

ロンドン・ドックランドの開発と行政

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 002 (JAN.4,1990)

- 1 はじめに
- 2 ドックランドの歴史
 - (1) 都市と港湾施設
 - (2) ドックランドの歴史
 - (3) ドックランドの衰退
- 3 都市再開発とドックランド
 - (1) 1970年代の開発計画
 - (2) サッチャー政権と都市再開発
 - (3) 都市開発公社
 - (4) エンタープライズ・ゾーン
- 4 LDDCの組織及び活動
 - (1) LDDCの組織
 - (2) 財源
 - (3) 民間投資の誘導
 - (4) ドックランドの4地域
 - (5) 交通インフラの整備
 - (6) 住宅及び雇用
- 5 おわりに

1. はじめに

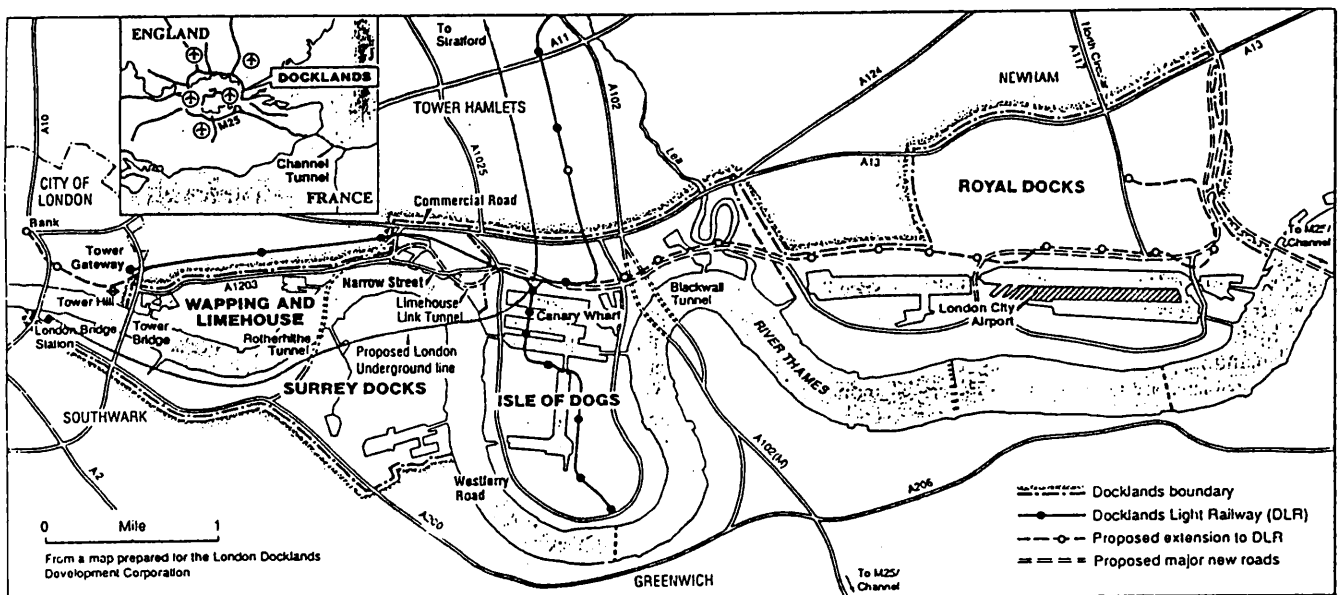
現代は変化の時代といわれているが、都市はとりわけ急激に変化しつつある。農村地域では、なだらかな丘陵地に延々と続く石垣や生け垣、その中でのもんぴりと草をはむ羊の群れ、そんな光景が100年以上前から続いていると思われるのが、イギリスである。

ロンドンという都市も、100年前、いや200年以上前の歴史的な建造物が現代の街中に整然と存在する都市である。「現代」を象徴するかのごとく急激に変貌する東京に比較して、「歴史」を感じさせるという印象がロンドンにはある。しかし、1980年代のロンドンはそうした印象をくつがえしつつあるようだ。

ロンドンの繁華街やシティ（金融街）で、多くのビルが再開発の工事中である。東京の街で、空高く伸びた建設中のクレーンが見えない場所を探すのが難しいように、ロンドンの街も大きく変化しつつある。そんなロンドンの一角に、ヨーロッパで最も大規模な再開発が行われている場所がある。ロンドンの東に位置し、かつてロンドンの港として栄えたドックランド地域である。

本稿では、このドックランド地域の再開発についてレポートすることにした。まず、ドックランドの歴史を概観した後、ドックランドの開発方式を検討し、続いて実際の開発を担当しているロンドン・ドックランド開発公社の(LDDC: London Dockland Development Corporation) 組織及び活動を検討することにした。

図-1 ドックランド概略図 [1]



2. ドックランドの歴史

(1) 都市と港湾施設

都市と港は、指摘するまでもなく、密接な関係を有している。都市で生活する人々の消費物資が搬入されるとともに、都市で生産された多くの商品が搬出される場所が港である。陸上輸送が貧弱な時代には、港は最も重要な交通施設であった。

そのため、港は都市の中にその一部として形成された。やがて、都市の成長とともに、港湾施設の拡充が行われ、都市の周辺部分に港が形成されていく。さらに都市が成長し、国際的な交易が都市の機能と密接にかかわるようになると、港は都市から離れて、港湾機

能の高い地域に部分的に移転を始める。と同時に、港湾機能に多くを依存する企業も港湾とともに転出し、都市内及び都市周辺の港湾地域は、施設の老朽化や職場の減少によって、衰退を始める。世界的にこうした現象が現れたのが、1970年代から80年代にかけてであろう。ロンドンのドックランドはその典型である。[1]

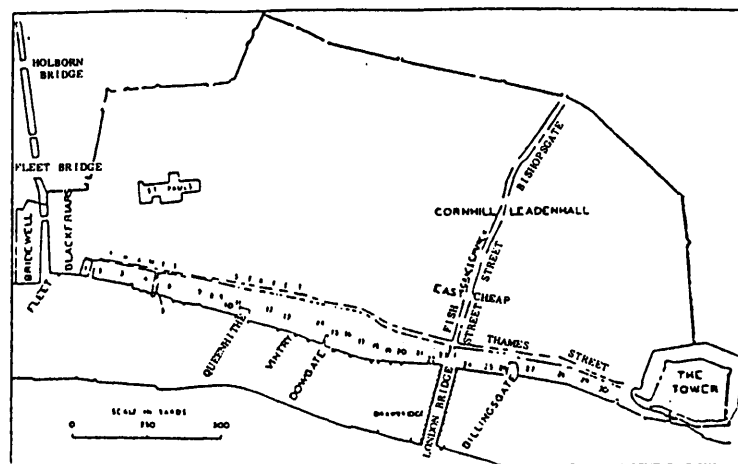
また都市自体のインナー・シティ問題も生じてきた。都市への集中は、郊外への発展（アーバニゼーション）やニュー・タウン建設が推進される。こうした分散政策は、郊外地域やニュー・タウン地域を発展させるのに対し、都市の中心地域を相対的に衰退させることになる。そのため、都市中心部の再開発が考慮されるようになる。これがインナー・シティ問題であるが、ロンドンのドックランド地区は港の衰退とともに、このインナー・シティとしての問題もかかえている。

(2) ドックランドの歴史

ドックランドの歴史はそもそもローマン・ブリテンの時代に遡ることができる。テムズ川に最初の橋を架けたのはローマ人であり、テムズの北岸に波止場を初めて作ったのもローマ人といわれている。しかし、ローマ人にとってロンドンが重要であったのは、ブリテン島を支配するための拠点としてであり、商工業の中心としてではなかった。

商工業の中心としてロンドンが栄えるようになったのは、ノルマン人の時代である。ロンドンの商人は、交易を通じて富と権力をたくわえ、次第にテムズ川の波止場を、国王への財政援助と引き替えに、自立的に支配するようになった。エリザベス1世の即位した1558年には、議会法の制定に成功し、法律で定められた波止場（the legal quays）を独占的に使用した。当時は、ロンドン・ブリッジをはさんでその両側に30の波止場が形成されていた。また、交易自体も国王の承認により独占し、その一例が1600年の東インド会社である。

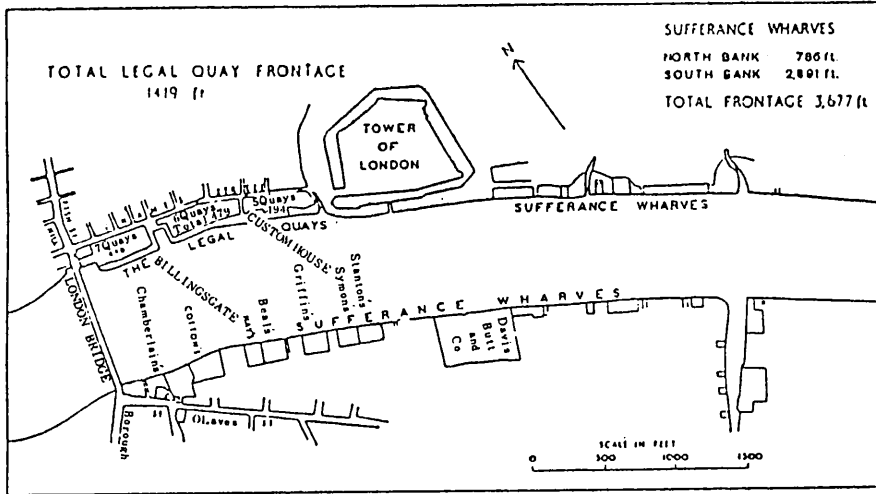
図-2 1603年のロンドン港 [2]



18世紀になると、既に60万の人口を擁していたロンドンでは、食料の供給が重要な問題となった。ターンバイク道路や運河、テムズ川によって多くの食料がロンドンに運び込まれた。当時は、波止場が次第に下流に移り、ロンドン・ブリッジの東側に数百メートルにわたって法定の波止場が形成されていた。18世紀半ばには、法律で定められたこの波止場が既に狭小で、その東側と対岸には、黙認の波止場（sufferance wharves）が作られていった。

18世紀末には、毎年、1万以上の国内航路の船、3500の外国航路の船がロンドンのこれらの波止場に入入りしていた。多くの船が積みおろしの順番を待って、テムズ川に停泊し、その間に商品が窃盗にあうということもしばしばであったという。

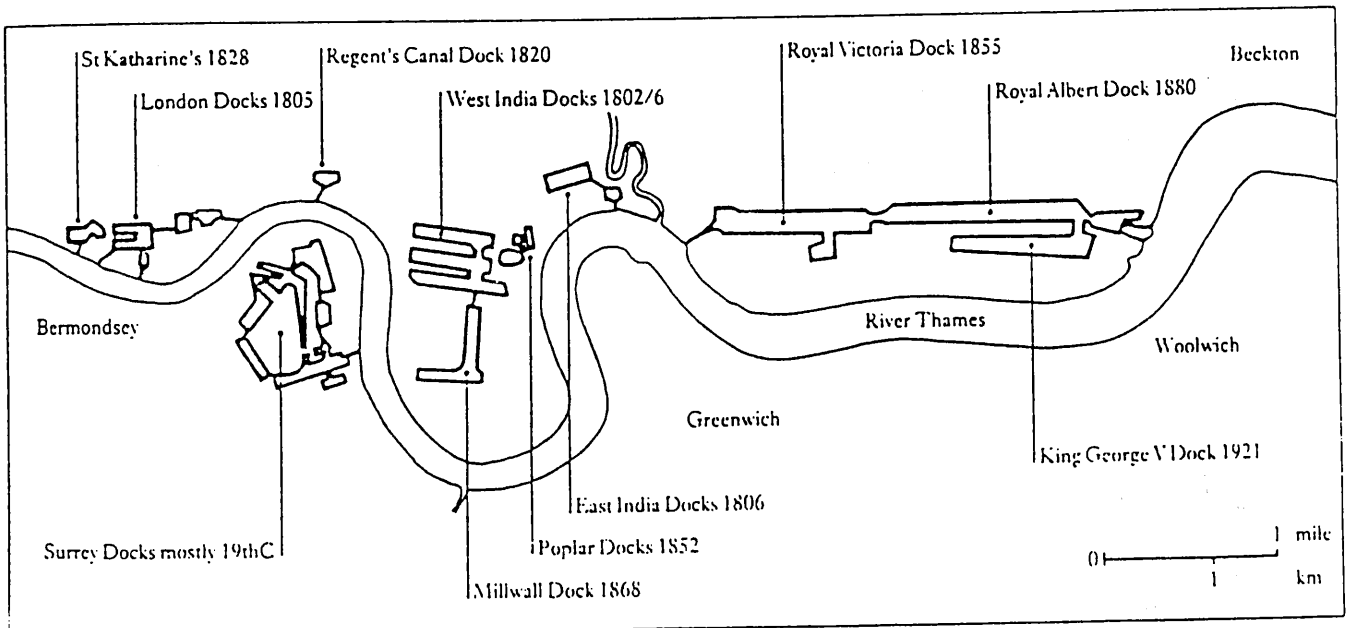
図-3 1789年のロンドン港 [3]



1793年、既に狭小であった港湾施設の打開のため、西インドとの交易商人がロンドン・ブリッジから5~6キロメートル下流のドッグズ島 (Isle of dogs) に初めての商業専用埠頭をつくる計画を立てた。当時のドッグズ島は低湿な牧場で、2人の住民しかいなかったという。

1799年、「西インド・ドック法」(West India Dock Act) が制定されて、西インド・ドック会社が設立された。半島状に突き出たドッグズ島の根元を切るごとく、約1.5キロメートルにわたって掘削され、1802年にインポート・ドック(約1.2ヘクタール)、1806年にエクスポート・ドック(約0.8ヘクタール)が完成した。その後、ドッグズ島をはさんで、上流及び下流に多くのドックが作られ、1921年のジョージ5世ドック(King George V Dock)を最後に、現在のドックランドが形成された。

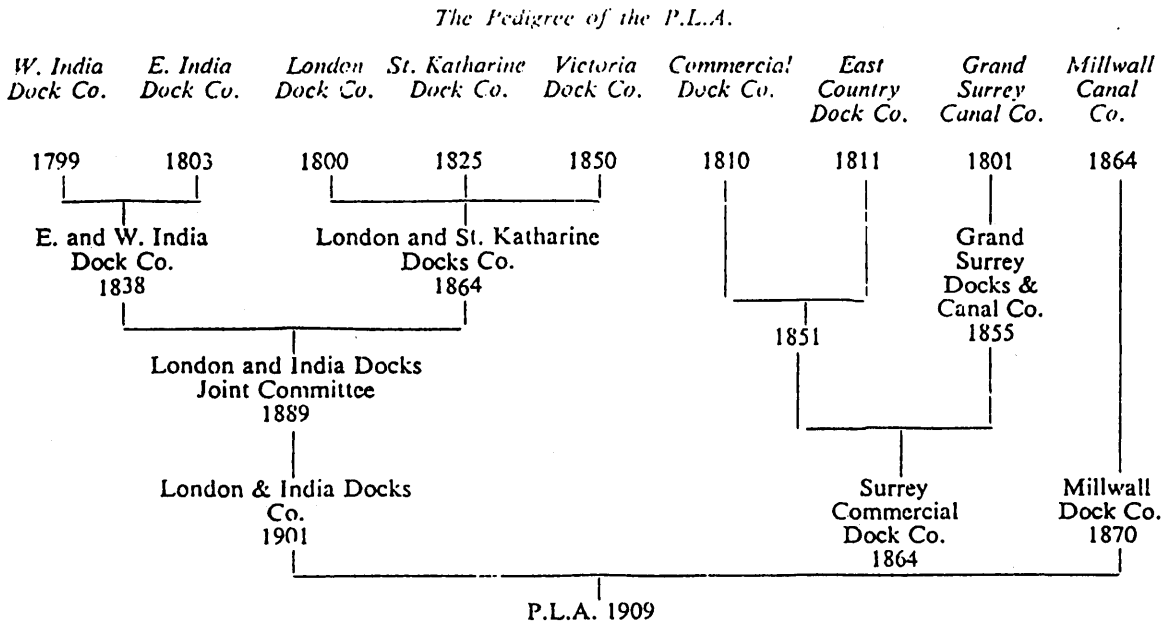
図-4 ロンドン港におけるドックの発展 [4]



1815年頃の船は大きいもので1200トン、平均500トンであった。19世紀の末になると、7000トンを超える船も就航するようになり、ニュージーランドまでの航海も4カ月から8週間に短縮されたという。[5]

しかし、そうした船の大型化に伴う荷扱い量の拡大がロンドン港の労働問題や管理問題を引き起こすことになった。1900年、そうしたロンドン港の問題を検討するため、王立委員会 (Royal Commission on the Port of London) が設置され、この委員会により港湾庁 (the Port Authority) の設立が提言された。1908年、ロンドン港法 (the Port of London Act) が成立し、翌1909年には、ロンドン港湾庁 (the Port of London Authority) が設立された。ロンドン港湾庁はドック会社よりすべての所有権を引き継ぎ、また独自に港湾施設等に課税する権限を与えられた。[6]

図-5 ドック会社の変遷 [7]



第二次世界大戦では、ドイツ空軍の最も重要な爆撃目標とされ、1940年9月には連続57日間にわたる爆撃を受け、多くのドック及び関連施設が破壊された。しかし、ロンドン港の機能は直接ロンドンの機能に影響するため、復興が急がれた。戦災で半減した倉庫等が再建され、また最新の荷扱い施設も付加され、ドックランド地域は1960年代までロンドンの港として繁栄し、この地区だけでも40万の人口を擁した。

(3) ドックランドの衰退

だが、その後の海運事情の変化が大きな影響を及ぼすことになる。すなわち、ドックランドの最大の欠点は、船舶の大型化に対応できない河川港としての構造的な要因にあるが、その他、コンテナ化に対応するための港湾施設の革新のための投資の遅れ、英国経済自体の変質並びに相対的衰退、石油依存型のエネルギー構造への転換、あるいは欧州大陸諸港の発展、等により、1960年代後半から次第にドックが閉鎖されていった。

1967年イースト・インディア・ドックが閉鎖されたのを皮切りに、1968年セント・キャサリン・ドック、1969年ロンドン・ドック、1970年サーリー・ドック、1980年ウェスト・インディア・ドック及びミルウォール・ドック、1981年ロイヤル・ドックと、次々に閉鎖された。新しい港は、ロンドンから26マイル (約40キロメートル) 下流の、テムズ河口に近いティルベリー(Tilbury) に、1950年代後半から建設が始められた。

ドックランド地域で雇用されていた労働者も、1967年に既に2万3千人弱にまで低下していたが、1979年には7千人に過ぎなかった。この地域の全体の人口も、198

1年にはかつての10分の1である3万9千人にまで減少した。

こうして港としての機能を失ったドックランド地域は、関連製造業も閉鎖あるいは移転を余儀なくされた。ロンドン全体でも製造業の比率の低下は顕著であった。1961-74年の間に34%低下した。その結果、ドックランド地域は極めて失業率の高い地域となり、1981年末には18.6%に達している。

かくして産業の衰退と失業者のあふれるインナー・シティがロンドンの東側に生じることになり、1970年代から8.5平方マイル(約22平方キロメートル)のドックランド地域の再開発が考慮されるようになった。

3. 都市再開発とドックランド

(1) 1970年代の開発計画

ドックランド地域の衰退に対して、その再開発計画が即座に考慮された。1971年、環境省とグレーター・ロンドン・カウンシル(GLC: Greater London Council)はコンサルタント企業トラバース・モルガン(Travers Morgan)に開発計画の作成を委託した。トラバース・モルガンは、ホテルやショッピング・センター、マリーナ、新交通システム等の内容を含む包括的な計画案を1973年に発表した。

しかし、この報告書は5つの地元自治体、サザック(Southwark)、タワー・ハムレッツ(Tower Hamlets)、ニューハム(Newham)、グリニッジ(Greenich)、ルーイシャム(Lewisham)から大きな反対を受けることになった。すなわち、この報告書は当時のヒース保守党政権に提出されたものだが、労働党に支配されていた地元自治体は、地元自治体として地域のニーズを優先した再開発であるべきだと主張し、計画案に反対した。また、事前に計画内容の協議が全く行われなかったことも地元自治体にとっては批判すべき点であった。同年、労働党支配に移行したGLCも、地元自治体のこうした見解に同調した。当時、開発計画の地元との調整が重視されてきた時期だけに、計画策定の手続きに問題があったといえよう。

環境省は翌1974年、計画案の全面的撤廃を発表した。と同時に政府は、GLC、地元自治体、ロンドン港湾庁(the Port of London Authority)、労働組合会議(the Trade Union Congress)をメンバーとした、ドックランド合同委員会(Docklands Joint Committee)を1972年の地方自治法に基づいて設置した。それに前後して、地域住民による自主的な運動組織も形成された。

1976年、合同委員会は「ロンドン・ドックランド戦略計画」(London Docklands Strategic Plan)を発表した。当然のことながら、この計画はトラバース・モルガンの報告書とは異なるものであった。地元自治体のニーズに基づいて、地域の現状を重視し、ドックランド地域を大きく変化させることなく、再開発を行い、主として低所得者用住宅を建設して地域の人口を倍増させようという計画であった。トラバース・モルガンの計画がドックランド地域をロンドンのウェスト・エンドに匹敵するイースト・エンドとして復活させようとするものであったが、それに対し戦略計画はウェスト・エンドとは異なった住宅地域としてのイースト・エンドを再生しようとの計画であった。

この戦略計画は法的な強制力を有するものではなかったが、1974年に政権が労働党に移っていたため、労働党政権下のインナー・シティ・プログラムの一環として、実施に移された。GLC及び地元自治体は、土地の買収や住宅建設を部分的に進めたが、1976年の財政危機により公共投資の抑制が余儀なくされ、計画の進展は行き詰まった。

しかも、GLCが1977年から保守党に移り、1979年の総選挙では労働党が破れサッチャー保守党政権が誕生したため、労働党支配の地元自治体の利益を重視したドックランド戦略計画は、政治的にも困難な状況に陥った。[1]

(2) サッチャー政権と都市再開発

サッチャー政権以前の再開発は、原則として自治体の権限に属していた。すなわち、1963年の「ロンドン政府法」(London Government Act)によって1965年に設置されたGLCは、約1600平方キロに及ぶその区域に関して、戦略計画(strategic planning)を担当し、戦略計画に関係する主要道路、交通規制、消防及び救急医療を扱い、また戦略計画に関係する人口、住宅、雇用等の政策を立案する。他方32のロンドン・バラがその他の地方行政を扱う、という分担がGLCの設立により制度化された。ロンドン・バラはまた、GLCの戦略計画に基づいて、地域計画を作成するとともに、地域に対して包括的な責任を負いつつ計画を実施する。[2]

したがって、地域の計画及び開発は、地方自治体の任務であり、中央政府は、法律を制定し、関連規則を定めたりするが、実施はすべて自治体に任せ、自治体間の調整をし、一般的な計画方針に沿うよう指導し、あるいは自治体の再開発を補助することが中央政府の役割であった。

ところがサッチャー政権は、こうした従来の開発方式を変更し、都市再開発という単一の目的を有する「都市開発公社」(Urban Development Corporation)を設置し、中央政府のイニシアチブが発揮できる方式に変更した。この方式は、サッチャー政権の最初の地方自治関連法である1980年の「地方政府、計画、及び土地法」(Local Government, Planning and Land Act)によって確立されたものであり、政府のインナー・シティ戦略の重要な一要素となっている。

ドックランド地域にはロンドン・ドックランド開発公社が1981年9月に設立された。開発地域はドックランド合同委員会が扱った地域とほぼ同じだが、グリニッジとルーイシヤムが除かれた。また、ロンドンでの設立と同時に、リバプールのマージーサイド(Merseyside)にも開発公社が設立された。

こうした保守党のインナー・シティ政策を作りだしたのは、当時の環境大臣M. ヘゼルトイン(Michael Heseltine)であった。都市開発公社は部分的に1946年のニュータウン開発公社(New Town Development Corporations)をモデルとしているが、後に述べるごとく、自治体の権限である開発統制権限が都市開発公社に与えられている。

ニュータウン開発公社は、1947年の「都市・農村計画法」(Town and Country Planning Act)で設置された単一目的の行政機関であり、都市開発公社もその意味では同一である。また、両者とも100%政府出資の公社であるという意味にでも、同一である。しかし、いくつかの点で大きな相違がある。[3]

一つは地域指定の手続きに関してである。ニュータウン開発公社の場合には、計画案が発表され、仮指定が行われ、公聴会が開催される。この手続きを経たうえで、正式の決定に至るが、通常この手続きには2年間を必要とする。それに対し都市開発公社は、議会の承認を経て政府が決定するという迅速な手続きが取られた。その理由として環境省は、「ニュータウンの場合には多かれ少なかれ開発の遅れた地域であるため、この手続きは適切であるが、都市地域の場合には許容できない贅沢であり、指定の遅れは不必要な混乱と一層の衰退をもたらすだろう」と説明している。[4]

もう一つは、ニュータウン開発公社と都市開発公社の権限の相違である。ニュータウン開発公社は、地方自治体と協議し、担当大臣の承認を経て、自らの計画・政策を決定する権限を有したが、都市開発公社は本来自治体の権限である1971年の都市・農村計画法が定める「開発統制」(development control)権限[5]も与えられた。このことは、都市開発区域内のすべての開発計画は、都市開発公社の開発計画も含めて、都市開発公社が許可するということである。この他、建物規制、道路整備、下水整備等の権限も地方自治体から都市開発公社に移された。地方自治体には、教育、社会福祉、公衆衛生等の権限が残されたが、開発に関しては重要かつ有効な権限が都市開発公社に移されたといえよう。ただし、計画作成権限(power of plan-making)は自治体に残され、都市開発公社は自治体の作成した基本計画に基づく必要がある。

(3) 都市開発公社

LDDCは成功した例として、しばしば政府に引用されるが、この公社方式は、1987年にも5地域で採用された。すなわち、タイン&ウェア、ティースサイド、トラフォード・パーク、ブラック・カントリー、及びカーディフの5カ所である。さらに1988年には、リーズ、マンチェスター、シェフィールドの各都市にも設置され、またイングランド中西部のブラック・カントリー都市開発公社がウォルバーハンプトンに拡大され、マージーサイドの都市開発公社も地域が拡大された。さらに、規模の小さい都市開発公社がブリストルに設立された。[6]

こうして次々に設立された都市開発公社はそれぞれの地域の経済状況・住宅事情などの異なったニーズの下に設立されており、またそれぞれの自治体の政治状況も異なっており、したがって中央政府の各都市開発公社に対する期待も異なっている。さらに、組織の手続きや人事の方法も様々である。しかしながら、共通して指摘できることは、民間主導型の開発方式であるという点である。[7]

表-1 都市開発公社一覧[8]

地域	指定年月	面積(エーカー)
Docklands	1981/06	5,000
Merseyside	1981/07	865 (+ 800 in 1988)
Trafford Park (Manchester)	1987/02	3,000
Cardiff (Wales)	1987/04	2,700
Tyne & Wear (Newcastle)	1987/05	6,000
Teesside (Cleveland)	1987/05	12,000
Black Country (West Midlands)	1987/05	7,000 (+ 750 in 1988)
Wolverhampton		
Leeds	1988/06	1,500
Central Manchester	1988/06	250
Sheffield	1988/06	2,000

都市開発公社は、一時的な組織 (Ad Hoc Authority) であり、地域的にも限られてはいるものの、自治体にとって大きな影響をもたらすことは、いうまでもない。したがって、こうした公社の設立に対し、歓迎した自治体もあるが、反対した自治体も多い。指定を受けた3つのロンドン・バラ (タワー・ハムレッツ、ニューハム、サザック) はいずれも反対した。

しかし政府の見解を要約すると、次のようなものである。すなわち、ドックランドの問題は国全体の問題であり、とりわけ首都ロンドンの中心街に近いことから、地域の利益より国家的な利益を優先する必要がある。そのためには、バラのような包括的な団体より、単一目的の団体を設立し、そこに公共的な補助を行って、積極的な民間投資を引き出し、ドックランドの貧困なイメージをぬぐい去り、大規模な民間投資を引き出す必要がある。また企業や民間デヴェロッパーとの密接な協力の下に、計画手続きを簡略化し、早期に効果をもたらすことが重要で、従来の合同委員会や自治体の対応ではそれが困難である。

他方、自治体や住民の反論は、次のごとくである。すなわち、合同委員会の戦略計画でさえ民間投資が必要であることを認識してはいるが、民間デヴェロッパーによる高価な建物の建設は地元住民に利益をもたらさないばかりか、民主的な手続きあるいは民主的な責任を単一目的の団体には求めることができない。さらに、ドックランド合同委員会や自治体も、単一目的の団体と同様に効果的な開発を進めることができる。

こうした意見の相違は、5名の上院議員で構成された上院特別委員会（House of Lords Select Committee）で1981年に46日間に渡って審議された。マージーサイドに関する特別委員会には1通の請願が寄せられたに過ぎなかったが、ドックランドに関しては多数の請願が特別委員会に提出された。特別委員会は、次のような結論に達した。ドックランドの開発には方法の変更あるいは優先順位の変更が必要であり、大規模な民間投資を誘導するためには、そのための環境整備が不可欠である。しかし、民主的な選挙で選ばれた自治体から環境大臣の任命する団体に大きな権限を移すことは容易に正当化されることではないが、政府の見解には合理性がある、というものであった。すなわち、特別委員会は開発公社の設置を承認した。[9]

政府は、こうして設置されたLDDCを「都市衰退に対する最も重要な攻撃」[10]の手段として捉えている。1980年以来、サッチャー政権は様々な自治体改革を提案し、実施している。地方税制の改革による自治体財政への統制強化、自治体の業務に対する競争原理の導入、あるいはGLC・MCCの廃止に見られる自治体組織の再編成といった、サッチャー政権の一連の自治体政策の一貫として、この都市開発公社を捉えることも可能であろう。[11]

(4) エンタープライズ・ゾーン

都市開発公社と並んで、ドックランド地域にかかわる重要な政策の一つに、エンタープライズ・ゾーン(Enterprise Zone)があるが、この政策も都市開発公社と同様、1980年の「地方政府、計画、土地法」によって採用された。

産業の斜陽化や施設の老朽化により深刻なインナー・シティ問題を生じさせている地域について、規制緩和や撤廃、あるいは税制上の優遇措置により、企業誘致を進めるという方法であり、1981年から82年にかけて11の地域が指定を受けた。その一つとして、ドックランドの中心、ドッグズ島が指定された。1983年から84年にかけて追加指定が行われ、現在25地域が指定を受けている。

地域の指定は、環境大臣の要請により、自治体等がその地域における開発計画を作成し、一定の手続きを経て、環境大臣が命令によって指定するという方法である。指定の理由に関しては、様々な要因が指摘されている。すなわち、インナー・シティ問題の深刻さが指定を受けた最大の要因である地域として、マンチェスター（Salford/Trafford）、リバプール、ニューカッスル（Tyneside）などがあり、また失業問題の深刻さが要因であった地域として、ブリティッシュ・スチール（British Steel）の工場閉鎖が25%を超える失業率をもたらしたコービー（Corby）などがある。こうした経済的な要因のみならず、政治的な要因も指摘されている。すなわち、イングランド中西部のダッドリィ（Dudley）は保守党支配の都市で、熱心に指定されることを望んでいたため、周辺の他の都市を抑えて指定を受けたという。また、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでも、保守党支持者の減少を抑えるために指定されたと指摘されている。[12]

指定を受けると以後10年間、既存・新設を問わず、地域内の企業は様々な優遇措置を受けることができる。

税制面の優遇としては、商工業用資産に対する固定資産税が免除され、建物の新築・拡張の資本投下について初年度100%の原価償却が可能となる。また、計画承認手続きが簡素化され、高さ37m以上の建物を除き実質的に計画承認手続きが不要となる。さらに、職業訓練義務が緩和され、行政手続きが迅速化され、政府に対する提出資料の負担が軽減される。

表-2 エンタープライズ・ゾーン一覧 [13]

地域	面積 (ヘクタール)	指定年

イングランド		
1. Allerdale, Cumbria	87	1983
2. Corby, Northamptonshire	113	1981
3. Dudley, West Midlands	263	1981, 1984
4. Glanford, Humberside	50	1984
5. Hartlepool, Cleveland	109	1981
6. Isle of Dogs, London	147	1982
7. Middlesbrough	79	1983
8. NE Lancashire	114	1983
9. NW Kent	125	1983
10. Rotherham	105	1983
11. Salford/Trafford	352	1981
12. Scunthorpe, Humberside	105	1983
13. Speke, Liverpool	138	1981
14. Telford, Shropshire	113	1984
15. Tyneside	454	1981
16. Wakefield	90	1981, 1983
17. Wellingborough, Northants	54	1983
ウェールズ		
18. Delyn, Clwyd	118	1983
19. Milford Haven, Dyfed	146	1984
20. Swansea, West Glamorgan	314	1981, 1985
スコットランド		
21. Clydebank, Strathclyde	230	1981
22. Invergordon, Highland	60	1983
23. Tayside	120	1984
北アイルランド		
24. Belfast	207	1981
25. Londonderry	109	1983

4. LDDCの組織及び活動

(1) LDDCの組織

LDDC設立の目的は、地域の「再活性化」(regeneration)であり、土地・建物の有効利用、商工業の発展の促進、雇用機会の促進である。既に述べたように、この目的を達成するためLDDCには強力なイニシアチブが付与された。すなわち、強制収用権限及び自治体からの土地委譲を含む [1] 幅広い土地の取得並びに処分の権限、計画許可権限、地域内のあらゆる開発の統制権限が与えられ、また道路や下水等の基盤整備を自ら実施する権限も与えられた。開発に関するこの幅広い権限の付与こそ、LDDCの組織の重要な特徴である。従来の自治体の計画権限に基づく規制に比べると、LDDCの権限は極めて実地的である。

また、LDDCと中央政府の関係は、M. ヘゼルタインの思い入れでLDDCが設立さ

れた経緯から、「特権的な」(privileged) 関係[2] を有しているといわれている。すなわち、前述のごとく理事は環境大臣に任命され、財源も中央政府に依存しており、その他の決定も環境大臣の監督と統制の下に置かれているが、逆にそのことは両者の密接な関係を示し、対外的には環境省がLDDCを支持することを意味している。

1988年度のLDDCには、臨時職員を除いて213名の職員がいる。理事は理事長を含めて11名で、すべて環境大臣が3年を超えない範囲で任命する。先に、公社は民間主導型であると述べたが、その一つに理事の人事がある。すなわち、理事は主として民間企業から起用されており、1988年11月に理事長に任命されたD. ハーディ (David Hardy) は、ドックランドで開発に従事しているグローバル・インベストメント・トラスト (Global Investment Trust) の社長でもある。もっとも理事及び理事長の在職する企業は、その在任中、LDDCと直接的な契約は結べないことになっている。前任者のC. ベンソン (Christopher Benson) もメトロポリタン・エステイト・アンド・プロパティ (Metropolitan Estate and Property) の社長である。その前の初代理事長も同様に、トラファルガー・ハウス (Trafalgar House) の会長であるN. プロウクス (Nigel Brookes) であった。地元自治体を代表する「ドックランド協議会」 (Docklands Consultative Committee) はこうした民間主導型の人事に不満を表明している。

理事以外の職員は、その職が必要とする資格と経験を有している応募者の中から公平に採用されているという。主要職員 (Deputy Chief Executive and Directors) 7名、職員 (permanent staff) 66名、期間契約の職員 (fixed term contract staff) 130名、合計213名という構成であり、その他の専門職は、委託あるいは臨時契約によっている。民間主導型の人事はこうした職員にも当てはまり、自治体からの起用は少なく、ほとんどが民間の不動産関係や設計関係の企業からの採用である。

(2) 財政

財源に関しては、政府からの補助金と開発地域の売却収益がほとんどである。政府からの補助金は議会の承認を経て支出されるが、1987年度は、補助金が1.65億ポンド (約380億円)、開発地の売却収入や賃貸住宅収入等が6500万ポンド (約150億円)、合計で2.3億ポンド (約529億円) であった。1988年度は、補助金が1.05億ポンド (約241億円)、その他の収入が1.16億ポンド (約267億円) で、合計2.2億ポンド (約506億円) であった。また今年度は、補助金が1.77億ポンド (約407億円)、その他の収入が1.73億ポンド (約398億円)、合計3.5億ポンド (約805億円) となっている。この意味でLDDCは、年々自由な財源を増やしているといえよう。

表-3 LDDCの歳入変化 (単位: 百万ポンド)

	1989年度	1988年度	1987年度
政府補助金	177	105	165
土地売却等	173	116	65
合計	350	221	230

LDDCの設立時から1989年3月までの支出総額は6.03億ポンド (約1390億円) である。内訳をみると、土地取得及び土地整備が2億ポンド (約477億円) で、全体の3分の1の34%を占めている。また交通インフラ整備には、1.76億ポンド (約405億円) が投資されており、全体の29%が占められている。このことから、LDDCの活動のほとんどは土地の取得及び整備と交通インフラの整備であることがわかる。

表-4 LDDCの財政支出 1981-1989年(単位:百万ポンド)

土地取得	113	18.9%
土地整備	93	15.4%
下水等整備	90	14.9%
道路及び交通	130	21.5%
環境整備	50	8.3%
DLR	46	7.6%
住宅	48	7.9%
地域及び職業訓練	33	5.5%
合計	603	100.0%

(3) 民間投資の誘導

LDDCは、上に述べた財源で土地を買収し、造成あるいは施設を建設し、インフラストラクチャーを整備した上で、それを民間デベロッパーや企業に分譲する。民間企業は、購入した土地にさらに投資することになるが、むしろ政府の意図はそこにあり、民間の投資を誘導することがLDDC設置の最大の目的である。

そのためLDDCは、開発計画の柔軟性に重点を置いている。その理由は、開発地域は既に住宅や工場等が存在する既成市街地であり、一様に開発することができないからであり、また民間デベロッパーのアイデアを生かすためであるとされている。しかし、このことは逆に計画なき計画と批判されることにもなるが、開発統制権限を有効に利用する開発方式であるともいえよう。また、民間投資の誘導という意味では、前述したエンタープライズ・ゾーンの役割も極めて大きい。

1981年～1989年3月までの民間投資の総額は68.5億ポンド(約1兆5700億円)にのぼっており、これまでの政府補助金の総額が5.47億ポンド(約1258億円)であるため、民間投資は公共の12.5倍となっている。政府はこの公共投資に対する民間投資の比率を挺率(leverage ratio)とって重視し、政府が1ポンド投資すれば民間が10ポンド以上を投資するとしばしば自負している。しかしながら、税制優遇による税収減や自治体による公共投資を計算しない点に問題があると指摘されている。地元自治体も、自治体による公共投資を低く見積もり過ぎてしていると批判している。

1989年3月までに48万㎡のオフィス・スペースが完成し、55万㎡が現在建設中であり、またこれらを含めた商工業用スペースは、80万㎡が完成し、106万㎡が建設中であるという。ドックランド全体での開発可能地域は、500万㎡を超えると予想されており、これは現在のシティにほぼ匹敵する面積である。また、これらがすべて開発された場合には、就業人口も20万人を超えると予想されており、現在のシティの就業人口の3分の2に相当する。

表-5 商工業用地の開発(1989年3月現在)

完成	80.8 万㎡ (8.7 million square feet)
建設中	105.9 万㎡ (11.4 million square feet)
計画中	131 万㎡ (14.1 million square feet)
可能地域	216.3 万㎡ (23.3 million square feet)
合計	534.0 万㎡ (57.5 million square feet)

LDDCは、こうした民間投資を監督・統制するため、実際に動かす資金は財源の6～7倍といわれている。LDDCは今後、経済が順調であれば、今後4年間に90億ポンド（約2兆円）を超えると予想している。

(4) ドックランドの4地域

ドックランド地域は、大きく分けて4つの地域がある。それぞれの地理的状況や社会・経済状況も異なっており、開発の進捗度も大きく異なっている。以下、それぞれの地域について概略を説明しよう。[3]

【ワッピング、ライムハウス地域】

ドックランドで最もシティに近いワッピング地域は、民間投資に関して魅力的な地域であると考えられており、セント・キャサリン・ドックの廃止と同時に、民間デベロッパーが開発に取り組んだ。LDDCの設立以前、1970年代の初めにはタワー・ホテルがオープンしており、ニュース・インターナショナル社の印刷工場が移転している。その後も手狭なシティからこの地域にオフィスを移す企業が続いている。さらに、ワールド・トレード・センターやショッピング・センター、マリーナ等も計画されている。しかし、そのことが逆に地元住民の反対運動をもたらしことになり、70年代初めに「ジョイント・ドックランド・アクション・グループ」(Joint Docklands Action Group)という市民団体が形成され、民間による開発を現在も批判し続けている。

このワッピング地域にはこうした商業地域の他に、かつての倉庫を改造した高級住宅街や自治体住宅を改修して分譲した住宅があり、ドックランドの再開発の最も進んだ地域である。

ワッピング地域の東側に位置するライムハウス地域には、民間デベロッパーから7千万ポンド（161億円）の開発計画が提案されたが、それに対し住民らの組織的な反対運動が形成された。この反対運動は、「ライムハウス・デベロップメント・グループ」(Limehouse Development Group)といい、民間デベロッパーの計画案に対抗して、自ら代替案を提示した。[4]

公聴会ではデベロッパーの計画は開発過剰であると批判されたが、1985年8月に計画許可が下された。デベロッパーの計画案と住民らの計画案との違いは、前者が商業専用の再開発計画であるの対し、後者はレクリエーション施設を含む公共的アクセスの可能な地域としての再開発計画である。両者の差は、ドックランドをどう再開発すべきかという基本的な視点で異なっているといえよう。

【ドッグズ島地域】

LDDCが設立される以前から、エンタープライズ・ゾーンに指定されることが予想されていたドッグズ島地域は、人口1万3千で、その90%は公営住宅に住んでいた。

この地域に関する多くの開発計画はエンタープライズ・ゾーンの指定によってもたらされたといっても過言ではない。既に述べたように、ゾーン内では進出企業に多くの税制上の特典が与えられる。そのため海外を含む多くのデベロッパーが、競ってゾーン内の用地取得を試みた。

約8千㎡のインデスコン・コート (Indecon Court) は初期の計画の一つであるが、すべて賃貸契約が完了したという。デザイナー、建築家、出版社等を対象としたスカイラインズ (Skylines) は、「プロフェッショナル・パーク」ともいわれ、40区画がすべてが分譲された。またオフィス用として建設された3万㎡のサウス・キー・プラザ (South Quay Plaza) や2万8千㎡のグリニッチ・ビュー (Greenwich View) も賃貸状況が好調であるという。こうした不動産ブームにより、当初5万6千㎡のオフィス及び住宅用としてのヘロン・キーズ (Heron Quays) 開発は、3倍以上の18万6千㎡に拡張された。

しかし、1985年にキャナリー・ウォーフ・プロジェクト (Canary Wharf Project) が発表されるとこうした大規模開発も、小さく見えざるをえなかった。このプロジェクト

は80万㎡を超えるオフィス・スペースを作り出すという巨大な計画であり、この国際金融センターには海外の銀行や証券取引企業も多数進出する予定である。しかし、こうした計画が公聴会もなしに許可を受けたことを批判するものもいる。

この開発はカナダのデベロッパー、オリンピア・アンド・ヨーク (Olympia & York) 社が実施しているが、完成すればこの地区だけでも就業者が4万人を超え、タワー・ハムレットの地方税収入は2倍になると予想されている。

また、この地域には多くの印刷・出版関係の企業が進出した。デイリー・テレグラフ (Daily Telegraph) の印刷工場の進出がまず最初で、ガーディアン (Guardian)、ファイナンシャル・タイムズ (Financial Times) が続いた。テレグラフは本社も移転し、ロイター (Reuters) も移転した。

企業のみではなく、高級住宅の建設も進められている。テムズ川の南岸に広がるグリニッジ方面の風景を見渡すことのできる高層住宅が、プール・体育館付きで建設された。また、ホテル、レストラン、デパートなども建設が進められている。

図-6 キャナリー・ワーフ・プロジェクトの完成予想図



【サリー・ドック地域】

テムズ川の南側の地域で、西はテムズ川に面して細長く、東はサリー・ドックを含む半島状の地域である。

西側の地域は、ロンドン・ブリッジの下流の南岸に当たるが、32万㎡強のこの地域はロンドン・ブリッジ・シティといわれ、オフィス、商店街、高級フラット、私立病院などがある。この地域はドックランドでの開発の特徴ともいえるべき、旧港湾関連施設の改修が多く行われた。すなわち、旧港湾関連施設をオフィスあるいは住宅に改装したが、中には32.5万ポンド (7500万円) の値がついたフラットもある。

サリー・ドックのある東側の地域は、主として住宅として開発されている。LDDCは地元住民に「購入可能な」価格であるとして4万ポンド (約920万円) の住宅を建設し、分譲している。また、人口増加のために、大手スーパーのテスコ (Tesco) が進出した。

もちろんこの地域にも問題はある。LDDCは民間住宅建設のためのコンペを開催したが、住民が反対し、多くは公営住宅用地に変更せざるをえなかった。サリー・ドック地区は、ドックランド戦略計画では主要な商業地域として計画されていたが、中止され、またサザック・バラのローカル・プランが、1986年に環境大臣によって却下された。境界に近いグリーンランド・ドック周辺には、従来からの企業が存続しているが、周辺の地価

高騰により、それらの維持が困難となっている。こうしたことから、LDDCは従来の職場の保護に熱心ではないという批判がされているが、それに対し職場の減少傾向は緩和されつつあるとLDDCは述べている。

【ローヤル・ドックス及びベクトン地域】

最後に、最も広いが最も魅力が少ないといわれているローヤル・ドックス地域とその北側のベクトン地域がある。後者のベクトン地域は、低湿な地域であり、ようやく1970年代に下水が整備された地域である。

ニューハム・バラのベクトン地域計画(Beckton district plan)は1980年に採用され、この地域の開発に影響を及ぼしている。この計画に基づいて、庭付き住宅が建設されており、1987年の末までに3700の人口が増加した。

1986年に地域計画の改訂が行われ、公聴会で部分的な修正を受けて承認された。ニューハム・バラとしては、自治体住宅とともに社会福祉施設の拡充を望んでいるが、他方住民はこの地域を住宅専用地域とすることを望んでいる。

ローヤル・ドックス地域は、96万㎡の水面、それを囲む16キロメートルにわたる旧波止場がある。LDDCのみならず、その批判者も、その再開発による効果の絶大さに関しては同一の判断を有している。

こうした広大な地域の開発には計画が不可欠である。1983年、地域住民がGLCの援助の元に「ローヤル・ドックス住民計画」(The People's Plan for the Royal Docks)を作成した。そこでは、庭付きの賃貸住宅、地域住民のための職場、社会福祉施設の拡充が議論されている。1986年にはニューハム・バラが「南部ドックランド地域計画草案」(South Docklands Draft Local Plan)を発表した。内容は、住民計画の基本に沿っているが、どちらの計画案も実際には採用されず、1985年のLDDCによる「開発基本草案」(Draft Development Framework)が採用された。

この開発基本草案は、LDDCの計画の特徴である「柔軟性」を有しており、民間投資を誘導するためには民間が自由に計画を立てることのできる柔軟性が必要であるという考えに基づいている。基本的には10～15年間で約150万ポンド(約3億5千万円)を投入して、道路・下水・堤防等のインフラ整備を行うというものである。

この地域には巨大な計画が提案されている。ある民間デベロッパーは、1万台の駐車場を備えたショッピング・センター、博覧会場、レジャー施設を40万㎡の土地に建設しようとしている。また、ドックランドの他の地域で開発を行っている共同企業による3500戸の住宅、ベッド数500のホテル、オフィス、スーパーマーケットの建設案もある。さらに、アメリカ、オランダ、イギリスの企業連合による2万5千席を有するスタジアムとそれに付随する会議場、宿泊施設の建設計画もある。

1987年9月、それまでLDDCに対し一方的に批判し続けていたニューハム・バラが対LDDC戦術を変更し、LDDCとの間で1500戸の公共住宅、1千万ポンド(約23億円)の社会福祉関係事業の協力を合意した。その一つに職業訓練があり、この職業訓練によって新規雇用に対する25%の地元採用を目標としてかかっている。

(5) 交通インフラの整備

LDDCの事業のうち、土地の買収及び整備とともに重要なものが、交通インフラの整備である。このことは、既にトラバース・モルガンの報告や合同委員会によって指摘されており、ドックランド再開発の要として捉えられている。1989年6月、サッチャー首相はテムズ川の船を利用してがドックランドを訪れたが、その理由は、現在の交通システムでは船が最も時間に正確だからであるという。LDDCにとって、交通インフラの整備は最も緊急な課題の一つである。

【DLR】

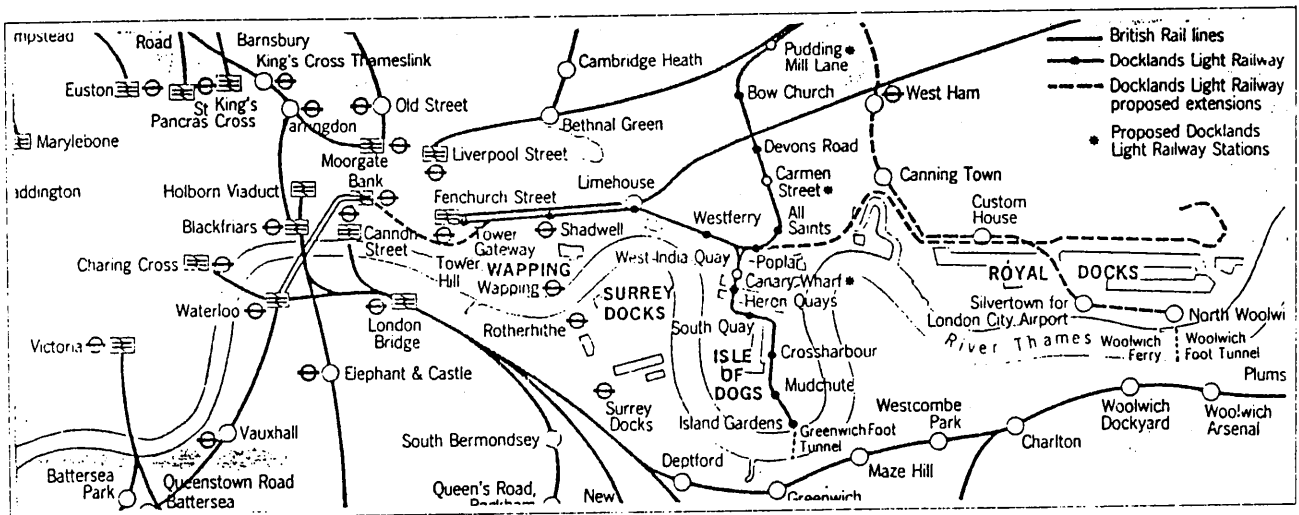
ドックランド地域の重要な交通手段としてドックランド・ライト・レイルウェイ(DL

R : Docklands Light Railway) がある。これは、LDDCとロンドン広域交通局 (London Regional Transport) が7700万ポンド (約177億円) を投資して建設した、コンピュータ制御の軽鉄道である。総延長は12 Km、西はロンドン塔に近いタワー・ゲイトウェイ (Tower Gateway)、北はブリティッシュ・レイルのストラットフォード (Stratford)、南はドッグズ島の南端にあるアイランド・ガーデン (Island Garden)、それらを結んで16の駅がある。このDLRのモダンな外観は、ドックランドのイメージを変えるのに大きく貢献したと考えるられる。

しかし、近い将来に予想される5万人あるいは10万人の職に対して、現在毎時400人の輸送能力しかなく、また地下鉄と連結されていないため、DLRの強化は必須である。西への延長として、シティのバンク・ステーション (Bank Station) までの延長工事が実施されている。この延長工事は、わずか1.5 Kmだが、地下4.2mのため、1.5億ポンド (約350億円) の投資が必要とされ、キャナリー・ワーフを開発しているオリンピア・アンド・ヨーク社も資金の一部を援助している。1987年から工事が開始され、1990年末に完成の予定である。

東への延長は、今後の開発の焦点であるローヤル・ドックスのベクトンまでが予定されている。こちらは1.4億ポンド (約320億円) の投資が必要とされ、1989年中に工事を始め、1992年に開通の予定であるという。また、輸送能力も毎時7800人に拡大することが計画されている。

図-7 DLR及び周辺路線図



【空港とリバー・バス】

イギリスで40年ぶりに新しい空港が許可され、ドックランドのローヤル・ドックス地域に開港した。3200万ポンド (約74億円) を投資して完成したこの空港は、ロンドン・シティ・エアポートと名付けられ、1987年10月、パリへの第一便が飛んだ。しかし、定員50人の短距離離着陸機 (STOL) であるため、輸送能力に限界がある。空港の拡張によって、輸送能力の拡大を図ろうとしているが、計画規制があり、LDDCは現在、地域住民の説得にあたっている。1990年6月に公聴会が予定されており、この手続きを経なければ、計画許可が与えられないことになっている。

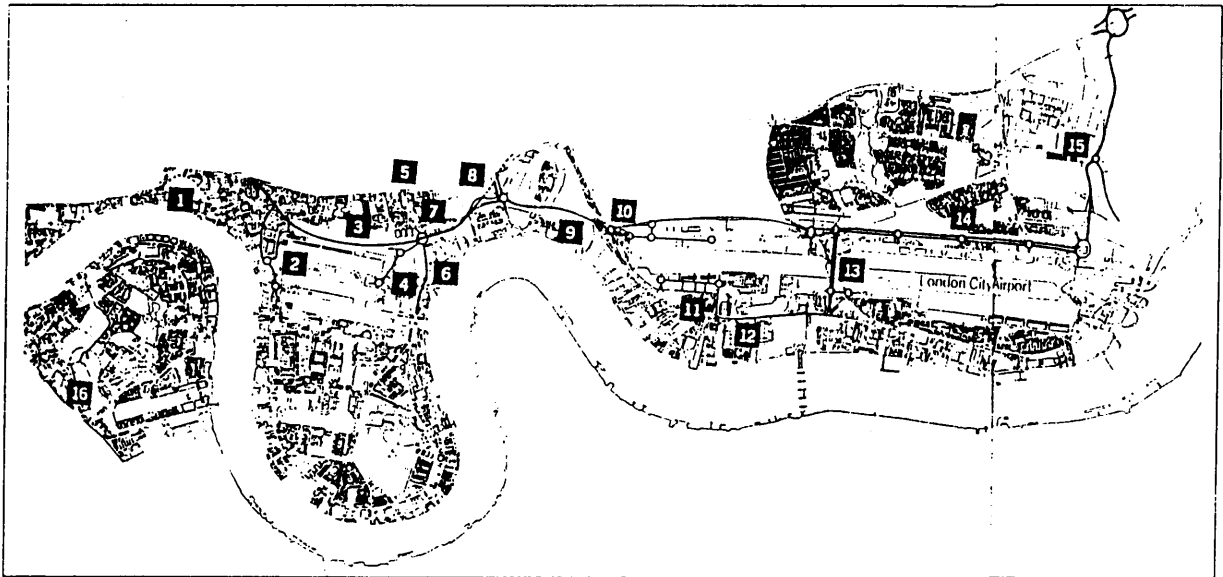
またLDDCは、ロンドンの中心街とドックランドを結ぶ交通としてテムズ川を重視しており、27.5万ポンド (約6300万円) を投入して、最新型のジェット船を8隻購入し、チャリング・クロスの埠頭 (Charing Cross Pier) とドッグズ島の間を定期的に運航させている。所要時間はわずか20分であるが、62座席のため、輸送能力に限界がここにもある。公社は、開発の進展に合わせて拡充の計画を有しているが、民間のフェリー会社の参入も望んでいる。

【道路】

ドックランド地域はテムズ川に沿って東西に長く、またロンドンの中心がドックランドの西側にあるため、道路も東西に延びる道路が重要となる。現在、A13道路がドックランドの北側を東西に走る幹線道路となっているが、この道路はロンドンで最も渋滞のひどい道路といわれており、LDDCはトンネル方式の迂回幹線を計画している。この道路はヨーロッパを含めて、最も高価な道路になるとLDDCは述べている。

初期の道路建設は、開発地と既存の地域道路を結ぶことに重点が置かれたが、現在は全国的な道路網との接続が重点とされているという。M11高速道路の起点とドックランドを結ぶ北環状線(the North Circular)の整備等であるが、それらの多くはドックランド地域の外であるため、中央政府に依存することになる。

図-8 LDDCによる道路整備



1:Limehouse Link 2:Westferry Circus 3:South Poplar Link 4:Canary Wharf Eastern Access Road 5:Cotton Street/East India Dock Road 6:Prestons Road Widening 7:Prestons Road Flyover 8:East India Dock Link 9:Lower Lea Crossing 10:Western Gateway 11:Comclear 12:North Woolwich Road Widening 13:The Connaught Crossing 14:Royal Albert Dock Spine Road 15:Eastern Gateway Access Road 16:Lower Road

(6) 住宅及び雇用

現在ドックランドは住宅の供給地としてイギリス最大である。LDDCの設立以来、日に6軒の割合で住宅を造っているという。当初、1万5千戸の住宅建設が計画され、現在1万1千戸の住宅が完成した。その後、計画目標が3万6千戸に拡大され、1990年代中の目標達成が予定されている。

LDDCは住宅建設を目的とする組織ではないが、住宅の建設・供給がドックランドの再開発全体に影響を及ぼすため、住宅建設を積極的に行っている、とLDDCは述べているが、その背後には、サッチャー政権の政策目標である、住宅所有の推進がある。1981年、ドックランド地域での住宅所有率はわずか5%（イングランド及びウェールズでは60%）、約700戸に過ぎなかったが、1987年末には32%、7100戸まで拡大した（同年のイングランド及びウェールズでの率は66%）。今年度は44%、1万1千

戸まで増大している。

表-6 住宅所有率の変化

	1981年 %		1988/89年 %	
個人所有	700	5	11,000	44.4
賃貸	13,300	95	13,200	53.2
共同所有	0	0	600	2.4
合計	14,000	100	24,800	100.0

また、開発利益の地域への還元が住宅建設の目的の一つとされている。LDDCの1987-88年の報告書のタイトルも『地域社会のための活動』(Working for the Community)と名づけられているが、そこには地元住民への分譲を促進していると述べられている。LDDC所有地内の分譲住宅4600戸のうち、2000戸以上が3つのドックランド・バラの住民によって購入されたという。また、その住宅の42%は先に触れた「購入可能な」4万ポンド以下で売却されたという。しかし、ドックランド・フォーラムによれば、多くはドックランドの住民の住所を利用した購入であるという。そのため、購入後5年間は売却できないという規則が定められた。

分譲住宅を購入できない地元住民には、賃貸住宅が建設されている。ローヤル・ドック地域に7500戸の住宅を建設する計画があるが、前述のごとく、1987年のニューハムとの合意に基づき、1500戸の賃貸住宅の建設が目標とされている。

またLDDCの住宅政策の一つとして、既存の自治体住宅の改善も行っている。外装はLDDCが行い、内装は自治体が行っている。

表-7
住宅建設の現況(1989年3月現在)

完成	11,477戸
建設中	5,352戸
可能性	20,000戸
合計	36,000戸

表-8
ドックランド地域の人口(予測)

1981年	39,429
1986年	45,700
1991年	73,800
1996年	98,000
2001年	115,000

また、雇用に関しては、1981~87年に2万を超える職がドックランド地域に新たに設けられた。廃止された職を除くと9千の増であるが、現在3万6300の職があり、失業率もロンドンの他の地域に比べて高い割合で低下している。1992年には7万に増えることが予想され、今世紀末には15万が目標であるという。最終就業者人口は、既に触れたごとく、20万人と予想されている。

また、LDDCは地元住民の職を確保することを重視しているという。DLRの職員の3分の1は地元採用であり、また空港職員も70%が地元採用である。また地元住民が新しい職につくために、インナー・ロンドン教育庁(Inner London Education Authority)及びニューハムと合同して、職業訓練を実施しており、LDDCはそれに毎年100万ポンド(約2億3千万)を支出している。

表-9 失業率の変化

時期	ドックランド地域		ロンドン全体	イギリス全体
	失業者数	%	%	%
1981年4月	3235	16.3	5.1	7.6
1982年4月	4108	20.8	6.6	9.2
1983年4月	4637	22.9	7.7	10.3
1984年4月	4769	23.2	8.2	10.4
1985年4月	4909	22.8	8.8	10.8
1986年4月	4912	22.4	9.2	11.0
1987年4月	4670	20.0	8.5	10.3
1988年4月	4065	16.0	7.0	8.2
1989年4月	3056	11.5	5.2	6.3

5. おわりに

1988年2月、地元自治体を代表するドックランド協議会からLDDCの過去6年間の活動についての報告書が出された。[1] その中で、協議会の会長であり、またニューハム議会の議長であるF. ジョーンズ (Fred Jones) は、「LDDCは地域のニーズに対応できないだけでなく、自ら表明した目標を達成できていない」と強く批判している。

この報告書では、政府のインナー・シティ政策、計画手続き、住宅、雇用、交通等の分野にわたって、LDDCの活動が批判的に扱われている。まず政府のインナー・シティ政策に対しては、自治体から開発統制権限を奪い、市場志向の都市開発公社を設立してのインナー・シティ対策は、民間デベロッパーによる短期的な利益の追求によって、地域の長期的なニーズの充足を阻み、インナー・シティ問題に対して本当の解決をもたらさないと指摘する。

計画手続きに関しては、1980年法のセクション170で、地方自治体との協議が義務づけられているが、民間デベロッパーからの計画案は通常14日間告示されるのみで、地方自治体との協議は時折また選択的に行われるに過ぎない。こうしたLDDCの計画手続きは、選挙によって選ばれた地方自治体の住民に対する責任を無視するもので、非民主的な手続きであると批判する。

住宅に関しては、4万ポンド以下の地元住民に「購入可能な」住宅の比率は、当初確かに高かったが、1986年にはLDDCの提供する全住宅の中の10.4%に過ぎない。またLDDCは、住宅購入者の12%は元自治体住宅の住民であると述べているが、ニューハム・バラの調査では、4%に過ぎなかった。このことは不正が行われていることを示している。さらに、賃貸住宅の建設は低く抑えられており、その意味で地元のニーズは満たされていないという。

雇用に関しては、従来から地元住民を雇用してきた地元企業はLDDCの強制買収権によっていつ閉鎖を余儀なくされるかという不安を抱いており、事業の拡張が困難な状態にある。また、新たに設けられる職に地元住民、とりわけ失業中の住民が雇用されることはほとんどなく、ドックランド地域の失業率は依然として高い、と批判する。

交通に関しては、DLRの主たる目的は新たに設けられる職場への通勤を考慮したものであり、地元住民の交通を考慮したものではない。

こうしたLDDCの政策は、豊かなものをより豊かに、貧しいものを貧しいままにしておくという2極化の政策であり、インナー・シティ政策としては重大な欠陥を有している。また、都市開発公社という市場志向の開発方式は、一度それが採用されると、地元自治体を排除する開発方式であり、地域の福祉は副次的な産物に過ぎなくなる。このことから、民主的な責任が確保できる開発方式こそ、インナー・シティ問題に不可欠である、と批判する。

同年5月、会計検査院(National Audit Office)から都市開発公社に関する報告書が提出された。[2] ここでは、都市開発公社の成果を評価しつつも、LDDCとマージサイド都市開発公社の活動を十分に分析しないまま、各地に都市開発公社の設立を急いだ政府の政策に対し批判的である。この報告書は、環境省の監督、LDDCの活動、及びマージサイド都市開発公社の活動の3つにわたって、指摘をおこなっているが、前2者に関してそれを要約すれば、次のごとくである。

まず、環境省の監督に関しては、「再活性化」の概念が不明確であるため、都市開発公社の活動に対する環境省の監督が重要となる。環境省の監督は、原則において適切であるが、いくつかの点で問題がある。第1に、都市開発公社の計画に戦略的事項をより重視させる必要がある、また事業の評価を行う必要がある。第2に、都市開発公社の民間セクターに対する財政補助の監督を強化する必要がある。第3に、都市開発公社は住宅の改装事業はできるが、新築に対しては財政援助ができないとされているが、もしこの規則が再活性化の妨げになるなら、再考の余地がある。

LDDCに関しては、LDDCがロンドンの中心に近接していることと金融緩和がその成果に深くかかわっているため、他の地域でも同様の成果を期待できると安易に考えてはならない。また、最近では改善されてきているが、LDDCは多くの反対運動に遭遇し、また地元自治体との間の十分な調整に失敗した。とりわけ教育と保健衛生の分野で、自治体との調整につまずいた。住宅政策では、地元住民のために「購入可能な住宅」の建設及び分譲を行ってきたが、そのことが不正行為を生じさせ、1985年より特別な資格審査を行うようになった。また、5年以内に住宅を売却した場合には税金が割増しとなる制度が採用されたが、今後も厳格な処理が求められる。道路整備に関しては、切迫する需要に対してまだ十分に対応できないでいるが、今後も環境省、運輸省及び地元自治体との調整がその達成に必要である。DLRに関しては、当初の計画が予定通り進んだが、延長事業にそれまでのコストの3倍近くが必要となる。LDDCの契約及び事業の管理は一般的には満足できる状態にあるが、土地の売却に関して問題がないわけではなく、公共的利益が十分に守られていない場合もある。

以上のような指摘に基づいて、都市開発公社の成果を高める教訓として、次のように述べている。すなわち、地域指定は経済と土地利用の潜在的可能性が十分に考慮されなければならない。また、幅広い活動を許容する有効な計画を作成するためにはある程度の規模が必要である。マーケティングに基づく企業家的技能とともに、活気のあるダイナミックな管理が不可欠である。計画は長期的な視点とともに、速効的な事業も必要であり、明確な目標と優先順位の設定、数量化された事業目標の設定、定期的な事業の評価が求められる。地元自治体や他の行政機関との調整が重要である。こうした調整は自動的にもたらされるものではなく、環境省及び都市開発公社の積極的な追求によって達成される。また、地元自治体や住民団体との間には双方向の意思疎通が極めて重要である。環境省と都市開発公社の関係については、都市開発公社に委ねる自由裁量と付加する責任との間に適正なバランスが必要である。最後の点は、都市開発公社の設立が相次いだことから、ますます重要となってきている。

さらに同年6月、先に引用した『地域社会のための活動』がLDDCから公表された。そこには、次のごとく述べられている。

「再開発は建物を造るという物理的な側面のみならず、健康で繁栄するバランスのとれた地域社会、旧住民と新住民が調和して生活できる場所を形成することだ、ということをしDDCは認識している。

このことは容易な仕事ではない。しかしながら、これこそ公社が捧げている仕事に他ならない。我々は、旧住民と新住民の世代の融合に全力を尽くしており、これによって新旧住民が過去の良き伝統を生かし、新たな機会を共に期待することができる。

ニューハム合意(the New Compact)は今年の主要な成果であり、地方自治体との協力という画期的な合意である。

真の地域社会は開発と共に歩まねばならない。それ故我々は、民間デベロッパーが計

面を作成する際、地域のニーズを考慮するよう主張している。」[3]

これらの報告書は、それぞれの立場から6年を経過したドックランドを再検討したもののだが、当然のことながらドックランドの再開発を検討する視点は異なっている。LDDCの政策はしばしば「市場原理の導入」と指摘されるが、市場原理の導入は地価の上昇、住宅価格の上昇、労働市場の高度化として現れてきている。

地価の上昇は、LDDCがその所有地を民間デベロッパーに売却したことによって生じたが、民間デベロッパーにとっては、地価の上昇分が自らの収益として開発の利益を保障することになる。この意味で、地価の上昇は荒廃地の有効利用を意味しており、LDDC及び民間デベロッパーにとって、極めて好ましい事態である。しかしながら、地元自治体にとっては、LDDCの扱わない行政分野における土地コストの上昇を意味し、またドックランド周辺地域の地価上昇をもたらすため、ドックランド地域の外での再開発を一層困難にさせる。

住宅価格の上昇は、ドックランド地域に高級住宅地としてのイメージを与える。LDDCにとってドックランドの高級住宅化は、開発の成功を意味し、民間デベロッパーにとってはさらに高級な住宅の開発を可能にさせる。しかし、低所得者用住宅の貧困な状態に苦悩する地元自治体にとっては、高級住宅地としてのイメージより、地元住民のニーズを満たす住宅の建設が望ましい。

労働市場の高度化は、地元住民の多くが属する単純・肉体労働を労働市場から排除し、一時的な建設労働あるいはサービス労働への転換を迫っている。

ドックランドを訪れたものは、その再開発の巨大さに驚くことは間違いない。ヨーロッパ最大の再開発といわれる様々な大規模開発がこのドックランドでは並行して進められており、そのダイナミックな開発の姿に感銘を受けるかも知れない。これこそサッチャー政権が求める企業家精神の現れであると。

こうした開発が、衰退といわれて久しいイギリス経済に、進歩、発展、あるいは将来性といった夢を与えていることも事実であろう。しかしながら、この大規模開発の現実に直面し、そこから排除されていった人々にとって、そうした夢がすべての人々に共通する夢ではないことを実感したとしても、不思議はない。

イギリス経済にとって、政府及びLDDCにとって、地方自治体にとって、あるいはこうした人々にとって、ドックランドの再開発がどのような意味を持つのか、それを理解するためには、もうしばらくドックランド再開発の進展を待つ必要があるかも知れない。

<注>

1. はじめに

[1] The Economist, June 24 1989, p.35.

2. ドックランドの歴史

[1] B. S. Hoyle et al., Revitalising the Waterfront, 1988, pp.3-19 を参照。

[2] J. Bird, The Geography of the Port of London, 1957, p.33.

[3] Ibid., p.42.

[4] T. C. Barker, "Dockland: Origins, and earlier History", in Dockland: an Illustrated Historical Survey of Life and Work in East London, 1986, p.17.

[5] A. Bryant, Liquid Hisotry: to Commemorate fifty Years of the Port of London Authority 1909-1959, 1960, p.30.

[6] Ibid., p.42-43.

[7] J. Bird, op. cit., p.7.

3. ドックランドの開発

[1] 1970年代のドックランド開発に関しては、T. Brindley et al., Remaking Planning, 1989, pp.99-101 を参照。

[2] J. B. Cullingworth, Town and Cournty Planning in Britain, 1988, p.44.

[3] Ibid., p.294.

[4] Department of Environment, Urban Development Corporation: Summary of Legislative Provisions, 1981.

[5] 開発統制権限はイギリスの都市再開発にとって極めて重要な権限であり、「開発」(development) に該当する行為はすべて計画許可が必要とされる。

「開発」とは、「一定の土地に、建設・土木・掘削工事を行ったり、あるいは土地・建築物の利用に関して物理的な変化を及ぼすこと」であるとされている。もちろん、建て替えも含まれるし、建築物の構造変更も含まれる。しかし、建築物の外観に影響を及ぼさず、内装のみを変更してその維持・改善を行うことは「開発」には含まれない。また、建築物の撤去それ自体は「開発」ではないが、それが建設工事の一部であったり、土地に変化を及ぼすものである時には「開発」となる。歴史的な建築物に関しては特別の規定がある。

土地・建築物の利用に関しては、利用形態の変更は物理的な変化であり、程度の変更はそれが実質的である場合に物理的な変化となる。ある住宅を私的な住居としての利用にとどめておく場合には、物理的な変化にはならないが、その住宅を宿泊施設として変更する場合には物理的な変化となる。

実際上は、「物理的な変化」の解釈がきわめて困難であるため、「利用形態規則」(Use Classes Order) が定められており、利用形態が詳細に規定されている。この利用形態規則が適用されるのは、建築物に変化を及ぼさず、その利用を変更する場合のみに関してである。

[6] Department of the Environment, UDC Annual Reports.

[7] R. Batley, "London Docklands: an Analysis of Power Relations between UDCs and Local Government", in Public Administration, vol.67, Summer 1989, pp. 168.

[8] Department of the Environment, UDC Annual Reports.

[9] 上院特別委員会の審議に関しては、J. B. Cullingworth, op. cit., pp.294-295 を参照。

[10] HMSO, Action for Cities, 1988, p.12.

[11] サッチャー政権の様々な改革に関しては、武藤博己「イギリスにおける行政改革」、行政管理研究センター『西欧諸国の行政改革(Ⅱ)』所収、1-38頁を参照。

[12] P. Lawless, The Evolution of Spatial Policy, 1986, p.94.

[13] J. B. Cullingworth, op. cit., p.100.

4. LDDCの活動

[1] 約650エーカー(263ヘクタール)がGLC、PLA、及びロンドン・バラから委譲された。

[2] R. Batley, op. cit., p. 175.

[3] T. Brindley et al., op. cit., pp.107-112.

[4] N. Wates ed., The Limehouse Petition, 1986.

5. おわりに

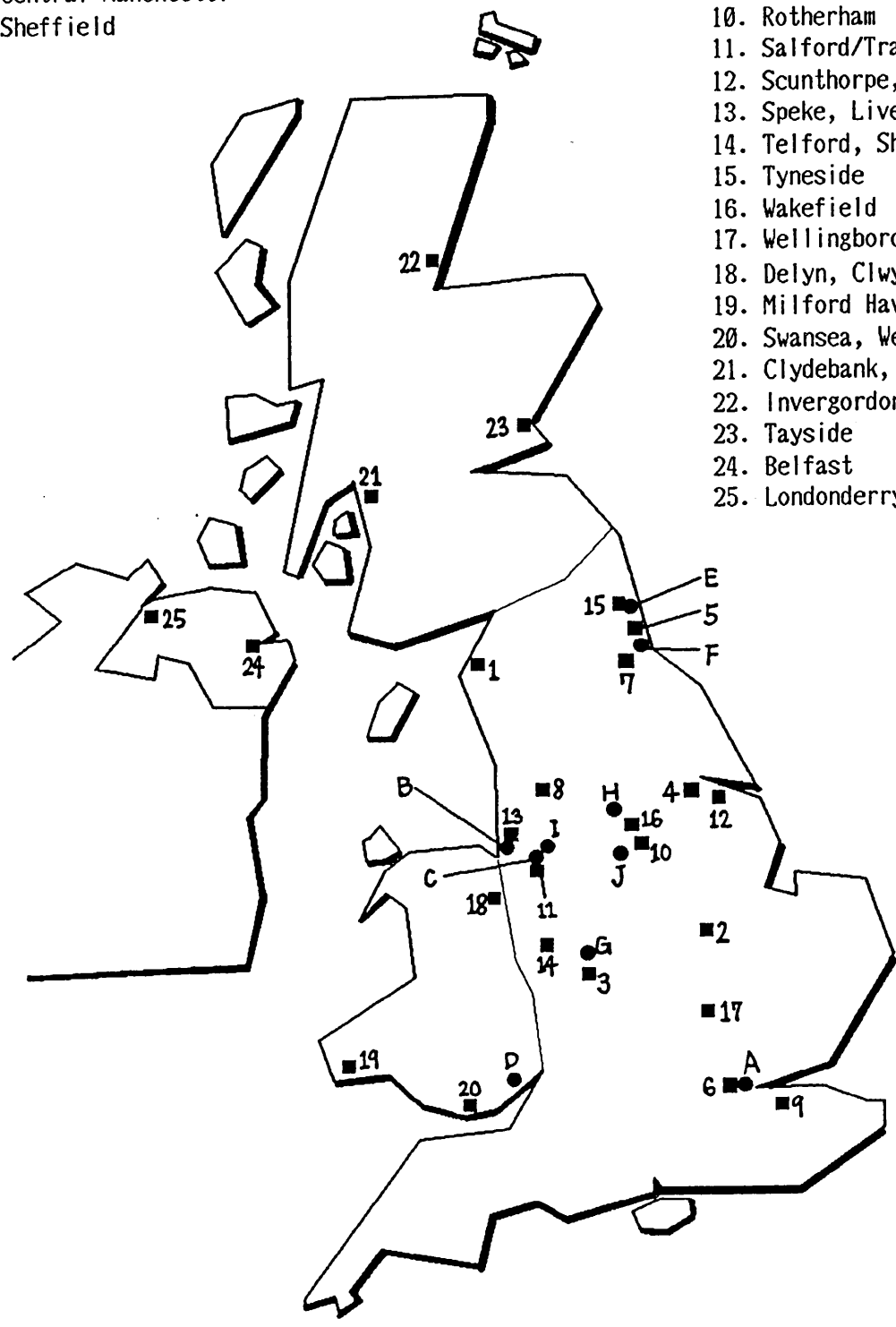
[1] Docklands Consultative Committee, Urban Development Corporations: Six Years in London's Docklands, 1988.

[2] National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, Department of the Environment: Urban Development Corporations, 1988.

[3] LDDC, Working for the Community, 1988, p.2.

- 都市開発公社
- A. Docklands
- B. Merseyside
- C. Trafford Park
- D. Cardiff
- E. Tyne & Wear
- F. Teesside
- G. Black Country
- H. Leeds
- I. Central Manchester
- J. Sheffield

- エンタープライズ・ゾーン
- 1. Allerdale, Cumbria
- 2. Corby, Northamptonshire
- 3. Dudley, West Midlands
- 4. Glanford, Humberside
- 5. Hartlepool, Cleveland
- 6. Isle of Dogs, London
- 7. Middlesbrough
- 8. NE Lancashire
- 9. NW Kent
- 10. Rotherham
- 11. Salford/Trafford
- 12. Scunthorpe, Humberside
- 13. Speke, Liverpool
- 14. Telford, Shropshire
- 15. Tyneside
- 16. Wakefield
- 17. Wellingborough, Northants
- 18. Delyn, Clwyd
- 19. Milford Haven, Dyfed
- 20. Swansea, West Glamorgan
- 21. Clydebank, Strathclyde
- 22. Invergordon, Highland
- 23. Tayside
- 24. Belfast
- 25. Londonderry



ロンドン・ドックランド関係参考文献一覧（著者abc順）

- P. Ambrose, *Whatever Happened to Planning?*, 1986 (Mathuen: London).
- M. Ash, *The Crisis in Planning*, 1977 (Town & Country Planning Association: London).
- T. C. Barker and Michael Robbins, *A History of London Transport: Passenger Travel and the Development of the Metropolis*, 1974 (Allen & Unwin: London).
- T. C. Barker, "Dockland: Origins, and earlier History", in *Dockland: an Illustrated Historical Survey of Life and Work in East London*, 1986.
- Richard Batley, "London Docklands: an Analysis of Power Relations between UDCs and Local Government", in *Public Administration*, vol.67, Summer 1989, pp.167-187.
- James Bird, *The Geography of the Port of London*, 1957 (Hutchinson University Library: London).
- A. Blowers, "Town Planning: paradoxes and prospects", in *The Planner*, April 1986, pp.11-18.
- Tim Brindley, Yvonne Rydin, and Gerry Stoker, *Remaking Planning: the politics of urban change in the Thatcher years*, 1989 (Unwin Hyman: London).
- Authur Bryant, *Liquid History: to commemorate fifty years of the Port of London Authority 1909-1959, 1960* (privately printed).
- Paul Burton, "On the Waterfront: changing approaches to planning in London's Docklands", in *Public Administration*, vol.64, no.3, Autumn 1986, pp.349-353.
- Mike Campbell, Mike Hardy, Nigel Healey, Richard Stead and John Sutherland, "Revitalizing the Inner Cities: a local authority solution", in *Local Government Studies*, vol.14, no.3, May/June 1988, pp.1-9.
- Mike Campbell, "Urban Problems and Policies in Mrs Thatcher's Third Term", in *Local Economy*, vol.3, no.2, August 1988, pp.79-83.
- Andrew Church, "Demand-led Planning, the Inner-city and the Labour Market: London Docklands Evaluated", in *Revitalising the Waterfront*, 1988.
- Andrew Church, "Urban Regeneration in London's Docklands: a five year policy review", in *Environment and Planning C, Government and Policy*, vol.6, no.2, 1988, pp.187-208.
- Hugh Clout and Peter Wood, *London: Problems of Change*, 1986 (Longman).
- Bob Colenutt, "Local Democracy and Inner City Regeneration", in *Local Economy*, vol.3, no.2, August 1988, pp.119-125.
- Bob Colenutt and Jean Lowe, "Does London Need the Docklands Urban Development Corporation?", in *London Journal: a review of metropolitan society past and present*, vol.7, no.2, 1981, pp.235-238.
- J. B. Cullingworth, *Town and County Planning in Britain*, tenth ed. 1988 (Unwin Hyman: London).
- C. Davies, "Ad Hoc in the Docks", in *Architectural Review*, 181(1080), February 1987, pp.30-37.
- Department of Environment, *The Proposed Arrangements for the Urban Programme in Docklands for 1981/82*, Memorandum by the DoE, February 1981 (DoE).
- Department of Environment, *The Proposed London Docklands Development Corporation*, Memorandum by the DoE, October 1980 (DoE).
- Department of Environment, *Urban Development Corporations - powers and functions: Background note*, Sep. 1986 (DoE).
- Department of Environment, *Urban Development Corporations: Summary of Legislative Provisions*, 1981 (DoE).
- Docklands Consultative Committee (DCC), *Urban Development Corporations, Six Years in London's Docklands*, Feb. 1988 (DCC).
- Simon Duncan and Mark Goodwin, *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*, 1988 (Polity Press: Cambridge).

- The Economist, "London Docklands: where derelict land is a greenfield site", in *the Economist*, 13 February 1988, pp.71-77.
- The Economist, "Docklands Bluff", in *The Economist*, August 5-11, 1989, pp.27-28.
- The Economist, "London's Docklands: It is worse to travel hopefully", in *the Economist*, June 24 1989, pp.35-36.
- GLC (Greater London Council), *London Docklands: review of the first two years operation of the LDDC*, 1984 (GLC: London).
- William W. Goldsmith, "Enterprise Zones: if they work, we're in trouble", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.6, no.3, 1982, pp.435-442.
- M. Grant, *Urban Planning Law*, 1982 (Sweet and Maxwell: London).
- Peter Hall, *London 2001*, 1989 (Unwin Hyman: Boston).
- Peter Hall, "Enterprise Zones: a justification", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.6, no.3, 1982, pp.416-421.
- D. Hardy, *Making Sense of the London Docklands: people and places* (Geography and Planning Paper 10), 1983 (School of Geography and Planning, Middlesex Polytechnic: Enfield).
- Bennett Harrison "The Politics and Economics of the Urban Enterprise Zone Proposal: a Critique", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.6, no.3, 1982, pp.422-428.
- Michael Hebbert and Tony Travers ed., Greater London Group(LSE), *The London Government Handbook*, 1988 (Cassell: London).
- M. Heseltine, *Reviving the Inner Cities*, 1983 (Conservative Political Centre: London).
- HMSO, *Action for cities*, 1988 (HMSO).
- House of Lords, Report from the Select Committee of the House of Lords on the LDDC, Area and constitution, London 1980, 1981 (HMSO: London).
- B. S. Hoyle, D. A. Pinder, and M. S. Husain, *Revitalising the Waterfront: International Dimensions of Dockland Redevelopment*, 1988 (Belhaven Press: London).
- Frank and Rutley Knight, *Docklands: Commercial and Residential Developments*, 1988 (KFR Research: London).
- P. Lawless, *The Evolution of Spatial Policy: a case study of inner-urban policy in the United Kingdom, 1968-1981*, 1986 (Pion: London).
- London Docklands Development Corporation, *Report and Accounts 1988/89*, 1989 (LDDC).
- London Docklands Development Corporation, *Transports in Docklands*, 1988 (LDDC).
- London Docklands Development Corporation, *The Year of Arrival*, 1987 (LDDC).
- London Docklands Development Corporation, *LDDC Key Facts and Figures* (August 1989), 1989 (LDDC).
- London Docklands Development Corporation, *Report and Accounts 1987/88*, 1988 (LDDC).
- London Docklands Development Corporation, *Working for the Community*, 1988 (LDDC).
- Grant Ledgewood, *Urban Innovation: the Transformation of London's Docklands 1968-84*, 1985 (Gower).
- London Docklands Study Team, *Docklands Redevelopment Proposals for East London*, 1973 (R. Travers Morgan & Partners: London).
- Doreen Massey "Enterprise Zone: a Political Issue", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.6, no.3, 1982, pp.429-434.
- S K Al Naib (ed.), *Dockland: an Illustrated Historical Survey of Life and Work in East London*, 1986 (North East London Polytechnic in conjunction with the Greater London Council).
- National Audit Office, *Department of the Environment: Urban Development Corporations*, Report by the Comptroller and Auditor General, 1988 (HMSO).

- Newham Docklands Forum, *The People's Plan for the Royal Docks*, 1983 (Newham Docklands Forum: London).
- Ines Newman and Marjorie Mayo, "Docklands", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.5, no.4, 1981, pp.529-545.
- Michael Parkinson, "Urban Regeneration and Development Corporations: Liverpool Style", in *Local Economy*, vol.3, no.2, August 1988, pp.109-118.
- Martin Pawley, "Electric City of Our Dreams", in *New Society*, 13 June 1986, pp.12-14.
- A. Ravetz, *The Government of Space: town planning in modern society*, 1986 (Faver & Faber: London).
- Rotherhithe Community Planning Centre, *Our Side of the River: community views on the redevelopment of Southwark's dockland*, 1986 (Rotherhithe community Planning Centre: London).
- M. C. Ryan and P. Isaacson, "Planning and Participation: London docklands", in *Local Government Studies*, vol.2, no.1, January 1976, pp.47-56.
- Y. Rydin, *Housing Land Policy*, 1986 (Gower: London).
- G. Stoker, "Urban Development Corporations: a Review", in *Regional Studies*, 1989.
- G. Stoker, *The Politics of Local Government*, 1988 (Macmillan: London).
- A. E. Telling, *Planning Law and Procedure*, 7th ed., 1986 (Butterworths: London).
- M. Tomlinson, "Decentralisation: Learning the Lessons?" in *Planning Studies*, No.18, 1986 (Politechnic of Central London: School of Planning).
- P. Turlik, "From the Beginning - the Docklands Business Club", in the *Complete Business World: London Docklands*, Issue no.2, p.25.
- Reginald Ward, "London: the emerging docklands city", in *Built Environment*, vol.12, no.3, 1986, pp.117-127.
- N. Wates ed., *The Limehouse Petition*, 1986 (Limehouse Development Group: London).
- Local Government, Planning and Land Act, 1980.