

## 現代イギリス地域政策の段階と特質（1）

若 林 洋 夫

### 目 次

- 0 イギリスの地域問題と地域政策
- I 地域政策の形成期（1934～38年）（以上，本号）
- II 地域政策の戦時停止期（1939～44年）
- III 地域政策の確立・調整的後退期（1945～50年）
- IV 「経済成長」下における地域政策の消極的不活動期（1951～57年）
- V 地域政策再強化への過渡期（1958～62年）
- VI 「英国病」下における地域政策の新段階と積極的展開（1963～75年）
- VII 国際収支危機下における地域政策の調整的後退（1976～78年）
- VIII サッチャー政権下における地域政策の段階的縮小と変質（1979年～）

### 0 イギリスの地域問題と地域政策

1930年代大不況に端を発するイギリスの地域政策（Regional Policy）は既に半世紀以上の歴史をもち、経済学と地理学（特に経済地理学）の重要な研究対象の一つとなってきた。イギリスにおける地域政策は、さしあたり、いわゆる経済厚生水準の地域間格差の構造的な存在という地域問題の解決（地域間厚生再分配）、したがってまた地域間の均衡的発展を主目的とし、それを労働者の居住地域における就業機会の創造（資本の地域間移動）または就業機会の存在する地域への労働者の移動（労働者の地域間移動）という代替的ないし補完的な方法を

通じて達成しようとする諸手段（政策措置）から構成され、国民経済全体を包摂するヨリ広範でしかも包括的な経済政策の重要な一部であると規定できる、<sup>1)</sup>と思われる。

地域問題としての厚生水準の地域間格差は何よりもまず一人当たり所得水準の格差として、それはまた労働力需要の地域間格差として、かくしてそれは失業率の地域間格差に還元されて把握されてきた。地域間失業率の大きな構造的格差の存在こそイギリス地域問題の原点であり、それは地域間における圧倒的に産業構造の相違（高失業地域の構造的比較劣位）に起因し、それにコミュニケーション・コストと一括される産業立地上の優劣（「外部不経済・内部不経済」とも概念化する高失業地域の立地的比較劣位）<sup>2)</sup>が重畳する、と指摘されてきた。

かくる現代イギリスの地域問題は独特の歴史的経緯で形成されてきた。周知のように、17世紀の2つの市民革命を経て資本の自生的な発展を通じて1760年～1830年に世界最初の産業革命を達成しえたイギリスの19世紀の産業立地は北部・西部（広義の北部）における石炭を筆頭とするエネルギー・工業原料などの国内資源近接優位を軸に展開された。北部の各地域にイギリスで基礎産業（basic industries）と呼ばれる石炭、鉄鋼、造船、繊維及びそれらの関連機械工業がそれぞれ強い特化傾向と内部的凝集性をもって立地され、同時に、それらは輸出依存型産業として編成された。これらの基礎産業は、第1次世界大戦を前後して国際競争力を失って衰退産業に転落し、今日までのイギリスの長期的衰退の最も重要な因果要因を構成する。他方、20世紀の耐久消費財を中心とした新産業は国内市場近接優位で立地され、人口の凝集するロンドンを始めとする南部を中心として展開されてきた。かくして、1920年代以降今日まで、産業的繁栄の南部と産業的衰退の北部という対称的構図がイギリス地域問題の軸心を形成してきたのである。<sup>3)</sup>

扱て、地域政策はいわば大衆民主主義を政治制度とするイギリス社会が許容しえない厚生水準の地域間格差に対する政治的社会的圧力によって成立したのであるが、こうした圧力の中央政府による受容の仕方によってその政策目的の内容と達成手段の選択並びに組み合わせに変化が生じ、全国レベルの経済政策と

の整合性問題を生じさせてきた。すなわち、空間的に地域レベルに照準を当てた地域政策と全国レベルの経済政策、特に産業政策との整合性問題こそ地域政策のアキレス腱である。<sup>4)</sup>こうした問題は、一方でいわゆる「英国病」と呼ばれるイギリス経済の国際的地位の相対的衰退が明確に意識され、他方で地域政策の範囲と規模が急速に拡大した1960年代に多くの論議を呼び起こし地域経済学と地域政策が本格的に研究され始める契機となったのである。

したがって、地域政策は、経済的社会的さらに空間的な構造要因から構成される地域構造の改善という長期的目的をもつものである。それゆえ、理論的には、短・中期的に失業水準が社会的許容水準以下（政策目的としてのいわゆる「完全雇用」水準）に留まっていたとしても、構造的格差要因が解決されていない限り地域政策は首尾一貫して推進されるべきものである。むしろ相対的に経済成長率が高く全国的失業率が低い経済環境の条件下こそ資本の地域間移動を誘導しやすく、地域政策のパフォーマンスは高くなるという経済論理が留意されるべきであろう。

ところが、実際には、地域政策は構造的・立地的劣位にある地域の失業率が社会的許容水準を現に越えたか、その虞れがあると中央政府が判断した時（不況期及び停滞期）に積極的に推進された。しかも、地域政策と全国的経済政策との整合性問題は各種の政府審議会の白書などで指摘されてきたにも拘らず歴代政府によって事実上不問に付された。しかし、サッチャー政権は、まさにこの不問に付された問題に関わって従来の地域政策は自由市場原理に抵触し国民経済全体の効率向上に合致せず（不整合認識）、また「企業文化（企業家精神）の発揚」に対立する「依存＝給付文化」に立脚する政策の一環と断定し、地域政策は段階的に縮小され1988年には遂に換骨奪胎され変質させられたのである。そして、今や、「繁栄する南部」と「衰退する北部」の固定化と政治的経済的社会的分断という事態が指摘されるに至っているのである。<sup>5)</sup>

ところで、地域問題や地域政策を論じる場合には、“地域”という地理的空間の概念規定が必要であろう。イギリスでは政府省庁の様々な行政目的に関わって少なくとも1ダースの異なる地域区分システムが存在する、といわれる。

しかしここでは、一般的な経済分析のために空間領域を限定する地域区分の基準が何であるかが問題である。この点に関して、伝統的に、二つの勝れて対照的な経済的区分原理が存在する。第1のそれは内部的同質性（internal homogeneity）を基準とし、第2は空間的な中心地性＝結節点性（nodality）ないし分極化（polarised）を基準とするものである。内部的同質性基準は産業構造・失業率・人口の経済活動率・一人当たり所得・人口の純流出入や平均人口密度等の指標での経済的類似性を意味するが、これらの指標に共通の空間区分を行なうのは不可能である。中心地性基準は、経済活動の中心地（通常、大都市）を核として購買行動、専門的・対事業所サービス等の影響力が後背地に及ぶ最大範囲を包摂する相対的な内部的自足性ないし補完性を有する空間区分であり、経済地理学者が大都市地域（‘city region’）と概念化しているものを含んでいる。

イギリスにおける地域政策の標準地域区分はこのいずれかの基準によって行なわれているとは到底言い難い。南東地域と西ミッドランズは単独の集合都市（グレート・ロンドン及びバーミンガム）を有する都市地域であるが、その他のイングランド諸地域は複数の都市中心地をもち地域区分はかなり恣意的である。ウェールズとスコットランドは歴史的起源によって区分され、北アイルランドは海峡と国境で線引きされているにすぎない<sup>6)</sup>。しかし、われわれは、統計分析上、こうした標準地域区分を使用せざるを得ない。

本稿は、かゝるイギリス地域政策の形成期から今日（1980年代末）までの展開過程＝段階と特質を鳥瞰しようとするものである<sup>7)</sup>。そのために作成したのが表I-1である。

- 1) D. Maclennan & J. Parr (eds.) (1979), *Regional Policy: Past Experience and New Direction*, Martin Robertson, p. 1; H. Armstrong & J. Taylor (1985), *Regional Economics & Policy*, Philip Allan, p. 169.
- 2) G. McCrone (1969), *Regional Policy in Britain*, G. Allen & Unwin, chap VII.
- 3) McCrone, *op. cit.*, pp. 13-22; C. H. Lee (1971), *Regional Economic Growth in the United Kingdom since the 1880*, McGraw-Hill; A. J. Brown (1972), *The Framework of Regional Economics in the United Kingdom* (The National Institute of Economic and Social Research: Economic & Social Studies XXVII), Cambridge Univ Press, chap I; C. M. Law (1980), *British Regional Develop-*

ment Since World War 1, Methuen, pp. 13-15 ; M. Marshall (1987), *Long Waves of Regional Development*, Macmillan, chaps 4, 5 & 7. 以下の叙述において、広義の北部（標準地域としてのヨークシャー・ハンバーサイド、北西部、北部、ウェールズ、スコットランド）及び南部（同、南東部、南西部、イースト・アングリア、東西ミッドランズ）には括弧を付けて表示することにする。

- 4) 経済政策、特に労働生産性基準・動態的効率基準等に基づき設定された最適産業構造という政策目標に向かって所与の産業構造を産業間の資源配分の変更等によって誘導・転換させようとする経済効率基準の産業（構造）政策と社会的公正基準から地域間厚生格差の縮小を重視する地域政策とが相互補完的関係にあるのか、対立的関係（トレード・オフ）にあるのか、が絶えず問われ地域政策をめぐる争点を形成してきたのである。本稿で論じるように、筆者の地域政策についての最も重要な関心の一つもここにある。ところで、地域政策はしばしば地域経済政策とか地域開発政策とも表現されるが、地域政策の基本的目的に照らせば単なる経済政策の地域版でもなければ通常の産業政策ないし国土開発政策の一環としての地域開発政策でもないので、地域政策という表現が適切である、と思われる。

この国のイギリス地域政策の研究史においても、地域政策の概念規定は必ずしも一致しない。草分的存在である川島教授の雇用政策に埋没した産業立地政策ないし「経済成長をもたらす地域的矛盾の除去や緩和を目的とする一種の修正資本主義的政策、福祉政策的色彩の強い政策」という見解と福祉政策的政策を肯定されつゝ成長政策の併存を指摘する古賀教授の見解がある。（川島哲郎「イギリス産業立地政策について」(1)(2)『経済学雑誌』第54巻第5号、1966年5月、同、第55巻第2号、1966年8月；同「現代世界の地域政策」、川島・鴨澤巖編『現代の地域政策』大明堂、1988年；古賀正則「イギリス地域政策の変遷」、吉岡健次・山崎春成編『現代大都市の構造』東京大学出版会、1978年）

筆者にはいずれの見解も示唆に富んでいると思われるが、両者の見解は対立的というよりはむしろ強調点の違いのように思われる。地域政策の性格規定をめぐる最も重要な論点は次の点にあるように思われる。地域政策の直接的目的は地域間失業率の構造的格差を生みだす地域産業の構造的立地的劣位を解消する点にあり、その限りでは現代資本主義における経済政策の主要目的の一つである完全雇用政策の地域版ではある。だが問題は、地域政策が産業政策（産業構造政策及び産業立地政策）の達成手段を利用している点にあり、それが本来の産業政策の一環を構成するのであれば国民経済全体に関わる経済成長政策とも補完しあい、同時に完全雇用政策とも補完（整合）しあう関係になるはずである。だが、かかる問題こそイギリス地域政策をめぐる理論的実証的に十分解明されていない最大の論点なのである。

本稿では紙幅の制約で、この国におけるイギリス地域政策の研究史を批判的検

討する余裕がない。別稿で行なう予定であるが、本稿執筆に当り参照した主要文献（前記を除く）のみを掲示しておきたい。下總薫『イギリスの大規模ニュータウン：地域振興と都市計画』東大出版会、1975年；辻悟一「イギリスにおける工業立地規制について」（上）（下）、『松山商大論集』第29巻第2号、1976年6月、第29巻第3号、1976年8月；同、「イギリスにおける地域問題と地域政策」同、第29巻第6号、1977年2月；同、「経済的衰退の地理学」『経済学雑誌』第83巻第4・5巻、1983年1月；同、「1970年代のイギリスの地域政策」同、第85巻第1巻、1984年5月；同、「イギリスの地域政策」川島・鴨澤、前掲編書；山名伸作「イギリス地域政策の動向」『経営研究』（大阪市大）第27巻第2号、1976年7月；小森星児「英国における工業立地規制の転換」『都市問題研究』第34巻第3号、1977年3月；百瀬恵夫「イギリスの工業団地」『政経論叢』（明大）第47巻第5・6号、1979年1月；清水修二「イギリスにおける地域政策と地方財政」『経済論叢』第125巻第6号、1980年6月；村田喜代治「イギリス地域政策の変遷（1）」『経済学論纂』（中大）第23巻第2、3合併号、1982年3月；同、「イギリス地域政策の背景と初期の施策」『経済学論纂』第23巻第6号、1983年11月；成田孝三「エンタプライズゾーンの性格と問題点」『季刊経済研究』Vol. 6, No. 3, WINTER 1983；同、「英国エンタプライズゾーンの間時点評価」同、WINTER 1987；山本健児「イギリスの地域問題とサッチャー政権」、川上忠雄・増田寿男編『新保守主義の経済社会政策』法政大学出版会、1989年。

- 5) cf. J. Lewis & A. Townsend (eds.) (1989), *The North-South Divide: Regional Change in Britain in the 1980s*, Paul Chapman; D. Smith (1989), *North and South: Britain's Economic, Social and Political Divide*, Penguin Books; P. N. Balchin (1990), *Regional Policy in Britain: The North-South Divide*, Paul Chapman.
- 6) Brown, *op. cit.*, pp. 27-37; Law, *op. cit.*, pp. 25-31; G. Hallett, P. Randall & E. G. West (1973), *Regional Policy For Ever?* (IEA Readings 11), pp. 3-5. 地域という地理的空間の概念規定ないし区分基準と関連して本稿で使用するその他の空間区分用語について言及しておきたい。一般的には、地理的空間の相対的な大小を構成する用語は日本語でも英語でも実に曖昧である。しかし、イギリス地域政策行政で使用される用語には空間の相対的大小関係がはっきり明確になっていると思われるので、日本語との対応関係を示しておきたい。地域 (region) ⇨ 区域 (area) ⇨ 地区 (district)・地帯 (zone) のグループである。本稿では原則としてかゝる用語法を使用するが、これはあくまで相対的便宜的なものであり、必要に応じて適切な用語を選択し使用する。地域分析一般では、area study を地域研究と表現するように、英語の語彙自体が多義的である。これとは別個に、地方行政二層区分として州 (county) 及び郡 (district) があり、郡を構成するのがシ

ティ (city)・ボロー (borough) = バラ (burgh)・居住区 (village) そして村 (hamlet) であり、さらに中央 (政府) に対する地方 (local)、中央 (首都) に対する地方 (province)、都市 (town) と農村 (country)・田園 (countyside) がある。

## I 地域政策の形成期 (1934～38年)

世紀転換期に、イギリスは工業生産でアメリカ、ドイツに追い抜かれ、第1次世界大戦前に相対的衰退の兆候を示していた<sup>7)</sup>。そして、第1次世界大戦で疲弊した基礎的経済条件 (対外資産取崩し・対米債務・国内インフレ) の下で、1925年4月、イギリス政府は1ポンド=4.86ドルという戦前レートで金本位制に復帰した。このレートは購買力平価で10～14%の過大評価であり、対ドル・レートを切下げた爾余の諸国の通貨バスケットとは1925年時点で20～25%、1929年時点で15～20%の過大評価であった。かゝる大英帝国 (ロンドン=シティ) の栄光のためのポンドの金本位制復帰によって鉱工業の輸出競争力と雇用が犠牲にされ、かくして余儀なくされたデフレ政策の下で1926年炭鉱ゼネストを惹起した。1920年代のイギリス経済は好況感を全く経験せず、1921～29年の失業率は9.7%～17.0% (平均12.0%) の高水準で推移した。同時に止目すべきは、基礎 (旧型基軸) 産業の失業率は、国際的に好況期であった1924～29年でさえ、6年平均で、石炭=14.7%、造船=30.5%、鉄鋼=24.9%、綿=14.0%、羊毛=13.5%であった。それに加えて重大なのは、在来重工業が集中的に立地され新産業立地に乏しい「北部」諸地域の失業率であった。1924～29年平均で、北東部=14.3%、スコットランド=13.1%、ウェールズ=17.5%に対して、南東部は5.8%にすぎなかった<sup>8)</sup>。

こうした事情に加え、労働党の議会への大量進出や普通選挙権の確立など大衆民主主義の制度的条件の成立過程<sup>9)</sup>にあった1920年代半ば以降、失業と産業の将来に関する政策論議が総選挙の争点になる中で、構造的失業者の帝国内移民を奨励する一方で1928年に国内雇用対策の一環として労働省の下に設置された

表 I-1 イギリス地域政策の関連立法および関連措置

段階	年次	地域政策の関連立法、関連措置及び関連事項	
形成期	1928	労働移動局設置：労働者移動助成制度及び若年者移動助成制度／失業移動申請者へ少額の補助金・融資助成	
	1934	「特別区域（開発・整備）法」：サウス・ウェールズ、スコットランド、北東部及び西カンバーランドに4特別区域を指定。2名の特別区域コミッショナーを任命（限定された融資・援助権限）。国家資金による産業団地の建設／当初年間資金200万ポンド	
	1936	「特別区域再建（修正）法」：特別区域における民間小企業の創業資金の政策融資（SARA）を実施	
	1937	「特別区域（修正）法」：コミッショナー権限の拡大、特別区域での法人税・国営産業団地賃貸料・地方税減免助成金（国防税免除）、大蔵省資金融資制度を創設（SALAC）、産業団地政策の公認と拡大	
戦時停止期	1939	第2次欧州大戦勃発⇒戦時体制に移行し、地域政策は後景に退く（戦時完全雇用へ）	
	1940	総合（労働者）移動助成制度（1928年措置に代替）：難渋労働者への移動助成を大幅増額	
	1940	「産業人口の配置に関する勅令委員会報告」（バーロー報告）：戦後地域政策に重要な影響を与えた報告／都市過密と地域問題の相互関係を指摘し、失業を減少させグレート・ロンドンの過密を緩和するために人口と産業の再配置を勧告	
	1944	「雇用政策白書」：高失業区域での新企業立地に影響を与え、地域間・職種間の労働力流動化を奨励し、労働者を再訓練し、さらに高水準の総政府支出を維持することによって、高・安定水準の雇用を達成することへの政府（戦時華国一致内閣）による誓約文書（いわゆる「完全雇用」誓約宣言）	
地域政策の展開期	第一次積極的展開期	1945	(7.)労働党政権（～1951）
		1945	「産業配置法」：助成区域を拡大し開発区域と指定、地域政策の基本的責任を（特別区域コミッショナー制を廃止し）商務省に付与／政府による民間工場の建設・リース、産業団地・土地整備向け資金調達、企業向け補助金・融資の権限。戦時建築許可制度を繁栄地域の拡張抑制手段として存続
		1946	再定住助成制度（戦時総合移動助成制度に代替）：全ての失業移住者に適用、広範囲の移動費用を負担、任意一時移動制度・助成区域移転企業基幹労働者助成、労働者再訓練向け他地域派遣費用助成（後、中核労働力派遣養成助成制度）
	後退期	1947	「都市・農村計画法」：戦時建築規則の延長立法、産業開発許可証（IDC）制度／工業における床面積465m <sup>2</sup> 以上の全ての事業所の新設または拡張にIDC受領を要件（以後、床面積規制基準は頻繁に変更）
		1948	
		1950	「産業配置（修正）法」：開発区域への移転企業に対する商務省所管の融資・補助金付与権限の僅かな拡大
消極的不活動期	1951	(11.)保守党、政権に復帰（～1964）	
	1951	基幹労働者助成制度：再定住助成制度から分離・独立	
	1957		
積極的展開への移行期	1958	「産業配置（産業金融）法」：開発区域外の多数の高失業区域への融資・補助金の適用拡大	
	1960	「地方雇用法」：産業配置諸法を廃止、開発区域制度を職業安定所区域基準の開発地区制度に変更し失業率4.5%以上基準で指定、従来の商務省権限を維持・強化、工業用建築物建設補助金を新設、工業（旧、産業）団地政策の改革（イングランド・スコットランド・ウェールズの各工業団地公社設置を含む）、産業立地規制の存続	
	1962	再定住移動助成制度（1946年再定住助成制度に代替）：基幹労働者移動助成及び中核労働力派遣養成助成制度を存続	



第一段	1963	「(第二次) 地方雇用法」: 複雑な計算方法による工業用建築物補助金を標準補助金(25%)に変更	
	1963	「財政法」: 助成区域企業に対する自由(加速度)償却を導入/プラント・機械装置投資額に対して任意償却率による控除(法人税額控除)を認可(助成区域での投資への財政的優位を強化)	
	1963	全国経済開発審議会報告「高度成長に資する諸条件」: 地域失業問題を国民所得の最も速い増加を達成するための未利用資源の最適利用問題の一つと看做し、低繁栄区域への産業誘致のための財政刺激誘因の改善・インフラ支出の増加、地域開発政策の広い区域を対象としたグロース・ポール(開発拠点)指向を勧告	
	1963	地域計画白書「中央スコットランド: 開発及び成長のためのプログラム」【北東地方: 開発及び成長のためのプログラム】: 地方雇用法の高失業局限区域重視を批判、不況地域の公共インフラ投資の増加の必要性の強調と共にグロース・ポール&グロース・ゾーン戦略の重視を提唱	
	1964	(10.) 労働党、政権に復帰(～1970)	
	1964	経済省設置(全国・地域の経済計画策定を担当 1969), 新しい「標準地域」(11 経済計画地域: イングランド8 地域及びスコットランド, ウェールズ, 北アイルランド)を定める(1966年施行)とともに、同時に同省により各地域に地方経済計画局、地域経済計画審議会(1964～80)を設置	
	1965	「オフィス・産業開発規制法」: ロンドン、バーミンガムにおけるオフィス開発に IDC 規制に相当するオフィス開発許可証(OPD)の取得を義務付け	
	1965	ハイランド・島嶼開発委員会(スコットランド)設置	
	第二段	1966	「産業開発法」: 開発地区制(165地区指定)を廃止し開発区域制を復活(5 大区域指定: 国土の40%, ブリテン人口の20%), 1963年の自由償却+プラント・機械装置補助金を投資補助金に一括整理(開発区域40%, その他20%), 工業用建築物補助金(25%), 産業荒廃(遺棄)地再整備補助金(開発区域85%, その他50%)
		1966	「産業再編成公社法」により同公社設置(～1971): 目的=政府介入による産業合理化
1967		「財政法」: 開発地域の工業企業に選択雇用税(1966年財政法で導入)の払戻請求権を付与し、選択雇用プレミアム(成人男子1人当り/週37.5 p)及び地域雇用プレミアム(同, £1.50)を給付	
1967		開発区域制度を修正し特別開発区域を新設: 商務省所管の民間工場の5年間家賃無料化, 工業用建築物補助金(35%)・建築費の低利融資, 建築物・プラント・機械装置への爾後3年間の累積追加支出(補助金分を控除)の各年末10%と換算された経常費補助金	
第三段		1969	経済省【中間区域に関する委員会報告(ハント報告)】: 中間(または灰色)区域(開発区域への助成で直接影響を受ける隣接区域)を調査し、地域政策の重点対象を産業開発の本来的最適地(グロース・センター)にシフトすべきであると指摘するとともに、強力な中間区域政策の導入を勧告。政府、ハント報告の主要な勧告を拒否しつつも中間区域助成の必要性は受諾
	1970	「地方雇用法」: 7 中間区域を指定/工業用建築物補助金(25%), 再訓練補助金, 政府=民間工場の建設, 産業荒廃地再整備補助金(75%), 中間区域政策の年間経費(約2千万ポンド)を賄うために開発区域製造業を対象とした選択雇用プレミアムを廃止	
	1970	(6.) 保守党、政権に復帰(～1974)	
	1970	貿易産業省(←商務省)【投資刺激誘因に関する白書】⇨「10月補正予算」で実施: 投資補助金を租税控除方式に再転換/開発区域における製造業, 鉱業, 建設業: 自由償却制, 全国=初年度60%・以後, 残存価値の各年25%, 開発区域のサービス産業に全国租税控除を適用, 地方雇用法下の補助金・融資を拡充(建築物補助金/開発区域25%→35%, 特別開発区域35→45%; 特別開発区域の経常費補助金を当初3年間, 適格人件費【賃金・俸給】の20%に増額)	
	1971	特別開発区域の対象数及び規模の大幅拡大: 失業保険加入労働人口の1.8%⇨8.5%, 経常費補助金を30%へ引上げ/エディンバラ含め中間区域7個所の追加指定	
	1972	貿易産業省【産業・地域開発白書】⇨「産業法」(従来の地方雇用法の権限の大部分を吸収し地域政策の重要な変更)及び「地方雇用法」(民間向け工業団地・工場の建設+リース+売却, 産業荒廃地再整備, 職業訓練を対象): 全国の製造業・サ	

		ービス産業のすべてのプラント・機械装置投資に初年度100%自由償却制, 新規工業用建築物の初年度40%償却; 従来の助成地域における製造業, 鉱業, 建設業向け補助金制度を現金補助金(地域開発補助金)制度に統合, 地元企業にも適用/特別開発区域=建築物・プラント・機械装置投資の22%, 開発区域=同, 20%, 中間区域=建築物のみ20%; 地域雇用プレミアムの1974年9月から段階的に廃止; 地域選択助成/対象=雇用創造・近代合理化プロジェクトへの特別融資・補助金; 助成区域の企業内職業訓練助成制度の拡充, 企業内職業再訓練助成制度の新設, 1972年産業法に基づき産業開発庁(貿易産業省産業開発総局を管轄), 産業開発審議会を新設
	1973	イギリス, ECに加盟: 国内助成区域がEC各種基金・機関の助成・融資対象となる
	1973	『政府業務のロンドンからの分散に関する白書』(ハードマン報告): 3万1千人分の行政事務の分散を提案
	1974	(3.) 労働党, 政権に復帰(~1979)/保守党政権下の1972年産業法を評価し継承を声明
	1974	1972年地方行政法に基づくイングランドの6都市圏州新設など州境変更により新「標準地域」区分を施行
	1974	地域雇用プレミアム廃止せず, 反対に倍増(成人男子=1人・週当たり£3, 成人女子=同, £1.50)
	1975	「産業法」(1972年産業法の一部を修正・追加): 国家企業庁を設置し広範な産業干渉を企図(民間企業のエクイティ・ファイナンスに参加, 臨時雇用助成金給付), 不況区域助成, 地域選択助成の適用規則を緩和
	1975	「政府機関設置法」: スコットランド開発庁(12.), ウェールズ開発庁(76.1)を設置/1972年産業法・地方雇用法におけるスコットランド相・ウェールズ相の権限を継承, 各工業団地公社を吸収
	1975	ウェールズ農村開発委員会を設置
漸次的後退期	1976	「予算」「12月補正予算」(ボンド危機の深刻化によりIMFからの巨額の資金引出し申請・主要国銀行及びBISからスタンダード・バイ・クレジット受入れ取決め締結等で, 度重なる厳しい公共支出削減計画を余儀なくされる): 地域開発補助金の適用対象から鉱業・建設業を除外, 1977年4月以降全ての補助金の3カ月遅延払い, 地域雇用プレミアムの成人男女とも一律1人・週当たり£2に統一(実質減)及び遅延払い
	1976	(10.) 地域選択助成をサービス産業・オフィスにも適用
	1977	地域雇用プレミアムの廃止
段階的縮小	1979	(6.) 保守党, 政権に復帰
	1979	(EC地域政策改革: 欧州地域開発基金の改革)
	1979	政府, 地域政策の重要な包括的改革の段階的実施(1979~83)を声明: 地域政策予算年額2億3300万ポンドの計画的削減, 助成区域の4範疇(特別開発区域, 開発区域, 中間区域及び産業荒地整備区域)の維持と指定区域の段階的縮小(就業人口の47%⇨28%/1982年に実施), 地域開発補助金の基準改定(特別開発区域22%維持, 開発区域20%⇨15%, 中間区域は廃止/1980年施行), 地域選択助成の審査の厳格化, オフィス開発許可証規制の廃止(79年実施), 産業開発許可証規制の中間地域への適用除外・非助成区域での床面積規制基準の緩和(79年実施)
	1980	地域経済計画審議会を廃止
	1980	「財政法」: 都市再生(再開発)の一環としてエンタプライズ・ゾーン政策の実施(立地企業に対して10年間の法人地方税・開発土地税の免除, 計画申請手続の迅速化, 政府省庁への法定情報提供の簡素化)
	1981	1972年地方雇用法によるイングランド工業団地公社を単独の「同公社設置法」にて改組
	1981	産業開発許可証(IDC)規制の凍結(事実上の廃止)
1981	(~82)第1次エンタプライズ・ゾーンとしてロンドン=ドックランドを含め11カ所を指定(環境省所管)	
1982	「産業開発法」(1972年の産業法・地方雇用法等の主要条項を統合)	

変 質 期 段 階	1983	貿易産業省『地域産業開発白書』: 地域助成に関して雇用創造及び産業構造・雇用の地域間不均衡の緩和のために費用・効果の一層の改善を勧告, 補助基準改定・地理的適用範囲の縮小による地域支出の計画的削減を再確認
	1983	(~84) 第2次エンタプライズ・ゾーンとしてミドルズブラ, テルフォードを含め14カ所を指定
	1984	(11.~)『地域産業開発白書』の実施(自動的助成から選択的助成への漸次的重点移動): 地域助成支出の計画的削減(1982~3年/7億ポンド⇒1987-8年/4億ポンド[1983年価格]), 特別開発区域の廃止・助成区域の再編成(開発区域=就業人口の15%, 中間区域=同, 20%), 地域開発補助金を資本補助金(上限=仕事口当り1万ポンド/従業員200人未満企業を除く)または雇用創造補助金(仕事口当り3千ポンド)として給付(開発区域にのみ適用), 地域開発補助金を若干のサービス産業に拡大
	1986	(4.) 1985年地方行政法によりグレータ・ロンドン行政府並びに6都市圏州行政府を廃止
第 三 段 階	1988	(1.) 貿易産業省『白書: DTI-企業心の開発』(地域政策の換骨奪胎): 地域開発補助金の廃止, 地域選択助成の選考基準の一層の厳格化, 開発区域の小企業向け地域企業補助金の新設, 国際移転投資優遇策の継続
	1988	「地域開発補助金(廃止法)」(1988年3月末で地域開発補助金の新規申請を打ち切り, 4月以後は受理しない)
	1989	(3.) エンタプライズ・ゾーンとしてインバクライドを新規指定

(注) H. Armstrong & J. Taylor, *Regional Economics & Policy*, pp. 311-20; G. Hallett et al., *Regional Policy For Ever*, passim; D. Maclerman & J. B. Parr, *Regional Policy: Past Experience and New Direction*, passim; P. N. Balchin, *Regional Policy in Britain*, passim, & etc., より作成。

のが労働移動局 (Industrial Transference Board) であった。<sup>10)</sup>

- 7) cf. R. Pope & B. Hoyle (eds.) (1985), *British Economic Performance: 1880-1980*, Croom Helm, Section A: 1880-1914.
- 8) Pope & Hoyle, *op. cit.*, pp. 60-81; W. R. Garside (1990), *British Unemployment: 1919-1939*, Cambridge Univ Press, pp. 3-13, 115-29. 戦間期の新旧主要産業の動向についてはさし当り次の文献を参照。N. K. Buxton & D. H. Aldcroft (eds.) (1979), *British Industry between the Wars*, Scolar Press.
- 9) cf. M. Pugh (1982), *The Making of British Modern Politics 1867-1939*, Basil Blackwell, chaps 11, 12; A. Booth & M. Pack (1985), *Employment, Capital and Economic Policy: Great Britain 1918-1939*, Basil Blackwell, chaps 1, 2.
- 10) Garside, *op. cit.*, pp. 240-5; J. D. McCallum, *The Development of British Regional Policy*, Maclennan & Parr (eds.), *op. cit.*, p. 3.

### I-1 労働移動局と労働者移動政策 (1928-38)

この労働移動局の設置は、1927年の全国平均失業率が7.4%という20年代で最も低い状況下での特定産業の高失業率(石炭=19.0%, 造船=29.7%, 鉄鋼=19.4%)に促迫されたものである。すなわち、特定産業が集中する「北部」諸

地域から構造的失業者を相対的低失業の「南部」諸地域に移住させ、同時に、職業再訓練センターを設置して新産業への労働力流動化を図ろうとするものであった。

1928～38年の10年間に互る政策実施期間中に助成を受けて移動した労働者総数は約29万人でその大半が成人独身者または若年者であり、移住家族数は3万5千世帯に過ぎない<sup>11)</sup>。自己責任で移住した労働者はこの約2倍と推定されている。しかし、世帯持ち中高音労働者の地域間移動及び職種転換（特に、大量の移住対象となった職種の紐帯が強く炭住地に孤立的に集住する炭鉱夫）は極めて困難であった。こうして、移住してはみたが適応できず出立地に戻る労働者は半数近くにも上った、といわれる。しかも、1929年に周知の大恐慌が起こり、1931～33年の「南部」諸地域の失業率さえ11.5～20.3%に達し基礎産業の失業率が軒並み50%前後に達した時点で労働者移動政策だけでは失業対策として到底不十分なことは明白となった。とはいえ、1930年代大不況<sup>12)</sup>における大量失業の中で労働者の地域間移動は直ちには減退せず、景気回復の兆しが見え始めた1936年をピークとして漸く減少していったのである<sup>13)</sup>。

- 11) Garside, *op. cit.*, pp. 245-6, 274 (Appendix 9. 1. Labour Transference); D. E. Pitfield, *The Quest for an Effective Regional Policy 1934-37*, *Regional Studies*, Vol. 12, 1978, pp. 429-32.
- 12) イギリスにおける30年代大不況の実像と地域的動向については、さし当たり次の文献を参照。W. Hammington (1937), *The Problem of the Distressed Areas*, Victor Gollancz ; H. N. Arndt (1944), *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties*, Frank Cass ; M. P. Fogarty (1945), *Prospects of the Industrial Areas of Great Britain*, Garland ; N. Branson & M. Heinemann (1971), *Britain in the Nineteen Thirties*, Wiedenfeld & Nicolson.
- 13) Brown, *op. cit.*, pp. 281-2 ; Garside, *op. cit.*, 265-9 ; McCallum, *op. cit.*, pp. 3-4 ; McCrone, *op. cit.*, pp. 91-2, 97-9 ; Armstrong & Taylor, *op. cit.*, p. 172 ; Hammington, *op. cit.*, chap VIII ; H. Loebel (1988), *Government Factories and the Origins of British Regional Policy 1934-1948*, Gower, pp. 31-2, 338-41 ; B. Thomas, "The Movement of Labour into South-East England 1920-32", *Economica*, Vol. 1, May 1934, pp. 220-41 ; do, "The Influx of Labour into London and the South-East England 1920-36", *Economica*, Vol. 4, Aug 1937, pp. 323-36 ; Pitfield, *op. cit.*, pp. 431-2.

## I-2 1934年特別区域（開発・整備）法の成立と地域政策の開始

労働者移動政策は、失業保険制度と同様に、世紀交替期に始まった資本主義市場経済への国家不干涉の漸次的修正、いわば修正自由放任主義（原理的には「自由放任主義」の下でプラグマティックな行政的対症療法が付加される）ともいうべき政治的枠組の延長線上に位置する事後的個別的政策であり、地域政策へのプロローグとはなったが、それ自体としては労働力需給のミスマッチによる摩擦的失業の削減を意図した地域間・職種間に互る労働力流動化政策であった。<sup>14)</sup>

イギリスにおける地域政策の先駆けとなったのは1934年に成立した「特別区域（開発・整備）法」(the Special Areas [Development & Improvement] Act)であり、それを強化した37年の同法修正法とともに、1930年代における地域政策の制度的枠組となった。

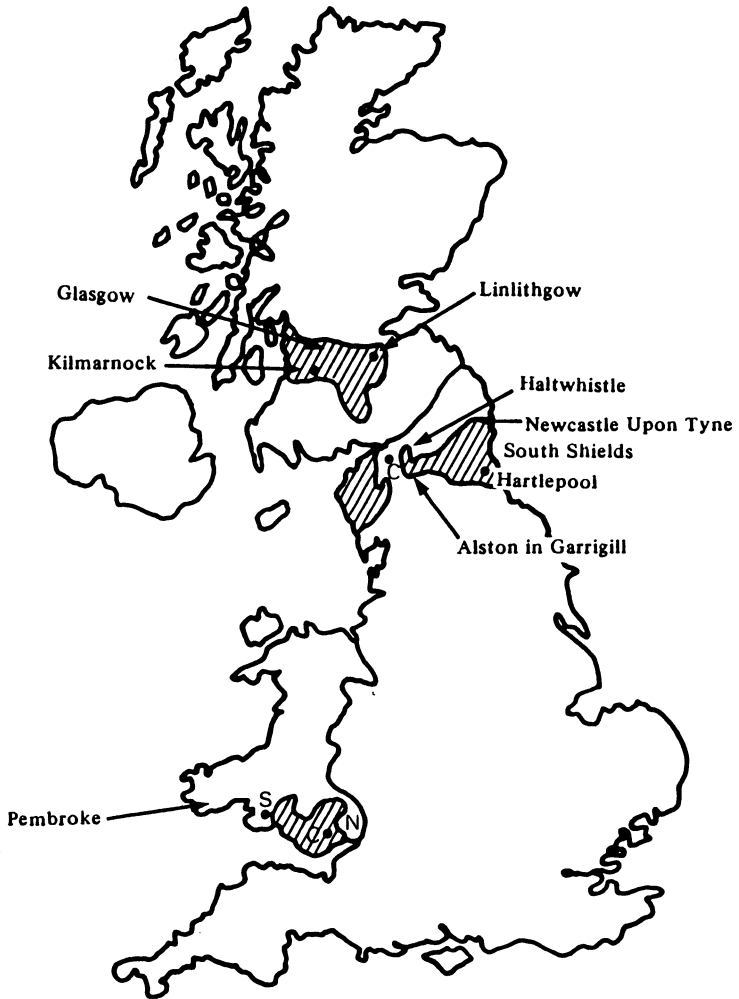
特別区域法成立に至る紆余曲折について詳論する余裕はないが、指摘しておくべきことは、深刻な循環的不況と構造的な不況が重畳する条件の下で失業が長期化（構造化）し特定タウンの80%にも及ぶ失業による「産業の墓場」と呼ばれる深刻な事態が現出する中で、マクドナルド挙国内閣（1931-35）の下で1931～32年に商務省は地元大学に要請する形で特定不況地域調査を実施し、さらに<sup>15)</sup>干渉主義的政策を拒絶しミニマリスト（minimalist）的対処法に固執する政府が世論の圧力によって1934年3月には労働大臣提案（閣議決定）による特定不況4地域に関する調査官が任命されるに至ったことである。結局、同年末の特別区域法成立の契機になった4人の調査官による報告書はそれぞれ同年7～8月に労働大臣に提出された（11月に議会に提出<sup>16)17)</sup>）。4人の調査官のうち北東部のダラム及びタインサイドを担当したD.E. ウォーレスは、報告書の中で、産業不況と深刻な失業は市場諸力による自動的な再調整では解決できず不況地域の問題は産業立地計画のための全国政策の欠如とそれに伴う地域間の成長と繁栄の不均衡によるものと結論し、政府による地域リハビリテーション計画の全活動を調整するコミッショナーの任命や新産業導入のためのタインサイド産業開発会社の設立など10項目の勧告を行なった<sup>18)</sup>。しかし、市場諸力の自己矯正効果を強く確信し産業経済への「呪われた国家干渉」を忌避してきた政府はウォー

レスの結論及び勧告を歓迎しなかったが、調査官報告を検討する閣僚委員会（議長=N. チェンバレン蔵相）及びその下に高級官僚による省庁間委員会を設置した。かくして、政府は構造的不況地域の存在と社会的窮乏の社会的結果に促進され、なお固執する自由放任主義のドグマの枠内で「何らかの新しい干渉主義的政策よりはむしろ行政的解決策」を志向する消極的な対応策を内容とした「不況区域（開発・整備）法案」（提出時の法案名）を、議会在報告書を本格的に審議する前の34年11月末に議会に提出し、2週間余りで一挙に成立させたのである。<sup>19)</sup>

**I-2-1 1934年特別区域法の特徴と問題点** 1934年特別区域法は、(1) 4つの不況区域（サウス・ウェールズ、北東イングランド、西カンバーランド及びスコットランド）を特別区域と指定し（図I-1を参照）、(2) 所管官庁を労働省としその下に経済開発と社会整備の推進を担当する2名のコミッショナー（イングランド&ウェールズ担当=M. スチュアート卿及びスコットランド担当=A. ローズ卿）を任命し、(3) コミッショナーの条件付き特別区域基金200万ポンドなどを定め、しかもコミッショナーの活動を著しく制約する37年3月までの時限立法（施行期間2年3カ月）とした。同時に、同法はコミッショナーに失業保険制度の改革法である1934年失業者援助法（the Unemployment Assistance Act）により新たに設置された労働省失業者援助局と共同して行動することを義務づけ、むしろ後者がより重要な立法であることを印象づけたのである。

農業補助金だけで年間1800万ポンドを越えていた時に200万ポンドという支出権限額が余りに僅少であるのは明白であった。加えて、コミッショナーの行政権限は極端に限定的で、収益事業や民間企業への直接的な財政的助成及び主要公共事業から排除され、コミッショナー資金はほとんど専ら下水道計画と失業者＝小農地保有向け移住（‘back-to-the-land’ smallholding movement）対策に限定された。さらに、労働大臣に特別区域指定を変更する権限もなく、しかも同法による特別区域指定からランカシャーやテーズサイドばかりでなく、指定を受けた4つの特別区域からも北東部のニューカッスルを除いてグラスゴー、

図 I - 1 戦前期の特別区域



備考) N=Newport, C=Cardiff, S=Swansea, (upper) C=Carlisle

資料) B. Moore, J. Rhodes & P. Tyle (1986), *The Effects of Government Regional Economic Policy*, Dept of Trade & Industry, HMSO, p. 18 (Fig. 3. 1)

カーディフなど開発の拠点となるべき地方中核都市を含む主要都市を「産業不況によって特に影響を受けた区域」(同法前文, 第1条)に該当しないとして除外されたことは、地域経済再生問題への取組みを極めて困難にした。こうしたことは、政府がその場しのぎの時限立法を行なったことの反映であるとともに、野党=労働党の近視眼的政治姿勢にも起因していたのである。<sup>20)</sup>

イギリスにおける資本主義市場経済への国家干渉主義の成立過程の端緒に位置していた1934~35年当時、保守党も労働党も不況地域への産業誘致、特に収益目的の企業誘致への財政的刺激策に反対の態度をとっていた。保守党はそうした財政的刺激策は不況地域外の企業に不公正な競争条件を生み出すものとして反対し、労働党は産業立地政策については「北部」と「南部」で意見を異にしていたが、利潤目的の民間企業に財政的刺激を供与するなど論外として一致して反対しその政策的含意の受け入れは保守党以上に政治的に困難であった。しかし、深刻な不況下で立地劣位にある「北部」に企業誘致を実現するには少なくとも財政的刺激誘因が必要なことは明白であった。<sup>21)</sup>

こうした事情の中で、スコットランド担当コミッショナーのローズ卿とは違って、イングランド&ウェールズ担当のシュアート卿は第3次報告書提出後の1936年末に辞任するまで、報告書を通じて不況地域の状態や職務上の行動の説明に留まらず、公的立場を顧みず不況地域の必要事項を論述し、政府をししばしば困惑させる程の政策構想を進言し1934年立法の不十分さと追加資金の必要性を指摘し現行政府政策の批判を率直に試みた。<sup>22)</sup>

**I-2-2 政府資金による産業団地の建設** 1935~36年にかけて「南部」諸地域の失業率が軒並み一桁台に低下しつつある一方で、特別区域ではなお20~40%前後の高失業率で推移した(表I-2を参照)。それゆえ、法案成立後も議会内の不況地域問題への関心は衰えなかったが、35年7月の第1次コミッショナー報告書をめぐる上下両院での議論では大蔵省・商務省は反干渉主義的姿勢を固持し野党労働党にも新しい構想のないまま終始し、地域政策も現代資本主義体制への懐妊期の苦しみを経験していた。しかし、これを前後して不況地



表 I-2 地域政策形成期における特別区域等の失業率の推移 1934~38年（%）

	スコット ランド 区 域	イングラン ド & ウェ ールズ区域	北東イン グランド 沿岸区域	西カンバ ーランド 区 域	サウス・ ウェール ズ 区 域	グレー ト・ブリ テン	ロンドン	南東部 地 域	ミッドラ ンズ地域
1934	28.9	35.0	32.9	37.9	37.1	16.6	9.2	8.7	12.9
1935	25.3	32.7	30.7	40.7	34.5	14.8	8.5	8.1	11.2
1936	20.5	27.9	24.6	38.6	31.3	12.5	7.2	7.3	9.2
1937	21.5	23.1	21.8	30.5	24.4	12.6	6.4	6.7	7.3
1938	19.9	24.1	20.2	25.9	29.0	13.6	8.0	8.0	10.3

備考) ① 特別区域の失業率の1938年（6月）を除いて、すべて、年末失業率を示す。

② 失業率計算の基礎は、16~64歳の被保険労働人口に対する職業安定所登録失業者数。

③ 特別区域失業率は、特別区域を含む労働省地方局管轄区域の合計である。

資料) W. R. Garside, *British Unemployment 1919-1939*, pp. 10, 277.

域の経済再建政策をめぐる論議が各界で盛んになり、一方でスチュアート卿の助力を得て北東部を中心に地元の下院議員・行政府・企業家・知識人による新（消費財）工業誘致のための政府資金による産業団地（trading estates）の建設の提唱と運動が展開されていたが、他方で労働組合を中心になお伝統産業の再生に固執する地元世論も根強かったのである。

こうした経緯の中で、1935年8月、スチュアート卿はこの国の民間会社による産業団地建設の経験（スロー及びトラフォードの産業団地）に基づいて、政府に特別地域基金による産業団地建設を要請しその権限を与えるよう求めた。時あたかも、経済再建問題が再軍備以上の最大の争点になったといわれる総選挙（同年11月）が近づくにつれ、6月にマクドナルドから政権を引継いだボルドウィン首相政府は民間企業への直接的財政援助を禁止した1934年特別区域法の巧妙な抜け道としてこのスチュアート構想を選挙公約の一つとして取入れたので<sup>23)</sup>ある。

こうして、1936年、コミッショナー基金からの融資により非営利法人として北東産業団地会社、サウス・ウェールズ&モンマスシャー産業団地会社及びスコットランド産業団地会社が設立され、翌年秋にはティーム溪谷（Team Valley：約700エーカー）、トレフォレスト（Treforest：155エーカー）及びヒリングトン（Hillington：約320エーカー）にそれぞれの区域のモデルとなるべき産業団地

が操業を開始した。この国営産業団地工場への民間企業の入居を円滑に進めるには、後述するように、会社設立から操業開始までの間に成立した二つの立法措置を待たねばならないが、二人のコミッショナーの最終報告によればその実績は以下の通りである。すなわち、1938年9月30日現在、工業用地を含むすべての産業団地（工場・インフラ施設・事務所・関連サービス施設を含む）建設への特別基金からの支出は約400万ポンドであり、ティーム渓谷産業団地では76工場が竣工（19工場が建設中）し、入居契約済75～76企業—工場従業員約1,500人（別資料によれば、1939年末現在、入居101企業〔非製造業21、ドイツからの亡命者企業21を含む〕—雇用者数約5千人）、トレフォレスト産業団地は建設中を含めて39工場・7建築物で入居31企業—常用雇用者数682人、同団地開発事業の雇用者数564人、ヒリングトン産業団地は竣工103工場—入居67企業（雇用者数の記載ナシ）であった。<sup>24)</sup>

**I-2-3 1936年特別区域再建（協定）法の成立と政策金融の開始** スチュアート卿はその第2次報告書（1936年2月）の中で、国営産業団地設立の経緯を説明するとともに、特別区域に新産業を導入する困難、特に小企業創業時の資金調達上の特別な困難性（あの〔産業及び金融にかんする〕マクミラン委員会が既に留意していたいわゆる「マクミラン・ギャップ」）を指摘し、追加資金の必要性について強く政府・議会の注意を喚起していた。<sup>25)</sup>既に指摘したように、1936年はイギリス経済全体としては景気回復局面ないしブームに近い様相を呈していたが、「北部」諸地域、特に特別区域は依然として深刻な不況と20%を越える失業が続いていた（表I-2を参照）。

こうした中で、コミッショナー報告書は議会でのこれらの問題をめぐる論議の機会を提供した。同年3月の第2次報告書の下院での議論は、従来とは様相を異にしていた。野党＝労働党はリーダーの一人であるH.ダルトンを含め特別区域へ新産業を誘致する産業立地政策を支持し民間企業への助成誘導についても条件付き容認へと旋回しつつあった。他方、与党＝保守党は、産業立地政策については自由放任の放棄を説く推進派と古典的立地論に固執する反対派に

分れていることが明白となった。激しい論争の結果、労働党エドワーズ議員の「ロンドンの半径40マイル以内での新産業創設禁止動議」に対する保守党議員ブースヴィの次の修正動議が採択され、政府がそれを受入れたことが翌4月に「特別区域再建（協定）法」（The Special Areas Reconstruction [Agreement] Act）が成立する引き金になったのである。

「政府は、南部諸州における近代産業の過度の集中を思い留まらせ、かつ実行可能な新産業が古い工業中心地において自立的に創設されるのを奨励すべきである。<sup>26)</sup>」

同法により、イングランド銀行は公称資本100万ポンドの特別区域再建協会（The Special Areas Reconstruction Association Co. Ltd.=SARA）を設立し、特別区域の小事業を対象に返済期間5年・市場金利に近い貸付金利・1万ポンドを限度として商業銀行・保険会社など民間金融機関による資金融資に対する信用保証（25%までの損失保証）を実施し、政府がSARAの経営管理経費を負担するものであった。

この融資制度は起業家を当初から失望させ、ロンドン・シティと大蔵省はこうした新しい便宜の必要性を確信せずかつ追加雇用の創造能力に懐疑的であった。この時の地域問題の規模に比べてSARAの資本規模は慈善的ジェスチャー以上のものではなかったのに加えて、シティと大蔵省のこうした懐疑的態度がイングランド銀行の当初の熱心さを冷却させSARAを通じた助成規模を間もなく制限する姿勢に転換した。

かくして、表面上産業多角化を目的としたSARAの融資事業は、相対的に大きな創業資金を必要とする新産業よりはむしろ小規模な軽工業に集中するようになった。SARAはまもなく創業資金の半分は起業家自身で調達するという厳しい条件を付けた融資保証を実施した。SARAの1939年6月までの融資保証総額は190事業・約91万ポンドに達し、それを含めた投資総額は約149万ポンド・完全操業時の予想追加雇用者数1万4061人であった。<sup>27)</sup>

ところで、1936年12月、特別区域の起業資金を供与するもう一つの機関がナッフールド卿の私財200万ポンドを寄託したナッフールド信託（Nuffield Trust）によって開設された。これは、SARA資金よりもリスクも規模も大き

い事業を株式引受けと融資の形態で支援し、その後創設された大蔵省基金を含めて最も効果的な役割を果たした、と評価されている。<sup>28)</sup>

**I-2-4 特別区域法の延長をめぐる論議と1937年修正法の成立** 1936年6月、ボルドウィン保守党政府は1934年特別区域法の無修正延長を決定していた。だが、10月のタインサイドの“死の町”といわれたジャロー（‘The Town-that was murdered’, 1939, ジャロー選出下院議員 W. ウィルキンソンの著書名）からの失業者のロンドンへの飢餓行進、11月の国王エドワードⅧ世のサウス・ウェールズへの地域問題視察、（ロンドン）タイムズ紙の社説などによる特別区域の窮状報告と近代国家の機構と財源による問題解決を訴えた度重なる論陣、さらには第3次報告書提出日（10月27日）のコミッショナー・スチュアート卿の事実上の抗議辞任（ローズ卿は健康上の理由により辞任）という経緯の中で、政府は、11月3日、期限満了諸法継続法案（an Expiring Laws Continuance Bill）の一部に1934年法を挿入して議会に提出したのである。<sup>29)</sup>

政府のこうした論議を回避する試みは与野党の別なく議会内に広範な憤激を引き起こし、しかも政府が議会に提出するまで3カ月もその内容を内密にしていたといわれる第3次コミッショナー報告書が公表されるに及んで議会の関心は急速に1934年法の修正内容にシフトした。スチュアート卿は、その第3次報告書で、1934年法は失業を削減する直接的手段を提供しなかったと回顧し、失業問題にヨリ一層直接的に対処する第2の実験の機は熟したとの確信を前提としつゝ、① グレータ・ロンドン区域の産業拡張を強力に抑制するために工場設置許可制を含む適切な産業配置の検討、② 特別区域への新産業企業誘致を促進するための財政的刺激誘因（500ポンドを越えない未処分利潤への所得税免除、地方税の軽減及び新製造技術導入のための長期・低利融資）の導入、③ コミッショナー職務の閣僚による継承などを勧告したのである。<sup>30)</sup> このような指摘と勧告は、政府閣僚と高級官僚に対する辛辣で差し迫った告発と受け取られた。<sup>31)</sup>

政府提出の継続法案から1934年法を削除する修正案に関する36年11月下院議会の論議は結果的に与野党共同歩調による特別区域問題とスチュアート卿の第

3次報告書をめぐる全面的な論議に転換し、チェンバレン蔵相を始め政府・官僚の当初の頑なで消極的な姿勢を逆転させた。かくして延長問題に関しては与党＝保守党主導による2カ月延長（37年5月31日まで）で決着し、その間に政府にスチュアート卿の勧告を中心とした1934年法修正案の準備と議会での審議の時間的余裕をつくりだしたのである。<sup>32)</sup>

1937年3月19日、ボルドウィン政府は39年3月末迄の時限立法として「1937年特別区域（修正）法案」を議会に提出した。それに先立ち、3月1日、労働省は新しい特別区域政策を説明する形式の白書を議会に提出し、さらにスチュアート卿のグレータ・ロンドンにおける工業立地規制を含む産業立地政策に関する勧告については勅命委員会（Royal Commission on the Distribution of the Industrial Populations [Chairmanship of Sir M. Barlow]）を任命すると政府声明を公表して対応した。<sup>34)</sup> 他方、同年1月、野党＝労働党は不況区域調査委員会（議長＝ダルトン下院議員）が法案審議に影響を与えるべく本文16ページの短い中間報告を公表して緊急行動計画を提案していた。<sup>35)</sup>

特別区域（修正）法案の審議では新しい構想や論点は見られず、議会の政治的関心が大陸の政治・軍事情勢とイギリスの再軍備計画に移りつゝある中で、政府原案のまま成立した。1934年法と対比して、修正法で強化された事項は主として以下の4点である。第1に、SARAによる小規模融資とは別個に、大規模事業を含む特別区域の企業を対象とした大蔵省融資制度を設け、当初資金200万ポンドとし特別区域融資委員会（Special Area Loans Committee＝SALAC）の助言により執行することにしたことである。第2に、特別区域基金による産業団地建設を一層奨励し、コミッションナーに工場賃貸等に関する広範囲の権限を付与したことである。第3は、特別区域に設立される企業に対して産業団地の工場賃貸料・地方税・所得税（法人税）を5年を越えない範囲でコミッションナーの裁量により減免できる権限を与え、さらに1937年に導入された国防税（National Defence Tax）を免除したことである。これは、イギリスで最初の地域差別的な租税優遇措置である。<sup>36)</sup> 第4に、労働大臣に特別区域外の深刻な失業を改善できる見込のない区域に諮問委員会勧告による大蔵省融資制度の適用権

限を付与し、財政的助成に一定の裁量の運用の条件を設定したことである。<sup>37)38)</sup>

こうして、1937年になって漸くこの年夏の産業団地の竣工とともに、地域政策が厳しい財政的制約内で本格的に稼動し始めた、と評価できるであろう。

- 14) McCrone, *op. cit.*, p. 92. 労働者移動政策を地域政策に含めるかどうかは地域政策の概念規定に関わる問題である。また、「仕事を労働者に」という産業＝企業誘致と「労働者を仕事へ」という労働者移動とを補完的關係と見なす(ガーサイド)か代替的關係と見なす(マクレンン&パー)か、によって地域政策の方向づけや評価に微妙な差異が生じるように思われる(Garside, *op. cit.*, p. 273; McLennan & Parr, *op. cit.*, p. 1)。筆者は、本稿の冒頭で規定した地域政策の目的を前提とする労働者移動政策はそれに含まれるとは思われるが、たんなる労働力流動化政策は地域政策に含みえない、と考える。その限りで1928～38年におけるイギリスの労働者移動政策は、マクローンも指摘しているように、厳密には地域政策の一環とは規定しえないように思われる。しかし、便宜的にそれを含めて分析することにする。
- 15) Board of Trade (1932); *An Industrial Survey on the North East Area*, Made by Armstrong College; *An Industrial Survey of South Wales*, Made by University College of Wales & Monmouthshire; *An Industrial Survey of South West Scotland*, Made by the University of Glasgow. and etc.
- 16) Ministry of Labour (1934), *Reports of Investigations into the Industrial Conditions in certain Depressed Areas*, Cmd. 4728.
- 17) Garside, *op. cit.*, 247-53; Loebel, *op. cit.*, p. 34.
- 18) *Cmd. 4728*, pp. 109-10 (Section VIII) .
- 19) 労働大臣への報告書提出から議会での法案成立に至る詳細については、Loebel, *op. cit.*, 47-54; Garside, *op. cit.*, pp. 254-6; Hammington, *op. cit.*, chaps I & II, を参照。
- 20) Hammington, *op. cit.*, pp. 21-3; McCrone, *op. cit.*, pp. 92-5; Garside, *op. cit.*, pp. 72-87; Pitfield, *op. cit.*, pp. 435-6; Loebel, *op. cit.*, pp. 50, 55; P. Randall, *The History of British Regional Policy*, G. Hallet et. al., *op. cit.*, pp. 19-20.
- 21) Loebel, *op. cit.*, 53, 56-7.
- 22) cf. Reports of the Commissioners for the Special Areas (England & Wales): *1st Report*, July 1935, Cmd. 4957, pp. 105; *2nd Report*, Feb 1936, Cmd. 5090, pp. 120; *3rd Report*, Nov 1936, Cmd. 5303, pp. 210; *4th Report*, Nov 1937, Cmd. 5595, pp. 209; *5th Report*, Dec 1938, Cmd. 5896, pp. 120. Do (Scotland): *1st Report*, July 1935, Cmd. 4958, pp. 34; *2nd Report*, Feb 1936, Cmd. 5089, pp. 32; *3rd Report*, July 1936, Cmd. 5245, pp. 27; *4th Report*, Nov 1937, Cmd.

- 5604, pp. 209; *5th Report*, Dec 1938, Cmd. 5905, pp. 88.
- 23) Garside, *op. cit.*, pp. 10, 256-8, 277; Loebel, *op. cit.*, Pt. II, chaps 2 & 3; Pitfield, *op. cit.*, pp. 257-8; M. Pugh, *op. cit.*, pp. 289-92; R. R. James (1977), *The British Revolution: British Politics 1880-1939*, Methuen, pp. 552-3, 562-6.
- 24) *Cmd. 5896*, pp. 28-30, 37-42, 92; *Cmd. 5905*, pp. 9-11, 54; Loebel, *op. cit.*, Pts II -chaps 4 & 5, III-chaps 1 & 2; Garside, *op. cit.*, pp. 257-8; McCrone, *op. cit.*, p. 96; K. C. Appleyard, Government Sponsored Factories, *Journal of the Royal Society of Arts*, June 30 1939, pp. 844-63. cf., Industrial Estates Management Corporation for England (1960 ca.), *An Introduction to Industrial Estates and the part they play in Location of Industry Policy in Britain*, pp. 22-9.
- 25) *Cmd. 5090*, pp. 12-16 (“Trading Estates” and “Finance for new or expanding Industries”)
- 26) Loebel, *op. cit.*, pp. 128-31; Pitfield, *op. cit.*, p. 438.
- 27) Loebel, *op. cit.*, pp. 132, 146-7; Garside, *op. cit.*, pp. 259-69; McCrone, *op. cit.*, p. 95; Randall, *op. cit.*, pp. 20-1; Pitfield, *op. cit.*, pp. 438-9.
- 28) Garside, *op. cit.*, pp. 260-1; Loebel, *op. cit.*, pp. 147-8.
- 29) Garside, *op. cit.*, pp. 261; Loebel, *op. cit.*, pp. 132-3.
- 30) *Cmd. 5303*, Part I-Introduction, General Review and Recommendations (pp. 1-14).
- 31) Garside, *op. cit.*, pp. 261-2; Loebel, *op. cit.*, pp. 132-3.
- 32) Garside, *op. cit.*, pp. 262-3; Loebel, *op. cit.*, pp. 134-8; McCrone, *op. cit.*, p. 102.
- 33) Ministry of Labour (March 1937), *Statement relating to Special Areas including Memorandum on Financial Resolution to be proposed*, Cmd. 5386, pp. 11.  
この白書は、1937年特別区域修正法案を原案通り成立させることを意図し、結論部分で法案の骨子を事実上説明する前提として、37年1月迄の特別区域の状況、コミッショナーの活動実績を報告するとともに再軍備計画の一環として特別区域での陸海空軍諸省の政府軍需工場の建設、民間企業への軍需発注や政府金融による設備拡張等の中央政府の直接の施策を指摘し、雇用情勢が改善されつつあることを誇示しようとしたものである、と思われる。
- 34) Garside, *op. cit.*, pp. 262-3; Loebel, *op. cit.*, pp. 138-40.
- 35) Labour Party's Commission of Enquiry into the Distressed Areas, *Interim Report: A Programme of Immediate Action*, Jan 27, 1937. 労働党は、この中間報告の中で、スチュアート勸告を念頭に置いて、① 特別区域に直接責任を負う閣僚の任命、② 特別区域の拡大、③ 地方行政府への特別補助金の交付、④ 新産業立地規制、⑤ SARA の改革（長期・低利融資）、⑥ 国営産業団地の拡大と特別区域内分散など、を政府と議会に提案した。

- 36) Garside, *op. cit.*, pp. 263-4; Loebel, *op. cit.*, pp. 140-1; McCrone, *op. cit.*, p. 97; Brown, *op. cit.*, p. 285; Randall, *op. cit.*, p. 21.
- 37) "Special Areas (Amendment) Act 1937" (1 Edw. 8. & 1 Geo. 6.), Section 5-(2).
- 38) 2年の時限立法の1937年特別区域修正法のその後の経緯を指摘しておくとして、1938年6月、省庁間委員会の勧告を受けて閣僚委員会は一旦39年3月で満了させる決定をしたが、その後、経済情勢の悪化を受けて1年延期された。さらに、結局、1945年産業配置法（The Distribution of Industry Act of 1945）の成立まで延長された。（Loebel, *op. cit.*, 142-3）

### I-3 1930年代における地域政策の成果と政策史的意義

第1章の締め括りとして、1930年代の形成期における地域政策の成果と今日の視座からその政策史意義を確定しておくのが至当である、と思われる。

1934～38年におけるイングランド、ウェールズ及びスコットランドの特別区域の被保険労働人口は約130万であり、グレート・ブリテン全体の9～10%であった。この間にグレート・ブリテンの被保険労働人口は約100万人増加する一方で、特別区域では横這いだったのは後述するように労働者の域外流出によるものである。同時に、この期間の特別区域の失業者数は、概数で、43.7万人⇨40.0万人⇨33.6万人⇨29.1万人⇨29.6万人と推移した。<sup>39)</sup> こうした現実に地域政策はどのように寄与したのであろうか？

そこで、1934年末から開始されたイギリスにおける地域政策による第2次欧

表 I-3 地域政策による特別区域の失業減少に関する推計 1934～38年（単位／人）

	スコットランド	イングランド & ウェールズ	合計
労働者移動*	7,774 ( 4,353)	90,759 ( 45,233)	98,533 ( 49,578)
新工場雇用#	4,546 ( 6,137)	15,630 ( 21,101)	20,176 ( 27,238)
公共事業等+	10,167 ( 13,726)	40,341 ( 54,460)	50,508 ( 68,186)
合計	22,487 ( 24,216)	146,730 (120,786)	169,217 (145,002)

備考) 括弧内は漏れと所得乗数効果で調整された推計値

\* 労働移動局の施策が地域政策に含まれる。

# 新工場雇用は、各種融資・国営産業団地（租税優遇措置等を含む）政策により新設された工場雇用

+ 特別区域基金により執行された公共事業

資料) W. R. Garside, *British Unemployment 1919-1939*, pp. 269-70 (Tables 10 & 11).



州大戦勃発前年の1938年までの特別区域における失業減少効果を推計したのが、表 I-3 である。この推計数値はいくつかの前提<sup>40)</sup>をおいて最大値を計算した5カ年の直接累積値（括弧内は参考値）である。約10万人の労働者移動数はいわば被保険労働者の増加をほぼ相殺するものと推定され、上記の失業者の推移は基本的にそれ以外の要因から説明されるべきであろう。4年間の14万人の減少のうち約3万人がコミッション基金による新工場雇用（約2万人：37—8年に集中）及び公共事業（約5万人：年平均1.2～1.3万人）であり、残りの約11万人はこれ以外の要因<sup>41)</sup>によって説明されるべきである。

ところで、1937～38年のイギリスはアメリカの（1929年恐慌の）後産恐慌の影響を受けて再不況に陥ったが、この不況の失業に対する地域的影響は「南部」諸地域に強く、全国被保険労働者の9.8%を占める特別地域全体の全国失業者増に対する寄与率はその60%相当の5.8%に留った（表 I-2を参照<sup>42)</sup>）。これは、表 I-4 が示唆しているように、表 I-3 における新工場雇用は1937～38年、特に1938年に集中しており、その雇用効果を反映したものである。すなわち、全国に占める特別区域における工場新設比率は1936年まで1～2%前後に留まっていたが、コミッション基金による国営産業団地の第1次工場竣工と入居が開始された37年の4.4%をステップに38年には被保険労働者の対全国比率の2倍に近い17.1%に跳ね上がった事実を反映したのである<sup>43)</sup>。換言すれば、地域

表 I-4 特別区域における工業開発 1932～38年

工場新設数	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
サウス・ウェールズ	1	1	—	—	—	5	19
西カンバーランド	—	1	2	—	1	—	2
北東イングランド	7	6	5	2	5	14	26
スコットランド	7	3	6	2	6	4	14
特別区域新設総数	15	11	13	4	12	23	61
〃 閉鎖総数	12	10	22	5	10	6	13
〃 拡張数	6	2	3	8	5	4	6
グレート・ブリテンの新設総数	636	463	478	514	942	522	414
内 特別区域 (%)	2.3	2.4	2.7	0.8	2.2	4.4	17.1
内 G ロンドン (%)	41.0	47.1	49.2	41.8	47.3	39.1	40.6

資料) G. McCrone, *Regional Policy in Britain*, 1969, p. 101.

政策が多少の成果をあげ始めた直後の1939年に第2次欧州大戦が勃発し、地域政策は十分に展開されることなく戦時経済に移行してしまっただけである、ということが出来る。

扱て、表 I-5 で示されているように、4 年余に亙るコミッショナー基金としての支出計画額1,677万ポンド（議会承認総額1,600万ポンド）のうち1938年9月までの執行推定額は850万ポンドに留まり、また SARA, SALAC 及びナッフィールド信託の融資可能上限額は500万ポンドに達しただけである。中央政府の財政支出（予算）総額が1934年度の7.71億ポンド、37年の8.90億ポンド、

表 I-5 特別区域コミッショナー基金の支出計画額の概要  
1934年12月～1939年3月（単位/1000ポンド）

支 出 項 目	支出額	支 出 項 目	支出額
産 業		農 業	
港湾・埠頭開発	554	小保有制度（協同農場・家屋付農場を含む）	3,082
産業用地の改善・整備	412	グループ保有制度	133
産業団地・工業用地	4,005	市民菜園助成制度	23
開発委員会	34	土地・広場排水事業	22
財政的刺激誘因	100	小 計	3,260
そ の 他	47		
小 計	5,152	ボランティア（地方アメニティ）事業	59
保 健		その他の社会改良施設	
病院、妊婦・児童福祉センター	3,023	隣保事業・職業クラブ	75
地区育児・救急サービス	67	婦人・青年向ソーシャルワーク	219
浴 室	98	学童ホリデイ・キャンプ	388
上 水 道	175	教育活動・図書館サービス	74
下水道・下水処理	2,277	コミュニティ・センター、ユースセンター、ユースホステル	39
街路事業	400	そ の 他	110
そ の 他	72	小 計	905
小 計	6,112	そ の 他	120
住 宅		合 計	16,770
(株)北東住宅協会	1,145		
そ の 他	17		
小 計	1,162		

備考) ① イングランド&ウェールズ担当コミッショナーの報告書に記載された支出計画額であるが、スコットランドを含む総支出計画額の概要である。

② この表は、1938年9月現在、支出執行済の850万ポンドを含む。

資料) *The 5th Report of the Commissioner for the Special Areas in England & Wales*, Dec 1938, Cmd. 5896, p. 92.

38年度の9.09億ポンド<sup>44)</sup>と比べていかに僅少であるかは明白であろう。こうして、1938年末の特別区域の平均失業率がなお22.8%という高水準を維持したのである。

他方で、地域政策以外による1934～38年までの11～14万人の失業減少の大部分は1935年から開始されたイギリスの再軍備計画による軍需発注によるものであった。国防支出は、1935年に1.39億ポンド、37年の2.44億ポンドさらに38年に3.53億ポンドへと急増した。1935～38年の再軍備（国防）支出はイギリスの民間雇用増加分の約81%（=100万人超）を創造した、といわれる。そして、国防支出のうち特別区域への発注比率は1935年度の12%、36年度に27%に急上昇し、さらに37年度上半期に31%に達したのである。特別区域は西カンバーランド（単独の炭鉱地帯）を除いて重工業地帯であり、軍需発注の受け皿区域である。したがって、特別区域へのこうした軍需発注比率は当然の結果であるが、同時に、「南部」諸地域での国防生産の設備・労働力への圧力を緩和しようとしたものである。それにも拘らず、第2次欧州大戦勃発まで失業率が全国平均で一貫して12%を越え特別区域で20%以下にならなかったのは、イギリス政府と議会の多数が1920年代まで確立していた「自由放任」のイデオロギーに固執し30年代にプラグマティックな干渉を展開したが、自由党やJ.M.ケインズ等経済学者による提案・勧告・助言に耳を傾けはしたがほとんど容認せず国防支出を除いて財政均衡を維持しようとした結果であった<sup>45)</sup>。

かくして、失業率の推移とその減少の構成要因の見地から、1930年代の形成期における地域政策はいわば目に見える実質的政策効果を挙げたとはいえない、と思われる。その政策史的意義はむしろ中央政府・議会に地域問題の存在を認知させ、その解決のために地域差別的助成や産業立地政策の必要性を提起し、戦後の新しい段階を準備したという事実にあった、といえるであろう。この点で、イングランド&ウェールズ担当初代コミッショナーのスチュアート卿のイニシアティブは極めて重要であった<sup>46)</sup>。

39) *Cmd. 4957*, p. 94; *Cmd. 5090*, p. 103; *Cmd. 5303*, p. 182; *Cmd. 5896*, pp. 94-5; *Cmd. 5905*, p. 79.

- 40) cf. Garside, *op. cit.*, pp. 268-9 (footnotes of Tables 10, 11).
- 41) 表 I-3 の括弧内の数値により考察すれば、労働者移動数の半数の約5万人の大部分が出立地に帰還し、他方で新工場雇用と公共事業の所得（雇用）乗数効果により約2.5万人の追加雇用が可能となったという計算になる。その結果、13～14万人の失業減少を本表で揭示されたのとは別の要因で説明されるべきことになる。
- 42) Garside, *op. cit.*, pp. 271.
- 43) McCrone, *op. cit.*, pp. 100-1; Brown, *op. cit.*, p. 285; McCallum, *op. cit.*, p. 5.
- 44) cf. B. R. Mitchell & P. Deane (1971), *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge Univ Press, chap XIV (Public Finance).
- 45) Garside, *op. cit.*, chap 13 (New Deal or no deal? Fiscal Policy and the search for stability, 1930-39); A. Booth (1989), *British Economic Policy 1931-49: Was There a Keynesian Revolution?*, Harvester Wheatsheaf, Pt. One: The 1930s.
- 46) McCrone, *op. cit.*, pp. 101-2; Brown, *op. cit.*, p. 285; Garside, *op. cit.*, p. 273-4; Loebel, *op. cit.*, p. 141.

付記：本稿執筆に関わり、1986～88年のイギリス留学中に資料文献蒐集のため本稿で参照した文献の著者でもあるH.ローブル博士（ニューカッスル大学客員講師）には大変ご尽力を頂いた。記して謝意を表したい。ローブル博士は1939年ドイツからイギリスに亡命したユダヤ人産業家の子息で、父親は最初のティーム溪谷産業団地で重電機工場を経営し、ご本人はニューカッスル大学で電気工学を学びこの企業を隆盛に導いた人物である。

（本稿は、1989年度立命館大学個別研究助成による研究成果の一部である）