

「サッチャリズムの都市計画」の特徴と成果、問題点の考察

A Study of 'Urban Planning of Thatcherism' - its nature, effects and problems

東 秀紀*

By Hideki AZUMA

1. 本論文執筆の動機とテーマ

最初に、表記テーマを取り上げた動機について述べる。

1980 - 82年、筆者はロンドン大学の大学院に都市計画というテーマで留学した(Town Planning Course, the Bartlett School of Architecture & Planning, University College, London University)。

ちょうどマーガレット・サッチャー夫人が首相に就任した直後で、滞在中にはフォークランド紛争も勃発し、サッチャリズムがいよいよ本格化しようという時代であった。

その時に起こった都市計画政策の変化を生身で体験したことが、IBS第8回フェロシップに応募し、本論文を書いた最大の理由である。

イギリス近代都市計画の歴史をたどると、サッチャリズムの登場は大きな転換期にあたる应该说よい。そして彼女が変革した流れは今もつづいている。英国王立都市計画協会の発行している雑誌『プランニング』でも、編集長ヒュー・モリスが「イギリス都市計画は今なおサッチャリズムの影響下にある」¹⁾と書いているほどだ。

果たして、それはどういう意味だろうか。

その答を探るために、サッチャー登場までのイギリス都市計画を振り返ってみよう。

2. サッチャー以前の都市計画

20世紀後半のイギリス都市計画の歴史は、第二次世界大戦末期、ドイツ降伏直後の総選挙で、戦勝に功績のあったウィストン・チャーチル率いる保守党が、意外にも敗れたことから始まる。

労働党勝利の理由は、戦勝という「過去」の実績を誇示するにとどまった保守党に対し、社会福祉国

家という「将来」ビジョンを国民に指し示したことにあった。そしてこのビジョンのなかに、国民健康保険制度、主要産業の国有化とともに、都市計画の実現が含まれていたのである。

具体的に、それは①環境を守るために開発を規制した都市計画法制度の整備と、②ニュータウンに代表される公的都市開発の実施という二つであった。

このビジョンは1950年代に保守党が政権を取り返した後も、ほぼ守られていく。

二大政党制とは、政権が代わると政策がドラスチックに変更される制度と思われがちである。しかし、戦後イギリスにおいて、「都市計画」は「国民的合意」として、1970年代まで、保守・労働両党の政権交代にかかわらず、変わらなかった稀有の例であった。

おそらく、この理由は、戦争中イギリス人が舐めた塗炭の苦しみに求められよう。その難儀のなかで、田園都市やナショナルトラストなど市民運動が戦前から描いていた国土づくりのビジョンが、イギリス国民を団結させ、戦争を続行させる気力を奮い立たせたのである。

だが、この国民的合意は70年代に至って、ついに曲がり角に差しかかる。それは石油ショックによって、イギリス経済の基盤が崩れ、都市計画が前提としていた莫大な公共投資が不可能となってしまったからであった。

また、それまで大都市の成長抑制を目的としてきた政策が、逆に衰退するというインナーシティ現象に直面したのも、予想外の事態だったといえよう。

もはや社会福祉国家のビジョン自体が立ち行かないものとなり、保守党のヒース政権、労働党のウィルソン、キャラハン政権とも、全くの無策を露呈してしまったのである。

「鉄の女」マーガレット・サッチャーが政権をとっ

* 清泉女学院大学

たのは、こうした絶望的状態の70年代も終わろうとするころであった。

以後、彼女の政策はサッチャリズムと呼ばれ、首相在任は丸11年間に及び、ジョン・メージャー、労働党のトニー・ブレアら後継の首相たちにも影響をあたえて、イギリスの経済と社会を立て直すに至っている。

サッチャー就任前後には、GDP成長率がマイナスの域に達し、失業率も10%までいったものが、2000年以降G7でもっとも高い経済水準を維持し、財政収支や債務残高が日本より健全なもの、サッチャリズムの功績とっていい。

そしてこれら成果の背景に、彼女の内政面すなわち地方自治体の行政改革、住宅政策、都市開発といった、広い意味の「都市計画」がある。

それは今なおバブル経済崩壊の後遺症に悩み、さまざまな面で構造改革の途上にあるわが国にとって、大いなる参考となるであろう。

3. サッチャリズムとは何か

「サッチャリズムとは何か」という問題を解くため、3つの同心円を描いてみよう。

核にあるのは、サッチャー首相個人のリーダーシップと断固とした「性格」である。彼女の政治を考える場合、これを抜きに語ることはできない。政治学者のジョン・キャンベルは「サッチャリズムを定義する」という論文²⁾のなかで、「サッチャリズムとは彼女の性格そのものである」とさえ書いているほどだ。70年代前半のヒース保守党政権によるUターンといった挫折に、サッチャーが陥らなかったのも、フォークランドにおける圧勝も、彼女の強気な性格に負うところが大きい。

次にそれを囲むのが「狭義」のサッチャリズムである。これはサッチャーが属していたニューライトとよばれるグループによる新保守主義の考え方である。2、3期目といったように総選挙で勝利を繰り返すにつれ、自信を深めた彼女はこの具体化に傾斜していく。

一番外側にあるのが「広義」のサッチャリズムである。これはサッチャー個人というより、彼女を党首に仰いだ保守党が目指した政策というべきものだ。70年代の破綻に対し、保守党は過去のさまざまな政策の見直しをはかり、初期のサッチャー内閣にお

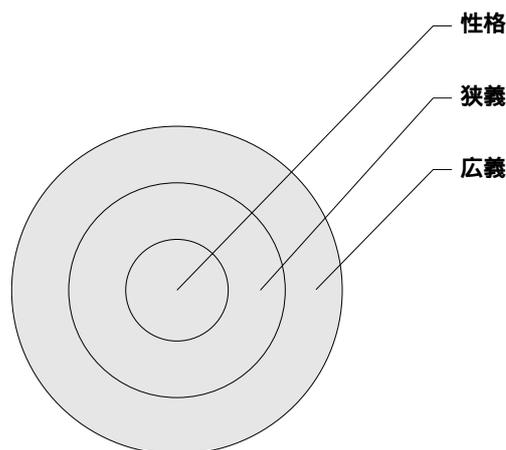


図-1 サッチャリズムの同心円

いて、それらを実行に移していった。多くはヒース時代においても、考えられていたものだったが、このときはヒース自身の優柔不断さのために、途中で方針変更してしまっていたのである。

狭義と広義の二つのサッチャリズムを厳密に区別することは、なかなか難しい。重なっているところも少なくないからだ。あるいは比較的穏健な部分の考えを広義のサッチャリズム、逆にラディカルに変革しようとしたのを狭義のサッチャリズムと名づけたらよいだろうか。

都市計画の分野に絞れば、二つのサッチャリズムは、次の二人の人物によって体现される。

一人はマイケル・ヘゼルタイン。保守党の領袖であり、サッチャー内閣前期の環境大臣を務めた(1979 - 83)、愛称「ターザン」という、国民的人気の高い人物である。彼はサッチャーの潜在的ライバルであり、「広義のサッチャリズム」の考えをもった代表的政治家であった。

もう一人はニコラス・リドリー。ニューライトの理論派メンバーであり、終生サッチャーのよき参謀役として、後期の環境大臣を務めた(1987 - 90)。

「サッチャリズムの都市計画」を論ずるには、サッチャー本人とともに、この二人の思想と行動を考慮に入れる必要がある。つまり、「サッチャーの都市計画」といっても、その前期と後期とでは、大きな違いがあるのだ。

なお、イギリスでは70年代より、「都市計画」は単なる物的計画だけではなく、地方行政制度や住宅政策、法的制度、環境保全なども含まれ、大学などでもそのように教えられている。本研究のテーマである「サッチャリズムの都市計画」をとらえるにも、

勿論そのような視点が必要である。よって、ここでは、都市計画法制度、ドックランズ開発、環境保全を中心としながら、住宅政策、地方自治体改革などを含む総合的視点をとることとした。

4. サッチャリズム都市計画の成果

紙幅の関係から「サッチャリズムの都市計画」の成果を簡略に述べる。

成果の第一は、ロンドン・ドックランズにみるように、2,200ヘクタール以上に及ぶインナーシティの大規模開発を、従来のような公共のみという形ではなく、民間の力を借りて実行したことにあった。それまでのニュータウン開発が建設・管理などを、すべて公社が自前でやっていたのに対し、ドックランズ開発公社が主として行なったのは土地の購入と区画整理、そして企業誘致、PRであった。

ドックランズ開発公社アーバン・デザイン・チームのリーダーだったバリー・ショーによると、彼が若い頃勤めたミルトン・キーンズというニュータウンの開発公社には、一時期200人を越える建築技術者がいたという。つまり、建築の設計も公社自身がやっていたのが、ドックランズではたった10人ほどの建築技術者がいただけであった³⁾。

インフラ整備なども、地主やデベロッパーに負担させている。たとえば、新交通システムの整備費用1億5,000万ポンドのうち、カナリー・ウォーフのデベロッパーであるオリンピア&ヨーク社に6,800万ポンド負担させたのをはじめ、地下鉄の延伸にも4億ポンド出資させている。

かといって、民間から単に搾り取ったのではなく、開発の順序としてオフィスを先行させ、その後に住宅や職業訓練といったものをつづけることによって、開発がビジネスとして成り立つような支援も行なっている⁴⁾。

イギリスでは厳しい開発規制が蜘蛛の巣のように張り巡らされているが、ドックランズでは例外的に緩和されたことも有名だ。

また、サイエンスパークを設けて、新しい産業連関をはかり、交流の中心役を東ロンドン大学など5つの地元大学が担っていることも、民間主導の好例といえよう。

第二の成果は住宅政策である。持ち家を志向していた労働者階級の人々に公営住宅を払い下げ、住宅

を所有する夢を実現させた。

従来イギリスでは、「中産階級=持ち家、労働者階級=公営住宅」という傾向が一般化していた。サッチャー内閣はこれを変えることにより、マイケル・ヘゼルタインのいう「社会革命」を実現したのである。1980年から2年間に、約50万戸以上が払い下げられ、これによって従来の労働党支持者がなだれを打って保守党に投票した。1983年の総選挙でサッチャーが圧勝したのは、フォークランド紛争と公営住宅払い下げの故といわれている。

第三番目の成果が地方自治体の行政改革である。イギリスの自治体は建設やメンテナンスの実施部隊を自ら抱えるなど、内製化されており、労働組合が強いため、70年代末期には市民サービスが危機的状況にあった。それをサッチャー政権は、アウトソーシング(外注)化を義務づけ、行政改革を大胆に断行したのである。

アウトソーシングは、メジャー政権のPFI(Private Finance Initiative)、ブレア政権のPPP(Public Private Partnership)へと発展していく。

ただ、このあと問題点の項で述べるが、サッチャーはさらにGLC(Greater London Council:大ロンドン都議会)やMCCs(Metropolitan County Councils:大都市圏府議会)など大都市圏自治体の廃止にまで突き進んだ。たとえばロンドンのような大都市では、行政単位がバラ(borough)すなわち区だけになったのである。

これはヘゼルタイン辞任後、サッチャー首相自身のイニシアティブによって行なわれたもので、都市計画の運営上さまざまな問題をひきおこすことになる。

5. サッチャリズム都市計画の問題点

前章でみたように、サッチャリズムの都市計画は大きな成果をあげたが、同時にラディカルが故の問題点も生じた。それらを述べなければ、公平性を欠くことになる。

第一の問題点は、先ほどのGLC解体で触れたように、地方自治体の独立性を否定したことにある。ロンドンのような巨大都市の特に広域的都市計画や交通計画などは、各バラだけではどうにもならない。バラ同士の調整会議を設けても何も決まらず、結局は環境省が直接つくるような形となったが、これで

は行政改革というより、国の地方自治体支配である。

図-2はサッチャー政権後期の環境相を務めたニコラス・リドリーが考えた自治体の位置づけを図化したものだ⁵⁾。中央政府と個人やコミュニティの直接的関係が強化され、自治体ははじき出されて、その機能はアウトソーシング化されている。自治体の議会は年一度開かれて、発注とその結果の査定だけすればよい、というのがリドリーの趣旨である⁶⁾。

第二の問題点は住宅払い下げがどんどん進行していくにつれ、社会的弱者への視線が薄れたことがあげられる。

住宅払い下げによって、サッチャー政権は労働者階級の持ち家願望に答えた。彼女が選挙に勝ち続けたのは、今まで労働党を支持していた人々の投票によるものとさえいわれている。

しかし、労働者の多くが中産階級化したといっても、移民、有色人種、一人暮らしの老人など、恵まれない人々はなお残っている。しかも、サッチャー政権は新規の公営住宅建設予算をも減額させた。真に公営住宅に住まざるを得ない人々に対して、リドリーは「二級市民」と呼んでほとんど一顧だにしない。そんななかで、公営住宅の絶対的戸数はどんどん減りつづけていったのである。

第三の問題点は、やはり政権後期にみられたことだが、都市開発公社スタイルの開発が短期の採算重視になっていったことがあげられる。

政権前期では、ドックランズ、マージーサイドなど、政府が直接関与するだけの長期的視野があり、

地域全体への広がりがあった。だから、ナショナル・プロジェクトとしての意義もあったのである。

ところが、後期になると、事業性への締め付けが厳しくなり、開発公社は設けられても、シェフィールドのように50haの工場跡地にショッピングセンターを建設するような形に矮小化していく。これは大都市の自治体を基礎単位だけにしたため、資金的にも能力的にも、自治体の力だけで開発を行なえないような状況だったということもあっただろう。

かくして、前期の開発公社がもっていたような広範な地域を総合的かつ計画的に中長期にわたって開発していこうという大望は失われた。

メジャー政権において都市開発公社方式が放棄され、自治体への補助金という形になったのも、このような試行錯誤の故であろう。

6. 二つのサッチャリズム

こうしてみると、二つのサッチャリズム、すなわち広義と狭義、前期と後期、マイケル・ヘゼルトインとニコラス・リドリーが、成果と問題点にそのままつながっていることが認められる。

つまり、三つの成果とも、ヘゼルトインがルールを敷いたものであり、逆に問題点はリドリー環境相のもとで顕在化したものである。

これは前期が好景気に恵まれ、後期が世界的経済沈滞に行き当たったという不運もあるだろう。また前期のツケが、後期になってあらわれたという巡り

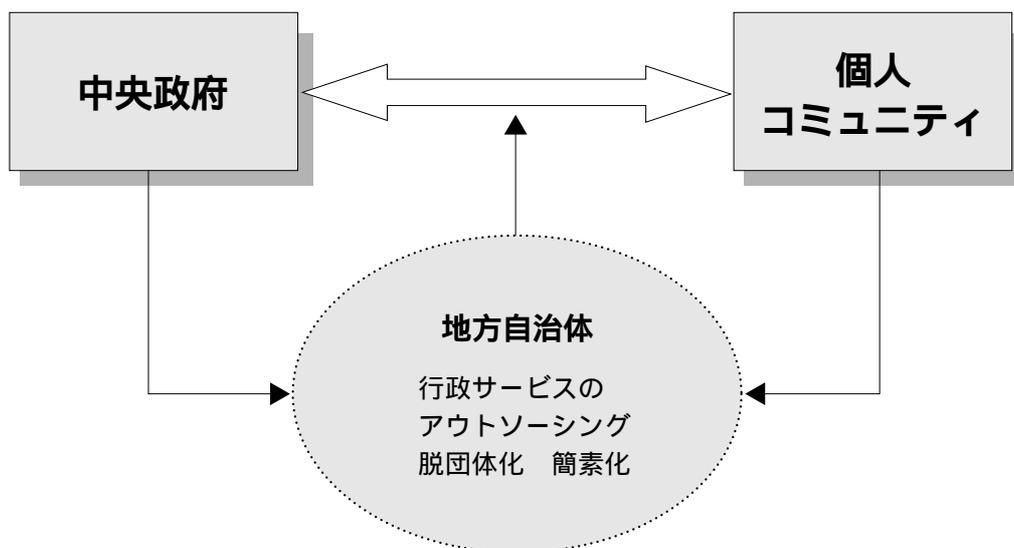


図-2 リドリーの考えていた地方自治体

合わせもあるかもしれない。

しかし、前期でもイギリス経済はとてもし立ち行かないところまで追い詰められていたのであり、そこからヘゼルタインは自らの仕事を始めなければならなかった。また後期にイギリスが受けたバブル後遺症は、日本ほどダメージは大きくなかった。

少なくとも、もし前期と後期の環境大臣が入れ替わっていたとしたら、つまり豊永郁子氏が書いているように、リドリーが前期の環境大臣になっていたとしたら、以上述べたような成果をあげ得たかどうかは疑問である⁷⁾。

マイケル・ヘゼルタインには、戦後イギリスの基本方針であった社会福祉主義がもはや立ち行かないという強い認識があったであろう。よって彼はトップダウン方式により、都市計画に対してもビジネスマインドを貫き、イギリス経済を再活性化することを念じた。ただ、彼には、戦後イギリス社会を貫いてきた「都市計画の合意」の底にある「都市と田園を調和させようとした理念」についてまで否定しようという考えはなかったように思われる。彼の政策の根幹は都市計画を産業政策と調和させることにあり、そこに企業家精神を発揮させることであった。

よって、彼は都市開発や住宅政策で地方自治体と激しく対立しつつも、自治体そのものの否定、開発規制の撤廃にまでは進んでいない。

二人の姿勢の違いが、大きく出るのが90年代初頭、ある民間不動産会社から出されたロンドンのグリーンベルトでの開発申請に対する姿勢である⁸⁾。

リドリー環境相はデベロッパーの民間開発に理解を示したが、当時下野していたヘゼルタインは規制緩和反対の論陣を張ったのである。それは田舎を地盤とし、「田園の党」であることを自認する伝統的トーリー（保守党の愛称）と、サッチャーら新保守主義との争いでもあった。このなかで党内大勢の非難を浴びたリドリーは環境相を辞任し、翌年EU加盟、人頭税の問題も絡まって、ヘゼルタインは保守党党首選挙に出馬。勝つことはできなかったものの、その得票率の高さによって、サッチャーの続投を阻むという事態となっていくわけである。

女性首相は自らの断固とした性格により、前期において「広義のサッチャリズム」を果敢に実行し、輝かしい成果をあげた。11年間の長きにわたって、政権を連続して維持した首相は20世紀において、彼女以外にいない。しかし、最後に彼女が頓挫した

のは、総選挙で敗れたからではなく、自らの党内で支持を失ったからであった。

まさにシェイクスピアの歴史劇をみるかのようである。

以後、メージャー、ブレアと続く流れは、「広義のサッチャリズム」を受け継ぎながら、今日に至っている。それは民間の活力を利用し、産業政策と連動させながら、田園を中心としたイギリス人が望む生活環境を実現していこうという流れである。ブレアのいう「第三の道」も、この範疇に含まれるであろう。

いまやドックランズ開発が、かつてサッチャーの仇敵であった労働党左派の現ロンドン市長、ケン・リビングストンの下で忠実に受け継がれている皮肉な事実を思えば、「広義のサッチャリズム」は1970年代までの「国民的合意」にかわるイギリス都市計画の「新しい合意」といえるかもしれない⁹⁾。

7. 日本への教訓

最後に、日本への教訓について触れておく。

第一に、これからの都市計画は、サッチャー流の経済を顧慮した産業政策と連動させたものであるべきことがある。

たとえば、筆者が長年会社で取り組んできた東京湾臨海部の開発を考えると、従来の都市開発は、荒地を土地区画整理し、住宅や公園、オフィスの絵を描けば、それで終わっていた。

ところが、この地域にはなお稼働中の産業が残っており、それは最近の景気回復にみられるように、日本経済の牽引車としての力をもっている。また企業研究所などが多く立地して、研究開発型産業の立地にも適しており、それを独自の技術力をもつ大田区の町工場等が下支えしている。

これら産業連関と変貌を適確に見定めながら、日本経済の力を維持し、新しい環境を段階的に整備していくことが、今後の東京湾臨海部に望まれる。

今や大事なものはハードウェアの完成図や設計ではなく、産業を軸としながら、プロジェクトを進めていくプロセスとしてのソフトウェアであり、そのときドックランズの事例は有益な参考といえよう。

第二の教訓が環境問題である。

サッチャーは11年間において、ラディカルな改革を断行したものの、ドックランズなど特殊な地域

の規制緩和を除けば、環境保全を中心とした都市計画法制度自体を変えることについては慎重であった。それはこの問題が、与党を含むイギリス国民からの支持を失う極めてシビアな危険性をもっていることを、彼女が政治家として予感していたからであろう。そして実際に、腹心ニコラス・リドリーがグリーンベルトの開発規制を緩和しようとしたとき、保守党は分裂し、サッチャー政権は思いもかけぬ形で瓦解したのであった。

イギリス人にとって、田園とは自分たちの生きる理想環境であり、何のために生きるかという問題ともつながっている。

それはサッチャー以後に「新しい合意」として残ったのが、産業と田園の共存をめざす「広義のサッチャリズム」であったことでも理解できよう。

たとえ近いうちにブレア政権が、保守党あるいは労働党左派に取って代られようと、この「合意」が崩れることはあるまい。

わたしたちの国、日本にもイギリスに劣らぬ美しい自然や町並みをもっているところは多い。戦後60年、わが国で都市計画といえば、開発、建設に直結した物的整備であったが、これからは今ある環境を育てていく時代だ。そして環境と経済を共存さ

せながら、総合的に地域や都市を計画していくことにこそ、サッチャリズムの都市計画における試行錯誤が、われわれ日本人に語りかける最大の教訓があるように思われる。

参考文献

- 1) Morris, H: darker side of green belt defence missed, Planning 7 May, 2004
- 2) Campbell, J: defining Thatcherism, Contemporary Record Vol. 1 No. 3, 1987
- 3) Mr. Barry Shaw との個人的コミュニケーションによる (2002年9月17日)
- 4) Cambridge Policy Consultants: Regenerating London Docklands, ODP, 1998
- 5) 宇都宮深志編: サッチャー改革の理念と実践、三嶺書房、1989を参考に筆者が作成
- 6) Ridley, N: The Local Right: Enabling Not Providing, Centre for Policy Study, 1988
- 7) 豊永郁子: サッチャリズムの世紀: 作用の政治学へ、創文社、1998
- 8) Thornley, A: Urban Planning under Thatcherism, Routledge, 1991
- 9) Hall, P: wealth of experience, Planning, 19 December, 2003