

4 イギリスにおける都市再開発を巡る中央地方関係に関する調査報告 ーロンドン・オリンピック 2012 のためのドックランド再開発を例としてー

新潟大学大学院実務法学研究科助教授
馬場 健

はじめに

本報告は、2006年9月16日から29日にかけてイギリスで行ったインタビューおよび資料収集に基づいて作成した。今回の調査の当初の目的は、ロンドン・ドックランドを例に採りながら現代英国の中央地方関係の特徴についての知見を得ることであった。

そもそも1981年から1998年まで存在したLDDC（ロンドン・ドックランド開発公社（London Dockland Development Corporation））によるロンドン・ドックランドの再開発は、民間活力を積極的に導入するサッチャー政権による都市再開発の典型とされ、当該地域の復興はロンドン再開発の目玉として当時注目を集めた。だが、2012年のロンドン・オリンピックの開催地としてこの場所が選定された理由の一つとして、オリンピック招致が当該地域の再開発に資するとの評価（この招致により12,000人の新規雇用が将来にわたって確保されるなど）を得たことが挙げられた。この両者の乖離についての事前調査から、ドックランド地域の現在の状況がある程度明らかとなった。すなわち、LDDCにより再開発が進んだのは、ロンドン中心部から比較的近いカナリー・ウォルフまでの地域で、それより以東の地域（Low Lea Valley）は交通機関の未整備などによって民間企業が立地しないため再開発が進まず、この結果当初LDDCが意図した産業構造の転換が図られないまま現在に至っており、失業率と児童の貧困率のともに高い地域となっている。したがって、GLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority））が策定した大ロンドン計画においてもこの地域の再開発は重点課題に挙げられ、さらにオリンピックの招致に伴う交通機関の整備とともに官民双方による再開発が進めば、この状況が緩和されると期待されている。

その一方で、ロンドンの再開発をその実施主体という観点からみると、そこには複雑な構造が浮かび上がる。すなわち、ロンドンではGLAが創設されたことにより、ロンドン全体にわたる再開発の企画立案権限はGLAが、その執行権限は各LBC（ロンドン区（London Borough Council））がそれぞれ担当するという体制が整えられている。さらにGLAの管理下に再開発の実施（強制収用の権限を持つ）を担当するLDA（ロンドン開発庁（London Development Agency））が置かれている。これらに加えて、当該地域には、LDDCが保有していた財産（不動産）の管理と開発を行うイングリッシュ・パートナーシップ（English Partnership）、ロンドンの再開発を担当するために2005年に中央政府によって設置されたLondon Development Corporation、オリンピック開催のために中央政府により先頃設置されたOlympic Delivery Authorityなどが存在し、そのおのおのがそれぞれの権限を持って当該地域の再開発に当たることになっている。

このようなアドホック機関の設置によって特定の問題に対処するという方法は英国にお

いては伝統的なものだが、その詳細については、文献調査では明らかにすることができなかった。

そこで、本調査では、当該地域に関係する各主体間の権限等の調整について、資料収集、当事者に対するインタビューを行うことを目的とし、この調査を元にして、当該地域の開発を例に採りながら、英国の中央地方関係について報告することとした。具体的には下記の機関、担当者に対して調査を行った。

Jey Jeyaraj 氏 (Director, Thames Gateway Delivery Unit, Department for Communities and Local Government)

Duncan Innes 氏 (Regional Director, London Thames Gateway, English Partnerships)

Kevin Whittle 氏 (Director, London Thames Gateway Development Corporation)

Eryl Smith 氏 (Executive Director of the Five Borough Olympic Unit (Greenwich, Hackney, Newham, Tower Hamlets and Waltham Forest))

なお、GLA および LDA に対するインタビューを試みたものの、LDA の移転の時期とちょうど重なり、担当者に対するインタビューを行うことができなかった。

また、これら機関に対しては共通の質問を行った。質問内容は下記の通りである。

【オリンピックが開催されるロンドン西部の再開発に関する各機関の機能に関する質問表】(原文は英語)

1. 当該地域にいくつの開発権限保有機関が存在するのか。
2. インタビュー先機関の当該地域における再開発権限および機能
 - 1) 計画権限、機能 (例:再開発案の作成)
 - 2) 決定権限
 - 3) 実施権限、機能 (例:当該地域の再開発を自らの手で行うのか、補助金等を他団体に対して交付して再開発を行うのか、開発それ自体は行わず開発許可権限のみを行使するのか)
 - 4) 評価、監査権限 (例:他機関が行った再開発を監査するのか)
3. 上記権限、機能の行使に際して、何らかの制限はあるのか。
もし制限がある場合には、どのような制限なのか。また、その制限を加えるのはどのような機関か。
4. 3に関連して、別の機関と権限、機能に重複が生じた場合、その解消はどのような過程を経て行われるのか。

以上が調査の概要である。では、この調査の結果について、以下にまとめることとする。

1. イギリスにおける都市政策の枠組みの変化

イギリスでは、戦後において日本の全国総合開発計画に相当するような国土全体を包括する国土計画は存在しておらず、各地域の開発計画が存在するのみである。ただし、この各地域の開発計画についても、戦後一貫して同様の枠組みが採用されてきたわけではなく、時代によって変化してきた。そこで、この枠組みの変化について、英国都市計画に関する権威であるカリングワースの整理¹に従い紹介する。

(1) 開発計画の登場期（1947-1968年）

1947年制定の都市・農村計画法（Town and Country Planning Act）により、各地の地方都市計画担当当局（Local Planning Authorities、具体的には主に地方自治体）は、当該担当地域の調査を実施し、それに基づいた計画（開発計画）を所管大臣（当時は住宅および地方自治大臣）に提出することが義務づけられた。この計画には、当該地域の向こう20年以上の利用方法およびどの段階で（いつの時期に）どのような開発がなされるかが記載されることとなった。さらに、当該法律は地方自治体を都市計画策定と同時にそれに伴う開発主体と規定し、すべてではないものの住宅（この当時は賃貸の公営住宅を意味する）、学校、工場などの建設を担うものとした。この開発計画は当該都市計画担当当局の所管範囲内を以下の4つに区分している。

- ①白地と呼ばれる開発抑制農地
- ②既存地区と呼ばれる小規模開発に限られる地域
- ③新規開発および再開発地域
- ④戦災復興

また、この時期から開発に関する公聴会（Public inquiry）制度が導入された。ただし、この公聴会は実質的な内容を持つものではなく、形式を整えたにとどまるという批判もある。

さて、この開発計画に基づいて、都市計画担当当局としての地方自治体が行う活動は、前述の再開発等実際に地方自治体が開発主体となって行うものと、計画に基づいた開発が民間事業者によって行われるかどうかを監視し、計画に沿った開発が行われるように誘導する活動とに分けられ、特に後者は、民間事業者の開発申請に対する開発許可という手法によってなされることになった。

また、5年ごとに開発計画は見直しが行われることとされた。

(2) 基本計画と地区別計画という二層構造の時期（1968年-1980年代）

1947年法による都市計画の構造は、その後の社会経済状況の変化などから1968年以降徐々に変更されていった。その変化とは、以下6点である。

- ①特に自動車を中心とする交通環境の変化と比較して、土地利用（土地開発）に比重が掛かりすぎている。
- ②社会主義のプレゼンスが低下して、個人の自由に重きが置かれるようになっている。

¹ C.f., Cullingworth, B., and Nadin, V., *Town and Country Planning in the UK*, 14th ed., Routledge, 2006, p.p.108-124. C.f., A. Gilg, *Planning in Britain*, Sage, 2005.

- ③当初の想定以上に経済成長および人口増加が進展している。
- ④当該計画が柔軟性に乏しく、簡略化しすぎ、長期にわたりすぎている。
- ⑤都市の物理的側面に重点が置かれ、都市の社会的・経済的状況が軽視されている。
- ⑥社会主義を標榜する政府である労働党政権から伝統的な保守主義を標榜する保守党政権へと政権交代が行われている。

このような変化に基づいて、1960年代には住宅・地方自治省から3つの報告書が発表された。具体的には、当該省に設置されたPAG (Planning Advisory Group) が発表した *The future of development control* (1965)、住民参加に関するスケフントン報告書 (*Skeffington report on public participation*, 1969)、地方自治体の再編に関するレドクリフ・モード委員会報告書 (*Redcliffe Maud report on local Government*, 1969) であり、これら3報告書の内容は、時代的には若干の違いはあるものの、基調としてモータリゼーションの進展に伴う生活圏の拡大に対応したより広範囲にわたる一体的都市計画の策定および実施主体の構築の必要性を提案している。さらに、この都市計画上の機能を担わせる主体として、既存の County-District の二層制を再編して一層制の単一自治体を設置することも併せて提案している。

しかし、このような一連の報告書は労働党に代わって政権を担当した保守党の入れるところとはならず、英国全体にわたる二層制の導入とそれぞれの階層に対応する都市計画策定実施という形態を採るに至った。すなわち、最近までイギリスの都市計画とされた基本計画 (Structure Plan) -County 策定、地区別計画 (Local Plan) -District 策定という構造であり、1974年以降実施に移された。この構造の問題は、PAG 報告書に基づいてレドクリフ・モード委員会報告書が提案した基本計画と地区別計画の統合が都市地域でなされず、すべての地域で基本計画と地区別計画を巡る垂直的調整の問題に直面した点にある。より具体的にいうならば、レドクリフ・モード委員会報告書では、都市連たん地域を包括する一層制の地方自治体の設置とともに、当該地方自治体に対して基本計画および地区別計画の策定権限を付与することを意図していたにもかかわらず、1972年の地方自治法は全国を既存の County と District の画一的な二層制に再編し、従来存在した都市部の County Borough を廃止して District の地位として County の元におくこととしたため、社会・経済状況と地方自治体の区域との間に乖離が生じることとなった。

ともあれ、この時期地方自治体の各層と対応する都市計画構造が誕生した。この構造は、前述の通り基本計画と地区別計画から構成される。まず、County が策定する基本計画は、下記の機能を持つ。

- ①全国規模および広域にわたる計画の地域事情に応じた適用
- ②目的、政策および全般にわたる目標の設定
- ③地区別計画策定に必要な枠組みの提供
- ④地域内の重要区域の明示
- ⑤開発規制に関するガイドラインの提供
- ⑥主務大臣および地域住民に対する主要な都市計画上の課題および決定の提示

次に District が策定する地区別計画は、以下の機能を持つ。

- ①基本計画で示された戦略の適用
- ②開発規制に関するより詳細な基本姿勢の提供
- ③関係する団体との協議・決定に関する基本姿勢の提供
- ④地域住民に対するより詳細な都市計画上の課題および決定の提示

このような「計画の二層制」は、両者の調整を行う上での困難を生じさせたとされる。

(3) イングランドにおける単一開発計画の登場（1985～）

前述の基本計画-地区別計画という構造は 2000 年代に入るまで幾たびかの変更は加えられたものの、その基本構造は大きく変化することはなかった。しかし、特定地域においては、この都市計画権限を担う地方自治体の再編によって新たな枠組みが導入されることになった。すなわち、従来広域自治体の GLC (Greater London Council) および MCCs (Metropolitan County Councils) の所管していた地域における単一開発計画 (Unitary Development Plan) の導入である。当該地域は、1985 年まで GLC-LBC (London Borough Council) もしくは MCC-MBC (Metropolitan Borough Council) の二層構造であったが、サッチャー政権による地方自治体の整理合理化策によって広域自治体である GLC、MCCs は廃止されて一層制となった。そこで、この地方制度の変革に伴って当該地域では基本計画-地区別計画に代わって単一開発計画が導入された。この開発メカニズムでは、LBC および MBC が当該地域における単一の計画主体と規定され、それゆえに従来広域自治体が策定していた基本計画は消滅したが、基本計画の包括する範囲と同一の広域的な計画として、LBC および MBC の代表者によって構成される審議会が基本方針 (strategic guidance) 案を大臣に対して諮問することとなった。したがって、この基本方針は主務大臣（具体的には環境大臣）が決定するものである。

さらに、1990 年代の地方制度の再編、すなわちイングランドにおける一部地域での County の廃止と District の統合による Unitary Council の創設により、当該地域でも基本計画-地区別計画の二層構造は変更された。具体的には、County-District による従来同様の二層制の地域では、従来の基本計画-地区別計画が維持されたのに対して、Unitary が新設された地域のうち、County の中にある Unitary、言い換えれば農村部の Unitary は、County との間で連合基本計画 (Joint Structure Plan) を策定し、そこで定められた基本枠組みに従って、地区別計画を策定する。その一方で、都市部の Unitary では、District に周りを取り囲まれていないこともあって、ロンドンなどと同様に単一開発計画を策定することとなった。

(4) 地区別開発枠組み (Local Development Framework) の導入 (2004 年～)

ブレア政権による分権により、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドには独自議会在が設置され、各地域で濃淡はあるものの、当該各地域の内政に関しては各議会在が責任を負い、独自の法律を制定することとなった。これにより、国会および中央政府の内政に及ぶ権限は例外を除いてイングランドに関するものとなった。都市計画に関してもそれ例外ではなく、これら議会在の成立以降、国会の定める都市計画に関する法律も適用範囲がイングランドに限定されることとなった。

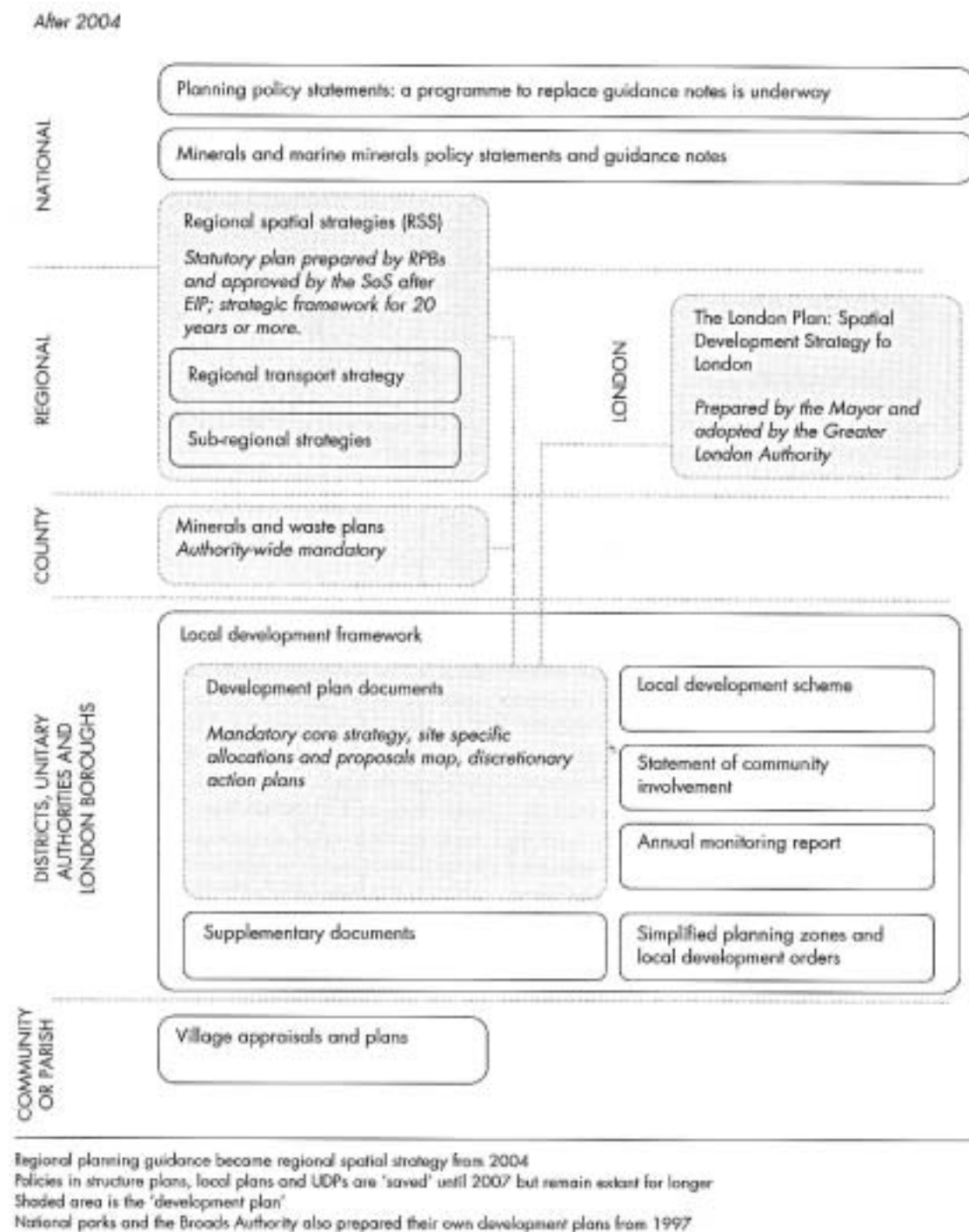
さて、ブレア政権は 2001 年に政策提言書である緑書 (*Planning: Delivering a*

Fundamental Change) を発表し、イングランドにおける都市計画構造の改革を提案した。その背景には、従来の都市計画は経済成長を停滞させ、環境保護や社会的貧困層を取り込むという機能を十分に果たしておらず、ニューレーバーが掲げる modernise の対象となったと考えられる。そこで緑書では、以下の点を提案している。

- ①County を単位とする基本計画を廃止し、より広域にわたるリージョンレベルでの法定の空間戦略 (Regional Spatial Strategy) の策定
- ②各基礎自治体レベルでは、従来と比較して計画の策定および実施に際して柔軟性のある新規の地区別開発枠組みの策定
- ③必要がある地域では、より焦点を絞った詳細にわたる地区別計画の戦略的で選択的な方法での採用
- ④「地域社会を取り込む」という参加と意見聴取がより効果的に可能なメカニズムの導入
- ⑤規制が必要ではない地域で規制を撤廃できる商業計画区域 (Business Planning Zone) の設定

このような緑書に基づいて 2004 年制定されたのが、計画および土地収用法 (Planning and Compulsory Purchase Act) である。この法律に基づいて策定される基礎自治体レベルの都市計画が、地区別開発枠組みである。ただし、法律の条文にはこの地区別開発枠組みという用語は規定されておらず、一連の開発計画文書 (Development Plan documents) および地区別開発計画 (Local development scheme) などの全体を称して地区別開発枠組みと呼ぶものとされている (図 1 参照)。この構造は、コンピュータの OS であるウィンドーズになぞらえて、枠組みを OS、一連の開発計画文書をフォルダに見立てている。まず、開発計画文書には、当該地域における開発計画およびどのような種類の開発が行われる予定なのか、またどのようにその開発が運営され、いつから始まるのか等の内容が記載される。次に、地区別開発計画では、開発枠組みを構成するプロジェクト計画が記載され、前述の開発計画文書が効力を持つまでの行程が示される。

図1 2004年以降の都市計画構造



出典: op. cit., p.121.

この一方で、従来の基本計画に代わるものとして、より広範囲を対象とする地域戦略（Regional Spatial Strategies）の策定をおのおのの地域計画担当機関（Regional Planning Body）に求めている。この広域計画担当機関とは、具体的にはロンドン以外の地域では準政府機関である地域開発庁（Regional Development Agency）であり、ロンド

ンにおいては地域開発庁ではあるもののロンドン市長の指揮監督下にあるロンドン開発庁（London Development Agency）である。この戦略は、当該地域の空間計画の概観を示し、地区別開発計画に反映させるべき基礎的な内容を提示する15年から20年にわたる長期家的視野に立った計画である。具体的には、当該計画では当該地域内で将来どの程度の住宅需要が見込まれるか、または新しいショッピングセンターが必要かどうかなどの事項について定める。さらに、新規に建設する住宅の規模や当該地域内での配置、再開発用地の選定、環境、交通、インフラ、経済開発、農業、資源、廃棄物処理等についてもその優先順位を示すことがこの戦略には求められている。

このような形態を採ることの利点として、中央政府は、文書の量（長さ）を減少させることで迅速で柔軟性があり、より効率的にプロジェクトの管理が可能で、地域社会とより深いつながりを持つ計画構造を構築することができるとしている²。

² C.f., Directgov Homepage (http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/Planning/LocalDevelopmentPlans/DG_10026876).

2. ドックランド再開発の沿革

さて、このような都市計画構造の変化の中で、ロンドン・ドックランド地域の再開発はやはり幾たびかの変化にさらされることとなった。この詳細については、クレアレポート2号³に譲るとして、ここではその概略について都市計画構造との関係で記述する。

(1) ドックランドの衰退（第二次世界大戦後～1980年）

第二次世界大戦後、英国は「大英帝国の威信」を失ったとはいうものの、しばらくの間は海外に植民地を有し、これらの地域との貿易も盛んでドックランドもある程度の活況を呈していたとされる。しかし、①植民地の独立に伴う旧植民地との関係の変化、②海運業における国際競争の激化、③コンテナ船に代表される海上輸送形態の変化によってドックランドに入港する船舶の数は1960年代以降激減し、さらにテムズ川河口への新港建設はドックランドの衰退を決定的なものとした。この衰退は、ドックの閉鎖とそれに伴う雇用の喪失という形を取って現れ、具体的には人口は1967年の22,185人から1980年の4,100人へと減少、雇用は1961年から71年の10年間に82,750人の減少という状況にあった。この事態に対して、当該地域の衰退に歯止めをかけるために、当時の環境省とGLC（保守党）によって組織されたロンドン・ドックランド研究チーム（London Docklands Study Team）の報告書（1973年）およびGLC（労働党）と当該地域の5つのLBCによって組織されたドックランド合同委員会（Docklands Joint Committee）が策定したロンドン・ドックランド戦略計画（London Docklands Strategic Plan、1976年）の二つの計画が提示された。前者は後のLDDCによる再開発を先取りした民間投資導入型の開発計画であり、他方後者は、既存の社会・経済状況に変化を加えることなく地域の実情に合わせた再生を図るための住宅建設、産業雇用の創出を中心に据えた計画であったが、いずれも十分な成果を挙げることはできず、上述のように当該地域の衰退は進行した。

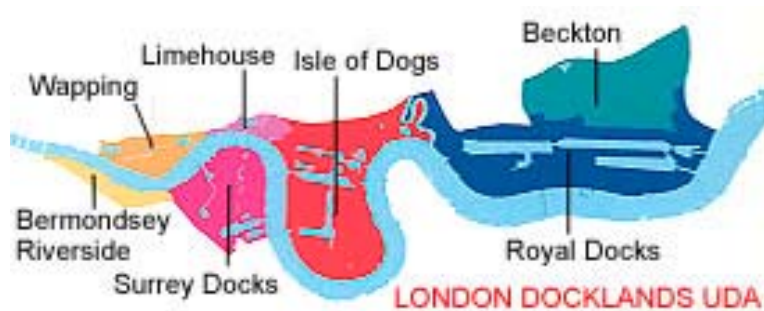


source:LDDC の歴史 HP (<http://www.lddc-history.org.uk/regenstat/index.html>)

³ 武藤 博己『ロンドン・ドックランドの開発と行政』（クレアレポート第2号）（財）自治体国際化協会、1990年。

(2) LDDC による再開発 (1981-1998 年)

1979 年から政権を担当したサッチャー内閣は、翌 1980 年都市計画その他に関する法律である地方自治、都市計画および土地法 (Local Government, Planning and Land Act) を成立させた。この法律では、前述の都市計画の二層制という大枠には変更が加えられなかったものの、この枠組みの外に中央政府による準政府機関として都市開発公社 (Urban Development Corporation) を設置することができると規定した。この仕組みは、1947 年のニュータウン法 (New Towns Act) により規定された開発公社 (New Town Development Corporation) と同様のものであり、当該公社が設置された地域の都市開発権限はすべて地方自治体から当該公社に移管されるというものであった。そこで、この法律の適用を受けてドックランドに設置されたのが、ロンドン・ドックランド開発公社 (London Dockland Development Corporation、LDDC) であった。LDDC の所管地域は、タワーハムレット (Tower Hamlet)、ニューハム (Newham)、サザーク (Southwark) にまたがる 8.5 平方マイルで、当時企業数 1,021、雇用数 27,200 に落ち込んでいた。



この LDDC が採用した開発手法は、いわゆるレバレッジ・プランニングと呼ばれるものであり、公共投資を「てこ」として民間投資を呼び込むというものであった。この民間投資の呼び込みに必要な交通機関の整備も民間資金を導入した公共サービス提供の手法である PFI が用いられたことから、LDDC が従来の行政中心の公共投資による都市再開発とは異質なものであるといえる。ただ、このような民間主導の再開発を行ったことにより旧来の社会構造が破壊されたとの批判は根強い。

ともあれ、LDDC は 1998 年に解散するまでに下記の成果を上げたとされる。

- ①18 億 6 千万ポンドの公共投資
- ②77 億ポンドの民間投資
- ③1,066 エーカーの用地を再開発のために売却
- ④144km の新規道路の建設および既存道路の補修
- ⑤ドックランド・ライトレールウェイの建設
- ⑥2,500 平方フィートの商業・産業用スペースの建設
- ⑦1,884 エーカーの荒廃地の再利用
- ⑧24,046 棟の新規住宅の建設
- ⑨2,700 の商業誘致

この結果として、1998 年段階で人口は 83,000 人、雇用は 85,000 に回復した。

(3) LDDC の継承団体

1998年にLDDCが解散した後その開発権限、資産等を継承したのは以下の機関である。

①基本的都市計画権限

LDDCが設置される前に当該地域の都市計画権限を有していたニューハム、タワーハムレット、サザークに対してLDDCに移管されていた権限が戻された。

②イングリッシュ・パートナーシップ

LDDCが所有していた資産の継承機関は、後に述べるイングリッシュ・パートナーシップである。

③ロンドン開発庁

ロイヤルドック内でLDDCが開発した用地は1998年段階ではイングリッシュ・パートナーシップに移管されたが、2000年にこの用地はLDAに移管された。したがって、この用地の保有者はLDAである。

④ロンドン・テムズゲートウェイ開発公社（後述）

このように、LDDCの資産および権限は継承団体に分割されて配分された。ただし、2012年のオリンピック開催に当たってこれらの機関が共同してさらなる再開発を進める必要がある。この点について当該機関に対して行ったインタビューの概要は下記の通りである。



グリニッジ天文台からカナリー・ウォルフを望む



LTGDU からミレニアムドームを望む



再開発中の建物 (右) 再開発が行なわれていない建物 (左)



再開発の進んでいない建物

3. ドックランド再開発に関係する組織のうちインタビューを行ったものとその機能

(1) London Thames Gateway Delivery Unit, Department for Communication and Local Government(以下 LTGDU と略記)

LTGDU は、2004 年 11 月 9 日当時副首相であったプレスコット (Prescott, J.) により副首相府に設置され、2006 年の省庁再編に伴って DCLG (Department of Communities and Local Government) の一部となった国の地方出先機関であり、その所管区域はロンドンに限られ、当該地域には 6 つのロンドン区 (London Borough Councils) が含まれる。その基本的役割は、当該地域に点在する約 3,000ha に及ぶブラウン・フィールド (Brown field: 荒廃地域) の再開発と同時に地域コミュニティの再生を後押しすることにある。ただし、この機関が直接に再開発等を行うわけではなく、その役割を担うのは後述のロンドン・テムズゲートウェイ開発公社 (London Thames Gateway Development Corporation、以下 LTGDC) 等である。

したがって、LTGDU の直接の役割は、DCLG および政府が掲げるロンドン・テムズ地域の再開発に関する政策の下調査および計画案 (たたき台) の策定、関係する諸機関の間の調整、各機関の活動の助成などである。たとえば、後者についての具体的例を挙げるならば、当該地域の投資を促進する直接的役割は政府が設置した地方開発庁 (Regional Development Agency) が担当するのに対して、LTGDU に付設のロンドンゲートウェイ投資促進チーム (The Invest in Thames Gateway Team) は、当該地域全体にわたる投資に関する各開発庁間の意見調整を行うとともに、当該地域で各開発庁が行う「目玉」(selling points) 開発を側面支援すると役割を負っている。

また、前者の調査、企画案作成機能の具体例としては、先頃公表されたテムズゲートウェイ中間計画 (The Thames Gateway Interim Plan) のとりまとめを挙げることができる。この計画は 2006 年 11 月に公表され、その中で中央政府および 22 の準政府機関、地方自治体、地方自治体の付属機関からなるテムズゲートウェイ戦略パートナーシップが、当該地域に共通に実現すべき目的を表明している。インタビューの際には、この計画は話題に上らなかったものの、計画内容を検討する限りでは、LTGDU がこの策定に大きく関与していたことがうかがわれる。

次に、この機関と他機関との関係についてであるが、当該機関は DCLG 内の Programmes, Policy and Innovation 局に対して責任を負い、インタビューでの質疑応答から、その役割はスタッフ機能に限定されているようである。そのことは、後述のロンドン・テムズゲートウェイ開発公社との関係からも推測できる。すなわち、当該機関は、中央政府によって設置された LTGDC に対しての直接の指揮命令権を持つわけではなく、前記局の局長に対して意見を述べ、局長は、局長会議 (Communities and Local Government Board) での意見調整を経て、上位者である住宅および計画担当大臣 (閣外相) に意見を述べる。当該閣外相の決定 (最終的には地方自治大臣の決定) により、法律に基づいて、LTGDC に対して、何らかの指示が下されることになる。したがって、当然のことではあるが、DCLG の内部機関と外部機関との間では、直接の指揮命令系統は存在せず、大臣を

媒介として、両者の権力的関係が規定されている。ただし、LTGDC が企画立案機関ではなく執行機関の色彩が強いことから、当該機関が中央政府としての企画立案を主に担当している。この関係は、後述の **English Partnerships** との関係も同様である。

(2) イングリッシュ・パートナーシップ (English Partnerships)

イングリッシュ・パートナーシップの概略については、クレアレポート 256 号『英国の地域再生政策』の中でも取り上げられているので、ここでは詳細にわたる説明は省略したい。ただし、当該機関は、①土地及び建物の再生、②低・未利用地（特に都市部）、放置土地及び土壌汚染地の再利用、③産業、商業及びレジャー活動空間の提供、④住宅関連事業、の4つがその設置目的とされているが、実体としては、当該機関の保有する資産具体的には不動産を維持管理・売却することによりその運営益および売却益を国庫に納入することを目的とした機関である。それは、この機関の沿革を見れば明らかである。すなわち、都市開発補助金を用いて当該機関設置以前に設けられていた土地再生の財政補助スキームであるシティ・グラント (City Grant)、荒廃地補助金 (Derelict Land Grant) およびその実施機関であるイングリッシュ・エステート (English Estate) ならびにニュータウン建設後の資産管理団体であるニュータウン委員会 (Commission for the New Towns) や農業開発委員会 (Rural Development Commission) さらには 1981 年から 1998 年までロンドン・ドックランドの開発を担った都市開発公社である LDDC の資産および組織を統合吸収して設立されたのがこの機関であり、その役割は自ずとその沿革に規定されている。そこで、イングリッシュ・パートナーシップは、ドックランド地域においては、住宅、土地などの不動産を広範囲に所有する「大家」という位置づけとなる。

さらに、イングリッシュ・パートナーシップは、土地の有効利用の観点から、土地所有権政令⁴により地域開発庁 (Regional Development Agency) と同格と見なされ、所有する土地の周辺に位置する土地に関して、強制収用による土地購入を行う権限を有する。たとえば 2004 年には、グリニッジ・ペニンシュラ (Greenwich Peninsula) の再開発に際して、用地の再開発による広範かつ包括的な利用を目的として、強制収用を行っている。

また、イングリッシュ・パートナーシップの主要な役割として、地域の核となる労働者を対象とした住宅建設がある。この住宅は売却を目的としたもので、そのため、購入希望者に対しては日本でバブルにも存在したゆとり返済の類似の貸し付けも行っているとのことであった。このような住宅建設を含め、Brownfield の再開発面積、障害者対象住宅を含む住宅着工件数、事務所面積、民間セクターに対する投資額おのおのの目標値は DCLG が決定するが、2005/06 年には、住宅建設件数は 3,182 棟、住宅着工件数は 7,389 棟である。このようにして建設された住宅に対しては、地域の核となる労働者であれば、イングリッシュ・パートナーシップから購入金額の半額の融資を低利で受けることが可能である。

このような強力な機能を持つイングリッシュ・パートナーシップを支える財源は、地方自治相によって、その上限が決定されている。2005 年度の総予算の上限は、5 億 200 万

⁴ Circular 06/2004

ポンド（邦貨換算約 120 億円）であり、実際には 4 億 8,900 万ポンドが支出されている⁵。

そこで、ドックランド地域に存在するほかの機関との権限および役割の調整についてだが、中央政府機関に属するほかの機関、具体的には LTGDC との調整は直接に両者が協議する場合のほか、両機関の所管大臣である地方自治相を通じて行われる。ただし、イングリッシュ・パートナーシップは、ブラウン・フィールドの再開発による産業の誘致、労働者向け住宅の建設等開発による経済的効果にその軸足が置かれているのに対して、LTGDC は、再開発を通じたコミュニティの再生に軸足が置かれ、両者の間の役割の棲み分けがなされているようである。また、LTGDC 指定区域内にはイングリッシュ・パートナーシップが所有する土地は存在しないとのことであった。さらに、このイングリッシュ・パートナーシップの特徴を裏付けるものとして、その職員の構成に注目する必要がある。1981 年地域の経済的復興を主眼として LDDC が誕生した当初、その核となる職員の多くは、同年保守党から労働党へと政権交代が起こった GLC からの転出者によって占められ、LDDC が当時の保守党の政策を体現する存在と考えられたのに対して、イングリッシュ・パートナーシップの中心となる職員には LDDC から引き続き勤務するものも多く、ブレア労働党政権の保守党政権との経済政策を巡る類似性とも相まって、当該地域の経済的復興を第一目的としていると考えられる。

また、LTGDC およびロンドン区と隣接する地域での包括的再開発に関しての調整は、協議によってなされるということであるが、LDDC の時代とは異なり、強制収用を含む強権的な調整手法は基本的には行わないとのことである。この点が、保守党政権との大きな違いであるとのことであった。ただし、特にロンドン区との関係でいえば、イングリッシュ・パートナーシップに有利な調整結果を導き出すために、補助金等当該機関の資源を有効に活用しているようである。

(3) LTGDC

LTGDC は、10 年の期間を区切って 2005 年に設置された開発公社である。この根拠法は、LDDC の設置と同じく、地方自治、計画および土地法（1980 年、第 134、135 章）による。法律によれば、開発公社の役割は、①土地および建物の有効活用、②既存新産業の発展の促進、③魅力ある環境の創造、④当該地域の住民の生活および労働環境に資する住宅および社会施設の保証であるとされ、それらを実現するために、①土地およびその他の財産の取得、維持・管理、再利用、処分、②建設およびその他の事業実施、③上下水道、電気、ガス、廃棄物処理およびその他のサービスの提供手段の確保、④開発公社の目的に合致する活動を行う機関に対する資金の提供、⑤当該地域の再開発を下支えする可能性のあるあらゆる適切な活動、を行う権限を付与されている。このような LTGDC の活動は、2003 年当時の副首相が発表した持続可能な地域社会創設計画⁶に基づいており、この計画では荒廃地域における住宅建設を促進することによって、地域社会の再生を実現するとしている。

⁵ English Partnerships, *Annual Report and Financial Statement Year ended 31 March 2006*.

⁶ ODPM, *Sustainable Communities: Building for the Future*, 2003.

さて、LTGDC が地方自治、計画および土地法によって設置される開発公社であることから、LDDC と同様当該指定地域において従来ロンドン区が保有していた開発権限、とりわけ開発許可権限は LTGDC に移管される。これにより、ロンドン区が保有する既存の住宅保有許可申請および小規模開発申請を除くすべての開発許可は LTGDC によって許可・不許可が決定されることになる。ただし、LDDC がロンドン区の意向を入れずに開発許可を下していたのに対して、LTGDC は開発許可決定を行う前に関係するロンドン区との協議を行うことが義務づけられている。また、LTGDC は独自に開発枠組みを設定するが、ロンドン開発庁が持つ権限を奪うものではない。

(4) 5区オリンピックユニット

2012年オリンピックに向けて、ホストとなる5つの区の連絡調整を行うために作られたのが、このユニットである。職員数も5人と少なく、実質的な決定権限はないとのことであった。ただし、オリンピック招致が決定して間もないという状況から考えると今後各区の調整で何らかの機能を果たすことが予想される。

まとめ

今回では、各機関の基本的な権限について概括的な調査を試みた。その結果、都市再開発を巡っては、各機関の法律上の権限の及ぶ地理的区域は明確に区分することができるものの、財政的な側面での誘導、また人事交流による各機関間の調整については必ずしも明確にすることができなかった。来年度はこの点を中心にイギリスにおける中央地方関係、地方地方関係を明らかにしていきたい。

【参考文献】

- Adams, D., *Urban Planning and the Development Process*, Routledge, 1994.
- Brownill, S., *Developing London's Docklands*, P.C.P., 1990.
- Cherry, G., *Town Planning in Britain since 1900*, Blackwell, 1996.
- Foster, J., *Docklands*, Routledge, 1999.
- Gilg, A., *Planning in Britain*, Sage, 2005.
- Imrie, R., and Raco, M., ed., *Urban Renaissance?*, The Policy Press, 2003.
- Longworth, N., *Learning Cities Learning Regions Learning Communities*, Routledge, 2006.
- Thomas, K., *Development Control*, UCL Press, 1997.
- Wheeler, S., and Beatley, T., ed., *The Sustainable Urban Development Reader*, Routledge, 2004.