

書 評

辻 悟一『イギリスの地域政策』 (世界思想社、2001年)

寺 岡 寛

1. 地域政策への視角

経済地理学を学んだ者にとって、空間概念は当たり前の思考論理である。それは経済史を学んだ者が時間概念を当然と考えるのと同様である。だが、経済理論だけを学んだ者は、この二つの比較思考をややもすれば忘れる。

結論を先取りすれば、本書の意義と役割は英国経済の時間的变化を改めて経済理論をベースにしつつ、空間概念からとらえなおしたことに求めてよい。そして、地域政策という空間政策の一つの範疇を形成する政策にもまた歴史がある。

辻が英国などの地域政策を振り返って、「一般に欧米諸国（とりわけ単一政府制国家）では、地方政府ないしローカル・レベルの経済振興策は地域政策とは呼ばれないという事実である。絶対的な定義はないのであるから、地域政策なる語にいかなる意味を付与するかは机上では自由であろうが、欧米における現実の政策面では地域政策とは一般には『国家の政策』なのである。……この意味で、地域政策についてのわが国の支配的な定義ないし理解とは決定的に異なる」という指摘は、あらためて国ごとの地域政策の個別歴史性を考えさせられる。

本書の構成はつぎのようになっている。

はしがき

第Ⅰ部 総論

第1章 地域政策の性格と特色 ―地域政策とは何か―

第2章 戦後イギリスの経済と地域政策の概観

第Ⅱ部 イギリスの地域政策 ―1920年代末から1970年代末まで―

第3章 両大戦間の地域政策

第4章 戦時期から1950年代末までの地域政策

第5章 1960年代の地域政策

第6章 1970年代の地域政策

第Ⅲ部 イギリスの地域政策 ―1980・1990年代―

第7章 サッチャー政権の地域政策改革

第8章 1990年代地域政策の新展開

第9章 1990年代の新地域政策論 一国および地域の競争力確保問題を巡って—

第IV部 総括

第10章 工業立地の実態と政策評価

第11章 イギリスの地域政策の展開

以下では、辻の展開する歴史的な大枠の議論を整理するとともに、わが国との比較および応用を視座に入れつつ、今後の研究課題をさぐってみたい。

2. 英国地域政策の戦前における展開

いうまでもなく、地域政策は「地域の政策」や「地域における政策」という非歴史的な文脈のなかで理解されるべきでない。それは各国の空間展開における個別歴史性を反映したものである。

英国の場合、地域間の不均衡が大きな問題を生み、「国家がもはや放置できないほどの政策課題となったこと」を背景として、地域政策なるものが展開し始めた。歴史的に見て、それは本書第3章で展開されているように、両大戦間の地域的失業問題が深刻さを増したことに起因した。この対応策として、新規産業を高失業地域に誘導することなど産業構成の多角化がはかられた。1930年代のことであった。ただし、この前史は失業者を他の地域への移動を促進する政策的対応であったが、これが困難であったことから、産業を移動（＝再配置）させる政策論理が形成されていった。

もちろん、こうした政策論理の定着にはさまざまな政治があったとはいえ、「衰退地域に新規産業を導入し、その産業構成を多角化する必要性が社会的にも広く認識されつつあった。……こうした34年11月、この国初の地域政策法令たる特定地域法が成立した。同法のもとで特別調査官が調査した4地域の一部が『特定地域 (Special Areas)』に指定された」。しかしながら、これらの「地域を実験の場にとどめるという条件付きであった。しかし、この実験的性格が強調されたからこそ、政府支出の抑制に努める大蔵省が地域政策の実施に合意した」ことは当時の不況下の英国政治の一端を示す。

1934年の「特定地域法」はその後1937年に改正され、産業支援措置は強化された。具体的には、特定地域における工業団地の建設と、中小企業吸引のための特別地域金融などの措置も試行錯誤された。とはいえ、辻はこうした政策をつぎのように評価した。

「30年代の地域政策は目立った成果を挙げることができなかった。それは、なによりもマクロ経済環境が余りにも悪すぎたことによる。労働市場に限っても全国な高失業状況下では、衰退地域の失業問題の改善は容易ではなかった。また、根強い非介入主義思想に影響され、地域政

策も試験的・応急的なものにとどまった。……なお、第二次大戦中は、衰退地域ないし『特定地域』は雇用の大幅増加を、それゆえに失業問題の解消をみた。その結果、地域政策は大戦中は立ち消えとなった。しかし、特定地域法は廃止されず存続し、終戦を迎えたのである」。

では、終戦間際から終戦後においてどのような地域政策論議が展開されたのであろうか。まずは、戦後のイギリスの地域政策指針を示した1940年の「バーロウ報告」（1937年にバーロウを委員長とする「産業人口の分布に関する王立委員会」）が紹介される。この報告の要点は、①過密の都市地区の再開発、②過密地区からの域内分散と城外分散、③産業構成の多角化を目的とする産業開発。さらに、「完全雇用を国家の責務として、そのために国民経済の需要を管理することを、国家自身が綴った最初のものである」1944年の白書『雇用政策』では、「国の雇用政策は国全体の政策と地域的雇用政策の2つからなる」ことを示唆した。辻の理解によれば、このための政策手段として新規工場の立地統御、工場の新増設に関する開発許可における産業多角化必要地域への優先的交付、中小企業向けの工場建設、企業への資金援助措置が掲げられた。こうした方向性は、英国戦時体制下の戦時産業立地政策の経験に関連する。結論的には、軍事工場がかつての衰退地域に立地されたり、商務省が工場用地に関する情報を集積させたりしたなかで構想された面もうかがわせる。

3. 英国地域政策の戦後における展開

辻は戦後の英国地域政策を終戦から1940年代末、1950年代、1960年代、1970年代、1980年代、1990年代というように時代区分で論じる。

1940年代末は前述のバーロウ報告や白書で論じられたように、地域的失業問題の回避を政策目標として商務省が中心となって推進することとなった。具体的には、1945年の「工業配置法」により商務省の権限は開発地域の指定、大蔵省の合意の下での工業団地への融資、インフラ整備などであった。また、1947年の「都市・農村計画法」によって、工業立地規制の制度も導入された。1950年代に関しては、1950年に「工業配置法」が制定されたことにより、商務省は大蔵省の合意の下に開発指定地域への立地企業へ補助金、貸付金、あるいは従業員の住宅や移動への資金援助措置が行えるようになった。さらに1958年「工業配置法」によって開発地域の追加指定が行われ、工業以外の分野にも補助金や融資が可能となった。辻の評価は、英国経済が戦後直後においては旺盛な民需転換に支えられ順調であったことから、労働政権の地域政策が実際以上に評価されたのではないかとみる。その後、こうした地域政策はマクロ経済の悪化から後退していく。辻はこの結末をつぎのように述べる。

「労働党政権は、不本意ながら、地域政策を後退させた。それでも、40年代後半の地域政策は比較的大きな成果を収めた。このことは、次の意味では、不幸なことであった。というのは、

その成功は政策関係者に、地域問題は短期的なものである、対症療法的施策でその解消は可能であるという、誤った印象を与えたからである」。

1951年に政権が保守党に移ってからの地域政策は、「事実上の休眠期」とされる。これは地域失業の問題が英国経済の回復と成長の陰に一時的に隠れたにすぎず、「景気後退期には地域政策が強化され、好況期には地域政策の手綱は緩められるという不適格な『ストップアンドゴー政策』の地域版が取られた」とされる。やがて隠れた問題は1958年以降の景気後退期に石炭、造船、鉄道用機器の分野での大量失業によって表面化していった。とはいえ、この地域政策の休眠期にも大きな動きがあったと辻はみる。それはニュータウン政策であった。ここでの問題は、地域政策の休眠中にロンドン周辺でニュータウン建設がすすみ、そこでの工業立地が推進されたことであった。つまり、二つの政策の関係が問われることとなった。さらに換言すると、「域内分散政策と域外分散政策とは競合関係に立つ。そして50年代の政策停止期間では、前者を重視し、後者を軽視するという方針が貫かれた」ためであった。

両者対比ということでは、ニュータウン立地産業は「資本集約的で比較的熟練度の高い雇用を提供する成長業種であった。これにたいして、『開発地域』における工業は労働集約的で、不熟練度の強い停滞業種ないし衰退業種であった。前者の代表格は電機・自動車などの機械工業であり、後者のそれは繊維工業（衣服およびその他の繊維）」であることから、開発地域の失業率は上昇しつづけ、地域政策休眠のつけが回ってくることとなった。

では、1960年代の地域政策はどのように展開したのであろうか。まず、辻がこの背景として強調するのは英国経済のこの時期の好調さと完全雇用であり、もう一つは「産業近代化が国家の経済政策の一大課題となった時代であるということである。産業近代化はこの期の地域問題にも地域援助措置にも深く関わったのである」という点である。この時期は1964年までの保守党政権期とそれ以降の労働党政権期に分かれる。前半の特徴は1960年の「地方雇用法」によるより狭い職業紹介所区域が地域政策の対象となったことであった。この指定と取り消しが失業率の変動によって頻繁に行われたようである。その後、「地方雇用法」が1963年にも制定され、補助金などの内容が見直されたりした。これらの政策に関する辻の評価はつぎのようなものだ。

- ①「それまでの立地規制の工業立地政策から、規制と同じほどに企業援助をも重視する工業立地政策へと転じた。つまり、政策手段のバランスがムチからアメへと傾いたのであった」。
- ②「従来からの・・・短期的な地域雇用政策としての地域政策に対して、（1960年代初めの一引用者注）地域政策は国民経済の成長促進に寄与するという、新たな経済政策的解釈が出現したことである。また、地域開発力を成長の見込みが大きい場所に集中すべしという拠点開発論も展開されるようになったこと」。
- ③「従来からの地域問題に関する『社会的』な見方は徐々に後退し、『経済面』がより強く注意されるようになった。・・・単に地域的失業に限らず、地域間の経済的不均衡への関心も

強まった」こと。

また、当時、英国経済開発協議会（NEDC）の報告書は地域問題に関してつぎのような新しい解釈を提示していた。

- 1) 「地域問題を、従来の社会問題としてではなく、国民所得の最大限可能な増加（最大可能な経済成長）を実現するために、相対的衰退地域に存在する遊休資源とくに遊休労働力……を最も活用する問題であると、捉え直した……地域政策支出は社会的支出でなく、経済的に意味ある支出である」こと。
- 2) 成長拠点開発の推奨（ただし、これについてはロンドン周辺のニュータウン建設は別として、社会的・政治的支持が得がたかった）。

1960年代後半の地域政策では、従来の短期的視点からやや長期的な全国計画も企図されたものの、「仮に1965年『全国計画』と地域計画が日の目が見ていたならば、その後のイギリスの地域政策の目的・性格・関連諸政策の関係なども、その後の実際とはいくらかでも違っていただかもしれない」とされる。結局のところ、労働政権の下で投資補助金などの制度も導入されたが、「目先の地域的失業問題の改善を第一とするそれまでの基本路線がそのまま踏襲され、地域政策は依然として短期の失業救済策の域をでることができなかった」とされた。なお同時期、ロンドンの過密化解消のためにオフィス建設における許可制度も導入されたりしていた。

辻は1960年代の英国の地域政策を振り返って、パーソンズの評価を引用したつぎのような結論を下す。すなわち、「60年代はその全体を通してみると、なるほど『総合的』地域政策と均衡ある開発に向かっての明るい希望で幕開けした『黄金の』10年であったかもしれないが、結局のところは、幻滅と分裂とでその幕を閉じたのである」。

1970年代の地域政策も60年代と同様に前半の保守党政権と後半の労働党政権に二分され実施された。前半のヒース政権ではのちのサッチャリズムの前史を形成する「静かな革命」が企てられた。この背景には深刻な不況と失業率の上昇があった。これに呼応して特別開発地域の数と規模の拡大、運営費補助金の引上げ、中間地域の追加指定などが行われた。とはいえ、この時期にはアッパークライド造船やロールスロイス社の経営危機があった。ヒース政権のあとの労働党政権は地域政策に積極的に関与せざるを得なくなった。具体的には、地域雇用奨励金の継続と強化、被援助地域の指定強化、工業立地規制の強化、ロンドン中心部のオフィス開発抑制などであった。なお、この時期には、国家企業庁（NEB）が設立されつつ、地域政策の分権化が意図された。

とはいえ、財政難から公共支出や地域政策予算の削減、地域雇用奨励金の廃止などによって地域政策が後退し始めた。辻はこうした1970年代の英国地域政策を「サッチャー革命への地ならし」ということで「地域政策の環境は一変した。したがって、従来通りの地域政策を継続することはもはや不可能となった。産業再配置政策の一大要件である、立地移動可能な投資の相当量の存在はもはや期待できなくなった。……『戦後の合意』を支えてきた経済的支柱が決定的に崩壊

し、地域政策分野にとどまらず、多くのその他の政策分野でも、その抜本的再検討が必至となった」と評する。

4. 英国地域政策の現状と課題

辻は1980年代の英国地域政策について「80年代は地域政策『冬の時代』となった。この点では50年代のそれに近似していた。しかし、両者の間には少なくとも次の一点において決定的な違いがあった。すなわち、50年代はイギリス経済全体が良好なパフォーマンスを記録しえた時期であり、そのもとでの地域政策の後退であった。これに対して80年代は国民経済の抜本的再建を必要とする重大な課題が数多く存在する時期であり、地域政策の後退はそのような中で推し進められたのである」と指摘する。

この時期は英国経済の難問が堆積していた。このことは逆に地域問題、とりわけ、地域的失業問題が衰退産業の立地する地域経済と関連し、その深刻度を増していたことを意味した。サッチャー政権はこの問題に取り組まざるを得なかった。辻はサッチャー政権による地域政策改革の取り組みをつぎの7点に集約する。

- ①社会的視点からの地域政策の推進。
- ②地域政策の優先順の引下げ。
- ③「小さな政府」策の一環としての地域政策予算の削減。
- ④被援助地域の見直しと地域援助の選択性の強化。
- ⑤政策の費用対効果の向上。
- ⑥被援助地域のサプライ・サイドおよび長期的観点の重視。
- ⑦域内中小企業および外国企業の重視。

サッチャー政権の第一期においては、英国経済の悪化と失業者の激増はこうした政策の実施を実際には困難とさせており、第二次政権の下で本格的な取り組みが開始されたといってよい。地域援助の方向も従来の「自動的援助＝『地域開発補助金』から、選択的・裁量的援助＝『選択的地域援助』へと移される」こととなった。また、「地域援助の対象として、サービス産業（もちろんその一部に限る）が初めて工業と同等の位置づけを得る」こととなったことも重要であった。第三次政権では、「公共支出の費用対効果の向上に力点を置き、設備投資資金を自力で調達できる企業には、もはや公共資金を投入すべきでないとした。すなわち、大企業は市場から自力で資金を調達できるのであるから、国家資金は中小企業の競争力向上に集中すべきである」という方向が打ち出されたことは興味を引く。中小企業への地域援助としては、特に従業員25人未満の小企業に対する固定資本投資への援助および技術革新投資への援助にも力点が置かれた。また、「小企業振興の重視、内発型開発重視策の一環として、地域企業の経営能力、経営戦略の改善促進のた

めに、『小企業経営革新支援』制度が導入された」ことも注目される。

こうした一連のサッチャー政権による地域政策について、辻はつぎのように評価する。

ア)『「南」』（南部諸地域）を勝者に、『「北」』（北部諸地域）を敗者にしたのである。だが、見逃してはならないことは、『サッチャリズム』と産業構造の激変は社会的・地理的分裂（格差）を鋭くしたが、勝者が多数派であり、敗者は少数派にとどまったという事実である。……起業は、それに有利な条件に恵まれた南部諸地域で活発であり、地域経済の再生のためにその必要度が遙かに大きい北部諸地域では概して丁重であった。……全国的に実施された小企業への政府支援も結果的には『北』より『南』を利することになった……結局、政府が企図した『起業革命』は『北』では十分に生じなかった」。

イ)「立地規制の廃止も地域政策予算の削減も、条件の不利な地域を弱めることにはならなかった。なぜなら、それら被援助地域における賃金や地代の低下が、地域のコスト競争力を回復させたからである。このことは、戦後初めて、市場緒力が地域格差の是正方向に強く働いた、ということである」。

他方、サッチャー政権の残した課題は、「南北格差」の解決、市場主義と政府の介入度合いとの関係の明確化、欧州連合の政策との関連などであり、「サッチャー政権の退陣とともに、新たな装いを凝らした地域政策さらには空間政策の復権ないしは新展開に寄与することとなった。この意味で、サッチャー時代の終焉は地域政策『冬の時代』の終焉でもあった」と辻は総括する。

1990年代での地域政策で注目されるのは、「ロンドンの一部およびイングランド南部の沿岸諸地区が、この国の地域政策史上初めて被援助地域に指定された事実」であり、「被援助地域の指定方法がより明確にされた」ことであった。なお、前掲の「地域技術革新補助金」の対象企業に関しては、従来の従業員25人未満から50人未満の企業へと基準が引上げられた。こうしたなかで、地域政策はより「地域戦略」の方向へと転換し始めたことが強調される。これは「地域の競争力確保」という方向でもあった。

この背景には「産業政策から競争力政策への政策面での進展であり、他の一つは比較優位から競争優位への立地パラダイムの転換」があり、「個別産業向けの『縦断的な』政策にとどまらず、自由化、規制緩和、競争の促進といった、個々の産業の枠を越えて、産業全般にわたる『産業・横断的な』政策もまた、とくに80年代には積極的に推進された」が、90年代には一層促進されてきた。いうまでもなく、これはマイケル・ポータの研究が及ぼした影響であった。

では、国の競争力に対して地方の競争力とは何かということになる。辻は英国の『競争力白書』から、競争力強化のための政策論理と手法をつぎのように整理する。

①「熾烈な競争市場で勝利を収めるように政府が支援すること」。

②「国内のすべての地域に所在する産業が国際競争力を確保するのを支援するために、それらの国家政策が諸努力によって補完される必要があるという認識が地域次元への国家の注目の

根底にある」こと。

- ③「知識主導型経済を目指して、国の諸能力（ライバル諸国が容易に対抗できない能力）、即ち知識、スキル、想像力を強化すること、人々が協力して競争に立ち向かうように奨励すること、……」。

要するに、この根底には「『国の競争力』確保には、地域レベルへの注意は欠かせず、したがって地域政策はその確保に寄与するものと期待された」ことがあった。また、1995年の『下院貿易産業委員会報告』でもこうした見方が表明された。つまり、「地域政策は、被援助地域ばかりか、国全体の利益となる」こと、「経済的動機に基づく地域政策は、必然的に長期的取り組みを必要とする」こと、「地域格差の是正を市場にのみ頼ることはできないこと、地域政策の費用は（納税者の費用、さらに政策により次善の立地選択を行った企業にとっての費用）は、『国の競争力』を害さないこと、……被援助地域の競争力とは、すでに示したとおり、産業活動の立地場所としての被援助地域の適切度という意味のものと、それらの被援助地域内に立地する産業・企業の競争力の2つである」ことが指摘された。同報告はさらにつぎの5点を地域経済に大きな影響を及ぼすものとして掲げた。①被援助地域におけるイノベーション、②研究開発、製品開発、労働者の職業訓練、③失業率の短期的引下げでなく、非援助地域の長期的な経済的厚生重視、④地域における企業集積の促進、⑤企業への援助供与基準の見直しなど。

さらに翌年の地域政策委員会報告では、地域の国際競争力は競争力をもつ産業の集積度合いに依拠すること、こうした産業支援のためのネットワーク構築の重要性が強調され、「国が競争力を確保できるのは、地域が競争力を確保し、急速な変化に対応できる場合のみである」とされた。なお、1999年には英国の競争力指標が発表されたりした。

5. 地域政策をめぐる今後の研究課題

辻は第11章で英国の地域政策の特徴と課題を総括している。列記しておく。a) 短期主義的視点の強さ、b) 社会的・政治的対応への著しい傾斜、c) 拠点開発が推進されなかったこと、d) 人より場所重視の姿勢、e) 地域経済における中心機能と周辺機能の二極分化への無関心、f) 地域政策と他の政策との低い連携性、g) 諸政策間の不十分な調整と強力機関の欠如など。

以上が本書の要約である。辻が冒頭で問題提起した地域政策とは何であるのか、すくなくとも英国においてそれは何であったのかという問いは刺激的である。日本型の地域政策観では、それは地方による地方の政策であるという認識にあっては、それは国による地域に対する政策であるとする英国での歴史的実態とこれに基づく地域経済観の紹介は、あらためてわたしたちの地域政策観の再考を迫る。

では、なぜ、英国では国が地域政策を実施せざるを得なかったのか。これが本書では1930年代

前後から歴史的に展開され、現在に至るまでの変遷と現状が紹介されてきた。ただ、章を越えての重複的な記述と、辻自身の禁欲的な記述態度が本書をやや読みにくくしているのは残念な点である。つまり、それは辻自身が英国の研究書を丹念によみ、そうした学者の英国地域政策に対する評価を紹介するという執筆スタイルに固執したことに起因したのかもしれない。この意味では、本書は英国地域政策研究史という側面が章によっては強くなっており、英国での地域問題や地域政策に対する筆者自身の現状分析がやや手薄になっていることは惜しまれる。

とはいえ、戦前、戦中、戦後を通じて、英国経済の地域的な不均衡が、マクロ経済的現状が大きな問題を抱えると、失業問題というかたちで発現して、何等かの政策対応が繰り返されてきた「ストップアンドゴー」政策の連続であったことが、辻によって明らかにされた。一連の政策があくまでも「ストップアンドゴー」政策にとどまったのは、辻が本書の随所で指摘するように、地域政策がつねに短期的政策としてその社会政策（政治的な意味をたっぷり含んで）面が強調され、長期的な経済政策としての位置付けがなされなかったためである。これは辻が保守党政権と労働党政権の政治スローガンと英国民の政策観に言及しているように、それこそが英国での地域政策観にほかならない。しかしながら、こうした政策観が変容を迫られて、地域政策が長期的な経済政策として国民経済の競争力の鍵をにぎるものと認識され始めたのは、英国経済そのものの危機にあった。辻が丁寧にサッチャー政権からいまにいたるまで地域政策のあり様を本書のかなりの部分を割いて取りあげた根拠もここにあった。

問題はこうした政策が、地域経済の不均衡、高失業地域の是正、都市中心地の過密と地方の過疎の是正など、地域の伝統的諸問題をどのように解決していけるのかという点にある。辻の示唆するところでは、この鍵をにぎるのが、工業偏重の地域政策からサービス業を視野に入れた政策への転換、知識集約的経済の重視、イノベーションの推進と中小企業振興が今後の地域政策の重要要素となる。いうまでもなく、これらは日本の地域政策の問題点と課題でもある。また、国と地域という地域政策の企画と実行をめぐる政府間関係の問題でもある。

いずれにせよ、本書はこれからわたしたちが研究課題として取り組むべき課題の多くを示唆してくれている。