

論 文
東ロンドン再生を巡る中央政府とロンドン特別区の
協調体制の考察

源 島 穰 (山形大学人文社会科学部)

川 島 佑 介 (茨城大学人文社会科学部)

- 1、はじめに
- 2、先行研究の整理と本稿の位置づけ
- 3、主要アクターとその権限
 - 3-1 中央政府
 - 3-2 広域自治体 (大ロンドン市)
 - 3-3 基礎自治体 (特別区)
 - 3-4 五輪提供庁
 - 3-5 ロンドン五輪組織委員会
 - 3-6 ロンドンレガシー開発公社
 - 3-7 その他
- 4、協調を表す主な取り組み
 - 4-1 現場における意思決定の仕組み
 - 4-2 特別区の再生計画
 - 4-3 特別区の個別プログラム
- 5、中央-地方それぞれの動機
 - 5-1 中央政府の動機
 - 5-2 地方政府の動機
 - 5-3 中央-地方の「同床異夢」
- 6、おわりに

1、はじめに

2012年の五輪開催地選定にあたり、候補都市は、地域へのレガシー (長期的・持続的な影響)

の記載が求められた¹。大ロンドン市（Greater London Authority）は、東ロンドン再生をレガシーに掲げた。東ロンドンには、土壌汚染が深刻であり、経済的にも社会的にも貧困に苦しむ地域であり、以前から再生の必要性が指摘されていた²。東ロンドンの民族的多様性を維持しつつ、五輪を通じて大規模な再生を行う計画は国際五輪委員会（International Olympic Committee）に好意的に受け止められ、ロンドンは第30回五輪開催地に選ばれた³。ロンドン五輪は、スポーツの世界的イベントであるというだけでなく、地域経済や人々の生活に大きな影響を与える国家的事業となった。そのため、多くの専門的行政組織が設立され、既存の組織も巻き込んでいながら、多元的かつ協調的な体制が作られていった。

政治学・行政学は、こうした多元的かつ協調的な体制を「ガバナンス」と呼ぶ（Rhodes 1997）。エバ・ソレンソン（Eva Sørensen）とジェイコブ・トルフィン（Jacob Torfing）は、ガバナンスを以下の五点によって定義する（Sørensen & Torfing 2007: 9）。

- ① 相互依存的だが、機能的には自律している諸アクターの比較的安定的な結合
- ② このアクターたちは、交渉を通じて相互行為を行っている
- ③ 相互行為は、規制的・規範的・認知的・想像的フレームワークの中で行われている
- ④ このフレームワークは、外部のエージェンシーによって設定された制約の内部で自己調整的である
- ⑤ これは、公的目標の達成に貢献するものである

この定義から、現在のガバナンス論には二つの課題が存在していることを指摘しうる。第一に、この定義に明確に現れている通り、ガバナンスとは、その状態が成り立っていることを指す言葉である。他方で、ガバナンスの成立・展開については議論が不十分である（Sørensen & Torfing 2007: 14-15）。第二に、この定義からは、組織間の協調関係が想定されているが、多面的な組織間関係において、協調関係が成立するのは自明ではない。利益や理念の衝突、権限の奪い合い、責任の押し付け合いが発生することも想定されるからである。

本稿は、ガバナンス論のこの二つの課題を念頭におきつつ、ロンドン五輪期の東ロンドン再生における、ガバナンス成立の潜在的要因を明らかにすることを目的とする。「潜在的要因」という禁欲的表現を用いている理由は以下の通りである。ガバナンス成立の詳細な分析には、官民間関係・多機関間関係について、法制度や交渉過程、実態など解明すべき点が多くある。本稿は、この研究プロジェクトの一步となることを企図している。すなわち本稿は、まず現場のロンドン

1 候補都市間の競争が過熱し、大会の規模が過大になり、都市財政が苦しくなってしまう事例が出たことへの対応だと指摘されている（Long 2016: 105）。

2 一般的に、再開発（redevelopment）とは物理的な更新活動を指し、再生（regeneration）とは、物理面だけではなく、所得や治安、さらには教育や精神面での改善計画も含んでいる。東ロンドンでは、後者のように広い意味での再生が目指されたため、本稿では「東ロンドン再生」の言葉を用いる。

3 ロンドンが五輪開催地に立候補し、勝利を取った過程については、（Masterman 2013; Sumray 2016）が詳しい。

特別区 (Boroughs) を取り上げ、特別区が中央政府と協調関係を作り上げていった諸制度とその背景にある動機を解明することを目指している。

本稿は、ロンドン五輪と東ロンドン再生のガバナンス成立という単一事例を扱うものの、政治学・行政学一般に対する理論的深化も企図している。ガバナンスの成立の条件や展開を明らかにすることは、ガバナンスの動的把握に貢献するものであり、ガバナンス論の深化に貢献する。また、複雑化した現代社会において、政府機関間の連携も重要性を増している現象である (伊藤編 2019)。本稿は、多機関連携が成立する事例分析も提供している。

本稿の構成は以下の通りである。第二章では、ロンドン五輪と東ロンドン再生に関する先行研究を整理する。先行研究は、再生の帰結の分析や評価に偏っており、また個々の問題点の指摘はあるものの概して肯定的な評価を下している傾向にある。その一方で、多面的な実施体制についての分析は未着手となっている。第三章では、主要アクターとその権限について明らかにする。まず、中央政府-大ロンドン市-特別区という三層の政府がそれぞれ有する権限を確認する。次に、主な専門的行政組織の権限についても、本稿の行論上必要な限りにおいて言及する。第四章と第五章は、本稿の中核的位置づけとなる。第四章では、特別区と中央政府の協調関係を制度面から捉える。現場での意思決定のあり方を概観したのち、特別区の都市再生プログラムを分析する。第五章では、特別区と中央政府それぞれが、ロンドン五輪と東ロンドン再生に関与していった動機を明らかにする。両者の動機は微妙に異なっていたとはいえ、協調関係が成立する素地があったことが示される。

2、先行研究の整理と本稿の位置づけ

バレリー・ビーホフ (Valerie Viehoff) は、東ロンドン再生研究におけるトレンドとして三点を挙げている。レガシーの定義・測定・分析・評価、五輪やレガシーの意味の把握、ロンドン五輪の評価である (Viehoff 2016: 336-338)。まずは、東ロンドン再生の帰結に関するこれらの先行研究を確認しておこう。

ロンドン五輪を通じた東ロンドン再生は、インナーシティ問題に悩む東ロンドンを大きく変えたという評価が通説的見解である。そのうえで、変化の方向性も肯定的に評価する傾向が強い。もちろん、否定的な側面の指摘も存在しないわけではない。否定的な側面に注目する研究の中で最も多い議論が、格差の観点からの評価である。つまり、開催やインフラ整備の原資は税金であり、国民に負担をもたらすし、社会的再生はジェントリフィケーションをもたらしているというわけである。ガイ・オズボーン (Guy Osborn) とアンドリュー・スミス (Andrew Smith) は、街が商品化されており、「持たざる市民」は排除されていることを指摘している (Osborn & Smith 2016)。同様の指摘は他にも存在する。ピーター・ブラコス (Peter Vlachos) は、インタビュー調査によって、小規模事業者が利益を得ていないことを明らかにしており (Vlachos 2016)、また、

強制土地収用令 (Compulsory Purchase Order) による移転補償が十分ではないなどの理由により、小規模事業者の事業継続が困難になっているという指摘や (Pohlish 2016)、民族的マイノリティには雇用は行き渡らず、コミュニティの崩壊すら招いたという指摘もある (Hylton & Morprth 2012)。セキュリティ研究においても、行き過ぎた安全の確保が、排除や分断を招き (Fussey *et al.* 2012)、権力の集中や不安の扇動を招くという研究が提示されている (Bolye & Haggerty 2012)。

再生の帰結を肯定的に評価する研究としては、まずヤン・リー (Yang Li) による定量的研究が挙げられる。彼は、国際五輪委員会の評価指標に則り、環境については12項目、社会・文化については24項目、経済については22項目の評価指標を定め、それぞれについて評価を行った。その結果、地域の変化についての良い／悪いという価値判断には若干の議論の余地があるものの、変化の大きさと、それが五輪の影響によるものという点については明らかであると論じられている (Li 2016)。また、五輪会場近辺の複合的剥奪指標 (Index of Multiple Deprivation Score) が改善していることに鑑みて、社会経済状況の改善を挙げている研究もある (Davies 2012)。質的研究として、ギャビン・ポインター (Gavin Poynter) は、五輪後25億ポンドの投資と31000の雇用創出に成功しており、レガシー戦略は軌道に乗っていると論じる (Poynter 2016: 157)。住宅供給や経済的多様性が達成されたという評価もあるし (Ward 2016)、文化振興やボランティアの活性化、自尊心の回復という精神面での改善を歓迎する研究もある (Garcia 2016; Wilks 2016; Black 2016)。

日本では、ロンドン五輪を通じた東ロンドン再生の帰結はさらに肯定的に理解されている (川島 2020)。すなわち、①誘致成功、②スポーツ振興、③経済の活性化、④社会的再生、⑤サステナビリティへの配慮の五点において、東ロンドン再生は肯定的に理解されている。

東ロンドン再生の帰結に対して否定的な評価と肯定的な評価を総合すると、社会的弱者のなかには排除された者もいるし、今後も注視する必要があるが、総合的に見れば、社会・経済・精神の各面で改善がみられるということになるだろう。

では、なぜ肯定的な帰結を生み出すことができたのだろうか。先行研究は、その理由として、莫大な公的資金と緻密な計画を指摘してきた (川島 2020)。93億ポンドもの公金が五輪と東ロンドン再生に投入されたことで環境は大きく改善されたし (Girginov 2013)、公的セクターのリスクを共有していることが歓迎され、不景気の時代においても民間から投資先として東ロンドンが選ばれたと指摘されている (Poynter 2016)。あるいは、レガシー計画が策定され、レガシー計画の内容も妥当なものであり、レガシー計画に則ってロンドン五輪が開催され、実際にレガシーが整備されたので、ロンドン五輪と東ロンドン再生はうまくいったのだという説明もある (Bulley & Cardwell 2015)。

しかし、公金の投入は多ければ良いというわけではない。多すぎる公的資金は、納税者に負担を強いるものである。とりわけ、公的資金が、特定の地域や集団に与えられる場合には、公平性

の点から特に慎重に検討される必要がある。ジェントリフィケーションを通じて、既存住民の追い出しにつながるという批判もありうる。また、計画はそれぞれの都市固有の文脈から切り離せないことを想起すれば、計画が立案・策定されたプロセスや、計画が実行に移されていったプロセスにおいて、その適切さを検討する必要がある。したがって、東ロンドン再生研究にとって求められているのは、資金や計画と、帰結のあいだに存在する実施体制の分析である（川島 2020）。

東ロンドン再生の実施体制については、様々な観点から論評が出されている。第一に、多くの組織が設立され、関与していく多面的な実施体制が出来上がっていったが、それは役割分担が明確であるうえ、協調的であったとして高い評価を与える研究である。これは特に日本の研究に多く見られる（川島 2020; 根田 2015; 増田 2014; 村木 2015）。しかしながら、これら日本の研究は、五輪提供庁（Olympic Delivery Authority）など主催者による公的報告書における自己評価に強く依拠しているという問題点も抱えている。つまり、中立性や客観性を欠いているのは否めない。

第二に、多面的な実施体制を指摘したうえで、これを問題視する研究が挙げられる。これは、イギリス本国の研究に多くみられる。すなわち、各組織がレガシーに異なる定義を与えるため、その意味が混乱しているうえに、どの組織もレガシーの提供に責任を負おうとしない（Bloyce & Lovett 2012）、組織が多面的であるゆえに、取組も断片化されており、全体的視野が欠如している（Davies 2012）、多くの専門的行政組織や民間企業と契約を締結して進めるやり方は、情報公開や民主的統制の観点から問題がある（Desiderio 2016）という各指摘がある。文化政策やサステナビリティという個別領域からも、複雑さや政策の一貫性の欠如という理由に基づいた批判が出ている（Garcia 2016; Hoolachon 2016）⁴。

確かに、組織の多元性は遠心化をもたらすと考えられる。新しい組織の設立は、既存組織の権限を奪うことになり、緊張関係を生み出す可能性も高いだろう。また、歴史的に考えても、例えばロンドン五輪の会場に近接するドックランズ地区の再生（1970-1990年代）では、組織が多面的であることによって、組織間の対立が見られた時期もあった（川島 2017: 第三章・第四章）。

しかし、東ロンドン再生においては、深刻な対立は観察されえないし、大きな対立やデッドロックが発生しなかったからこそ、評価は分かれるとはいえ、大きく東ロンドンを変えることに成功したと言える。多面的な組織間で協調的關係が成立した要因について、五輪開催という明確な期限があったことを指摘する研究もあるが（Lock 2016）、実証的研究はまだ行われていない。

以上のとおり、先行研究が残してきた課題は、多面的な実施体制において、どのように協調的な実施体制が成立・展開したかである。本稿は、その一歩として、ロンドン特別区に特に焦点をあてて、協調的關係の実態と背景を探っていく。

4 なお、組織の多元性からもたらされるメリットとしては、五輪開催に集中できたことや、柔軟に計画を変更できたこと、五輪会場よりも広域の計画を立案できたことが挙げられている（Ward 2016: 120）。

3、主要アクターとその権限

本章では、多元的な実施体制について、各アクターの役割や権限に注目しながら確認していく。本章前半では、中央政府－大ロンドン市－特別区という三層の政府についてみていく。本章後半では、主な専門的行政組織について扱う。

3-1 中央政府

五輪ほどの大規模イベントには、中央政府の支援は不可欠である。2012年ロンドン五輪では、文化メディアスポーツ省（Department for Culture, Media, and Sport）が五輪支援を所管した。ロンドンが開催地に選出された時の大臣は、労働党政権のテッサ・ジョーウェル（Tessa Jowell）であり、2010年の政権交代を挟み、ロンドン五輪が開催された時の大臣は、保守党政権のジェレミー・ハント（Jeremy Hunt）である。

文化メディアスポーツ省の内部に政府五輪執行部が設立された。この執行部が、政府を代表してロンドン五輪プロジェクトを監督した。その際には、五輪準備が期限・予算の範囲内で行われ、五輪のコストパフォーマンスを確保し、イギリス全体に五輪の恩恵がいきわたることを求めている（Girginov 2013: 3）。

3-2 広域自治体（大ロンドン市）

五輪を招致するのは、都市政府である。ロンドン五輪では、広域自治体である大ロンドン市が相当する。大ロンドン市は、1986年に廃止された大ロンドン議会（Greater London Council）の後継であり、住民投票によって2000年に設立された。もともと、大ロンドン議会が巨大な官僚組織を抱えていたのに対して、大ロンドン市は、交通や警察、消防といった広域行政にとって必要最小限な機能に止められている（馬場 2012: 第三章）。

大ロンドン市長は直接選挙によって選出されており、ロンドンが開催地に選出された時の市長は、労働党のケン・リビングストン（Ken Livingstone）であり、2008年に選出された保守党のボリス・ジョンソン（Boris Johnson）が、開催時の市長であった。

大ロンドン市は、大ロンドン市長を中心に、ロンドン五輪のレガシーをロンドンに届け、ロンドン全域の人々が利益を享受できるように努めた（Girginov 2013: 3）。

3-3 基礎自治体（特別区）

大ロンドン市には、シティ（City of London）を含め33の基礎自治体が、特別区として設置されている。このうち、ロンドン五輪に深くかかわったのは、タワーハムレッツ区（Tower Hamlets）、ニューハム区（Newham）、グリニッジ区（Greenwich）、ウォルサムフォレスト区（Waltham Forest）、ハクニー区（Hackney）、パーキング&ダゲンハム区（Barking & Dagenham）である。こ

れら6つの区は開催区 (Host Boroughs) と呼ばれた⁵。

6区に共通する点は、社会的にも経済的にも深刻な貧困に襲われていることである。例えば、所得や犯罪、環境などを合算して各地区をランク分けした複合的剥奪指標を見ると、6つの区は、ドックランズ再開発によって大きく様変わりしたカナリーウォーフ (Canary Wharf) 地区などを除いて、ロンドンの中でも最低クラスである。所得や犯罪、環境など項目ごとに見ても、どの項目においても、6つの区は劣位にある⁶。それは、ロンドン五輪後の2015年においても変わっていない。もっとも、2004年からの変化を見比べると、ウォルサムフォレスト区とバーキング&ダゲンハム区以外は順位を大きく上げている。政治的には、全体としては労働党が圧倒的な強さを誇っている。

ロンドン特別区は、五輪開催について、決定的な役割を果たしたとは言えない。とはいえ、日常的な対住民サービスの提供を通じて、五輪やレガシーとしての東ロンドン再生に重要な地位を占めていたことは間違いない。なお、ニューハム区、ハクニー区、バーキング&ダゲンハム区の五輪への姿勢を通時的に分析したナディア・グラブニック (Nadia Grubnic) は、3つの区では、当初は、置かれていた状況や五輪への対応に差が見られるものの、その差は収斂していったこと、また、五輪やレガシーのために3つの区が協調するように国から指導が入ったこと、特別区間・中央地方間・組織間対立は生じなかったこと、3つの区は意思決定から排除されず、決定に参加していたことを指摘している (Grubnic 2016)。

3-4 五輪提供庁

東ロンドン再生では、特定の役割と権限を与えられた専門的行政組織が多数設立された。東ロンドン再生で最も重要な役割を果たしたと言えるのが、インフラ整備を行った五輪提供庁である。五輪提供庁は、2006年4月に設立され、文化メディアスポーツ省に責任を負っている。合議制の機関であり、内部に様々な委員会と事務局が設置されている。

五輪提供庁は、予算規模も大きかった。2007年には、ロンドン五輪に関して、総額93億2500万ポンドの予算が計上されたが、そのうち、五輪提供庁には80億9900万ポンドが配分された (ODA 2014a: 8)。その内訳は、中央政府からの補助金が52億2600万ポンド、国営宝くじ (National Lottery) から18億ポンド、大ロンドン市とロンドン開発庁 (London Development Agency) から10億2200万ポンド、スポーツイングランド (Sport England, 草の根レベルのスポーツ振興を担当する) から5100万ポンドと予定されていた (ODA 2014a: 9)。2010年6月には、リーマンショックの影響によって、総額92億9800万ポンド、五輪提供庁へは73億2100万ポンドとそれぞれ

5 当初はニューハム区、タワーハムレッツ区、ハクニー区、ウォルサムフォレスト区、グリニッジ区の5つの区だったが、後にバーキング&ダゲンハム区も加わった (Edizel 2014: 129)。

6 イングランドにおける地方政府の剥奪状況が順位づけられており、五輪を招致した時点の開催区の順位は以下のとおりである (ODPM 2004: 114-115)。ハクニー区 (1位)、タワーハムレッツ区 (2位)、ニューハム区 (6位)、バーキング&ダゲンハム区 (21位)、グリニッジ区 (23位)、ウォルサムフォレスト区 (25位)。

れ減額され (ODA 2013a: 6)、五輪提供庁の実際の使用額も67億3900万ポンドに抑制された (ODA 2014a: 8)。その内訳は、中央政府からの補助金が43億3700万ポンド、国営宝くじからが17億400万ポンド、大ロンドン市とロンドン開発庁からが6億5800万ポンド、スポーツイングランドからが4000万ポンドとなった (ODA 2014a: 9)。

五輪提供庁は、2006年9月に地方計画庁となった (ODA 2013a: 58)。これは、地方政府にかわって、都市計画を策定し、開発申請に対して許可を下す権限を与えられたことを意味する (Ward 2016: 117-118; Lock 2016: 72)⁷。五輪提供庁は、この権限を用いて、競技用新施設を8つ建設し、五輪公園を整備していった (ODA 2013a: 18)。五輪提供庁は、インフラ整備をはじめとする物理的開発を担い、新規の恒久的な建造物に責任を負ったのである (Davies 2012: 323-325; Bulley 2015: 89-90)⁸。

五輪提供庁は五輪公園の整備以外にも、3億5500万ポンドを支出してメディアセンターの建設を支援し、脱法取引や無許可商売を取り締まり (ODA 2013a: 46)、選手村を改造し住宅街 (イーストビレッジ (East Village) という) として販売も行うなど、幅広く活動した。さらに五輪提供庁は、選手村の建設も直接行うことになった。もともと選手村を建設するはずであったレンドリース社 (Lend Lease) が、リーマンショックのために経営が悪化し、建設を断念すると、五輪提供庁は20億ポンドの予備費から10億9500万ポンドを支出し、建設を主導した (増田 2014: 35)。五輪提供庁の支出のうち75%が地域の長期的な再生に使われたと言われており (ODA 2013a: 50)、五輪提供庁は、地域に広範かつ大きな影響を与えた。

3-5 ロンドン五輪組織委員会

インフラ整備を担ったのが五輪提供庁であったのに対し、大会運営そのものを担ったのがロンドン五輪組織委員会 (The London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games) であった。ロンドン五輪組織委員会は大ロンドン市に責任を負う組織であり、そのメンバーは、中央政府、大ロンドン市長部局、イギリス五輪協会 (Britain Olympic / Paralympic Association)、国際五輪委員会のイギリス委員、元五輪選手、特別区区長らからなる (Lock 2016: 72)。五輪提供庁とはオフィス場所を共有し、スタッフを交換し、濃密な関係を形成していた (ODA 2013a: 19)。

大会運営そのものに責任を負うというのは、具体的には、五輪会場の全体構想を提示するほか、一時的建築物や一時的追加客席の整備にも責任を負っていることを指す (Bulley 2015: 89-90)。

3-6 ロンドンレガシー開発公社

東ロンドン再生において重要な位置づけを占めているのが、ロンドンレガシー開発公社

7 ただし、地元の特別区4区のメンバーが計画委員会に入っている (Lock 2016: 72)。

8 イギリスでは、典型的にはニュータウン建設に見られるように、大規模開発は地方政府ではなく中央政府が行うという伝統がある (Chandler 1991: 50; 高寄 1995: 217-218)。ロンドン五輪においても、五輪提供庁という中央政府に責任を負う組織がインフラ整備を行ったのは、こうした伝統に基づくと考えられる。

(London Legacy Development Corporation) である。ロンドンレガシー開発公社は、その名の通り、ロンドン五輪のレガシーを担当する専門組織である。2012年に設立され、大ロンドン市長に責任を負う (ODA 2014a: 5)。ロンドンレガシー開発公社は、二つの系譜を引いた組織である。一方では、ロンドンドックランズ開発公社 (London Docklands Development Corporation) から、イングリッシュパートナーシップ (English Partnership)、ロンドンテムズゲートウェイ開発公社 (London Tames Gateway Development Corporation)、ロンドン開発庁、五輪公園レガシー社 (Olympic Park Legacy Company) と引き継がれてきた、東ロンドンの開発を担う諸組織の一つである (Sumray 2016: 30-31; 馬場 2012: 123-125; Lock 2016: 70)。他方では、五輪提供庁から人員と財産を継承しており、五輪の玄関口であったストラトフォード中心部にオフィスを構えている。

権限においても、ロンドンレガシー開発公社は二つの系譜を引き継いでいる。一方では、五輪提供庁が有していた都市計画策定権と土地所有権を引きついでおり、他方では、土地整備や雇用支援も担い、東ロンドン再生を総合的に進めている (村木 2015: 603; Lock 2016: 73)。

3-7 その他

その他にも多くの組織が東ロンドン再生にかかわった。主要と思われるものを三つ挙げておく。

一つ目は、先述の五輪公園レガシー社である。同社は、2009年に大ロンドン市と中央政府により、五輪公園のレガシーを実現するために設立された非営利法人である。すなわち、五輪公園と五輪開催後の設備に関する長期的な計画、開発、管理、メンテナンスを担当した。2012年にロンドンレガシー開発公社に引き継がれ、五輪公園レガシー社は解散した (Girginov 2012: 3; 根田 2017: 164)。同社は、五輪公園に関連する再生事業を監督するために四半期ごとに会合を開き、東ロンドンレガシー委員会 (East London Legacy Board) を監督した。この東ロンドンレガシー委員会は、31の地方、地域、国の機関が結集した組織であり、東ロンドン再生を支援した (Greater London Authority 2010: para.1)。

二つ目は、ストラトフォードビレッジ開発パートナーシップ (Stratford Village Development Partnership Ltd) である。これは、選手村を改造したイーストビレッジの保有会社であり、2008年に五輪提供庁によって設立された。2011年にイーストビレッジをカタールディア&デランシー社 (Qatari Diar and Delancey) に売却するため、ストラトフォードビレッジ開発パートナーシップは同社に売却された (ODA 2014a: 7, 10)。ストラトフォードビレッジ開発パートナーシップは、イーストビレッジ管理会社 (East Village Management Limited) の一部となっている (ODA 2014b: 10, 79; ODA 2013a: 11)。

三つ目は、CLM 連合である。これは、五輪提供庁がプロジェクト管理のために契約したCH2M社 (CH2M Hill)、レーイングオローク社 (Laing O'Rourke)、メイス社 (Mace) の三社からなる連合組織である。2006年から2013年まで存続し、プログラムとインフラ提供の側面から五輪提供庁を支援した (ODA 2014a: 1, 3, 8; ODA 2014b: 10, 37; ODA 2013a: 12, 19)。

本章で見てきたように、多くの組織が東ロンドン再生に関与していった。権限や人員が複雑に絡みあっており、また五輪提供庁をはじめとする専門的行政組織は地方政府の権限を「剥奪」するものでもあった。こうした難しい状況下において、開催区に特に焦点をあてて、協調的な体制がいかに機能していたのかを次章で明らかにする。

4、協調を表す主な取り組み

本節では、五輪開催に際して、中央政府と地方政府（開催区）がどのような協調関係を築いていたのか、いくつか具体的な取り組みを述べる。

4-1 現場における意思決定の仕組み

開催区では、以下の形で意思決定が行われた。

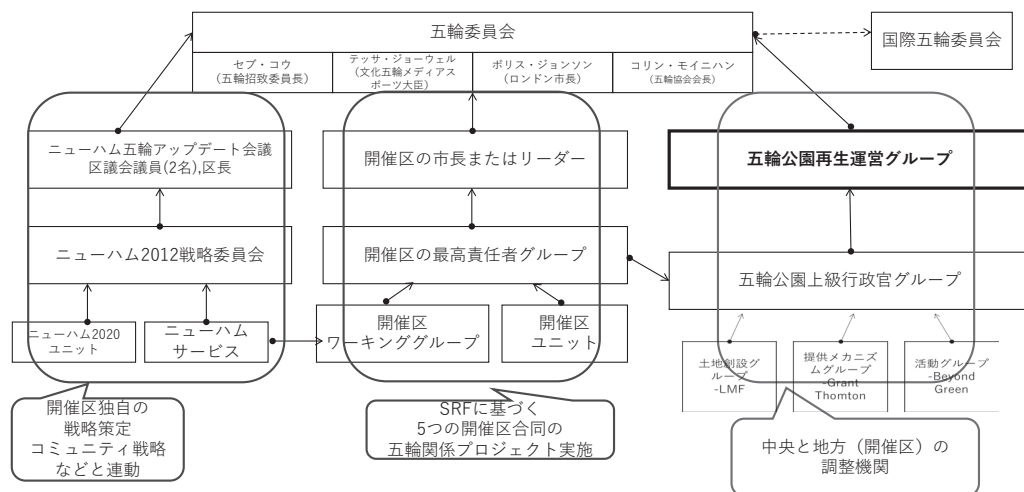


図1 中央—地方の次元における意思決定（ニューハム区の場合）

出所：LB Newham 2007を加筆修正。

ロンドン五輪開催をめぐる多様な組織が多次元で複雑に連携しており、全ての次元による意思決定を図式化するのは困難である。図1は、中央政府と地方政府（開催区）の次元での意思決定に限定したものである。また、この図は開催区のうちニューハム区の場合を表しているが、

左側の群を除けば開催区共通の組織が関与しているので、他の開催区にとってもほぼ同様であったと考えられる。図中の3つの群（開催区ごとの戦略策定、開催区共同の戦略策定、中央政府－開催区の調整）を大まかに説明した後、中央－地方の協調関係構築において重要な役割を果たした「五輪公園再生運営グループ」を説明する。

左側の群は、開催区ごとの戦略策定を表している。区が独自に定めた既存の地域再生計画である「コミュニティ戦略⁹」などと連動しながら、ロンドン五輪における区の活動指針を定める。戦略委員会で各種サービスに関する活動指針を定めた後、市長を含む「五輪アップデート会議」で取りまとめ、五輪委員会に提出されたことが分かる。五輪委員会は、セブ・コウ（Seb Coe, 五輪招致委員長）、ジョーウエル（文化五輪メディアスポーツ大臣¹⁰）、ジョンソン大ロンドン市長、コリン・モイニハン（Colin Moynihan, 五輪協会会長）を中心とする、五輪の首脳が揃う五輪のトップ組織である。

中央の群は、開催区が共同で策定した、地域再生計画の戦略的再生フレームワーク（Single Regeneration Framework, 以下SRF）に基づく五輪関係プロジェクトの策定および実施を表している。図のとおり、最終的に開催区での決定事項が最高責任者→区長またはリーダー¹¹→五輪委員会へと提出される。開催区共同の取り組みおよびSRFについては次項で説明する。

右側の群は、中央と地方（開催区）の調整を表している。図にある「五輪公園再生運営グループ」は、名称にある五輪公園に関連する活動だけにとどまらず、中央と地方の調整の役割を担っていた。中央と地方が足並みをそろえて五輪を開催するためには、両者の調整が不可欠になる。そのため、五輪公園再生運営グループでの調整が中央－地方の協調関係を構築するうえで重要になった。五輪公園再生運営グループでの協議を経たのち、その協議事項が五輪委員会へ提出された。

以上が、中央－地方の次元における意思決定の群ごとの説明である。いずれも意思決定の経路（矢印）がボトムアップであることが、最も大きな特徴である。五輪開催に関連する戦略や事業をボトムアップで策定・運営することで、開催区の裁量が確保された。言い換えれば、中央政府によるトップダウン的な意思決定が行われたわけではないことを表している。加えて、五輪公園再生運営グループが設置されることで、中央－地方の調整が円滑に行われるよう企図されたことも理解できる。

4-1-1 五輪公園再生運営グループ（Olympic Park Regeneration Steering Group）

9 コミュニティ戦略とは、各区に設置されている地域再生事業の意思決定機関である「地域戦略パートナーシップ」によって策定される地域再生戦略である。どのような事業を実施し、地域再生を成し遂げるのかについての計画であり、中央政府への提出が義務づけられている（DETR 1999: 2-3）。地域戦略パートナーシップについては後述する。

10 五輪大会誘致の決定以降、文化メディアスポーツ省が五輪関連の行政を管轄してきたが、2010年5月以降、同省の大臣の肩書は文化五輪メディアスポーツ大臣（Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport）とされた。省の名称は変更されなかった。

11 特別区によって行政の長は区長（Mayor）とリーダーに分かれる。

五輪公園再生運営グループは、前述のように中央政府と開催区の調整を主な目的に設置された。メンバーは大ロンドン市長（議長）、コミュニティおよび地方大臣（Secretary of State for Communities and Local Government）、開催区の区長またはリーダー、文化五輪メディアスポーツ大臣、五輪公園レガシー社の議長で構成された（Greater London Authority 2010: para.1.5; Edizel 2014: 127）。このメンバーの役割で主要なものを挙げると、大ロンドン市長は議長を務め、五輪公園レガシー社を共同所有した。ロンドン開発庁の作業の指示、五輪レガシー戦略計画ガイダンス作成の役割も担った。コミュニティおよび地方大臣は、五輪公園再生運営グループの代表、五輪公園レガシー社の共同所有、ロンドンテムズゲートウェイ開発公社の監督を担った。

開催区はSRFの作成の他に、開催区の開発の総合的管理、五輪公園レガシー社の代表委員、ロンドンテムズゲートウェイ開発公社の理事会への参加、リーバレー地域公園公団（Lee Valley Regeneration Park Authority）へ代表派遣などを担った（Greater London Authority 2010: para.1）。計6つの区が開催区ユニット（Host Borough Unit）や合同委員会（Joint Committee）を組織し、再生事業に携わった。五輪公園再生運営グループのメンバーではないが、東ロンドンレガシー委員会や五輪提供庁も間接的に関与した。

五輪公園再生運営グループの主な活動内容は、東ロンドン再生に関する各種管理である。より具体的にはSRFの承認、「レガシー計画 Legacy Plan」の進捗状況確認である（Greater London Authority 2010: para.1.5; Edizel 2014: 106）。五輪公園再生運営グループは、東ロンドンの全体的な再生を主導し（Edizel 2014: 160）、そこでの協議も、開催区を尊重したボトムアップな協議が重視されていた（Edizel 2014: 132）。中央政府を交えた五輪開催に関わる取り組みの調整は、五輪公園再生運営グループにて行われるが、それは、開催区の意向の承認を基本としていたのである。

このように、五輪公園再生運営グループに中央政府（コミュニティおよび地方大臣、文化五輪メディアスポーツ大臣）と地方政府（開催区の区長またはリーダー）が集結して東ロンドン再生に関する活動を調整した。その進め方はボトムアップであった。こうした中央-地方の調整によって開催区は裁量を確保でき、特別区内の再生の内容を主体的に策定・実行できたのである。

4-2 特別区の再生計画

ここでは、開催区の五輪開催に関する主な動きを述べる。5章でも述べるが、開催区は一貫して自らの再生を目的に五輪を開催した。この点は、以下で述べる開催区の動きの3点に強く表れている。

4-2-1 戦略的再生フレームワーク

開催区は共同で、2009年に戦略的再生フレームワーク（SRF）を制定した。SRFとは、五輪開催を契機に東ロンドン再生を実行するためのフレームワークである。SRFは、開催区、グレートロンドン、中央政府、その他地域のパートナーが合同で策定した（5 Host Boroughs 2009a:

15)。その後、SRFは五輪公園再生運営グループによって承認された (Joint Committee 2010a: para.1)。SRFに関する事業を実施する際は、実施に関与する組織が以下に述べるSRFの中心的な理念である「収斂」を事業の計画と戦略に取り入れるのを要請した (5 Host Boroughs 2009b: 48)。

SRFについてまとめた文書『収斂：戦略的再生フレームワーク』では、SRF策定の意図を次のように表明している (5 Host Boroughs 2009b: 4)。

ロンドン、すべての住民の便益のためにコミュニティ全体を再生するという約束で、五輪を主催する権利を獲得した。これは、五輪のビジョンの実現に関わる多くの機関にとって、基本的な組織化の原則となっている。(中略) 我々のロンドン小地域 (sub region) が経験している貧困と剥奪の規模は、恥ずかしいことにしばしば隠されるが、我々の国の首都の現実である。東ロンドンの五輪世代に生まれた人々が同時期に経済的危機に苦しんでいるなら、それは国の永遠の恥である。

従来、放置されてきた開催区における貧困や剥奪の放置を「国の永遠の恥」と表現するなど、東ロンドン再生の意義を強く主張し、それを五輪開催の目的に位置づけていることが明らかである。

また、SRFでは五輪開催を通じた東ロンドン再生の中心的な理念に「収斂 (Convergence)」を掲げている。「収斂」とは、SRFの主題にもなっているが、高い複合的剥奪指数が示されるなど、恵まれない環境で生活を送る開催区の住民が、大ロンドン市内の恵まれた他地域と同等の社会経済状況を享受できるように、再生を通じた変革を目指す理念である (5 Host Boroughs 2009b: 6)。「収斂」理念の実現のために、教育や雇用の向上を掲げた具体的目標も設定された¹²。

こうして、開催区はSRFによって五輪開催を通じた東ロンドン再生という目的を表明した。そのSRFの中心的理念が「収斂」であった。SRFは開催区が策定したものの、五輪公園再生運営グループでの承認を経ていることから、中央政府も関与している。

ただし、SRFはあくまで開催区による東ロンドン再生の理念型を示した文書の性格が強く、法定文書ではない (5 Host Borough 2009a: 48)。そのため、SRFを具体化する事業実施の法的拘束力を持たない。その事業実施の際には別途予算を獲得する必要がある。予算を獲得すればその管理も必要になる。こうした具体的な事業実施を担う実行組織は別に設置された。具体的には、次に説明する合同委員会ないし開催区ユニットである (Greater London Authority 2010: para.1.9)。

12 具体的には、次の7つの目標が設定された (5 Host Boroughs 2009b: 14)。

(1)キーステージ4 (義務教育修了時) に課せられる試験 GCSE の成績向上、(2)キーステージ2 (11歳) での結果の改善、(3)雇用率の増加、(4)所得の低位5分の2の平均所得の増加、(5)給付を受ける家族の数を減らす、(6)暴力犯罪の割合を減らす、(7)平均寿命の伸長。

4-2-2 SRFの実行組織：合同委員会および開催区ユニット

SRFの実行組織として、合同委員会と開催区ユニットが設置された。合同委員会は、SRF実施にかかる意思決定機関の性格を持ち、6つの開催区によって設置された（Joint Committee 2011a: para.1）。設置の法的根拠は1972年および2000年地方自治法、2000年地方政府規則である（Joint Committee 2011a: para.1）。

合同委員会は6つの開催区に代わり、次の執行機能を担った。①合同委員会で決定するプロジェクトなどの年間予算の管理②年間予算以外の外部資金の管理③年間事業計画の承認④SRFおよびマルチエリア合意（Multi Area Agreement）の開発、交渉、合意⑤合同再生政策とそのプログラムの開発、交渉、実施⑥五輪後のレガシーに関する開催区合同のアプローチ開発、交渉、合意⑦合同レガシー戦略の開発、交渉、実施⑧外部資金の入札、受け入れ、配分に関する取り決めの開発、交渉、実施（Joint Committee 2011b: para.2）。

開催区ユニットは、SRF実施の実働組織（Edizel 2014: 109-110）の性格を持ち、合同委員会の下部組織に位置づけられる。活動資金は、6つの開催区とコミュニティおよび地方省が拠出した¹³。五輪提供庁も開催区ユニットの実施するプロジェクトの一部に拠出した。2011年度は27万2784ポンドを拠出している（Joint Committee 2011b: para.11）。開催区ユニットは次節で説明する各種事業の実行役を担った¹⁴。

このように、合同委員会は法的根拠があるため、その下部組織である開催区ユニットに予算がついたと考えられる。予算は前述のように開催区の「自腹」に加えて、コミュニティおよび地方省や、五輪提供庁も一部拠出している。SRFの事業はその目的から開催区の再生という性格が非常に強い。言い換えれば、スポーツ振興や観光振興といった中央政府の掲げる五輪開催の目的に沿った事業は実施されなかったことを意味するが、それでも中央政府系の組織は予算を拠出したのである。

4-3 特別区の個別プログラム

開催区ユニットが中心になり実施された具体的な再生事業について、本節では3つの主要な事業を紹介する。これらはSRFを具体化する事業として実施された。

4-3-1 公的領域資本改善プログラム

公的領域資本改善プログラム（Public Realm Capital Improvement Programme）は、5つの開催

13 バーキング&ダゲンハム区を除く5つの特別区が毎年50万ポンド拠出した。バーキング&ダゲンハム区は8万5000ポンド程度を毎年拠出した（Joint Committee 2011b: para.9.3）。同区が他の特別区より拠出額が少ないのは、同特別区が開催区として参加するのが遅れたためだと考えられる。コミュニティおよび地方省は毎年1万5000ポンド程度を拠出した（Joint Committee 2011b: para.11）。

14 開催区ユニットによって開催区が合同で事業を実施する場合は別に、各特別区がSRFに基づいて事業を実施する場合もあった。その場合は、各特別区に設置されている地域再生事業の意思決定機関の「地域戦略パートナーシップ」を中心に実施された（5 Host Boroughs 2009b: 15）。

区¹⁵で実施されたインフラ整備事業である。競技場建設など五輪開催に直接関係する事業とは別の事業である。2009年から事業が開始され、2009～2011年の3年間で総額1億9000万ポンド（公的領域資本改善助成金 Public Realm Capital Improvement Grant）が交付された。大会開催の2012年度以降に2億7400万ポンドが交付された（Joint Committee 2009a）。公的領域資本改善助成金は、コミュニティおよび地方省、ロンドン開発庁、ロンドン交通局（Transport for London）、ロンドンテムズゲートウェイ開発公社によって構成される資金調達タスクフォースによって交付され、5つの特別区におおよそ均等に配分された（Joint Committee 2009a）¹⁶。公的領域資本改善助成金のガバナンス体制は図2のとおりである（Joint Committee 2009a）

このガバナンス体制における主要組織とその役割について述べる。運営委員会は、予算の運用、プロジェクトの実施状況について合同法定委員会（Joint Statutory Committee）および最高責任者会議（Chief Executives Board）への進捗報告を行う。合同法定委員会へ月に6回報告するのが定められた。運営委員会には開催区ユニットも加わり、議長はウォルサムフォレスト区の行政官が務めた。合同法定委員会は、各特別区で行われる事業の責任者を指名承認することで、事業実施を委ねる役割を担った。開催区内の事業全体とその目的、成果、原則も監督した。最高責任者委員会は、事業実施状況の確認、補助金の説明責任を運営グループに要求した（Joint Committee 2009a）。

スポンサー委員会は、独立した執行権限を持たない外部理事会の位置づけだった。しかし、コミュニティおよび地方省やロンドン交通局といった予算を交付したアクターや、五輪提供庁など五輪開催の主要中央政府系アクターがメンバーに連ねているため、予算のガバナンスをめぐる重要な位置にあった。スポンサー委員会の主な役割は予算が適切に使用されるための監督である。具体的には四半期報告書と年次報告書を上記で説明した各委員会に提出させた。これらの報告書は運営委員会、合同法定委員会、最高責任者委員会を経て最終的にスポンサー委員会に提出された（Joint Committee 2009a）。

15 具体的にはニューハム区、タワーハムレッツ区、ハクニー区、ウォルサムフォレスト区、グリニッジ区である（Joint Committee 2009a）。

16 全ての年度の特別区ごとの配分額は不明だが、2012年以降は特別区ごとに5000万ポンド程度配分された（Joint Committee 2009a）。

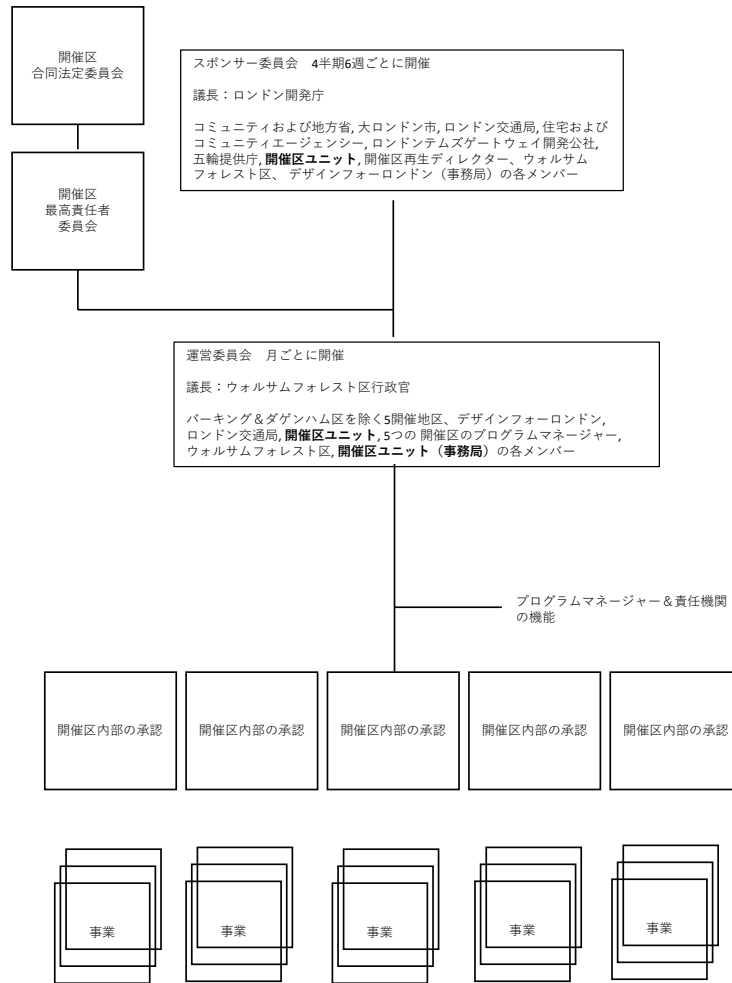


図2 公的領域資本改善助成金のガバナンス体制

出所：Joint Committee 2009a

このガバナンス体制の下で、開催区内外へのアクセス向上、事業への対内投資の拡大、観光による経済振興、雇用と職業訓練への接続性の向上、治安の向上、犯罪の脅威の削減、居住者満足度の向上、気候変動への取り組みと持続可能性の向上といった事業が各特別区で実施された (Joint Committee 2009a)。「観光による経済振興」など、五輪のさらなる活性化を目的とする内容も含まれるが、「雇用と職業訓練への持続性の向上」、「治安の向上」など、どちらかという開催区の再生を目的としている事業が多く実施されたことが分かる。より具体的な事業例を紹介すると、ニューハム区では、37万ポンドの予算でセントラルパーク (既存の五輪会場の) の修繕、街路灯交換による犯罪リスク削減、反社会的行動の機会の減少といった事業が実施された (Joint

Committee 2010b: 15)。ウォルサムフォレスト区では、200万ポンドの予算で街並みの大幅な改善として歩道幅の拡大や駐車場の改良などが行われた。改善された物理的環境を通じて、新しい就労機会の拡大が目指された (Joint Committee 2010b: 19)。

このような具体的な事業内容の策定および実施は開催区に委ねられた。開催区では、「地域戦略パートナーシップ」が中心となり、それぞれの抱えている社会経済的問題に対応するための事業を策定し、実施したと考えられる。地域戦略パートナーシップは、2000年にイングランドの306の自治体に設置された組織である。主なメンバーは自治体や政府系出先機関、ボランティア団体、住民団体などであり、理事会を開いて地域再生に関する事業内容を決定する (永田 2011: 75)。

事業内容は開催区で決定されるため、区内で義務づけられた承認事項は予算の用途のみとされた (Joint Committee 2009a)。ただし、この事業の予算の出資元であるスポンサー委員会に中央政府系の五輪提供庁が連ねていることから分かるように、事業の予算はあくまで五輪開催を理由に交付された。五輪開催にかこつけて、必ずしも五輪開催と直接関係しない事業も実施できたとも言える。

このように、公的領域資本改善プログラムでは、開催区ユニットをはじめ開催区が事業内容の決定および実施の主導権を握っていた。一方で、コミュニティおよび地方省や五輪提供庁といった中央政府系アクターはスポンサー委員会のメンバーであったため、主に予算面で関与したと言える。中央政府が予算面の権限を握り、地方政府が予算の用途内容を実態に応じて決定し、運用するという特徴は、ブレア政権期からイギリスのローカルガバナンスにおいて定着している (源島 2017)。このガバナンス体制は政権交代後も継続していたと言えるだろう。

4-3-2 無職およびスキルに関する事業 (Worklessness and Skills Commission)

無職およびスキルに関する事業は、開催区¹⁷ (バーキング&ダゲンハム区以外)における無職と子供の貧困を削減し、SRFで設定されている集約目標を実現することとされた (Joint Committee 2009b: para.6.2)。同事業は図3の体制で実施された (Joint Committee 2009b: para.11.)。

図3のように、実施体制の頂点に合同委員会が存在する。その小委員会では開催区の議員がメンバーとなり、事業に関する意思決定を行う。とはいえ、より具体的な実務はその下部組織である無職およびスキル委員会が担っていたと推測される。なぜなら同委員会では、開催区の上級行政官 (チーフ最高責任者など)に加えて、開催区ユニットがメンバー入りし、サービスの調整、パフォーマンスの監視、年次プログラムの提案などを行っていたからである。

17 バーキング&ダゲンハム区をのぞく5つの特別区が対象とされた (Joint Committee 2009b: para.6.2.)。

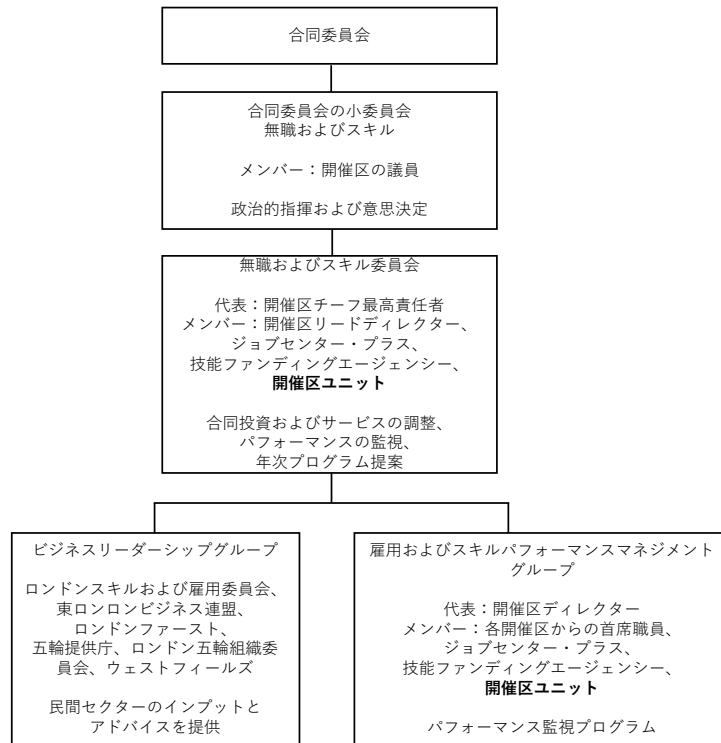


図3 無職およびスキルに関する事業実施体制

出所：Joint Committee 2009b を加筆修正。

さらにビジネスリーダーシップグループにはビジネス団体が参加し、民間セクターによるアドバイス提供が行われた。五輪提供庁、ロンドン五輪組織委員会など中央政府が関与するアクターも加わった。雇用およびスキルパフォーマンスマネジメントグループでは、開催区の上級行政官、ジョブセンタープラス、技能ファンディングエージェンシー（中央政府の職業訓練プログラムを所管するクワンゴ）、開催区ユニットによってパフォーマンス監視プログラムが実行された（Joint Committee 2009b: para.11.1.）。

予算は、雇用・年金省（Department for Work and Pensions）から貧困地域基金、準地域 LDA 欧州社会基金の拠出を得ることで3900万ポンドであった（Joint Committee 2009b: para.11.2.）。

公的領域資本改善プログラムと同様、開催区が中心に事業内容を決定および実施したと考えられる。一方で中央政府系アクターは基本的に予算面の権限のみ握っていたことも公的領域資本改善プログラムと同様である。五輪開催の主要中央政府系アクターである五輪提供庁は予算を拠出していないが、委員には名を連ねており（ビジネスリーダーシップグループ）、一定の役割を担っていたと言える。

4-3-3 クリエイトプログラム (CREATE Programme)

クリエイトプログラムとは、SRF に基づいて実施される開催区の文化祭典である。地域の芸術団体および全国の芸術パートナーと協力して実施された。五輪開催前の2008年から実施されており (Joint Committee 2012)、2010年開催時には100万人近くの聴衆が訪れ、54000人が当日のイベントに参加した (Joint Committee 2011c; para.1.)。

クリエイトプログラムは、単なる芸術祭ではなく、あくまで SRF に基づいたプログラムであることが強調されている。生活の質、仕事、スキル、学習、健康、インフラストラクチャーなどを考慮し、SRF の「収斂」理念に貢献するためにクリエイトフェスティバル開催の手順が企図された (Joint Committee 2012)。クリエイトプログラム開催をめぐり、合同委員会では文化祭典という性格上、開催区ユニットから一定の自律性を確保するのが望ましいと判断された¹⁸。そのためクリエイトプログラム実施の権限を、開催区ユニットからハクニー区へ移管した (LB Tower Hamlets 2010)。開催区ユニットは SRF 開催の実働組織であるため、予算などに影響を強く与えることが懸念されたと考えられる。もちろんハクニー区も開催区の1つである。しかし、ハクニー区はクリエイトプログラムの予算執行に直接関与していないことから、クリエイトプログラム開催に関して世話人の役割を担ったと考えられる。したがって、他の2つのプログラムと異なり、開催区ユニットはクリエイトプログラムに関与していない。とはいえ開催区で実施された SRF に基づくプログラムであることに変わりはない。

予算は、年度によってバラつきがあるが、2010年度は72万1446ポンドを計上した。多くは民間団体による拠出だが、中央政府系アクターのロンドン五輪組織委員会も20万ポンドを拠出している (Joint Committee 2011c; para.9.5.)。五輪開催後の3ヵ年度は毎年100万ポンド台を計上した¹⁹。この3年度において中央政府の関与するロンドン五輪組織委員会は1万ポンドしか拠出しなかったが、五輪公園レガシー社は35万ポンド拠出した (Joint Committee 2011d)。五輪公園レガシー社が比較的多く拠出していることから、クリエイトプログラムは開催区による再生事業のなかでも五輪開催後のレガシーを意識したプログラムという位置づけであることが分かる。

中央政府系アクターの関与を考察すると、五輪提供庁は関与していない。文化祭典というプログラムの性格上、当然とも言える。代わりにロンドン五輪組織委員会が予算拠出という形で関与した。やはりここでも中央政府系アクターは予算面でのみ関与し、具体的な事業内容の決定および実施は開催区に委ねられていたことが分かる。

以上、本節では中央政府と地方政府の協調を表す主な取り組みを検討してきた。中央-地方の調整の場である五輪公園再生運営グループにおいて、中央政府は地方政府の策定した SRF の承認を行った。SRF には、「収斂」理念を中心に東ロンドン再生が地方政府にとっての五輪開催の

18 この考えはアームスレングス原則と呼ばれる。

19 2012年度107万5000ポンド、2013年度111万ポンド、2014年度141万5000ポンドであった (Joint Committee 2011d)。

目的であることが表明された。中央政府はSRFの承認の他に、予算面での権限を握ることで最終的な事業実施のガバナンスの管理役を担った。地方政府は、東ロンドン再生という目的を達成するためにSRFの策定およびその実行組織（合同委員会および開催区ユニット）を設置した。地方政府はその実行組織を中心として事業を実施した。概して、地方政府は予算面で中央政府の関与を受けたものの、必ずしも五輪開催と直接合致しない目的を掲げ、その目的に沿った事業を実際に実施できた。こうした中央政府の関与および地方政府の裁量が、両者の協調関係の構築に寄与したと理解できる。

5、中央—地方それぞれの動機

前章では、中央政府と地方政府が協調的な関係を構築していることを制度や事業内容から論じてきた。本章では、協調関係の背景にある中央政府と地方政府の五輪開催をめぐる動機を検討したい。本章の結論を先取りすると、両者の動機は異なるものの、ロンドン五輪は両者を満足させるものと考えられたため、中央政府も地方政府も、ロンドン五輪を通じた東ロンドン再生に関与していったのである。

5-1 中央政府の動機

中央政府は、イギリス全土から徴税を行っているため、東ロンドンという特定の地域だけではなく、イギリス全土の利益の確保という立場をとっていた。

具体的には、キャメロン政権が重視していた観光産業の振興の一環として、ロンドン五輪は位置付けられた。つまり、五輪開催を通じて、イギリス全体の知名度とイメージを向上させることによって、訪英旅行者を増加させ、これら訪英旅行者が旺盛な消費活動を行うことによって、イギリス全体の経済成長を達成させようという狙いである（新井 2015）。もう一つ、ナショナルプライドの発揚も重視された。五輪を成功させることによって、さらには、五輪でイギリス選手団が好成績を収めることによって、イギリス国民の自尊心を向上させ、イギリスの活気を取り戻すことが目指された（金子 2014）。

「イギリス全体の利益に資するロンドン五輪」という位置づけは、中央政府によって設立された五輪提供庁にも看取できる。それは、収斂理論の扱いと、「コミュニティ」の定義の二点において、特に明瞭に現れている。一点目の収斂理論については、五輪提供庁の年次報告書に一度も登場しない。そもそも、収斂理論は、東ロンドン特別区と他のロンドンとの相対的な議論であり、極めて地域的な論点である。中央政府に責任を負う五輪提供庁にとって、目標とはなりえない。

二点目の「コミュニティ」の定義の論点とは、“community”という単語が用いられるとしても、それは、貧困に苦しむと同時に、多様なアイデンティティを抱えた東ロンドンのコミュニティという固有名詞として使われるのか、それとも近隣の人々からなる一つのコミュニティという一般

名詞として使われるのか、という問題である。前者であれば、東ロンドンという固有性に配慮した特別な配慮が求められるであろう。しかし、後者であれば、特別な配慮が必要とは限らない。

五輪提供庁は後者の意味で「コミュニティ」を用いていた。例えば、五輪提供庁の最後の年次報告書における「12の成果」においても、コミュニティは、「あくまでも五輪公園を近場の人に使う」という意味で用いられている (ODA 2014a: 1-6)。また、ジェリー・マーフィ (Gerry Murphy) 事務局長は、五輪提供庁は「新しいコミュニティを作った」と主張するが、それは、イーストビレッジの建設、チョブハムアカデミー (Chobham Academy) の設置、ルートビッヒグットマン卿健康福祉センター (Sir Ludwig Guttmann Health and Wellbeing Centre) の設置を指すものである (ODA 2013b)。これらは、東ロンドンの伝統を守り発展させるという意味ではなく、新しい施設を設置するという一般的な意味である。

五輪提供庁は、“納税者に対する価値最大化 (value for money for taxpayers)” という言葉を使う (ODA 2013b)。五輪提供庁は、あくまでも国の税金を使う以上、国全体の利益に奉仕しなければならないという考えを看取できる。

5-2 地方政府の動機

地方政府はどのような五輪開催の動機を抱いていたのだろうか。

2章でも説明したように、開催区は長年、地域荒廃に悩み、複合的剥奪指数は高い数値を示してきた。歴代の中央政府は何ら対策を取らなかったわけではなかった。例えばブレア政権期に実施された「近隣地域再生政策」は、荒廃地区の住民の就労支援を目的として実施された (源島 2017)。しかし、荒廃の深刻度と比べたときの予算の少なさや抜本的な雇用改善などが課題であった²⁰。

すなわち、長期的な荒廃に悩んできた東ロンドンの開催区にとって、抜本的な地域再生は悲願であった。より具体的には、開催区は住民の雇用増加および地域経済発展による再生を求めている。それゆえ、SRFにて東ロンドン再生が五輪開催の目的であると表明したのである。言い換えれば、開催区にとって東ロンドン再生こそが「目的」であり、五輪開催それ自体はあくまで「手段」だったと言える。五輪開催は東ロンドン再生に必要な大規模予算獲得の機会と捉えられていた (London Office 2004; LB Tower Hamlets 2007; 5HB 2009b; LB Newham 2010a: 17; LB Newham 2010b: 20)。

同様のことは、資料以外からも伺える。2017年8月にニューハム区議員2人へ行ったインタビューでは、2人とも五輪開催によるニューハム区の再生や、「レガシー」としての五輪関連施

20 近隣地域再生政策は、7年間の実施期間で総額29億ポンドの予算が交付された (自治体国際化協会 2007: 3-6)。この予算額はブレア政権期に実施された同様の地域再生政策よりは大きいだが、荒廃の深刻化した区にとっては不十分だった。そのため、例えば五輪開催区のタワーハムレッツ区では、他の補助金と組み合わせて再生事業を実施するなどした (源島 2018: 172-177)。就労支援の成果も、就労率は向上したが、就職先の多くは低賃金や不安定就労であり、短期間で失職してしまうパターンが見受けられるなどの課題を残した (今井 2011)。

設の利活用などを評価した。課題としては、五輪関連施設が地区内に整備されたにもかかわらず住民の健康増進には役立っていないことなどを挙げた。観光業振興などは当初から五輪開催のメリットとして考えていなかったようである²¹。

以上より、五輪開催前の開催区の属する東ロンドンは大変厳しい荒廃状況にあり、従来の再生政策の効果も限定的であった。それゆえ、五輪開催は東ロンドン再生の起爆剤に相当したのである。こうした事情より、開催区にとって五輪開催の動機は一貫して東ロンドン再生であったと言えるだろう。

5-3 中央-地方の「同床異夢」

両者はともに五輪開催を望むものの、その動機は異なっていたことを論じてきた。一方で中央政府は、東ロンドンに限定することなくイギリス全土の利益の確保という立場から五輪を開催しようとしていた。それゆえ、観光業振興やナショナルプライドの発揚が中央政府にとっての五輪開催の動機となった。中央政府は特に、観光産業の国際競争力が他国より相対的に「弱い」と認識していた（DCMS 2011: 16-18）²²。

ただし、それらを実現するには、五輪開催の「現場」である地方政府（特に開催区）の協力が不可欠である。地方政府は会場施設を建設する土地、既存の輸送インフラ、ボランティアスタッフ管理のマンパワーなど、五輪を成功に導くのに不可欠なリソースを有しているからである。まして、2012年7月開催というタイムリミットも明確に定まった状況では、開催までのあらゆる準備をスケジュール通りに実行する必要がある、地方政府からの協力を確実にする必要があった。

五輪がナショナルプライドにかかわる国際イベントである以上、対外的評価がつきまとう（Grix *et al.* 2017）。そのため、仮に地方政府との対立が原因で五輪が失敗に終わったとしても、その責任を地方政府に負わせるのは対外的に無意味になる。対外的関係から見て、中央政府にとって五輪の失敗は許されなかったのである。かといって五輪開催の動機の異なる地方政府が最初から協力的なわけではなかった。地方政府の協力を得るには、彼らの要求を一定程度「飲む」しかない。そこでボトムアップ型の意思決定体制を用意し、実際に地方政府の望んだ、必ずしも五輪開催の目的と直結しない東ロンドン再生に関する事業にも予算を配分したのである。ただし際限なく地方政府の要求を叶えるのも困難なので、予算の権限を握るなど、一定のコントロールもかけたと考えられる。

他方、地方政府（開催区）は、東ロンドン再生の動機によって五輪開催に駆られていった。東

21 2017年8月に実施したニューハム区議会のリチャード・クロウフォード（Richard Crawford）議員、ジェームズ・ベッケルス（James Backles）議員へのインタビューより。両氏はともに労働党所属である。

22 2011年に文化メディアスポーツ省が発表した『イギリス政府観光政策』によれば、観光目的地の2009年時点の世界ランキングでイギリスは11位であり、1位のスイスをはじめ、オーストリアやフランスなど他のヨーロッパ諸国に後れをとっているとして述べており、また、観光地のマーケティング活動のほとんどが公資金に依存していることも問題視していた（DCMS 2011: 16-18）。

ロンドン再生には大規模予算の獲得が必要であり、五輪はその機会であった。そのため、地方政府は中央政府と協調することに合理性を見出したと考えられる。こうして、開催区が土地や輸送インフラ、マンパワーを提供し、中央政府が東ロンドン再生に必要な予算を配分するという、リソースの交換関係が成立した。

このリソースの交換を通じて、地方政府は五輪会場整備など大規模開発による地元経済の好転や住民の雇用増加を得られただけでなく、SRFに関連した事業などより東ロンドン再生に特化した事業の予算も得ることができた。さらに各種事業の意思決定プロセスもボトムアップであり、既存の地域再生の戦略（コミュニティ戦略など）を応用できた。中央政府と地方政府は、異なる夢を見ながらも、五輪という床を同じくしえたのである。

6、おわりに

以上、本稿ではロンドン五輪開催をめぐる多元的な実施体制において、どのように協調的な実施体制が成立・展開したのかを分析してきた。最後に得られた知見を述べたい。

はじめに、先行研究を検討し、ロンドン五輪の実施体制の分析が不足していることを述べた。次に、主要アクターの権限を検討し、特に五輪実施の最終的な監督を担っていた中央政府と、五輪の「現場」である開催区の協調がはかられていたことを示した。その上で五輪開催をめぐる中央-地方関係を分析し、特に五輪公園再生運営グループが両者の協調関係を構築するうえで重要な役割を担っていたことを明らかにした。五輪公園再生運営グループでは開催区の意向を尊重する協議が行われることで、中央政府との協調が導かれた。最後に、そのような中央-地方の協調関係が成立した要因を考察した。中央政府は観光による経済振興やナショナルプライド発揚、地方政府は東ロンドン再生をそれぞれ五輪開催の目的としていた。これらの異なる目的を実現するためには両者がリソース交換するのが合理的であったため、協調に至ったことを示した。

このように、ロンドン五輪は中央-地方の異なる目的を実現する「手段」であり、両者の政治的思惑の帰結として実施された。五輪開催のメリットは多岐にわたる。そうであるがゆえ、アクター間の利害対立が激しくなる可能性を抱え、成功が自ずと保証されているわけではない。本稿の分析を通じて明らかになったのは、イギリスの中央政府が予算など主要な決定に関与しつつ、地方政府の意向をできるだけ尊重するという協調的な実施体制である。このボトムアップな調整が、中央-地方の利害対立を抑えたと考えられる。一般化して言えば、プロジェクトに参加する諸アクターの利害が相互に理解されたうえで、利害調整を制度的に担保することが、ガバナンス成立の条件である。ガバナンスの成立・展開に対して、こうした利害の相互理解と利害調整の制度の重要性を提示することが、本稿の理論的な貢献である。

以上、本稿はガバナンス研究やロンドン五輪研究において理論的・経験的知見を提供できたが、不十分な点もある。第一に、今回は制度的側面から分析したため、具体的な利害調整の過程など、

アクターの行動に着目した分析は不十分であった。第二に、ガバナンス体制の総合的理解のためには、専門的行政組織や民間企業にも分析が加えられるべきである。今後の課題としたい。

参考文献

- 新井俊一 (2015) 「2012年ロンドン・オリンピック大会開催後のキャメロン政権の観光政策」、『ホスピタリティ・マネジメント』6 (1)。
- 伊藤正次編 (2019) 『多機関連携の行政学：事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 今井貴子 (2011) 「包摂のゆくえ：政権交代後のイギリスにかんする一考察」『生活協同組合研究』431。
- 金子史弥 (2014) 「2012年ロンドン・オリンピックが創った新たなレガシー——スポーツ・マネジメント論／スポーツ社会学の視点から」、『AD STUDIES』50。
- 川島佑介 (2017) 『都市再開発から世界都市建設へ：ロンドン・ドックランズ再開発史研究』吉田書店。
- 川島佑介 (2020) 「「ロンドン五輪と東ロンドン再開発」に関する日本の研究動向の整理と批判的検討」、『茨城大学人文社会科学部紀要社会科学論集』6。
- 源島穰 (2017) 「相互作用ガバナンスとしての社会的包摂：イギリスの近隣地域再生政策を事例に」『比較政治研究』3。
- 源島穰 (2018) 『イギリスの「社会的包摂」をめぐる政治過程：アイデア生成・共有・政策実施』筑波大学大学院人文社会科学部研究科博士論文。
- 自治体国際化協会 (2007) 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」『クリア・レポート』308。
- 高寄昇三 (1995) 『現代イギリスの地方財政』勁草書房。
- 根田克彦 (2015) 「イーストロンドンにおける都市再生手段としてのオリンピック」、『歴史と地理 地理の研究』688。
- 根田克彦 (2017) 「イーストロンドンの都市再生と立候補ファイルにおけるオリンピックレガシー計画」、『日本都市計画学会 都市計画報告集』16。
- 永田祐 (2011) 『ローカル・ガバナンスと参加：イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規。
- 馬場健 (2012) 『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』敬文堂。
- 増田久人 (2014) 「ロンドンオリンピックを成功に導いた大規模プログラムのマネジメント」、『知的財産創造』2014年5月号。
- 村木美貴 (2015) 「ロンドン・オリンピック・パークの土地利用における主体間と計画間連携に関する一考察」、『日本都市計画学会都市計画論文集』50 (3)。
- Black, Jack (2016) "Portraying Britain's Past: English National Newspaper Coverage of the 2012

- London Olympic Ceremonies”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Boyce, Daniel and Emily Lovett (2012) “Planning for the London 2012 Olympic and Paralympic Legacy”, *International Journal of Sport Policy and Politics* 4 (3) .
- Boyle, Philip and Kevin D. Haggerty (2012) “Planning for the Worst: Risk, Uncertainty and the Olympic Games”, *The British Journal of Sociology* 63 (2) .
- Bulley, James and Steve Cardwell (2015) “London 2012 Legacy: A Sustainable Model for Delivering Large Sports Events”, *Civil Engineering* 168.
- Chandler, J. A. (1991) *Local Government Today*, Manchester University Press.
- Davies, Lasissa E. (2012) “Beyond the Games: Regeneration Legacies and London 2012”, *Leisure Studies* 31 (3) .
- Desiderio, Antonio (2016) “The Olympic Regeneration of East London in the Official Discourse: Preconditions for the Construal of Public Space”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Edizel, Hayriye Özlem (2014) *Governance of Sustainable Event-Led Regeneration: The Case of London 2012 Olympics*.
- Fussey, Pete, Jon Coaffee, Gary Armstrong and Dick Hobbs (2012) “The Regeneration Games: Purity and Security in the Olympic City”, *The British Journal of Sociology* 63 (2) .
- Garcia, Beatriz (2016) “Placing Culture at the Heart of the Games: Achievements and Challenges within the London 2012 Cultural Olympiad”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Girginov, Vassil (2013) “Social, Political, Economic and Operational Context of the 2012 London Olympic and Paralympic Games: An Introduction”, Vassil Girginov ed. *Handbook of the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Volume One: Making the Games*, Routledge.
- Grix, J., Brannagan, P.M., Wood, H. and Wynne, C. (2017) “State Strategies for Leveraging Sports Mega-Events: Unpacking the Concept of ‘Legacy,’” *International Journal of Sport Policy and Politics*, 9 (2) : 203-218.
- Grubnic, Nadia (2016) “The Olympic Host Boroughs: Local Authority Responses to the London 2012 Games”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Hoolachan, Andrew (2016) “Localism and a Sustainable Olympic Legacy?”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Hylton, Kevin and Nigel D. Morpeth (2012) “London 2012: ‘Race’ Matters and the East End”,

International Journal of Sport Policy and Politics 4 (3) .

- Li, Yang (2016) “Measuring and Assessing the Impacts of London 2012”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Lock, John (2016) “Governance: Lessons from London 2012”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Long, Judith Grant (2016) “The Olympic Games and Urban Development Impacts”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Masterman, Guy (2013) “Preparing and Winning the London Bid”, Vassil Girginov ed. *Handbook of the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Volume One: Making the Games*, Routledge.
- Osborn, Guy and Andrew Smith (2016) “Olympic Brandscapes: London 2012 and the Seeing Commercialisation of Public Space”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Pohlish, Oliver (2016) “Edgelands and London 2012: The Case of the Lower Lea Valley”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Poynter, Gavin (2016) “Olympics-Inspired inward Investment: Transforming East London?”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Rhodes, Roderick A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2007) “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation”, Eva Sørensen and Jacob Torfing ed. *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave.
- Sumray, Richard (2016) “East or West?: The Story of the London 2012 Bid”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Viehoff, Valerie (2016) “Conclusion: A London Model?”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Vlachos, Peter (2016) “The 2012 Olympics and Small Local Business: A 5-year Longitudinal Study of South-east London”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.
- Ward, Ralph (2016) “Barriers and Borders: London’s Legacy Development Ambitions and Outcomes”,

Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.

Wilks, Linda (2016) “A ‘Big’ Society?: Evaluating Volunteers’ Experiences of London 2012 and Beyond”, Gavin Poynter, Valerie Viehoff and Yang Li ed. *The London Olympics and Urban Development: The Mega-Event City*, Routledge.

参考資料

5 Host Boroughs (2009a) *Executive Summary: the Strategic Regeneration Framework*.

5 Host Boroughs (2009b) *Convergence: Strategic Regeneration Framework*.

Department of Culture Media and Sport (DCMS) (2011) *Government Tourism Policy*.

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999) *Preparing Community Strategies: Government Guidance to Local Authorities*.

Greater London Authority (2010) *Legacy Limited?: A Review of the Olympic Park Legacy Company's Role*.

Joint Committee (2009a) *Establishing Governance Arrangements for the Public Realm Capital Improvement Grant*.

Joint Committee (2009b) *Establishing Governance Arrangements for Worklessness and Skills*.

Joint Committee (2010a) *Formal Endorsement of the Strategic Regeneration Framework Part 1*.

Joint Committee (2010b) *Olympic Host Boroughs Public Realm Capital Programme Protocol*.

Joint Committee (2011a) *Joint Committee of the London 2012 Olympic and Paralympic Host Boroughs: Procedure Rules*.

Joint Committee (2011b) *Host Boroughs Unit Financial Management*.

Joint Committee (2011c) *CREATE: Arrangement for the Future*.

Joint Committee (2011d) *CREATE Business Plan: Draft November 2011*.

Joint Committee (2012) *Create Business Plan*.

London Borough of Newham (LB Newham) (2007) *Making Newham an Olympic and Paralympic Winner*.

London Borough of Newham (LB Newham) (2010a) *Olympic Legacy Lessons*.

London Borough of Newham (LB Newham) (2010b) *London 2012: Newham Community Impact Study*.

London Borough of Tower Hamlets (LB Tower Hamlets) (2007) *London 2012 Olympic and Paralympic Games Legacy Strategy and Programme London Borough of Tower Hamlets*.

London Borough of Tower Hamlets (LB Tower Hamlets) (2010) *Agenda and Minutes, 24th September*.

London Office (2004) *London 2012: Planning for a Legacy*.

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM) (2004) *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*.

Olympic Delivery Authority (ODA) (2013a) *A Summer to Remember: Olympic Delivery Authority Annual Report and Accounts 2012-13*.

Olympic Delivery Authority (ODA) (2013b) *ODA Reports on 2012 and Task Ahead in Final Year*.

Olympic Delivery Authority (ODA) (2014a) *Final Report and Accounts for the Period from 1 April to 2 December 2014*.

Olympic Delivery Authority (ODA) (2014b) *Leaving a Legacy: Olympic Delivery Authority Annual Report and Accounts 2013-14*.

※本研究は、日東学術振興財団による助成を受けたものです。2016年度海外派遣助成、受領者：川島佑介、研究課題名：2012年ロンドン五輪を契機とした、ロンドン地方行政の多言語対応過程の解明。記して感謝申し上げます。

Discussion on the Governance in the Regeneration of East London.

Yutaka GENJIMA, Yusuke KAWASHIMA

The London 2012 Olympics brought about economic growth and urban regeneration of the host boroughs. One of the reasons for the success of the 2012 Olympics was the coordination between organisations which participated in the Olympics, especially between central and local governments. However, this inter-organisational cooperation has not been sufficiently analysed. Therefore, this paper clarifies how the coordination between central and local governments was established and developed with regard to the London Olympics.

In this paper, it was revealed that the British central government was involved in making major decisions about the budget, while at the same time accommodating the demands of local governments as much as possible. Based on this consultative decision-making system, the local governments implemented its own projects, utilising the budget from the central government. Although some of the projects were not necessarily related to the Olympics, the central government approved them as well.

Factors contributing to the success of the implementation regime were also considered from the perspective of both the central government and the local governments. The Olympic Games provided an opportunity for the central government to promote economic development and boost national pride. For decision-making local governments, it was an opportunity to regenerate East London. Thus, the central government and local governments worked together to realise their different goals.