

【論 説】

英国の地域政策と単一振興予算

石 見 豊

目 次

- 1 はじめに
- 2 SRB 誕生の背景
- 3 単一振興予算の概要
- 4 単一振興予算の特徴と課題
- 5 地域振興予算周辺の地域政策をめぐる状況
- 6 おわりに

1. はじめに

わが国においても地方の再生や活性化が課題となり、最近では「地方創生」などと呼ばれている。その際の財政的支援策として、各省ごとの個別の補助金を一つにまとめる包括型の補助金の出し方に関心が持たれ、実際に運用されてきた^①。補助金の受け手の地方自治体にとっては、申請の手間や交付額の規模などの面で、各省ごとの個別の補助金より包括型の補助金のほうが使い勝手が良く、また、地方の再生や活性化に有効に用いることができるからである。このような最近の日本で志向されている包括型の補助金のしくみと類似したものが、英国の単一振興予算（Single Regeneration Budget: SRB）と呼ばれるものである。SRB は、メジャー保守党政権下で 1994 年 4 月に施行され、第 6 ラウンドまで続けられたものである。また、その後ブレア労働党政権において、2002 年 4 月からは類似の単一予算（Single Budget）と呼ばれるものが施行された。小論が関心を持ち検討の対象にするのは SRB についてである。このし

くみがどのような経緯で作られることになったのか、またどのようなしくみでどんな特徴や課題を持っていたのかについて整理する。

そこで、以下のような順で上記の関心に向けた整理と検討を進めていく。第一に、SRB が創設された背景について整理する。サッチャー政権時代の状況に遡って、当時の地域政策の課題やしくみについて整理し、それと SRB との関係について検討する。第二に、SRB のしくみについて整理する。具体的には、その目的や予算額、申請や入札などの手続きについて整理する。第三に、SRB の評価について整理する。SRB が終了してからかなりの時間が経っている。その間に SRB をめぐりさまざまな評価が出されている。それらを整理することにより、SRB の課題について検討する。

最後に小論の問題意識をいま一度整理すると、SRB を切り口に英国の地域政策の進め方とその課題について整理し明らかにすることに関心がある。また、それが何らかの意味で、わが国の地域政策や包括型補助金のあり方に対しても示唆を与えるのではないかとの期待を持っている。

2. SRB 誕生の背景

(1) サッチャー政権の地域政策

英国の地域政策について振り返る際に、その記述をサッチャー政権期から始めるのが妥当かどうかは分からない。一つ言えることはサッチャー政権がそれまでの地域政策のあり方に変化をもたらしたということである。その変化とは何かと言うと、それまでの地域政策は、国（中央政府）と地方自治体の責任と管理によって行われてきたが、サッチャーは、市場への信頼と自治体への不信から民間企業との連携を志向したということである（西山 2011 p.28）。「戦後地域政策のバイブル」と呼ばれる 1940 年のバーロー報告⁽²⁾以降の英国地域政策の法制度を振り返ると確かに国と自治体がその担い手であったと言える。具体的には、1945 年制定の産業配置法や 1947 年制定の都市・農村計画法では、都市および地方計画を通じて、産業立地を調整した⁽³⁾。また、1965 年 9 月に

策定された国民計画 (the National Plan) でも、古い工業地域のインフラの近代化および過密地域の緩和と過疎地域の経済成長などを通じて、国民経済の成長が目指され、その際には、自治体や市民との連携の重要性が認識されていた。

サッチャー政権期の地域政策のもう一つの特徴としては、「インナーシティ問題」に取り組んだことである。英国におけるインナーシティ問題への取り組みは実は1979年のサッチャー政権の誕生よりも早く、1960年代半ば以降、さまざまな実験的な政策が試みられてきた⁽⁴⁾。その背景としては、①都市における失業率の増加の問題、②貧困問題、③移民の増加による人種問題、④都市人口の流出問題などがあった (Lawless 1981 pp.9-13)。インナーシティ問題に関するさまざまな実験的な政策の中で比較的長期間にわたって実施され、その後の地域政策に影響を与えたものに「アーバン・プログラム (Urban Programme)」がある。アーバン・プログラムは、1969年地方自治補助金 (社会的ニーズ) 法 (Local Government Grants (Social Need) Act 1969) に基づいて、1969年に創設されたインナーシティ問題解決のためのしくみである。住宅や人種問題を抱える自治体が地域再生事業に取り組む際の経費の75%を国が補助金として交付する制度であった。

サッチャー政権の誕生前にインナーシティ問題への取り組みにおける重要な出来事として1977年の白書「インナーシティの政策 (Policy for the Inner Cities)」を挙げなければならない。同白書は、国として都市の経済的衰退を問題として捉え、新たな取り組みの必要性の認識を示したものであった。そして、77年以降、上記のアーバン・プログラムに次のような変更が加えられることになった。一つは、国での所管が内務省から環境省になり、年間予算額が3000万ポンドから1億2500万ポンドに大幅増額されたことである。もう一つの変更点は、補助の必要性・優先度に応じて、補助金を交付する自治体を特定化し分類したことである (自治体国際化協会 2004 pp.4-5)。アーバン・プログラムは、サッチャー政権下で若干の修正⁽⁵⁾が施されたものの継承され、最終的に1992年まで存続することになった。サッチャー政権下では新たに都市開発補助金⁽⁶⁾や都市再生補助金⁽⁷⁾が創設され、民間投資を呼び込む開発型の

地域政策が目指された。

（2）都市開発公社の役割

サッチャー政権下で進められた民間主導の開発の担い手として有名なのが都市開発公社（Urban Development Corporation）である。1980年地方自治・計画・土地法（Local Government, Planning and Land Act, 1980）に基づいて設立された。このしくみは、戦後英国で展開されたニュータウン建設の際のしくみであるニュータウン開発公社がモデルとなっている。都市開発公社の大きな特徴は、都市開発区域（Urban Development Area）については元来自治体が有する強制収用権および開発許可権限を都市開発公社に付与したことである。いわば開発許可権限を自治体から奪い、開発区域を国の直轄地にするような集権的なしくみであった。

都市開発公社が実際に担った業務は、開発ではなく、開発に適した用地の整備（基盤整備）であり、その整備した用地を民間に払い下げることを主たる業務とした。1981年にまずロンドン⁽⁸⁾とマージサイド（リバプール）に二つの公社が設立され、1987年にはバーミンガムやマンチェスターなどの大都市に五つの公社が設立された。その翌年の88年に「第三世代」とも言うべき公社が四つ設立された。この第三世代の公社はそれまでのものに比べて、開発区域の規模が一回り小さなことが特徴であった。最終的にイングランドで12、ウェールズで1、北アイルランドで1の計14の公社が設立された。都市開発公社の存続期間は10年間とされていたので、1998年3月にはすべての公社が解散した。

都市開発公社の評価は両極端に分かれている。遊休地などの再開発により企業が進出し、地域イメージの改善に貢献し、また、不動産市場を刺激したという高評価がある一方で、公的資金に依存し多額の損失を計上する公社があり、また、不動産開発が中心のために地域社会全体の活性化には役立っていないとの批判もある（自治体国際化協会 2004 p.12）。また、都市開発公社は国の外郭団体であり「民主的な正統性が担保されていない」という批判や、「地方

議会や、国民保健サービス（NHS）、教育機関といった公的機関とのパートナーシップ、対象地域の住民の参加といった取り組みを重視しなかった」との自治や統治に関する批判的な意見もあった（永田 pp.91-92）。

また、都市開発公社と並んでサッチャー政権におけるインナーシティ問題への取り組みのもう一つの柱となったのが、エンタープライズゾーン（Enterprise Zones）のしくみである。これは指定を受けた特定地区（インナーシティ問題が深刻な地区）を対象に、10年間という限定された期間において税制上の優遇措置^④や規制緩和を図り、企業誘致を促進させるもので、1980年地方自治・計画・土地法に基づいていた。指定の手続きは、地方自治体等が開発計画を提出し、環境大臣が承認するというものであった。最終的に32の地区が指定を受けた（自治体国際化協会 2004 p.13）。

（3）「シティチャレンジ（City Challenge）」補助金の導入

1990年にサッチャーからジョン・メージャーへの首相の交代があり、同じ保守党政権が続いたものの、地域政策の方針は変化した。「支出に見合う価値」（value for money）の基本方針は変わらないものの、自治体間の競争を促進する風潮が見られるようになった。その具体例とも言えるのが、1991年5月に創設されたのが「シティチャレンジ」補助金である。その目的は、地方自治体から提案を募り、衰退したインナーシティの再生を図ることにあつた。その際、自治体は民間部門やボランティア団体などとのパートナーシップを設けることが義務づけられた。そして、補助金申請や受給の窓口は自治体が担ったが、事業の実施や意思決定はパートナーシップの理事会が担うことが義務づけられた。また、各地域からの提案書を国（環境省）が審査し、適否を決定するという競争入札の方式が採用された。1地域当たり年間750万ポンドで、5年間継続して交付するしくみであった。1992年の第1ラウンドでは11地域が交付され、93年の第2ラウンドでは20地域が交付された（総額11億6000万ポンド）。94年に次に述べる単一振興予算（SRB）が創設されると、それに吸収されることになった。ちなみに、シティチャレンジの事業採択率は2分の1であった。また、

総額にして約 80 億ポンドが補助されたが、これは新規の予算や従来の関連予算の増額ではなく、既存のインナーシティ関連予算が割り当てられた（前田 1999 p.8）。その点でも SRB との共通点を持つ。

ここまでサッチャー政権を中心にその前後の時代も含めて、英国の地域政策の進め方について振り返ってきた。サッチャー政権の前後での変化についてまとめると、サッチャー政権までの地域政策は、国と地方自治体を中心に進められたが、サッチャー政権では、自治体を迂回し、国は民間部門との連携を志向した点がちがいであった。また、サッチャーの後継のメジャーは、同じ保守党政権であるが、サッチャーとの共通点と相違点の両方を併せ持っていた。つまり、「支出に見合った価値」という政策基調では共通していたが、自治体間に競争を求める点がメジャーの特徴であった。サッチャーからメジャーへの政策的変化は補助金の性格の面からもう一つ別の整理のしかたもできる。サッチャー政権までの補助金は、都市開発補助金や都市再生補助金など、比較的大きな不動産開発事業に関する補助金（プロジェクト系補助金）が中心であった。これに対して、メジャー政権になると、小さなプロジェクトに関して補助するプログラム系補助金に移行していったと整理することができる。SRB がそのプログラム系補助金の代表的なものである。

3. 単一振興予算の概要

単一振興予算（SRB）は、環境省、内務省、教育省、貿易・産業省、雇用省の各省がそれまで個別に有していた地域振興関係の 20 の補助金を一本化し、環境省の管理下に置いたものである（図表 1 参照）。1994 年 4 月に施行され、1999 年 4 月に地域開発公社（Regional Development Agency: RDA）が設置されて以降は、管理運営は RDA が担うようになった（ただし、補助金配分に関する最終的承認権限は環境省が持ち続けた）。SRB は 20 の個別の補助金⁽⁴⁰⁾を一本化したものであるが、すでに運用中の補助金が中断されたり変容したわけではない。それらの個別の補助金は、SRB という枠組みの中で運用され続けた。

上記のシティチャレンジも SRB の一部として運用された。ただし、終期を迎えた個別の補助金は、「単一振興予算チャレンジファンド (Challenge Fund)」の財源として用いられることになった。その意味では、チャレンジファンドこそが狭義の SRB と言える。

チャレンジファンドは、シティチャレンジとの間に共通点が見られる。入札方式 (bidding) とパートナーシップ設置の義務の点は、シティチャレンジとまったく同じであるが、その一方で、相違点としてはシティチャレンジより柔軟なくみになったと言われている。それは、第一に、申請主体が国から指名された自治体から、すべての自治体、民間部門、ボランティア団体に広がったことであり、第二に、補助期間が 1～7 年になり、補助金額も任意で柔軟性が拡大

省庁名	予算名	予算額 (単位: £100 万)
環境省	都市開発公社	286
	Housing Action Trust	88
	イングリッシュ・パートナーシップ	181
	Estate Action	373
	シティチャレンジ	213
	アーバン・プログラム	83
	Task Forces	16
	City Action Teams	1
内務省	Safer Cities	4
	Section 11 (part)	60
	Ethnic Minority Grant/Business Initiative Programme Development Fund	6
雇用省	TEC Challenge	4
	Local Initiative Fund	29
	Business Start-up Scheme	70
	Education Business Partnerships	2
	Compacts	6
	Teacher Placement Service	3
教育省	Grants for Education Support and Training	5
貿易・産業省	Regional Enterprise Grants	9
合計		1,442

出典: Ward 1997 p.78

図表 1 単一振興予算の予算内容 (1994 年度)

し、第三に、実質的な審査はSRBと同時期に設立された国の総合出先機関⁽⁴¹⁾が担うことになったことである（金川 2008 p.123）。また、予算の補助後も「モニタリング」と呼ばれる監視機能が重視されたのがSRBの特徴である。四半期ごとに予算の使い方についての報告義務があり、当初設定された効果が上がっていない場合には、注意・勧告や減額、停止、返納などのペナルティ措置がとられた。

チャレンジファンドで補助金を獲得するためには、次の諸条件の中で少なくとも一つ以上と合致しなければならない。①雇用の見通しや地元の人々（特に若者や障がい者）の教育や技術の向上、機会均等の促進、②地域経済の競争力の改善やビジネス支援を通じた持続発展可能な経済成長および富の創造の促進、③物質面での改善やより良い選択および維持管理を通じた住宅の改善、④民族的少数者への給付金政策の促進、⑤犯罪の撲滅とコミュニティの安全の改善、⑥環境保護およびインフラの改善、デザインの改善、⑦保健、文化、スポーツの機会を含めた地元の人々の生活の質の向上（DoE 1995 p.2）。これらの条件を見ると非常に範囲が広いことが分かる。条件とは言いながら、どこの自治体でも応募できそうな一般的な条件である。この点からも、チャレンジファンドは、特定地域の振興を図る目的で創設されたものではないことが理解できる。

リージョン	単一振興予算		他の支出		総支出	
	£ (100万)	%	£ (100万)	%	£ (100万)	%
イースト	136.7	2.4	566.3	2.8	703.0	2.7
イースト・ミッドランド	283.8	5.0	843.5	4.2	1,127.3	4.3
ロンドン	1,519.6	26.6	5,669.7	27.9	7,189.3	27.7
ノース・イースト	650.2	11.4	1,856.3	9.1	2,506.6	9.7
ノース・ウェスト（注）	1,085.5	19.0	4,772.2	23.5	5,857.6	22.5
サウス・イースト	349.4	6.1	1,011.5	5.0	1,360.9	5.2
サウス・ウェスト	168.1	3.0	489.1	2.4	657.3	2.5
ウェスト・ミッドランド	630.6	11.1	2,015.2	9.9	2,645.8	10.2
ヨークシャー／ハンバー	879.5	15.4	3,077.0	15.2	3,956.6	15.2
合計	5,703.4	100	20,300.8	100	26,004.4	100

注：ノース・ウェストには、第5ラウンドで統合されたマージサイドも含んでいる。

出典：Rhodes 2003 p.1403

図表2 全6回のラウンドの支出

リージョン	第1 ラウンド	第2 ラウンド	第3 ラウンド	第4 ラウンド	第5 ラウンド	第6 ラウンド	全ラウンド 実数 (%)
イースト	13	9	9	7	11	16	65 (6.3)
イースト・ミッドランド	11	15	14	10	11	19	80 (7.8)
ロンドン	49	41	48	22	38	46	244 (23.7)
ノース・イースト	29	17	20	12	16	19	113 (11.0)
ノース・ウェスト (注)	35	19	33	21	23	20	151 (14.7)
サウス・イースト	19	24	19	14	24	21	121 (11.8)
サウス・ウェスト	10	11	14	10	8	18	71 (6.9)
ウェスト・ミッドランド	13	21	9	11	18	11	83 (8.1)
ヨークシャー/ハンパー	22	15	16	14	14	19	100 (9.7)
合計	201	172	182	121	163	189	1028 (100)

注：ノース・ウェストには、第5ラウンドで統合されたマージーサイドも含んでいる。

出典：Rhodes 2003 p.1405

図表3 ラウンドおよびリージョン別での単一振興予算の計画数の内訳

ここからは、SRBの所管省となったコミュニティ・地方自治省（環境省の後継機関）とケンブリッジ大学土地経済学部が共同で実施したSRBの評価に関する研究（特にその最終報告書）に基づいて、SRBの特徴について述べる。まず、SRBは補助金であるので、各地に必要な財源を国が全額負担するものではない。国が負担したのは、SRB全体の22%であった。残り78%は地方自治体やボランティア団体、民間部門、EUの財源などから賄わなければならなかった。つまり、SRB全体では約57億ポンド⁽¹²⁾が費やされたが、それとは別に260億ポンドがSRB以外の財源（申請する機関の責任で）が地域振興事業に費やされたということである。

SRBの一件当たりの金額の規模はどれぐらいであったのか。最終報告書に拠れば、SRB全体の42%が101万～500万ポンドの規模であり、50万ポンド以下の規模も18%あった。一方、2000万ポンド以上の大規模なものは全体の約5%に留まった。上記のようにシティチャレンジの場合、1地域当たり年間750万ポンド（5年間の合計で3750ポンド）なので、シティチャレンジと比べてSRB（チャレンジファンド）は規模が小さい。上記のチャレンジファンドの条件を見ても、不動産開発などのハード事業より、雇用訓練や防犯などのソフト事業が中心と言える。

さらに、申請団体の性格や規模について見ると、チャレンジファンドを受け取った団体（パートナーシップ）の半数近くがいくつかの地区（ディストリクトやユニタリー・オーソリティなどの自治体より下の規模）から構成されている。また、単独の自治体規模での団体が20%強を占める。これらのことから、チャレンジファンドの団体規模は小さいと言える。さらに、それらのパートナーシップの性格について見ると、全体の53%で地方自治体が主導的な役割を果たしていたが、第6ラウンドのみに限定して見ると、その割合（自治体の占める）は40%に減った。ボランティア団体が主導する場合や連携型のパートナーシップを志向する面が強くなってきたようである。

4. 単一振興予算の特徴と課題

ここでは、SRBの評価に関する先行研究を基に、SRBの特徴と課題について整理する。SRBの第一ラウンドと第二ラウンドを分析したWardは、第1ラウンドでは「準備期間が短かった」ことをその特徴として挙げている（Ward 1997 p.80）。そして、「やりながらの経験から学びながら、すべてのプログラムが進んでいくことを私は願っている」という所管の担当大臣（地方自治・住宅・都市再生大臣のDavid Curry）のコメントを紹介している（Ward 1997 p.79）。また、第1ラウンドでチャレンジファンドを獲得した201の入札勝利者の提案内容について、「成功した入札の主な焦点は、雇用／教育プロジェクト、持続的発展可能な経済成長／富の創出イニシアティブだった。社会的な入札は周辺に追いやられた」と述べている（Ward 1997 p.79）。

こうしたことから、Wardはチャレンジファンドでは「柔軟性（flexibility）」を特徴としながらそれが「レトリック」に留まっていると批判し、次の三つの問題点を指摘した。第一に、「競争入札を作り上げることに未経験な分野では不利だった。（中略）強力な援助が必要な不都合な分野がまだにある」と指摘した。第二に、「評価の過程における数量的な成果の強調は、いくつかの入札を実行不可能にすることを意味している。（中略）『安全な環境』の創出のよ

うなおそらく実体性の少ない利益は、結果的には入札には含まれないかもしれない」と述べ、また「パートナーシップが受け取る緻密で複雑なガイダンス(DoE Select Committee, 1995)はこれを悪化させる」とも述べている。第三に、「成功を保障することができない入札は、『成功』がより確実な所のほうが優先され、選ばれそうにない。これらの危険性のある入札は通常、地方内部での競争の入札前の段階で拒絶される」という(Ward 1997 p.80)。

これらの問題点は特に第1ラウンドで目立ったようである。また、アーバン・プログラムが廃止され、その部分がチャレンジファンドに再配分された際に、それまでアーバン・プログラムの補助金を交付されていた所で、チャレンジファンドを受け取れない所が生じた場合に争点化した。Wardは中央政府の集権性を問題視し、その解決策として「リージョン政府の設置を通じて、地域政府事務所により自律性を委譲すること」と「地方自治体のリージョン的な結びつきを形成すること」を提案した(Ward 1997 p.80)。

Wardの指摘したチャレンジファンドの特徴や課題は、他の論者によっても指摘されてきた。Fordham等は「経済に関係しないSRBの目的(民族的少数者の利益になるようなプロジェクト)は、限られた優先順位を受けてきた。SRBの戦略の内容は経済成長を通して再生を遂げることに焦点を当てている」と述べている(Fordham 1999 p.134)。また、集権性の問題点に関しても、国と地域の間には「もし利害の衝突があるならば、中央省庁の優先順位のほうがリージョンの領域的事情に勝ることを」先行研究(Evans and Harding 1997)は示唆していると述べている(Fordham 1999 p.135)。

一方、Tilson等は「パートナーシップ」の性格について問題にしている。「パートナーシップの働きはSRB入札プロジェクトの本来的な要件だった。(中略)パートナーシップの構成は、入札の内容や地域の特徴を反映することが期待された」(Tilson 1997 p.3)。そして、特に第1ラウンドでは、職業訓練・事業評議会(Training and Enterprise Council: TEC)がパートナーシップを主導する役割を果たすことが多く見られたと指摘している。「TECsは勝利したパートナーシップの76%に関わっていた」。また、TECの影響力には地域差があった

ことも指摘している。「TEC の影響力はロンドンで最大であり、TEC に率いられ成功した入札のうち 45% がロンドンに位置していた。イースト・ミッドランド（一つもなかった）やサウス・イースト、サウス・ウェストでは少なかった。その参加は民間セクターや地方自治体より少なかったが、TECs の関与はボランティア／コミュニティ・セクターのそれよりかなり大きかった」という（Tilson 1997 pp.3-4）。TEC がチャレンジファンドのパートナーシップに積極的に関わったのは、チャレンジファンドの政策目的が関係している。チャレンジファンドは、上記のように経済成長、富の創造が最も重視されたが、それとの関連で雇用や教育も重視された。それらはまさに TEC の対象領域であった（図表 4 参照）。

主導した機関	申請した率	入札に成功した割合	交付額の割合
地方自治体	45.1	53.2	60.0
TEC	24.4	22.9	11.1
自治体／TEC 連携	9.8	5.5	15.3
ボランティア・セクター	4.3	4.9	3.1
民間セクター	4.9	7.9	8.1
その他	11.6	6.4	2.4
合計	100	100	100

出典：Tilson 1997 p.5

図表 4 主導した機関別での入札と交付の分析

一方、ボランティア／コミュニティ・セクターの関心の焦点は、環境問題や犯罪、住宅など複数にわたり折衷主義的なものになり、入札であまり関心を集めなかった。これらのセクターもチャレンジファンドに強い関心は持っていなかったようである⁽¹³⁾。また、民間セクターがパートナーシップに関わる案件は、空間開発（工業地、住宅）やビジネス関連の人的資源開発に集中していたようである⁽¹⁴⁾。Tilson 等の議論を長々と振り返ってきたが、彼らが主張したことは、パートナーシップの担い手には濃淡があったということである。TEC や地方自治体は積極的に関わったが、民間セクターは自らの利益に関わることにのみに関わり、ボランティア／コミュニティ・セクターは最も関心が低く、また入札

にも成功しなかったということである。

これまでの先行研究の整理から分かったことをもう一度まとめると、チャレンジファンドの内容（特に入札に成功したもの）を見ると、経済的なものが多く社会的な問題が少ないという内容的な偏りが見られること。「柔軟性 (flexibility)」がチャレンジファンドの特徴と言われてきたが、それがレトリックに留まっていること。具体的には国による緻密なガイドラインなどを通じた集権的な統制が「柔軟性」を奪ってきたということである。そして、最後に、パートナーシップ構成の面でも偏りが見られたことなどについて整理した。ここで取り上げた先行研究はチャレンジファンドの初期（第1および第2ラウンド）に関する分析が中心であるが、一応以上の点がSRBの特徴と課題と言える。

5. 地域振興予算周辺の地域政策をめぐる状況

最後にSRB周辺の他の地域政策をめぐる状況について整理する。一つは、メジャー政権下で地域再生のためのしくみとして設立されたイングリッシュ・パートナーシップ (English Partnerships) である。これは、1993年借地改革・住宅・都市開発法 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993) に基づき、1993年11月に発足し、94年4月から事業を開始した。通常、イングリッシュ・パートナーシップと呼ばれるが、法令上の名称 (正式名称) は「都市再生庁 (Urban Regeneration Agency)」である。それまであった、シティ・グラント (City Grant)、放棄土地補助金 (Derelict Land Grant)、イングリッシュ・エステート (English Estate) などの事業や組織がこのイングリッシュ・パートナーシップに吸収された (自治体国際化協会 2004 p.56)。メジャーがイングリッシュ・パートナーシップを設立したねらいは、サッチャー政権時代に設立された都市開発公社とプロジェクト系補助金を一体的に整理する受け皿を作ることにあったと言える。イングリッシュ・パートナーシップの財源はSRBからの補助金によって運営されたが、SRBのチャレンジファンドとイングリッシュ・パートナーシップとのちがいは、チャレンジファンドは上記のようにハー

ド事業を対象にしないのに対して、イングリッシュ・パートナーシップは開発事業(箱ものづくり)を中心にするという点である。イングリッシュ・パートナーシップが手がけた代表的な事業として、ミレニアム・ドームとミレニアム・ビレッジの建設が挙げられる。

もう一つここで取り上げるのが、コミュニティ・ニューディール（New Deal for Communities）という補助金である。これはいわばブレア政権誕生後にその目玉政策として設立されたものである。チャレンジファンドと同じくソフト事業を対象としたプログラム系補助金であるが、チャレンジファンドが広く浅い性格を有していたのに対して、コミュニティ・ニューディールはより狭いコミュニティ⁽¹⁵⁾を対象にしたところに特徴がある。イングランドで最も荒廃した地域⁽¹⁶⁾の格差是正を目的としていた。補助対象期間も10年間と長く金額も比較的大きかった（選定された39地域への10年間での補助総額は約20億ポンド）。

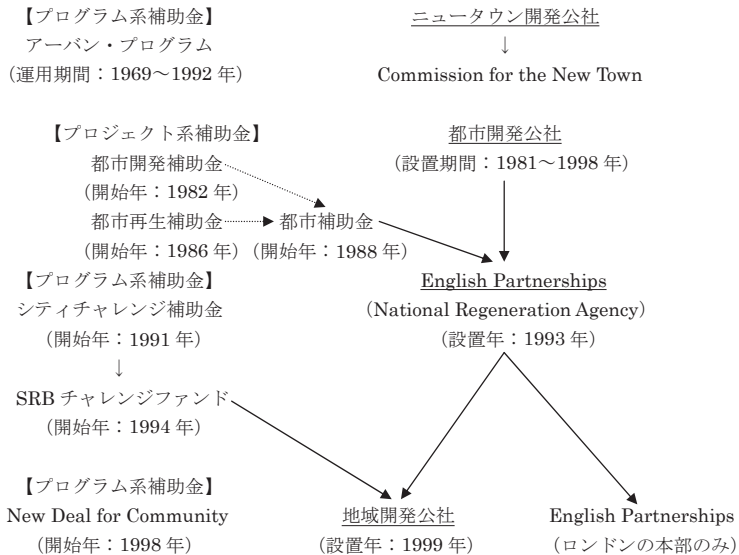
これらがSRB チャレンジファンドの周辺で展開された地域政策をめぐる動きである。ブレア政権はさらに地域開発・振興の拠点として各リージョンに地域開発公社（Regional Development Agency: RDA）を1999年に設け、この時点でイングリッシュ・パートナーシップの地方支部はRDAに統合された。その一方で、ニュータウン委員会（Commission for the New Towns）⁽¹⁷⁾や農村開発委員会（Rural Development Commission）の機能がイングリッシュ・パートナーシップに統合され、地方支部を持たない中央の独立公共機関として再編された。ブレア政権では、近隣再生に力を入れ、さらにパートナーシップ策を重視し、地方戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）や近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund）などの新たな地域政策のしくみが提供されたが、これらについては稿を改めて別に整理することにする。

6. おわりに

小論は、SRB という包括型補助金を中心に英国の地域政策の進め方とその

課題について整理することを目的としていた。SRB（チャレンジファンド）は、比較的予算規模の小さなプログラム系補助金であることが明らかになった。また、チャレンジファンドの提案内容を見ると、雇用・教育や経済開発が中心であり、社会的な内容は少ない。それは入札において主導的な役割を果たしたのが TEC（職業訓練・事業評議会）であり、ボランティア／コミュニティ・セクターの役割は相対的に小さかったことにも示されている。これまでに述べてきたことから、英国の地域政策関連の補助金には、大規模開発向けのプロジェクト系補助金と上記の小規模なプログラム系補助金の2種類があることが明らかになった。

一方、地域政策の担当・監督機関に目を向けると、ニュータウン開発公社、都市開発公社、イングリッシュ・パートナーシップ、地域開発公社と続く一連の流れがあることが明らかになった（**図表 5** 参照）。近年、政治学・行政学・



出典：筆者作成

図表 5 英国の地域政策関連補助金と担当・監督機関の変遷

公共政策論の研究分野では、経路依存（path dependency）の概念を用いた分析が多用されているが、英国の地域政策関連の補助金や担当・監督機関の変遷を見ていると、経路依存性が高いように見える。政権交代などの際に、一見、まったく新しい政策（補助金や機関の新設など）が展開されるように見えるが、必ずその前身となるものがある。英国におけるその経路依存性の高さは何に起因するものか、次の課題として検討したい。

注

- (1) わが国で制度化された包括型の補助金としては、具体的には、民主党政権下で2011年度予算から制度化された「一括交付金（地域自主戦略交付金）」が挙げられる。自民党政権（第2次安倍内閣）の復活により、一括交付金は廃止されたが、安倍内閣は、地方創生の推進のために2016年度予算から「地方創生交付金」なる新たな包括型補助金制度を創設した。ただし、その金額規模の小ささが課題として指摘されている。
- (2) バーロー報告（Report of the Loyal Commission on the Distribution of the Industrial Population, Cm 6153）は、①過度の人口集中地区の再開発の必要性、②産業および人口を過密地域から分散させること、③ロンドンの膨張の抑制などの方策について勧告した（Cullingworth 1988 pp.9-12）
- (3) 特に、1945年の産業配置法では、商務省が工場を新設する企業に対して、不況地域に立地する場合には資金を融資する一方で、不況地域以外での工場新設を抑制した。産業配置法は、その後、1950年と58年にも制定された。50年の法では、過密地域に対する工場新設の際の国および自治体の規制を強化するねらいであった。一方、58年の法は、「産業配置（工場金融）法」なる名を持つものであり、資金援助に関する大蔵省の権限が拡大されたことが特徴である。
- (4) アーバン・プログラム以外にも、インナーシティ問題に対する取り組みとして、包括的コミュニティプログラム（Comprehensive Community Programmes）、コミュニティ・デベロップメント・プロジェクト（Community Development Project）、インナー・エリア・スタディ（Inner Area Studies）などがあった（永田 2011 pp.87-88）。
- (5) 自治体国際化協会の説明に拠れば、1981年には、経済開発に焦点を当てるのが国から求められ、地元の商工会議所の意見を聞くことが義務付けられた。また、80年代を通じて対象自治体が徐々に絞り込まれ、1987年までにイングラ

ンドで55の自治体が指定を受けることになった。さらに、この時点をもって従来の階層化（補助金交付の優先度に応じた分類）は中止された（自治体国際化協会 2004 p.7）。

- (6) 都市開発補助金（Urban Development Grant）は、1982年に創設されたしくみで、大規模開発の際に、民間の事業者が採算のとれない差額を補助する（Gap Funding）ものである。米国の都市開発活動補助金（Urban Development Action Grant: UDAG）がモデルになっている。
- (7) 都市再生補助金（Urban Regeneration Grant）は1986年に創設された。都市開発補助金とほぼ同じ内容のものであるが、自治体を経由しないで直接民間業者に補助金が交付されること、都市開発補助金よりもさらに大規模な事業（開発用地は最低20エーカー以上）を対象にすることの二点がちがいである。
- (8) 都市開発公社の中でも旗艦的存在がロンドン・ドックランド開発公社（London Dockland Development Corporation: LDDC）であった。LDDCは1981年に設立され、タワーハムレット（Tower Hamlet）、ニューハム（Newham）、サザーク（Southwark）にまたがる8.5平方マイルが所管対象地域であった。ドックランズ（Docklands）と呼ばれるこのあたりは、かつてはテムズ川を利用した河川交通の拠点であり、多くの移民労働者が働いていた。貨物輸送が河川から陸上輸送に変わると、港湾立地型の関連企業は閉鎖され、失業率が増加した。LDDCは、98年に解散するまでに、18億6千万ポンドの公共投資を行い、再開発のための用地を売却し、また荒廃地の再利用も進んだ。その結果、2500平方フィートの商業・産業用スペースの建設、2万4046棟の新規住宅の建設、2700の商業誘致に成功し、77億ポンドの民間投資を集めることができた（馬場 2007 p.118）。LDDCとしては特に交通アクセスの改善を重視し、関連道路整備と新規鉄道路線（ドックランド・ライトレールウェイ）建設に力を入れた。人口や雇用が伸び、ロンドンの副都市的存在として注目される一方で、家賃高騰や景観破壊を招いた乱開発との批判もある。
- (9) エンタープライズゾーンに立地する企業に与えられる特典には次のものがあつた。①地方税（商工業資産に対する地方税）の向上、②商工業建物の新築・増築に対する資本支出について、法人税・所得税の全額資本控除、③開発用地税の免除、④職業訓練義務の緩和、⑤開発規制の大幅な緩和、⑥行政手続きの迅速化、⑦関税手続き申請の優先的処理、⑧政府に報告する統計情報資料の免除、⑨工業開発証明書（Industrial Development Certificate: IDC）の付与。
- (10) SRBの財源がどのように提供されているのかという点に関連して、自治体国際

化協会の資料では、地域振興関係の3つの特殊法人が提供する財源額などを整理している。それに拠ると、1994年度のSRB総額14億4710万ポンドのうち、住宅振興財団（Housing Action Trust）から8820万ポンド、都市開発公社から2億9100万ポンド、イングリッシュ・パートナーシップから1億8080万ポンドをそれぞれ提供し、残りの8億8710万ポンドがその他のSRB（他の地域振興関係の予算）であることを示している（自治体国際化協会 2004 p.16）。

- (11) ここで言う国の総合出先機関とは、地域政府事務所（the Government Offices for the Regions）のことである。環境省、交通省、貿易・産業省、雇用省の各省ごとの個別の出先機関が統合されたものである。イングランドの10のリージョンごとに置かれた（Mawson & Spencer 1997 pp.71-84）。
- (12) ちなみに第6ラウンドまでの承認された事業の合計は1027件で、採択率（申請書の提出ではなく、エントリー時点で見ても）は約4分の1であった。
- (13) Tilson等は、ボランティア／コミュニティ・セクターのチャレンジファンドへの関心の低さの証明として、チェスターフィールド（イングランド中北部のダービーシャーの町）のボランティア・サービス組織評議会の次のコメントを引用している。「私たちがパートナーシップの会議や入札情報の収集に多くの時間を使えば、コミュニティのために使う時間が少なくなる」（Tilson 1997 p.11）。
- (14) Tilson等は民間セクターの社会的問題への関心の低さの例として、議会の貴族院でのSRBに関するDubs卿の次の発言を挙げている。「民間セクターが多くの社会プロジェクトのために金に引き換えることを期待するのは現実的ではない。少数民族や難民のためのプロジェクトは、民間セクターに金を提供するように説得することが大層難しい分野のタイプを典型的に示している」（Tilson 1997 p.8）。
- (15) コミュニティ・ニューディール補助金において、国が想定する近隣（neighbourhood）とは1000～4000世帯の規模であった（自治体国際化協会 2004 p.37）。
- (16) 最も荒廃した地域（deprived area）とは、6つの指標領域（所得、雇用、健康と障がい、教育・技能および訓練、住宅、公共サービスへの地理的アクセス）で構成される荒廃指数に基づいて対象とされた88の地方自治体を指している（永田 2011 pp.109-110）。
- (17) ニュータウン開発公社の精算事業団として設立されたしくみである。

参考文献

Cullingworth, J. B. *Town and Country Planning in Britain*, 10th ed., London: Unwin Hyman,

1988

Department of Communities and Local Government *The Single Regeneration Budget: final evaluation*, Urban Research Summary, London: Communities and Local Government Publications, 2007

Department of Environment *Partners in Regeneration: The Challenge Fund Bidding Guidance*, London, 1995

Department of Environment Select Committee *Single Regeneration Budget: First Report*, London: HMSO, 1995

Evans R. and Harding A. “Regionalisation, Regional Institutions and Economic Development”, *Policy & Politics* 25:1, 1997

Fordham G. Hutchinson J. and Foley P. “Strategic Approaches to Local Regeneration: The Single Regeneration Budget Challenge Fund”, *Regional Studies* 33:2, 1999

Lawless P. *Britain's Inner Cities*, London: Harper & Row, 1981

Mawson J. and Spencer K. “The Government Offices for the English Regions: toward regional governance”, *Policy & Politics* 25:1, 1997

Rhodes J. Tyler P. and Brennan A. “New Developments in Area-based Initiatives in England: The Experience of the Single Regeneration Budget”, *Urban Studies* 40:8, 2003

Tilson B. Mawson J. Beazley M. Burfitt A. Collinge C. Hall S. Loftman P. Nevin B. and Srbljanin A. “Partnerships for regeneration: The single regeneration budget challenge fund one”, *Local Government Studies* 23:1, 1997

Ward K. G. “The single regeneration budget and the issue of local flexibility”, *Regional Studies* 31:1, 1997

金川幸司『協働型ガバナンスとNPO』晃洋書房, 2008年

自治体国際化協会『ロンドン・ドックランドの開発と行政』Clair Report 第2号, 1990年

自治体国際化協会『英国の地域再生政策』Clair Report 第253号, 2004年

永田祐『ローカル・ガバナンスと参加』中央法規, 2011年

西山志保「イギリスガバナンス型まちづくりと市民セクターの役割変化」『三田社会学』第16号, 2011年

馬場健「イギリスにおける都市再開発を巡る中央地方関係に関する調査報告」自治体国際化協会編『比較地方自治研究会調査研究報告書』2007年

前田昭彦ほか「イギリス・サッチャー政権以後の都市・住宅政策の動向」『住総研 研究年報』第26号, 1999年