

## 現代イギリス地域政策の段階と特質 (6) - 2

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, 本号)
- 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
- VI 国際収支危機下における地域政策の調整的後退 (1976~78年)
- VII 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 - 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

#### VI - 1 - 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

既に言及したように、1963年10月、次期総選挙を闘う決意をしていたマクミランは急病で入院し首相を辞任し、かわってマクミランの指名によって党内では予想外のヒューム (Sir Alec Home) 内閣が成立した。<sup>69)</sup> ヒューム内閣の下で大多数の閣僚は留任した。地域政策関連で注目されるモードリング蔵相、ヘイルシャム枢密院議長兼科学相やノーブル (Rt. Hon. Michael Noble) ・スコットランド相は留任し、エロール商相は動力相に、代わってヒースが国璽尚書から商相に異動した。<sup>70)</sup>

ヒュームにとって政権に就いた瞬間から近づく総選挙が他の全ての諸問題に優先する政治課題であった。選挙キャンペーンの中では地域開発、成長及び失業が重要な位置を占めることが明らかになりつゝあった。この観点から、政治経済学者＝パーソンズはヒースの商相就任は当然の選

択であったと評価した。<sup>71)</sup> ヒュームとは違って、比較的若く(48歳)中間階級出身で指導的な近代化主義者という評判を持ったヒースは、自身の肩書を産業貿易・地域開発相兼商相に変更した。<sup>72)</sup> この肩書の変更は、単に名目的なものに留まらず、経済政策の地域的局を前面に押し出し、産業立地・地方雇用政策の表現を明示的な地域的枠組に切り換える新しい期待の表示であった。いわば「地域担当大臣」としてヒースは初めて経済政策形成の中枢に位置することになり、保守党政策の「地域化」<sup>73)</sup>に邁進した。

こうした中で、同年11月、既に検討したセントラル・スコットランド及び北東部の2つの白書が公刊された。ヒースは、あの局地的失業問題を地域計画問題に組み替え、近代化と構造的革新の命題を例証するために成長拠点及び地域主義という言葉を使用した。彼はこうした構想を宣伝するために63年末にウェールズ、イングランドの西部及び北東部を歴訪した。また、彼は、商務省内の政策行政を成長拠点アプローチに向け直させつつ、北東部に関するヘイルシャム報告の方針に沿ってその他の地域に関する計画文書を作成するために省内に地域開発局(Regional Development Division)を、政府計画の実施を調整する北東部開発グループ(North-East development group)を設置し、さらにはスコットランドの高失業区域にアメリカ企業を誘致するためにノーブル・スコットランド相と緊密に連携した。こうして、ヒースはマクミラン政権末期に基礎が築かれた地域政策の新たな方向、あるいは国内経済政策の「地域化」路線をヒューム政権期に実行したリーダーであった。そして、このことはヒースが1965年に党首選挙で勝利し70年総選挙で政権に就いた時に地域政策が後退しなかった背景である。

しかし、こうした地域政策の新方向に保守党内が一枚岩であったわけではない。すなわち、ヒースが総選挙の事前キャンペーンの一環として成長ゾーンや地域開発に対する政府の契約が如何に確固としたものかを示すため全国を飛び回っている最中の1964年4月、閣外に去ったパウエルが公然たる攻撃を開始し、こうした干渉主義的地域アプローチは保守党の諸原則を放棄するものだとして政府を非難し、ヒースが熱心に追求してきた新地域政策に関する合意形成に最も辛辣な攻撃を加えたのである。<sup>74)</sup>

69) 当時の保守党には党首選出の公式機関を欠いており前党首が幹部下院議員や選挙区指導者等との慣例的=非公式協議を経て指名することになっていた。本命と見られていたバター(R. A. Butler)を忌避したマクミランによるヒューム指名に絡む党内の指導権争いで保守党の次世代のリーダーを担う4人組のメンバーと見られていた有力閣僚であったマクラウド(Iain Macleod)とパウエル(Enoch Powell)がヒュームへの協力を拒否したことが総選挙に向けた党内結束に亀裂を持ち込んだといわれる(残りの2人はモードリングとヒース)。(Pinto-Duschinsky, *op. cit.*, pp. 153-4, 169-70, 176; J. Barber (1991), *The Prime Minister since 1945*, Blackwell, pp. 11-2; K. Robins, *op. cit.*, pp. 286-7 [Macleod, Iain (Norman)], 344-7 [Powell, (John Enoch)].)

70) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1962-63), 5th Series, Vol. 679, House of Commons, HMSO, p. xix(Her Majesty Government: Members of the Cabinet).

71) Parsons, *op. cit.*, p. 156.

72) Parsons, *op. cit.*, pp. 155-6, 168.

73) Parsons, *op. cit.*, p. 156.

74) Parsons, *op. cit.*, pp. 155-9, 168.

### VI-1-3 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

1964年10月の任期満了に伴う総選挙は与野党議席差4議席（労働党317、保守党304、自由党9）という僅差で労働党が13年振りに政権に復帰した。しかし、綱渡りの政権維持を余儀なくされるこうした条件の下では労働党独自の重要政策立法プログラムが遂行可能な基盤を形成していないのは明白であった（後に翌年の補欠選挙[レイトン/グレート・ロンドン]に敗れ<sup>75)</sup>2議席差）。

同時に、第1次ウィルソン政権は当初からポンド危機に悩まされ、首相みずから拒否し続けた平価切下げ（£1 = \$2.80⇒\$2.40）を4回に亘るポンド危機の再燃で結局余儀なくされた67年11月まで多少とも裁量的な経済政策運営がほとんど不可能な見通しの下にあった。それにも拘らず、<sup>76)</sup>「ストップ・ゴー循環」による低成長から脱却すべく新たな中期経済計画を準備する。

扱て、商相に就任したあのジェイは地域政策に関する行政執行権限をめぐりブラウン副首相兼経済相及びクロスマン（Rt. Hon. Richard Crossman）住宅・地方行政相と対立するが、<sup>77)</sup>首相とキャラハン（Rt. Hon. James Callaghan）蔵相（ジェイとともに青年時代にドォールトン商相の部下）の、2人の選挙区（マージサイド及びカーディフ）を開発地区に指定することさえして強い支持を取り付けて死守した。<sup>78)</sup>

ところで、ジェイ商相は前保守党政権が最期の2年間で示した地域政策の新たな方向、特に地方分権化を伴う地域計画は次元の異なる経済計画と物的＝土地利用計画を統合するものとして拒否し、またイングランド北部・スコットランド・ウェールズの全域が労働党の主たる社会的地域的支持基盤であるが故に比較的小さい区域に財政金融助成を集中する成長拠点戦略を政治的に許容できないものとして放棄し戦後初期のアトリー労働党政権時代の開発区域政策（雇用政策としての産業配置政策）の復活を狙った。こうしてジェイ商相が就任した最初の数カ月に取り組んだのが約16の新地区の再指定であり、IDC規制の強化とそれを特にロンドンを標的にしたオフィス開発規制へ拡大する「オフィス・産業開発規制法案」の議会提出であった。そしてさらにジェイは商務省所管の工業団地と企画工場の拡充を重視した。<sup>79)</sup>

ジェイ商相の下での地域政策の特質は、地域間失業率格差を解消するための雇用政策を重視しそのために産業立地政策を活用するという枠組の下で財政金融的の刺激という誘導手段（アメ）と法令的立地制限という直接規制手段（ムチ）を強力に推進する点にあった。

以下では、ウィルソン政権第1年の1965年における「オフィス・産業開発規制法」と中期経済計画である『国家計画』を検討したい、と考える。

75) Conley, *op. cit.*, pp. 9-10; Butler, *op. cit.*, pp. 20-1, 23.

76) cf., Brittan, *op. cit.*, chap. 8 Three Traumatic Years: The Labour Government, 1964 to the 1967 Devaluation.

77) ジェイ対クロスマン及びブラウンの対立は2つあったといわれる。第1はニュータウンを「成長拠点」として助成対象とする是非について（特にジェイ対クロスマン）であり、ジェイの見方はニュータウンは繁栄区域であり特に雇用政策への配慮なしに都市計画の実験として扱われ過ぎているロンドン周辺のニュータウンは全国的雇用政策の障害であり北部から南部への人口牽引を加速してきたという労働党の基本政策とも必ずしも一致しない「ニュータウン排除論」である。（Parsons, *op. cit.*, p. 206）

第2は経済省の地域責任の範囲をめぐる問題(特にジェイ対ブラウン)であった。すなわち、一方でヒース商相時代に設置された商務省地域開発局が計画責任とともに経済省に移管され(地域政策局と改称)、それを担当したロジャーズ次官(Under-Secretary of State, William Rodgers, Esq., M. P.)は直ちに新しい「標準地域」(11経済計画地域)の指定に基づく地域毎の地域計画機構の設立に精力的に行動した。しかし、経済省の行政執行権限をめぐる中央省庁(特に商務省や大蔵省)や地方行政との確執により、ブラウン経済相は妥協し設立された地域経済計画局(経済省の地方局)と地域経済計画審議会(地元行政機関, 商工業, 労働組合, 学識経験者, 農業の代表者で構成)は既存の地域行政委員会に代替せず追加的な調整機関になったにすぎなかった。(Parsons, *op. cit.*, pp. 207-9)

78) Parsons, *op. cit.*, pp. 206-7.

79) Parsons, *op. cit.*, pp. 203-6.

**1965年オフィス・産業開発法の基本的性格と特徴** 労働党にとって新規の工場及びオフィス規制は1964年10月総選挙における公約であった。この総選挙での労働党の選挙公約(Labour Manifesto 1964 [Let's Go with Labour for the New Britain])の「第2部 新しいイギリスを計画する/A. 現代経済/3. 地域のための計画」の中で次のように述べている。

「これら3国民(these three nations [スコットランド, ウェールズ及び北アイルランドを指す(引用者註)])のために、イングランド自身の諸地域に関する限り、新しい工場及びオフィスの立地に対する規制、産業衰退区域への企業の移転促進、必要性が証明された処での新しい公企業の設立~これら全ての措置が現在の南部への移動を抑制し、またその他の地域の衰退しつつある経済を強化するために必要とされるであろう。」<sup>80)</sup>

ウィルソンによる組閣(10月16日)の翌月に『オフィス白書』が公表され、2カ月後の64年12月21日、オフィス・産業開発規制法案は議会に提出された。第1読会での法案賛同者に首相・副首相等5名の閣僚が名を連ねた重要法案であった。<sup>81)</sup>

11月7日付けの『エコノミスト』誌は「ロンドン・オフィス(建設)を完全停止」(Full Stop for London Offices)という見出しを付けた記事でロンドンのオフィス問題と規制立法の狙いを要旨以下のように鋭く解説した。

ロンドン都行政府(London County Council<sup>82)</sup>)はオフィス棟がロンドンにますます殺到する予感に強い嫌悪の念を抱いてきたが、計画許可の合法的要求を拒絶した場合の1平方フィート当り約10ポンドの補償金支払いをそれ以上に嫌悪してきた。だからオフィス棟は建設されてきた。新しいグレータ・ロンドン行政府(Greater London Council<sup>82)</sup>)は今後このような心痛に遭わなくて済むであろう。首都圏で予定されたあらゆる新オフィスは計画許可のほかには商務省のオフィス開発許可証(office development permit)を必要とし、それが拒絶されれば補償問題もなくなるのだ。規制は特にグレータ・ロンドン区域で厳しく、中でもセントラル・ロンドンが最も厳しくなる。この問題の規準は、1962年末時点でのセントラル・ロンドンにおけるオフィス床面積が、リヴァプールやマンチェスターのそれぞれ1000万平方フィート以下と比べてみて、約1億1500万平方フィートであるという点にある。しかも、ロンドン集合都市内で既得利用権(表VI-3を参照)による再開発・多様な土地利用制度・タウンセンター再開発による6000万平方フィート(新オフィス雇用40万人[そのうちセントラル・ロンドンで17万人以上]を創造)の開発が見込まれている。これまでのオフィス立地局による分散化奨励策は過密を緩和するのに役立つが、新オフィス禁止立法を求めているロンドン地域計画常設協議会(the Standing Conference of London Regional Planning)が

指摘したように、単に新しい入居者に代わるだけで中央区域の既存オフィスの減少に繋らずロンドン地域の総オフィス雇用の増加をもたらしたのである。そして（同誌は）、グレート・ロンドン区域内で建設中のオフィス床面積の詳細を列記し、また新オフィス立法によりビル賃貸料の騰貴を予想し、さらにビジネスと政府にかかる事態に直面した背景を想起するよう注意を喚起し、政府に政府機構分散化計画の推進を促した。<sup>83)</sup>

オフィス・産業開発規制法案は、翌65年2月1日の第2読会・常任委員会付託、15回に亙る常任委員会審議を経て4月14日の報告段階・第3読会審議⇒法案通過、7月15日に上院より回付された修正案審議・修正案を含む法案成立、8月5日勅裁・施行という過程を歩んだ。ここでは、17時間余=335コラム（ページ）に及ぶ法案審議に関する下院本会議議事録から13年振りに攻守処を変えた与野党論争を簡潔に要約し、この立法の基本的性格と特徴を浮き彫りにしたい。

法案の基本原則を審議する第2読会は5時間近くを要した。その冒頭にジェイ商相が法案の提案理由、基本的な目的と内容や緊急性を説明した。彼は、先ず第1に最近10年におけるグレート・ロンドン及び南東部への人口過集積と最近5年間のセントラル・ロンドンでのオフィス・ブームと雇用の法外な増加、その対極にある北部及び西部の過疎化の加速的進行という地域間不均衡を強調し、第2に今や耐え難いロンドンの過密を抑制することによってこうした矛盾から脱却すべきであるという観点から法案は提出されたこと、第3にこの法案は南東部の最も過密な地区でのオフィス建設の実質的停止という短期的メリットとオフィス雇いを抑制して建設労働力と土地を住宅用に解放する長期的メリットがあるとし、上記の『エコノミスト』誌よりも最新のオフィス事情（64年11月調査時点のセントラル・ロンドンのオフィス延床面積1億2400万平方フィート／現行法による認可済・未着工オフィス延床面積2500万平方フィート=17万人の追加雇用創造）を提示し、オフィス規制の緊急性（規制遡及の根拠）を訴えた。<sup>84)</sup>

ジェイは、そうした認識の上になって、①グレート・ロンドン及び首都圏外縁区域（チャリング・クロスからグレート・ロンドン外の約40マイルの外周区域）を指定規制対象とし、その他は議会手続きを受けた法令手段（行政令）により規制対象として指定する、②遡及期日は64年11月5日とする、③免除限度は2500平方フィートとする（政府原案）、④免除限度を超えるオフィス開発にはオフィス開発許可証取得を義務付けるという規制基準を提起し、同法の運用上はイ)首都圏地域内でも絶対的禁止ではなく特定オフィス活動の非代替性と公共の利益の観点からの許可がありうる、ロ)中央・地方政府の公共事業計画にも適用するとし、さらに⑤開発申請者は都市・農村計画法の第3別表権（既得利用権）は放棄することになる、と説明した。<sup>85)</sup>

続いて、ジェイは法案第2部のIDC規制基準の最小限度の変更権限を商務省に付与する改正案を説明した。それは、1963年のIDC規制の実態によれば、ミッドランズや南東部等の大部分の過密区域における工業用床面積は現行規制基準の5000平方フィート以下であり、規制が骨抜きになっているという理由による。この免除限度を1000平方フィート未満とし、法案が成立した時には議会承認手続き（行政令）により運用し、ロンドンや南東部・東部・ミッドランズ地域は1000平方フィート以上、その他は5000平方フィート以上を規制対象として提案をする、というものであった。<sup>86)</sup>

ジェイ商相のこうした法案説明に対して先ず野党=保守党を代表して批判討論に立ったのは首

都圏外縁区域を選挙区とするホール(John Hall:ワイクーム/バッキンガム州)である。彼は初めに、ロンドンの新オフィス増加はシティ及び首都圏区域全体にとって恐るべき交通・住宅問題を創りだしており、その増加率を抑制しオフィスをロンドン全体さらにはるか遠方にうまく配置されなければならないというのは共通の合意事項であったと前置きした上で、重大な不一致の余地があるのは特定区域の成長を抑制しその他区域の成長を振興する政策を有効ならしめるために選択する手段にあるとして<sup>87)</sup>、要旨以下の批判的論点を提起した。

第1、オフィス開発許可証導入の着想は新しいものではなく63年2月のロンドン白書(前稿で既に検討した)は3点の理由を挙げてこの着想を拒絶し、63年10月に設置されたオフィス立地局はロンドンからのオフィス移転に成果を発揮し始め、また政府本庁職員約5万人のインナー・ロンドンからの移動を含むフレミング報告(the Fleming Report)の勧告<sup>88)</sup>を追求すべきであるにも拘らず、オフィス白書と法案は建築契約ラッシュ等、既に多くの混沌と混乱を創り出し当分オフィス建設の明白な減少はないという事態を引き起こした<sup>89)</sup>。

第2、法案は計画許可の棚上げまたは否認の際の補償責任を除去しているが、それはグレート・ロンドンだけで2億7000万ポンドに上り、政府は避けられない不正と困難を最小に限定する義務から免れるものではない<sup>90)</sup>。

第3、ロンドン、特にシティ(the City of London)の国際金融商業都市としての重要性を減殺させるのは政府の意図ではないと思うが、未開発の被爆地域(第2次大戦中のドイツ軍の空襲による(筆者註))や老朽建築を刷新するシティ開発計画を継続させるのかどうか懸念され、また大きな国際機関のオフィスが他のヨーロッパ諸国に置かれるのを望むものではない<sup>91)</sup>。

第4、7年を時限措置というのは問題であるが、その期間中におけるODPの付かないオフィス用地を強制収用する際の評価額低下は補償すべきである<sup>92)</sup>。

そして、最後に、ホールは、法案の目的は十分に評価し同調するけれども、実際は逆効果でありオフィス賃貸料は騰貴し交通・住宅問題を解決できないし、法案は「成長よ止まれ!」と言ってロンドンの成長の現実的問題に対処するようなものであり、それは「親が子供に今着ている衣を脱いで生長するのを止めようとする絶望の叫び」のように聞こえる、賛否は保留するとして30分程の長い発言を終えた<sup>93)</sup>。

その後の与野党論争(政府席を除き保守党5名、労働党5名、自由党1名が発言)はジェイ=ホールの論点を中心にして展開された。すなわち、与党=労働党および自由党の議員は法案に基本的に賛成し野党=保守党議員は法案の賛否を保留しつつ批判的論点提起を行なうというものであり、多くの発言は法案の影響を直接受ける選挙区の議員によるものであった。その中で、特に止目すべき発言のみを摘記しておきたい。

① 法案は典型的な社会主義的計画であり、大企業の立退き後数百のオフィス・スラムができたシティの被爆空地(荒廃地)を思い浮かばせるのが社会主義政党が約束した現代イギリスのビジョンなのか、私は社会主義的規制のモニュメントとして荒廃地を残すべきではないと考える。一定率の居住施設を付帯条件にオフィスを認める立法が正しい道である。ある種の補償は必要である。(保守党=A.コステイン:フォルクストーン&ハイズ/ケント州)<sup>94)</sup> ② 法案を歓迎するが、遺憾な点もある。すなわち、その重要な点はイ)商務省が必要であれば規制権限をグレート・ブリテンのどの区域にも拡大できること、ロ)法案の最悪の局面として訴訟権問題があるが、計画許可が

授与され用地取得済の場合には訴訟権は認めるべきと確信する。（自由党=P. ベッセル：ボッドミン / コーンウォール州<sup>95)</sup>）③ グレータ・ロンドンにおける投機的オフィス開発と過密は前保守党政権が1963年まで何もしてこなかった失敗の責任であり補償問題を取り上げる資格はない、またオフィス立地局は移転企業調査を実施し候補企業と交渉しているが移転後の空き施設がオフィス用になるのを防止していないので何も寄与していない。（労働党=R. フリーソン：ウィルズデン / ミドルセックス州<sup>96)</sup>）

そして保守党の討論を締め括ったのは、首都圏外縁区域でロンドンの西に位置するレディング選出のエメリー（Mr. P. Emery）であった。彼の発言で指摘すべきは、以下の諸点である。① 法案の背景にある理念は正しいと信じるが最初から終りまで規制以外に何も無い法案である、② 7年という時限期間の短縮を要求する、③ オフィス規制の遡及規定に関わる無補償原則は不公正であり委員会段階で補償の可能性を検討する、④ 法案第2部の特別権限は「権限のための権限」であり不要である、⑤ 第2読会では投票採決を求めないが、委員会段階で野党は多くの修正を迫るつもりである。<sup>97)</sup>

これを受けて、商務副大臣のダーリング（Mr. George Darling : Minister of State, Board of Trade）が政府側総括発言を行なったが、論点整理とジェイ商相の提案理由の延長線上で前政権の責任を厳しく批判し法案成立への強い決意を表明し、委員会で検討すべき若干の問題（セントラル・ロンドンから首都圏地域へのオフィス移転問題の取り扱いや床面積の算定基準等）を指摘したに留まった。これにホールやエメリー等保守党議員からの反論が繰り返されたが、投票採決ナシで委員会付託を決定した。<sup>98)</sup>

オフィス・産業開発規制法案は15回（15日）にも及ぶ常任委員会審議を経て、第2読会2カ月半後の4月14日に下院本会議審議（報告段階及び第3読会）にかけられた。与野党議席僅差という薄氷を踏む思いの議会運営を余儀なくされているウィルソン政権は委員会段階で基本的内容を変更しない限りで法案修正に応じ、また逆に法案の不備を補強する修正案（この場合の議会手続きは多少複雑であるが省略）を提出した。10時間半の深夜に及ぶ報告段階審議はこれに決着を付けるものであった。ここでは主要な修正案のみを摘記しておきたい。

第1は、政府提案の1962年都市・農村計画法第132条における「購入通知」（Purchase Notice）に関する修正・追加新条項（成立法第12条／計画行政当局の補償免責規定〔表Ⅵ-7の本則要旨(6)を参照〕）である。この新条項は、ジェイ商相の説明によれば、計画当局がオフィス開発を不許可または条件付き（申請内容の変更等）許可にした場合に現行法では土地所有者が開発予定地を当局に購入請求を通知できることになっているが、当初法案ではなお補償請求の意図せざる抜け道が残っており非補償原則の時限立法として完璧を期すために提案されたものである。この新提案に対しては、委員会段階で補償の側面を含む修正案を起草していたホールやエメリーを初め多くの保守党議員は「法案は不公正」「補償に関する方法全体に反対」「適法な費用の補償要求」等猛反発しつつも、補償を受け入れるわずかの部分があるので投票採決に持ち込むことはできない（エメリー）と表明し、結局、成立した。<sup>99)</sup>

第2は保守党（エメリー）提案の工場団地に関する修正・追加新条項であり、商務省に同省の指示に従って民間の公認デベロッパー（approved developers）に企画工場団地を建設するIDCを授与する権限を付与するものである。これは、法案第2部第16条（工業用床面積の免除限度の変更

表VI-7 1965年オフィス・産業開発規制法の概要

## 【本法の正式名称】

土地開発がオフィス用土地建物に関する限りにおいて当該開発に(首都圏地域の土地の場合には波及効果を有す)ヨリ一層の制限を課し、産業開発に関して1962年都市・農村計画法第39条によりイングランド及びウェールズに、また1960年地方雇用法第19条によりスコットランドに付与された免除限度を修正し、さらにそれらの諸事項に関連する目的のために定める法律

## 【本則(全26条)要旨】

- (1) 1965年8月5日に勅裁を得て施行され北アイルランドには効力が及ばない本法の目的は、① オフィス用土地建物に関連する開発を規制し(首都圏地域では波及効果をもつ)、かつ② 産業開発許可証を必要としない産業開発に対する免除限度を行政令により変更可能にすることである。
- (2) オフィス開発に関係し1964年11月に刊行された『オフィス』と題する白書に略述された諸提案を実施する本法第1部(「オフィス開発」)は、本法成立日を始点として7年間で失効する時限的なものである(第18条)。首都圏地域(第16条に規定)または行政令で指定するグレート・ブリテンのその他の区域におけるオフィス開発計画の許可は、商務省が発行するオフィス開発許可証(office development permit)(第1条)により認可されなければ、得られないものとする。しかし、関連開発を含むオフィス床面積が3000平方フィート(279m<sup>2</sup>)の限度または行政令(第2条)で定めた1000平方フィート(93m<sup>2</sup>)を越えない面積の開発を免除する。

【第1条】 オフィス開発許可証を必要とする開発(1)本法第1部は次の事項から構成するまたは含むあらゆる土地開発に適用する。(a) オフィス用土地建物を含むビルの建設、または(b) オフィス用土地建物への追加または用地転換によるビルの拡張または変更、或は(c) 非オフィス用土地建物のオフィス用土地建物への用途変更。(2) 本法第1部が適用される区域は次のとおりである。(a) 首都圏地域、(b) 差し当り、商務省の行政令(order)により指定される首都圏地域外のグレート・ブリテンの区域。(3) 本法第1部の次の諸規定を条件として、本法第1部が適用される区域における土地開発の計画許可を得るための地方計画当局への申請は、当該開発に関するオフィス開発許可証が商務省より発行され、しかもその許可証の写しが申請書とともに添付され地方計画当局に提出されなければ効力を有しない。(4) オフィス開発許可証の発行または保留する裁量を行使するに当って、商務省はグレート・ブリテンにおけるヨリ良好な雇用配置を促進する必要性に特別に配慮しなければならない。(「憲章条項」と呼ばれた)

- (3) 波及効果は、次の方法で、首都圏地域における規制に付与される(第3条)。すなわち、
  - ① 首都圏地域のオフィス開発計画の許可申請が本法成立前に提出されたが計画許可が授与されていない場合、オフィス開発許可証が申請を遂行するのに必要とされる。
  - ② グレータ・ロンドンでは、本法成立前に新規のビルまたは拡張において3000平方以上のオフィス床面積を創りだす開発に対して与えられた計画許可は、その許可が1964年11月5日以前に取得されかつビルが建設されるかまたは建築契約がその日付以前に行なわれたのでなければ、棚上げとする。
  - ③ 本法成立前に、グレータ・ロンドンにおける既設の土地・建物の用途変更、または首都圏外縁区域(グレータ・ロンドン外のチャリング・クロスから約40マイルの区域)での3000平方フィート以上のオフィス床面積を創りだす開発に対して授与されたあらゆる計画許可は、それが1964年11月5日以前に授与されたものでなければ棚上げとする。
- (4) 開発計画許可が棚上げされた場合、関連オフィス開発許可証が発行された時には再度有効となる。(第4条)
- (5) 産業・オフィスの混合開発は、本法第1部及び1962年都市・農村計画法第38条及び第39条の要件に従わなければならないが、1964年11月5日以前に産業開発許可証が発行され計画許可が授与されたグレータ・ロンドンでの混合開発は新規規制から除外される。(第5条)
- (6) 土地開発(オフィスビル建設)計画申請に対して地方行政当局(州ボローまたは州郡)が不許可処分または条件付き許可を行なった際に、地主等が「合理的に有益な土地利用ができない」等を理由として当局に対して開発予定地の購入請求を通知(購入通知)した場合、所管大臣(住宅・地方行政相)は購入通知の受理(適切と判断した場合における開発許可を授与を含む)に関する裁量権をもつことになった。
 

適用対象は、① 首都圏地域の土地に関しては1964年11月5日以後の購入通知とし、② 首都圏地域外の本法適用地域の土地に関しては本法成立後の購入通知とする(計画行政当局の補償免責規定)。(第12条)
- (7) 本法の第2部(「産業開発」)は、商務省が1962年都市・農村計画法第39条第1項による産業開発許可証を必要としない工業用床面積の免除限度(当初、5000平方フィート[495m<sup>2</sup>])を行政令により変更できるものとし、さらに産業開発の免除限度のための関連開発の定義を本法第1部によるオフィス開発のそれに一致させるために1962年都市・農村計画法第39条を修正するものである(免除限度1000平方フィート[93m<sup>2</sup>]未満)(第19条)。
- (8) 行政令は議会提出翌日より効力を有し、その承認手続[affirmative Resolution]を必要とする(第23条)。

## 【別表】

【別表1 第9条による施行通知(グレータ・ロンドンにおける土地に関する[本法関連条項の]施行通知)に対する訴訟の特別事由】

【別表2 グレータ・ロンドン外の首都圏地域】

【別表3 1962年都市・農村計画法第39条の修正】

資料) Butterworths Legal Editorial staff(ed.)(1966), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed., Vol. 45(1965), Butterworth & Co., pp. 1571-1600, より作成。



権限（成立法第19条）によりジェイ商相が明らかにしたロンドンを含む南東部、東部及びミッドランズ地域（当時の地域区分）における1000平方フィート以上の工場建設に対して IDC 取得を義務付ける計画を事実上修正する意図で、これらの地域で小工場等の工業開発が可能となる制度創設を狙って委員会段階で関係保守党議員が繰り返し主張したものである。この提案に対して、政府（ダーリング商務副大臣）はこの権限は既存権限の一部であり不要であるという立場に立ち、また保守党の中からも異論や撤回要求（J. ブルイス：ギャロウェイ/スコットランド；A. R. ワイズ：ラグビー/ウォリックシャー）が提起され、投票採決ナシに否決された。<sup>100)</sup>

第3は、オフィス規制権限が適用される地域空間を明確化するために「首都圏地域」に代わって「首都圏オフィス地域」（metropolitan office region）を挿入し同時に時限的性格をも明示しようとして投票採決に付された保守党＝テンブル（Mr. John Temple：チェスター/チェシャー）提案の法案第1条修正案である。既に法案の施行期間短縮修正案が委員会段階で否決され、保守党が投票採決を試みた唯一の修正案である。しかし、投票結果は、賛成97票、反対123票であった。<sup>101)</sup>

この修正案を除いて、保守党＝ホールが委員会段階で法案の目的と精神を定める「憲章条項」（Charter Clause）と呼んだ法案第1条に関する14本の修正案（多くは特定地域・地区や特定分野〔公共建築物等〕を規制対象から除外する修正案）が保守党議員から提出され6時間近い議論が行なわれたが、投票採決ナシに否決されるか撤回された。<sup>102)</sup>

法案第2条（オフィス床面積に関する免除限度）に関して、委員会段階でのジェイ商相の建て替え許可拒否権の主張に対抗して保守党＝ページ（Mr. Graham Page：クロスビー/マージサイド）が「1964年11月5日現在で存在するオフィスの同一用地での建て替えは、容積10%増を越えない限り」ODPを要求されないというマクミラン政権下の1963年都市・農村計画法で廃止された既得利用権の復活を含む法案骨抜きを図る修正案を提出したが否決された。<sup>103)</sup>他方で、ジェイ商相はオフィス規制免除限度に関する床面積の算定基準に関する委員会討論を踏まえ純床面積ではなく延床面積（gross floor space）という概念を採用することとし、原案の2500平方フィートを3000平方フィートに変更する修正案を提出し与野党合意で成立した。<sup>104)</sup>

その他の条項について与野党合意により成立した保守党の検討要請を含む政府提出の若干の修正案や否決ないし撤回された保守党修正案があるが、法案の基本的目的や性格を変更するものではないので省略する。<sup>105)</sup>

法案審議は第3読会に移行した。保守党＝エメリーが、野党として以下のような総括発言で締め括った。我々は南東部への人口移動を制限すべきであるとする現政府の希望を原則として受け入れるものである。この観点からは法案を歓迎するが、多くの改善すべき弱点があると確信する。それは、①規制による補償がないこと、②「店舗・オフィス・鉄道敷地法」による申請を処理する条項がないこと、③商務省決定に対する訴訟手続規定がないこと、④計画許可が拒絶された場合の事由開示条項がないこと、さらに⑤法案第2部に関しては、これを厳格に適用すれば多くの産業近代化と小企業の成長の息を止め、小規模工業団地の制限は止めるべきである、と確信する。結論として、私は同僚議員に法案に反対する投票採決をしないよう勧めるものである。

こうして、記名投票採決ナシで第3読会を通過し、<sup>106)</sup>上院に送付された。

上院議会は、下院法案に10項目の修正を加えて下院に回付した。7月15日、下院本会議は上院

修正法案を審議した。政府はすべての上院修正案を受け入れて法案は投票採決ナシで成立した。その中で指摘すべき次の点である。すなわち、上院保守党議員グループが提案した法案第2条のオフィス開発規制基準として議会の承認手続きを経た商務省の行政令で「1000平方フィート以上3000平方フィート未満または以上」を指定可能とする修正条項である。これには保守党下院議員が驚愕したのであるが、成立した。<sup>107)</sup>これ以外で指摘すべき修正案は、精々、上院第7修正案(新条項～行政通知の送達方法(成立法第13条)<sup>108)</sup>及び同第8修正案(新条項～年次報告(成立法第14条))<sup>109)</sup>であろう。

こうして成立した1965年オフィス・産業開発規制法におけるオフィス・工場立地規制は元来、ネガティブ・コントロール(negative control)＝「負の規制」と呼ばれ、それ自体としては積極的に立地誘導する誘因に欠けていると思われる。

すなわち、先ず民間企業にとって工場の当初の建設予定地が否認された場合、その企業は①成長と雇用増をもたらす立地を断念するか、②規制区域外の次善の立地選択をするか、助成対象である開発地区(区域)に立地するか、③外国直接投資をするか、という3つの選択肢が残されるが、労働党政府なかでもジェイ商相初め商務省首脳は立地規制の強化と開発地区における刺激誘因の結合が最も強力な立地影響力を持つと考えたのであろう。<sup>110)</sup>しかし、特に都市型の中小零細工場を開発地区に移転・誘致するのは、保守党が主張したように、極めて困難であろう。

次に、ロンドン、特にセントラル・ロンドンに立地する研究開発機能を含む中枢管理機能をもつオフィスを辺境地域の開発地区に移転する動機は著しく乏しい。それにも拘らずオフィス立地規制を新設したのは、ロンドン区域における過密状態の深刻化の最大の原因をオフィス立地の急増と見做し、しかもランドルが指摘するように、労働党の発想の中にオフィス労働を「非生産的」と考える曲解<sup>111)</sup>があったように思われる。

こうして、既に指摘してきたように、1966年にはIDC規制による産業開発(工場立地)否認率はピークに達する。オフィス規制は項を改めて検討するが、長期的に見て、ロンドンからのオフィス移転がスコットランド、ウェールズや北東イングランドなどの遠隔地を指向するとは到底想定できないのは明白であろう。(オフィス規制によるオフィス移転の長期的趨勢の分析は本章の末尾で果たす予定である)

80) F. W. S. Craig(comp & ed)(1990), *British General Election Manifestos 1959-1987*, Parliamentary Research Services, 3rd ed., p. 49.

81) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1964-65), 5th Series, Vol. 704, House of Commons, HMSO, col. 869.

82) 行政用語としてのCouncilは適訳語のない厄介な言葉である。London County Councilをロンドン都行政府と表記したのは都は首都州(東京都の都に相当)の意味で、行政府はイギリスでは議会議員選挙で過半数を構成した政党のリーダーが議長(=首長)となり行政府を組織し(首長の直接選挙制度はない)、Councilは立法・行政両機能を持っているので、議会という表記は誤解を招くと思われ、行政府という表記がより妥当であると思われるからである。因に、1963年ロンドン行政法(The London Government Act of 1963)の施行(1965年)により、ロンドン都行政府初め28の首都圏ポロ行政府等の周辺行政区域がグレーター・ロンドン行政府に統合された。(Cullingworth, op. cit., pp. 44-5. cf., Central Office of Information(1986), *Britain 1986: An Official Handbook*, HMSO, pp.

- 61-7[Local Government]; A. H. Birch (1991), *The British System of Government*, Routledge, pp. 196-209 [14 Government at the Local Level].
- 83) *The Economist*, Nov. 17, 1964, pp. 616-7(Full Stop for London Offices).
- 84) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1964-65), 5th Series, Vol. 705, House of Commons, HMSO, cols. 733-7.
- 85) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 737-42.
- 86) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 742-4.
- 87) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 744-5.
- 88) 未公開のフレミング報告（1963年）における政府本庁職員の移動勧告の内容について諸説が必ずしも一致しない。カリングワースはセントラル・ロンドンから約18,000人という数字を上げ（但し62年には既に約25,000人がロンドン外に移動を済ませ追加7000人の移動計画があったとし、この計画の再検討の結果がフレミング報告であったと説明している）（Cullingworth, *op. cit.*, p. 43）、ローは2万人のロンドン区域外への分散を勧告したと指摘している（Law, *op. cit.*, p. 198）。
- 89) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 745-9.
- 90) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 749-50.
- 91) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 750-1.
- 92) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 752.
- 93) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 753-5.
- 94) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 766-72.
- 95) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 778-82.
- 96) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 782-91.
- 97) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 794-807.
- 98) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 807-22.
- 99) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1964-65), 5th Series, Vol. 710, House of Commons, HMSO, cols. 1418-36.
- 100) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1441-61.
- 101) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1461-72.
- 102) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1471-1583.
- 103) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1583-8.
- 104) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1588-9.
- 105) cf., *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1589-1615.
- 106) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 1620-2.
- 107) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1964-65), 5th Series, Vol. 716, House of Commons, HMSO, cols. 929-45.
- 108) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 959-63.
- 109) *Parliamentary Debates, op. cit.*, cols. 963-5.
- 110) McCrone, *op. cit.*, pp. 189-90.
- 111) Randall, *op. cit.*, p. 36.

バーミンガム集合都市の地域指定と1965年度のオフィス開発規制 1965年8月5日に勅裁を得たオフィス・産業開発規制法は直ちに施行され、首都圏地域には64年11月5日に遡及して施行された。その直後の8月9日、商務省は「1965年オフィス開発規制（区域指定）令」(The Control of Office Development [Designation of Areas] Order 1965 [S. I., 1965, No. 1564])を策定し、同月13日に議会に提出し翌14日には効力を発したが、11月3日に議会承認手続きのため先ず下院本会議の

審議にかけられた。<sup>112)</sup>この時の政府与党と野党との議論の核心部分を検討しておきたい。

政府を代表してダーリング商務副大臣がこの行政令施行の趣旨説明を行なった。彼によれば、この行政令の起源は同年7月27日の国際収支改善のための包括政策措置に関する蔵相声明の中で、総需要抑制の手段の一環として、ミッドランズ及び南東部における IDC 規制の強化（規制基準の5000平方フィートから1000平方フィートへの引下げ）<sup>113)</sup>とともに、オフィス開発規制をバーミンガム（ウェスト・ミッドランズ）集合都市（the Birmingham [West Midlands] conurbation）に広げる決意を明らかにしたことにある。そして、これらの規制が雇用の地域間のより良好な配置という長期的目的の達成に資することは疑いないと指摘し、バーミンガム集合都市の雇用やオフィスの事情を説明し、行政令への賛同を求めた。

それによれば、ウェスト・ミッドランズ人口の半分（250万人）が集中するこの集合都市の人口急増の中で、一方で1953～64年に雇用は17万人増加（製造業は10%、サービス業は27%）し、オフィス労働者を含むあらゆる種類の労働力が一貫して不足し失業率は僅か0.6%であり、他方で64年末の商業用オフィス床面積は1350万平方フィートに達し、1951～63年にバーミンガム市だけで約300万平方フィートの増加、建設中の新オフィス面積は約300万平方フィート（2万人以上の潜在的オフィス労働需要を創造）もあり、かくして今やこの集合都市の連続的な成長はこの地域の経済的均衡にとって脅威となっている。

そして、ダーリングは、商務省が設定した3点の首都圏地域におけるオフィス開発許可基準（①申請された事業活動が規制区域外では遂行できないこと、②適当な代替的な施設設備が見つからないこと、③公共の利益に適うこと）を提示し、バーミンガム集合都市に同じ基準を適用し、あらゆる政府庁舎をも対象にすることを明らかにした。<sup>114)</sup>

こうした提案に対して、法案審議第3読会で野党＝保守党を代表して総括発言をしたエメリーが若干の質問をしながら、「我々は私が求めた保証と回答を得られれば～若干のバーミンガム選出議員が幾つかの質問があるのを承知しており、また同僚のページ議員が若干の法的問題を提起すると思うが～、野党として我々は、この法令的手段（行政令）が立法化されるのを遺憾ながら受け入れるものである」という基本的態度を表明した。その質問及び保証とは、①指定区域が24の地方行政政府を含む16万6000エーカーに及ぶ必要はあるのか、②行政令が議会承認以前に遡及できるのか、③地元行政政府と事前協議しなかったのは何故か、④オフィス開発規制の運用においてバーミンガムの近代化や輸出増進を妨げることがないような保証が必要である、という諸点である。<sup>115)</sup>

バーミンガム関係選挙区選出の5名を含めて与野党合せて7名の議員が発言したが、論議の中心は、①この行政令によるオフィス建設抑制が住宅問題の解決に寄与するのか、②バーミンガム及びミッドランドの現在の繁栄に悪影響を及ぼさないのか、③行政令は議会閉会前に出されるべきで議会承認決議に先立つ遡及施行は問題である、④地元当局の中で行政令に反対しているところがある、それとは反対に地元行政政府はオフィス建設の抑制を要求してきた、⑤適用地域が広域過ぎるのではないか、という点にあった。<sup>116)</sup>労働党議員は基本的に賛成の立場に立ち、保守党議員は批判的ではあるが反対せずという状況であり、法案審議過程における白熱した論戦とは程遠かった。

これらの論点に対してダーリング商務副大臣は10項目に互る答弁をしたが、止目すべき点は、

① 指定区域が広域的であることに同意しつつも、農村地区を含む1行政区域を分割する形で指定した場合には開発規制行政実務は不可能になるとしてその縮小を拒否したこと、② オフィス建設抑制が住宅問題の緩和に役立つことを期待している、③ 特に工業事業所に関連するオフィスの近代化は同一敷地内でのオフィス再整備を意味し必ずしも雇用増に繋らないという理由で全面的に同意したこと、④ 保守党議員のバーミンガムが産業的進歩と繁栄のセンター、偉大な輸出センターであり続けるという希望に全面的に同意しつつ、我々の関心は今以上にこの国全体のはるかに良好な均衡の取れた経済にあると締め括ったことであろう。こうして、「1965年オフィス開発規制（区域指定）令」<sup>117)</sup>は投票採決ナシで承認された。

こうして、1965年8月、オフィス開発の直接規制が、イギリス地域政策史上初めて、首都圏及びバーミンガム（ウェスト・ミッドランズ）集合都市で実施され、1966年7月には「1966年オフィス開発規制（区域指定）令」（The Control Office Development [Designation of Areas] Order 1966 [SI 1966 No. 888]）によりイースト・ミッドランズ及びイースト・アングリアの各計画地域、さらに南東部及びウェスト・ミッドランズの各計画地域の残りの区域に拡大される等、<sup>118)</sup>紆余曲折を経ながら、サッチャー政権成立まで継続した。

そこで、この項の結びとして初年度である1965年度のオフィス開発規制（規制対象=3000平方フィート以上のオフィス）の実態を年次報告により分析しておきたい。（表Ⅵ-8を参照）<sup>119)</sup>

既に言及したように、ロンドン首都圏地域は1964年11月5日に遡及してオフィス開発規制が実施された。遡及規制の実施方法は、表Ⅵ-7（本則[全26条]要旨～[3]）で提示したように、2重になっている。すなわち、① グレータ・ロンドンでは新オフィスを建設する場合、基準日以前の計画許可授与に加えて建築中かまたは建築契約済でなければオフィス開発許可証（ODP）を必要とする特に厳重な規制を適用し、② グレータ・ロンドンでの用途変更によるオフィス及び首

表Ⅵ-8 1965年度のオフィス開発規制統計

	許 可			否 認	
	件 数	延床面積	廃棄面積	件 数	延床面積
1965.8.5～1966.3.31					
首都圏地域*	252	3,719	1,430	327	9,308
グレータ・ロンドン区域	147	2,548	1,190	206	7,262
セントラル・ロンドン#	50	1,445	648	79	4,048
その他のGLC区域	97	1,103	542	127	3,214
その他の首都圏地域	105	1,171	240	121	2,046
1965.8.14～1966.3.31					
ウェスト・ミッドランズ集合都市+	43	282	57	14	305

備考)① 面積単位は1000平方フィート。

② 廃棄面積には破壊・用途変更による廃棄を含む。それらは建替え・改造分として延床面積の一部として含まれる。

③ 首都圏地域における廃棄面積の数値はその後の追加情報により1966年度報告で訂正されたので、本表は訂正値を掲載した。

\* 1965年オフィス・産業開発規制法の定義による。

# 登記本署（Census 1961, County report: London）の定義による。

+ 1965年オフィス開発規制（区域指定）令（S. I. 1965 No. 1564）【但し、1965年ウェスト・ミッドランズ令（S. I. 1965 No. 2139）で修正】の定義による。

資料) Control of Office & Industrial Development Act 1965(1966), *Annual Report by the Board of Trade*, p. 4(Annex); do(1967), *Annual Report*, p. 5(Annex), より借用。

都圏外縁区域における新オフィス建設の場合、計画許可を授与されていること(建築契約規定の不適用)<sup>120)</sup>を必要とした。

その上で、報告書によれば、オフィス規制行政は、前述したウェスト・ミッドランズ集合都市に規制を適用する行政令に関する議会承認手続きにおける下院本会議におけるゲーリング商務副大臣の発言にあったように、ODP授与に関する3点の基準を定めた。開発申請者が商務省にこの3基準を満たしていることを納得させることをODP授与条件とした。この点では、ウェスト・ミッドランズ集合都市も同様であった。<sup>121)</sup>

こうした規制行政の結果、1966年3月末までのオフィス開発申請に対する許可・否認状況は、表VI-8に示されているように、グレート・ロンドンに最も厳しく、次いでその他の首都圏地域(首都圏外縁区域)、ウェスト・ミッドランズ集合都市の順であった。グレート・ロンドンについて見ると、申請された件数の41.6%、延床面積の26.0%が許可という極めて厳しい結果であるが、その中でセントラル・ロンドンが特別に厳しいわけではなかった(それぞれ38.8%及び26.3%が許可)。首都圏外縁区域では申請された件数の46.5%、延床面積の36.4%が許可され、ウェスト・ミッドランズ集合都市ではそれぞれ75.4%、48.0%が許可された。<sup>122)</sup>

こうしたオフィス開発許可(または否認)水準は、年次報告に掲載されたその後の推移と比較すると初年度であるとか首都圏地域に対する遡及規定適用という1965年度の特例事情もあるが、産業(工場)開発規制の否認率水準(1965暦年の否認率は件数で10.3%、延床面積で16.7%及び関連雇用で23.7%である[図VI-1を参照])と対比すると、格段に厳しい直接規制である、と見なすことができる。しかし、それにも拘らず、既に示唆後に分析するように、こうしたオフィス開発が工場とは異なってオフィスの開発地区(区域)への移転を促進することにはならないことは予測可能であったはずであることを強調すべきであろう。

112) 1965年オフィス・産業開発規制法の「第3部 補足規定」の第23条(行政令に関する規定)によれば、区域指定行政令は施行日より28日以内に両院議会での決議による承認を得なければ効力を失うと規定している。但し28日という期間の算定には、下院議会の解散、停会または両院4日以上延会期間中を除く、とされている。(Butterworths Legal Editorial Staff(ed)(1966), *Halsbury's Statutes of England*, 2nd ed., Vol. 45(1965), Butterworth & Co., pp. 1595-6)。

113) cf., B. Moore, J. Rhodes & P. Tyler(1986), *The Effects of Government Regional Economic Policy*, DTI-HMSO, p. 28(Table A. 3. 1 Factory Building Control 1945 to 1982)。

114) *Parliamentary Debates(Hansard)*(1964-65), 5th Series, Vol. 718, House of Commons, HMSO, cols. 1163-6. オフィス開発許可基準に関しては、1965年オフィス・産業開発規制法の年次報告をも参照(Control of Office & Industrial Development Act 1965(1966), *Annual Report by the Board of Trade*, p. 3)。

115) *Parliamentary Debates*, *op. cit.*, cols. 1166-70.

116) *Parliamentary Debates*, *op. cit.*, cols. 1171-83.

117) *Parliamentary Debates*, *op. cit.*, cols. 1183-90.

118) Control of Office & Industrial Development Act 1965(1967), *Annual Report by the Board of Trade*, HMSO, pp. 2, 5(Annex).

119) 年次報告は1965年度から1978年度まで14年間公刊されているが、いずれも10ページ以内の簡略なものである。

120) Control of Office & Industrial Development Act 1965(1966), *Annual Report by the Board of*

*Trade*, HMSO, p. 2.

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

122) McCrone, *op. cit.*, pp. 130-1.

国際収支危機下における『国家計画』の策定（1965年9月）と地域政策的意義 保守党政権が設置した国家経済開発審議会（NEDC）が1963年2月に目標を策定し、4月にその達成条件を策定した年率4%の実質経済成長を目指す中期経済計画（1961～66年）は同年10月のマクミランの首相辞任とともに事実上棚上げにされ、ヒューム政権の下でその目標達成のための政策措置が取られることは全くなかったといわれ、また個別省庁の政策と一致する限りで有用な宣伝装置として利用されたといわれる<sup>123)</sup>。しかしそれにも拘らず、地域政策に関する部分、特に2つの地域計画白書『セントラル・スコットランド白書』及び『北東部白書』における公共投資計画は実施に移され、以下で検討するウィルソン労働党政府の『国家計画』策定時点でさえ「スコットランド及び北部の経済計画審議会で再検討中」という留保を付けながらも「それらの計画は現在遂行中である」と明示していることに止目すべきである<sup>124)</sup>。

労働党は既に言及した1964年10月総選挙の公約で経済省の新設とその下での労使双方との協議を踏まえた「国家計画」の策定を公表していた。すなわち、総選挙公約の「国家計画」という項目の中で、①経済省は投資を増加させ、輸出を拡大し、緊要でない輸入を代替する広範な戦略を策定する、②労働党は短期的には貿易赤字解消を優先し、そのためイ)一層の輸出奨励のために税制を活用し、ロ)有利な信用条件を提供し、ハ)わが国産業の工業製品供給を奨励する措置等を実施し、③長期的には満足しうる貿易収支は経済全体を再活性化し近代化する労働党の総合計画の実行に掛かっており、それは長期的成長の着実な活力ある計画の維持に依存するのである、と宣言していた<sup>125)</sup>。

こうして、ウィルソン政権発足直後から経済省の責任によりNEDCの全面的な協力を得て中期経済計画の策定作業が開始され、11カ月後の65年9月に全文で500ページに近い大型白書『国家計画』(The National Plan)として公刊された。地域政策を主題とする本稿ではこれを詳細に検討する予定はないが、地域政策が「高成長」(greater economic growth, or faster growth)を達成する不可欠の一環とされる限りで検討したい。

『国家計画』は「国際収支難と産出制限の悪循環を断ち切る」(「ストップ・ゴー循環」の打破、を意味する(筆者註))(副首相兼経済相=ブラウンの前文)<sup>126)</sup>のために策定された1964～70年を計画年度(実質的には1965年から5カ年度)とする中期経済計画である(表Ⅵ-9を参照)。計画期間のGNP実質経済成長率25%(年率3.8%)の目標を前面に掲げ、そのための国内的に最大の隘路となると見做した人的資源=労働力問題について、①現行趨勢による予測労働力増加年率0.25%を地域政策の成功により0.15%引上げて0.4%とし、②労働生産性増加年率を3.4%とし、それを労使双方の効率改善努力とこれに資する経済政策により過去の趨勢(1950年代初頭=2%強、1960～64年=約2¼%、現時点=約3%)や計画策定のために実施されたかなり龐大な産業調査(the Industrial Inquiry)結果である3.2%に比べても高い楽観的なこの目標値を達成可能とした<sup>127)</sup>。

しかし他方で、『国家計画』は現下のポンド危機を強く意識しそれを是正する措置のために当面1～2年は低成長を余儀なくされることを予測したが、こうした「一時的な総需要抑制にも拘

らず生産能力を拡大し労使双方が資本と労働の利用における効率と世界市場におけるわが国製品の競争力を改善する努力を継続すれば、25%の成長目標は達成可能である<sup>128)</sup>とした。

そして、表Ⅵ-9に示されているように、この中期経済計画は相対的に個人消費を抑制し経済成長率以上に投資(特に製造業・建設投資及びインフラストラクチャー投資)を拡大し労働生産性を向上させ、産業調査結果による輸出増加年率5.5%(数量ベース)に多大の期待をかけて、国際収支危機の克服による目標成長率の達成を目論んだのである。こうした目標を達成するために、さらに8項目に互るアクション・プログラム(①海外政府支出の削減[国防費・途上

国援助]、②海外民間投資の抑制、③経済成長重視型への政府支出の再配分、④産業政策[効率・国際収支改善]の推進、⑤大規模な製造業投資の促進、⑥生産性・物価・所得政策の推進、⑦積極的労働市場政策の推進、⑧地域政策[自立的成長・均衡的地域開発]の展開)を設定し、それらを詳細に検討している<sup>130)</sup>。

こうした中に地域政策は位置付けられたのである。地域政策に関連する部分は、「第1部/第2編 成長の基礎/第8章 地域計画」(pp. 84-100)及び「付録/A. 労働需給の地域格差, B. 地域研究」(pp. App. 3-25)である。後者は、前者の前提となった人口予測、地域間人口移動予測と労働力需給予測の統計的分析及び地域研究の進展状況に関するコメントと公共機関による繁栄・低繁栄の問題地域研究の極めて簡単な概括である。したがって、前者の「地域計画」を簡潔に概括したく思う。

「地域計画」は、冒頭でこの国の各地域の利用可能な経済資源の最も完全な利用という観点から、政策決定を全国レベルで行ない地域計画をその国家計画の枠組の中で運営するために経済省及び各地域の経済計画審議会・局を設置したことを提示した。その上で、地域計画はインフラストラクチャー開発の政策決定と雇用・人口の配置に関するものであり、地域政策は高成長達成のために主要な役割を演じなければならない、とした。そして地域政策の重要な目的の一つは遅れている地域の未利用労働資源を活用し、そこでの産業的成長をスピード・アップすることであると位置付けた<sup>131)</sup>。

こうした見通しの下で、地域間産業構造の根深い不均衡に言及し、低繁栄地域は高率の19世紀の成長産業=現在の衰退産業(綿、羊毛、麻、石炭鉱業、造船等)を抱え、多くの社会資本は魅力に欠け時代遅れになっていると断定し、また繁栄・低繁栄の地域特性を分析して、以下の地域開

表Ⅵ-9 『国家計画』における中期経済目標

(1964~1970)(1964年価格)

(1) 経済成長目標	25%/年率 3.8%
(2) 成長の2要素	
① 労働力増加率	年率 0.4 %
(うち地域政策による)	年率 0.15%
② 労働生産性増加率	年率 3.4 %
(3) 1964~70年における増加率または数値目標	
① 貿易収支+対外純投資収益	5億ポンド(黒字)
② 固定投資	38%/年率5.5%
イ) 製造業・建設投資	55%/年率7.6%
(うち製造業)	50%/年率7.0%
ロ) その他民間産業・サービス投資	25%/年率3.8%
ハ) 国有化産業投資	30%/年率4.5%
ニ) 住宅投資	32%/年率4.7%
ホ) 道路投資*	74%/年率9.7%
ヘ) その他公共サービス投資	50%/年率7.0%
③ 国防費	6%/年率1.0%
④ 消費	
イ) 社会・その他公共サービス	27%/年率 4.1%
ロ) 個人消費	21%/年率3.2%

備考) \*新道路事業及び幹線道路投資のみ。小規模改良, 維持経費及び土地購入費を除く。

資料) Secretary of State for Economic Affairs (Sep. 1965), *The National Plan*, Cmnd. 2764, passim, より作成。



発に関する3分野の政策措置を提起している。

第1に、低繁栄・在来産業地域のインフラ構造近代化と大都市の過密を減少させるという地域的考慮（国家地域戦略）を最も重視し、地域所得・支出への乗数効果をも期待した公共投資計画を策定する政策措置である。<sup>133)</sup>

第2に、短期的にはあらゆる地域で人口移動を受け入れ、長期的には全国的経済成長と快適な人間環境に最も資する方法で人口増加に備える人口配置に関する政策措置である。ここで明示されているのは、①北西部の重要区域における近隣集合都市からの溢れ人口を受け入れ、また経済成長と都市再生を促進するためにランカシャーのレイランド／コーリィ（Leyland / Chorley）に大規模ニュータウンを建設すること、②前政府のセントラル・スコットランド提案について産業ベルト外にどの程度補完的開発が必要であるか確認するために再検討していること（「成長区域」政策の見直しを意味し、北東部の成長拠点は広域指定のため特に問題にしなかったものと思われる〔筆者註〕）及びエアシャーのニュータウン指定の可能性を地元当局と協議中であること、さらに③大規模な都市溢れ人口に備える追加政策措置が関係地域審議会からの助言に照らした可能な限り速やかな公表や20世紀末迄の人口の大規模な増加に対する長期計画の策定等である。<sup>134)</sup>

第3に、雇用と経済活動の地理的パターンに影響を与えることにより低繁栄地域の経済成長を促進し結果として全国レベルの経済成長を高める政府行動である。この項目で指摘されているのは、①1965年7月のポンド防衛政策措置で公表された公共建設計画延期及び民間建設規制は開発地区を除外すること、②ロンドン首都圏地域及びバーミンガム集合都市におけるオフィス規制実施を再確認し、この措置が労働力をはるかに重要な分野での利用のために解放しオフィス雇用の過度集中を防ぐことを期待していること、さらに③IDC規制基準が南東部及びウェスト・ミッドランズでは従来の5000平方フィートから1000平方フィートに引き下げられたこと、最後に④低成長地域における地域計画の主要な目的は潜在労働力の最適利用にありそのために新規雇用、ニュータウン・拡張タウンの成長を支える産業育成及び産業構造多角化に特に留意することである。<sup>135)</sup>

こうして策定された『全国計画』は、その草稿が既に出来上がっていた65年7月のポンド防衛包括措置（公共投資2億ポンド削減、10万ポンド以上のオフィス・店舗の建築許可制、新規の割賦購入制限及び厳しい為替管理）により生前に恐るべき打撃を受け、そして為替平価維持に対して経済成長に優先権を与えるのに失敗したことが出発点から運命を定められ、多くの関係研究者にとって「生命を否定された死産であった」（スチュワート）のであり、さらに1966年のあの有名な「7月包括措置」（10%の消費税調整賦課税、割賦購入の極めて厳しい引締め、1967年度公共支出の1億5000万ポンド削減及び建築規制強化による5億ポンドの国内総需要削減）の公表直後の9月、正式に放棄された。<sup>136)</sup>

それにも拘らず、私がここで強調したいことは、『国家計画』における少なくとも地域政策強化の基本的方針だけは保持され実施に移されていったことである。

123) M. Stewart(1978), *Politics & Economic Policy in the UK since 1964*, Pergamon, p. 49.

124) Secretary of State for Economic Affairs(Sep. 1965), *The National Plan*, Cmnd. 2764, HMSO, p. App. 15.

125) Craig, *op. cit.*, p. 47.

126) *The National Plan*, p. iii(Foreword by the First Secretary of State).

- 127) *The National Plan*, passim.
- 128) *The National Plan*, p. 2.
- 129) *The National Plan*, p. 4. カービィによれば、『国家計画』は「1963年のNEDCの計画実験の成長目標に釣り合わせる意図があり」、かつ「政治的には好都合なものではあったが多くの点で深刻な欠陥のある供給重視イニシアチブ」であり、「目標と制約との混合物であり、加速的成長自体が対外均衡を生みだすものだという以外、後者を取り除く方法についての明確な見解を提出していなかった」(M. W. Kirby(1991), *Supply-Side Management*, in Crafts & Woodward(eds), *op. cit.*, p. 246)のである。これは筆者が首肯しうる指摘である。
- 130) *The National Plan*, pp. 5-12, 23-100(chaps. 2-8).
- 131) *The National Plan*, p. 84.
- 132) *The National Plan*, pp. 85-95.
- 133) *The National Plan*, pp. 95-7.
- 134) *The National Plan*, p. 97.
- 135) *The National Plan*, pp. 97, 100.
- 136) Stewart, *op. cit.*, pp.50-1; Brittan, *op. cit.*, pp. 305, 309, 334-40; A. Cairncross, *The British Economy since 1945*, pp. 154-9. こうした運命を辿った『国家計画』ではあるが、経済史家のポラードは数値目標の細目には留保条件を付けながらもこれを投資増加計画策定の観点から「イギリスの生産と所得を成長させるために(1950年以降の)最近30年間で政府が行なった最も首尾一貫した努力の結果である」と高く評価している。(Pollard, *The Wasting of the British Economy*, pp. 28-9)

#### VI-1-4 第1段階における地域政策の実際とパフォーマンス

1963~65年の3年間は保守党のマクミラン、ヒューム、そして労働党のウィルソンと政権交替を含めて内閣が2回も代わる変動期であった。それは同時に、その他の先進国と比べたイギリスの経済成長の相対的低位性が顕著になり、国民経済全体の相対的衰退と製造業の国際競争力の低下が短期的に繰り返されるポンド=国際収支危機と重畳し、いわゆる「英国病」が意識され始める時期でもあった。

こうした中で、1963年及び65年の2度に互って「高成長」を目指す中期経済計画が策定され、その中に位置付けられた地域政策は新たな役割を期待され格段に強化されることが予想された。2つの中期経済計画は棚上げされたり「死産」のうえに1年後には正式な放棄という不運な運命を辿った。換言すれば、地域政策の「高成長」経済政策への統合の試みはかかる経済政策そのものの挫折により失敗に帰したのである。しかし、こゝでは少なくとも地域政策強化の基本的方向だけは生き残ったことが重要である。

そしてこうした見通しの下で、一方では、マクミラン政権下の1963年に総選挙対策という優れて政治的な意図の明確なしかもNEDC文書で提起された「成長拠点」ないし「成長区域」という新たな開発計画概念に基づく2つの地域開発計画白書(『セントラル・スコットランド白書』及び『北東部白書』)や『ロンドン白書』が策定され、それらに基づいて地域政策の財政金融的的刺激措置の強化を意図する「地方雇用法」「財政法(開発地区投資控除特例措置)」やロンドンにおけるオフィス開発の緩やかな抑制を狙った「都市・農村開発法」が制定された。

他方で、ウィルソン政権はその第1年に、政権発足直後の64年11月に公刊した『オフィス白書』に基づく「1965年オフィス・産業開発規制法」の制定によりロンドン首都圏地域及びバーミンガム集合都市におけるオフィス開発に対するイギリス地域政策史上初めての厳しい直接規制に

乗りだし、同時に過密地域である南東部及びウェスト・ミッドランズを対象として主として工場開発に対する IDC 規制基準を格段に強化した。さらに、65年9月の『国家計画』における「地域計画」は、労働党の地域的支持基盤が開発地区（区域）の集中するグレート・ブリテンの「北部」及び「西部」の全域に亘ることから、63年の NEDC 文書と2つの地域開発計画白書における「成長拠点」ないし「成長区域」概念の破棄を示唆しつつ、前保守党政権以上に地域政策を強化する方向を示したのである。<sup>137)</sup>

そこで本節の小括として、主として『1960 & 1963年地方雇用法年次報告』を資料として、地域政策の第2次積極的全面的展開期の第1段階（1963～65年）における実際とパフォーマンスを分析したく思う。

まず第1に、開発地区指定問題について指摘したい。1963年度は、前年度末の失業率急上昇の影響と総選挙直前という政治情勢を背景として、地方雇用法制定後初めて開発地区の指定解除・指定停止が皆無であった。開発地区指定基準の最低失業率は60年度以来の4.5%とされたが、問題はその失業率の持続性にあるとして運用は柔軟にしている。他方で、新規指定はイングランド=15地区、スコットランド=1地区（この新規指定の大部分は次の「成長区域」関連のものである）、また指定復活は合計2地区であった。このため、開発地区被保険労働人口（グレート・ブリテンの同人口比）は、前年の12.5%から14.8%に上昇した。そして、年次報告は、前述した北東イングランド及びセントラル・スコットランドの2つの地域開発計画白書に触れ、地方雇用法下での助成は「成長区域」に含まれるか否かに拘らず開発地区として同等に扱われるとした上で、政府は「成長区域はこの地域全体における雇用の全般的かつ持続的な改善の強い証拠が現われるまで助成の適格性を中止しない」ことを約束した、と明記している。<sup>138)</sup>

政権交替した労働党政府の下での1964年度報告は、その「前置き」で商務省は失業の高率性と持続性の観点から開発地区リストを再検討した、と述べている。また、前年までの開発地区指定基準の最低失業率はその理由の説明なしに表示されず、以後の年次報告でも最低失業率に関わる基準は姿を消した。そして、64年度は開発地区における失業率の全般的低下を反映して新規指定はなく、指定停止となっていたウェールズの4地区の停止解除が実施され、開発地区被保険労働人口は15.0%に達した。<sup>139)</sup> さらに、1965年度には、イングランドで5地区、スコットランドで5地区及びウェールズでは11地区の開発地区の新規指定が実施され、指定解除は皆無であった。こうしたことから、開発地区被保険労働人口は16.8%に達した。（図Ⅵ-6を参照）<sup>140)</sup> そして第2段階には、開発地区制度に代わり復活した開発区域制度の下でイングランド北部、スコットランド及びウェールズの全域指定に向かうことになる。

次に開発地区に対する財政金融的助成の全体像について分析する。1963～65年度の3年間に、政府は開発地区政策に対して総額1億1313万ポンドの助成金支出を承認した。<sup>141)</sup> 1963年度と64～65年度に1000万ポンド余の開差があるのは労働党への政権交替の結果であろう。年度平均は3769万ポンドであり60～62年度平均の3022万ポンドより約750万ポンド増額された。地域別では、北部（特に北東部）及び北西部の開発地区を抱えるイングランドが最大であるが、人口1人当りではスコットランドが最高水準にある。とはいえ、後掲の表Ⅵ-11で推測できるように、地域別では、北部（特にその中では、全域を開発地区指定を受けた北東部）が最高水準である、と思われる。それ<sup>142)</sup> に対して、当初失業率が比較的低下水準にあったウェールズの比重が下がったが、65年度に以前の

助成の相対水準を回復した。他方で、注目すべきことは助成総額に占める民間企業向け補助金比率が1964・65年度に10%台から40%台に急増していることである。これは、1963年に助成基準が標準化され上げられた建築物補助金及び工場設備・機械装置補助金の新設が周知した結果であろう。同時に、労働党政権におけるジェイ商相が重視した商務省管轄の賃貸・売却向け工場建設の予算支出承認額が1964年から2倍以上に急増していることも注目される。<sup>143)</sup>(表Ⅵ-10-1及び2を参照)

産業別では、1960～62年に突出的位置を占めた自動車に代わり機械(電気を含む)・金属(助成総額4344万ポンド)が首位に立ち、化学を含めたその他製造業(2524万ポンド)がそれに続き、自動車(1293万ポンド)は第3位に転落した。それらに続くのが、繊維・衣料・履物(985万ポンド)、食品・飲料・タバコ(776万ポンド)であった。<sup>144)</sup>

こうした1963～65年度の3年間における助成全体による推定追加雇用者数(各種重複を相殺した完全操業時点の推定値/推定は当該企業による)は約19万5千人に達するが、60～62年度よりも約11万5千人も多い。これは助成総額自体の増加、その補助金比率の急増及び直接に統計値には表われない自由償却制度の実施の相乗効果によるものであろう。

さらに、1963～65年における開発地区政策を個別分野別に一瞥してみよう。第1に商務省管轄の賃貸・売却向け工場建設(表Ⅵ-10-3)では329工場・延床面積75万平方メートル(賃貸280工場・約60万平方メートル/売却23工場・約12万平方メートル/保留26工場・約3万平方メートル)が認可され、そのために3063万ポンドの支出が承認された。1966年3月末現在の「建設中」を除く商務

図Ⅵ-6 1966年3月の開発地区



資料) B. Moore, J. Rhodes & P. Tyler, *The Effects of Government Regional Economic Policy*, p. 20, より借用。

表Ⅵ-10-1 1960年・63年地方雇用法による開発地区助成総額の推移(1963～65年度)

(金額/£1000, 雇用/人)

	1963年度			1964年度			1965年度			1963～65年度累計		
	プロジェクト数	政府支出推定額	推定雇用	プロジェクト数	政府支出推定額	推定雇用	プロジェクト数	政府支出推定額	推定雇用	プロジェクト数	政府支出推定額	推定雇用
イングランド	250	15,173	22,300	479	24,227	36,765	574	23,060	43,838	1,303	62,460	102,903
ウェールズ	24	635	1,000	29	1,205	2,088	89	3,665	6,389	142	5,505	9,477
スコットランド	209	14,403	18,500	463	15,176	21,390	587	15,588	42,267	1,259	45,167	82,157
合計	483	30,211	41,800	971	40,609	60,243	1,250	42,314	92,494	2,704	113,134	194,537

備考) ① 政府支出推定額の各地方分が四捨五入のため年度合計及び累計と一致しない。

② 推定雇用は完全操業時点での推定値であり、当該年度の雇用者数ではない。(以下、同じ)

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963*(1964), p. 8; do, *5th Report*(1965), p. 8; do, *6th Report*(1966), p. 6より作成。

表Ⅵ-10-2 1960年・63年地方雇用法による開発地区項目別助成額の推移（1960～66年度）  
（金額/£1000, 雇用/人, 工場/1桁）

	1960～62年度平均	1963年度	1964年度	1965年度	1963～65年度平均	1966年度
I. ローン	14,814	18,959	10,429	9,569	12,986	13,248
II. 補助金総額	4,795	5,694	17,449	20,348	14,497	27,818
一般補助金	1,886	742	632	450	608	444
建築物補助金	2,909	2,991	10,027	13,623	8,947	21,117
工場設備・機械装置	—	1,961	6,790	6,075	4,942	6,257
III. 商務省工場建設	10,609	5,558	12,730	12,338	10,209	14,365
工場数	59	85	130	114	110	120
IV. 総額	30,218	30,211	40,608	42,255	37,691	55,431
補助金/総額	15.9%	18.8%	43.0%	48.2%	38.5%	50.2%
V. 推定雇用	37,367	41,800	60,243	92,491	64,845	86,183

資料) Board of Trade, *Annual Reports of Local Employment Acts 1960 & 1963* (1961～7), より作成。

省所有賃貸工場延床面積（ストック）は520万平方メートル、同年2月末現在の同工場における雇  
用者数は26万288人（開発地区はそれぞれ495万平方メートル、24万6004人）であり、3年前に比べて  
それぞれ14万平方メートル、4万3908人（開発地区は指定追加を反映しそれぞれ181万平方メートル、  
10万9741人）の増加となっている<sup>145)</sup>。

表Ⅵ-10-3 開発地区における商務省工場  
（建屋）の建設（1963～65年度）

	工場数	延床面積 1000m <sup>2</sup>	費用 £1000
イングランド	168	422.5	16,849
ウェールズ	44	73.0	3,005
スコットランド	117	256.9	10,782
合計	329	752.4	30,626

備考) ① 事業認可統計。② 延床面積は平方フ  
ィートを平方メートルに換算した。

資料) Board of Trade, *4th Annual Report  
of Local Employment Acts 1960 &  
1963*(1964), p. 4; do, *5th Report*(1965),  
p. 4; do, *6th Report*(1966), p. 2 より作  
成。

表Ⅵ-10-4 開発地区における産業団地管理公社工場  
（建屋）建設の延床面積（1963～65年度）  
（1000m<sup>2</sup>）

	1963年度	1964年度	1965年度	累 計
イングランド	44.3	79.7	80.7	204.7
ウェールズ	63.4	9.7	12.6	85.7
スコットランド	56.9	46.4	37.9	141.2
合計	164.7	135.8	131.2	431.7

備考) ① 工場完工統計。事業認可年度は多様である。  
② 延床面積は平方フィートを平方メートルに換算  
した。

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of Local  
Employment Acts 1960 & 1963* (1964), p. 5; do,  
*5th Report*(1965), p. 5; do, *6th Report*(1966), p. 3,  
より作成。

表Ⅵ-10-5 建築物（工場）及び工場設備・機械装置  
補助金（1963～65年度）

	建築物補助金		設備・機械補助金	
	プロジェ クト数	補助金額 £1000	プロジェ クト数	補助金額 £1000
イングランド	901	15,270	1,516	9,850
ウェールズ	68	819	110	254
スコットランド	768	10,752	1,431	4,532
合計	1,737	26,841	3,057	14,636

備考) 設備・機械補助金は給付決定後の辞退分を除く。

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of Local  
Employment Acts 1960 & 1963* (1964), pp. 7-8;  
do, *5th Report*(1965), p. 7; do, *6th Report*(1966),  
p. 5, より作成。

表Ⅵ-10-6 事業助成（ローン及び補助金）  
（1963～65年度）

	プロジェ クト数	金 額 (£1000)		
		ローン	補助金	合計
イングランド	151	19,022	1,314	20,336
ウェールズ	28	1,217	143	1,360
スコットランド	182	18,718	366	19,084
合計	361	38,957	1,823	41,780

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of  
Local Employment Acts 1960 & 1963*  
(1964), p. 6; do, *5th Report*(1965), p. 6;  
do, *6th Report*(1966), p. 4, より作成。

第2に産業団地管理公社の工場建設(表Ⅵ-10-4)は延床面積43万平方メートルであり、1960～62年度水準に比べて大幅に後退した。

第3に25%の標準補助金として強化された建築物(工場)補助金は、1960～62年度までの年平均50件台の申請件数が1000件台に急増し、給付決定件数も152→639→946件と増加し、給付推定額も300万ポンド弱から1362万ポンドに達し、1963～65年度の3年間の給付推定総額は開発地区助成総額の1/4弱を占めるに至った。他方で、63年に新設された10%の工場設備・機械装置補助金は、初年度から申請件数は1178件に上り、2166件→2560件と増加の一途を辿り、給付決定件数も274→1128→1504と増加していった。給付推定額は63年度の200万ポンド弱から64～65年度にはそれぞれ600万ポンド台に達した。この2つの補助金の存在が助成総額における補助金比率を高めた決定的要因であった。(表Ⅵ-10-2及び5)

第4に事業助成(ローン及び[一般]補助金)(表Ⅵ-10-2及び6)は60～62年度とほぼ同一水準で推移したが、助成総額の約1/3に達しなお重要な比重を占めた。

以上が開発地区への民間工場及び民間企業の誘致により雇用増を図る積極的な政策展開の全容であるが、他方で、負の工場立地規制であるIDC規制の推移を確認しておこう。(図Ⅵ-1をも参照) ミッドランズ及びロンドンを含む南東部へのIDC否認率は、前章末尾で指摘したように、60年代に入って既にかんりの高水準に達していた。しかし、ウィルソン労働党政権は、既に分析したように、1965年オフィス・産業開発規制法(第2部)により、同年8月から上記2地域に対するIDC規制の最低延床面積基準を従来の5000平方フィート(465m<sup>2</sup>)から1000平方フィート(93m<sup>2</sup>)に引き下げた。そして、実際にも、1963～65年におけるIDC規制は趨勢として見ればさらに一層高い水準に達したというべきであろう。すなわちそれを時系列で見ると、件数では6.8%⇒10.1%⇒10.3%(件数の史上最高率)、延床面積では15.6%⇒16.6%⇒16.7%、さらに関連雇用では21.6%⇒26.1%⇒23.7%となっており、工場立地規制としては限界的水準に達しつつあることを示唆している。

他方で、1963～65年度におけるIDC発行否認の裏側で行なわれたIDC認可による主要助成対象である「立地劣位」「構造劣位」にある5地域と厳しい規制対象地域である「立地優位」「構造優位」にある2地域(時系列比較可能にするため南東部とイースト・アングリアを1地域とした)における工場延床面積と推定追加雇用者数のウェイトを比較し、立地規制と財政金融的刺激誘因の相乗効果(地域政策効果)が全体としてどの程度現われているかを検証するために作成したのが表Ⅵ-11である。ここでは、それを製造業の推定就業者数の各地域比率を基準にして延床面積及び特に推定追加雇用者数の当該地域の比率との乖離水準で検証しようとするものである。その結果、地域政策効果は明確に有意に検出できたのである。推定雇用者数比率では5地域全てで地域政策効果が確認できるが、それは特にイングランド北部及びスコットランドで顕著である。

北部地域では工場立地の94.2%(延床面積)、推定追加雇用者数の95.9%が開発地区に集中しているが、それは域内の北東部が全域に近い範囲で開発地区指定を受け、域内工場立地の90%前後及び推定追加雇用者数の90%以上がここに集中しているからである。<sup>147)</sup> 逆説的には、地域政策が後退した時にその打撃も最大となる危険性を孕んでいる。ともあれ、この地域の推定追加雇用者数の全国比率=19.1%は製造業推定就業者数比率の4倍に近い政策効果をあげたことを示している。

スコットランドでは、工場立地の85.5%、推定追加雇用者数の89.1%が開発地区に集中し、そ

表Ⅵ-11 主要地域における IDC 認可による工場延床面積と推定追加雇用（1963～65年度）

標準地域	延床面積 (1000m <sup>2</sup> )			推定雇用 (人)			製造業推定就業者数	
	総数	%/GB	開発地区	総数	%/GB	開発地区	1000人	%/GB
北部	1,718	11.1	1,619	61,149	19.1	58,661	451	5.1
北西部	2,283	14.7	696	57,091	17.8	25,943	1,376	15.6
南西部	964	6.2	157	17,306	5.4	4,506	399	4.5
スコットランド	2,103	13.6	1,798	53,099	16.6	47,319	743	8.4
ウェールズ	904	5.8	286	19,876	6.2	10,099	316	3.9
南東部+E. アングリア	3,675	27.3		63,779	19.9		2,779	31.5
ウェスト・ミッドランズ	1,321	8.5		14,391	4.5		1,228	13.9
グレート・ブリテン	15,487	100.0	4,592	320,028	100.0	146,905	8,816	100.0

備考) ① 開発地区の数値はすべて標準地域の内数である。② 標準地域の境界線は1966年に変更された。本表の南東部及びイースト・アングリアは旧3地域の再編の結果であり、時系列比較可能な統計として掲載した。掲載したその他地域は旧地域と一致している。③ ウェスト・ミッドランズは旧ミッドランズである。④ 推定雇用は完全操業時点の推定値であり、当該年度の雇用者数ではない。⑤ 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。⑥ 製造業推定就業者数は被用者・失業者総数の3カ年平均数である。⑦ ヨークシャー・ハンバーサイド地域は時系列比較不能であり、同地域内の小開発地区は掲載を省略した。

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963* (1964), p. 16; do, *5th Report* (1965), p. 16; do, *6th Report* (1966), p. 14, より作成。

れが北部地域と同様に、後者の全国比率16.6%が製造業推定就業者数比率の約2倍となる政策効果となったのである。北部及びスコットランドにおける地域政策効果は、60～62年度と比較しても（第5章の表V-4を参照）極めて顕著である。残りの3地域も多かれ少なかれ政策効果を確認できる。

これら5地域の対極に位置するのが南東部+イースト・アングリア及びウェスト・ミッドランズである。前者は時系列比較統計を作成するためにその政策効果がかなり弱く表示されるが<sup>148)</sup>、それにもかかわらず特に推定追加雇用者数比率は製造業推定就業者数比率に対して63%水準である。成長工業地域であるウェスト・ミッドランズに対する政策効果は一層顕著であり、推定追加雇用者数の全国比率は製造業推定就業者数のその約1/2以下である。

こうした地域政策効果と1963～65暦年=3カ年の実質経済成長率（GDP基準/対前年比）が4.0%⇨5.6%⇨2.3%（平均4.1%/累積複利計算）と推移し、全体としては比較的好調だったことも幸いして、開発地区の失業率（表Ⅵ-12）は1963年3月の6.5%（62年度平均=5.0%）から全国（グレート・ブリテン）平均とともに年を追う毎に低下し、66年3月にはポンド防衛のための引締め政策実施中にも拘らず地方雇用法に関わる開発地区失業率統計を作成し始めた1959年12月以来の最低水準である3.0%にまで低下した。

表Ⅵ-12 開発地区における失業率の推移 (%)

	64.3	65.3	66.3	'63平均	'64平均	'65平均
開発地区	4.6	3.5	3.0	5.1	3.8	3.0
イングランド DDs	4.3	3.2	2.7	4.9	3.5	2.8
スコットランド DDs	5.0	3.9	3.2	5.3	4.1	3.3
ウェールズ DDs	3.9	3.5	3.5	4.6	4.0	3.4
G B 平均	1.8	1.5	1.3	2.1	1.5	1.3

備考) ① 年次平均は、年度（4月～3月）平均である。

② DDs は開発地区（Development Districts）の略称である。

資料) Board of Trade, *4th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963* (1964), p. 14; do, *5th Report* (1965), p. 14; do, *6th Report* (1966), p. 13 より作成。

同時に、66年3月現在における97の開発地区(職業安定所地区単位またはそのグループ)のうち失業率が5%以上は22地区、そのうち8%以上が5地区、さらに10%以上はいわば局地的高失業の2地区(南西部のガニスレイク=67人/11.3%及びウェールズのミルフォード・ヘイヴン=634人/13.4%)に留まった。また、5万人以上の被用者=従業者を擁する比較的大規模な12の開発地区の失業率を見ると3.0%未満が6地区(北東部2地区=ティーズサイド・グループ、タインサイド・グループ/北西部1地区=マージサイド・グループ/スコットランド3地区=アバディーン・グループ、ダンディー+ブローティ・フェリィ、ペイズリィ・グループ)、3.0%以上~4.0%未満が5地区(北東部1地区=サンダーランド・グループ/ウェールズ1地区=スワンジィ・グループ/スコットランド3地区=ファルカーク・グループ、グラスゴー・グループ、ノース・ラナークシャー・グループ)であり、最高はスコットランドの過疎区域であるハイランド・島嶼地区の7.0%であった。<sup>150)</sup>こうして、失業問題は差し当り著しく改善したことが確認できる。

こうした事情が、ポンド防衛のための引締め政策実施の最中である1966年3月に重要な政策立法でのフリーハンド獲得を狙って総選挙に打って出た労働党が与党96議席差で大勝した<sup>151)</sup>経済的背景であった。そして、これがさらに地域政策をエスカレートさせるのである。

- 137) 1964年11月に新設された経済省は地域開発・計画に対応する全国11の経済計画区域を設定した(66年施行)が、同時に中央統計局(Central Statistical Office)は統計用の「標準地域」及び各省庁毎に境界の多様な各種地域統計もこの新地域境界に調整することを決定し、65年から年次地域統計(Abstract of Regional Statistics)の刊行を開始し、名称を変更しつゝ、(→ Regional Statistics → Regional Trends)今日に至っている。筆者には、この地域統計の整備も当初地域政策強化の政策姿勢を反映していたものと思われる。
- 138) Board of Trade(1964), *4th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963*, HMSO, pp. 3-4.
- 139) do(1965), *5th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963*, HMSO, p. 3.
- 140) do(1966), *6th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963*, HMSO, pp. 1-2.
- 141) 表Ⅵ-10-1~6の政府支出推定額は支出承認額であり、実際の年度内支出では承認と支払い、プロジェクトの重複とその後の相殺や申請辞退(支出取消)にタイム・ラグがあり、実際の支出総額は承認額に対してかなり大きな変動がある(55~150%)。因に、1963~65年の実際支払総額は7293万ポンド(支出承認額の64%)であった。(Department of Trade & Industry(1972), *Annual Report of Local Employment Act 1972*, p. 27.) cf., McCallum, *op. cit.*, p. 32(Table 1.5).
- 142) cf., Board of Trade(1964), *4th Annual Report of Local Employment Acts 1960 & 1963*, p. 16; do(1965), *5th Annual Report*, p. 16.
- 143) cf., McCrone, *op. cit.*, pp. 144-5.
- 144) Board of Trade(1964), *4th Annual Report*, p. 15; do(1965), *5th Annual Report*, p. 15; do(1966), *6th Annual Report*, p. 14.
- 145) do(1963), *3rd Annual Report*, p. 15; do(1966), *6th Annual Report*, p. 15.
- 146) B. Moore, J. Rhodes & P. Tyler, *op. cit.*, p. 28(Tables A. 3.1 & A. 3.2).
- 147) 年次報告では1963・64両年度に関して、北東部の延床面積及び推定追加雇用者数を北部の内数として表示している。それによれば、延床面積では域内のそれぞれ86.4%, 92.4%を占め、推定追加雇用者数ではそれぞれ90.8%, 93.4%を占めた。(Board of Trade(1964), *4th Annual Report*, p. 16; do(1965), *5th Report*, p. 16.)
- 148) 年次報告では1963・64両年度に関してロンドン・南東部の当該統計値が掲載されているが、それに



よると、63年度の製造業推定就業者の全国比率=21.2%に対して、延床面積は10.6%、推定追加雇用者数は8.4%であり、64年度は、それぞれ、20.6%、9.1%、5.5%であり、政策効果は顕著である。

(Board of Trade(1964), *4th Annual Report*, p. 16; do(1965), *5th Report*, p. 16.)

149) 宮崎厚一他編『近代国際経済要覧』東大出版会、1981年、139ページ、を参照。

150) Board of Trade(1966), *6th Annual Report*, pp. 11-2.

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