

現代イギリス地域政策の段階と特質(6) - 1

若林洋夫

目次

- X 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, 第39巻第5号)
 - II 地域政策の戦時停止期(1939~44年) (以上, 第40巻第4号)
 - III 地域政策の確立・調整的後退期(1945~50年) (以上, 第40巻第6号)
 - 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) (以上, 第41巻第4号)
 - V 地域政策再強化への過渡期(1958~62年) (以上, 第41巻第5号)
 - 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)
 - はじめに～地域政策の新段階と積極的展開のフレームワーク
 - 1 第1段階(1963-65)～地域政策の「高成長」経済政策への統合の試み
 - 1 1963年～地域政策展開の新段階を画する転換点 (以上, 本号)
 - 2 1963年地方雇用法・財政法成立後の地域政策をめぐる保守党の政治動向
 - 3 労働党政権第1年における1965年オフィス・産業開発規制法の成立と『国家計画』の策定
 - 4 第1段階における地域政策の実際とパフォーマンス (以上, 第43巻第6号)
 - 2 第2段階(1966-67)～地域政策の一層の飛躍的展開への中間期
 - 3 第3段階(1968-75)～地域政策展開の絶頂期
 - 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～)

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)

はじめに ～ 地域政策の新段階と積極的展開のフレームワーク

1960年代初頭, 政治家・経済官僚やエコノミスト等の中で, 爾余の先進諸国と比較したイギリス経済の相対的低成長が強く意識されるようになった。すなわち, ほとんど全ての西欧諸国は成長率でイギリスを凌駕しており, 間もなく生活水準でも追い越すかも知れないという認識の下で高成長への関心が高まりつつあった。¹⁾ 回顧すれば1960年代は新経済政策と呼ばれたケインズの総需要管理政策による国際的な高度経済成長期ではあったが,²⁾ イギリスでは国民経済の構造的弱点が意識され従来の政策の継続(「ストップ・ゴー循環」)では1960年代のイギリス経済は高度の停滞期に陥るといふ懸念が広がっていた。それを最初に意識し政府を「保守党的計画化(‘Conservative planning’)」に改宗させたのは, マクミラン首相でもモードリング商相でもなく1960年7月に

蔵相に就任したロイドであった。³⁾

後の経済省顧問の経歴をもつブリタンによれば、ロイド蔵相がイギリスに導入したある種の計画化は3つの要素から構成された。第1に、数年に亙る国家的な成長目標の設定、第2に、所得政策を含む当面の諸問題を定期的に協議し解決策の策定を試みる審議会の設置、第3に、予測や目標を作成し成長の障害を除去する構想を提案する大蔵省から独立した機関の設置、である。⁴⁾ロイド提案をめぐって1960年末から61年前半にかけてイギリス産業連盟(Federation of British Industries)や労働組合会議(Trade Union Congress)をも巻き込んでかなりの論議が行なわれた。大蔵官僚やエコノミストの大多数はA. マーシャルの新古典派経済学の信奉者であり、計画より市場と競争に強い選好を持ち同時にイギリス産業の効率と熟練(労使双方)に極端に批判的であり、そして大蔵省から独立した機関の設置にはモードリング商相(彼は「計画化」自体に反対したのではない)を含む多くの閣僚とともに反対した。こうした紆余曲折の中で、マクミランがロイド提案の「計画化」を後押しした結果、前年の経常収支赤字2億5800万ポンド・基礎収支赤字4億5千万ポンドを背景とする1961年ポンド危機の最中の7月のロイドの包括政策措置の一部として経済計画担当機関としての国家経済開発審議会の設立が公表されるに至った。⁵⁾

1962年3月、国家経済開発審議会(略称NEDC)は首相、蔵相または高級閣僚を議長とし、高級官僚、経済界指導者、労働組合指導者を構成員とし、月例会議の形で発足した。TUCは、審議会を賃金抑制機能として利用しないという条件で参加に合意した。ところで、経済情勢と保守党政府の経済政策に不満を持つ中間階級の批判で常勝選挙区(Orpington, Greater London)での補欠選挙で敗北した保守党の不人気でマクミランは、1962年7月、ロイド蔵相を含む7名の閣僚を解任し、新任されたモードリング蔵相はNEDCを継承した。同時に、モードリングの蔵相就任は、前章で指摘したように、経済政策をめぐる諸問題に対する地域的アプローチをより強めることになる。このことは、全国・地方レベルでの経済計画の漸次的展開(後述する物理[環境]のアプローチと対比される経済的アプローチによる地域計画の開始)を意味する。⁶⁾

NEDCは、63年2月、先ず『1966年までのイギリス経済の成長』(*Growth of the United Kingdom to 1966*)という報告書を公表し、さらにそれを裏付ける意図で、同4月、『高成長に資する諸条件』(*Conditions Favourable to Faster Growth*)なる報告書を公表した。特に後者の報告書は、後述するように、高成長に資するその他の諸条件とともに最長のスペースを割いて「地域問題」を取り上げ、高失業率と低経済活動率を抱える低繁栄地域(特にスコットランド、北東イングランド及びウェールズ)における大きな労働予備に注目してそれを引き出すことが全国的な雇用と成長に大きく寄与するという観点からいわば地域政策の積極的な推進を提唱する。⁷⁾

こうした「成長と地域開発」という政策概念が前面に押し出されようとする動きに重畳して、63年11月に、『セントラル・スコットランド～開発と成長のための計画』(*Central Scotland: A Programme for Development and Growth*, Cmnd. 2188)及び『北東部～地域開発と成長のための計画』(*The North-East: A Programme for Regional Development and Growth*, Cmnd. 2206)という2つの政府白書が公刊された。こうして、後述する新規の地域政策諸立法(1963年地方雇用法, 1963年財政法(資本控除条項)及び1963年都市・農村計画法)とその推進とともに、1963年はイギリスにおける地域政策展開の新段階を画する出発点となった。⁸⁾

1964年10月の総選挙でヒューム首相(Sir Alec Douglas-Home; Lord Home)が率いる保守党はウ

イルソン党首（Harold Wilson）が率いる労働党に僅差で敗北し、労働党政権（第1次ウィルソン政権）が成立する。ウィルソン政権は発足直後に5つの新設省庁の1つとして経済省（Department of Economic Affairs）を設置して大蔵省との経済管理の二重制度を導入し、前者は当初労働党副党首＝ナンバー2のブラウン（George Brown）が担当大臣（副首相兼務）として就任し、①長期経済戦略と物的資源の管理、②国家経済計画の作成、③産業政策及び地域政策に関する多様な省庁に互る意思決定の主要調整機能を担当して一定の影響力を行使したが、独自の政策予算と執行権限には乏しかった。こうした中で、ウィルソン政権は当初、保守党政権下のそれとは別個の中期的経済計画を65年9月に政府白書『国家計画』（*The National Plan*, Cmnd. 2764／計画年度1964～1970／経済省作成）の形で策定したが、66年7月の3回目のポンド危機に対処するため第2次包括政策措置直後の9月に遂に放棄する¹⁰⁾。管見する限りで、戦後イギリス経済政策史において経済成長目標を設定した中期的経済計画を策定し多少とも推進しようとした試みは1963～66年が初めて最後であった。（経済省は1969年10月の政府機構改革の一部として廃止）

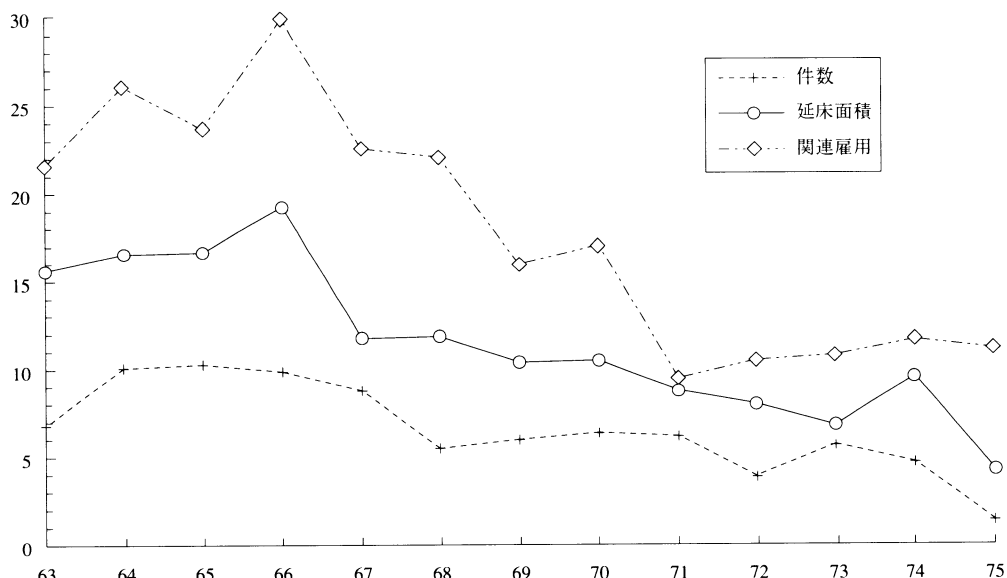
戦後間もなく1947年から始まり短期的に反復される国際収支危機を最大の契機とした「ストップ・ゴー循環」はイギリスに「低成長」と相対的衰退の長期的継続をもたらし、それを克服する試みである中期経済計画はその前提である産業設備投資の拡充による産業構造の改善や効率・熟練（生産性）の向上さらには所得政策の推進等にことごとく失敗して製造業を中心とした国際競争力の回復・強化が計れず、ポラードによれば「ストップ・ゴー循環」は1973年まで続いた。その後、1973年の第1次石油危機の勃発と再燃した国際収支危機（1973-6）により73～79年の実質経済成長率（平均年率）は0.9%といういわば地を這うような低成長の状態に陥る¹¹⁾。

こうした結果としての「ストップ・ゴー循環」の継続と相対的な低成長・衰退の進行にも拘らず、中期的経済計画の策定とその推進の試みは、その不可欠な一部としての地域政策をヒース政権前期の政策手段の選択的調整を除いて1975年まで積極的に展開させることになった。

地域政策の積極的展開に関する第1次ウィルソン政権成立以降のフレームワークは以下の通りである。まずロンドン・バーミンガム両集合都市圏^{コナーベーション}を中心とした過密区域におけるオフィス立地規制の立法化と工場立地規制の格段の強化を意図した1965年のオフィス・産業開発規制法をプロローグとして第2段階が始まり、IDC規制によるミッドランズ及び南東部における産業開発申請否認率は1966年にピークに達する（図Ⅵ-1を参照）。さらに1966年3月総選挙で1945年以來の安定多数（政治的フリーハンド）¹²⁾を獲得したウィルソン政権は旧労働党政権下で実施されていたヨリ広域的な開発区域制度を復活し、また従来¹²⁾の複合的な自由償却・投資補助金制度を高率の包括的投資補助金制度へ統合し拡充を図る1966年産業開発法により、早くも第3段階への移行が準備される。

第3段階への移行を決定的にするのは1967年における2つの重要な政策措置の成立・施行であり、それが平年度ベースで実施されたのは1968年からである。すなわち、第1は、前年に立法化した労使の制限的慣行による一般的な過剰雇用の排除（労働生産性の向上）と製造業への事実上の輸出補助金給付を狙う、選択雇用税（Selective Employment Tax（賃金税））導入及び製造業へのプレミアム付き払戻し（Selective Employment Premium）＝賃金補助制度の実施（1966年財政法及び1966年選択雇用還付法／選択雇用プレミアムは開発区域を除き68年3月末に廃止）のうえに、1967年の白書『開発区域～地域雇用プレミアム』（*The Development Areas: Regional Employment Premium*,

図Ⅵ-1 ミッドランズ及び南東部における IDC (産業開発許可証) 規制による開発申請否認率 (%) (1963-75)



備考) 否認率は、否認/認可+否認の百分率である。

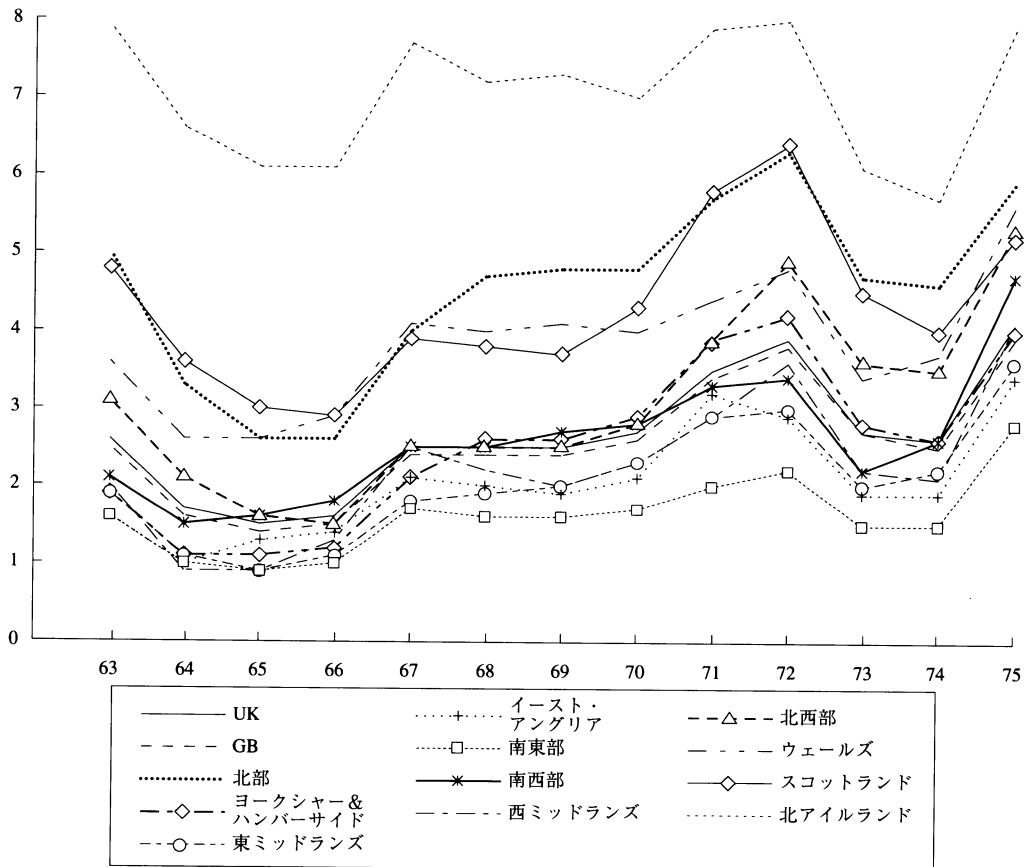
資料) B. Moore, J. Rhodes & P. Tyler, *The Effects of Government Regional Economic Policy*, Dep. of Trade & Industry, HMSO, p. 28, より作成。

Cmnd. 3310/経済省・大蔵省提出)に基づく1967年財政法により開発地区の製造業には7年の時限措置として地域雇用プレミアムという一般プレミアムの数倍の刺激誘因を導入したことである。第2は、1967年11月、地方雇用法体系(1960・63年地方雇用法及び1966年産業開発法第2部〔開発区域に関する権限〕)に基づき開発区域の中に炭鉱閉鎖に伴う特別の高失業区域を各種補助金を追加する新たな特別開発区域に指定したことである。さらに、1970年には前年4月の白書『中間区域に関する委員会報告(ハント報告)』(*The Intermediate Areas*, Cmnd. 3998/経済省提出)に基づき開発区域への助成策で直接影響を受ける隣接区域を「中間区域」として助成対象とし(1970年地方雇用法)、開発区域を特別開発・開発・中間の3区域制とした(中間区域助成財源確保のため、開発区域選択雇用プレミアムを70年3月末廃止)。

第3段階は1968年から1975年までという多少長期に亘るが、内政上の直接的な争点はほぼ一貫してインフレと失業(フィリップス曲線の世界)であり、趨勢的に上昇基調にあった失業率の下で地域政策の後退は政権党の命取りになりかねなかった。強力な地域政策の展開にも拘らず失業率の上昇トレンドを止めることができなかつたことは図Ⅵ-2で表示されている。

この期間中に1970年6月の保守党の政権復帰(ヒース政権)さらに74年3月の労働党への再度の政権移行(第2次ウィルソン政権)という政権交代及び73年1月のEC加盟による共同体規則遵守問題が絡み、地域政策は制度変更を含む複雑な展開となる。保守党は元来競争と経営効率を重視する姿勢から特に投資補助金よりはむしろ投資控除(自由償却)を選好し、ヒース政権は税財政政策の見直しと地域政策の再編(3つの白書『新公共支出政策』[*New Policies for Public Expenditure*, Oct. 1970, Cmnd. 4515/大蔵省];『投資刺激誘因』[*Investment Incentives*, Oct. 1970, Cmnd. 4516/大蔵省・貿易産業省]⇒『産業・地域開発』[*Industrial and Regional Development*, March 1972, Cmnd.

図Ⅵ-2 1963～75年における地域別失業率の推移（％）



備考) ① 1963-70年の失業率は年平均。1971-75年の失業率は各年の年央雇用センサス及び6月の失業者数で計算。

② 1966年及び1974年に標準地域区分に変更があるので時系列の厳密な比較は出来ない。

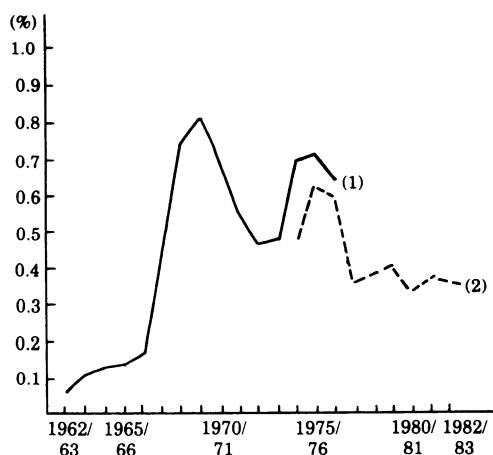
資料) CSO, *Abstract of Regional Statistics*, No.7, 1971, p. 30; do, No.9, 1973, p. 51; do, *Regional Statistics*, No. 12, 1976, p. 123; do, *Annual Abstract of Statistics*, 1986 ed., p. 114,より作成。

4942/貿易産業省]を通じて投資控除と投資補助金を組み合わせる方式(1971年投資・建築物補助金法⇨1972年地方雇用法・同,産業法)を選択したが,第3段階を通じて全体としての地域政策経費水準(年額3~4億ポンド)が低下することはなかった。

図Ⅵ-3はGDP比率で見た地域政策支出(シリーズ(1)(2)には1963-66年度及び1970-82年度の投資控除[自由償却]という租税特別措置[税額控除¹³⁾]によるいわば「負の支出」は含まれていない)である。これによれば,年度ベースでは1966年から67年にかけて支出水準が急増している。1966年産業法による投資補助金が平年度ベースとなるとともに1967年財政法による地域雇用プレミアムの給付が同年9月から開始されたからである。それ以後1975~76年度まで高原状態が続いている。また政策の方向転換と支出水準の趨勢との間にタイム・ラグを読み取ることができる。ともあれ,筆者は暦年ベースの1966~67年を第1段階と第3段階との政策展開の中間段階=過渡期と見做して分析を進めたい。

こうして,保守・労働両政権に共通したイギリスの(相対的)衰退=英国病に歯止めをかける高成長を目指す経済政策はその不可欠の一環として地域政策の長期に亙る積極的展開を随伴した

図Ⅵ-3 GDP比率で見た地域政策支出



備考) ①年次は会計年度(4~3月)である。②シリーズ(1)は地方雇用諸法による地域支出及び1966年産業開発法の投資補助金を含む。シリーズ(2)はスコットランド・ウェールズ両開発庁による支出を含む(シリーズ(1)には含まれない)。2つのシリーズとも地域開発補助金、選択財政助成及び地域雇用プレミアムを含む。③2つのシリーズは、全期間を通じて厳密に比較可能な資料が利用不可能なために呈示された。

資料) H. Armstrong & J. Taylor (1985), *Regional Economics and Policy*, p. 177, より借用。

が、以下、それを第1段階(1963~65年)、第2段階(1966~67年)及び第3段階(1968~75年)の3段階に区分して分析したく思う。

- 1) A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, p. 142.
- 2) cf., F. Cairncross & A. Cairncross (ed) (1992), *The Legacy of the Golden Age: The 1960s and their economic consequences*, Routledge.
- 3) S. Brittan, *op. cit.*, p. 232.
- 4) Brittan, *op. cit.*, p. 239.
- 5) Brittan, *op. cit.*, p. 233-45; F. T. Blackaby (1979), "Narrative, 1960-74", in F. T. Blackaby (ed) (1979), *British Economic Policy 1960-1974: Demand Management*, Cambridge Univ Press, p. 21; M. Pinto-Duschinsky (1987), "From Macmillan to Home, 1959-1964", in P. Hennessy & A. Selton (ed) (1987), *Ruling Performance*, pp. 151-2; M. W. Kirby (1991), "Supply-side Management", in N. F. R. Crafts & N. Woodward (1991), *The British Economy since 1945*, Oxford Univ Press, p. 244.
- 6) Brittan, *op. cit.*, pp. 99, 260; Blackaby, *op. cit.*, pp. 21-2; Pinto-Duschinsky, *op. cit.*, pp. 151-2; Parsons, *op. cit.*, p. 150; McCrone, *op. cit.*, pp. 223-5.
- 7) NEDC (1963), *Conditions Favourable to Faster Growth*, HMSO, p. 14(C. -Regional Questions).
- 8) 1963年を「イギリスにおける地域政策展開の新段階を画する出発点」と見做す根拠は、1951~62年の期間と対比して、1963年を境として、第1に地域間工場移転(新設)動向において立地劣位にある開発地区(開発地域)が繁栄地域であるミッドランズ・南東部を凌駕するようになったこと、第2に全国比較で構造劣位・立地劣位にある開発地区(開発区域)における製造業雇用者の実数値が「政策不在」条件から予測される期待値を大きく上回るようになったこと、にある。(B. Moore & J.

- Rhodes, Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy, *Economic Journal*, Vol. 83, March 1973, pp. 83-110; do, Regional Economic Policy and Manufacturing Firms to Development Areas, *Economica*, Vol. 43, Feb. 1976, pp. 17-31).
- 9) マクミラン首相は、既に言及した1962年3月の補欠選挙敗北、それに続くパニックの兆候と見られた7月のロイド蔵相初め7名の閣僚の解任、63年1月のドゴール仏大統領による英国のEEC加盟拒否、2月の約90万人という戦後最高の失業率、さらには一連のスパイ・機密漏洩事件の発覚（その極めつけは63年6月の周知のプロヒューモ陸相事件）と世論調査における労働党の大幅リードの継続という政治状況の中で、63年10月、失意の内に辞任した。
- そして、予想外のヒュームが党首＝首相の地位を継承し、総選挙を1722年以来、平時では初めての任期満了まで遅らせて実施したが敗北した。（Pinto-Duschinsky, *op. cit.*, pp. 152-4; D. Butler, *op. cit.*, pp. 19-23; F. Conley (1990), *General Election today*, Manchester Univ Press, pp. 9-10. cf., K. Robins (ed) (1990), *British Political Life in the 20th Century*, Blackwell, pp. 209-13 [Home, Lord].)
- 10) Brittan, *op. cit.*, pp. 310-15, 318-66; Blackaby, *op. cit.*, pp. 28-43 (October 1964 to Devaluation); A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, pp. 151-68.
- 11) cf., S. Pollard, *The Wasting of the British Economy*, 3. Causes Behind Causes: Why Has Investment Been Low? ポラードによれば、イギリスのほとんどの経済危機は国際収支赤字を出発点としそれが景気循環の主要な転換点（1947年, 1949年, 1951年, 1955年, 1957年, 1961年, 1964-7年, 1968年, 及び1973-6年）をなした。
- 12) Butler, *op. cit.*, pp. 23-5; Conley, *op. cit.*, pp. 11-2.
- 13) 新規のプラント・機械装置投資に対する自由償却は大企業の場合、開発地区では10%に相当する投資補助金と算定され（Brittan, *op. cit.*, pp. 276-7）、筆者による諸般の関連資料の諸統計に基づく概算（年額）では、60年代半ばで3-5000万ポンド、70年代前半で7000万～1億ポンドの投資補助金と同等であり、GDP比率のはゞ0.1%に相当する。

VI - 1 第1段階（1963-65）～地域政策の「高成長」経済政策への統合の試み

第1節では、先ず戦後イギリス地域政策の積極的展開への転換点となった1963年の各種政策文書・白書を分析し、第2にそれらに盛り込まれた政策構想から立法化された1963年の地方雇用法、都市・農村計画法及び財政法（開発地区における投資控除特例措置）を取り上げ、特に地方雇用法に関する下院における保守・労働両党の政策論争の特徴を摘出し、最後に、第1段階（1963～65年）における地域政策の実際とパフォーマンスを評価することにした。

VI - 1 - 1 1963年～地域政策展開の新段階を画する転換点

1963年はイギリスの政治的伝統から見れば、総選挙の年と見られていた。政権党は通常、総選挙の前年または／及び当該年の財政金融政策において人気取り政策を打ち出して景気回復・好景気局面の創出に努める。しかし、1961年の国際収支危機に対する所得政策の採用を含む7月緊縮政策措置（危機対策）と補助的デフレ計画を条件とする7億ポンド余のIMFクレジット制約下において、1962年度予算は失業率2%以下という情勢の下でいわゆる景気中立型にならざるをえなかった。これは景気循環管理の不幸なタイム・ラグを生むことになり、62～63年の冬には失業・

地域問題は前回総選挙前よりも僅かではあるが悪化していた。63年1月の失業率は3.3%、2月は3.6%、3月の開発地区の失業率は6.5%であり、世論調査では労働党が保守党を大きくリードし保守党内ではマクミラン首相更迭の動きも顕著となり、彼は新たな政策展開を必要としていた。マクミランは高水準の失業を受け入れた官庁エコノミストに対して直感的かつ激烈な対抗意識を示し所得政策を伴う(インフレなき)成長戦略で政権危機を乗り切ろうとしていた。¹⁴⁾

こうした情勢と平行かつ重なりながら、前述した同年7月のロイド蔵相を初め7名の閣僚の解任と入れ替えは、二条の系譜で新たな地域政策を準備する。すなわち、第1の系譜は61年7月危機対策の中に盛り込まれたNEDCの設置提案と翌年3月の発足以降の「高成長」を目指す中期経済計画の中に不可欠の一部として打ち出された高失業・低繁栄(人的資源予備)地域を対象とした地域政策であり、第2の系譜は同時に発足した人口と雇用に関する閣僚委員会(議長/住宅&地方行政相兼ウェールズ相)を出発点とし、一方ではロンドン等の過密地域における従来の工場立地規制に加えてオフィス立地規制を対象とし他方では特にスコットランド及び北東部を具体的対象とする地域政策の総合化による国土計画の試みである。

14) Brittan, *op. cit.*, pp. 173, 255-6, 264-6, 275-6; Blackaby, *op. cit.*, pp. 22-5.

VI-1-1-1 「高成長」を目指す中期経済計画の策定と地域政策の位置 NEDCは官僚を含む常勤職員による事務局(国家経済開発局[National Economic Development Office = NEDO])をもつ通常の政府機構から独立した機関として設置され、¹⁵⁾1962年3月の初会合でその目的を次の3つに設定した。すなわち、第1に、産業の民間・公共両部門における将来計画策定という特定の関心からこの国の経済パフォーマンスの審査、第2に、より迅速な成長の障害・効率の改善方法・わが国の資源は最善の利用がなされているかに関する相互検討、第3に、経済パフォーマンス、競争力及び効率を改善する、したがって健全な成長率を引上げる方法に関する合意を追求すること、¹⁶⁾である。

NEDCスタッフと大蔵省官僚との間で審議会会合で成長率をめぐる論争があったが、62年5月の会議でNEDOが提案した1961~66年における年率4%成長目標が「解決すべき諸問題を明白にする見込みがあり、…思考の焦点を高成長の諸問題に合わせる一助となる、合理的で野心的な目標数字」として早くも受け入れられた。¹⁷⁾大蔵省は高成長にとっての障害と困難を重視し過去の趨勢は年率3%成長と考えていたが、NEDOは成長計画の仮設から出発し将来の改善の見込みを重視した。そして、4%という成長目標は発足間もないケネディ政権がOECD会合で表明した向う10年間における50%成長目標(年率4%)の提起やEEC諸国の成長実績に示唆された、といわれる。ともあれ、大蔵省官僚の一貫した極端な懐疑論が氷解されない中で、1961~66年における年率4%成長目標が63年2月4日のNEDC会合で公式に承認されNEDC報告書(*Growth of the United Kingdom to 1966*)¹⁸⁾で公表された。

同時に、それに先立つ1月24日のNEDC会合にNEDO総局長から提出されたこの成長目標を達成するための諸条件に関する報告書は論議を通じて修正され、4月5日のNEDC会合で公刊が承認された。そこで、本文54ページからなる『高成長に資する諸条件』と題するこの報告書の骨子と地域政策に関する概要を検討しよう。

報告書は8つの大項目（A. - 教育と経済成長, B. - 労働力の移動と余剰, C. - 地域問題, D. - 国際収支政策, E. - 税制, F. - 需要水準, G. - 物価と所得, H. - 政府, 経営者及び労働組合）から構成されている。

中期的高成長を目指すマクロ経済指標 マクロ経済レベルの主要な数値目標は表Ⅵ-1の通りである（国内産業投資の目標値は示されていない）。ここから判断される最も重要な政策問題は、①国際収支を改善する基本的条件である貿易収支の改善、就中、50年代に年率3%であった輸出増加率を5%に上げること、②労働生産性の大幅な向上と（1人当り）貨幣所得増加率を労働生産性上昇率と一致させること、③それにより物価を安定させ国際競争力を回復すること（所得政策目標の達成）である。これらは1950年代の動向と実績に比べて飛躍的な改善を必要とする。対外的にはGATTルールに抵触する短期的な輸入制限・輸出促進の特別措置や資本輸出制限・為替管理を含み、国内的には労使一体となった産業合理化投資・構造改善及び生産性向上の推進、さらには賃金コストプッシュ・インフレを抑制する貨幣賃金率引上げにおける「生産性基準原理」¹⁹⁾の採用等、従来の労使関係では考えられない労働者・労働組合の協調的姿勢が要請されている。TUC代表がNEDC会合でこの報告書を了承した経緯は不明であるが、既に言及したように、彼等はこの審議会を賃金抑制機能として利用しないことを参加条件にしていたことが想起されてよい。

表Ⅵ-1 1961-66年の「高成長」の諸条件

実質経済成長率	4%
輸入増加率	4%
輸出増加率	5%
（工業製品	5½%）
労働生産性増加率	3¼%
貨幣所得増加率	3¼%

備考) すべて年率である。
資料) NEDC(1963), *Conditions Favourable to Faster Growth*, *passim*, より作成。

大蔵省高級官僚はNEDC目標値全体に懐疑的であり特に中期経済計画の根幹をなす「ストップ・ゴー循環」からの脱却の鍵を握る輸出目標値には強い疑問を持っていた²⁰⁾。他方、モードリング蔵相はNEDCに対する初期の懐疑論から活用論へと姿勢を変更し、大蔵省内では4%目標の撤回は国民にフラストレーションと失望のムードを生み出すことを鮮明にし、NEDCには所得政策目標への支持を期待し、1963年4月3日の下院本会議でのモードリング蔵相の63年度予算演説はほとんど『高成長に資する諸条件』に沿った内容のものであった²¹⁾。

地域政策に関する新提言 さて、本題の地域問題に関する報告書の提言は以下の通りである。

第1に、「地域問題」と題する章の冒頭で、報告書は従来低繁栄地域における政治的に耐え難い失業率を防ぐための政策経費はそこから生じうる経済的利益とは無関係な国民にとっての必要な負担と見做されてきたが、①相対的高失業率と相対的低活動率は重要な労働予備 (labour reserves) を意味しそれを雇用へと引き出すことは国民的な雇用と成長に重要な貢献をすること、②地域政策措置 (刺激誘因) の強化は国民的成長率の引上げによりその成功が保証されること、③さらに地域開発政策の究極的目的は可能な限り迅速に自立的成長の段階に到達すること、であるといわば発想の転換を提唱した²²⁾。

第2に、政策経費との関係での地域開発の効率を取り上げ、追加雇用1人当り純経費・雇用に伴う生産・税収増加と失業者に対する失業手当・援護費を比較し（因に報告書における推定と筆者の推計によれば1960～62年度の地域政策経費における追加雇用1人当り年間純経費は約250ポンド、低繁栄地域における失業者1人当り支給額は年間約180ポンドである）、低繁栄地域に十分な成長がもたらされるならば政策経費は国全体にとって極めて価値のあることであるとして、その増額に言及する。

その中には例示的に、①既に全国レベルの産業投資振興策として62年11月から実施された新規プラント・機械装置(30%)及び工業用建築物(15%)に対する投資控除水準に開発地区における地域差別的制度を導入すること、②開発地区における新規プラント・機械装置に対する20%の資本補助金の供与や③4~5年の無利子期間を含む総投資額の80%のローンの供与(後2者の政策経費を年6-7000万ポンドと推計)を事実上提案し(以上の提案は多かれ少なかれ後述する1963年の政策立法に盛り込まれた)、また④行政上の困難等なお難問のある労働(賃金)補助金の検討(総経費1億ポンド/財源としての過密区域における雇用課税)をも提案(ウィルソン労働党政権下の1967年財政法で別な形で実現)して、さらに⑤地域間・職種間の失業者に対する未充足欠員の不均衡に着目し民間企業への補助金給付を含む政府による手厚い余剰労働者の訓練・再訓練を地域政策の重要な柱の一つにすること(1964年産業訓練[労働者再訓練]法に結実)²³⁾を改めて提起した。

第3に、一方で商務省による必ずしも開発地区への立地促進に繋がらないIDCによる工業立地規制はより積極的な刺激誘因の強化と結合することを強調するとともに、他方で従来の立地規制は工業開発のみを対象としていたことがセントラル・ロンドンに集中したオフィス建設とオフィス雇用の急増を引き起こした問題を指摘する。すなわち、こうした集中は63年2月に議会で提出された都市・農村計画法案で提案されている立法措置で抑制すべきことを提唱し、同時に最近10年間(1951~61年)における地域間人口移動が特にロンドン・南東部及びミッドランズに深刻な過密問題(両地域の人口増加約200万人のうち80万人が移住者)をもたらし、放置すれば今後20年間で400万人以上(うち移住者2/5の160万人)の人口増となると警告し、低繁栄地域の高失業問題を地域間移動と現地立地振興による遊休労働力吸収によって解決することを提起している。²⁴⁾

最後に、従来の地域政策の発想の転換を図った結果である1960年地方雇用法における局地的失業地点を対象とする開発地区政策(第5章で分析)を修正して成長拠点(growth points)または成長区域(growth areas)という概念を採用し、①集中的かつ重点的な社会資本(公共投資)整備と結合して、②産業複合体を含むより多くのより広範な多様性のある企業を誘致して競争力ある地域産業構造を創出し、③余剰労働力を吸収することを提案した。ここでの成長拠点概念とはより大きな区域を射程に入れ現行開発地区よりはより広い(条件の良好な)立地選択を行なうとともにその立地は可能な限り高失業区域の内部または通勤可能な隣接地とし、若干の場合には特別助成により遠隔地点の失業者を移住させることを想定したものである。²⁵⁾²⁶⁾同時に、少数の区域に成長拠点が集中する政策の選択は、大衆民主主義下で選挙の洗礼を受ける下院議員と選挙区の関係から政治的困難を引き起こすことも明白である。²⁷⁾ともあれ、この成長拠点概念は、次項で分析するように、地域政策関連白書で積極的に展開されているが、その直接の淵源は62年7月に設置されその夏に(秘密)報告されたといわれる人口と雇用に関する閣僚委員会報告である。

以上のNEDC報告書が基礎となって、一方では、1963年の地域雇用法案と財政法案(第3章資本控除、特に開発地区における投資控除特例措置)が提出されるとともに、総選挙準備を強く意識してそれらの具体化のための対象としてスコットランド及びイングランド北東部を選択してケース・スタディを行なって白書化する伏線となり、他方では、次項で検討するように、ほぼ同時平行的に、ロンドンの過密問題、特にセントラル・ロンドンのオフィス立地とオフィス雇用の過度な集中を抑制する(1963年都市・農村計画)法案準備のための政策構想を提起する白書作成につながったのである。

- 15) A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, p. 142; Kirby, *op. cit.*, p. 244.
- 16) NEDC (Apr. 1963), *Conditions Favourable to Faster Growth*, HMSO, p. v (Introduction).
- 17) Brittan, *op. cit.*, p. 264.
- 18) Brittan, *op. cit.*, pp. 263, 278-9.
- 19) NEDC, *op. cit.*, *passim*.
- 20) Brittan, *op. cit.*, p. 278.
- 21) Brittan, *op. cit.*, pp. 279-80; *Parliamentary Debates (Hansard)* (1962-63), 5th Series, Vol. 675, House of Commons, HMSO, cols. 454-589 (Budget Statement (The Chancellor of the Exchequer [Mr. Reginald Maudling])).
- 22) NEDC, *op. cit.*, p. 14.
- 23) NEDC, *op. cit.*, pp. 18-9, 22-5.
- 24) NEDC, *op. cit.*, pp. 19-20. cf., F. W. Oliver (1964), Inter-regional Migration and Unemployment, 1951-61, *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, Pt. 1, 1964, pp. 42-75.
- 25) NEDC, *op. cit.*, pp. 25-7; Randall, *op. cit.*, p. 33; J. B. Parr (1979), Spacial Structure as a Factor in Economic Adjustment and Regional Policy, in D. MacLennan & J. B. Parr (eds) (1979), *Regional Policy: Past Experience and New Directions*, pp. 199-206; McCrone, *op. cit.*, pp. 208-22. ところで、成長拠点概念は低繁栄地域に限定されたものではなく、一般的には過密地域の人口を分散し吸収する域内開発拠点に関する概念でもあることを銘記すべきであろう。
- 26) 成長拠点概念は理論的系譜から見ると1955年のフランスのペロー (F. Perroux) の成長極点 (growth pole) 概念の提起 (“Note sur la notion des pôles de croissance”, *Economie Appliquée*, 1 & 2, 1955) に始原をもっている、と言われる。すなわち、爾余の産業を牽引する基軸的な急成長産業部門を説明するとともに、またこれと同様の現象が存在する都市の塊状集積 (urban agglomeration) 概念として使用されたのである。その後、それが地域計画概念に応用されたのである。(J. B. Parr, *op. cit.*, pp. 199, 208) cf., D. F. Darwent, Growth poles and growth centers in regional planning—a review, *Environment & Planning*, Vol. 1, 1969, pp. 5-32.
- 27) McCrone, *op. cit.*, p. 210.

VI-1-1-2 1963年における地域政策関連白書 人口と雇用に関する閣僚委員会報告は

① 既存諸政策の達成度の再評価と ② 成長拠点戦略に向かう論拠を迫る多くの重要問題を政府に残した、といわれる。そして、この「成長拠点」は61年7月のロイド蔵相の緊縮政策措置がイギリスにおける南北間の経済的社会的不平等を加速する危険があると指摘した新聞界が熱心に取り上げた着想でもあった。²⁸⁾ こうした中で、先ず63年2月、人口と雇用に関する閣僚委員会の議長であるジョセフ (Sir Keith Joseph) 住宅・地方行政相兼ウェールズ相によって所謂ロンドン白書 (『ロンドン～雇用、住宅、土地』 [London: Employment: Housing: Land, Cmnd. 1952]) が公表され、次に同年11月にはほぼ同時に、『セントラル・スコットランド～開発と成長のための計画』及び『北東部～地域開発と成長のための計画』という白書が公表された。

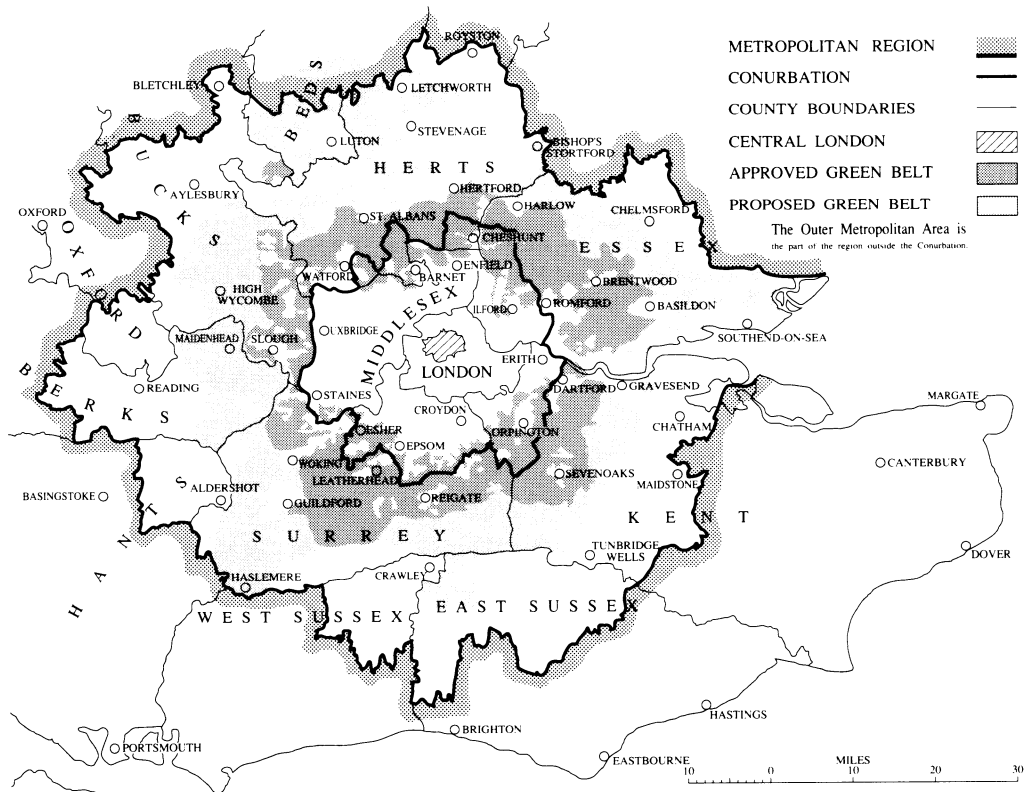
後の2つの白書はいずれも差し迫る総選挙に対する高失業の政治的圧力と NEDC 中期経済計画における地域問題という新たな地域計画への政策的関心を反映したものであるが、マクミランが、63年1月、特に商務省所管の北東部白書委員会の議長に彼の盟友で保守党リベラル派の重鎮、枢密院議長兼科学相のヘイルシャム卿 (Lord Hailsham [Hogg, Quintin (McGarel)]; Baron Hailsham of St Marylebone²⁹⁾) をいわば北東部担当相に据えたのは政治的プロパガンダの有効性をも狙ったものであった。³⁰⁾

以下では、まずロンドン白書を要約し1963年都市・農村計画法の概要を分析し、次に特にセントラル・スコットランド白書(北東部白書の基本的構想は全く同じ)を検討する。1963年地方雇用法及び1963年財政法に関しては項を改めて分析することにした。

- 28) Parsons, *op. cit.*, pp. 150, 166 (Note 68).
- 29) Robins, *op. cit.*, pp. 179-81 (Hailsham, Lord).
- 30) Parsons, *op. cit.*, pp. 150-1; P. Self (1964), Regional Planning and the Machinery of Government, *Public Administration*, Vol. 42-Autumn, Journal of the Royal Institute of Public Administration, p. 228.

ロンドン白書におけるオフィス規制提案の特徴と1963年都市・農村計画法 1961年にマクミラン政府は今後20年間に互る南東部全体の土地需要の事前評価を実施し広範な分野におけるロンドン問題の解決策を追求することを決定し、住宅・地方行政省内部でそのための調査研究が組織された。この調査研究作業の進行過程は前述したNEDCの中期経済計画作成過程と重なり、南東部調査研究の報告書の完成に先立って63年2月に『ロンドン—雇用・住宅・土地』(Minister of Housing & Local Government, and Minister for Welsh Affairs (Feb. 1963), *London—Employment : Housing : Land*, Cmnd. 1952, pp. 16)と題する白書がNEDCの最初の報告書と同時に公刊された。

図VI-4 『ロンドン白書』におけるロンドン・首都圏の空間区分図



資料) Minister of Housing & Local Government, and Minister for Welsh Affairs (Feb. 1963), *London—Employment : Housing : Land*, Cmnd. 1952, HMSO, a insert between pp. 8-9, より借用。

表Ⅵ-2 白書『ロンドン～雇用、住宅、土地』における政策提案の概要

【本白書の狙い】

- (1) 本白書は、向う10年に互るロンドン*内及び周辺における雇用、住宅及び土地の諸問題に関するものである。
- (2) ここに概括された政策はスコットランド及び北部からの人口移動を減少させようとする政府の断固とした決意を念頭に置くものである。
- (3) 向う20年に互るロンドン及び南東イングランドにおける就業機会、土地、交通及び住宅を調和させる必要性は地域計画を必要とする。
- (4) 地域研究は、ロンドン人にロンドン自体からかなり離れて住宅と就業機会を提供し、首都への圧力を緩和させる第2世代のニュータウン及び拡張タウン(expanded towns)の必要性を検討するものである。

I. 雇用

- ① オフィス増加のより効率的な計画的規制が必要である。これは、都市・農村計画法案の諸条項によって可能になるであろう。
- ② オフィス雇用のより良好な配置が望ましい。本法案、オフィス立地局 (Location of Offices Bureau), 及びセントラル・ロンドン外にオフィス・センターを設置することがこの達成に役立つであろう。

II. 住宅

- ③ ロンドンのニーズに応える場合、向う10年間で少なくとも50万戸の住宅が必要であり、また住宅整備を一層推進しなければならない。
- ④ 既設住宅のより良い利用の可能性を十分に検討するために、ロンドンでの公共及び民間の賃貸住宅設備の利用及び管理に関する調査を提案する。

III. 土地

- ⑤ 現在完成に近づいている南東部研究は地域計画の策定へ帰結し、その中で第2世代のニュータウン及び拡張タウンが検討されるであろう。
- ⑥ ロンドンで遂行される全ての再開発にも拘らず、ロンドンのニーズを満たす有効な行動はその外部に十分適当な土地を確保することである。
- ⑦ 必要とされる土地のほとんどは首都圏外縁区域 (the outer metropolitan area)** で確保されねばならないであろう。
- ⑧ 公認グリーンベルト (approved green belt) は重要な変更をせずに維持される。但し、その主要な目的にとって必要ではない若干の土地は住宅用に供しようものとする。手順を追って、公認グリーンベルトは大幅に拡大するものとする。

付録1 セントラル・ロンドンのオフィス (統計)

付録2 都市・農村計画法案

備考) * 本白書でのロンドンとはロンドン集合都市 (the conurbation) を意味する (ほとんどの場合、ロンドンと一致する)。

** 首都圏外縁区域とはチャリング・クロスから約40マイルまでの集合都市外の区域を指す。(図Ⅵ-4を参照)

資料) Minister of Housing & Local Government, and Minister of Welsh Affairs (Feb. 1963), *London—Employment: Housing: Land*, Cmnd. 1952, pp. 2, 13-6, より作成。

(白書全体の狙いと政策提案の概要は表Ⅵ-2, ロンドン及び首都圏の地理的空間区分は図Ⅵ-4を参照のこと)

この時機にかゝる白書が公刊された理由は、NEDC 報告書の中期経済計画との整合性ある国土計画 (地域計画), 就中、繁栄する南東部の中心都市＝ロンドンの人口とオフィス雇用の抑制に関する政策提示と立法化によって総選挙に向けて特に保守党の社会的支持基盤の弱い低繁栄地域であるスコットランドやイングランド北部向けに強くアピールしようとしたからである、と考えられる。1963年は前述したように結果的に総選挙は実施されなかったが、1964年2月に刊行された住宅・地方行政省による『南東部調査研究』(The South East Study)に基づき同3月に公表された白書『南東イングランド』(Secretary of State for Industry, Trade & Regional Development, and Minister of Housing & Local Government and Minister for Welsh Affairs (March 1964), *South East England*, Cmnd. 2308) は、政府の南東部以外の諸地域の繁栄を構築する決意をスコットランドや北東イングランドの開発計画によって既に示したことを再確認するとともに、『南東部調査研究』

がこの政策を十分に考慮していることに満足の意を表明し、公共投資が両地域に優先配分されて進行中であることを明示した以外は、ロンドン白書の一般的再確認をしている多少奇妙な全8ページの小冊子である。

こうした位置付けの下で、本稿の地域政策分析の観点からロンドン白書について止目されるべきことは以下の通りである。³¹⁾

第1に、戦後初期の計画ではロンドンの人口と雇用の水準は静態的であると仮定し、あのパーロー報告はロンドンの産業雇用の水準は抑制できるしすべきであると暗示していたが、オフィス、サービス業及び産業のホワイトカラー職種の驚くべき増加は予測されなかったという歴史的反省の見地に立ち、同様にアーバークロンビー計画³²⁾では問題は人口のより良好な配置～雑踏中心地から周辺の環状田園地帯(the ring of countryside)に移動させること～であると想定したが達成出来ていないことを示唆していることである。³³⁾

第2に、1951～61年のロンドンは夜間(居住)人口がニュータウンや周辺区域に50万人転出して20万人減(自然増との差)となったが雇用はそれとは逆に50年代半ばから年に約4万人の増加～大部分はサービス業、特にセントラル・ロンドン(シティ及びウェスト・エンド)のオフィス雇用増による～し、セントラル・ロンドンへのラッシュ・アワー通勤者は10年で15万人も増加し、事態を放置すればこの趨勢は少なくとも数年間は続き深刻な交通・輸送問題を引き起こすと指摘したことである。³⁴⁾

第3に、1951～61年のロンドンにおける製造業の雇用増加は全体の20%に留まり、IDC規制の下で新規事業計画はほとんど認可されない状況になっておりこれ以上の規制強化は関連産業の成長にダメージを与え困難であるとして、これ迄規制対象外であったオフィス規制政策を提案していることである。

すなわち、白書は、①オフィスの今後の増加率と配置に影響を及ぼす効果的な措置をとりセントラル・ロンドンのオフィス増加率を抑制しオフィスをロンドン全体さらには遠隔地に分散しなければならないとし、a)新規オフィス建設に対する計画規制の効果的な実施、b)行政効率を損なわない政府庁舎の分散、c)ロンドン近接地を含むロンドン中心地以外でのオフィス・センター立地の奨励、d)民間雇用主に新オフィスの開設及び既設オフィスの拡張を断念させロンドンと緊密な関係にはない業務の分散化を説得する行政努力、を提案するとともに、②同時に、新オフィス・ブロックの賃借関係等の基礎的情報の欠落とセントラル・ロンドンでのオフィス立地の妥当性判断の極端な困難性から工場に対するIDC規制のような方式を断念し、法的規制は既設ビルの改築・改変の際の延床面積のみを対象とし、新設するオフィス立地局(Location of Offices Bureau)に情報を集中し新規ビル建設は立地誘導を含む行政的説得による方法を1963年都市・農村計画法案の提案理由を付録に付けて提起した。³⁵⁾他方で、開発地区における工場立地を促進する財政金融的的刺激誘因に相当する政策措置には一切言及していないことに注目すべきであろう。

また、セルフ教授が指摘したように³⁶⁾、ロンドン(及び南東部)に関する2つの白書及び調査研究に共通している弱点は、全国的・国際的な中枢管理機能が集中しているロンドン問題をまさに全国的問題と地域的問題とに十分に区別して分析していないことであった。

こうして、ロンドン白書により1963年2月、都市・農村計画(改正)法案が議会に提出され成

立し、同年2月に遡及して施行された。これを法案提出理由を説明した同白書「付録2 都市・農村計画法案」を参照して分析したく思う。

この法案がビル再開発を規制対象として提出された主要な理由は2点ある、と思われる。第1に、1960年代初頭のセントラル・ロンドンにおける多くの新オフィスビルは、それ迄の戦災・新規用地での建設から主として既設ビルの再開発に移行したことである。第2に、既設ビルの再開

表 VI-3 1963年都市・農村計画法の概要

【前 文】

- ① 本法は、1963年7月10日に勅裁をうけたものであるが、一定の留保付きで1963年2月25日に施行されたと見做すものとし、北アイルランドには効力が及ばず、1962年都市・農村計画法における「既得利用権」(“existing use rights”)を制限するものである。
- ② 本法は一般的に適用するものであるが、その主な目的は1963年2月に刊行された政府白書「ロンドン：雇用、住宅、土地」(“London: Employment: Housing: Land” [Cmd. 1952])に概説された政策を追求するためにセントラル・ロンドンにおけるオフィス施設の成長を抑制するのに資することである。

【本法の正式名称】

1962年都市・農村計画法の別表3及び1947年都市・農村計画(スコットランド)法の別表3に含まれる開発に関する追加条項を定める法律

- 〔第1条〕 1962年都市・農村計画法の別表3(新規開発を構成しない開発)に含まれる開発に関する修正～(1) 既得利用権(新規開発ではない開発に対する権利)から、以下のような改築(rebuilding)または改変(alteration)を除外するものとする。改築または改変されるビルの特定用途の延床面積が、改築または改変前のビルと比べて、(a) 1948年7月1日以後に改築または改変されていないビルの場合、10%以上増加すること、(b) 1948年7月1日以後に改築または改変されているビルの場合、増加すること。この除外は以下の諸点に影響が及ぶ。(i) 1961年土地補償法(the Land Compensation Act 1961)が当てはまる強制取得に対する補償、(ii) 1962年都市・農村計画法下での補償、(iii) 1962年都市・農村計画法下での購入通知送達等の諸条件。
- (2) 既得利用権から、1948年7月1日以後に建設されたビルの容積の増加及びかかるビルの追加部分の特定用途での使用を除外する。かかる除外は、また前項の補償に関連するが、1962年都市・農村計画法下での購入通知送達等の諸条件には影響しない。
- (3) 本条第1、2項により既得利用権から除外される開発は1962年都市・農村計画法第113、114条が適用され、その限りで「新規開発」として取り扱われる同法第118条下で算定される補償に適用される。
- (4) 既得利用権が付帯する原ビル(the original building)の規定(略)
- (5) 既得(土地)利用評価額(existing use value)の決定に係わる1962年都市・農村計画法第134条第5項、別表3及びその関連箇所の1947年都市・農村計画法別表3、及びその関連箇所との見なし規定。

〔第2条〕 スコットランドへの適用

〔第3条〕 財政規定～本法の規定に起因する支払額の増加分は、議会が予め用意した資金より支弁される。

〔第4条〕 略称、施行開始、解釈及び引用(略)

【別表 改築及び改変に適用される取扱い条件】

1. 改築または改変されるビルが原ビルの場合、当該ビルの特定用途に使用できる延床面積は原ビルでの当該用途に最後に使用した延床面積を10%以上越えてはならないものとする。
2. 改築または改変されるビルが原ビルではない場合、当該ビルの特定用途に使用できる延床面積は原ビルでの当該用途に最後に使用した延床面積を越えてはならないものとする。
3. 本別表の下でいずれのビルの床面積が最後に使用された用途を決定するに当たり、(1962年都市・農村計画法に基づく)法的効力を有する執行通知が送達されたまたはされ得た、或は中断された用途の場合には中断直前に送達された事項に関する用途を考慮しないものとする。
4. 本別表の目的上、延床面積とは外面計法(external measurement)で確定されるものとする。また、ビルの様々な部分が様々な用途に使用されている場合、それらの用途に共通する床面積は比例的に配分されるものとする。

備考) ① 本法の基本条項である第1条は特に1962年都市・農村開発法等の関連諸条項を前提に条文化され、条文それぞれでは意味不明となるので、関連法規の内容を含めた趣旨を摘記した。

② 「前文」は資料編集者による。

資料) Butterworths Legal Editorial staff (ed.) (1964), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed., Vol. 43 (1963), Butterworth & Co., pp. 1177-81, より作成。

発には現行法でビルの土地・建物所有者に認められている既得利用権 (existing use rights) をそのまま行使されるとオフィス建設抑制の隘路になると思われたからである。すなわち、1947年都市・農村開発法(その後幾多の改正を経て1962年法に継承・集大成)は既設ビルを改築(建替え)または改変(建増しまたは増改築)する場合、その容積(日本の建築基準法でいういわゆる容積率ではない)を10%追加できる権利を既得利用権として定めたが、その後の建築技術や新資材の開発により低い天井丈・フレーム構造・改善された内部レイアウトにより10%の容積増加で最大40%の正味の床面積増加が可能となるというわけである。³⁷⁾

かくして、1963年都市・農村計画法は、既得利用権を明文化した旧法別表3を改正し1947年法の施行日(1948年7月1日)を基準にして、①それ以後に改築・改変されなかったビルに関しては上限10%の延床面積の増加、②それ以後改築・改変したビルに関しては延床面積増加の禁止、③それ以後に新築されたビルの容積増加及び同ビル追加部分の特定用途での使用の既得利用権からの除外を特例として定め、許認可権をもつ地方計画当局がこうした計画決定を下した場合でも特別の補償支払いやビル所有者による土地・建物の買取請求権を免責とし、それらを「新規開発」の扱い(都市・農村計画関連法令に基づく開発許可の授与、当該開発許可の拒絶・開発許可授与後の取消または修正に対する補償措置)としたのである。(表Ⅵ-3を参照)同法は全国的に適用される形式をとっているが、基本的にはロンドン、特にセントラル・ロンドンを対象にしているのはいままでもない。そして、同年10月1日、オフィス立地局が設置された。

この時の野党＝労働党は、同法は新規オフィス建設を対象とせず既設ビルの同規模または10%増の改築・改変を認める微温的な政策立法であり、これではロンドンにおける極めて強力なオフィス需要とそれに対応する建設計画申請ラッシュを規制できないザル法であるという見解に立ち、後述するように1964年総選挙公約の中で強力な規制を掲げ総選挙に勝利した直後にオフィス・産業開発規制法案を提出するのである。

- 31) ロンドン白書及び『南東部調査研究』をニュータウン政策の観点から分析した下總教授の文献は本稿と重なり合う部分も多く貴重な参考になった。(下總黨『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、「ニュータウン政策の旋回—1963白書」)。また、次の文献も参照、成田孝三「V ロンドンの産業立地と政策」、大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市1 ロンドン』東大出版会、1985年所収。
- 32) P. Arbercrombie(1945), *Greater London Plan 1944*, HMSO. アーバークロンビー教授は本稿第2章で分析したバーロー委員会報告の中で「少数派報告」を起草した3名の委員の一人であり、またカリングワースによればこのアーバークロンビー計画は、戦後イギリスにおける物理(環境)的アプローチによる地域計画(regional planning)の原型になった、といわれる(J. B. Cullingworth(1988), *Town and Country Planning in Britain*, 10th ed., Unwin Hyman, p. 339)。cf., J. W. House(1982), *The Regional Perspective*, in House(ed)(1982), *The U. K. Space: Resources, Environment and the Future*, Weidenfeld & Nicolson, pp. 81, 86; D. R. Diamond(1982), *The Urban System*, in House(ed), *op. cit.*, pp. 472-3; McCrone, *op. cit.*, p. 223.
- 33) White Paper(Feb. 1963), *London—Employment: Housing: Land*, HMSO, p. 2.
- 34) White Paper, *op. cit.*, pp. 3-4.
- 35) White Paper, *op. cit.*, pp. 3-7.
- 36) Self, *op. cit.*, pp. 230-1.
- 37) White Paper, *op. cit.*, pp. 14-5. cf., Cullingworth, *op. cit.*, p. 43.

2つの地域開発計画白書 後述する1963年の地方雇用法・財政法に基づく新たな地域政策展開を開始して間もない1963年8月1日、スパイ・機密漏洩事件や閣僚のスキャンダルの続発の中でなお政権維持に意欲を見せていたマクミラン首相は、近づく総選挙日程の選択（いわゆる選挙サイクル³⁸⁾）を強く意識しながら下院本会議で自党議員の「口頭質問」³⁹⁾に答える形で、スコットランド相と枢密院議長の指示により作成されたセントラル・スコットランド及び北東イングランドに関する詳細な報告を受理していると指摘した上で、これらには歴代政府が追求してきた諸政策からの新たな重大な離脱を含む地域開発に関する提案に対する政府見解を含み、政府の経済成長促進政策の一層進んだ段階として両地域の計画的開発を提唱している両白書を議会に提出するつもりであるとした上で、上記の2立法と成長区域政策の意義を積極的に強調する発言を行なった⁴⁰⁾。

こうして、既に言及したように1963年11月、『セントラル・スコットランド～開発と成長のための計画』（Scottish Development Department (Nov. 1963), *Central Scotland: A Programme for De-*

表Ⅵ-4 「セントラル・スコットランド～成長・開発計画」の概要

【本白書の狙い】

- (1) わが国の国内総生産の成長目標を年率4%と設定したことが、スコットランド経済の今後の開発にとって最大の重要性をもつものである。
- (2) 本白書は、政府の経済成長促進政策の一層進んだ段階として、セントラル・スコットランド及び北東イングランドの両地域の計画的開発を提唱するものである。
- (3) 政府は、本白書で述べられた行動方針をセントラル・スコットランド経済近代化の包括的・持続的プログラムとして決定した。
- (4) この計画は、地域経済開発の一層積極的なアプローチとしてこの国のいかなる政府もかつて試みたことがない産業成長の潜在的に最適な立地場所を選択する成長区域 (growth areas) という概念を組み入れたものである。

【スコットランドの現状認識】

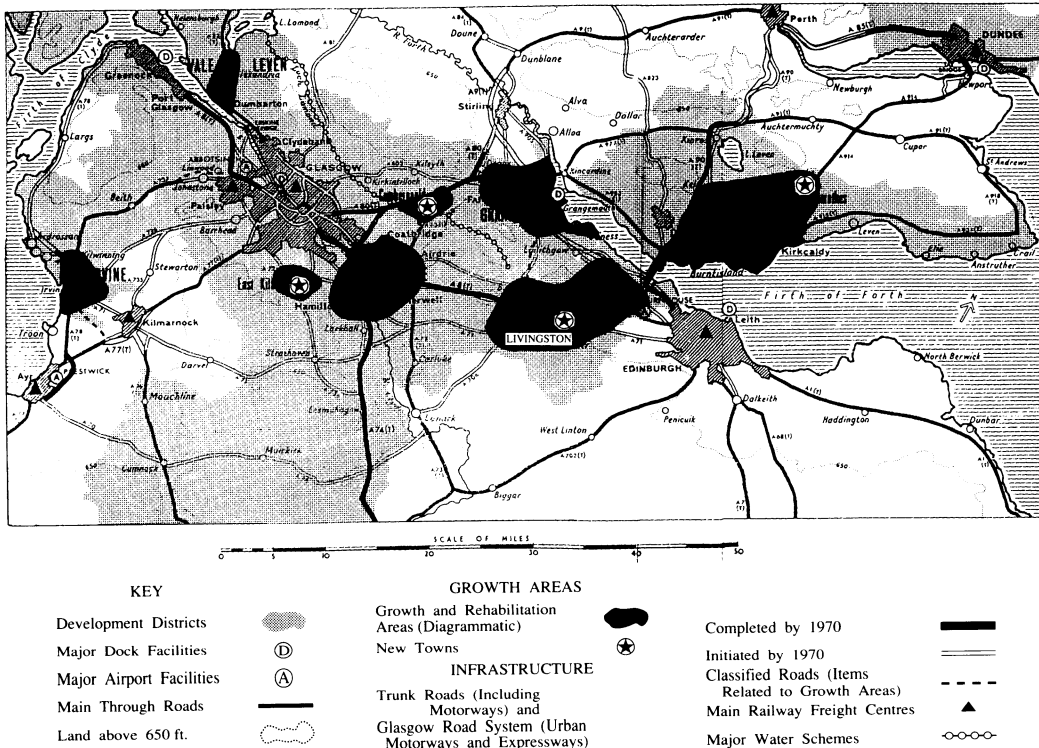
- (1) これ迄のセントラル・スコットランド経済の繁栄は石炭と鉄鉱石という天然資源の基づくものでありこれらの資源に依る在来基礎産業は世界的競争の中で衰退し、他方で新成長産業がそれを相殺する程十分速く展開しなかった。
- (2) その結果、若年労働年齢層の重大な流出にも拘らず失業率は戦後一貫して全国平均の2倍を記録し、今や若年層のこれ以上の流出が続けば長期的な経済回復に深刻な打撃を与える。
- (3) セントラル・スコットランドはスコットランドの人口の75%、製造業の90%を占めており、その経済の再活性化が重大であり、そのためには多くの問題を解決しなければならない。

【政策措置の概要】

- (1) インフラストラクチャー・サービス（幹線道路、港湾・空港、地域水道事業、住宅等）の近代化を進める公共投資の増額
- (2) このインフラストラクチャー事業を成長区域と定義された重要な焦点に集中すること（セントラル・スコットランドにおける最初の2年間の公共サービス投資を当初計画の1億ポンドから1億4000万ポンドに増額/グレート・ブリテンの総公共サービス投資の11%以上に相当）。
- (3) 全ての成長区域に開発地区と同様の広範な財政金融誘導措置を保障すること。
主要成長区域～ニュータウン（イースト・キルブライド、カンバーノールド、リヴィングストン、グレンロシス）、アーヴァイン、グレンジマウス/ファルカー区域、ノース・ラナークシャー、セントラル・ファイフ、ロージアンズ（ロージアン3州）、ダンバートンシャー・リーヴェン渓谷地区
- (4) 交通機関の改善により通勤条件を緩和し、成長区域における新住宅の追加建設（1年当り9000戸）及び訓練・再訓練機会の著しい拡充により職業転換を促進すること（訓練施設の増設及び高等技術教育研究の機会を提供するストラスクライド大学の増設）。
- (5) かかる成長を秩序よく効率的に達成するために、すべての関係機関（多くの公共機関〔中央政府省庁、地方当局、ニュータウン公社及び国有化事業体〕）が共同業務を行なう制度の創設。
- (6) セントラル・スコットランドのあらゆる優位性を地元産業、入来見込新企業、域内住民に最も近代化的かつ効率的に広報する機関の設立。

資料) Scottish Development Department (Nov. 1963), *Central Scotland: A Programme for Development and Growth*, Cmnd. 2188, HMSO, passim, より作成。

図VI-5 『セントラル・スコットランド白書』の成長区域計画の説明図解式地図



資料) Scottish Development Department (Nov. 1963), *Central Scotland: A Programme for Development and Growth*, Cmnd. 2188, HMSO, Map: Diagrammatic map of Central Scotland illustrating the development programme, を借用。

velopment and Growth, Cmnd. 2188, HMSO) 及び『北東部～地域開発と成長のための計画』(Board of Trade (Nov. 1963), *The North-East: A Programme for Regional Development and Growth*, Cmnd. 2206, HMSO) という2つの地域開発計画白書が相次いで公開され、議会で提出された。2つの白書とも共通の政策構想・政策措置に基づいているので、セントラル・スコットランド白書をケース・スタディとして検討した⁴¹⁾と思う。(表VI-4及び図VI-5を参照)

同白書は本文38ページ、付録・表等を含む全47ページ+地図(開発計画を例証するセントラル・スコットランドの図解式地図)の中型白書である。この白書の狙いは、第1にイギリスにとって年率4%という「高成長」をめざす中期経済計画がその不可欠の一部としてエディンバラとグラスゴーを結ぶセントラル・ベルトを国土軸としたセントラル・スコットランドの計画的開発に合理的妥当性(存在理由)を付与したこと、第2に地域開発のアプローチとして成長区域(growth areas)という総合的かつ集中的な計画手法(政策措置)を採用しようとしていることである。

歴代政権の従来の地域政策は高失業率を共通基準として生産要素移動(労働力移動[労働者を就業機会ある場所へ移動]または資本移動[地元労働者に就業機会を提供=企業誘致])を相互関連性には乏しいいわば排他的代替策として、それを財政金融刺激措置を通じて保守党は多数小域的・短期的、労働党は少数広域的・中期的に推進してきた。これとは対称的に、成長区域政策は、第1に労働力の域内移動を含みつつも労働力移動と資本移動を空間的に統合する試みであり、第2にそのために社会資本を集中投資する地域開発の総合化により企業立地誘因をヨリ一層強化しようと⁴²⁾

するものであり、第3に失業率の変化（基準失業率以下への変化）によるだけでは指定を解除しないという空間指定の一定の長期性を確保しようとするものである。⁴³⁾特に保守党にとっては明らかな政策路線の変更である。すなわち、保守党は1960年地方雇用法で政策基準としてを局地的失業率という極端な社会的アプローチを採用した（専ら失業率という社会的基準に基づく政策の極限を例証）が、この基準は地域経済の自立的成長という観点から見れば根拠を失い、イギリス全体の貧弱な経済成長と地域間の経済的不均衡に公共的関心が集中した時に政策基準としての経済的考慮が前面に出てくることになったのである。⁴⁴⁾

こうした成長区域政策の成否は、社会資本整備と財政金融刺激措置（「立地劣位」の解消措置）を前提としながら、第1に少なくとも国内的に長期的な「比較優位」または「比較同位」を確保しうる産業を選定し、第2にそれと関連して指定する立地場所を厳選することである。換言すれば、成長区域政策はどの区域にも適用可能なアプローチではないということである。元来、地域政策は市場原理では国土・地域開発及び空間構造の均衡的調整を達成できないという「市場の失敗」の一つを補整する政策として登場したのであるが、同時に市場原理を無視しては良好なパフォーマンスは期待できない。⁴⁵⁾

こうした政策理論的考慮なしには、成長区域政策が地域産業構造を総合的競争力ある構造に変革（「構造劣位」の解決）しそれを通じて地域空間構造を活性化し自立的成長の段階に到達させることは出来ない。しかし、これらの基準は政治的経済的リスクを伴う。すなわち、成長区域には「規模の経済」と高付加価値製品を追求できるプラントの大規模立地が一つの望ましい選択肢であるが、それは同時に立地場所を限定することになる。それは成長区域指定から除外された区域を選挙区にもつ下院議員にとっては耐え難いことであり、またこの政策が成功すればそれだけ地域内経済格差は拡大する。他方で、極く少数の成長区域の指定は、不確実性とリスクを伴うこの政策が失敗すれば政治的リスクにもなる。政治的経済的リスクを回避しようとするれば、この政策の無差別適用と多数の区域指定へと流されやすい。⁴⁶⁾

こうした状況の中で、白書は人口400万人弱、最大距離にして東西100マイル・南北40マイルの狭いセントラル・スコットランドに10カ所（実質8カ所）⁴⁷⁾もの成長区域を指定した（北東部ではこの区域の大部分を含む大成長ゾーン指定となっている）。白書はこれらの成長区域を3つのカテゴリーに分類して特徴づけている。第1は一層の拡張能力をもって成長する4つのニュータウンである（表VI-4を参照）。第2は一層の工業・住宅開発が大規模に可能となる成長する都市区域（アーツァイン及びグレンジマウス／ファルカーク区域）である。第3は潜在的住宅供給力は限定的であるが域内・通勤距離圏に多くの人口を擁し一層の工業開発に有用な敷地とサービス業をもつ在来都市工業区域（残りの4区域）である。これら3つのカテゴリーの成長区域全体で1981年までに30万人以上の人口（究極的には45万人以上）を張り付け、5500エーカーを越える工業開発適地に15万人を雇用する近代のコンビナートを構築可能とするものである。⁴⁸⁾

しかし、この中に、単に近年成長傾向を示してきたとか潜在的成長力（開発余力）があるとか既定の社会資本整備計画があるとただけではなく、既に検討した地域全体に波及効果をもち地域産業構造と競争力の改善に貢献する成長区域（成長拠点）の概念に相応しい区域がどれだけあるであろうか？

例えば、グラスゴーの東部・南部近郊に位置するカンバーノールド及びイースト・キルブライ

ドの2つのニュータウンとノース・ラナークシャーはグラスゴーの溢れ人口の受け皿でありグラスゴーの産業を含めた都市再開発を進める上で不可欠な区域ではあるが、グラスゴー自身を抜きにして成長区域にはなりえない、と思われる。また、ダンバートンシャーのリーヴェン溪谷地区は単なる不況区域であり、アーヴァイン(後にニュータウン指定)とグレンロシス/セントラル・ファイフはそれぞれグラスゴー、エディンバラに対する農村(田園)都市としての特徴をもつ区域である。

こうして、比較上で成長区域としての資格をもちうるのは、①リヴィングストン・ニュータウン及びバスゲイトのBMC工場を含むその周辺区域と②フォース河口に位置するグレンジマス/ファルカークの2区域であろう。しかし、これらの2区域もエディンバラに集積した中枢管理機能と緊密に結合して始めて成長区域としての意味をもちうるのである。⁴⁹⁾

かくして、余りに多い成長区域指定はその選択基準を全く曖昧なものにしてしまった。こうしたことは政治的経済的リスク回避の政策的判断の結果であることは、明白である。⁵⁰⁾こうした成長区域に関する政策的有効性と区域指定をめぐる難点にも拘らず、かかる政策の推進が地域政策全体の強化(政策経費の急増)をもたらしたことだけは疑問の余地がない。⁵¹⁾

38) Randall, *op. cit.*, p. 34.

39) イギリス下院における「口頭質問」を含む「質問」制度に関しては、辻清明監修/前田英昭著『世界の議会～イギリス』ぎょうせい、1983年、138-40ページ、を参照。

40) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1962-63), 5th Series, Vol. 682, House of Commons, HMSO, cols. 647-53(Oral Answers: Central Scotland and North-East[Development]). cf. Scottish Development Department[SDD](Nov. 1963), *Central Scotland: A Programme for Development and Growth*, Cmnd. 2188, HMSO, p. 5.

41) 現代スコットランド経済と地域政策の効果に関しては、差し当たり次の文献を参照した。D. A. Diamond & N. A. Spence (1983), *Regional Policy Evaluation: A methodological review and the Scottish Example*, Gower; N. Hood & S. Young (ed) (1984), *Industry, Policy and the Scottish Economy*, Edinburgh Univ Press; R. Saville (ed) (1985), *The Economic Development of Modern Scotland 1950-1980*, John Donald; Economic & Statistics Unit (Industry Department for Scotland) (March 1987), *Scotland and Her Economy*, Briefing Note No. 1; S. Boyle et al. (1989), *Scotland's Economy: Claiming the Future*, Verso.

42) ランドルは成長拠点理論と関連してこの2つの白書の重要性は内容にあったのではなく、包括的な地域計画への動きにあったと評価している(Randall, *op. cit.*, p. 34)。この評価は政策実績の観点からは首肯しうるが、政策構想の観点からは一面的である。

43) SDD, *op. cit.*, p. 43(Appendix); Parr, *op. cit.*, pp. 199-202.

44) Randall, *op. cit.*, p. 33; McCrone, *op. cit.*, p. 146.

45) Parr, *op. cit.*, pp. 203-4, 207.

46) Parr, *op. cit.*, p. 205.

47) 表VI-4では10区域となっているが、リヴィングストンはロジアンズと、グレンロシスはセントラル・ファイフと空間的に一体化している(SDD, *op. cit.*, Map [Diagrammatic map of Central Scotland illustrating the development programme])ので実質8区域(図VI-5を参照)である。

48) SDD, *op. cit.*, p. 28.

49) 筆者は、英国ニューカッスル大学都市・地域開発研究センターのスタッフ等とともに、1987年6月(スコットランド省産業部経済・統計課、スコットランド開発庁での聴取及び資料蒐集)、8月(自動車による地理的巡検)及び9月(リヴィングストン開発公社、同ニュータウン内のNEC Semicon-

ductors (UK) Ltd. での聴取及び資料蒐集)の3回に互って、8つの指定成長区域を含むセントラル・スコットランドの立地条件やその後の産業的盛衰の動向について現地調査を実施した。8つの成長区域に関する筆者の評価はこの時の現地調査と文献資料分析の結果でもある。

50) McCrone, *op. cit.*, pp. 210-11.

51) 地域政策における特定のアプローチとしての成長区域政策は、①無差別的適用、②不確実性とリスク(特定の少数立地区域への公共資金の選択的集中投資とそれに伴う資源配分の重大な失敗の可能性)を回避しようとする中途半端な行政姿勢、③政治的リスク(区域指定をめぐる選挙区=議員間対立と域内経済厚生格差⇨利害の域内対立拡大の可能性)をめぐる問題などにより、当初から政策構想に則した実施が不可能となり貧弱な実績に終わった。その後、1964年10月に政権に復帰したウィルソン労働党政権下でも成長区域(成長拠点)政策の実施を求める議論が再燃するが、同政権はこの政策の採用を拒否した。(Parr, *op. cit.*, pp. 204-6; McCrone, *op. cit.*, p. 212) 同政権初期の1966年1月に刊行された白書『スコットランド経済 1965～70年——成長のための計画』(Scottish Office (Jan. 1966), *The Scottish Economy 1965 to 1970: a Plan for Expansion*, Cmnd. 2864, HMSO, pp. 165)には、成長区域政策に関する言及は全くない。

VI-1-1-3 1963年地方雇用法・財政法の成立と意義 既に指摘したように、再び国際収支危機を契機として陥った1962～63年不況は前回総選挙直前の1958～59年不況よりも地域問題を悪化させた⁵²⁾。63年3月の開発地区における失業率は6.5%、GB平均で2.8%に達し(図Ⅲ-2及び図V-5を参照)、いずれも終戦直後以来の高率となっていた。既に詳述した「高成長」をめざす中期経済計画と地域政策の新提案が確定する見通しの中で、マクミランはエリザベス女王への書簡で「破裂することなく景気回復を図る」ためにリフレッシュ支出を高失業区域に集中する決意を表明した。同時に、彼は自分自身と同様に、政権内部で一般的であった正統的見解を無視する「柔軟で聡明な」蔵相への支持を明確にした。他方で、モードリング蔵相は高失業率区域を助成し成長させる政策措置を特別に重視した。こうした背景の中で、63年4月、地方雇用法案(1960年地方雇用法の改正案)及び財政法案(特に開発地区における投資控除特例措置)が1963年度予算案とほぼ同時に提出されたのである⁵³⁾。

以下では、先ず、地方雇用法案の審議過程における保守党政府と野党=労働党との政策論争を分析し、次に、成立した両法の基本的内容と政策的意義を一体のものとして検討し、最後に63年10月のマクミラン退陣後に成立し1年続いたヒューム政権期を含む保守党政権下における地域政策の積極的展開の動向を小括しておきたい。

52) Brittan, *op. cit.*, p. 276.

53) Parsons, *op. cit.*, p. 152.

1963年地方雇用法をめぐる保守党と労働党の政策的争点 1963年地方雇用法案は、同年4月10日、下院に提出された(第1読会通過)⁵⁴⁾。法案は5月1日の第2読会を経て委員会(常任委員会)に付託され、6月18日に報告段階における常任委員会での法案修正案の審議及び第3読会が行われ採決投票なしで成立した(勅裁・施行日=同年7月10日/同年4月3日に遡及・適用)。ここでは120コラム(ページ)余の下院議事録を手掛かりに、この法案の論議を通じて保守・労働両党の地域政策をめぐる争点、を分析したく思う。

第2 読会冒頭でプライス商務政務次官(Mr. David Price: Parliamentary Secretary to the Board of Trade)が「法案の目的は標準補助金が地方雇用法の下に導入されるべきであるとの予算の中に盛り込まれた提案を実行することである⁵⁵⁾」と前置きして法案の提案理由を以下のように簡明に説明した。

第1に、総論として、1960年地方雇用法は新産業誘致及び地元企業の拡張による追加雇用創造にかなりの成功を収めたが、政府は開発地区の一層の雇用創造のために刺激誘因を一層改善することを決断したからであると指摘した。第2に、現行建築物補助金(基本法第3条)は行政経験により2つの欠陥(①平均約17%ではあるが地元の不動産評価額により補助率が大幅に変化すること、②開発予定者が補助金額を予測不可能なこと)が判明したのでそれを解決し補助率を平均約50%引上げて25%の標準補助金とするものである。第3に、長期的な確実性を与えかつ一般的助成水準を引上げるために工場設備・機械装置に対する10%の標準補助金を新設する。これを工業事業に限定し可動物件を排除しているのは、蔵相が予算演説で公表した財政法草案における「自由償却」制度との整合性を確保するためである。さらに、設備・機械補助金給付の条件として、建築物補助金と同様に、基本法の本質である「適切な雇用機会(の)提供」を法案第1条第2項(成立法も同じ)に挿入した。法案第3・4条は比較的小さな条項である。そして最後に、プライスは、これらの諸条項は開発地区の既設企業にも入来見込企業にも強力で新しい刺激誘因を与えるものであり商務省は既に最近3週間で合計100件の申請を受理していると法案を自画自賛し、「本院が採決投票のない支持を与えてくれるものと確信する⁵⁶⁾」と締め括った。

これに対して労働党の代表討論を行なった影の内閣=商相のジェイ(Mr. Douglas Jay: バターシィ・ノース/グレート・ロンドン)は、冒頭、「この法案(提出)のために90万人以上の失業者と政府からこのむしろ貧弱な臨終の悔悟さえ引き出そうとする本院等での多くのアジテーションを必要としたとは嘆かわしいことである」としながら「低雇用区域を支援するあらゆる行動は極めて歓迎すべきことであり、我々は『モライ物のアラ探しをするな』と言われているがそれをするのが本院の仕事である⁵⁷⁾」という皮肉を込めて以下の論点を開示した。彼の主張の基調に流れているのは、法案の内容そのものよりはむしろ保守党の地域・失業問題に取り組む姿勢に対する強い不信感である。

第1の主張は、保守党政府が現行立法に基づく既存権限を行使してこなかった結果として失業の悪化をもたらしたというものである。法案は選挙目当てであり、選挙後には新しい権限は再び行使されなくなることに気付くであろう、と警告した。第2に、この懐疑論に加えるべきこととして、商務省が公表した地域政策予算によれば62年度の4100万ポンドから今年度は2400万ポンドに削減されており、本法案が成立しても予算を減らすか増やさないことになるであろうと指摘した。第3に、荒地整備事業に対する政府責任を隠蔽しようとしていることにも多少の懐疑を感じると指摘した。第4に、さらにもう一つ信用できないのはこれらのあらゆる論議や終戦以来最悪のこの失業の冬にも拘らず、政府はイングランド北東沿岸部全体を開発地区にまだ指定さえしていないことである、と非難した⁵⁸⁾。

次に、ジェイはこうした「懐疑論」を前提に法案の主要な欠陥を指摘する。第1に取り上げたのは60年地方雇用法第4条問題である。すなわち、それは基本法第4条が第3条(建築物補助金)とは別個に、諮問委員会(BOTAC)の勧告という条件の下で商務省は、法案における25%の建

築物補助金または10%の設備・機械補助金に制約されずに裁量的な補助金供与が可能であるという問題であり、したがって法案は60年法第4条との代替問題であり、第4条を残すのであれば法案は不要であると言う主張である。その上で、エロール商相は状況認識を誤り既存権限を十分理解しているとは信じられないとし、さらに一律補助金は建築費とその市場価値とのギャップが最大の最も暗澹とした区域（the very blackest areas）にとってはむしろ厳しすぎるし差別的であると指摘した。さらに、第2に1945年産業配置法を含む従来の立法の主要な欠陥として過密区域におけるオフィス雇用の抑制及び開発区域におけるオフィス雇用の奨励措置に失敗したこと、第3に補助金給付対象から地方行政を除外したこと、第4に奨励されている計画への国家（国有化産業）⁵⁹⁾または第3セクターによる参加の規定が欠落していること等、を指摘した。

プライス商務政務次官による法案の提案理由説明及びジェイによる野党代表討論からエロール商相による総括発言（答弁）とそれをめぐる応酬により第2読会を通過するまで、与野党15名の議員が討論に参加したが法案に対する態度は与野党で区分できずむしろ選挙区の事情を反映したものであり、また北東イングランド・タイムマウス選出の保守党婦人ベテラン議員＝ウォードの厳しい政府批判を除いて、政策論議としては冒頭の2人の発言を越える内容には乏しかった。労働党議員の共通する発言として法案は総選挙対策であるという批判である。

その中でも若干の主要な発言を摘出しておきたいと考える。① 企業誘致の困難度の高い開発地区に対する建築物補助金を40%とする要求（保守党＝J. ブルース：ギャロウェイ/スコットランド南西部）、② 開発地区指定の境界（灰色区域）問題の検討要求（労働党＝H. ハインド：アックリントン/ランカシャー北西部）、③ 中古工場建屋購入を補助金給付対象とする修正要求・受諾不可の場合法案不支持を表明（保守党＝A. ボーン＝アートン：ダーリントン/ダラム州）、④ イ）法案に対する多くの建設的批判は商相を少しは驚かすはずだ、ロ）労働党ハインド議員の灰色区域発言に大いに賛同する、ハ）永続的衰退に直面している造船業に対する商相の正当な評価を得られないことにイライラと困難を感じる、ニ）北部保守党議員団が総理と会見した時にはわが区域を開発指定すると約束した（保守党＝ウォード）、⑤ 立地劣位にある区域への特別配慮要求（労働党＝I. トーマス：ロンダ/サウス・ウェールズ；自由党＝E. フーソン：モントゴメリイ/ミッド・ウェールズ）、⑥ 助成基準の明確性が不可欠だが一般的なローン及び補助金を扱う1960年法第4条は極めて曖昧である（保守党＝G. ペイジ：クロスビー/マージサイド）、⑦ 開発地区指定の頻繁な変更に対する批判またはそれを「ストップ・ゴー」政策と論難した（保守党＝G. ペイジ；労働党＝W. T. ロジャーズ：ストックトン・オン・ティーズ/北東イングランド⁶⁰⁾）。

これらの批判的発言に対するエロール商相による第2読会を締め括る発言の主要点を摘出しておこう。① 法案を政治的粉飾であるという発言は遺憾である、② 基本法第4条による補助金またはローンの規模は諮問委員会が決定するのであり商相に勧告変更権はないが故に本法案が必要となった（ジェイ議員の反論あるも平行線）、③ 開発地区におけるオフィスビルが追加雇用を提供する場合には25%補助金に適格である、④ 国有化産業は補助金受給資格ナシ・資金需要は個別立法で賄う（政策対象を民間企業に限定）、⑤ 予算減額問題は政府の開発地区助成に対する決意の後退ではなく支出のタイム・ラグ及び最近12カ月の申請減少を反映したものだ、⑥ 開発地区の頻繁な指定・解除は持続的高失業という政策原則の柔軟性を示すものでメリットである、⑦ 開発地区の（立地劣位に対応する）⁶¹⁾等級制導入に関しては法運用に厳しい行政的複雑性を持ち込む⁶²⁾

のとして言下に否定し、1960年法の成功の再確認と法案によるなお一層の強化を確信するとした。こうして、法案は第2⁶³⁾読会を通過した。

6月18日、法案は常任委員会審議を終えて下院本会議に上程され、先ず労働党及び商相による法案修正案が審議された(報告段階)。法案修正をめぐる基本的争点は2つであった。第1は、第2読会でも論議された助成対象から国有化企業や地方行政政府を除外した法案に対する労働党修正案であったが、否決された。第2は多少複雑であった。すなわち、法案第2条の建築物補助金に関して常任委員会(与党12名・野党8名)段階で、労働党提出の修正案が与党委員6名・野党1名の欠席の下で7対6で成立したからである。その修正案とは、あの複雑な補助金算定方式をもつ基本法第3条第2項を残し、この算定方式による補助率と法案における25%補助率との高い方の補助金支給を商務省に求めるものであった。いわばハプニングで成立した委員会修正案に対して、エロール商相が原案に復する修正案を提出するとともに建築物補助金と基本法第4条助成を同時申請できることを強調した。2つの修正案をめぐる1時間余の激しい論争が展開されたが、最後は採決投票ナシで商相修正案が成立した。そして本会議は直ちに第3読会に移行し法案が成立した。上院では下院法案を承認した。⁶⁴⁾

- 54) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1962-63), 5th Series, Vol. 675, House of Commons, HMSO, col. 1285 (Bill Presented; Local Employment [Bill 97]).
- 55) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1962-63), 5th Series, Vol. 676, House of Commons, HMSO, col. 1196.
- 56) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1196-1205.
- 57) *Parliamentary Debates, op. cit.*, col. 1206.
- 58) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1206-8.
- 59) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1208-15.
- 60) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1215-30, 1233-41, 1254-6.
- 61) この発言はヘイルシャム卿を議長する「北東部白書委員会」が準備していた政策文書の基本方向と抵触するのではないかと労働党＝ファーニフォーク[ジャロー/北東イングランド]の再質問を受け、商相は雇用機会だけでなく地域機会全体を検討しているという別次元の問題として扱ったが、筆者には整合性ある見解とは思われないし法案が総選挙対策として性急に提出された証左と思われる。すなわち、1963年に入って下院では地方雇用法とも関連して全国平均から一層乖離する開発地区の高失業問題が近づく総選挙と絡んで与野党論議の内政上の最大の争点になっていたが、3月14日の地方雇用法に関する「口頭質問」における労働党＝W. ハミルトン(ファイフ・ウェスト/スコットランド)の「商相は現在失業問題の解決のために一層効果的な行動を可能とするために地方雇用法を修正する立法を提出するつもりはないのか?」という質問に対してエロール商相は明確に否定した経緯がある。(*Parliamentary Debates (Hansard)* (1962-63), 5th Series, Vol. 673, House of Commons, HMSO, col. 1504.)

法案準備(総選挙向けプロパガンダに役立つ)を隠す必要のない状況の下での否定発言は、当初の計画では財政法案による開発地区における自由償却制度の導入だけがあり、その後突然法案が準備され提出されたことを示唆する。

- 62) 開発地区における立地劣位の格差に対応する助成補助率等級制問題は、後述するように、その後第1次ウィルソン労働党政権の下で元来の開発区域の外に、特別開発区域(67.11)及び中間区域(灰色区域)(70.3)の指定という3等級制へと展開することになる地域政策における重要問題の一つである。
- 63) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1261-70.

- 64) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1962-63), 5th Series, Vol. 679, House of Commons, HMSO, cols. 367-412.

1963年地方雇用法・財政法（開発地区投資控除特例措置）の基本的内容の特徴 こうして成立した1963年地方雇用法をほぼ同時に成立した1963年財政法と一体のものとして、その基本的内容の特徴を検討する。両立法は簡明な政策立法であるとともに、両立法を一体として考えて始めてその政策的内容の全体像が理解できる。（表Ⅵ-5及び表Ⅵ-6を参照）

表Ⅵ-5 1963年地方雇用法の概要

【前文】

- ① 本法は、勅裁を受けた1963年7月10日に施行され、北アイルランドに効力を有するものではない。
- ② 商務省は、開発地区（development districts）において工業的事業を行う、または行なうことを企図している人々に、機械装置または工場設備を伴う事業の設備費用に対して（1963年4月3日以後に招来した支出に関して）、1960年地方雇用法では保有していなかった補助金を給付する権限が付与される。
- ③ 1960年地方雇用法第3条の下で支払われる建築物補助金は、1963年4月3日以後の申請に関しては、同条第2項に規定された方式の代わりに一律25%の補助金とし、さらに既設建築物の改造に関しても支払われるものとする。
- ④ 商務省は、ある地区が開発地区を取り消される場合にも既に協定が成立していた建築物を供与するかまたは事業を遂行する権限が与えられるものとする。

【本法の正式名称】

開発地区における事業が必要とする機械装置、工場設備及び建築物に対して、1960年地方雇用法による補助金支払いを拡充し、開発地区指定を取り消された区域における一定の協定を商務省に遂行させるための法律

- 〔第1条〕 機械装置及び工場設備に対する補助金～(1) 商務省は、大蔵省の同意を得て、1960年地方雇用法（以下、基本法と呼称する）の趣旨の範囲内で、あらゆる開発地区における工業的事業を行うか、または行なうことを企図している人々に機械装置または工場設備を伴う事業の設備費用に対する補助金を給付することができる。
- (2) 商務省が基本法第1章のために適当であると見なす場合に本条項による補助金が給付され、さらに商務省は、機械装置または工場設備がそれらの目的のために引き続き寄与するのを保証するのに適当と考える条件を課すものとする。特定の事情においては補助金の返還条件を含むものとする。
- (3) 本条項による補助金額は、機械装置または工場設備の取得・設置費用の10%とする。
- (4) 本条項による補助金は、1963年4月3日以後に招来した支出に関して、給付しうるものとする。
- (5) 本条項における「工業的事業」とは、基本法第21条に定められた何らかの製造工程を遂行する事業を意味する。また、開発地区との関連は、基本法第1条第4項に従って解釈されるものとする。
- 〔第2条〕 建築物補助金に関する修正～(1) 本条項の諸規定を条件として、建築物またはその拡張に充当する費用に対して基本法第3条（建築物補助金）により商務省が給付する補助金額は、当該の建築物またはその拡張を用意するのに招来した支出の25%とする。基本法第3条第2項はこれにより廃止されるものとする。
- (2) 本条項のために建築物またはその拡張を用意するのに招来した支出を計算する際、商務省の見解により、建築物またはその拡張が必要とする目的を考慮して、合理的には必要としなかつたいかなる支出も考慮しないものとする。
- (3) 基本法第3条及び本条項において、建築物という表示は構築物（structures）を含むものとし、また建築物を用意するとの表示は既設建築物の改造により建築物を用意するという表示を含むものとする。
- (4) 本条項は1963年4月3日以前に申請された補助金には効力をもたないものとする。但し、本条項は本法の成立前後に行なわれた申請に対する基本法第3条による補助金には適用するものとする。
- 〔第3条〕 協定事業～(1) 基本法第14条第1項（建築物および事業の竣工）を損なわずに、同法第2条または第5条による権限は、当該の土地がいかなる時に開発地区指定を取り消されたかに拘りなくその時以前に商務省が締結したあらゆる協定を遂行するのに必要とする限りで、いかなる区域の土地に関しても商務省により行使できるものとする。
- 〔第4条〕 費用及び受領～本法の下で・または本法によって商務省が負担する費用は議会により定められた資金から支弁するものとする。同様に、商務省の受領分は国庫に払い込まれるものとする。
- 〔第5条〕 略称、解釈及び引用～(1) 本法は1963年地方雇用法として特記できるものとする。
- (2) 本法は、基本法第1章の一部と解釈するものとし、さらに同法及び本法は1960年及び1963年地方雇用法と合わせて特記できるものとする。

備考) 「前文」は資料編集者による。

資料) Butterworths Legal Editorial staff (ed.) 1964), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed., Vol. 43 (1963), Butterworth & Co., pp. 1182-84, より作成。

表VI-6 1963年財政法／開発地区における投資控除特例措置の概要

【前文】

投資控除① 全国規模の投資控除における現行基準の50%増額(10%→15%、20%→30%)とともに、② いわゆる「自由償却」制度(a system of "free depreciation")が、開発地区における工業用に使用される新規の機械装置または工場設備への資本支出及び一定の鉱業支出に導入される。

【第2部 所得税】

＜第3章 資本控除＞(第33条～第42条)

〔第38条〕 開発地区における新規の機械装置及び工場設備に対する年次控除～(1) 本条項の諸規定を条件として、開発地区で工業用に使用される新規の機械装置または工場設備(可動式設備ではないこと)の調達について1963年4月3日以後に生じた資本支出に関し、1952年所得税法第10部第2章による年次控除は、適切な資本額について明記した百分率の4分の5とするよう求めるのではなく、1952年所得税法第281条(正規の計算方法)が控除額は控除請求を行なう該当者が特記した相当額であることを求めたものとして、計算されるものとする。

(2) 基準期間内の評価年度でかつ使用開始3年以内において、機械装置または工場設備が、

(a) 開発地区に含まれない場所、または (b) 工業用以外の目的で、または (c) 1952年所得税法第271条第3項(住宅、小売店舗、ショールーム、ホテル及びオフィス)により同法第10部第1章の趣旨の範囲内における工業用建造物から除外した建築物または構造物の中で、使用された場合、

前項は当該及びそれに続くいずれの評価年度においても当該の機械装置または工場設備に関する年次控除に適用されないものとし、さらにそれ以前の評価年度のそれに関する年次控除に適用されたとは見なされないものとする。

(3) 本条第1項は、1952年所得税法第299条(賃借人に対する控除)によって生じたものと扱われる機械装置または工場設備の調達への支出の関係者の年次控除に、賃貸契約が当該関係者が契約の実行に関する機械装置または工場設備の所有者であることを定めていない限り、適用されないものとする。また、契約に定めがあるとしても、機械装置または工場設備の所有者ではない当該関係者は機械装置または工場設備に関する限り契約上の恩典を受ける(死亡に関する以外で)資格を喪失している場合には、第1項は機械装置または工場設備に関して当該者が行なう年次控除には適用されなかったものと見なすものとする。

(4) 本条第1項が評価年度の年次控除に適用されなかったと見なされる場合、必要なすべての追加的評価及び評価の調整が行なわれるものとする。

(5) 何らかの地区が、(以下の要件を満たせば)本条項の趣旨の範囲内で開発地区として扱われるものとする。

(a) グレート・ブリテン、プリテン内にあり、1960年地方雇用法の目的上、同法第1条第2項に定める開発地区であり、その限りで、または (b) 北アイルランド内にあること。

さらに商務大臣がその点で権限を委任した担当官により交付された許可証及びその許可証に特記された時点または期間中にグレート・ブリテンのいずれかの場所が開発地区に含まれているか否かを説明していることが本条項にとって決定的である。

(6) 主として開発地区から人口を吸引するまたは吸引するであろう開発地区外のニュータウンに関して、本条項はニュータウンが開発地区に含まれているものと見做し適用し、また住宅・地方行政大臣(the Minister of Housing & Local Government)、または(スコットランドのニュータウンの場合)担当国務大臣により権限委任された担当官が交付した許可証及びニュータウンが主として特定された地区から人口を吸引する、または吸引するであろうか否かが本条項にとって決定的である。

(7) グレート・ブリテンのある地区がある時点に開発地区であることを取り消される場合、本条項は以下の機械装置または工場設備に関しては当該地区が引き続き開発地区であったものとして、適用するものとする。すなわち、

(a) その時点で開発地区内にあり、しかもその時以前に使用されていた機械装置及び工場設備、(b) その時以前に締結された契約の下で開発地区で使用に供せられた機械装置及び工場設備、(c) その時点から2年以内に締結された契約の下で開発地区で使用に供せられた機械装置及び工場設備であって次の条件を満たした場合、

(i) 1963年4月3日以後に締結された契約の下で工業用に供せられた建築物または構造物の内部または周辺で使用されるか、または同様に準備されたその他の機械装置及び工場設備とともに使用されている場合、(ii) それらの設備が、建築物または構造物、または場合によりその他の機械装置及び工場設備を準備することがその目的の遂行のために必要とした場合、(iii) その目的を遂行するために必要とするかなりの割合の資産の供与に関する契約が当該地区が開発地区であることを取り消される以前に締結された場合。

(8) 本条項における用語の定義～「工業用」(industrial purposes)、「可動設備」(mobile equipment)、「ニュータウン」(new town) (略)

〔第39条〕 開発地区における新規の鉱業支出に対する年次控除(趣旨は第38条とほぼ同様)(略)

備考) 「前文」は資料編集者による。特に、開発地区の投資控除に関する事項を摘記した。

資料) Butterworths Legal Editorial staff (ed.) (1964), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed., Vol. 43 (1963), Butterworth & Co., pp. 442-3, 478-82, より作成。

両立法は、まず第1に、開発地区における民間製造業の設備投資に対する財政金融的助成を従来に比べて格段に強化しようとするものである。両立法以前の民間企業向け助成措置（1960年地方雇用法〔63年地方雇用法の基本法〕による）は、①煩雑な計算方式を伴う建築物補助金（実質補助率は前述したように平均17%）（第3条）、②一定期間後に企業経営的に自立見込みのある事業向けの低利ローン（政策金融）または事情により比較的少額の（特別）補助金であった。これに対して、2つの立法は、①建築物補助金を標準補助金として一律25%としたこと（63年地方雇用法第2条）、新たな助成措置として、②機械装置・工場設備補助金を設けて取得・設置費用の10%としたこと（同法第1条）、③その上、これと関連して（金額的には最も重要な）⁶⁵⁾開発地区における機械装置・工場設備投資に対する自由償却制度（system of free depreciation）を導入したこと（63年財政法第38条第1項）⁶⁶⁾である。

地域経済学者＝ブラウン教授の推計によれば、1960年地方雇用法に基づく2つの補助金は総固定資本費用の6～7%に相当しこれに低利ローン及び商務省による工業団地造成と賃貸・売却向けの企画工場・注文工場建設（比較的廉価な賃貸料・売却価格）を加えた総助成率は総投資の10%弱であったが、1963年の2つの立法による上記の3つの助成措置だけで投資費用の約20%になりその他の継続した助成措置を含めると総助成率は従来の2～3倍に達したといわれる。⁶⁷⁾

第2に指摘すべきことは、建築物と機械・設備に関する2つの補助金は運用に当っては雇用創造という条件付きであることは言う迄もないが、開発地区助成制度が商務省等の裁量が入り込む余地が比較的小なくなり申請者が計算しやすくなり、いわば助成の自動的要素が強化されたことである。それとともに、総助成額に占める補助金率も趨勢として上昇していくことになる。⁶⁸⁾

第3に、開発地区指定の取消しに伴う突然の助成打切りを緩和し（激変緩和措置）や指定外のニュータウンが開発地区住民に雇用機会を提供している場合には開発地区扱いとする（見なし規定）等、新政策に実効的効果が上げられるように一定の柔軟な運用条項（地方雇用法第3条〔協定事業〕／基本法第2条＝商務省による工場建屋・用地の提供、同第5条＝商務省及び住宅・地方行政省による荒地地整備事業及び財政法第38条第6項及び第7項）を設けたことが止目される。

以上のような2つの新たな政策立法による開発地区助成制度改革を成長区域政策と重ね合わせてみると、従来の開発地区指定対象となる基準失業率（4.5%）への固執と空間規模の局地性とは矛盾することになる。しかし、この改革では制度としての開発地区は変更しなかったものの、基準失業率の設定を1964年度から事実上廃止し（年次報告に記載ナシ）、同時に開発地区の地理的接合を通じてより広域化して局地性を緩和する行政姿勢を示した。

また、他方で、2つの立法措置の中で投資控除（及び自由償却）制度を重視したのは、労働党のその後の政策内容と比較すれば、本章「はじめに」でも指摘したように、保守党が元来競争と経営効率を重視し企業経営者が免税措置を受けるに足る利潤を挙げることを期待し、そうした促進効果に乏しい補助金給付を出来るだけ避けたいという政策姿勢の結果にほかならないことを見逃してはならない。

65) 自由償却制度とは、利潤を減価償却基金への費用（損金）扱いとして償却処理が完了する迄所得税（法人税）を支払う必要がないという制度であり、償却処理完了まで利潤課税（租税支払）を延期する無利子ローンの性格もっている。したがってまた、通常の法定償却率を越えて自由選択的な追加償却をする場合、それに見合う企業利潤の存在が前提となり、赤字企業にはこの制度は何の価値もな

い。(cf. Brown, *op. cit.*, pp. 289, 306) その意味では、後に分析する第1次ウィルソン労働党政権下の1966年産業開発法により立法化された投資補助金の方が自由償却よりも刺激効果(政策誘発効果)は大きい。

ところで、モードリング蔵相は1962年11月予算で景気回復策の一つとして既に全国レベルの特別(加速)償却措置を導入していたが、1963年財政法案では当初、全国レベルの自由償却制度の導入を検討したといわれる。しかし、その場合に必要な4億ポンドに上る減税コストによって断念して開発地区に限定し、全国レベルではそれ迄の基準の50%増額(10%→15%, 20%→30% [62年11月特別措置の恒久化])に留めた。ブリタンは、この事実は最も洗練された政治家及び官僚さえケインズのアプローチへの改宗が如何に不完全であったかを示すものであると厳しく批判している。(Brittan, *op. cit.*, p. 277)

66) Brown, *op. cit.*, p. 289; Randall, *op. cit.*, p. 32.

67) Brown, *op. cit.*, p. 306.

68) Brown, *op. cit.*, pp. 289, 306.