。

1 図 ロンドンドックランドズ地域 (22km²) の範囲

(出所) Hugh Matthew (1991) ; British Inner Cities, Oxford University Press, 27p.

2 図 LDDC の収入の内分けの推移



(出所) 藤田式 (1994) LDDC にみる「直轄型」都市開発権限に関する研究, 修士論文梗概集 (東京大学大学院, 都市工学専攻)

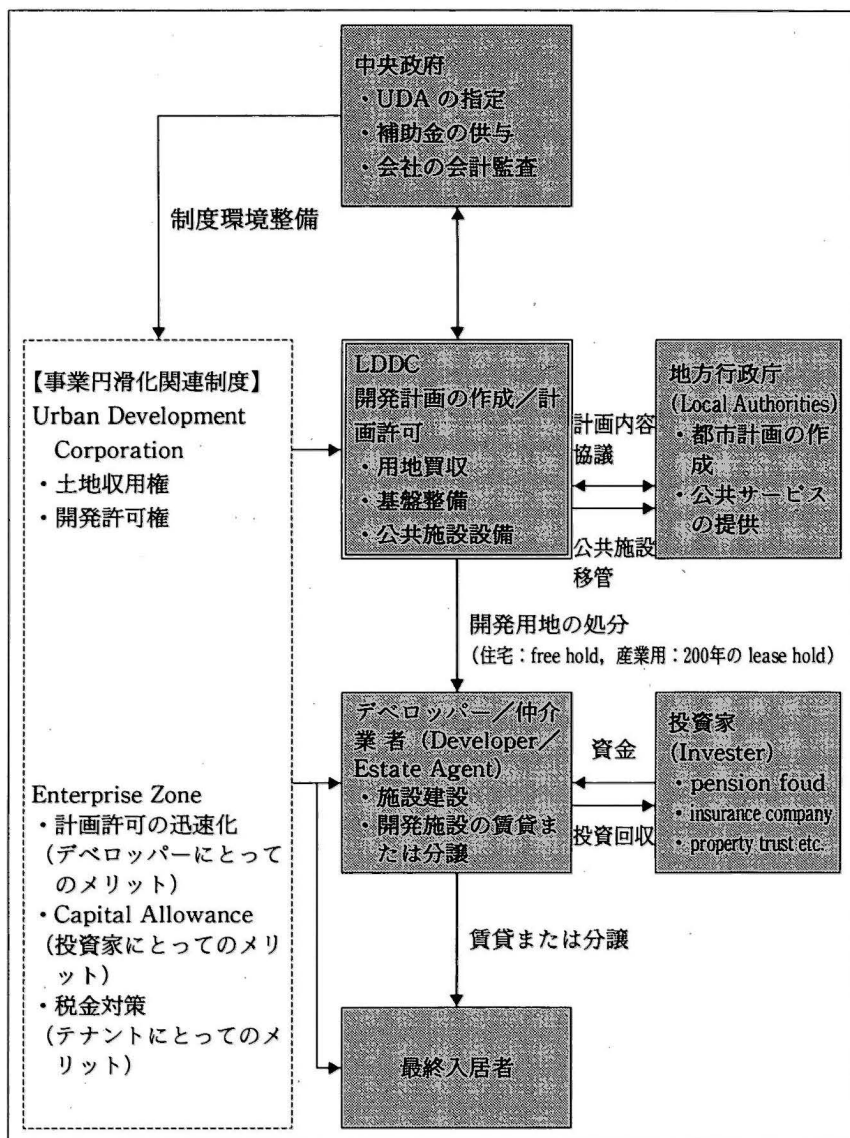
2-1 サッチャリズムとトリクルダウン説

サッチャー首相の考えたインナーシティ問題解決のシナリオを以下に提示しよう。

公共投資→民間資本による→住民利益の増大→インナーシティ問題
開発の成功 の改善

このシナリオは「トリクルダウン説」とよばれるものである。この説では、レバレッジ効果（公共投資がどれだけの民間投資を誘発できるか）が大前提である。すでに別稿¹⁾でも触れたように、LDDC の民間投資誘発率は高い値を示しているが、辻悟一 (1992)²⁾は他のUDCと比較検討しながら、トリクルダウン説の虚構性を指摘している。本稿でもこの立場を支持するもので、より多面的に新しいデータを使用してこの虚構性を検討する。

3 図 ロンドンドッグランドにおける事業推進の仕組み

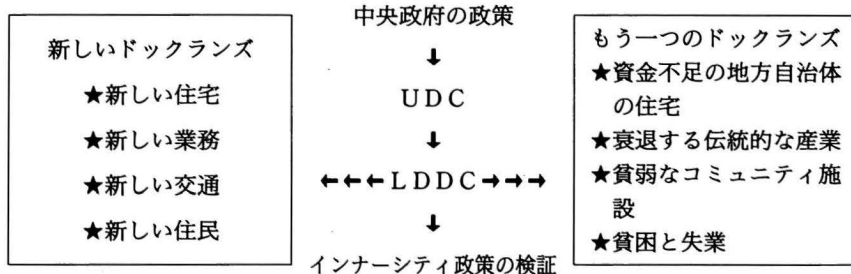


(出所) 野村総合研究所

4 図 ドックランズの開発：成功あるいは失敗

需要先導型の計画

ドックランズの困窮



(出所) Hugh Matthews (1991) British Inner Cities, Oxford University Press

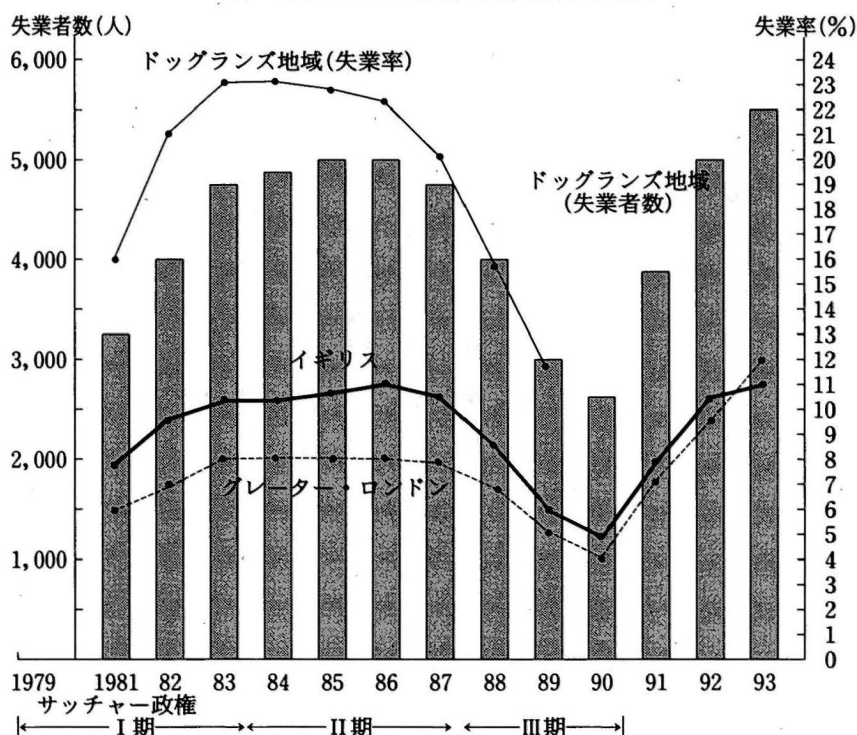
ロンドン・ドックランズ地域の深刻な物理的衰退に対して、国務大臣マイケル・ヘーゼルタインはインナーシティの再生戦略の中核としてLD D Cを設立した。4 図は、ハフ・マッシュューズ (1991) によって紹介されたLD D C主導のドックランズ開発の概念を表している。ヘーゼルタインの考えは干渉主義と民間資本主義とを効果的に調和したもので、4 図でいえば需要先導型の計画となる。ここで問題となるのは、「もう一つのドックランズ」問題であり、すなわち再開発がドックランズ地域の住民にどのような影響をもたらしたかである。換言すれば、LD D Cによる再開発事業がどれだけ「もう一

2 表 カナリー埠頭のオフィスビルの入居状況 (1992年)

オフィス名・住所	オフィス床面積	契約面積	空室面積
Canary Wharf Tower	115,400m ²	60,100m ² (52.1%)	55,300m ² (47.9%)
30 South Colonnade	25,500m ²		25,500m ² (100.0%)
25 North Colonnade	32,300m ²		32,300m ² (100.0%)
1 Cabot Square	46,500m ²	9,600m ² (20.6%)	36,900m ² (79.4%)
10 Cabot Square	55,900m ²	18,700m ² (34.5%)	37,200m ² (66.5%)
20 Cabot Square	49,400m ²	27,800m ² (56.4%)	21,600m ² (43.6%)
25 Cabot Square	42,000m ²	22,500m ² (53.6%)	19,500m ² (46.4%)
1 Westferry Circus	21,400m ²	21,400m ² (100.0%)	
7 Westferry Circus	14,900m ²	4,800m ² (32.0%)	10,100m ² (68.0%)
計	403,300m ²	164,900m ² (40.9%)	238,400m ² (59.1%)

(出所) London Research Centre

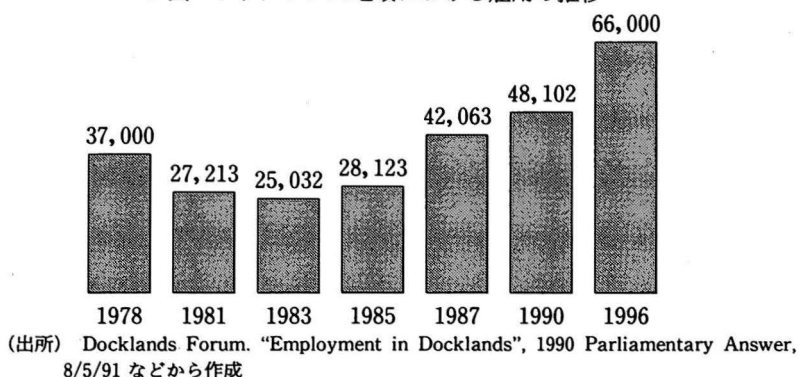
5 図 ドックランズ地域の失業者数と失業率



つのドックランズ」問題を解決できるかである。住民の利益の増大こそが、地方自治の根幹である。

2 表は、再開発によって供給されたオフィスの入居状況である。1992年当時、59.1%という高い空室率から、オフィスの供給が過剰気味であることがわかる。この再開発事業は北海油田の開発を背景にしたサッチャリズムのシンボリックなもので、カナダ系資本のオリンピア・アンド・ヨーク社が再開発事業の中核を占めている。5 図はサッチャー政権時代のドックランズ地域の失業者数と失業率の推移を表している。6 図からは確かにドックランズ地域の雇用は順調に伸びているように見えるが、1984年をピークにサッチャー

6 図 ドックランズ地域における雇用の推移



3 表 ドックランズ地域における雇用変化の内容 (1981～1990)

Total employment (jobs) 1981	27,213	
↓		
↓ Gross employment increase 1981-90	41,421	1981-90 Transfers : 24,862 New Jobs : 16,559
↓ Gross employment decrease 1981-90	20,532	
↓ [Net change 1981-90]	+20,889	
↓		
Total employment 1990	48,102	

政権のⅠ期（1979 - 83）とⅡ期（1983 - 87）にはイギリスやグレーター・ロンドンの約2倍近くの高い失業率を示していることを見落としてはいけない。

さらに注意すべきことは、雇用増の内容である。3表によると、1981年には27,213人の雇用数であったが、9年後の1990年には1.8倍の48,102人となっている。しかし、重要なのは同時期（1981 - 90）に20,532人の労働者がドックランズ地域で減少していることと、同時期の増加人口41,421人の約60％はドックランズ地域外からの移入者で、この地域での新規雇用は増加人口の約40％の16,559人に過ぎないことである。つまり、ドックランズ地域では多数の新規雇用があるが、それを上回る労働者がこの地域から姿を消している。

もちろんピーター・ターリックが指摘するように、この地域からロンドンの郊外都市やニュータウンなどへ、地方分散政策の一環として雇用や人口の移動促進がなされているが、その実態が厳密には把握できていない³⁾。

2-2 ドックランズ地域における産業構造の急激な変化——サービス業へのシフト——

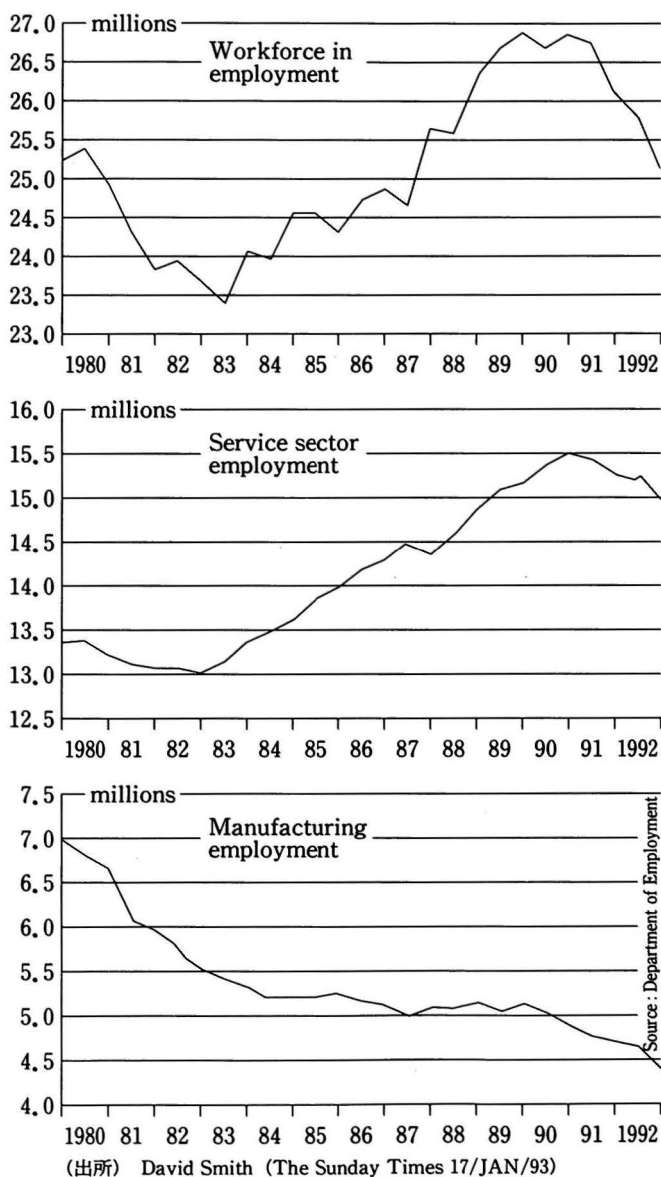
では、サッチャー政権時代、このようなオフィスの高い空室率⁴⁾や、I期(1979-83)、II期(1983-87)に現れた高い失業率の問題が、なぜロンドン Docklands 地域で起きたのか、その理由を産業構造からみてみよう。

イギリス全体の経済上の見通し(7図参照)からは、サッチャー政権時代は製造業の雇用が一貫して減少し、サービス業は1982年までは減少傾向だが、それ以降はほぼ増加傾向に転じている。全雇用人口もほとんどサービス業と同じ傾向である。重要な点は、5図で示されたようにイギリス全体の失業率は1986年をピークにI期、II期に高くなっているが、サッチャー政権最後のIII期(1987-90)には失業率はかなり低下していることである。つまりイギリスにおいて製造業の衰退化からサービス業の興隆化へと産業構造が急激に変化する過程で、サッチャー政権のIII期の時代には失業率は比較的低く抑えられていたのである。

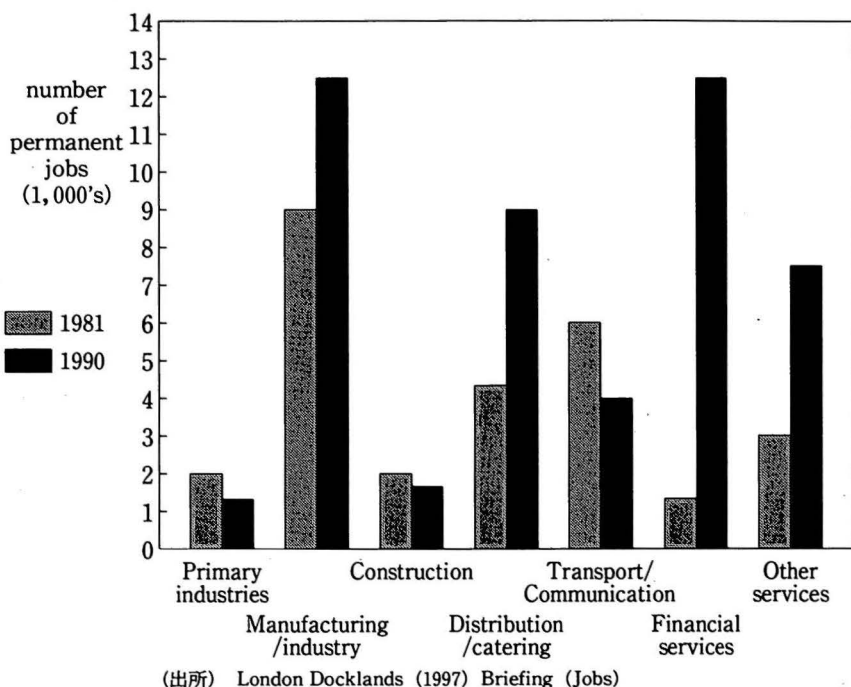
サッチャー政権が再開発事業を積極的に実施したロンドン Docklands 地域では、イギリス全体と比較すると、どのような状況変化が生じているだろうか。

例えば Docklands 地域における雇用者数の変化(8図参照)をみると、金融サービス業や流通業などが飛躍的に伸び、反対に建設業や交通・通信サービス業などが減少傾向にある。注目すべきは、製造業が伸びていることである。これは製造業のなかに印刷業や出版業が含まれているためで、具体的にはフィナンシャルタイムズなどの新聞社の印刷工場が新規に立地している。かつての伝統的な製造業の地域から、新しい製造業の地域への転身である。

7 図 イギリスの経済見通し (1980~92)



8 図 ロンドン Docklands 地域における雇用構造の変化 (1981~90)



3. ドックランズのデモクラシー——ニューアムバラの事例——

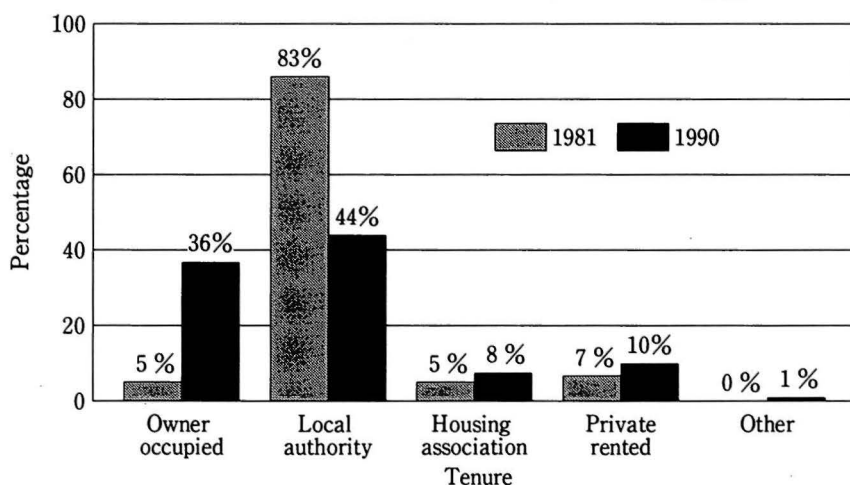
かつて、イギリスの政治学者が「地方自治は民主主義の学校」といい、一つの国に民主主義が根付いているかどうかは、その国で地方自治が確立されているかどうかで判断できるとされた。例えば、再開発事業においては住民の利益の増大こそが地方自治の根幹であり、住民に不利益・不公平が生じてはいけな

4 表 ドックランズ地域における5つのバラのホームレス世帯数の変化

	ホームレスと認められた世帯数	
	1981年4月～1982年3月	1987年3月～1988年3月
Greenwich	361	1,341
Lewisham	800	1,589
Newham	568	1,566
Southwark	887	2,497
Tower Hamlets	326	1,362
Total	2,942 (1.00)	8,355 (2.84)
Inner London	10,600 (1.00)	17,609 (1.66)

(出所) 辻悟一(1992)

9 図 保有状況からみた住宅供給の変化 (ドックランズ地域)



Source: London Docklands Household Survey (1991). p. 46

3-1 地方自治体の改革と都市の再活性化戦略

小さな政府を掲げるサッチャー政権は、1986年4月に大都市の簡素合理化政策の面から、大都市圏地域でグレーター・ロンドン・カウンシル (大ロ

ドン議会、以下GLC)とメトロポリタン・カウンティ・カウンシル(大都市圏カウンティ議会、以下MCCs)を廃止し、それらの権限を中央政府と各バラ単位の自治体に再配分するという地方行政改革を実施した。これらの改革路線の裏には、地域住民のコンセサスを得ながら、不況産業の救済を通じて地域雇用を確保しようとしてきた労働党の支配下にあるGLCやMCCsをつぶすという政治的意図があったのである。そして前章で説明したLDDCによる中央集権型のロンドンドックランズの再開発事業を実施したのである。

そこで注目しなければならないのは、サッチャー政権下、地方自治と再開発事業の関係である。中央主導型のLDDCによる再開発事業は、ドックランズ地域の雇用構造を変えると同時に、これらの開発が地元住民に多くの失業者やホームレスの世帯を生み出し(4表参照)、9図からも明らかなようにドックランズ地域の住宅供給に大きな変化をもたらした。この変化の理由は、LDDCの住宅政策の7つの方針からうかがい知ることができる⁵⁾。

- ① 個人の持ち家の増大
- ② バランスのとれたコミュニティを促進するために、開発地域内の住宅所有者の多様化
- ③ 古い住宅を改善するために、地方自治体の援助が必要
- ④ 住宅協会に、より多くの住宅を買上げまたは建設し、住宅の賃貸、共同所有、均等所有さらに売却をするように奨励
- ⑤ アフォードブルハウジングの供給の確保と、地元の借家人に住宅を優先的に購入
- ⑥ 賃貸住宅を比較的安価に確実に供給
- ⑦ 地元住民に自己資金による住宅開発の奨励

9図の保有状況からみたドックランズ地域の住宅供給の割合(1981-90)において、7倍強に持ち家層が増え、地方自治体が供給する比較的低価格の住宅層は約半数に落ち込んでいる。また、住宅協会による住宅供給も5%か

ら8%へとわずかな伸びに過ぎない。このことから、LDDCによって現実に供給された住宅は、地元住民のニーズには合わず、明らかに需給のミスマッチである。その結果が4表のホームレスの増大にも関係している。LDDCによる①の持ち家住宅政策の推進は、公営住宅の払い下げを背景としたもので明らかに地元住民は犠牲を強いられている。

このような住宅政策が強行されたのは、中央政府主導のLDDCが地方自治体のバラ borough（「区」に相当）を上回る都市計画の権限を有していたからである。換言するならば、バラの本来持っていた都市計画に関する権限が、中央政府によって収奪されたといえる。

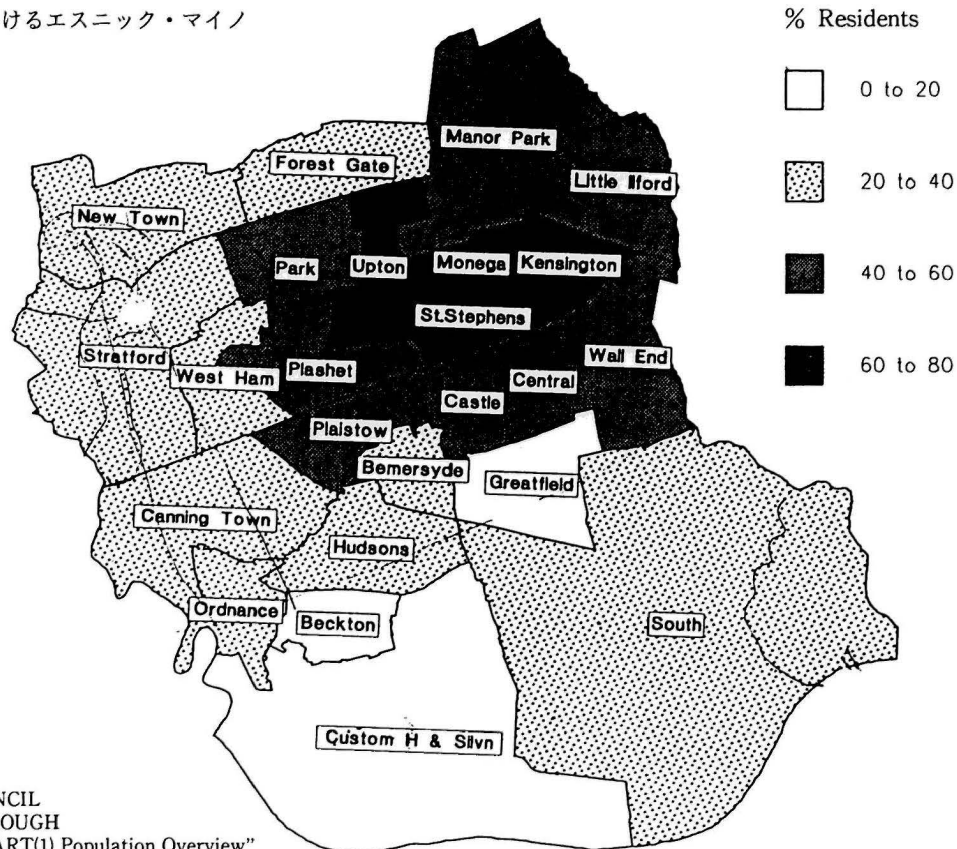
3-2 ニューアム Newham バラにおけるエスニック・マイノリティと 地方自治の危機⁶⁾

上述したような中央政府と地方政府の衝突は、都市計画政策特に住宅政策に顕著にその差が表れる。ロンドンドックランズ再開発事業をナショナルプロジェクトとみる中央政府と、あくまでもローカルニーズに重点を置き、デモクラシーの原点を地方自治の確立に求める地方政府との間には政策上の大きな差がある。つまり、サッチャー率いる保守党と、バラを支配する労働党との政策上の差である。

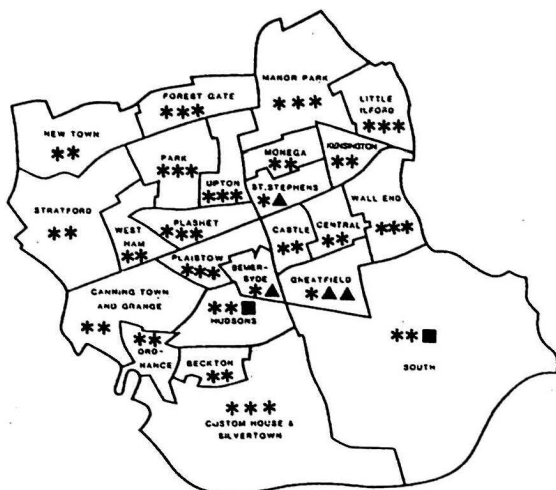
具体的にドックランズ地域の東側に位置し、人口約21万人を有するニューアムバラを取り上げてみよう。このバラの住民の出身地の構成比（1991年）をみると、イギリス出身の白人が58%で、インド・パキスタン・バングラディッシュ出身が23%、アフリカ・西インド諸島出身が14%、東南アジア出身が4%でその他を含めると、42%がエスニック・マイノリティになる。この状況を分布図に示したのが、10図である。

ニューアムバラの北側に位置するウプトン Upton、モネガ Monega、セント・ステファンズ St. Stephens、ケンジントン Kensington などのワード Ward の居住者はエスニック・マイノリティが60%から80%を占めており、

10図 ニューアムバラにおけるエスニック・マイノ
リティの分布 (1991)



11図 ニューアムバラにおける議員の所属政党（ワード別）（1985年）



*労働党54 ▲保守党4 ■自由民主党2

(出所) 高見沢実 (1993)

ドックランズの歴史を彷彿させる。またこれらの地区を含め、大部分のワード Ward は伝統的に労働党の支配下にある (11図参照)。当然インナーシティ問題を抱えたニューアムバラの行政は、地元住民の雇用、失業、居住、教育などの観点から、不況産業の救済を通じて地域雇用や社会住宅の供給を希望する。

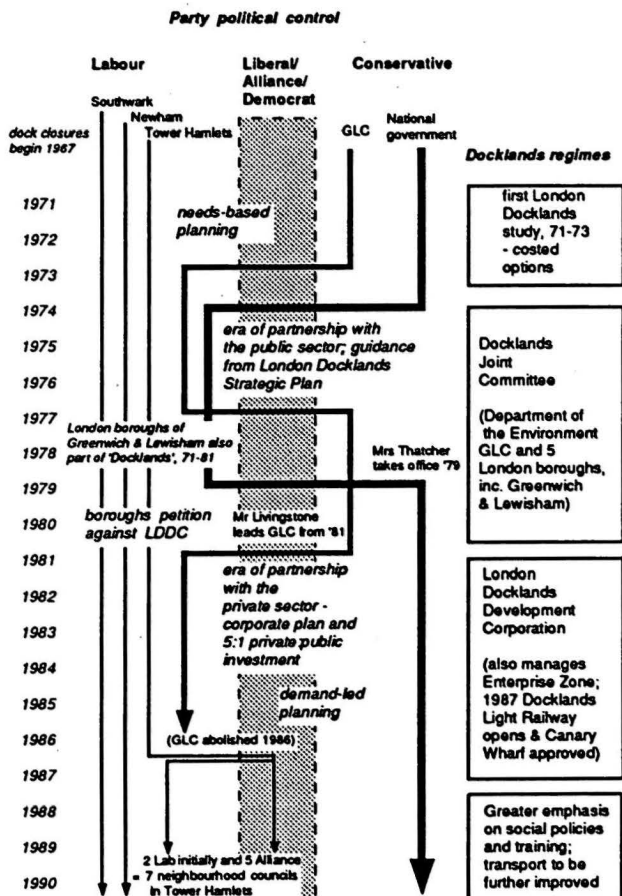
一方、サッチャー政権は1986年にグレーター・ロンドン地域の土地利用と開発についての基本計画の策定権限を有していたGLCを廃止し、下位の基礎自治体のバラに一般政策と地域政策を統一した統一開発計画 (Unitary Development Plan, 以下UDP) を策定させた。そして、中央政府はロンドン計画諮問委員会 (London Planning Advisory Committee, 以下LPAC) を設立してロンドン全体の戦略的土地利用を図ると同時に、各バラがこの中央集権的な政策の影響を強く受けることになる。結局、バラ独自による地域ニーズにあった開発計画 (例えば賃貸住宅や社会施設の建設など) は、

LDDCによる大量の持ち家住宅の計画に取って代わられたのである。

4 再開発事業にみる中央政府と地方政府の関係

—むすびにかえて—

12図 ドックランズ地域における政党政治と計画の主導権



(出所) John Hall (1992): The LDDC's Policy Aims Methods (UPDATE, London Docklands: the challenge of development, edited by Philip E. Ogdem) Cambridge University Press.



LDDCとは… (出典：Ambrose, 1986)

善かれ悪しかれイギリスは2大政党によって民主主義が守られてきた（12図参照）。ニュータウン法やインナーシティ政策の白書を作成したのは、紛れもなく労働党であった。そして1980年代にはサッチャー保守党政権が小さな政府、規制緩和を前面に、中央集権的な政策を実行した。特に都市開発では、LDDCという開発公社を媒体にして、ナショナルプロジェクトに積極的に取り組んだ。しかし、イラストやキャンペーンの記事からも明確のように、再開発事業は地元住民のニーズに合わず、当然地方自治は危機に陥り、イギリスのデモクラシィが足元で揺らいでいる。今後の政府の都市政策の方針として、LDDCの権限を基礎自治体のバラに譲渡する必要がある。

最後にイギリスの地方自治の注目すべき動きを紹介しておく⁷⁾。それは特にGLC廃止以降、人口約17万のイズリントン Islington バラで労働党によって試みられた都市内分権化の動きである。24の近隣区が中央政府からのバラへの負担を分散させ、自治と参加を定着化させようとする動きである。

また、人口約17万のタワーハムレット Tower Hamlets バラではドックランズ地域を構成しつつ、ニューアムバラと同様に移民が40%を越えている。

DEMOCRACY FOR DOCKLANDS!

The democratic rights of the 50,000 Docklands residents have been removed by the government and the London Docklands Development Corporation.

The LDDC has destroyed the local authority housing programmes in Docklands by confiscating 345 acres of land which were reclaimed at public expense. These sites are being sold off for private development.

The London Enterprise Zone on the Isle of Dogs is a bonanza for developers and firms who can afford to move in. It will do little to improve the job prospects for the 28% currently unemployed in Docklands.

The Campaign to Restore Democracy in Docklands, made up of trades union, community and tenants groups, stands for:

- LOCAL DEMOCRACY in the planning and redevelopment of Docklands.
- SUPPORT FOR THE POLICIES of the London Docklands Strategic Plan and local plans.
- RETURN OF ALL LAND taken by the LDDC to local councils.

For further information, including the new report on the effects on Docklands of the LDDC (70p) contact:

THE CAMPAIGN TO RESTORE DEMOCRACY IN DOCKLANDS

c/o 2 Cable Street, London E1 8GJ, Tel. 01-480 5324.

Town & Country Planning (1982, May)

このバラでは1965年に労働党の50年にわたる支配に終止符を打った自由党が、近隣区における住民参加や苦情処理などの制度化によって、サービスの質の改善をはじめとする住民志向の行政を推進している。これらの動きで重要なことは、支配する政党には無関係に、GLCの廃止以降確実に都市内分権化を実行しているバラがあり、地域住民に身近な地域民主主義が確実に育って

いることである。

本稿は人文地理学会（1995年11月12日）で発表した内容に修正を加えたものである。なお経済学部黒田彰三教授から貴重な資料を提示して頂いたことに、深謝します。また本稿の作成には、専修大学社会科学研究所の個人研究助成（1996年度）を受けており、ここに記して感謝の意を表します。

最後に、このような研究の方向づけを親切に1年間指導して頂いたP. Ambrose 教授（サセックス大学、都市地域研究所長）には心から感謝します。

（註）

- 1) 拙稿（1993）ロンドン・ドックランズ再開発地域の経済地理学的諸問題，専修大学人文学科年報，第23号，pp. 97-109。
- 2) 辻悟一（1992）ロンドン・ドックランズ再開発の軌跡と課題，大阪市立大学証券研究年報，第7号，pp. 35-57。
- 3) 筆者の学会発表に対して，竹内啓一氏からもドックランズ地域内の労働者の移動の分析が必要であることが指摘された（人文地理学会，1995年11月12日）。
- 4) ドックランズ地域で低迷していたオフィス需要は最近やや持ち直し，ビル賃貸の空室率は平均5%である（朝日新聞1996年2月19日）。
- 5) London Docklands (1997) Briefing (Social Housing)
- 6) この節の記述には，以下の文献に負うところが大きい。
 - ★神奈川県自治総合研究センター（1990）欧米の都市再開発政策の動向——都市空間の公共的・計画的コントロールに向けて——。
 - ★高見沢実（1993）成熟型都市計画としてイギリス都市計画，平成4年度文部省在外研究（LSE）報告書。
- 7) この章の都市内分権化の記述は，以下の文献に負うところが大きい。
 - ★海外地方自治研究会編（1994）世界の地方自治——分権・参加・自治への挑戦——，自治体研究社。
 - ★下條美智彦（1995）イギリスの行政，早稲田大学出版部。

（参考文献）

1. P. Ambrose (1986) : Whatever Happened to Planning? Methuen.

2. John M.Hall (1990) : Metropolis Now ; London and its Region, Cambridge University Press.
3. A.Thornley (1991) : Urban Planning under Thatcherism : The Challenge of the Market, Routledge.
4. Hugh Matthews (1991) : British Inner Cities, Oxford University Press.
5. P.Lawless (1991) : Urban Policy in the Thatcher Decade : English Inner-city Policy, 1979-90, Environment and Planning C, 9, pp.15-30.
6. Philip Ogden (ed) (1992) : London Docklands : The Challenge of Development, Cambridge University Press.
7. G.Morgan (1993) : Frustrated Respectability : Local Culture and Politics in London's Docklands, Environment and Planning D, 11, pp.523-541.
8. 中島明子 (1993) : イギリスの自治体住宅政策 (都市居住シンポジウム開催委員会編『都市居住の課題と展望』), 学芸出版社, pp.32-48.
9. ピーター・Z・ターリック (1993) 英国の都市政策とその実施, 名古屋都市センター機関誌 vol. 2, pp.73-84.
10. 豊永郁子 (1994, 1995) : サッチャーリズムと住宅政策(1)~(4)——ポピュラー・キャピタリズムと英国国家構造の接点——, 国家学会雑誌107~108, 951-1032, 59-133, 632-692, 883-980.