

現代イギリス地域政策の段階と特質 (6) - 3

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, 第43巻第3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 (以上, 本号)
 - 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 - 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

VI - 2 - 1 1966年総選挙における労働党圧勝による独自の地域政策体系立法化の見通し

1964年10月の総選挙で辛うじて過半数 (当初4議席差の多数) を制した労働党＝ウィルソン政権は独自の重要政策立法が不可能な状態に置かれていた。したがって、ウィルソンは政権発足当初から安定多数の議席を確保するために総選挙に打って出る機会を狙っていた。¹⁵²⁾

ところで、ヒューム保守党政権から国際収支危機を継承したウィルソン政権は、「平価切下げ」か「デフレ政策」かという二者択一の中で1949年に続く「労働党＝平価切下げ党」というレッテルを張られるのを嫌悪して、政権発足直後にウィルソンは閣議にも諮らずブラウン副首相兼経済相及びキャラハン蔵相の3人で現行平価 (£1.00 = \$2.80) 維持を決定しかつ66年7月迄はこの問題を議論すること自体を禁止した。そのためデフレ政策を追求することになり、一方では野党時代に批判的な姿勢を示し労働組合に不人気な所得政策における法令的手段の導入へと傾斜しはじ

め、他方では1964年11月予算及び65年度当初予算における増税措置（所得税、石油税、キャピタル・ゲイン税、会社税及び酒・煙草等消費税の増税）を選択し、さらに65年7月には「ポンド防衛包括措置」による引き締め政策を実施した。¹⁵³⁾

こうした中で、外相ゴードン＝ウォーカー（Patrick Gordon-Walker）が立候補した65年1月のレイトン選挙区（グレート・ロンドン）の補欠選挙で敗北し下院での労働党の優位は2議席差となったが、65年9月にそれ迄保守党優位の世論調査の形勢が転換し始め¹⁵⁴⁾、失業率の低下趨勢の中で翌66年1月のハル・ノース選挙区（ハンバーサイド）の補欠選挙での勝利と労働党優位の世論調査結果により、ウィルソンは3月総選挙を決断した。ウィルソン＝労働党は1964年総選挙の継承である公約（“Time for Decision”）¹⁵⁵⁾を掲げ、ヒース＝保守党は労働党との対決色を前面に打ち出した「言葉でなく行動を」と題する公約（“Action Not Words: The New Conservative Programme”）¹⁵⁶⁾を掲げて、総選挙を闘った。総選挙の結果は、1945年総選挙以来の労働党の圧勝であった。すなわち、労働党は解散時の316議席から363議席（得票率44.1%→47.9%）となり、保守党は惨敗し（304議席→253議席／得票率43.4%→41.9%）、労働党は野党に対して2議席差から96議席差に拡大し、重要政策立法におけるフリーハンドを獲得した。¹⁵⁷⁾

こうして、1966年総選挙以降、ウィルソン政権は議会で保守党と対決しつつ国際収支危機という制約条件の中で地域政策を含む労働党独自の政策の立法化を推進していく。そして、1966～67年で労働党の地域政策体系はその全貌を現した。それが地域政策の一層の飛躍的展開への転換（中間）期を成した。1968年以後、労働党の地域政策に多少の手直しがあるものの1970年総選挙まで継続される。同時に、1966・67両年は1964～70年の第一次ウィルソン政権にとって重要な転換点でもあった。すなわち、ウィルソン政権は、一方で国際収支危機を克服するために産業投資と労働生産性向上を目指す政策を推進し、他方で総需要抑制のデフレ政策を選択する。¹⁵⁸⁾

それらに関する主要立法・政策措置は、以下の通りである。① 66年5月予算で提起した選択雇用税（Selective Employment Tax）、投資控除・開発地区自由償却の廃止を含む企業税制改革（1966年財政法）、② 国際収支危機対策としての1966年7月デフレ政策措置（5億ポンドの総需要削減）とそれに反対するブラウン経済相の辞任（外相への転任）、それに伴う地域政策にも関連する計画年度1964～70年における25%（年率3.8%）の経済成長を目指す『国家計画』の公式的な放棄（8月）、③ 産業投資促進と新地域政策措置（新投資補助金創設【投資控除・開発地区自由償却の廃止の代替措置】及び開発区域制度の復活）（1966年産業開発法）、④ 製造業への事実上の輸出補助金の性格をもつ選択雇用税のプレミアム付き還付（1966年選択雇用還付法）、⑤ 民間産業部門への投資基金をもち産業合併を促進するイタリアのIRIをモデルとした産業再編成公社の設立（1966年産業再編成公社法）、⑥ 鉄鋼業の再国有化（1967年鉄鋼法）と造船業の合理化促進措置（1967年造船業法）、⑦ 1967年のEEC加盟申請（5月）とそれに対するフランスの拒否権行使（11月）、加盟申請に執拗に反対したジェイ商相の解任（8月）、⑧ 大蔵大臣特別顧問＝カルドア教授提唱による地域政策の一環としての開発区域における製造業への貸金補助金＝地域雇用プレミアム制度導入（1967年財政法）、⑨ 1967年11月のポンド平価切下げとキャラハン蔵相の辞任、⑩ 開発区域の中に炭鉱閉鎖に伴う特別の高失業区域に各種補助金を追加する特別開発区域の新設（1967年11月）、である。

この時期におけるウィルソン政権の産業・地域政策の最大の特徴は貿易・経常収支の均衡とい

う目標を意識した製造業に対する優遇・振興政策であり、これが保守党との鋭い対決点にもなったといえる。製造業に特化した事実上「輸出補助金」の性格をもつ投資・賃金補助金等の手厚い多面的な助成政策は、デフレ政策の下で国際収支を改善しようとする「平価切下げの代替策」¹⁶⁰⁾を意味する。

そこで本節では、まず、製造業就業者数が歴史上のピークに達した1966年のイギリスの就業構造を主要開発区域を抱える5地域と、成長＝繁栄地域である2地域および全国平均との対比において分析する。その中で、就業構造における鉱工業の位置と衰退・成長産業の構成に注目したい。

次に、上記の主要立法・政策措置の中から特に地域政策に関連した政策立法を取り上げる。第1の系列として全国的な産業投資促進を意図しかつ開発区域にはそれを一層強化した投資補助金制度を立法化した1966年産業開発法(特別開発区域の新設は同法第2部[1966年地方雇用法と呼称]第15条に基づく行政令による)、第2の系列として1966年度予算の中で総需要抑制(デフレ)政策の一環として提案された増税措置である選択雇用税(賃金税)を盛り込んだ1966年財政法、同法と一体と見做される製造業に対する選択雇用税のプレミアム(賃金補助金)付き還付を定めた1966年選択雇用還付法、さらにこの延長線上に位置する開発区域の製造業に対する特段(4倍)のプレミアムを上乗せした地域雇用プレミアムの給付を盛り込んだ1967年財政法を取り上げ、与野党(労働・保守両党)の政策論争の基本的対抗軸を浮き彫りにしたい。

その上で、1966～67年という中間期における地域政策の実際とパフォーマンスを評価しと思う。

152) Butler, *op. cit.*, p. 23; Conley, *op. cit.*, p. 10.

153) L. Pliatzky (1984), *Getting and Spending: Public Expenditure, Employment and Inflation*, rev ed, Basil Blackwell, pp. 61-2; P. Browning (1986), *The Treasury and Economic Policy 1964-1985*, Longman, pp. 6-8, 16-7; A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, pp. 151-6; J. H. B. Tew, "Policies aimed at Improving the Balance of Payments", in Blackaby (ed), *British Economic Policy 1960-74*, pp. 311-4; Brittan, *op. cit.*, pp. 286, 296-306; Stewart, *op. cit.*, pp. 19, 26-9.

154) エコノミストのシュアートによれば、世論の形勢を転換したのは、9月末の労働党大会で物価・所得政策の法令的強化に大衆の承認を与え、またそれ以上に重要なのはブラウン経済相がパン製造業者にパン価格の引き上げ回避及び住宅貯蓄貸付組合に抵当貸付金利の引上げ回避を説得するのに成功したことである。(Stewart, *op. cit.*, p. 60. cf. F. W. S. Craig (comp & ed) (1982), *Conservative & Labour Party Conference Decisions 1945-1981*, Parliamentary Research Services, pp. 157 [Economic Policy / Taxation], 471)

155) Butler, *op. cit.*, pp. 22, 24; Conley, *op. cit.*, p. 10.

156) F. W. S. Craig (comp & ed) (1990), *British General Election Manifestos 1959-1987*, 3rd ed, pp. 80-100.

157) 保守党が総選挙に敗北した翌65年にヒューム党首が辞任し、同党は初めて下院議員による党首選挙という新制度を採用し、そして党首となるには投票者の絶対多数を獲得した上で次点者に対して得票率で15%以上上回らなければならないという党首選挙規約を決定した。新制度を実施した同年7月の党首選挙の第1回投票でヒースが150票、モードリングが133票、そしてパウエルが15票を獲得し、上位2名の決選投票と思われたが、モードリングが辞退してヒースが党首となった。(Robbins, *op. cit.*, p. 195. cf. Butler, *op. cit.*, p. 23)

158) Craig, *op. cit.*, pp. 70-9.

159) Butler, *op. cit.*, pp. 23-5 ; Conley, *op. cit.*, pp. 10-1.

160) Pliatzky, *op. cit.*, p. 66.

Ⅵ-2-2 イギリスの衰退・成長産業と1966年における地域産業構造の特徴

1966年総選挙圧勝後にウィルソン政権が産業・地域政策において製造業重視を前面に押し出してきた背景には、労働党が、第1に国際収支、特に貿易収支・経常収支の改善のためには工業製品貿易における国際競争力を改善することが最も重要であると判断したこと、第2に、相対的高失業区域（開発区域）を抱える地域に対する雇用機会創出の主要な手段は製造業の成長部門の立地促進にあり、サービス産業の大部分は当該域内消費向けであり雇用機会創出にとっても経常収支改善にとっても補完的であると見做したこと、である。そして後者について付言すれば、主要な開発区域における相対的高失業は伝統的な基礎産業である鉱工業の衰退により生じており、サービス産業は全体として程度の差こそあれすべての地域で成長しているという事実認識がある。¹⁶¹⁾ こうした労働党の姿勢とサービス業を製造業と対等に位置付ける保守党の姿勢との相違が、地域政策関連立法における論争を通じて鮮明にされていくのである。

そこで、地域政策立法の検討に入る前に、1960年代を前後とした長期的な視点から製造業を中心にイギリス産業の衰退と成長の動向を確認し、その上で1966年時点の全国・成長地域・衰退地域の産業構造の特徴を分析しておきたい、と考える。

161) cf. C. M. Law, *British Regional Development Since World War 1*, pp. 88-91 (Tables 17-20), Chapter 7: Regional Employment Changes in the Service Sector.

地理学者＝ローは、サービス産業における地域構造分析の中で、多くのサービス産業は地元、地域及び全国レベルという階層構造を示しており、全国的管理本部・中枢機能及び専門のサービスが集中し雇用を増加させているロンドン及び南東部を除けば、サービス雇用は大銀行を含めて概して人口比例的であることを検証している。細目的には、人口比例的なサービス産業は教育、建設、流通、医療、地方行政、自動車修理及び電力等であり、一定の地域集中を示すサービス産業はその他サービス、中央政府行政、郵便サービス、銀行業、その他専門サービスや保険等である（*op. cit.*, pp. 133-43）。また、サービス産業の成長と立地特性（サービス産業立地の基礎的原理、地域・都市立地パターン等）については、さしあたり次の文献を参照されたい。P. Daniel (1982), *Service Industries: Growth and Location*, Cambridge Univ Press.

Ⅵ-2-2-1 イギリスにおける衰退産業と成長産業

まず主として1960年代を中心ないし到達点として長期的視点から鳥瞰したイギリス産業の盛衰は、以下のように特徴づけることができると思われる。

衰退産業 この時期の衰退産業は以下の通りである。まず最大の衰退産業は輸出・国内市場の喪失と技術革新による打撃を受けた石炭産業である。すなわち、石炭産業の就業者は歴史的ピーク時である1920年に125万人を記録したが、1947年には70万人、1958年頃から炭鉱合理化（閉鎖）が急速に進み（1958～66年迄に206炭鉱閉鎖）、1966年には46万人に減少していた。¹⁶²⁾ そして、さらに就業者の一層の削減の見通しにあり、その中で最も打撃を受けるのが深層炭鉱が多くコストの高いウェールズと北東部、そして部分的にスコットランドである。¹⁶³⁾

製造業の衰退部門では10年毎のセンサス統計基準で第1次大戦以後(1921年～)1971年迄に200万人以上の雇用を失った。その中で、第1に綿・亜麻・麻(紡績・織布)は輸出市場の喪失により約75万人のうち60.9万人(最大の綿繊維ではランカシャーを中心とする北西部だけで46万人)の減少、第2に衣服が68.3万人のうち28.5万人(最大の打撃は南東部=ロンドンのファッション製品, 続いて北西部=マンチェスターのレインウェア, さらにヨークシャー & ハンバーサイド=リーズのメンズウェア)の減少、第3に造船・船用機械で約43万人のうち約24万人減(スコットランドと北東部が減少分の夫々¹⁶⁴⁾を占める)、第4に梳毛・紡毛で14.3万人(ヨークシャーだけで13万人)の減少、さらに、¹⁶⁵⁾鉄道機械(12.8万人減)、繊維最終製品(6.2万人)、繊維機械(3.8万人)などが続く。

また金属製造業は1971年時点で就業者55万人余を擁する重要部門であり第1次大戦以来僅かな減少を経験してきたが、内容構成の変化と立地地域のシフトに注目すべきであろう。金属製造業は鉄・鋼や非鉄金属の基礎的製造だけでなく鋳造品やその他部品の加工を含んでいるが、周知のように第1次大戦までは原燃料(石炭、鉄・銅・錫・鉛鉱石等)賦存地域立地型でウェールズ、ヨークシャー、北部及びスコットランドが主要地域あったが、その後は自動車産業の成長と雁行して金属加工品を中心に市場立地型にシフトし東西ミッドランズと南東部が浮上した。そして、高炉の大型化やLD転炉等の新技術導入に後れを取った鉄鋼業は1970年代には北部・西部諸地域で多くの製鉄所閉鎖をもたらす重大な合理化計画の推進を余儀なくされる。¹⁶⁶⁾

さらに、戦後復興後の1953～66年における製造業における衰退部門は、繊維(27.3万人減)、鉄道等車両(10万人減)、造船・船用機械(9.2万人減)、衣服・履物(7.9万人減)と続く。¹⁶⁷⁾

サービス産業における衰退部門は、1921～71年に115万人という最大の減少を経験した「繁栄するヴィクトリア時代」の象徴である家事・個人サービス[執事・料理人・下男・下女・召使](ピーク時=1931年/154万人⇨1971年/24万人[130万人減]。このサービス業が事実上最大の衰退産業と言¹⁶⁸⁾ってよい)、鉄道・海運・港湾・内陸水運の運輸サービス等である。

162) B. R. Mitchell (1971), *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge Univ Press, p. 119 (Coal 4. Numbers in Coal Mines in the United Kingdom and its Main Coal Fields); W. Ashworth (1986), *The History of the British Coal Industry*, Vol. 5 / 1946-1982: The Nationalized Industry, Oxford Univ Press, pp. 256, 677-81.

163) Law, *op. cit.*, pp. 103-8; A. J. Brown (May 1967), "The 'Green Paper' on Development Areas", *National Institute Economic Review*, No. 40, pp. 26-9.

164) 第2次大戦直後イギリスは世界の造船業(商船/グロストン・ベース)のおよそ半分を占めていたが、その後減少の一途を辿り造船業の衰退が意識され始めた1960年には15.5%になり、世界におけるイギリス造船業の競争力回復のための産業政策に関する勅命委員会報告(Board of Trade (Feb. 1965), *Shipbuilding Inquiry Committee [Chairman Mr. R. M. Geddes]: Report*, HMSO)に基づき巨額の助成と補助金の給付を定めた造船業法(the Shipbuilding Industry Act 1967)が制定された1967年には7.8%にまで落ち込んでいた。(Board of Trade, *op. cit.*, p. 185 [Appendix K]; B. W. Hogwood (1979), *Government and Shipbuilding: The Politics of Industrial Change*, Saxon House, Chap. 3 Initial responses to decline 1959-64, Chap. 4 From committee to legislation 1965-67, Chap. 5 From legislation to reality 1967-70)

165) Law, *op. cit.*, pp. 111-20; Brown, *op. cit.*, pp. 26-9.

166) Law, *op. cit.*, p. 119. cf. D. W. Heal (1974), *The Steel Industry in post-war Britain* (Industrial

Britain Series), David & Charles ; D. W. Heal (1984), Review Number 27 : Iron and Steel, in D. W. Heal & A. Slaven (1984), *Iron and Steel & Shipbuilding* (Reviews of UK Statistical Sources, Vol. XVI), Pergamon.

167) R. S. Howard (1968), *The Movement of Manufacturing Industry in the United Kingdom 1945-65*, Board of Trade : HMSO, p. 27.

168) Law, *op. cit.*, pp. 136, 143-4.

成長産業 1960年代迄の成長産業は、特に機械・金属製品産業であり、そしてそれに続くのが化学製品、食料、印刷及びその他製造業である。それらの中でも、第1次世界大戦後にその出発点がある最も重要な少数の成長産業に関してのみ言及しておきたい。

第1に最も重要な20世紀産業の一つである自動車産業はイギリスにとっても基軸産業であった。自動車産業における生産台数のピークは1964年と1972年の2回あり、従業者数のピークは1970年代初頭(1971~73年)であった。すなわち、狭義の自動車産業(完成車組立及び自動車部品/標準産業分類の細目分類 [Minimum List Heading] 381)における従業者数は1948年=28.4万人, 1954年=31.2万人, 1960年=43.5万人, 1973年=50.8万人である。こうした見通しの下で、1960年代後半の自動車産業は国際競争力の低下とポンド防衛の一環としての金融引締め、特に自動車販売動向に重大な影響を与える割賦販売信用規制の中で停滞的様相^{169), 170)}を強めていた、と思われる。その主要立地地域は、南東部とウェスト・ミッドランズ、そしてかなり差が開いて北西部であった。

その他の主要な成長産業は、航空機産業、電機工業及び機械工業であった。航空機産業は戦時期を挟んで紆余曲折があるが、長期的には成長産業であった。1960年代以降、企業合理化による若干の工場閉鎖と人員削減があったが、71年の就業者数は、部品産業を除いて、なお21万人余りに達していた。その主要な立地地域は、南東部やミッドランズである。電機工業の就業者数は、1921年の14万人から71年には86万人に増加した最大の成長工業の一つであり、主要な立地地域は南東部、ウェスト・ミッドランズ及び北西部の順であった。最後に、機械工業(日本における標準産業中分類の一般機械に相当)は1921年の60万人と比較して1971年には110万人の就業者を擁する重要産業群である。周知のように、機械工業は爾余の産業に機械装置を供給するとともに特に製品の多様性に特徴がある。当面する時点においては、特にランカシャーやヨークシャーに主要立地地域がある繊維機械は衰退し、また機械工業全体の雇用水準はマイクロ・プロセッサ革命に脅か¹⁷¹⁾されていた。成長する機械工業諸部門は、主として南東部及びミッドランズに立地していた。¹⁷²⁾

さらに、戦後復興後の1953~66年における製造業における成長部門を列举すれば、狭義の機械工業(35.7万人増)、電気製品・科学器具(32.8万人増)、紙・印刷・出版(15万人増)、自動車・航空機(14.8万人増)等となっている。¹⁷³⁾

サービス産業の成長部門は、前述した衰退部門を除き、註160で言及した人口比例的及び地域集中的な業種として列举したすべてが含まれる。

169) House of Commons (1975), *14th Report from the Expenditure Committee 1974-75 : The Motor Vehicle Industry*, HC 617, pp. 15-7, 48 ; do, do, HC 617-I, pp. 191, 230-1, 399-400, 402 ; do, do, HC 617-III, pp. 88, 122-3, 127 ; Law, *op. cit.*, p. 121 ; P. J. S. Dunnett (1980), *The Decline of the British Motor Industry*, Croom Helm, pp. 13, 90 ; D. Thoms & T. Donnelly (1985), *The Motor Car*

Industry in Coventry since the 1890's, Croom Helm, pp. 160, 195 ; C. Carr (1990), *Britain's Competitiveness: The Management of the Vehicle Component Industry*, Routledge, pp. 61, 63, 67.

170) 上記の下院歳出委員会報告(自動車産業)における推計によれば、1970~75年のイギリス自動車産業の関連産業を含む平均従業者数は130万人、全国就業者総数の約5%に及ぶ。すなわち、その内訳は、狭義の自動車産業=51万人、関連素材・部品産業(鋳鉄品、ゴム、電気部品、アルミ・プラスチック・金属製品、工作機械・機械工具、塗料等)=32.5万人、自動車販売・保守・修理業=45万人である。(House of Commons, *op. cit.*, HC 617, p. 16)

171) 1960年代後半、イギリスは自動車生産台数で、50年代半ばの西ドイツに続いて、フランスさらには日本にも追い抜かれた。カナダの経済学者=ダンネットは、1945~75年のイギリス自動車産業展開の時期区分をして、成長期(1945-52年)、緩やかな前進期(1953-59年)、停滞期(1960-69年)及び衰退期(1970-75年)と規定している。(Dunnett, *op. cit.*, *passim*) 他方で、イギリスの行政学者=ウィルクスは、1960~72年は通説では「停滞」期と見做されるが、国際的見通しの下では、明白な衰退期であると断定している。(S. Wilks (1984), *Industrial Policy and the Motor Industry*, Manchester Univ Press, Chap. 4 Decline of the Motor Industry and Elite Insularity, 1960-74)

本稿第5章でも言及した1960年代の新自動車工場は長期的成長予測の下に建設されたが、この成長はイギリス経済の停滞と70年代の外国製自動車の輸入浸透により実現せず、イギリス企業の国際競争力は劣悪な経営管理と労使関係により喪失し、過剰な生産能力と労働力を露呈し、マージサイドの新鋭工場の一つさえ閉鎖を余儀なくされることになる。(Law, *op. cit.*, p. 123) その後のイギリス自動車産業の展開については、さしあたり、上記の外、次の文献を参照。K. Williams, J. Williams & C. Haslam (1987), *The Breakdown of Austin Rover: A Case Study in the Failure of Business Strategy and Industrial Policy*, Berg ; W. Lewchuk (1986), *The Motor Vehicle Industry*, in B. Elbaum & W. Lazonick (1986), *The Decline of the British Economy*, Oxford Univ Press.

172) Law, *op. cit.*, pp. 124-8.

173) Howard, *op. cit.*, p. 27.

Ⅵ-2-2-2 1966年における全国・成長地域・衰退地域の産業構造 次に、1966年における地域就業構造の特徴を分析する。(表Ⅵ-13-1を参照)

全国的な総括的特徴として指摘できることは、農林漁業という第1次産業の就業者は既に減少の限界点(2%水準)に達し、サービス産業のそれは57.5%でその後の「サービス経済化」の進展と比較すればなお相対的低位ともいえるが、絶対的水準ではかなり高水準である。それに対して1966年時点における製造業の比重は極めて高い。就業者数で歴史的に最高(905万人)であったばかりでなく、その比率も38.1%(鉱工業合計では40.5%)であり、今日(440万人=15.6%/1992¹⁷⁴⁾年)と比ぶべくもない。また、就業者数基準で工業構造を評価した場合、重化学工業化(57.0%)は既にかなり高水準にあることが確認できる。

次に、主要成長地域である南東部及びウェスト・ミッドランズの産業構造を検討しよう。

イギリスを代表する成長地域であるロンドンを含む南東部はサービス産業が突出的位置にあり地域産業構造のサービス化(66.0%)は最も進んでおり、建設及びガス・電力・水道を除けばすべて全国平均をかなり上回る。なかでも保険・銀行・金融は全国就業者総数の過半数(54.6%)を占める。また、南東部の製造業における就業者比率は全国平均以下の32.5%であるが、その絶対数では全国一である。そして、成長工業部門である自動車、電気製品、機械工業及び印刷・出版に特化している。

表VI-13-1 1966年における開発区域＝地域、主要2地域及び全国の就業構造 (単位/実数=1000人, 比率=%)

	北部		北西部		南西部		ウェールズ		スコットランド		南東部		ウェストミッドランズ		全国*	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率
農林漁業	25	1.9	20	0.7	53	4.0	17	1.7	74	3.5	110	1.4	33	1.4	477	2.0
鉱業・採石業	106	8.1	34	1.1	17	1.3	81	8.2	58	2.7	17	0.2	44	1.9	580	2.4
採取産業	131	10.0	54	1.8	70	5.2	98	9.9	132	6.2	127	1.6	77	3.2	1,057	4.4
食料・飲料・タバコ	34	2.6	126	4.2	63	4.7	22	2.2	99	4.6	229	2.9	72	3.0	841	3.5
繊維	21	1.6	222	7.4	16	1.2	18	1.8	98	4.6	34	0.4	37	1.6	810	3.4
衣服・履物	33	2.5	94	3.1	26	1.9	16	1.6	32	1.5	150	1.9	22	0.9	551	2.3
木材・家具等	14	1.1	31	1.0	17	1.3	7	0.7	23	1.1	125	1.6	22	0.9	296	1.2
製紙・印刷・出版	18	1.4	90	3.0	37	2.8	12	1.2	59	2.8	312	3.9	34	1.4	648	2.7
皮革・同製品・毛皮	2	0.2	10	0.3	3	0.2	2	0.2	4	0.2	21	0.3	6	0.3	60	0.3
レンガ・陶器・セメント等窯業	17	1.3	49	1.6	10	0.7	11	1.1	23	1.1	88	1.1	85	3.6	352	1.5
その他製造業	14	1.1	61	2.0	17	1.3	15	1.5	18	0.8	129	1.6	49	2.1	342	1.4
軽工業	153	11.7	683	22.8	189	14.1	103	10.4	356	16.6	1,088	13.6	327	13.8	3,900	16.4
化学・関連産業	55	4.2	120	4.0	12	0.9	26	2.6	34	1.6	170	2.1	32	1.3	527	2.2
金属製造	57	4.4	41	1.4	6	0.4	94	9.5	52	2.4	53	0.7	149	6.3	619	2.6
金属製品	14	1.1	61	2.0	11	0.8	23	2.3	28	1.3	134	1.7	225	9.5	596	2.5
機械・電気製品	126	9.6	315	10.5	110	8.2	57	5.8	182	8.5	847	10.6	307	12.9	2,337	9.8
造船・船用工業	43	3.3	30	1.0	18	1.3	4	0.4	48	2.2	45	0.6	1	0.0	214	0.9
輸送用車両	11	0.8	117	3.9	63	4.7	20	2.0	43	2.0	288	3.3	218	9.2	861	3.6
重化学工業	306	23.4	684	22.8	220	16.4	204	22.7	387	18.1	1,517	18.9	932	39.2	5,154	21.7
製造業	458	35.0	1,364	45.5	408	30.5	326	33.1	740	34.5	2,603	32.5	1,259	53.0	9,054	38.1
建設	111	8.5	188	6.3	113	8.4	81	8.2	194	9.1	552	6.9	151	6.4	1,725	7.3
ガス・電力・水道	23	1.8	51	1.7	31	2.3	23	2.3	34	1.6	147	1.8	37	1.6	431	1.8
運輸・通信	82	6.3	218	7.3	89	6.6	69	7.0	157	7.3	644	8.0	110	4.6	1,628	6.8
流通業	162	12.4	387	12.9	173	12.9	105	10.6	287	13.4	1,144	14.2	228	9.6	3,035	12.8
保険・銀行・金融	21	1.6	69	2.3	27	2.0	16	1.6	45	2.1	354	4.4	38	1.6	648	2.7
専門・科学サービス	134	10.2	298	9.9	171	12.8	118	12.0	257	12.0	925	11.5	214	9.0	2,573	10.8
その他サービス	111	8.5	235	7.8	152	11.4	84	8.5	182	8.5	968	12.1	160	6.7	2,247	9.4
行政*	76	5.8	135	4.5	104	7.8	66	6.7	114	5.3	551	6.9	103	4.3	1,383	5.8
小計	720	55.0	1,581	52.7	860	64.2	562	57.0	1,270	59.3	5,285	66.0	1,041	43.8	13,670	57.5
合計	1,309	100.0	2,999	100.0	1,339	100.0	986	100.0	2,143	100.0	8,013	100.0	2,375	100.0	23,781	100.0
全産業																

備考) ① 本表は1966年6月の労働省統計 (Ministry of Labour Gazette, March 1967 (被保険失業者を除く)) である。
 ② 産業分類は英国の標準産業中分類 (Standard Industrial Classification Orders) に基づく。製造業の配列は軽・重化学工業の小計のために組み替えた。
 ③ 実数、比率とも四捨五入されているので、小計及び合計とも単純集計と必ずしも一致しない。
 * 全国は、北アイルランドを含む連合王国を指す。
 # 行政の合計には地域に配分されない海外駐在の公務員を含む。
 資料) Central Statistical Office (1967), Abstract of Regional Statistics, No.3, p.12, より作成。

もう一つの成長地域であるウェスト・ミッドランズは、南東部とは対称的で典型的な工業地域、それも重工業地域である。すなわち、就業者全体の53.0%が工業部門（鉱工業では56.2%）で占め、重工業部門は37.9%、工業部門内の重工業比率は71.5%（重化学工業化率は74.0%）に達し、全国11地域の中で最も高い。そして、自動車、金属製品、金属製造、機械工業及び電気製品に特化し、1961～81年においてこれらの5大部門で工業就業者の80%を占めたのである。当面する1960年代中葉におけるウェスト・ミッドランズ重工業（機械産業）は「繁栄」期にあったが、70年代以降には自動車産業を中心に急速な衰退を経験する見通しに¹⁷⁵⁾あった。重工業とは対称的にサービス産業の就業者は43.8%であり、比率的には全国最低水準であった。

これらの成長地域の対極に位置する衰退地域はイングランドの北部・北西部・南西部、ウェールズ及びスコットランドの5地域である。この中で、地域政策的にはほぼ全域的に衰退地域（したがって、1966年産業開発法により開発区域として指定）と認識されているのは、北部、ウェールズ及びスコットランドであり、南西部はコーンウォール地方、北西部はマージィサイド周辺区域である。これらの衰退地域に共通しているのは、あのヴィクトリア期に繁栄を謳歌した伝統的な基礎産業（鉱工業）への特化が顕著であることである。北部では石炭・鉄鋼・造船、ウェールズでは石炭・鉄鋼、スコットランドでは繊維・造船及び農業、部分的に石炭に特化している。南西部は全体として観光保養地・年金生活者の集積地域でありサービス産業に特化し衰退地域とは言えないが、その中で局地的に南西端に位置するコーンウォール及び北デヴォン地方だけは就業者の顕著な減少を経験している農業と鉱山業（錫・陶土等）に高い特化を示している。北西部のマージィサイド周辺区域は、繊維・繊維機械等繊維関連産業に特化していた（ランカシャー綿業は1959年

表 VI - 13 - 2 1953～66年における地域別製造業の雇用変化の構成

(単位/1000人)

地 域	1966年 の雇用 者総数	1953～66 年の雇用 者数変化	雇用者数変化の構成			
			外国 企業 入来	国内要因		
				地域間*	地域内#	
北 部	458	+ 52	+ 4	+ 23	+ 25	
北 西 部	1,364	- 41	+ 6	+ 62	- 109	
南 西 部	408	+ 75	+ 3	+ 25	+ 47	
ウ ェ ー ル ズ	326	+ 50	+ 3	+ 21	+ 26	
ス コ ッ ト ラ ン ド	740	- 1	+17	+ 33	- 51	
ヨークシャー・ハンバーサイド	897	+ 42	+ 1	+ 15	+ 26	
イースト・ミッドランズ	623	+ 77	+ 4	+ 14	+ 59	
ウェスト・ミッドランズ	1,259	+173	-	+ 6	+167	
イースト・アングリア	188	+452	+ 1	+ 12	+413	
南 東 部	2,603		+15	+ 11		
北 ア イ ル ラ ン ド	187	+ 1	+ 8	+ 18	- 25	
全 国	9,054	+880	+64	+238	+578	

備考) 単純集計と全国の数値は必ずしも一致しない。

* 「地域間」とは、1953年時点で域外企業の当該地域への工場移転（分工場・完全移転）による雇用者増を意味する。

「地域内」とは、1953年時点で域内企業の当該地域内での雇用者数の増減を意味する。

資料) R. S. Howard, *The Movement of Manufacturing Industry in the United Kingdom 1945-65*, pp. 11, 42-3, より作成。

綿業法による補助金で合理化政策を推進していたので地域政策の対象外とされていた。

この項の最後に、戦後復興後の1953～66年における地域別製造業の雇用者数増減の構成を検討して1966年以降の地域政策の基礎的条件を確認しておきたい。（表Ⅵ-13-2を参照）

1953～66年に製造業の雇用者総数は88万人増加する中で、繁栄地域の南東部（及びイースト・アングリア）とウェスト・ミッドランズだけで62.5万人増＝71%を占め、両地域への集中傾向は顕著である。これが、IDC規制による工場立地抑制地域に指定される背景である。ヨークシャー・ハンバーサイド、イースト・ミッドランズは地域政策の助成策なしにそれぞれ4.2万人、7.7万人の増加を記録したことにも止目される。さらに、南西部は高い増加率を示しており、南西端を除いて開発区域に指定されない根拠がここにある。

ほぼ全地域で製造業雇用が増加している中で、深刻な減少（4.1万人）を経験した唯一の地域は北西部である。綿繊維及び繊維機械を中心とした域内企業における大きな雇用減少（10.9万人）が地域間移転を通じた入来企業の工場新設による雇用増加で相殺できなかった結果である。既に言及した1959年綿業法に基づく補助金による合理化政策で競争力再生を図ったが成功せず、北西部はマージサイドを除いて1970年まで地域政策の対象外とされ、後述するように北西部選出下院議員は与野党問わず地域政策に対する不満を募らせていた。

他方、北部及びウェールズは製造業雇用ではこの間の地域政策により一定の成果を示したが、石炭産業での雇用減は深刻であった。スコットランドは、入来企業による雇用増（外国企業、特にアメリカ企業の進出による雇用増は全国最大）が北西部に次ぐ地元企業における雇用減（主として繊維・造船）で相殺され、地域政策の成果を積極的には享受できなかったと言いうる。

174) Central Statistical Office (1994 ed), *Economic Trends*, HMSO, p. 156.

175) K. Spencer et al. (1986), *Crisis in the Industrial Heartland: A Study of West Midlands*, Chap. 3 From Boom to Slump: Economic Change in the West Midlands County, Oxford Univ Press.

Ⅵ-2-3 1966年産業開発法をめぐる労働・保守両党の政策論争

1965年秋以降重要な政策立法におけるフリーハンドを獲得するための総選挙のタイミングを謀っていた労働党政権は、保守党政権の遺産と見做した短期的に繰り返される国際収支危機を解決し「ストップ・ゴー循環」に終止符を打つために新産業投資を振興する産業政策とその重要な一環である地域政策をそれまでの保守党政府の継承型から労働党独自の新方向へと転換しようとしていた。それは産業全体を包括した産業助成政策から工業製品貿易収支の大幅な改善による国際収支の改善に狙いを絞った製造業における新設備投資を振興する投資補助金の強化と賃金（労働）補助金の新規導入であった。その中で製造業に対する投資補助金制度の強化を目的とした立法が1966年3月総選挙圧勝後に議会に提出・成立した1966年産業開発法であった。

Ⅵ-2-3-1 1966年1月の3省共同白書『投資刺激誘因』 ウィルソン政権は3月総選挙に先立って1966年1月に産業政策及び地域政策における従来の保守党政府継承型に終止符を打ち労働党独自色を打ち出そうとした経済省・大蔵省・商務省共同作成の白書『投資刺激誘因』（First Secretary of State & Secretary for Economic Affairs, Chancellor of the Exchequer, and President of

the Board of Trade (Jan. 1966), *Investment Incentives*, Cmnd. 2874, HMSO) を議会に提出した。本文わずか14ページ・付録3ページの小型白書ではあるが、この時点ではなお堅持していた中期経済成長計画である『国家計画』を達成するために新産業設備投資を振興する新たな産業政策と地域政策を組み合わせた重要政策立法に関する提案である。

本白書は、「第1節 一層の投資の必要性」、「第2節 新政策措置」、「第3節 投資補助金制度は如何に機能するのか」、「第4節 開発区域」、「第5節 その他の特定産業の扱い方」及び「第6節 結論」の6節で構成されている。そこで注目される論点を摘出しておきたい。

第1に指摘すべきことは、民間部門で最も差し迫って必要なことは『国家計画』に基づき貿易収支の改善が主として依存する製造業における投資を増加させることであると確認した上で、これ迄のミッドランズと南東部への過度の投資集中を抑制して産業投資及び産業成長のより良好な地理的配分を奨励する投資刺激策の新制度が必要であると、それが全国・地域政策を支えなければならぬと強調していることである。¹⁷⁶⁾

第2に、戦後歴代政府が投資刺激策として利用してきた投資税制(初期控除と投資控除)を検討し、財政費用対効果の観点から現行制度の大幅な変更を提起する。すなわち、まず投資税制を次のように特徴づける。1945年に初めて導入された初期控除は自由償却や100%償却等の形をとり無利子融資と同等の意味をもつ加速償却であるのに対して、1954年に初めて導入された投資控除は資産のフルコストを越えて免税措置を行なうものであり、現行投資控除率は船舶(自由償却付き)が40%、プラント・機械装置が30%、産業用建築物が15%である。特に後者に関連して1965年財政法に基づく法人税(標準税率=40%)導入は企業税制の大改革であり、その重要な部分は企業内に留保し再投資する利潤は従来より低税率としたこと(24.75%)であると指摘し、その上に投資控除総額が年額2億~2億5,000万ポンドのオーダーに達していることを強調している。

そして、白書は、英国産業連盟(Conederation of British Industry)による会員向け調査によれば最も強い支持のある刺激策は自由償却であり、また現行の投資控除及び現金補助金にもかなりの支持があることに言及しつつも、政府はCBIと調査結果を議論し財政費用の考慮から自由償却を除外すること説明したと明言しているに留まり、両者に新制度をめぐる対立が残っていることを示唆している。^{177).178)}

第3に、白書の第2節の冒頭で、現行制度変更に関する2つの理由を説明していることである。まず最初の理由は、国際収支強化に対する最大の貢献という意味で十分効果的であるためには現行制度の利益は余りに拡散し過ぎている、という評価である。それ以外の投資控除の欠陥として列挙されたのは、投資控除の当初効果は投資支出実施後平均18カ月迄感知されないこと、十分な大きさの利潤が得られない企業にとっては初期の助成を提供しないこと、またCBI調査でもかなりの数の企業が投資決定に際して租税控除を十分には考慮していないことである。さらにその上、法人税制の基本的目的の一つが投資控除の目的と重複している、と見なした。¹⁷⁹⁾

こうした検討結果に基づき、表Ⅵ-14に示したように、新制度提案では投資控除は全廃されるとともに、競争力回復のために別個の産業政策の検討対象とされた造船業を例外として開発区域における自由償却も廃止とされ、それに代わって現金補助金が全国・開発区域ともに格段に強化され、初期控除は主として現金補助金給付のされないケースに温存されることになった。¹⁸⁰⁾

表Ⅵ-14 1966年1月白書『投資刺激策』の政策提案～現行制度と新制度の比較

	現行制度			新制度		
	補助金	租税控除 ¹⁾		補助金	租税控除 ¹⁾	
		投資控除	初期控除		投資控除	初期控除
【Ⅰ. 一般的適用】						
全 国						
現) 新プラント・機械装置	—	30%	10%			
現) 中古プラント・機械装置	—	—	30%			
新) 投資補助金適格プラント・機械装置				20%	—	—
新) 不適格プラント・機械装置(中古を含む)				—	—	30%
新産業用建築物・構築物	—	15%	5%	—	—	15%
現) 開発地区(新)開発区域						
産業事業用プラント・機械装置						
現) 新規プラント・機械装置	10% ²⁾	30%	自由償却 ⁴⁾			
現) 中古プラント・機械装置	10% ²⁾	—	30%			
その他のプラント・機械装置						
現) 新規プラント・機械装置	—	30%	10%			
現) 中古プラント・機械装置	—	—	30%			
新) 投資補助金適格プラント・機械装置				40%	—	—
新) 不適格プラント・機械装置(中古を含む)				—	—	30%
新建築物・構築物/産業用	25% ²⁾	15%	5%	25% ²⁾ or 35% ³⁾	—	15%
非産業用	25% ²⁾	—	—	25% ²⁾ or 35% ³⁾	—	—
【Ⅱ. 特別項目】						
船 舶						
新造船(新制度/漁船を除く)	—	40%	自由償却 ⁴⁾	20%	—	自由償却 ⁴⁾
中古船	—	—	30%	—	—	30%
航空機も含むヴィークル						
個人用自動車	—	—	—	—	—	—
その他ヴィークル 新規	—	30%	10%	—	—	30%
中古	—	—	30%	—	—	30%
新) 適格産業過程用の特殊型可動設備 新規				20%(40%*)	—	—
中古				—	—	30%
コンピュータ 新規	—	30%	10%	20%	—	—
中古	—	—	30%	—	—	30%
科学研究用プラント・機械装置						
現) 新規	—	30%	100%償却			
現) 中古	—	—	100%償却			
新) 適格産業過程関連/新規				20%(40%*)	—	100%償却
新) 中古または非適格				—	—	100%償却
科学研究用新建築物						
全 国	—	30%	100%償却	—	—	100%償却
現) 開発地区(新)開発区域	25% ²⁾	30%	100%償却	25% ²⁾ or 35% ³⁾	—	100%償却

備考) 1) 初年度に自由償却または100%償却の資格を有する資産とは別に、年次控除はプラント、機械装置及び建築物に対する異なる率で行なわれる。補助金が給付された場合には、年次控除は招来した資本支出の差額に基づくものとする。

2) 当該補助金は、適切な雇用の提供を条件とする。

3) 雇用の提供を条件とする35%の建築物補助金は、商務省が追加助成が必要であると見なす特定の新事業に給付するものである。

4) 「自由償却」とは、納税者が通則で規定された償却率に代わり適当な任意の償却率で税務上の償却控除を請求できることを意味する。

* 開発区域における特定事例に適用される。

資料) First Secretary of State & Secretary of State for Economic Affairs, Chancellor of the Exchequer and President of Board of Trade (Jan. 1966), *Investment Incentives*, Cmnd. 2874, HMSO, pp. 17-9, より作成。

最後に、「第4節 開発区域」で提案された新たな地域政策の骨格を整理しておきたい。それはまず現行の開発地区に代わる開発区域の復活と現行の失業率基準に加えて人口変動や雇用趨勢等経済情勢を考慮した指定基準の拡大であり、その結果として後掲図Ⅵ-7に見られるように、北部地域、スコットランド及びウェールズの全域に互る開発区域指定の提案となった。次に、全国に倍する開発区域におけるプラント・機械装置に対する40%の投資補助金、新建築物に対する25%の標準補助金に加えた投資控除廃止の代替措置として10%の特例追加補助金である。さらに地方行政府に対する荒地(遺棄地)整備補助金の現行率(85%)¹⁸¹⁾での存続や基礎的サービス提供の継続の提案である。

以上、分析した労働党独自の新たな産業政策及び地域政策の提案の骨子は66年3月総選挙の公約の「第2部 強い経済」の中に産業再編成公社や鉄鋼業再国有化等の諸提案とともに盛り込まれた。¹⁸²⁾

176) First Secretary of State & Secretary for Economic Affairs, Chancellor of the Exchequer, and President of the Board of Trade (Jan. 1966), *Investment Incentives*, Cmnd. 2874, HMSO, pp. 3-4.

177) *Investment Incentives*, *op. cit.*, p. 5. cf. R. W. R. Price, *Budgetary Policy*, in Blackaby (ed), *British Economic Policy 1960-74*, p. 143.

178) パーソンズによれば、白書を作成した3人の大臣の間にも意見の相違があった。すなわち、ジェイ商相とキャラハン蔵相は、産業連盟に同調して、開発区域における補助金と自由償却の制度を選好したが、ブラウン副首相兼経済相が補助金制度を支持したという。そして、ジェイは新開発区域権限が前進する限りで自説にほとんど頓着しなかったといわれる。(Parsons, *The Political Economy of British Regional Policy*, p. 232. [Note 64])

179) *Investment Incentives*, *op. cit.*, p. 6.

180) *Investment Incentives*, *op. cit.*, pp. 7-8.

181) *Investment Incentives*, *op. cit.*, pp. 12, 14-5.

182) Craig, *British General Election Manifestos 1959-1987*, pp. 82-6 (PART 2 : STRONG ECONOMY).

Ⅵ-2-3-1 1966年産業開発法をめぐる労働・保守両党の政策論争 1966年産業開発法案は、1966~67年議会招集直後の5月4日、ウィルソン首相初め第1副首相兼経済相、蔵相、スコットランド相、住宅・地方行政相、科学技術相、ウェールズ相の7名の閣僚等が連名で支持する形をとった重要法案として、ジェイ商相により下院本会議に提出された。¹⁸³⁾法案のその後の経過は、5月16日に第2読会を通過、その後常任委員会審議、7月19日の報告段階・第3読会審議により政府修正案を含んで下院を通過・上院へ法案送付、上院での4日間(7月25日、8月2日、4日、8日)に互る審議により上院修正法案成立・下院へ回付、8月11日に下院は上院修正法案を否決・上院に伝達、8月12日に上院は下院での決定を承認して成立した。(勅裁は8月12日)¹⁸⁴⁾

そこで、上下両院議会議事録を手掛かりにして、産業開発法案に関わる産業振興及び地域政策の対象と手段についての労働・保守両党の政策姿勢の相違点を検討したい。

労働・保守両党の政策姿勢の相違点は、法案審議の第2読会(法案の基本原則を審議)におけるジェイ商相の法案に関する趣旨説明とそれを批判する保守党=バーバー(Anthony Barber/オルトリンチャム&セル:チェシャー/後のヒース政権蔵相)による代表演説と第2読会を拒否する修正動

議の提出、さらには保守党の第2読会での記名投票による採決姿勢に集約的に表われた。

扱て、ジェイ商相は第2読会冒頭で、法案はこの国の産業的進歩をスピード・アップする重要な手段であり、開発区域の産業的拡張を加速し過密区域ではそれを抑制するために政府の権限を拡大かつ大いに強化するものであると総括的に特徴づけた上で、まず地域政策に関する主要点を以下のように説明した。第1に1967年3月に期限となる1960年地方雇用法の代替法案である、第2に失業率という現行の唯一の指定基準を変更して開発区域の境界を大幅に拡大するものである、第3に開発区域指定は前保守党政府における商務省の行政決定だけでなく議会承認を必要とする行政令によって行なう、第4に投資補助金以外の補助金とIDCの授与・否認の選択的利用による開発区域への新産業誘致のために商務省に大きな選択的権限が必要である、第5に1945年産業配置法の積極的な主要権限の継承と拡大（商務省による資金調達、工場及び工業団地の建設と所有、基礎的サービス及び荒地【遺棄地】整備のための助成措置）を図るものである、最後に開発区域の建築物補助金は標準率25%の外に雇用創造が期待できる新プロジェクトには35%に引上げることができるようにしたこと、以上である。¹⁸⁵⁾

その上で、ジェイ商相は、全国・開発区域に共通する製造業を中心とする主要な投資助成策を現行の現金補助金と資本（租税）控除（投資控除及び初期控除）の二本建て制度から現金補助金一本建て（全国基準20%、開発区域基準40%）に統合する法案第1部の趣旨説明を行なった。ジェイは、初期控除は戦後産業発展の促進のために古い歴史的な損耗控除の補完として出発したが今日では導入の趣旨に不適合となり整理が必要なこと、また投資控除はCBI調査によれば多くの企業が投資決定の際に殆ど留意していないこと、さらに自由償却は大多数の企業が支持しているが余りに財政負担が大きすぎることを指摘し、投資補助金には回答企業の28%が選択した事実を挙げた上で前述の白書に沿った積極的役割を強調した。¹⁸⁶⁾

他方で、野党＝保守党との最大の対立点であるホテル・観光等サービス産業に関して、ジェイ商相は、①プラント・機械装置に対する初期控除は10%から30%に上げたこと、②開発区域では25%または特別の条件を満たせば35%の建築物補助金が利用できること、③また英国旅行協会（British Travel Association）を通じて観光業界には特別の年次補助金を給付していることを挙げ、これら3重の助成が、外貨で総収入の25%ないし30%を稼得している製造業に比べて、観光業界～例えばホテル業界はその7%を外貨で稼得しているのに過ぎない～の国際収支に対する重要性に関する政府の認知の証拠であると強調し、法案はサービス産業を軽視しているわけではないと敢えて強弁した。¹⁸⁷⁾

保守党の代表演説に立ったバーバーは、発言の冒頭で第2読会を拒否する動議¹⁸⁸⁾を提出し、同時に労働党政権成立以来の投資税制や法人税導入をめぐる混乱を非難しつつ、法案に反対する投資刺激策の一般的論点と地域政策に関する2つの問題を提起しその理由を詳論した。

最初の投資刺激策の一般的論点とは、法案における提案は以下に挙げる6つの理由で不健全であるという主張である。第1に、法案は流通・サービス産業に対する不公平かつ経済的にバカげた差別であり、（審議中の1966年財政法で提案されている）新たな選択雇用税をも考慮すると、流通・サービス産業は最も筋の通らない強打を受けることになる。第2に、多くの場合、實際上、産業の設備投資に関する現金便益を削減するものである。第3に、提案は収益性を考慮せずに投資に対する現金補助金を給付するものである（資本【租税】控除こそ企業の効率的経営の結果として

の利潤と連結し、現金補助金より優位な制度である、という保守党の年来の主張)。第4に、政府が選択した行政制度は最も煩雑で費用の掛かるものであるからである。第5に、商工業からの支持が最も少ない制度を提案していることである。第6に、訴訟権の見せかけさえなし(「これこそ社会主義だ!」と言う)で毎年2億5000万ポンドもの公金の配分を商務省官僚の絶対的自由裁量に委せるのは間違っているからである。¹⁸⁹⁾

つぎに、バーバーは、野党=保守党は開発地区を支援する政策を全面的に支持するものであると前置きした上で、労働党政府の地域政策に関する新提案を以下の3点に互って批判した。第1に、開発地区を廃止して開発区域に代替して、前保守党政府が1963年に採用した政策的成功の見込みの高い成長拠点政策(the policy of growth points)の概念を放棄したのは遺憾である。第2に、観光・サービス産業から投資控除を除外するという政策は開発区域の多くの地区で重大な打撃を与えるものである。第3に、法案第16条(成立法第18条)の開発区域における会社の株式発行による政府ローン返済及び株式への応募・取得による助成は白書にもなく総選挙前に開示されていないものであり、これは議会の何らの関与なしに国家が国土の半分に及ぶ開発区域における会社を保有・統制しようとする「労働党左派にとって美酒である」もう一つの社会主義的提案であり、産業再編成公社や鉄鋼国有化の提案に続くものである。¹⁹⁰⁾

この後4時間余り続いた与野党の議論は、以上の諸論点を個別的に詳論するか発言者の選挙区の実情に照らした評価に関わるものであり、目新しい論点は提起されなかった。自由党は留保付きで法案に賛成の姿勢を示した。唯一の止目すべき論点は、新開発区域提案に含まれる過疎区域(典型的にはスコットランドのハイランド)では就業者の圧倒的多数は農業とサービス産業に従事しており(ハイランドでは90%)、産業開発法案及び財政法案(選択雇用税条項)により不利になり企業立地は進まないという指摘である。¹⁹¹⁾

最後に政府を代表して総括答弁をしたのは経済省副大臣=アルビューー(Minister of State, Department of Economic Affairs [Mr. Austen Albu])であるが、バーバー議員を初め野党フロント・ベンチは法案に対する反対票を得るために手の込んだ攻撃をしたが実質的な内容はほとんど攻撃を受けなかったという強気の発言をした外はほとんど既に言及した論点の繰り返しであり、注目される点は法案に訴訟権条項がない理由を説明した部分である。すなわち、訴訟権付きの投資控除に関する委任規定のある1954年財政法は裁判の結果、法解釈が著しく拡大されて政策的意図が台無しにされた教訓があり、訴訟権を認めると法案における差別的な政策は機能しない、という主張である。¹⁹²⁾

法案は記名投票採決に付され、賛成255票対反対157票で第2読会で通過し、常任委員会に付託された。¹⁹³⁾

7月19日、法案は常任委員会審議を経て下院本会議の報告段階審議に諮られた。政府側からの野党提案を含めたかなりの条項について多数の細目的規定に関する修正提案(そのうち新条項は「開発区域における建築規制の免除」(成立法第29条)及び「北アイルランド議会の権限」(同、第14条))が採択される一方で、野党=保守党は修正動議を連発した。その中で保守党が主に投票採決を要求した修正案を中心に重要と思われるのは、①訴訟権に関する新条項修正案、②第1条の補助金給付対象に選択雇用税及び投資控除廃止で大打撃を受けると見なしたホテル・レストラン等サービスを加える修正案、③補助金を受ける会社組織の細目規定(持株関係)に関する修正案及び④

一般ローン及び補助金の供与に対する株式発行に制限を加える修正案等であったが、すべて否決された。¹⁹⁴⁾そして直ちに第3読会に入り、保守党はジェンキン議員（ウォンステッド&ウッドフォード/グレータ・ロンドン：後のサッチャー政権環境相）が第2読会でのバーバー発言とほぼ同様の法案に対する総括的な反対意見を表明したが、野党発言を締め括ったノーブル（元スコットランド相）は政府与党による野党提案を含む25項目に及ぶ法案の修正処理を是として敢えて記名採決投票を要求せず、政府修正を含む法案は下院を通過した。¹⁹⁵⁾

ところが、8月2日、上院での法案審議の委員会段階（全院委員会）で採決の末、投資補助金の受給資格に関する第1条の「適格な産業過程」に対する2つの追加修正案が成立し、8月8日の本会議も通過したのである。すなわち、第1に、下院審議で最大の対立点になった「(c) ホテル、レストラン、酒類販売免許店（licensed premises）またはその他の同様の営業施設の運営」等、サービス業を補助金給付対象とする修正案を賛成54票・反対53票という1票差で可決し、第2に、賛成68票・反対51票で「材木の採取及び付随作業所」を補助金給付対象に加えたことである。¹⁹⁶⁾

8月11日、上院から修正法案の回付を受けた下院は、ホテル、レストランやパブ等のサービス業のプラント・機械装置を含む投資補助金の無差別的給付の是非をめぐる政府与党＝労働党と野党＝保守党の論争を再燃させたが、記名投票採決で2つの修正案を否決した。¹⁹⁷⁾翌日、それを受けた上院は保守党のエロール卿（元マクミラン政府商相）による遺憾の意思表示があったが、下院の採決結果に同意した。¹⁹⁸⁾

こうして成立した1966年産業開発法は、既に分析した同年1月の白書『投資刺激誘因』で提案された諸政策措置のうち投資税制部分（投資控除、初期控除・自由償却）を財政法に委ねた外は、投資補助金対象に建設業を加えたのが実質的な意味で唯一の追加修正であり、基本的には白書の政策措置を法制化したものである。（表Ⅵ-15を参照）

表Ⅵ-15 1966年産業開発法の概要

【本法の正式名称】

新事業資産調達費用に対する議会提供資金からの補助金給付を定め；1960年及び1963年地方雇用法下での新開発区域に開する権限行使を定め、さらに同法のその他の修正を行ない；産業開発許可証に関する新条項を定め；1962年海水漁業法第3条を修正し；さらに関連目的を定める法律（1966 c. 34, 勅裁：1966.8.12）

【第1部 投資補助金】

[第1条] 機械装置及びプラント～(1)商務省は以下のいずれかのためにグレート・ブリテン（以下、GBと略称する）で使用に供する新規の機械装置及びプラントを調達するGBの事業経営者に招来した公認資本費用（approved capital expenditure）に対して補助金を給付することができる。(a)適格産業過程（qualifying industrial process）の遂行、(b)適格産業過程に関連する科学研究（scientific research）の遂行。(2)適格産業過程の定義 (a)物品（article）の製造、(b)石炭、石油またはその他鉱石、塩水、泥炭または天然ガスの探査、抽出または取得、販売準備、(c)エネルギーの産出、(d)船舶の修理、保守、改造または改装、(e)建築物または道路を含む建設または土木工学技術のその他のいずれかの固定事業所の建設、改造または解体。(3)特定の場合を除く、修理、保守、保管または包装を適格産業過程の付随過程として扱わない規定。(4)(5)特定用途の機械装置及びプラントを適格とする規定（略）(6)補助金率規定～本法第7条による行政令を条件として（以下の補助金率規定はすべて同様）、費用の20%とする。但し、別表1に従って開発区域資格がある限りでは費用の40%とする。(7)補助金の受給資格のない機関（別表2）（略）。(8)科学研究の遂行用のあらゆる種類の物品の試作品製造への適用。

[第2条] コンピュータ～(1)新コンピュータ調達により招来した公認資本費用に対する補助金規定。(2)補助金率は20%、但し開発区域では40%。(3)補助金対象となるコンピュータの使用規定（略）。

[第3条] ホーヴァー・ヴィークル（hover vehicles）～(1)新ホーヴァー・ヴィークル調達により招来した公認資本費用に対する補助金規定。(2)補助金対象からの除外規定、(a)通常GBに居住していない個人、(b)GBに法人登記されていない法人。(3)補助金率は20%とする。

- [第4条] 賃借資産(hired assets)～(1)本法第1部での機械装置またはプラント、コンピュータ或いはホーヴァー・ヴィークルの調達には第3者からの賃借による調達を含まないものとする。また、第3者への賃借用資産の調達によって招来した費用に対して前記の諸条項による補助金を受給できるものとは解釈されない。(2)本条の諸規定を条件として、商務省は、GBで前項の資産の調達賃借業を営む者にそのいずれかの新資産の調達のために招来した公認資本費用に対して補助金を給付することができる。以下～補助対象となる資産賃借業の細目規定(略)(3)補助金率は第1条～第3条に準ずる。(4)(5)(略)。
- [第5条] 船舶～(1)商務省は、GBの事業者がGBでの使用に供するか否かに関りなく新船舶の調達によって招来した公認資本費用に対して補助金を給付することができる。(2)船舶の新しい部分に対する第1項に準ずる規定。(3)補助対象から除外される船舶、(a)1894年商業海運法(Merchant Shipping Act 1894)第1部による英国で登録されていない船舶、(b)100グロス・トン未満または自動推進式でない船舶。(4)補助対象から除外される個人または法人、(a)大英帝国市民で同時に通常GBに居住していない個人、(b)GBに登録されていない法人。(5)(略)(6)補助金率は20%。(7)用船(チャーター)による調達は補助対象から除外する規定。
- [第6条] 鉱業作業所～(1)商務省は、石炭、石油またはその他鉱石、塩水、泥炭または天然ガスの探査、抽出または取得の過程またはその付随的過程を遂行するためにGBで作業所を設置したGBの事業者が補助金を給付することができる。(2)1964年大陸棚法(Continental Shelf Act 1964)第1条7項で指定されたあらゆる区域の作業所は、本法の目的のために、GBで設置されたものと扱われる。(3)補助金率は、通常20%、開発区域の場合は40%とする。(4)別表2に列挙された機関の補助金受給不適格規定。(5)第3者からのリースによる作業所の補助対象からの除外規定。
- [第7条] 補助金率を変更し補助適格資産をさらに追加する権限～(1)商務省は、大蔵省の同意を得て定められた行政令により以下の事項を行なうことができる(a)本法の前記の諸条項により、該当条項が適用されるあらゆる資産に関してかまたはかかる資産の等級または種類に関して、支払われる補助金率を変更すること、(b)本法第1部の前記の諸条項では補助金の適格性をもたない等級または種類の資産に関して、当該行政令により規定された補助金率で第1部の下での各種補助金を給付する規定を定めること。(2)第1項(b)による行政令は特に第4条により不適格であった各種補助金給付の規定を定めること。(3)本条での行政令は、その性格またはそれを使用する場所或は目的に関してそれを適用する資産を指定し、さらに様々な等級または種類の資産に関する別個の規定を定めることができる。(4)本条による行政令は商務省にとって適当と思われる付随的かつ補足的な諸規定を含むことができる。これらの諸規定には当該行政令が効力を有する補助金率及び費用関連規定に随伴する修正を含む。(5)行政令の制定権限は事後の行政令で以前の行政令を変更または廃止する権限を含み、かつ委任立法(statutory instrument)により行使される。(6)行政令は、同令制定日より28日以内に両院議会により承認されなければ効力を失う。(7)前項の期間の算定には議会の解散または停会中、或は両院が4日以上延会中である日数を含まない。
- [第8条] 補助金給付関連条件～(1)給付補助金が関係条項の要件通りに運用されるのを担保するために商務省が適当と考える各種条件を賦課する。これには返還条件を含む。(2)商務省は、補助金給付条件が充足または遵守されているか、或は補助金がかかる条件に従って全額またはその一部が返還されたかを決定可能とするために、補助金受給者またはその代理人に、通知により指定した情報を提供させる、または帳簿、記録、或はその他の書類を検査のために提出させることができる。(3)前項の情報・資料請求通知の手続き規定(略)。(4)通知の送達規定(略)。(5)商務省が権限を委任した担当官による補助金給付資産の付帯条件遵守確認等のための立入り検査権、立会人請求権に関する規定(略)。(6)～(10)虚偽の説明書または書類作成、通知不履行、立入検査妨害及び補助金給付条件不履行によるその全部または一部の返還事態の商務省への通知不履行等に関する罰則(罰金及び禁固)・起訴規定。(11)スコットランドへの適用。(12)(略)。
- [第9条] 不正な補助金申請～故意または過失による不正な補助金申請に対する罰則(罰金及び禁固)・起訴規定。
- [第10条] 法人による違反(略)。
- [第11条] 諮問委員会～(1)商務省は、本法第1部の運営に関して同省に助言するための1つ以上の委員会の任命を意用するものとする。(2)委員会は投資補助金諮問委員会(Investment Grants Advisory Committee)として公表されるものとしかつ委員の半数以上は貿易、産業または(政府省庁職員以外の)財務または会計問題の関係者とする。(3)委員会の施設設備及びスタッフの提供及び委員への旅費、手当規定。
- [第12条] 年次報告～商務省による本法第1部の遂行に関する年次報告作成及び議会への提出義務。
- [第13条] 解釈及び補足規定～各種用語解釈及び補助金対象費用の日付(1966年1月17日以後に招来または支払われた費用)
- [第14条] 北アイルランド議会の権限(略)。

【第2部 開発区域に関する諸権限】

- [第15条] 1960年地方雇用法による諸権限の延長～(1)1960年地方雇用法第1部により授与された諸権限は、同法第1条第6項に拘らず1967年3月31日以後引続き行使できるものとする。同法の諸条項は、第1条第2項で規定された開発地区(development districts)に代わり、開発区域(development areas)として公表されるGBの区域に関して効力を有する。(2)開発区域は商務省の行政令により指定され、商務省は本項により現行行政令を適宜新行政令により改廃できるものとする。(3)開発区域とは、商務省の意見により、産業の成長と適正な配置を奨励する特別措置が必要な区域とする。第2項の権限行使に当り商務省は、雇用、失業、人口変動、移住の状態及び地域政策の諸目的を含む現実的かつ予測される全ての事情を考慮するものとする。(4)第2項による行政令は開発区域を職業紹介所(employment exchange)区域に関して記載できる。(5)第2項による行政令制定権限は委任立法手続(両院議会の決議)により行使できる。(6)開発区域指定基準に関する関係法令との調整規定(スコットランドを含む)。(7)1960年法第2・3及び4条による権限行使に当り商務省が

- 考慮すべき事項、(a)費用と予測雇用との関係、(b)当該開発区域のその他の地区及びその他の開発区域における雇用への随伴効果。(8)1960年法第1条第4項による開発地区が本法での開発区域に指定されなかった場合の調整措置規定～本法施行前に着手、受理または合意された商務省による建築物、事業所の完工、補助金またはローンの給付等。
- 【第16条】 機械装置・工場設備補助金の終結～(1)本条の諸規定を条件として、1963年地方雇用法第1条（機械装置・工場設備補助金）は失効するものとする。(2)～(4)本法施行前の補助金申請に対する移行措置規定（略）
- 【第17条】 建築物補助金に関する修正～(1)開発区域の建築物補助金は1963年地方雇用法第2条第1項による25%から35%に変更する。(2)予測雇用が35%補助金を正当としないことが商務省にとって明白な場合、同補助金を25%以下にすることができる。(3)補助金の対象となる建築物には新築建築物の購入を含む、但し建築費に帰することのできない支出を斟酌しないものとする。(4)賃貸用建築物で賃借人の要請による特別仕様を含みかつその対価として資本金額支払いを請求される場合、当該金額を費用として補助金を給付できる。(5)建築物には建築物及び建造物の拡張を含む。
- 【第18条】 一般的なローン及び補助金に関する修正～(1)開発区域における事業者が英国の法人会社の場合、(a)ローン供与条件に株式発行による商務省に対する債務履行を含む、(b)商務省はローンまたは補助金の供与に代わりまたは並行して、株式への応募または取得による助成を行なうことができる。(2)1960年法第24条（商務省の権限の行使）の承継。(3)～(4)（略）
- 【第19条】 工業団地公社～(1)1960年地方雇用法第8条により設立された公社の名称変更、(a)(b)(c)イングランド、スコットランド及びウェールズの産業団地管理公社を、夫々、工業団地公社とする。(2)各公社は、工場建設或は工業団地の開発または管理に関する助言サービスを提供する、またはその提供を支援する権限を有する。但し、その権限は商務省の同意を得かつ決定された方法による以外に行使されてはならない。(3)1960年法第9条に基づく公社のサービス、その他便宜の提供に関する規定の承継。(4)商務省の判断により開発区域における特別助成の必要のある事業に賃貸料無料で土地建物を公社に提供する権限。
- 【第20条】 荒地（derelict land）～(1)開発区域の土地に関して、(a)当該土地が遺棄・放置されまたは見苦しいと所管大臣に見做され、かつ(b)商務省にとって当該区域の産業開発に寄与させるために当該土地（以下、荒地と表記する）を利用に供しうる、または整備する措置を講じることが適当であると判断される場合、本条第2・3項による授与される権限が商務省及び所管大臣により、夫々、行使できるものとする。(2)合意または強制収用による荒地及びその他あらゆる土地の取得に関する商務省権限。(3)所管大臣は大蔵省の同意を得て第1項(b)の目的のために当該土地が位置する州、カウンティ・ボローまたはカウンティ郡の行政府に対して以下の補助金を給付することができる (a)荒地等取得ための行政府権限行使の費用、(b)行政府による荒地等での何らかの事業遂行の費用。(4)所管大臣の規定（住宅・地方行政大臣、スコットランド相及びウェールズ相）。(5)第3項のスコットランドへの適用。(6)1960年法第5条（本条に代替）の失効、但し本法施行前の補助金申請に対する給付を排除しない。
- 【第21条】 1960年地方雇用法のその他の修正～(1)商務省権限（既存取得地での建築物・その他工場の近代化、改造または改築及び既存取得地または新規の取得地での建築物の新設及び工場の完成）。(2)基礎的サービス整備に対する財政的助成に対する関係大臣による産業開発への寄与の観点及び雇用提供目的からの検討義務。(3)商務省の財務表作成義務。(4)開発区域指定解除による各種助成の中断の防止。(5)1960年法第3条及び63年法第14条第1項の失効。(6)（略）

【第3部 産業開発許可証】

- 【第22条】 許可証を必要とする建築物の維持または土地利用の継続のための一定の許可申請（略）
- 【第23条】 許可証に付帯する制限または条件（略）
- 【第24条】 第23条により課せられた条件に関する諸規定（略）
- 【第25条】 「工業用建築物」の意味の拡張～事業向けの科学研究（自然・応用科学）用建築物への適用
- 【第26条】 1962年都市・農村計画法第38条第2項（開発地区の適当な雇用提供の必要性への特別の配慮）～開発区域への適用
- 【第27条】 解釈（略）

【第4部 雑・補足規定】

- 【第28条】（漁業関連条項）（略）
- 【第29条】 1966年建築規制法第4条の開発区域に対する適用除外
- 【第30条】 財政規定～政府省庁による支出の議会承認、同収入の国庫への払い込みに関する規定。
- 【第31条】 略称、引用、修正及び廃止、解釈、施行日及び適用範囲（略）

【別表】

- 〈別表1 投資補助金：開発区域支出〉
- 〈別表2 特定補助金に適合性をもたない機関〉（英国鉄道庁 [The British Railways Board] 以下15公共企業体）
- 〈別表3 本法制定の結果に随伴する既存法の修正及び廃止〉

資料） Butterworths Legal Editorial staff (ed) (1967), *Halsbury's Statutes of England*, Vol. 46 (1966), Butterworth & Co., pp. 744-50, 818-46, より作成。

1963年地方雇用法における地域政策の基本的枠組を変更した1966年産業開発法の特徴は以下のように要約することができる。第1に、開発地区を廃止し新しい開発区域に代替し、グレート・ブリテンの国土の40%、人口の20%を包摂したことである。第2に、自由償却・プラント機械設備補助金を投資補助金に代替し、利潤に対する控除に代わりあらゆる投資に対して現金給付を行なうものとしたこと（開発区域では40%、全国=20%）である。第3に、従来の25%の建築物補助金に35%の特例を付加したことである。第4に、開発区域における産業開発への寄与を条件とする85%の荒廃地（遺棄地）整備補助金（全国=50%）を存続したことである。第5に、¹⁹⁹⁾ 商務省による賃貸・売却用工場の建設及びローン・補助金給付に関する地方雇用法体系の当該部分を継承した¹⁹⁹⁾ことである。

そして、1965年財政法による企業所得税制改革（従来の合計56%の所得税プラス利潤税に代わる基準税率40%の法人税導入【但し租税控除評価額的全廃を含む】）及び1966年財政法による投資税制改革を考慮して、保守党政権下における地方雇用法体系と1966年産業開発法による製造業に対する投資促進策を総合的に比較評価すると、²⁰⁰⁾ 全国レベルでは政策的後退であり、開発区域では刺激誘因の強化という2極分化傾向が推定できる。しかも、それを後述する開発区域の製造業に対する地域雇用プレミアムが加速したのである。

- 183) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 727, House of Commons, HMSO, cols. 1635-6.
- 184) 付言すれば、産業開発法案は重要法案として通常であれば「全院委員会」方式で審議されたと思われるが、66~67年議会における最大の与野党対決法案は産業開発法案とも関連して次項で検討する選択雇用税を中心とする1966年財政法案と関連する選択雇用還付法案が委員会段階で「全院委員会」に付託されたのである。
- 185) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 728, House of Commons, HMSO, cols. 941-6.
- 186) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 947-55.
- 187) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 955-6.
- 188) この動議の全文は以下の通りである。「本院は、収益性の高い投資の実際的奨励を歓迎するものであるが、流通・サービス産業を差別し、産業が開発地区に移転する誘因を減らし、さらに商務省に国家による統制と産業所有の領域を拡大する権限を与える法案の第2読会通過を拒否するものである。」(*Parliamentary Debates, op. cit.*, col. 957)
- 189) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 960-8.
- 190) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 968-73.
- 191) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 973-1046, 1050.
- 192) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1046-58.
- 193) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1057-62.
- 194) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 732, House of Commons, HMSO, cols. 398-570.
- 195) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 570-85.
- 196) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. CCLXXVI, House of Lords, HMSO, cols. 1240-52, 1262-9, 1585-98.
- 197) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 733, House of Commons, HMSO, cols. 1965-96.

- 198) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. CCLXXVI, House of Lords, HMSO, cols. 1925-8.
- 199) McCrone, *op. cit.*, pp. 131-6; Keeble, *Industrial Location and Planning in the United Kingdom*, p. 229; Randall, *op. cit.*, pp. 35-6; McCallum, *op. cit.*, pp. 16-7.
- 200) McCrone, *op. cit.*, p. 136.

VI-2-4 1966～67年における投資税制の後退と選択雇用税及び選択雇用・地域雇用プレミアム給付制度の新設をめぐる労働・保守両党の政策論争

1966年財政法における特に選択雇用税 (Selective Employment Tax) の新設及び産業開発法と直接関連した全国レベルの投資控除及び開発区域の自由償却の廃止、関連立法である1966年選択雇用還付法 (The Selective Employment Payments Act 1966) による製造業に対する選択雇用税のプレミアム (選択雇用プレミアム/Selective Employment Premium) 付き還付をめぐる諸問題は1966年における労働・保守両党の一大政策論争に発展し、さらにその延長線上に位置し新規の地域政策条項を盛り込んだ1967年財政法による開発区域の製造業に限定した平年度助成額1億ポンドに達する地域雇用プレミアム (Regional Employment Premium. 以下、必要に応じて REP と略称する) 問題は前年の論争を再燃させた。

VI-2-4-1 選択雇用税及び選択雇用・地域雇用プレミアム構想の背景 これらの政策措置のすべてが地域政策に直接に関連するものではないが、これらの分析を通じて地域政策が経済政策全体の基本的フレームワークの中に積極的に位置付けられ、優先順位を高めていた政策分野であることが理解できるのであり、そのために必要の限りで言及したい。

扱って、3月総選挙で5月3日まで延期されていた1966年度予算は、ポンド危機が束の間の小康状態にあったとはいえ、年初来、所得、消費及び輸入はすべて予測より高水準であり国内需要圧力の緩和を予測させる兆候はなく、また1月の失業率は1.2%という「超完全雇用」にあり、デフレ的でなければならぬとされていた。しかし、キャラハン蔵相は、選挙運動の当初、厳しい増税の必要性を否定していた。こうした事情が、大蔵省が準備した伝統的なデフレ予算案を余りにありふれた大蔵省の処方箋の繰り返しでありすぎるとしてウィルソン首相や主要経済閣僚が明確に拒否し、構造改革的側面をもつ租税であれば選挙前声明の違反とはそれ程思われないう、と確信した背景にあった。^{201), 202)}

そこで、キャラハンが新しい租税・財政政策の構想と立案における支援を求めたのは、1964年の労働党の政権復帰以来大蔵大臣特別顧問で、租税政策の専門家であると同時に卓越したケンブリッジ・エコノミスト=ポスト・ケインジアン²⁰³⁾のリーダーであったカルドア (Prof. Nicholas Kaldor) であった。そして、カルドアの理論と構想²⁰⁴⁾によって選択雇用税と製造業に対する選択雇用・地域雇用プレミアムの政策提案が具体化されていった、といわれる。

それは3つの系譜で構成される。すなわち、第1に、1966年当時、工業製品等財貨に対する購買税や物品税というかなり重い課税がされていた一方で、サービスに対しては無税という、サービス業に有利な税制の歪みを是正する手段として、サービス産業に傾斜した選択雇用税の内容は経済リベラル派にとって支持しうるものと見なされ、また大蔵省 (官庁) エコノミストによって現行税制の財貨とサービスの取扱上の格差を除去する方法として支持された。第2に、この新税

による歳入の一部を製造業にプレミアム付きで払い戻すこと(プレミアムは平価切下げ拒否に対する僅かな裏口代替措置)によって、製造業に対する暗黙の輸出補助金の役割を与え、国際収支の改善に役立たせることを意図した。第3に、課税方式に人头税的性格を持たせることによって、サービス業における「過剰雇用」を解放し製造業への移動を奨励して、製造業の産出量と労働生産性を増加させ、かくして高い輸出と急成長に導くという「ヴァードゥーンの法則(Verdoorn's Law)²⁰⁵⁾」を実現しようとした、と指摘されている。そしてさらに、この延長線上に、開発区域に対する国内的な「地域的平価切下げ」(regional devaluation (Brittan))措置と見なされた製造業に対する特別の賃金補助金である地域雇用プレミアム²⁰⁶⁾が位置付けられる。

201) M. Stewart, *op. cit.*, p. 64; Brittan, *op. cit.*, p. 324-5.

202) とここで、ステュアートは、総選挙直後の平価切下げをめぐる世論は次のようになっていた、と指摘している。すなわち、労働党内では左派は平価切下げを婉曲に要求していたが、中央派・右派はウィルソン首相等指導部次第の姿勢にあった。他方で、シチー(金融界)と保守党はそれは気に入らないが我慢せざるをえない、という態度だった。こうして、経済的観点(国内需要圧力の下で追加輸出や輸入代替生産の実行不可能性)からは平価切下げの好機ではなかったが、政治的には絶好の機会であったといわれる。それにも拘らず、ウィルソン政府は平価切下げを再び拒否したのである。(Stewart, *op. cit.*, p. 64)

203) カルドアの経歴と研究業績については、次の文献を参照。J. Eatwell et al. (ed) (1991), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 3, pp. 3-8. (Kaldor, Nicholas / written by Adrian Wood)

204) カルドアの理論と構想の原典は、以下の文献である。Kaldor (Dec. 1936), Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, *Journal of Political Economy*, Vol. 44, No. 6, pp. 721-42; do (1964), *Essays on Economic Policy*, Vol. 1, Duckworth, pp. 291-4; do (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge Univ Press. 第1論文は全般的失業という条件下で労働生産性向上による失業削減策における公共事業や金利引下げ等のその他の方法に対する賃金補助の理論的優位性を説き(地域雇用プレミアムの原点)、第2論文はサービス業・建設業と比較した製造業の相対的に高い輸出比率を根拠にして、付加価値税の提案と関連してその一部を製造業に対する暗黙の輸出補助金として利用するという主張を含み、第3論文は工業生産の高い成長率こそ高い生産性向上、輸出急増及び高い水準の経済成長の必須条件であるという論理によりサービス業従事者への課税による人的資源の製造業への移動を主張している。(cf. Stewart, *op. cit.*, pp. 65-6; Brittan, *op. cit.*, pp. 325-6; Price, *op. cit.*, pp. 151-2; A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, pp. 158-9)

205) Stewart, *op. cit.*, pp. 45, 66. ヴァードゥーンの法則の詳細とカルドアによるこの法則の経済成長理論への展開については、次の文献を参照。J. Eatwell et al. (ed), *op. cit.*, Vol. 4, pp. 804-6 (Verdoorn's Law / written by J. S. L. McCombie).

206) Brittan, *op. cit.*, pp. 325-6, 347; Stewart, *op. cit.*, p. 65; Price, *op. cit.*, p. 151.

Ⅵ-2-4-2 1966年財政法(選択雇用税)及び1966年選択雇用還付法(選択雇用プレミアム)をめぐる政策論争 1966年度予算案が5月3日に提出された後、予算関連法案である1966年財政法案は5月10日に下院に提出され、それが委員会段階での審議に懸けられていた6月15日に特定産業・業種に対する選択雇用税の同額払戻し及びプレミアム付き還付を法制化する1966年選択雇用還付法案が下院に提出された。(表Ⅵ-16-1及び表Ⅵ-17を参照)そしてこれらと同時並行して、

表Ⅵ-16-1 1966年財政法（投資税額特別措置及び選択雇用税条項）の概要

【第4部 所得税及び法人税】

【第35条】 投資控除（investment allowances）の廃止及び初期控除（initial allowances）に関する修正（略）。

【第36条】 開発地区における自由償却の終了～(1)1966年1月17日の直前に1963年財政法第38条及び第39条（GBの特定地区及び北アイルランドの地区における新規の機械装置及び工場設備、または事情により新規の鉱業支出に対する控除を評価する計算に関係する）のために開発地区であったあらゆる地区は、同日付で開発地区であることを終了したと見做すものとし、かつ前記第38条第7項によるものを除きあらゆる地区は同日以後の期間に関し開発地区とは扱われないものとする。(2)～(4)（略）

【第6部 選択雇用税】

【第44条】 選択雇用税～(1)本条第2項を条件として、1966年9月5日を始点とする各拠出週（each contribution week）に関して、雇用主は週毎の雇用主の保険金拠出分（employer's insurance contribution）を支払う責任を負う各人に関して、以下の所定額の選択雇用税（selective employment tax）を支払う責任を負うものとする。(a)18歳以上の男子1人に付き25シリング、(b)18歳以上の女子1人に付き12シリング6ペンス、(c)18歳未満の男子1人に付き12シリング6ペンス、(d)18歳未満の女子1人に付き8シリング。

- (2)雇用主の保険金拠出分が英国軍関連及び北アイルランドの海員・飛行士関連等による規則により減額されている場合、本税は支払われないものとする。
- (3)本税のための支払金は雇用主の保険金拠出分とともに徴収されるものとし、さらに、(a)グレート・ブリテンで徴収される限りでは社会保障大臣より大蔵省が指定できる時点毎に国庫に払い込まれるものとする、(b)北アイルランドで徴収される限りでは北アイルランド保健・社会サービス省より同財務省に払い込まれるものとする。
- (4)本条のために招来した諸費用～議会により提供された資金により支弁する規定等（略）。(5)前項の諸費用の取扱い・処理に関する細目（略）。(6)本法の別表11（Schedule 11）の諸規定は本条のために効力を有する。(7)本条第2項及び別表11を条件として、本条及び別表11は公務員の場合にも民間雇用主と同様に適用する。(8)本条及び別表11の北アイルランドへの適用。(9)本条及び別表11の用語の定義（略）。

【第44条/別表11～選択雇用税に関する補足規定】

1. 本別表の以下の諸規定を条件として、関連保険諸条項（国民保険諸法）が効力を有する、(a)雇用主が拠出週の被用者に関して支払責任を負う本税、及び(b)当該被用者に関して当該週の雇用主の保険金拠出分は、一緒に、国民保険諸法に基づき雇用主により支払われる一つの結合拠出金（one combined contribution）を構成するものと見做される。さらに、当該結合拠出金は特定基金（the appropriate fund / 国民保険基金＝National Insurance Fund & Northern Ireland National Insurance Fundを意味する）に払い込まれたものと見做される。
2. 第1パラグラフの規定は以下の事項に関係しないものと解釈する。(a)雇用主の保険金拠出分の影響を及ぼすこと、(b)雇用主の保険金拠出分を支払う人を除外すること、及び本税支払義務からかかる人を除外する権限を授与すること、(c)何らかの等級の人々に関して本税率を修正する権限を授与すること、(d)1965年国民保健サービス拠出法第2条等の運営を損なうこと。
3. 国民保険諸法以外のあらゆる立法における当該拠出金または特定基金への支払額への参照は本税を含むものと解釈する。
4. 用語の定義（略）。

備考) ① 本法は、1966 c.18, 勅裁(裁可):1966.8.3である。② 本法は、フルタイム・パートタイム被用者共通の税率として制定されたが、その後、パートタイム被用者及び65歳以上の被用者に対して別個の軽減税率が適用された。また、週就業時間8時間未満の被用者に関しては国民保険法との関係で当初から課税適用を除外された。(表Ⅵ-16-2を参照)

資料) Butterworths Legal Editorial staff (ed) (1967), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed, Vol. 46 (1966), Butterworth & Co., pp.117-21, 290-3, より作成。

既に分析した1966年産業開発法案が審議されていたのである。

ところで、既に示唆したように、選択雇用税とその払戻しや選択雇用プレミアム自体は地域政策措置ではない。しかし、かかる政策措置のうちに「ストップ・ゴー循環」と長期的な相対的低成長という形で把握された「英国病」を克服しようとする労働党政権の基本的な政策選択の一つが提示されたばかりでなく、地域政策措置である地域雇用プレミアムの財源は選択雇用税であったのである。したがって、両者の関連を分析するのに必要な限りで前者の2つの政策立法を考察する。

扱て、両法案は1966～67年議会の最重要法案として委員会審議はいずれも「全院委員会」方式

で行なわれた。財政法案は全7部全51条(成立法53条)構成の1966年度予算の基本的関連法案であったが、下院議会における法案審議は払戻し・プレミアム付き還付をめぐる論争を含み選択雇用税条項(法案提出時第42条/成立法第44条)に集中した。選択雇用税問題に議論が集中した第2読会を含めて、議会議事録を参照すればこの問題をめぐる審議だけで2回の徹夜を含み49時間余(984コラム=ページ)にも及んだことを確認できる。

表Ⅵ-16-2 選択雇用税率の変化(週当たり)

就業時間(週)	66.9.5~	67.9.4~	68.9.2~*	69.7.7~*	71.7.5~*
(21時間以上)	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.
成人男子	25 0	25 0	37 6	48 0	24 0
成人女子+18歳以上男子	12 6	12 6	18 9	24 0	12 0
18歳未満女子	8 0	8 0	12 0	16 0	8 0
65歳以上男子	25 0	25 0	12 6	16 0	8 0
65歳以上女子	12 6	12 6	6 3	8 0	4 0
(8時間以上21時間未満)					
65歳以上を含む成人男子	25 0	12 6	12 6	16 0	8 0
65歳以上を含む成人女子	12 6	6 3	6 3	8 0	4 0
18歳未満男子	12 6	12 6	18 9	24 0	12 0
18歳未満女子	8 0	8 0	12 0	16 0	8 0
(8時間未満)	非		課		税

備考) *この税率は1968年財政法別表17に指定された区域(農村開発区域)のホテルには適用されない。客用宿泊に利用可能な4室以上をもつ当該区域のホテルは税額の満額払戻し請求ができる。

① 税率は、旧貨幣単位のシリング及びペンズ (£ 1 = 20 shillings, 1 shilling = 12 pence)で表示されている。

② 選択雇用税は1973年3月31日付けで廃止となった。

資料) W. B. Reddaway et al. (1973), *Effects of Selective Employment Tax: Final Report*, Cambridge Univ Press, p. 273, より借用。

5月25日の財政法案の第2読会の冒頭で、政府を代表して選択雇用税が法案の主要論点であると認めながらその主要原理を説明したのは、大蔵主席次官(閣外相)＝ダイヤモンド(The Chief Secretary to the Treasury [Mr. John Diamond, M. P.])であった。

ダイヤモンドの政府代表説明の要旨は、以下の通りである。まず第1に、法案第33条(成立法第35条)の投資控除廃止・初期控除の変更について現在審議中の産業開発法案における新投資補助金との関連での理解を求め、サービス産業における労働節約投資の必要性和対比した製造業における雇用と設備投資の増加による大規模な生産拡大と効率の飛躍的向上の重要性に注意を喚起しつつ、選択雇用税導入の主要理由は必要なデフレ要素をもたらす2~3億ポンドの歳入を確保することである、と強調した。これと関連して、彼は購買税(Purchase Tax)の引上げは自動車産業等の製造業への打撃が大きく採用できないこと、また選択雇用税は雇用と投資の抑制をもたらす保守党政権の遺産であるストップ・ゴー政策の落とし穴を回避できることが枢要点であり、批判者はこうした条件を満たす代替案を示すべきであると指摘した。²⁰⁷⁾

第2に、製造業にはプレミアムを給付することにより、選択雇用税が製造業に雇用増加を奨励し、またある程度サービス産業から製造業への労働移動を促進することができるのではないかと指摘し、(民間)サービス産業(と建設業〈当時の標準産業分類ではサービス産業に含まれる〉)の租税負担で製造業を振興するものであることを示唆した。このこととの関連で、ダイヤモンドは、従

来“余りに長い間”わが国の財政政策が労働のサービス産業への流入を奨励してきた結果、最近5年間でわが国の労働力増加分の90%がサービス産業に入り、たった10%が製造業に入ったに過ぎないとの予算演説での大蔵大臣の指摘に言及し、選択雇用税は歳入増加機能、課税ベース拡大の賢明な出発点、サービスと製造業との課税不均衡是正及び製造業の効率と生産性向上の奨励措置として十分に正当化されるものであり、こうして内外市場に対するわが国の工業製品を一層競争的にしようとするものである、と強調した。²⁰⁸⁾

第3に、徴収行政の簡便性と追加公務員（経費）の最小化に留意して既存の行政機構を活用することとした結果、この税の普遍的適用を余儀なくされたことに理解を求め、その上でその他の方法を採用しようとするものであり、それらは払戻し及びプレミアム付き還付を扱う労働省法案（選択雇用還付法案）が議会に提出された時に詳細に説明される、と指摘した。²⁰⁹⁾

第4に、高齢者・パートタイム・身障者という被用者グループの課税上の取扱いについて、ダイヤモンドは完全雇用政策が維持される限り選択雇用税によってこのグループの労働者の必要性の全般的脱落はないとし、パートタイムについては雇用そのものの性格による複雑性、脱税と濫用の重大なリスクがあり、身障者に関しては1944年身障者雇用法による20人以上の労働者の雇用主に対する労働力の3%の法的雇用義務や政府の重度身障者に対する保護雇用機会の提供等があり、現時点では特別措置の必要性を感じない、と明言した。²¹⁰⁾他方で、課税により重大な問題に直面する慈善団体については補償方法を原則的に検討するのが政府の意思であるとした。²¹¹⁾

ダイヤモンド大蔵主席次官の法案の趣旨説明の冒頭から保守党議員による中断発言や不規則発言が続発した荒れ模様の中で、²¹²⁾野党＝保守党の代表発言を担当したのは影の内閣＝大蔵大臣補佐であったサッチャー女史（Mrs. Margaret Thatcher：フィンチュェリィ/グレート・ロンドン/後の首相）である。

サッチャーは発言の冒頭で、我々は今でさえ新税の十分な含意を理解する立場にないことを遺憾とし、また大蔵主席次官の発言は本税を提案する準備ができていないことを明確にしたものでありこれを少なくとも来年まで延期すべきであると要求し、またもう一つの法案（選択雇用還付法案を指す）の内容を知るまでこの法案の修正案を提出するのは困難な立場に置かれていることに異議を唱えた。その上で、選択雇用税そのものについて、これほどの混乱と広範囲の落胆を引き起こした税はないし、四方八方から批判が大蔵大臣に送られまたこの税の影響の緩和を求める批判もあるとして、^{213), 214)}以下の大別して3点の反対理由を主張した。

第1の最大の反対論は、製造業との租税負担バランスの是正という目的で、サービス産業を狙い撃ちする選択雇用税そのものへの批判であり、これは先行審議中の産業開発法案における投資補助金給付対象からサービス産業を除外した労働党政府の基本的政策姿勢に対する共通の批判である。サッチャーはその根拠に3点を挙げた。第1にこの税は必需サービスに掛る広範囲な税であること、第2に輸出サービス、わが国第4位のドルの稼ぎ頭である観光業及び輸出関連の保険・金融に打撃を与えること、第3に製造業とサービス産業との完全に人為的な分類法にある、とした。²¹⁵⁾

第2の反対論は、すべての納税者に政府に無利子ローンを供与するために7%または7.5%の利子付き借入れを強制するのは全く誤りであると主張するものであり、保守党は払戻しまたはプレミアム付き還付の機構が機能し始める本財政年度末までの間この税の影響を停止する修正案を

提出すると警告した。^{216),217)}

第3の反対論は、この税の影響の緩和対象となるべき多くの機関があるが、大蔵首席次官が慈善団体について言及しなければならなかったことに全く失望するものであり、また宗教団体、教育機関、看護・保養所や民間病院、老人ホームがあり、さらに大蔵首席次官は身障者の介護従業者に言及しある提案を示唆したがその全容に言及しなかったことはこの税が考え抜かれていないことを示すもう一つの事例であり、科学、文学及び芸術の振興ないし研究団体を含め保守党は言及したすべてのカテゴリーに対する課税免除の修正案を提出する、というものである。これと関連して、パートタイム労働者の免税基準を国民保険法の拠出免除である週8時間未満として、退職手当法(the Redundancy Payments Act)の20~21時間としないのは不公平であり、課税範囲に関するこうした措置は小売業にかなり就業しているパートタイム労働者、特に多数の高齢者を支援することになり、与党内にもこの問題での賛同者がいるのを喜びとするところである、として政府与党に揺さぶりをかけた。²¹⁸⁾

最後に、サッチャーは、製造業を特別扱いしサービス産業や建設業に課税するこの馬鹿げた選択雇用税に多くの修正案を提出すること、国民保険訴訟機構をこの税に適用するのは間違いであること、あらゆる新税は国会提出前に全面的に検討されるべきであり提出後であってはならないと批判し、さらにこの税のデフレ効果に関する3つの評価に言及して反対者に代替税源案を迫る
与党に疑問を提起して、選択雇用税に関する発言を締め括った。²¹⁹⁾

サッチャーの野党代表発言から第2読会審議のマクラウド(Iain Macleod:エンフィールド・ウェスト/グレート・ロンドン[影の内閣蔵相])の総括発言までに至る6時間余の与野党議員の発言時間の殆どが選択雇用税に費やされた。²²⁰⁾マクラウドの総括発言及びキャラハン蔵相の総括答弁に殆ど新味はなかった。両者の発言で多少とも止目すべき点は、マクラウド発言では①法人税40%の統合税率は64.25%であり旧統合税率56.25%に対して酷い増税であり委員会で引下げ修正案を提出すること、②製造業に対するプレミアム還付に反対しそれを削除する修正案を提出すること、③賃金税(payroll tax)は同僚で博識の当時の蔵相=ロイド(Selwyn Lloyd)が1961年に提案したものであると指摘したことであり、^{221),222)}これに対するキャラハン発言では①選択雇用税は、酒税=62.5%、煙草税=76.5%、石油税=58%や購買税=14.5%(平均/流通費を除く)と比べて課税基盤が広くサービス価格の平均3%に留まる優位性があること、②本税徴収の容易性、課税の可変性・柔軟性があり、かつサービス支出は富裕層に多く累進税であると強調したことである。²²³⁾

大多数の議員が注目していた法案の第2読会は深夜に及んで記名投票採決に付され、賛成317票・反対240票により決着が付けられた。²²⁴⁾

委員会(全院委員会)段階では第2読会で論点となった選択雇用税に関する合計三桁オーダーの修正案が保守党、自由党さらにはアルスター統一党から提出され、そのうち20件(政府原案の細目規定を含む)が記名投票採決に付されて審議は33時間余を要し、本条項(法案第42条/成立法第44条)及び関連する別表(法案別表10/成立法別表11)は記名投票採決に付され、いずれも賛成132票・反対82票で通過した。²²⁵⁾保守党は報告段階でも身障者・高齢者・パートタイムへの課税の軽減または免除を求める修正案を提出して抵抗したが否決された。²²⁶⁾

製造業に傾斜した包括的助成の推進とサービス産業の軽視と課税強化を選択雇用税新設・払戻し及びプレミアム付き還付、さらには投資税制の大幅後退と投資補助金の拡大等により進めよう

とする労働党政府とこれに基本的に反対する野党＝保守党との根深い対立が全く解けないまま、財政法案の第3読会を迎えて激しい論争が展開され、自由党は身障者・高齢者・パートタイムという社会的弱者への課税を撤回しないことを理由に法案反対に回り、結局、記名投票採決に付され、賛成315票・反対237票で可決・成立した。²²⁷⁾

* * *

他方で、1966年財政法案（選択雇用税条項）の直接の関連法案である1966年選択雇用還付法案の審議は選択雇用税をめぐる論議の再現あるいは延長戦であるが故に全11条・別表2項の小型法案にも拘らず全院委員会にかけ下院審議に38時間を要した与野党対決法案であった。したがって、前述の財政法案（選択雇用税条項）をめぐる与野党論争の分析で基本的論点はほぼすべて出揃っているので、選択雇用還付法案をめぐる政策論争の分析は前者の補足に留める。

6月23日の第2読会では、法案の趣旨説明をガンター労相（Minister of Labour [Mr. R. J. Gunter]）、それに対する野党代表発言をヒース保守党党首、総括発言を保守党の重鎮＝ジョセフ（Sir Keith Joseph：リーズ・ノース・イースト/ノース・ヨークシャー）、総括答弁をキャラハン蔵相という組み合わせで進行した。

ガンター労相の趣旨説明で指摘すべきことは、① 払戻し・プレミアム付き還付を含む本税の短期的目的は消費需要抑制のために追加歳入を上げて国際収支を改善することであり、それを製造業とサービス部門との租税バランスの是正に資する方法で達成することであり、長期的にはサービス部門の労働利用の節約の奨励により製造業で利用可能な人的資源を増加させることである、② 増税自体が争点ではなく本税の新設か既存諸税の増税（例えば購買税/25% ⇨ 33 1/3 %と所得税基本税率2.5%引上げの組合せ増税により平年度で同額歳入）という選択の問題である、③ 本法の適用は標準産業分類で施行し、払戻し・還付は事業所単位とし有資格活動の被用者が50%以上を占めることを基準とする、④ プレミアム付き還付対象は製造業及び関連研究等のみとし、第1次産業、鉱業・採石業や公務サービス、公益事業や財政法案審議で論争点の一つとなった慈善団体や介護サービスを必要とする特定世帯を税額払戻し対象とし、払戻しの除外対象は建設業、流通業、保険・銀行・金融業、会計・法務等専門科学サービス及びその他サービスに限定した、としたことである。²²⁸⁾

ヒースの発言で指摘すべきことは、① 先進国のサービス経済化は当然の成り行きである、② 選択雇用税はGATT規約上問題であり、加盟申請している（EEC）ローマ条約と抵触することになる、③ 1962年（1961年の誤認）にロイド蔵相が被用者1人当たりたった4シリングの賃金税を提案した時、野党の故ゲイッケル党首、現政権のウィルソン首相、ジェイ商相、ブラウン経済相やジェンキンス内相が「非常識な政策」とか「インフレ効果」等を挙げて批判したことを想起すべきだ、とした3点であろう。²²⁹⁾

ジョセフは総括発言で、① 製造業の労働力不足の原因は労使双方またはいずれかに責任のある制限的慣行にあり、そうした非効率な製造業に対する極めて大きい配当の提供は不当だ、② サービスがイギリス経済の中で二次的で製造業が主要であるという概念は幼稚であり、社会主義政府は近代産業史の帰結に逆らうものである、と論難した。²³⁰⁾

キャラハン蔵相は、ヒース党首は賃金税に同意した経緯があると反論しつつ、結局、保守党の批判は誇張されたものとして拒否し、新税は革新的かつ改革的な租税であると強く主張して締め

表Ⅵ-17 1966年選択雇用還付法の概要

【本法の正式名称】

払込済選択雇用税に関わる被用者について特定条件による還付及び関連目的を定める法律(1966 c. 32, 勅裁:1966.8.9)

- 【第1条】 選択雇用プレミアム(selective employment premium)～(1)雇用主が本条が適用される雇用に関し選択雇用税を支払った場合、第7条を条件として(以下同様)、労働大臣は過当り払込み税額に以下の所定額を加えて還付することができる。(a)18歳以上の男子1人に付き7シリング6ペンス、(b)18歳以上の女子1人に付き3シリング9ペンス、(c)18歳未満の男子1人に付き3シリング9ペンス、(d)18歳未満の女子1人に付き2シリング6ペンス。(2)第3条を条件として、本条は以下の事業所に適用する。(a)～(b)製造業(標準産業分類:中分類Ⅲ[食料品、飲料及び煙草]～ⅩⅦ[その他製造業])のための事業活動、それに関連する科学研究及び訓練。(3)(略)
- 【第2条】 選択雇用払戻し(selective employment refund)～本条が適用される雇用の場合、所管大臣は払込み税額と同額を雇用主に還付することができる。(2)本条は、第3項(a)～(e)に列挙する事業活動に従事する事業所に適用する。(3)前項で指示された事業活動は以下の通りである (a)漁業、鉱業・採石業、電気・水道、運輸・通信、(b)露天掘りによる石炭の採取、(c)第1条第2項及び本条第2項に指定された事業所のための道路輸送業務、(d)関連する事業活動、研究または訓練、(e)農業または林業。(4)無資格事業活動(略)。(5)所管大臣の規定(労働大臣等)。(6)第3条適用雇用の除外等。
- 【第3条】 特定公共機関への還付～(1)本条は、次の雇用主、すなわち(a)別表1第1部に指定された機関、(b)通信大臣、に適用する。(2)別表1第2部で指定された事業を除いて、指定大臣は雇用主に以下の所定額を還付することができる。(a)別表1第3部で指定された事業の雇用に対してはプレミアム付き還付、(b)それ以外は、税額相当分の還付。(3)別表1第1部に指定された機関の子会社または共同子会社への適用規定(略)。(4)指定大臣(the designated Minister)の意味(略)。
- 【第4条】 地方行政府等への還付～(1)雇用主が地方行政府、ニュータウン開発公社・同委員会、法定上下水道事業者等への適用。(2)所管大臣による税額相当分の還付。(3)所管大臣による適用雇用主の指示規定(略)。(4)所管大臣の意味(略)。
- 【第5条】 慈善団体(charities)への払戻し(略)。
- 【第6条】 特定世帯への特別払戻し(略)。
- 【第7条】 登記、請求、疑義の裁定等～(1)所管大臣は、第1条または第2条第2項を適用する全事業所の登記を蒐集かつ保管するものとする。(2)第1条第2項または第2条第2項により選択雇用税の還付を請求する雇用主は、所管大臣が指定する形式及び方法さらに事項内容に基づく登記申請しなければならない。その還付は登記申請受理日を基準にして実施される。(3)所管大臣の登記削除権限、登記削除の雇用主への通知義務。(4)第1、2、4、5条による還付請求及び還付規定(略)。(5)雇用主による労働裁判所(industrial tribunal)への疑義照会と裁定の請求に関する規定(略)。
- 【第8条】 執行等～(1)所管大臣の権限委任を受けた担当官による登録事業所への立入り検査権。(2)還付を得る目的で故意または過失による虚偽の説明書、書類または情報の作成、提出及び保管等をする者への罰則(罰金・禁固)規定。(3)担当官の職務執行に対する故意による遅延または妨害、質問への回答または情報保管の拒否等する者への罰則。(4)会社による違反規定。(5)(略)。
- 【第9条】 行政令による法令修正権限～労働大臣は、大蔵省の同意を得て、行政令により以下の事項を行なうことができる。(a)第1条または第2条が適用される雇用への追加または削除、(b)第2条の適用追加雇用のための所管大臣の指定、(c)(略)。(2)大蔵省は、行政令により以下の事項を行なうことができる。(a)第3条が適用される雇用主の追加または削除、そのための別表1第1部の諸規定の修正、(b)別表1第2、3部の諸規定の修正、(c)別表2で指定される機関の追加または削除。(3)第1、2項の行政令は委任立法(両院議会による承認決議)により行なわれ、また事後の行政令により変更または廃止できるものとする。
- 【第10条】 解釈等～製造業の分類:被用者の50%以上が生産活動に従事していること等(以下、略)。
- 【第11条】 行政経費の支弁(略)。
- 【第12条】 略称、適用範囲(略)。

【別表1～公共機関への還付】

- 第1部 第3条適用機関～全国石炭庁(National Coal Board)以下、22機関。
 第2部 除外される事業部分～炭坑付属地外及び主として石炭の卸小売に従事する全国石炭庁貯蔵所等、4事業部分。
 第3部 プレミアム受領資格のある事業部分～全国石炭庁煉瓦工場管理部等、11事業部分。

【別表2～(還付受給資格から)除外される雇用】

1965年科学技術法(Science and Technology Act 1965)のための研究審議会(Research Council)構成団体以下、17機関。

備考) 納税から還付までのタイムラグは、制度発足当初17週であったが、以後、原則として13週(3カ月)となった。
 資料) Butterworths Legal Editorial staff(ed)(1967), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed. Vol. 46(1966), Butterworth & Co., pp. 166-87, より作成。

231)
 括った。

第2読会の記名投票採決は、自由党も反対に回り、賛成323票・反対252票であった。

委員会(全院委員会)審議では保守党が修正動議を連発しその多くを記名投票採決に持込む抵

抗姿勢を示して3日間（7月20日、21日及び8月1日）＝24時間を要したが、政府・労働党も基本的な譲歩に応じず行政上の細目的な修正を成立させた²³³⁾だけであった。

会期末近くの8月4日の報告段階に至っても保守党は徹底的な抵抗姿勢を緩めず、マクラウド提案の新条項（公務員経費の削減）やサッチャー提案の新条項（利子支払い／選択雇用税払込み時点から払戻時点までの金利の国庫負担）等の修正動議を提出したがすべて否決され、政府・労働党はプレミアム付き還付対象に特殊なフィルム加工製造業を追加したのを除き6項目の行政運営上の細目的な修正を提案・成立させ、法案審議は引き続き第3読会に移行した²³⁴⁾。

第3読会では、ガンター労相は人気のある新税はこれ迄あった試しがないとした上で関係閣僚の保証により本税施行の初年度中に必要または望ましいと分れば修正を意図して税の仕組みを再検討すると表明し²³⁵⁾、保守党＝マクラウドは法案は労働党の初歩的な愚考と非難し（法案の）農業・採石業や慈善団体等への譲歩はすべて野党が押し付けたものであるとし、結びに蔵相が先週「この予算は間違いだ」と発言した状況の下で本法案を如何に弁護できるのかという「爆弾質問」を行ったが²³⁶⁾、蔵相欠席の上審議時間切れで答弁のないまま記名投票採決に入り、法案賛成287票・反対216票により、下院で可決成立した²³⁷⁾。上院は、下院法案を承認した。

* * *

こうして立法化された選択雇用税の税率構造のその後の変化は表Ⅵ-16-2の通りである。次項で検討する地域雇用プレミアムを盛り込んだ1967年財政法でパートタイムへの軽減税率を適用し、その後1968年及び69年の財政法で増税した結果、税負担率はサービス価格の当初の3～4%（労働コストの7%）から7%（同、11%）になり²³⁸⁾、さらに1970年総選挙で政権交代して成立したヒース保守党政府は先ず税額を半減させ、その後公約に従い73年3月に廃止した²³⁹⁾。

ところで、選択雇用税は高圧経済を冷却する即効的なデフレ政策効果を意図していたはずであるが、提案した1966年5月から9月までは機能しない点で短期的な政策目的には不適な政策手段であることは66年7月デフレ政策措置を必要としたことでも明白であった²⁴⁰⁾。

また、保守党＝ジョセフが指摘した製造業における労使紛争回避を意図した雇用・解雇における制限的慣行がかなり大きい余剰生産能力と過剰雇用の並存を温存していたことは広く確認されていたことであり²⁴¹⁾、選択雇用税の効果を詳細に調査・検証したレッグウェイ等によればこの税によりサービス業にのみ有意な失業は検出されず、またサービス業の犠牲で製造業就業者を増加させたという事実は検証されなかったのである²⁴²⁾。

さらに、選択雇用税導入直後に流通業における労働生産性の異常な上昇が検出されたが、これはヒース商相時代の再販売価格維持制度の廃止とこの税の相乗効果と評価されたが、製造業の生産性向上は僅かであると見なされ、また選択雇用税批判の観点からサービス部門で解放された労働力は地理的・職种的に製造業に移動するのは不可能であり、失業者となるか労働力から退出するという指摘もある²⁴³⁾。

そして、製造業に対する選択雇用プレミアムは、プライアツキィによれば3点で投資補助金と性格を異にしていた。すなわち、第1は行政裁量の要素は最小で紛争は法廷で処理されたこと、第2は事業所登録時点からプレミアムの申請者数と概算額が判明したこと、第3に既設の労働省オフィスで運営可能であったことである²⁴⁴⁾。この選択雇用プレミアムは1967年11月の平価切下げ後の68年3月にいわば設置目的の消滅により開発区域を除いて廃止され、70年3月には開発区域で

のそれも新設した中間区域助成経費を賄うために廃止されることになる。²⁴⁵⁾ 選択雇用プレミアムの輸出促進効果に関する評価はほぼゼロか極く僅かというものであった。²⁴⁶⁾

- 207) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 729, House of Commons, HMSO, cols. 479-82. ブリタンによれば、平年度における税込総額10億6000万ポンド、プレミアム付き還付を含む払戻し総額8億2000万ポンド、純税収額2億4000万ポンドと推計されていた。(Brittan, *op. cit.*, pp. 324-5)
- 208) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 483-4.
- 209) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 484-5. 選択雇用税は国民保険拠出金の付加税として徴収されることになり、徴収時点での選択性の導入は行政的に実施不可能と見なされた。したがって、払戻しとプレミアム付き還付は、適切な所管省庁が別途の立法的根拠により有資格雇用主に執行されなければならない、とされた。アームストロング大蔵事務次官 (William Armstrong, Permanent Secretary of the Treasury) 始め大蔵官僚に支持された選択雇用税の払戻しとプレミアム付き還付に関する行政業務を労働省が引き受けるに当たり、事務次官ダンネット (James Dunnett) は2つの条件を付けた。すなわち、第1は、この制度は標準産業分類に基づくこと、第2はルールの適用に関する紛争を裁く法廷を設置すること、であった。前者について、カルドア教授は事業所単位でなく、生産労働者カテゴリーにすべきとして満足しなかったが、法案は2条件を受け入れた。当時の事情は、大蔵事務次官補 (Assistant Secretary) として実務レベルで法案の調整を担当したプライアツキの著書に詳しい。(Pliatzky, *op. cit.*, pp. 72-3)
- 210) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 485-7.
- 211) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 488.
- 212) 英国では議員が議会での発言者の不謹慎を議長に抗議するために起立して発言許可を求める習慣があるが、ダイヤモンド大蔵首席次官の法案の趣旨説明に対して野党のバックベンチャーが繰り返し議長に議事進行に関する異議申し立てをしたのは、ダイヤモンドが用意されたテキストを一字一句、一行ごとに読み上げる発言態度にあり、その真骨頂はファー (John Farr: ハーボロー/レスターシャー) による「(テキストは) 正式にカルドア博士によって用意されたものだ」と示唆し、ダイヤモンドがそれを明示的には否定しなかったことである。(Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 483, 486)
- 213) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 490-1.
- 214) 選択雇用税は特に実業界から重大な反撃を受けた、といわれる。ただし、その一部は保守党が容易く乗じやすい多くの例外を作りだす程慌てて提出されたことにあり、また一部はイギリス経済の弱点を攻撃する行為そのものが各界から卑怯な行為と見なされたからである。同時に、労働党内でも普遍的な支持があったのでは決してない。左派は当初部分的にはこの税はサービス部門にペナルティを課し製造部門を支援するものであるという厳格な理由で歓迎したが、後者は妥当であったが前者は見かけ倒しと見なして幻滅した、という。閣内ではクロスマン住宅・地方行政相 (Mr. Richard Crossman, M. P.) はひどい法案と感じたばかりでなく閣議に飛び出してきた時には止めるのに手遅れというやり方に憤慨したと記録している。(Stewart, *op. cit.*, p. 67)
- 215) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 491-3.
- 216) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 494.
- 217) サッチャーのこの主張は、払戻し・プレミアム付き還付の有資格事業所の場合でも、制度発足当初、1966年9月5日から週単位で選択雇用税を国民保険拠出金 (雇用主負担分) の付加金として払込後、翌年1~3月に順次、払戻し・還付を受ける仕組みを根拠にしている。
- 218) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 495-7.
- 219) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 497-8.
- 220) cf. *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 498-629.

- 221) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 629-40.
- 222) 当時、賃金税 (payroll tax) は民間支出の調整弁として国民保険拠出金の雇用主付加税として構想され、ロイド蔵相が1961年予算演説でそれに必要な権限を求めたが、産業界の反対に遭って撤回した経緯がある。(Brittan, *op. cit.*, pp. 246-51)
- 223) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 650-8.
- 224) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 659-64.
- 225) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 730, House of Commons, HMSO, cols. 1250-548, 1821-2147.
- 226) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 731, House of Commons, HMSO, cols. 1579-629.
- 227) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1910-78.
- 228) Brittan, *op. cit.*, p. 326; Stewart, *op. cit.*, p. 65; W. B. Reddaway et al. (1973), *Effects of Selective Employment Tax: Final Report*, Cambridge Univ Press, pp. 9-10.
- 229) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 730, House of Commons, HMSO, cols. 932-41.
- 230) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 942-53.
- 231) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 1028-38.
- 232) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 1039-50.
- 233) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 1049-54.
- 234) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 732, House of Commons, HMSO, cols. 667-828, 886-1052; do, *op. cit.*, Vol. 733, cols. 45-210.
- 235) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 703-810.
- 236) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 815-6.
- 237) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 854-66.
- 238) Parliamentary Debate, *op. cit.*, cols. 865-71.
- 239) Brittan, *op. cit.*, p. 326; Stewart, *op. cit.*, pp. 112, 120, 214, 242; Price, *op. cit.*, pp. 150, 205; Blackaby, *op. cit.*, p. 72; S. N. Broadberry (1991), Unemployment, in Crafts et al. (ed), *The British Economy Since 1945*, p. 233.
- 240) Brittan, *op. cit.*, p. 328.
- 241) Price, *op. cit.*, p. 151.
- 242) Reddaway et al., *op. cit.*, pp. 114-7.
- 243) Stewart, *op. cit.*, pp. 66-7.
- 244) Pliatzky, *op. cit.*, pp. 70-1.
- 245) Brittan, *op. cit.*, pp. 327.
- 246) Price, *op. cit.*, p. 151.

Ⅵ-2-4-3 地域雇用プレミアム(1967年財政法)に関する緑書・白書と労働・保守両党の政策論争 開発区域の製造業に対する賃金補助金である REP に関する構想は、商務省からではなく大蔵省及び経済省から提起された。すなわち、これは大蔵大臣特別顧問＝カルドア教授や経済省事務総長＝マクドゥーガル卿 (Sir Donald MacDougall) を含む多くの経済顧問の一致した圧力を起源とする巧妙な構想といわれ、これに若干の大蔵省職業エコノミストが魅了される中で事務次官＝アームストロング卿 (Sir William Armstrong) が政策化するための実務的支援を行った。²⁴⁷⁾そして、REP 提案はアームストロング議長の下での省庁間事務次官会議で処理され、大蔵省

と経済省の高級官僚の共同作業により67年4月、政策史上初めてといわれる「協議文書により新政策提案を試す先例」をつくった緑書『開発区域～地域雇用プレミアム²⁴⁸⁾の提案』(全20ページ)として公表された。

4月5日、スチュアート経済相(Mr. Michael Stewart²⁴⁹⁾)は、下院本会議で緑書公表に当って、「この提案の公表は、政府が開発区域と残りのグレート・ブリテン区域との失業率格差を縮小し、内外経済の安定と均衡の維持と一致する最大限の成長率を達成することに高い優先順位を与える故に、極めて重視しているイニシアティブである」と指摘した上で、英国産業連盟やTUC等と十分に協議・議論して立法化するか否かを決定する²⁵⁰⁾、と表明した。これに対して、保守党＝マクラウド(影の内閣＝蔵相)は「地域間の繁栄格差の縮小に与野党間の異論はないが、……新たな異例を挿入するよりはむしろ選択雇用税を改変するか、当然の順序を追って廃止することを検討すべきだ」と対応し、挑戦の意志を明らかにしていた²⁵¹⁾。

政府は各界の意見を聴取し、同年6月、批判や疑問に答える形の両省大臣共同の緑書と同名の白書(全15ページ)を作成して議会に提出し、政府はそれを6月14日の1967年財政法案(4月18日提出²⁵²⁾)審議の委員会段階で修正新条項(法案新条項第67条/成立法第26条²⁵³⁾)として提案する、という経過を辿った。

247) Parsons, *op. cit.*, p. 216; Brittan, *op. cit.*, p. 345; Pliatzky, *op. cit.*, pp. 69, 72-3.

248) この緑書の起草は、当初、アームストロング卿からブライアツキイに関係僚僚向け報告書として作成が指示されたと自ら指摘している。(Pliatzky, *op. cit.*, p. 73)

249) 64年10月以来経済相を務めていたブラウンは、少数の平価切下げ支持派(R. ジェンキンス内相, A. クロスランド教育科学相, R. クロスマン住宅・地方行政相)とともに66年7月のポンド平価維持のための5億ポンドの総需要削減を盛り込んだ第2次包括政策措置に反対して、辞任し、代わってスチュアートが経済相兼副首相に就任した。66年9月の『国家計画』の放棄とともに、今や経済省の権威は地に落ちていた。(Brittan, *op. cit.*, pp. 330-40; Stewart, *op. cit.*, pp. 72-3; Tew, *op. cit.*, p. 312)

250) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 744, House of Commons, HMSO, col. 245.

251) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 245-6.

252) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 745, House of Commons, HMSO, col. 307.

253) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 748, House of Commons, HMSO, cols. 578-80.

地域雇用プレミアムに関する緑書及び白書の基本的内容　そこで、REPをめぐる議会での与野党論争を分析する前に、白書を中心にこの措置をめぐる現実認識と政策的意図及び批判・疑問への回答の主要内容を検討しておきたい。

まず、REP創設に関わる現実認識は以下のように要約できる、と思われる。第1に、戦後歴代政府は開発区域における雇用促進を意図した政策を一貫して追求し数多くの新規プロジェクトを創設してきたが、伝統産業の雇用縮小の相殺には十分ではなく、永続的な人口流出と相対的高失業率²⁵⁴⁾は解消できなかった。第2に、労働需要の地域間不均衡はこの国の経済的弱点の源泉である、すなわち、高成長の時期に一方で繁栄区域における極めて高水準の労働需要は周知のインフ

レ的結果と国際収支への損害をもたらし、しかも他方で抑制措置は開発区域に受け入れ難い失業水準を再現させた。²⁵⁶⁾第3に、従来の開発区域における雇用増加の助成措置は専ら新投資を奨励する政策措置であったが、今や労働補助金が必要である。²⁵⁷⁾²⁵⁸⁾

こうした現実認識の下で、白書は、開発区域の製造業に対する労働補助金に以下の政策効果を期待し、代替政策手段の不在を強調する。第1に、REPの方針に沿った労働補助金は開発区域のすべての製造業の労働コストを削減して競争力を強化し、工業製品の輸出と輸出比率を増加させる。第2に、REPによって開発区域と残りのグレート・ブリテン区域の失業率格差を緑書が推定したように約半分に減少する（実数で約10万人減）²⁵⁹⁾のを期待するものである。²⁶⁰⁾第3に、この減少はインフレ圧力や国際収支の悪化なしに達成することが見込まれるので、このための追加歳出は需要増加分を特別税によって相殺する必要はない。²⁶¹⁾けだし、REPによる工業生産のすべての増加分は開発区域で生じるので、開発区域での公共投資増加等のその他の政策手段のように既に需要圧力の高い区域における生産の純増にはならないからである。²⁶²⁾と判断した。

その上で、白書は、主として産業界の経営者側から提出された地域雇用プレミアムに対する2つの基本的疑問・批判に答える。

第1は、REPは主として利潤または賃金に吸収されてしまうので、開発区域の製造業の全国市場シェアは目に見える程には増加しないという論点である。白書はこの可能性を詳細に検討し全面的には否定しなかったものの、多くの企業がREPを競争的地位を改善するために利用するであろうとし、企業は製品価格の引下げよりはむしろ品質改善や販売促進、投資増加、デザイン・研究開発等に利用できるとして、期待を込めた判断を提示した。同時に、白書が強調したことは、開発区域に対するその他の形態の助成はREP程には効果的ではなく、その上インフレ効果という難点があるという点である。²⁶³⁾

第2は、開発区域には適当な熟練及び半熟練の労働力が不足しているという論点である。白書はこの指摘を認めながら、REP案に対する反対論としては拒否し、ウィルソン政権下における各種の職業訓練政策の推移を指摘しつつ、REPはそれらの進展を奨励するものである、と反論している。²⁶⁴⁾

この外、選択雇用税に反対する人々によるREPが過剰人員を抱える可能性の指摘に対しては、製造業者はなお90%以上の賃金コストを自弁するのであり、REPが労働利用の節約を実質的に減殺することはない、と反論している。²⁶⁵⁾

そして、白書は、政府はすべての意見表明を注意深く比較考量した後に、緑書が提起したREPに関する3点の基本的論拠が妥当なものであるとの結論に達した、と表明した。それらは以下の通りである。第1、わが国経済の効率的な管理と人的資源の最適利用は地域間の産業開発の一層均等な配置を創りだし、結果として開発区域と残りのグレート・ブリテン区域との失業率ギャップの一層大幅な縮小を確保するために、新たな主要な政策措置を必要とする。第2、提案されたREPはこの効果を一定期間に互って有するのであり、同規模のかかる効果を期待しうる実際の代替策はない。第3、これらの還付が開発区域の製造業に限定されることを条件とすれば、需要圧力及び国際収支への影響は補助金向けに資源を投入するために相殺課税を必要とするほどのものではない。²⁶⁶⁾

さらに緑書では継続期間を事例的に5年、給付額について成人男子/週当たり1~2ポンドとし

ていた提案を、白書では、新投資が完全操業に達するまでの期間を考慮して最小期間を7年と修正し、また給付額に関しては成人男子/週当り1.5ポンド(30s.)、成人女子及び年少男子、同、0.75ポンド(15s.)、年少女子、同、0.475ポンド(9s.6d.)及びパートタイムはそれぞれ半額、給付総額は平年度で約1億ポンド、還付開始は1967年9月4日以降等という形で具体化し、この提案は1967年財政法案の新条項として実施すると明記した。²⁶⁷⁾

- 254) 緑書によれば、1959年以来の年平均失業率で見ると、最高率が1963年の開発区域=4.4%、その他グレート・ブリテン区域=1.6%、前年の66年はそれぞれ2.7%、1.1%であり、また開発区域からの人口の純流出は社会的かつ経済的に望ましい水準を越えている、と見なされた。(Department of Economic Affairs & H. M. Treasury (5th April 1967), *The Development Areas: A Proposal for a Regional Employment Premium* (以下、*Green Paper*と略記する), HMSO, p.8) REPの立法化提案直前の67年5月の失業率はそれぞれ3.9%及び1.9%に達していた。(First Secretary of State & Secretary of State for Economic Affairs and Chancellor of the Exchequer (June 1967), *The Development Areas: Regional Employment Premium* (以下、*White Paper*と略記する), Cmnd. 3310, HMSO, p.10)
- 255) *White Paper*, p. 3.
- 256) ウィルソン労働党政府は前年9月に既に年率3.8%の経済成長を目指した中期経済計画(計画年度/1964~70年度)の『国家計画』を放棄していたが、67年4月、キャラハン蔵相は予算演説で、①現行為替平価で1970年までに国際収支余剰を確保し、②3%の経済成長と平均2%以下の失業率を達成する、という確信を表明していた。(Parliamentary Debates, *op. cit.*, Vol. 744, cols. 983-92; Brittan, *op. cit.*, p. 342)
- 257) *White Paper*, p. 4.
- 258) *White Paper*, p. 4.
- 259) *Green Paper*, p. 12.
- 260) cf. Brown et al., *op. cit.*, p. 30. ブラウン教授自身は、REPの様々な行き先(価格下落、賃金・俸給、利潤や域外への漏れ)を想定して、緑書が想定した5年間で25-30~80千人のレンジの雇用増を推計している。(Brown et al., *op. cit.*, pp. 30-1)
- 261) *White Paper*, p. 4.
- 262) *White Paper*, pp. 9-10.
- 263) *White Paper*, pp. 5, 8-9.
- 264) *White Paper*, pp. 5, 10-2.
- 265) *White Paper*, p. 13.
- 266) *White Paper*, p. 6. cf. *Green Paper*, pp. 10, 12.
- 267) *Green Paper*, pp. 10-1; *White Paper*, pp. 6-7, 12. cf. McCrone, *op. cit.*, pp. 136-7; Randall, *op. cit.*, p. 37; Brown, *op. cit.*, p. 290; McCallum, *op. cit.*, p. 17; Parsons, *op. cit.*, pp. 216-7; Keeble, *Industrial Location and Planning in the United Kingdom*, p. 229.

地域雇用プレミアムをめぐる政策論争 こうした検討経過をもったREPに関する提案は、キャラハン蔵相によって6月14日の1967年財政法案審議の委員会段階(全院委員会)で修正新条項(法案新条項第67条/成立法第26条)として提出された。(表Ⅵ-18を参照)

表Ⅵ-18 1967年財政法（選択雇用税払戻し・地域雇用プレミアム関連条項）の概要

【第4部 選択雇用税】

- [第25条] 選択雇用税の払戻し及び同税に関するその他の諸規定～(1)被用者の1つまたはそれ以上の雇用に関わり雇用主が1967年9月4日を始点とする拠出週について被用者（当該雇用に関して1週合計で21時間未満労働したか、または労働しなかった被用者）に関して選択雇用税を支払った以下の場合～(a)本税上18歳未満として取扱われる被用者、または(b)当該雇用で1週合計で21時間以上の労働する契約を含んでいる場合を除き、かつ本法別表12のパラグラフ2、3及び5を条件として、社会保障大臣（Minister of Social Security）は当該週の被用者に関して払込み税額の半額を還付するものとする。(i)～(iii)労働時間の計算方法の細目（略）。
- (2)雇用主が13週間以上連続した期間について被用者（当該期間中、連合王国及び1964年大陸棚法第1条第7項により差し当り指定された区域外で雇用された被用者）に関して選択雇用税を支払った場合、1967年9月4日を始点とする第14週目以後に当該連続週の各週に関して、当該大臣は当該週の被用者に関して払込み税額と同額を雇用主に還付するものとする。(a)～(c)外国での13週間以上の連続期間の雇用の計算方法（略）。
- (3)本法別表12に含まれる補足的かつ追加的な諸規定は、本条及び選択雇用税に関するその他の諸立法に対して効力を有する。
- [第26条] 地域雇用プレミアム～(1)基本法第1条が適用される雇用の被用者（同条による還付が雇用主に行なわれる）に関して当該雇用が遂行される事業所が完全に開発区域に位置する場合、本条第2、4及び5項を条件として、（払込み税額を除く）還付額は、1967年9月4日を始点とする以後の拠出週に関して、以下のように増額されるものとする。(a)18歳以上の男子1人に付き30シリング、(b)18歳以上の女子1人に付き15シリング、(c)18歳未満の男子1人に付き15シリング、(d)18歳未満の女子1人に付き9シリング6ペンス。
- (2)拠出週に付き上記の被用者が基本法第1条が適用される雇用の当該雇用主により雇用されているが、(a)当該雇用に関して被用者は1週合計で21時間未満労働したかまたは労働せず、その上、(b)当該雇用が通常1週合計で21時間以上の就労する契約を遂行されなかった場合、本条第1項による当該週の被用者に関する増加額は、当分の間、所定額の半分とする。
- (3)基本法第3条第2項(a)（同法別表1～公共機関への還付／第3部一プレミアム受領資格の事業部分）が適用される雇用の事業所が完全に開発区域に位置する場合、その被用者に関して当分の間本条第1及び2項の所定増加額が適用されるものと解釈する。
- (4)労働大臣は、基本法第1条下の雇用主が同大臣が正当に請求することのできる以下のような記録を作成しない場合、本条第1項による当該雇用主への還付額の増額を求められないものとする。(a)当該週の被用者の労働時間数、(b)契約等により被用者が通常必要とされる労働時間数。
- (5)大蔵省は、委任立法（statutory instrument）により定める行政令により以下の事項を実施できるものとする。(a)本条第1項で指定された金額の全てまたはいずれかを行政令により指定しうる金額に代替すること、(b)本条による還付増額分が支払われたが開発区域の変更のため支払いが中止される場合、行政令により指定された期間及び金額を事業所に関連して本条による当該増額分の継続支払いを定めること。さらに行政令は全ての開発区域または特定の開発区域或は開発区域の一部に関して定めることができるものとし、また本項での先行する行政令を変更または廃止することができる。但し、行政令は、両院議会の決議により承認されなければ定めることができないものとする。
- (6)本条における(a)開発区域の意味（1966年産業開発法第15条第2項）、(b)基本法の意味（1966年選択雇用還付法）。
- (7)北アイルランド関連規定～北アイルランド財務省整理公債基金からの地域雇用プレミアムの還付規定。

【別表12／第25条～選択雇用税に関する補足・追加規定】

- [解釈] 1. 基本法の特定（1966年選択雇用還付法）。
- [第25条による還付に関する制限] 2. 基本法による還付受領者に対する適用除外、3～4. 雇用主に必要とされる記録不備による社会保障大臣の還付実施義務の免責。
- [第25条に基づく還付請求] 5. 還付請求手続きの細目規定。
- [疑義に関する裁定] 6～10. 雇用主の還付請求に関連する疑義提出権と1964年産業訓練法により設置された労働裁判所等による裁定手続き。
- [強制執行] 11. 1965年国民保険法に基づく調査官による関係施設への立入検査権、関係書類の調査・コピー作成権限及び関係者に対する情報提供の請求権に関する規定。
- [還付の相殺] 12～13. 選択雇用税の納付額と還付額に関する相殺規定。

備考) 本法は、1967 c. 54, 勅裁（裁可）:1967.7.21である。

資料) Butterworths Legal Editorial Staff (ed) (1968), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed, Vol. 47 (1967), Butterworth & Co., pp. 570-9 より、より作成。

キャラハン蔵相の趣旨説明は前稿で分析した白書に沿った内容のものであったが、それ以外の止目すべき点は以下の通りである。第1は、キャラハンにとって確信のある提案であることを示唆するかのよう、蔵相は、発言冒頭で「この提案が開発区域問題の核心そのものに迫ることは疑いない²⁶⁸⁾」と切りだし、この種の政府介入により「成長する国家と衰退する国家という、この国

でなかなか消えることのない2つの国家という概念」を消滅させたいという期待で締め括ったこと²⁶⁹⁾である。第2に、REPと選択雇用プレミアムを合計した補助金は賃金の約7.5%に相当すると提示したことである²⁷⁰⁾。第3に、与党=労働党のランカシャー選出の2名の新人議員から提出された修正案を予め封じる意図からと思われる「灰色区域」(“grey areas”)²⁷¹⁾問題を取り上げ、経済相がこの問題についてウェスト・ミッドランズ経済計画審議会議長のハント卿(Sir Joseph Hunt)に調査研究を依頼したと明言した^{272), 273)}ことである。

REPをめぐる与野党論争は第3読会終了まで10時間余の審議時間を要したが、議会議事録(211コラム=ページ)を読む限り、前年の選択雇用税と払戻し・プレミアム付き還付をめぐる論争を再燃させはしたがその時の激しさに比べ迫力に欠けたものとなった。マクラウドは委員会段階審議の第2読会(新条項を法案に付加する手続き)では修正動議を一切提出しないことを明言し²⁷⁴⁾、自由党は歓迎の姿勢を示して賛成に回り、戦後一貫して最高の地域失業率を記録してきた北アイルランドの保守党の友党=アルスター統一党は地域的特殊性を強調し「反対投票は不可能²⁷⁶⁾」として保留または棄権(議事録に記載ナシ)に回ったのである。

こうした見通しの下で、REPをめぐる与野党論争の特徴を要約したく思う。

野党=保守党の代表発言を担当したのはヒギンズ(Mr. Terence Higgins: ワージング/ウェスト・サセックス/後のヒース政権大蔵担当閣外相)であった。ヒギンズが指摘した基本的論点は以下の通りである。① REPは緑書が提起したようにインフレ的でないというのは疑問であり、その根拠の一つとした1億ポンドの財政費用が開発区域内で自己金融的であるというのであれば税収見積りを提示せよ、② 高い経済活動水準という現在のタイミングから見て短期的にはインフレ的であり、REP資金は利潤、銀行流動性、購買力増加や投資の形で開発区域外にも流出するのは明白だ、③ この提案が地域平価切下げというのは間違いだ、なぜならそれは輸入の自由、あらゆる地域への輸入制限全廃やその他多くの要素を前提にするからである、④ 開発地域の労働集約的投資を奨励しわが国の技術を時代遅れにして投資パターンを歪曲し、この国の経済の長期的効率ないし長期的成長と一致しない、⑤ 代替案としては輸送コスト削減に資する道路・交通手段の改善がREPと比較して恒久的な経済的優位にある、⑥ 最後に、REPはサービス部門をますます犠牲にした製造業向け補助金という見たくもない干渉パターンであり、若干の最も重要なサービス活動への選択雇用税の反地域的効果をなお克服しないであろう、と警告して締め括った²⁷⁷⁾。

委員会段階の審議における保守党議員のREP提案を批判する発言の多くはヒギンズ総括発言の一部を詳論するものであったが、それらに答えたダイヤモンド大蔵主席次官の発言以外で目立った発言は以下の通りである。

① 製造業に対する無差別の補助金は輸出成長部門と輸出衰退部門との差別化に失敗しており、後者は「盗人に追い銭」になると批判した。(保守党=M. アリソン: パークストーン・アッシュ/ノース・ヨークシャー)²⁷⁸⁾ ② 労働党新人2議員がREPにより開発区域に対する政府支出は2倍となり、衰退するランカシャー綿業の「灰色区域」と差が付き過ぎる、或は入来すべき企業は開発区域に吸引されてしまうと指摘して蔵相に検討を要請した。(M. ヘニッグ: ランカスター/ランカシャー; A. デヴィッドソン: アックリントン/ランカシャー)²⁷⁹⁾ ③ 自由党のスポークスマン=スティール(Mr. David Steel: ロックスバラ, セルカーク & ピープルズ/スコットランド/後の自由党党首)は「わが党はREP提案を歓迎する」としつつ開発区域で製造業誘致に不向きで依存度の高い観光産業をもつ区域に対

して法案における省令による REP の多様な補助率の設定・変更権限を行使して選択雇用税の影響を緩和することを要求した。²⁸⁰⁾④農村・過疎地域選出の労働党議員が REP に積極的な支持を表明しながら農村・過疎地域の観光産業への REP の還付または一定の譲歩を要請した。(E. モーガン:カーディガン/ミッド・ウェールズ;D. デューア:アバディーン・サウス/ハイランド)²⁸¹⁾⑤農村・過疎地域選出の労働党議員の発言を利用する形で、保守党のキャンベル (Mr. Gordon Campbell: モーレイ& ナーン/ハイランド/後のヒース政権スコットランド相) は、開発区域における広大な非製造業=農業・サービス産業地帯である南西開発区域、北西・中部ウェールズ及びスコットランドのハイランズ・島嶼区域にとっては差別の累積であり、REP もそれが依拠している選択雇用税も根本的な誤謬であり、政府の主張とは反対にハイランズ・島嶼区域の過疎化を促進する、と非難した。²⁸²⁾

ダイヤモンド大蔵次官の総括答弁の中で新たに止目すべきことは以下の3点である。第1に、REP の実質的な財政コストは、所得税、法人税、間接税及び社会サービス給付による救済支出の還流分により半分以下になると主張したことである。第2に、特にランカシャーの灰色区域問題に関してハント委員会の報告が提出される迄は IDC 政策の柔軟な運用で対応し、失業率の状況により開発区域指定を行うと明言したことである。第3に、REP 提案を支持する多くの与野党議員の開発区域における観光産業振興を求める発言に押されて、サービス産業全体は製造業と異なり地域間競争に欠け、したがってある区域の事業活動増加を別な区域の減少で相殺できないゆえにインフレ効果を排除できないという基本認識を堅持しながら、観光産業には地域間競争の存在を認め、国際収支への貢献を含め観光産業の重要性と助成の必要性を承認し、追加助成の可能性を再検討する際にこの議論で指摘された諸点を考慮すると約束した。^{283), 284)}

こうして、REP 新条項の委員会段階審議 (第2読会) は記名投票採決となり、賛成217票・反対129票で通過した。²⁸⁵⁾

6月27~28日の報告段階審議では、保守党は選択雇用税及び REP に反対しながらも行政運営上の公平性・合理性を求めて、REP 条項及び法案第25条 (選択雇用税の払戻し及び同税に関するその他の諸規定 (1966年選択雇用還付法のパートタイム等に関する修正案)) の別表12に関する修正案を提出した。前者はヒギンズが提出し、① REP 補助率の委任立法による変更権限の削除、② 継続期間=7年の条項における明文化と期間中における開発区域指定取消の区域内での新設事業所に対する同一条件による還付義務規定の挿入、を求めたものであり、後者はマクラウドが提出し、③ 選択雇用税払戻しまたはプレミアム付き還付に関わる事業所登記削除に対する所管大臣の裁量権の制限規定の挿入を求めたものである。これらはいずれも否決された。²⁸⁶⁾

6月30日の第3読会の議論では保守党=マクラウドは1967年財政法案は65年及び66年の先行法ほどには論争的なものではないがと前置きして、地域間繁栄格差の縮小は歓迎し REP がこれに成功すれば (「成功するはずがない」というのが真意) 将来これを受け入れ私の疑いは間違っていたと言うことを約束すると皮肉りながら、他方で REP は全く僅かな研究により船出した選択雇用税という既存の異常性の上に構築されそれを混合したものである、と指摘するに留まった。²⁸⁷⁾ ヒギンズも、1967年財政法案は「65年及び66年の財政法の青ざめた幻影」であり、本法案はパートタイム労働者についてたった一つの異常性を除外しただけであり、わが国の今後の成長を鼓舞するものはないもない、と断定したにすぎない。²⁸⁸⁾

むしろ、興味深いのは、議会労働党の経済・金融グループの正副議長(Mr. Robert Sheldon:アシュトン・アンダー・ライン/ランカシャー; Mr. Joel Barnett:ハイウッド&ロイトン/ランカシャー)がREPを厳しく批判したことである。シェルドンはこの種の財政法案は私が望んでいたものではなく、私のREPへの嫌悪は開発地区に創設された新企業が指定取消の場合にペナルティが課せられることであり、雇用1人当たりコストが凡そ12,000ポンドと見積もられしかもその効果は決定的には証明されていないし、最も重要なのはそうした不確実性が長期に亙りしかも成功するとは限らないことだと主張した。²⁸⁹⁾バーネットは法案の主要条項であるREPが開発区域問題の最良の解答であるとする主張に疑問を提起し、自らの聴取調査結果に基づき企業が開発区域に入来しない重要な理由として①需要または拡張の必要性について楽観的でないこと、②上級役員や経営管理人材が不足し開発地域での獲得困難性を挙げ、さらに③労働力の利用可能性は重要な要素であるが、REPがなくても開発区域の労働力は廉価でありこれは小さな問題であり、REPにおける雇用1人当たりコストが12,000ポンド或は論争の余地のない10,000ポンドという数字を採ったとしても高過ぎるコストだとして、7億ポンドを官民の産業立ち上げという特別課題をもつ政府公社に使う案も検討の価値があると指摘し、④最後に本格的な深い調査研究をせずに7億ポンドもの関与をするという構想こそが再検討を要求する立派な論拠である、と結んだ。²⁹⁰⁾

キャラハン蔵相は、シェルドン及びバーネット両議員の態度に失望し、保守党議員の如く延期を要求し、自由党議員の如く一層の調査研究を要求するとは予想もしていなかったと表明しつつ、両議員の要求を拒否し、REPの政策的意義の説明を繰り返した。²⁹¹⁾

法案は、投票採決なしに第3読会を通過・成立した。²⁹²⁾上院は、下院法案を承認した。

268) Parliamentary Debates, *op. cit.*, col. 581.

269) Parliamentary Debates, *op. cit.*, col. 587.

270) Parliamentary Debates, *op. cit.*, col. 583.

271) 灰色区域は、この時点でその定義ないし概念は明確でなかった。差し当たり確認できることは空間的に開発区域に隣接する位置にあり自律的に産業開発と成長が可能な繁栄区域の狭間にあつて、手厚くなる地域政策の下で産業立地上で開発区域に対して比較劣位に陥る可能性のある区域、と見なすことができるであろう。

272) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 585-6.

273) 灰色区域問題を検討するハント委員会は67年9月に設立され、69年2月に『中間区域』と題する報告書を作成し経済相に提出した。この問題は、次節(第3節)で検討する。

274) Parliamentary Debates, *op. cit.*, col. 680.

275) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 614-9.

276) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 626-33.

277) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 587-96.

278) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 602-7.

279) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 607-14, 658-9.

280) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 614-9.

281) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 620-6, 633-9.

282) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 639-44.

283) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 669-82.

284) 労働党政府は、翌年の1968年財政法によりフルタイム労働者に対する選択雇用税の50%の引上げと

ともに、農村開発区域のホテル（被用者）に関して税額の満額払戻しを実施した。（Reddaway et al., *op. cit.*, pp. 147-50）

285) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 689-92.

286) *Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 749, House of Commons, HMSO, cols. 379-416, 562-86.

287) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1109-14.

288) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1129-37.

289) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1114-6.

290) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1118-22.

291) Parliamentary Debates, *op. cit.*, cols. 1137-44.

292) Parliamentary Debates, *op. cit.*, col. 1144.

Ⅵ-2-5 第2段階における地域政策の実際とパフォーマンス

1966年総選挙での労働党の圧勝により、それ迄前保守党政権下における手直しに留めざるを得なかった経済政策、特に産業政策・地域政策を独自の路線に転換していった。すなわち、産業政策・地域政策を貫く共通の路線は、ウィルソン政権発足以来継続する国際収支危機の短期的回復の中で貿易収支改善の決め手として製造業の国際競争力の回復・改善を最優先順位に置いて、サービス産業への課税を強化しつつその税金を含む財政資金を製造業に投資補助金・賃金（労働）補助金等の形で重点的に投入する点にあり、地域政策にはそれを大幅に上積みしたのである。

1966年7月の国際収支危機対策のデフレ政策措置の結果である9月の中期経済計画である『全国計画』の放棄後には、開発区域とその他のグレート・ブリテン区域との失業率格差の拡大に重大な懸念を抱いて、この路線を一層加速して1967年財政法では地域雇用プレミアム（REP）を新設して地域政策への財政経費を事実上2倍化した。

こうして、1966～67年度は地域政策における助成制度の大改革の時期となった。既に指摘したように、地域政策の長期的な歴史的観点から見れば、1966～67年の2カ年度は68年以降の一層の飛躍的展開への中間期に位置する。同時に、両年の諸立法によって地域政策全体のシステムは複雑になった。

1966年産業開発法は、1960&63年地方雇用法における助成措置の一部をそのまま継承し、一部を修正して継承し、さらに一部を廃止した上に新たに独自の助成措置を立法化した。すなわち、商務省による企画工場等の工場建設、一般用（4条）ローン&補助金の給付をほぼそのまま継承し（他に遺棄地〔荒廃地〕整備・工業団地公社・基礎的サービス整備に関する規定を含む）、建築物補助金助成を修正して25%助成の外に35%助成の特例を新設し（同法第2部）、IDC条項を一部修正して継承し（同法第3部）、さらに10%の工場設備・機械装置補助金（及び63年財政法における全国レベルの投資控除、開発地区の自由償却制度）を廃止して40%の投資補助金制度に拡充統合した（同法第1部）。その結果として、1960～66年地方雇用法の年次報告と1966年産業開発法固有の全国・開発区域に対する投資補助金に関する年次報告が、別々に、議会に提出されることになった。しかし、後者は補助金支出項目別統計に留まり、創出される推定追加雇用等その政策効果に関する調査・推計・分析は一切含まれていない。

1966年財政法による選択雇用プレミアム及び1967年財政法による地域雇用プレミアムに関しては年次報告すらないのであるが、後者は地域政策支出としては平年度（68年度以降）1億ポンド

に上り地域政策における単独政策措置としては最大である。

その他に、前節で分析した過密区域のオフィス及び工場立地規制に関する1965年オフィス・産業開発規制法は恒久立法として存続し、オフィス立地規制に関する独自の年次報告を公表している(後者は1960&63年地方雇用法の年次報告にIDC規制の項目として組み込まれている)。

本節のまとめとして、こうした新たな枠組の下での地域政策の実際とパフォーマンスを分析したいと思う。

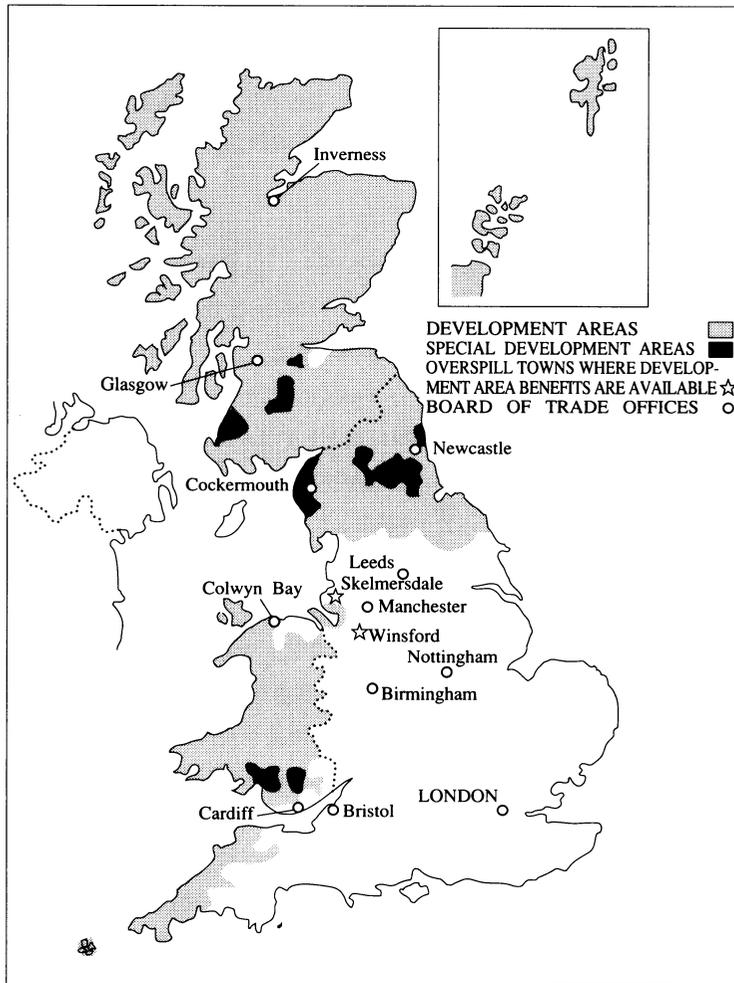
工業立地に関する地域政策の実際とパフォーマンス 先ず第1に指摘すべきことは、1966年8月19日付けの「1966年開発区域令」(S.I. 1966 No. 1032)により地域政策助成対象が従来の細分的な開発地区制度に代わって広域的な新開発区域制度が導入され、指定基準は労働省職業安定所区域であるが、実際にはスコットランドとウェールズのほぼ全域、北部地域全域という3大区域、またマージサイド及びファーネス半島(開発区域としては北部に含まれる)及びコーンウォールとノース・デヴォンの大部分という2つの小区域が採用され、グレート・ブリテンの国土面積の40%、人口の20%を包摂することになった。²⁹³⁾(図Ⅵ-7を参照) 其上、この期間における特筆すべきことは、ジェイの解任に伴い就任したクロスランド商相(Mr. Anthony Crosland/フェビアン主義者・穏健左派)が、67年11月、「炭坑閉鎖により例外的に高い失業率が生じうるスコットランド、ウェールズ及び北部の開発区域内の一定の区域」²⁹⁴⁾を特別開発区域(special development areas)に指定し、新産業誘致のために次の3点の追加刺激策を講じたことである。①商務省工場を賃借し適切な雇用機会を提供する企業には5年間の賃借料免除(通常は2年間)、②35%の建築物補助金及び自己負担分の低金利ローンの供与(通常、両者は代替的)、③(1960年地方雇用法)²⁹⁵⁾「4条」経常費補助金の給付、である。

第2に、開発区域に対する財政金融的助成について分析する。ここでまず摘記すべきことは、1966年11~12月の商務省の67年企業投資意向調査の結果、67年は66年と比べて約10%減少が予測され、かつ特に開発区域の失業率が増加傾向にある中で、商務省は産業開発法第7条に基づき12月14日付けで「1966年産業開発令(補助金率の変更)」(S.I. 1966 No. 1569)²⁹⁶⁾を公布し、1967年1月1日~68年12月31日に招来した投資支出に対する投資補助金の標準助成率を20%から25%に、開発区域助成率を40%から45%に、夫々5%引上げる措置を実施したことである。²⁹⁷⁾

そうした諸措置の結果、開発区域に対する助成総額(支出承認・支払ベース)は、1966年度の8618万ポンド(地方雇用法関連)から制度改革実施の1967年度には一挙に2億3823万ポンド(内訳/地方雇用法関連=4644万ポンド、投資補助金(集計可能な最大値)=1億5700万ポンド(制度発足の遅延による66年度分が含まれる)²⁹⁸⁾)、REP=約3400万ポンド(67年9月4日~68年3月末分)²⁹⁹⁾であった(表Ⅵ-19-1&3を参照)。但し、投資補助金の半分以上は、非開発区域にも給付される全国共通部分であるので、開発区域に差別的な純地域政策経費は1億6000万ポンド水準であろう。ともあれ、第2段階は、第1段階(1963~65年度)の年度平均=3769万ポンドから飛躍したことが確認される。

開発区域別に2年間の助成総額を(確認可能な限りで)見ると、北部=9429万ポンド、スコットランド=9113万ポンド、マージサイド=5732万ポンド、ウェールズ=4089万ポンド、南西部=412万ポンドの順に並ぶ。南西部の小区域を除いて、人口比ないし生産年齢人口比で見ると、マージサイドが突出的位置を占め、北部、スコットランド及びウェールズの順になる。

図VI-7 1968年3月の開発区域



資料) Board of Trade, *8th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966* (1968), HMSO, p. iv, より借用。

産業別では、³⁰¹⁾機械・金属製造（電気製品を含む）（9186万ポンド）が引続き首位を占め、続いて「雇用創出」規定のない投資補助金制度により石油・化学・関連製品（8520万ポンド）が突然第2位に登場し、第3位は繊維・衣料・履物（3052万ポンド）が占めた。それらに続くのが、自動車類（2863万ポンド）、食品・飲料・タバコ（2407万ポンド）である。与野党論争の焦点になったホテル・ケイタリングを含むサービス産業は、地方雇用法関連で995万ポンドの助成を³⁰²⁾受けた。

地方雇用法関連支出の個別項目に着目すると、第1段階と比べていずれも着実な増加趨勢にある中で建築物補助金の増加が顕著である。これは、補助率が裁量的な要素はあるものの25%から35%に引き上げられたこと及び選択雇用税施行と税制上の投資控除の廃止に伴い開発区域のサービス産業が受けられる残された数少ない補助金として評価が高まった相乗効果であろう。

表Ⅵ-19-1 1960年・63年地方雇用法による開発区域助成総額の推移(1966~67年度)
(金額/£1000, 雇用/人)

	1966年度							1967年度						
	プロジェクト数	商務省工場建設	4条ローン&補助金	建築物補助金	設備・機械補助金	政府支出推定総額	推定追加雇用	プロジェクト数	商務省工場建設	4条ローン&補助金	建築物補助金	設備・機械補助金	政府支出推定総額	推定追加雇用
北 部	497	4,689	3,392	5,142	1,978	15,201	23,737	481	3,123	4,061	5,260	317	12,761	18,724
マーヂサイド*	171	341	3,647	6,006	1,174	11,083	11,211	165	503	2,938	2,981	142	6,564	7,898
南 西 部	49		113	394	23	615	1,658	69	163	127	419	13	722	1,971
イングランド計#	722	5,042	7,242	11,574	3,190	27,048	37,076	717	3,789	7,226	8,663	472	20,150	28,750
ウ ェ ー ル ズ	201	5,465	1,674	1,312	389	8,840	12,979	224	3,229	2,754	2,598	63	8,646	13,260
スコットランド	778	3,858	4,776	8,231	2,678	19,543	36,128	756	4,520	5,075	7,249	799	17,643	25,394
合 計#	1,701	14,365	13,692	21,117	6,257	55,431	86,183	1,697	11,538	15,055	18,510	1,336	46,439	67,404

備考) * マーヂサイドにはスケルマズデル及びウィンズフォードを含む。

現行開発区域には含まれない旧開発地区を含む。

① 推定雇用は完全操業時点での推定値(企業による申告値)であり、当該年度の雇用者数ではない。

② 設備・機械補助金は、1966年1月17日以後に招来した費用に関しては1966年産業開発法の「投資補助金/開発区域経常補助率40%」の助成対象となり、1963年地方雇用法の該当条項は廃止された。1966・67年度の補助金はそれ以前の申請に対する事後処理分である。

資料) Board of Trade, 7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966 (1967), p. 8; do, 8th Report (1968), p. 8, より作成。

表Ⅵ-19-2 開発区域における工業団地公社工場建設の延床面積(1966~67年度)

	1966年度	1967年度	累 計
イ ン グ ラ ン ド	129.1	87.1	216.2
ウ ェ ー ル ズ	39.5	40.7	80.2
ス コ ッ ト ラ ン ド	73.4	87.4	162.7
合 計	244.0	215.1	459.1

備考) ① 単位は1000 m²。② 工場完工統計。事業認可年度は多様である。③ 延床面積は原表の平方フィートを平方メートルに換算した。

資料) Board of Trade, 7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966 (1967), p. 4; do, 8th Report (1968), p. 5, より作成。

表Ⅵ-19-3 1966年産業開発法による開発区域投資補助金(1967年度)(単位/£1000)

A) 補助対象種目別補助金額

対象種目	補助率40%	補助率45%	合 計
機械装置・プラント	132,464	23,576	156,040
コンピュータ	194	15	209
ホーヴァー・ヴィークル	—	—	—
船	—	—	—
鉱 業 作 業 所	274	24	298
賃 借 資 産	1,094	159	1,253
合 計	134,026	23,774	157,800

B) 開発区域別補助金額

開発区域	補助金額
北 部*	56,324
マーヂサイド*	33,674
南 西 部	1,786
スコットランド	40,946
ウ ェ ー ル ズ	19,400
合 計	152,130

備考) ① 本表は、1966年1月17日~67年3月31日に申請者に招来した投資支出に対する支払済補助金統計である。1966年度は組織体制準備のため補助金支払は執行されなかった。そのため、申請者の投資支出発生から補助金支払い迄のタイム・ラグは18カ月に及び、それ以後は通常12カ月になった。

② 45%の開発区域臨時補助金率は「1966年産業開発令(補助金率の変更)」(S.I. 1966 No. 1569)により1967年1月1日~68年12月31日に招来した投資支出に対して適用された。

③ AB表の合計は一致しない。A表には開発区域の事業者に対する標準補助率(20%または25%)による補助金を含まず、他方でB表には建設・土木工学用賃貸機械装置・プラント及びコンピュータの補助金が含まれていないためである。

* パロー・イン・ファーンネス及びドゥールトン・イン・ファーンネスは北部に含まず、マーヂサイドに含まれる。

資料) Board of Trade, Annual Report of the Industrial Development Act 1966 (1968), pp. 3, 5, 7, より作成。

表Ⅵ-20 標準10地域における IDC 認可による工業用建築物延床面積と推定追加雇用(1966~67年度)

標準地域	延床面積(1000m ²)			推定追加雇用(1000人)			製造業推定就業者数	
	総数	%/GB	開発区域	総数	%/GB	開発区域	1000人	%/GB
北 部	1,565	9.9	1,610	39.1	15.8	40.1	469	5.3
北 西 部	2,070	13.1	782	36.8	14.9	14.8	1,360	15.3
南 西 部	997	6.3	157	15.0	6.1	3.9	414	4.7
ウ ェ ー ル ズ	1,442	9.1	1,254	34.7	14.0	31.6	331	3.7
ス コ ッ ト ラ ン ド	1,912	12.1	1,858	36.0	14.5	35.5	754	8.5
ヨークシャー & ハンバーサイド	1,553	9.8	—	20.4	8.2	—	895	10.1
イースト・アングリア	705	4.5	—	10.7	4.3	—	193	2.2
イースト・ミッドランズ	1,071	6.8	—	10.0	4.0	—	628	7.1
南 東 部	3,277	20.7	—	31.6	12.8	—	2,597	29.2
う ち G L C 区 域	1,175	7.4	—	6.9	2.8	—	1,406	15.8
ウェスト・ミッドランズ	1,250	7.9	—	13.2	5.3	—	1,248	14.0
グレート・ブリテン	15,843	100.0	5,662	247.6	100.0	125.9	8,888	100.0

備考) ① 1966年8月以降、工業用建築物には狭義の工場だけでなく倉庫、食堂・売店等の全ての付属施設の床面積が算入されるようになった。但し、北部、ウェールズ及びスコットランドでは従前からこうした取扱いがされていた。南東部やウェスト・ミッドランズでは付属施設比率が極めて高く、1967年度で40%台に達している。② 開発区域の数値はすべて標準地域の内数である。但し、北部の開発区域の数値が地域全体のそれを上回っている理由は、北部開発区域が北西部のパロー・イン・ファーンズ及びドゥールトン・イン・ファーンズを含むからであると推測される。③ 推定追加雇用は完全操業時点の推定値であり、当該年度の追加雇用実数ではない。④ 原表の延床面積の平方フィートは平方メートルに換算した。⑤ 製造業推定就業者数は被用者・失業者総数の2カ年平均数である。⑥ 地域数値は概数のため、単純集計と総計値は必ずしも一致しない。

資料) Board of Trade, *7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966* (1967), pp. 16-8; do, *8th Report* (1968), pp. 18-9, より作成。

工場移転先として立地魅力に乏しいことが指摘されているが、特にマージィサイドが開発区域集合都市群の中で最も魅力に乏しい³⁰⁸⁾、と評価されている。

これらの開発区域の対極に位置するのが、ウェスト・ミッドランズと南東部である。前述の製造業就業者数比率に対する推定追加雇用者数比率の相対倍率を適用すると立地優位・構造優位に位置するにも拘らず、ウェスト・ミッドランズは0.38倍、南東部は0.44倍、そのうちGLC区域は0.18倍であり、IDC規制の効果が顕著であることは明白である。

293) Board of Trade (1967), *7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966*, HMSO, pp. iv, 1, 14-5 (Appendix I: Boundaries of Development Areas); do (1968), *8th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966*, HMSO, pp. iv, 1, 15-6 (Appendix I: Boundaries of Development Areas).

294) 1960年代のエネルギー革命進行中の1966~67年度で全国石炭庁傘下の炭坑閉鎖数は107に上り、平均雇用人員は5万8000人の減少を経験した。(Ashworth, *op. cit.*, pp. 674, 679)

295) Board of Trade (1968), *8th Annual Report*, pp. 2, 16. cf. McCrone, *op. cit.*, p. 128; Brown, *op. cit.*, p. 290; Keeble, *op. cit.*, p. 229; Randall, *op. cit.*, pp. 37-8; McCallum, *op. cit.*, pp. 17-8; Parsons, *op. cit.*, p. 221.

296) この行政令について、政府は67年1月20日に下院議会承認手続きをとった。ダーリング商務副大臣が趣旨説明を行い、保守党のページ(Mr. Graham Page: クロスビー/マージィサイド/後のヒース政権地方行政・開発担当閣外相)とヒギンズが意見表明をした。その中で、ページは法律変更と同等の委任立法手続きの頒発を批判し、ヒギンズはそれとともに投資の増加は補助金率の引上げで生じるのではなく収益率の見通しに基づくものであり、そのためには投資補助金ではなく投資控除制度が有効

- であるという保守党元来の主張を繰り返したが、採決手続きは要求しなかった。（*Parliamentary Debates (Hansard)* (1966-67), 5th Series, Vol. 739, House of Commons, HMSO, cols. 924-30)
- 297) Board of Trade (1967), *1st Annual Report of Industrial Development Act*, HMSO, p. 2.
- 298) 産業開発法による開発区域を含む全国投資補助金支払総額は3億2430億ポンドであり、開発区域には、標準率補助金（コンピュータ=678万ポンド、船舶=2096万ポンドの一部が開発区域に給付）を含めれば、その凡そ半分が給付されたものと推定される。（Board of Trade (1967), *1st Annual Report of Industrial Development Act 1966*, pp. 3, 5 [Tables 2, 4]）
- 299) Central Statistical Office (1976), *Regional Statistics*, No. 12, HMSO, p. 148.
- 300) 雇用省の未公開資料をも利用したマッカラム作成の地域政策資金表（REP・選択雇用プレミアム及び投資税額純控除分をも含む）によれば、1966年度の総合純資金支出は1億780万ポンド、67年度は1億7250万ポンドであり、遡及して65年度は自由償却を中心とした投資税制純控除の6390万ポンドを含めて合計1億1710万ポンド（すべて1970-71年固定価格）に上るが、それ以前とは明確な段階差をなす。（McCallum, *op. cit.*, p. 32 [TABLE 1.5]. cf. R. J. Pounce(1981), *Industrial Movement in the United Kingdom 1966-75*, Department of Industry, HMSO, p. 107 [Table 2]）
- 301) 産業別助成額の集計には、1966年産業開発法の賃貸用資産と67年財政法のREPは未分類のために含まない。また、地方雇用法と産業開発法は産業別集計基準が多少異なるので概数として表示した。
- 302) Board of Trade (1967), *7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966*, p. 16; do (1968), *8th Report*, p. 17; do (1968), *1st Annual Report of Industrial Development Act 1966*, p. 4.
- 303) Board of Trade (1967), *7th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966*, pp. 3, 19; do (1968), *8th Report*, pp. 3, 20.
- 304) Pounce, *op. cit.*, pp. 24-5; B. Moore & J. Rhodes (1976), *Regional Economic Policy and the Movement of Manufacturing Firms to Development Areas*, *Economica*, Vol. 43, p. 20; Howard, *op. cit.*, p. 21.
- 305) ムーア=ローズ=タイラーによれば、投資刺激誘因（地方雇用法、投資税額控除及び投資補助金）やREPの雇用効果（実数基準）は年次毎に変化するのであるが、前者は67年度以後も63-67年度と同一水準か、これを境に72年度まで年平均20%相当の雇用効果を高めた水準の2ケースを挙げ、後者のREPは同期間に年平均4800-5800人の雇用効果を推定している。（Moore, Rhodes & Tyler, *The Effects of Government Regional Economic Policy*, p. 40）この推定値は、労働党政府の当初期待と比較して $\frac{1}{2}$ 程度の水準である。この点は次節で別個に分析する予定である。この他に、開発区域での工場立地を促進する政策的要因にはIDC規制があることは言うまでもない。
- 306) Moore, Rhodes & Tyler, *op. cit.*, p. 28; Pounce, *op. cit.*, p. 97.
- 307) マージサイドに関する推定に当って、次の資料を参考にした。Board of Trade Manchester: Research Section (May 1969), *The Movement of Manufacturing Industry in the United Kingdom; Study of Movement Affecting the North West Region*.（この資料は、DTINorth Westから提供された）
- 308) Moore, Rhodes & Tyler, *op. cit.*, pp. 55-6.

オフィス開発規制の実態 次に、工場立地規制のオフィス・ビル版である1965年オフィス・産業開発規制法に基づくODP規制の実態を簡潔に分析しておきたい。両年度の年次報告は、添付統計を別にすれば、殆ど専ら関心の焦点であるグレート・ロンドンについて説明し、関連してその他首都圏（首都圏外縁）区域に触れているのみである。

1966年度報告でまず止目されるのは、1966年7月21日付けの「1966年オフィス開発規制（区域指定）令（[S. I. 1966 No. 888]）」によりオフィス開発規制区域を拡大し、①第1次指定区域と関連

して、ロンドン首都圏地域から南東計画地域全域及びウェスト・ミッドランズ集合都市から同計画地域全域に拡大し、②新たな規制区域として、イースト・アングリア及びイースト・ミッドランズの計画区域を指定した³⁰⁹⁾ことである。

その上で、ロンドン首都圏地域のオフィス開発について多少詳論している。オフィス開発規制導入時点で少なくとも(都市農村計画法上の)計画許可を受けていたグレート・ロンドンのオフィス延床面積は3700万平方フィート(遡及規制適用分/11-1200万平方フィート、ODP不要分/25-2600万平方フィート)、首都圏外縁区域では1100万平方フィートであったが、以後1966年春迄にオフィス・ストックに追加される新オフィス延床面積は、前者で1700万平方フィート、後³¹⁰⁾で800万平方フィートに達したと指摘している。

そして、商務省はオフィス開発申請者に、ODP発行の同意前に、規制発足当初からのオフィス開発3条件(①当該事業活動が規制区域外では遂行不可能なこと(必須オフィス活動(essential office activity)), ②適当な代替施設設備が見つからないこと、③開発が公益に合うこと)を満たすよう求めてきた。加えて、66年度には非効率かつ時代遅れのオフィスの改築・近代化の場合、追加雇用収容力が限定的であることを条件とした。³¹¹⁾(67年度も同様である)³¹²⁾

1966年度のロンドン首都圏地域のオフィス開発申請は、表Ⅵ-21に示されているように、前³¹³⁾年で分析した特殊事情を抱えていた初年度と比較して、かなりの水準で許可された。それは、必須

表Ⅵ-21 1966~67年度のオフィス開発規制統計

(面積単位/1000平方フィート)

	1966年度					1967年度*				
	許 可			否 認		許 可			否 認	
	件数	延床面積	廃棄面積	件数	延床面積	件数	延床面積	廃棄面積	件数	延床面積
南 東 部 計 画 地 域 計	481	5,817	2,127	126	3,207	467	6,880	2,803	174	3,830
セントラル・ロンドン	69	1,567	860	26	336	91	3,101	1,753	30	1,453
その他のGLC区域	158	1,910	913	45	2,148	151	1,540	540	60	838
GLC区域小計	227	3,477	1,773	71	2,484	242	4,641	2,293	90	2,291
その他ロンドン首都圏地域	180	1,942	273	47	632	185	1,269	317	66	1,054
ロンドン首都圏地域小計#	407	5,419	2,046	118	3,116	427	5,910	2,610	156	3,345
その他の南東部計画地域	74	398	81	8	91	40	970	193	18	485
ウェスト・ミッドランド計画地域	92	616	100	30	396	65	834	147	12	447
ウェスト・ミッドランド集合都市	50	327	68	26	343	32	426	127	11	435
その他のウェスト・ミッドランド計画地域	42	289	32	4	53	33	408	20	1	12
イースト・ミッドランド計画地域	53	476	185	10	168	32	410	32	14	355
イースト・アングリア計画地域	21	188	43	1	5	26	359	66	0	0

備考) ① 1平方フィート≒0.093m²で換算可能である。

② 廃棄面積には破壊・用途変更による廃棄を含む。

③ セントラル・ロンドン、ロンドン首都圏地域及びウェスト・ミッドランド集合都市の定義は、表Ⅵ-8に同じ。

④ イースト・ミッドランド&イースト・アングリア計画地域、その他の南東部&その他のウェスト・ミッドランド計画地域は、1966年7月21日にオフィス開発規制が実施された(1966年オフィス開発規制(区域指定)令[S.I.1966 No. 888])。

* 1967年7月27日、首都圏地域外の区域におけるオフィス開発許可証を必要とする免除限度が3000平方フィートから1万平方フィートに上げられた(1967年オフィス開発規制令[S.I.1967 No.1087])。

ロンドン首都圏地域の許可統計には夫々の年度以前に否認されたが異義申立てにより許可された案件及び既設オフィスの耐用期間延長による許可分を含む(詳細は省略)。

資料) Control of Office & Industrial Development Act 1965 (1967), *Annual Report by the Board of Trade*, pp.5-6 (Annex); do (1968), *Annual Report*, pp.5-6 (Annex), より作成。

オフィス活動に関わる有効オフィス面積の大幅削減による申請、代替オフィス不足の充足の必要性及び初年度に否認されたかなりの申請が許可された結果である。特に最後の点は、当初申請内容が相当な規模の雇用収容力拡張を含んでいたが故に否認されたのであるが、基準を満たす形で修正し再申請した結果許可されたものである、と指摘している。しかし他方で、開発許可規模は追加雇用収容力の指標では必ずしもないことを強調し、開発許可には①既設オフィスの継続利用申請を含んでいること、②近代的オフィスビルは地下駐車場、ボイラー室や食堂・売店等のアメニティ改善のためのかなりの床面積を必要とする付属サービスを含んでいること、を挙げている。³¹⁴⁾

1967年度報告で注目されることは、①67年7月27日付け行政令（S.I. 1967 No. 1087）によりロンドン首都圏地域を除いてオフィス開発の規制基準を3000平方フィートから1万平方フィートへ引上げた（緩和）こと、②規制が浸透した結果、当初建築中・計画許可取得済の延床面積がグレート・ロンドンで3710万平方フィート、首都圏外縁区域で1170万平方フィートに達していたのが、68年3月には、それぞれ、1170万平方フィート、520万平方フィートへと激減した成果を誇示していること、③セントラル・ロンドンでは既設オフィスの新オフィスへの代替がかなりの規模で進行しているが、延床面積純増の相当の部分が地下駐車場、食堂・売店及び空調設備であり、また本社オフィスの場合には来訪者用の贅沢な空間設定を含み、潜在的な追加雇用を示さないものであると指摘していること、である。³¹⁵⁾

その上で、前年度の基準に加えて、67年度のODP発行に関して、開発規制により潜在的なオフィス床面積の減少が生じてきたことを理由にして、計画見込便益及び効率利益を重視したことを公表した。さらに、ODP発行を否認されたオフィス延床面積が前年より増加した（表VI-21を参照）が、これは規制ナシの場合に創出された床面積を正確には反映してはいないとした。その理由として、ますます多くの申請者は事前に商務省と事業計画について協議し申請を断念または延期したり、計画を許可基準に適合するように調整したり、ODP発行を否認された場合でも後に別の場所または同じ場所での別の事業計画により許可を受けていることを指摘した。そして、申請者は追加オフィス床面積の創出に対する厳しい抑制にいよいよ気付いており過度と見なされる許可を追求しなくなっていることを挙げ、その例証として①ロンドン首都圏地域では否認された開発申請の平均延床面積は初年度の2万8000平方フィートから67年度には2万1000平方フィートに減少し、②これとは反対に認可された開発申請の平均延床面積はそれぞれ9000平方フィート、8000平方フィートになっていること、を指摘した。³¹⁶⁾

309) Control of Office & Industrial Development Act 1965 (1967), *Annual Report by the Board of Trade*, HMSO, p. 2.

310) do, *op. cit.*, pp. 2-3.

311) do, *op. cit.*, p. 3.

312) Control of Office & Industrial Development Act 1965 (1968), *Annual Report by the Board of Trade*, HMSO, p. 4.

313) 実は、許可基準が明確な事情の下では公式否認情報は最早規制がオフィス開発を制限している程度の有意な指標ではないとして、1966年度報告ではODP申請否認数は公表しないとして掲載されていなかった。(do (1967), *op. cit.*, pp. 3-4) ところが、67年度報告では説明なしにその公表が復活し、66年度分も含めて掲載された。

314) do (1967), *op. cit.*, p. 4.

315) do (1968), *op. cit.*, pp. 2-3.

316) do, *op. cit.*, p. 4.

地域政策の総合的パフォーマンスとしての地域間失業率格差の動向と人口の社会的動態 以上、分析してきた労働党政府による地域政策のパフォーマンスは、地域間失業率格差の動向と人口の社会的動態（地域間純流出入）に表れると思われる。そこで、本節の締め括りとしてこれらの問題を分析したい。

既に指摘したように、キャラハン蔵相は1967年4月の予算演説で70年までの年平均経済成長率を3%とし失業率は2%以下を達成するという確信を表明していた。しかし、67暦年は国際的な（成長率循環の）景気後退と重なり、イギリスの経済（実質GDP）成長率は引締め政策の結果でもある66年の2.1%に続いて2.6%に留まった³¹⁷⁾。地域政策は、こうした全国的引締め政策環境の中でも、開発区域を対象に選択的差別的にいわばリフレッシュ政策を実施しようとするものであった。

1965～67年度の開発区域、非開発区域及びグレート・ブリテンの失業者数と失業率の推移（表Ⅵ-22を参照）は増加趨勢を辿っている。それにも拘らず、一方では1967年9月に導入されたREPの政策目標である開発区域とグレート・ブリテンとの失業率格差を半減（平均2倍を1.5倍程度にする基準から評価すれば多少近づいている（2.08倍⇒1.70倍））と言いうるし、他方では開発区域と非開発区域の失業者数の増加率で見れば前者は44.5%増、後者は95.6%増で前者の2倍以上であり、失業率格差倍率も縮小（3倍⇒2.17倍）した。

この成果は一時的かつ偶然的とも言い得るが、この限りでは地域政策は短期的には一定の積極的な成果をあげた、と評価できる。だが、その反面、67年度の全国（グレート・ブリテン）平均失業率=2.3%は終戦直後以来の高水準であり、全域化した3大開発区域の4.0～4.4%水準も当時

表Ⅵ-22 開発区域における失業者数と失業率の推移（年度平均）
（単位/1000人）

	1965年度		1966年度		1967年度	
	人数	%	人数	%	人数	%
開 発 区 域	134.9	2.7	150.2	3.0	194.9	3.9
北 部	33.2	2.4	38.8	2.8	55.3	4.0
マーヅィサイド*	19.7	2.4	20.5	2.5	26.3	3.2
南 西 部	4.9	3.7	5.5	4.0	6.3	4.6
ウ ェ ー ル ズ	20.0	3.1	23.5	3.6	29.0	4.4
スコットランド	57.2	2.9	61.9	3.2	77.9	4.0
非 開 発 区 域	174.3	0.9	232.0	1.3	341.0	1.8
グレート・ブリテン	309.2	1.3	382.2	1.6	535.9	2.3

備考) ① 年度は、予算年度（4月～3月）である。

② 1965年度統計は、66年度に開発区域の拡大措置が取られ、かつ計算方法の変更（年度平均値）のため、時系列比較の必要上掲載した。

* マーヅィサイドは、スケルマズデール及びウィンズフォードを除く。

資料) Board of Trade, *8th Annual Report of Local Employment Acts 1960-1966* (1968), p. 17, より借用。

表Ⅵ-23 1966～68年の地域人口の純移動増減数
（単位／1000人）

標準地域	1966～67	1967～68	合計
北 部	- 6.9	- 3.1	- 10.0
北 西 部	-15.8	-12.6	- 28.4
うち マージサイド	-14.4	-17.5	- 31.9
南 西 部	+11.2	+19.1	+ 30.3
ウ ェ ー ル ズ	- 2.4	- 1.3	- 3.7
ス コ ッ ト ラ ン ド*	-45.0	-33.0	- 78.0
ヨークシャー & ハンバーサイド	-11.0	-10.1	- 21.1
イースト・アングリア	+16.1	+18.2	+ 34.3
イースト・ミッドランズ	+ 0.4	+ 8.6	+ 9.0
南 東 部	- 9.5	+ 7.1	- 2.4
うち GLC 区域	-87.5	-83.7	-171.2
ウエスト・ミッドランズ	+ 1.9	+ 7.8	+ 9.7
うち W. M. 集合都市	-12.0	-10.3	- 22.3

備考) 統計年次は、年央 (mid-year) ～年央 (mid-year) である。

* スコットランドは、わずかな除隊の超過分を含んでいる。

資料) Central Statistical Office (1970), *Abstract of Regional Statistics*, No. 6, HMSO, pp. 8-11, より作成。

の社会的許容水準を越えており、いずれも総選挙があれば敗北確実の事態であったことに留意する必要がある。

失業問題とは別個の地域政策のもう一つの重要な目標である開発区域からの人口の社会的純流出抑制に関わる実態を見てみよう（表Ⅵ-23を参照）。2年間と言う短期だけで人口動態を評価するのは危険なので、1951年以来の趨勢との比較で検討する。まず止目すべきは、スコットランドの人口純流出には全く歯止めが掛かっていないのを確認できることである。1951～61年の年平均純流出が2万8200人、61～66年が同、3万8800人に対して、66～68年も同様の水準にある。北西部は、1951～61年に比べて61～66年の純流出が半減した（年平均5700人）にも拘らず、66～68年に再びそれが増勢に転じ、その中でマージサイドはほぼ一貫した増加趨勢にある。北部は1951～66年の純流出は年平均7～8000人水準であったが、なお趨勢について判断できない状況にある。ウェールズは、1951～61年の純流出趨勢（年平均4900人）が61～66年に純流入に転じた（同、1900人）が、ここで再び純流出に陥った、ということが出来る。南西部は1951年以來、その開発区域は61年以來、純流入を記録しているが、それは主として気候温暖ゆえの年金生活者の流入であり、失業問題とは別個の社会的現象である。³¹⁸⁾

この対極に南東部とウェスト・ミッドランズが位置する。南東部は1951年以來大量の人口の純流入を経験してきたが、66年以後純流出を経験する年次が現出した。グレート・ロンドン³¹⁹⁾は51年以來南東部の純流入をはるかに上回る純流出で推移してきたが、60年代後半になって純流出に加速度がついてきた、と見る事が出来る。その最大の受け皿は南東地域内のGLC周辺区域であるが、それにイースト・アングリアが続く。ミッドランズは繁栄工業地域として域外から純流入人口を引き付けてきたが、バーミンガムを中心とする集合都市はグレート・ロンドン同様に人口の「郊外化＝ドーナツ化」の中で1960年代に50年代の2～3倍の純流出を経験している。

こうした地域別人口の社会的純流出の推移を見てみると、1966～68年に主要開発区域における人口の流出圧力が低下したとは到底言えず、むしろ増加しつつあると言うべきかもしれない。

この点では、地域政策はなお有意な成果を挙げているとは言い難い。また、南東部への人口流入圧力の低下は顕著であり、特にグレータ・ロンドンに深刻な夜間人口の空洞化を経験しつつある、と言えよう。

316) 宮崎犀一他編『近代国際経済要覧』東大出版会、1981年、139ページ、を参照。

317) Central Statistical Office (1970), *Abstract of Regional Statistics*, No. 6, HMSO, pp. 8-11.

318) do, *op. cit.*, pp. 8-11.

(本稿は、1994年度立命館大学学術研究助成の成果の一部である)