

# 英国の地域再生政策

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 253 (May 28, 2004)

財団法人自治体国際化協会  
(ロンドン事務所)

## 目 次

はじめに

|  |    |
|--|----|
| 概要   | i  |
| 第1章 英国における地域再生政策の変遷                              | 1  |
| 第1節 地域再生の定義                                      | 1  |
| 第2節 地域再生政策の淵源                                    | 2  |
| 第3節 政府レベルの政策展開—労働党と保守党の政策分析（1977年以降）             | 3  |
| 1 労働党政権と地域再生政策（1977年～1979年）                      | 3  |
| 2 保守党政権と地域再生政策（1979年以降）                          | 6  |
| 3 まとめ  | 18 |
| 第2章 地域再生に対する政府等による財政支援措置                         | 20 |
| 第1節 財政支援措置の特徴                                    | 20 |
| 第2節 欧州地域開発基金（European Regional Development Fund） | 20 |
| 1 概要   | 20 |
| 2 補助対象機関及び使途                                     | 24 |
| 3 補助率の上限   | 26 |
| 4 補助事業の選定方法                                      | 27 |
| 5 イングランドにおける運営主体                                 | 27 |
| 6 補助事業の公表  | 28 |
| 第3節 イングランドにおける地域間格差の実態                           | 28 |
| 1 数字が示す地域間格差の一例                                  | 29 |
| 2 荒廃地域における居住者の構成                                 | 29 |
| 第4節 単一予算（Single Budget）                          | 30 |
| 1 概要   | 30 |
| 2 単一振興予算（SRB）との関係                                | 30 |
| 3 予算措置   | 31 |
| 第5節 コミュニティ・ニューディール資金（New Deal for Communities）   | 31 |
| 1 概要   | 31 |
| 2 導入の背景  | 32 |
| 3 受給手続き  | 35 |
| 4 対象地域   | 36 |
| 第6節 近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund）         | 37 |
| 1 概要   | 37 |
| 2 対象地域の選定方法                                      | 39 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3   | 受給要件  | 39 |
| 4   | 予算措置  | 41 |
| 5   | 地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnerships)  | 44 |
| 第7節 | 地方公共サービス協定(Local Public Service Agreements) | 49 |
| 1   | 概要  | 49 |
| 2   | 目標の選択                                       | 49 |
| 3   | 地方自治体のメリット                                  | 50 |
| 第8節 | 政府によるその他の支援策                                | 51 |
| 1   | 地域資金 (Community Chest)                      | 51 |
| 2   | 地域権限拡大化資金 (Community Empowerment Fund)      | 55 |
| 第9節 | イングリッシュ・パートナーシップ                            | 56 |
| 1   | 概要及び設立根拠                                    | 56 |
| 2   | 権限  | 56 |
| 3   | 財源  | 57 |
| 4   | 主な実施事業                                      | 57 |
| 第3章 | 地域再生事業に対する外部監査                              | 59 |
| 第1節 | 概要  | 59 |
| 第2節 | 評価に用いられた分析枠組み                               | 59 |
| 第3節 | 地方自治体の役割の多様性に即した監査                          | 61 |
| 第4節 | 監査結果の分析                                     | 62 |
| 第4章 | 地域再生のパートナー                                  | 73 |
| 第1節 | パートナーシップとは                                  | 73 |
| 1   | 歴史  | 73 |
| 2   | パートナーシップの定義と役割                              | 73 |
| 第2節 | 地域開発公社 (Regional Development Agency)        | 74 |
| 1   | 概要  | 74 |
| 2   | 設立目的及び権限                                    | 74 |
| 3   | 計画  | 75 |
| 4   | 申請  | 79 |
| 5   | イングランド北西地域開発公社の主なパートナー                      | 80 |
| 第3節 | クロスリバー・パートナーシップの事例紹介                        | 82 |
| 1   | 概要  | 82 |
| 2   | 財政  | 82 |
| 3   | 主な実施事業                                      | 83 |
| 4   | まとめ   | 84 |

|   |     |
|---|-----|
| 第5章 都市の再生                                       | 85  |
| 第1節 概要  | 85  |
| 1 歴史  | 85  |
| 2 政策  | 86  |
| 第2節 アーバン・プログラム                                  | 88  |
| 1 概要  | 88  |
| 2 計画政策指針  | 88  |
| 3 地域計画指針  | 90  |
| 4 基本計画・開発計画                                     | 91  |
| 5 コングルトンの地方計画                                   | 92  |
| 第3節 タウンセンター・マネジメント                              | 105 |
| 1 歴史  | 105 |
| 2 タウンセンター・マネージャー                                | 105 |
| 第4節 政府都市サミット                                    | 106 |
| <br>  |     |
| 第6章 田園地域の再生                                     | 109 |
| 第1節 概要  | 109 |
| 第2節 ルーラル・ルネッサンス                                 | 109 |
| 1 概要  | 109 |
| 2 アプローチ   | 110 |
| 3 実行  | 111 |
| 4 まとめ   | 115 |
| <br>  |     |
| 第7章 事例紹介（レスター・シティ・カウンスルにおける地域再生事業）              | 117 |
| 第1節 概要  | 117 |
| 1 行政機構  | 117 |
| 2 居住者の特徴  | 118 |
| 3 荒廃状況の集中度                                      | 119 |
| 第2節 レスター地域再生会社（Leicester Regeneration Company）  | 121 |
| 第3節 コミュニティ・ニューディール資金を活用した事業の事例                  | 123 |
| 1 ブローストン住民協議会（Braunstone Community Association） | 123 |
| 2 財源  | 123 |
| 3 低調な住民意識という課題                                  | 125 |
| 4 シックス・ストリート環境整備事業                              | 125 |
| 第4節 単一振興予算を活用した事業の事例                            | 129 |
| 1 概要  | 129 |
| 2 財源  | 130 |
| 3 ゲット・コネクティッド・アット・ホーム事業                         | 133 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| おわりに                                 | 136 |
| 資料編                                  | 138 |
| 資料1 英国政府都市白書「我々のまち—都市再生の未来」          | 139 |
| 資料2 ニューハム2010年地域戦略パートナーシップ規程         | 147 |
| 資料3 ダーラム・カウンティ・カウンシル及び政府間の地方公共サービス協定 | 151 |
| 主要参考文献                               | 161 |

はじめに

英国では 1977 年に政府の政策報告書「中心市街地のための政策 (Policy for the Inner Cities)」が公表されて以降、数多くの地域再生政策が実施されており、日本でも幅広く紹介されているが、その分析に当たっては地域再生政策における日英間の基礎的条件の相違に十分留意する必要がある。

第一に、英国では住民全体に占める少数民族出身者の割合が高いことが挙げられる。外国人登録者数の総人口中に占める割合が 1.3%程度に過ぎない日本 (2002 年末現在) と比較して、イングランドにおける非白人居住者の割合は約 9.1%、ロンドンに限って見れば約 28.9% に達する (2001 年国勢調査)。少数民族出身者は特定区域に集中して居住する傾向があるため、地区によっては人口の 3分の2以上を占める事例も珍しくはない。このように英国では、地域再生政策が経済的側面だけで実施されているのではなく、異なる民族間の統合や平等の確保という社会・福祉政策上の要請に立脚している点を理解しなければならない。

第二の相違点は、政府レベルにおける財政支援措置の有無である。従来の過疎辺地対策や特定地域振興対策など政府による財政措置を政策手段としている例も相当あるが、「構造改革特別区域」の導入に見られるように、現在日本政府が推進している地域再生政策の基本的枠組みが、地域を限定して規制を緩和・撤廃する規制改革の一環として位置付けられているといえよう。これに対して英国の地域再生政策は、社会的・経済的な荒廃地域 (deprived area) の改善を通じて、イングランドの地域間格差を是正することに焦点が当てられており、本稿で紹介する「近隣地域再生資金」制度は、対象地方自治体に対する集中的な財政支援措置を伴う点が大きな特徴である。

もともと、この荒廃地域の改善という目標だけを捉えて、無条件に英国の地域再生政策を社会・福祉政策であると結論付けるのは早計であろう。現在英国は比較的堅調な経済成長を遂げているが、荒廃地域の地理的拡大は、質の高い労働力や安全性の確保という投資対象国としての魅力を著しく損ね、国際競争力の低下につながりかねないという極めて現実的かつ経済的な動機も読み取ることができる。先ほど指摘した地域再生政策の目標における二面性という特徴がここにも現れている。

反対に地域再生政策を実施する上で日英間に共通する課題も少なくない。中でも最も重要な点は、長期的な意味において地域の発展に利害関係を有する住民の積極的な参画が得られなければ、如何に優れた地域再生政策であっても持続的な効果は期待できないという過去の教訓を現実の政策にどのように生かすのか、その取組みに尽きるのではないか。

地域再生が地域の特性を反映した個別性の強い政策である以上、例外なく有効な単一の解決策は存在しない。本稿が地方自治体関係者は勿論、広く住民の方々がそれぞれの地域の課題を改めて発見し、独自の地域再生を検討する参考資料のひとつとなれば幸いである。

最後に、本稿の作成にあたり多大なご協力をいただいたレスター・シティ・カウンスル、コングルトン・バラ・カウンスルの関係者各位に対し、改めて感謝の意を表したい。

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所長

## 概要

本稿は、英国の地域再生（Regeneration）に関する政府及び地方自治体の取組みに焦点を当て、制度面を中心にまとめた調査報告書である。また、制度の具体的運用状況を把握しやすいよう地方自治体レベルにおける地域再生政策の実践事例を紹介するものである。

第1章では、英国における地域再生政策（主に都市政策）の必要性和対処方針を初めて提示した公的文書が1977年公表の政策報告書「中心市街地のための政策（Policy for the Inner Cities）」であったとの認識に基づき、この報告書以降、労働党と保守党両政権が実施した地域再生政策の史的変遷について概観している。

便宜上、労働党と保守党の政権に区分して、それぞれの代表的な地域再生政策の概要を説明したが、地域再生政策の方針転換は、政権の交代により生じたというよりは様々な試行錯誤の結果であり、過去の政策の積み重ねが政府レベルにおける現在の地域再生政策に反映されている。

第2章では、政府による財政措置を中心とする支援制度の概要を紹介している。EU加盟国である英国内には、欧州地域開発基金（European Regional Development Fund）の交付対象地域が含まれており、地域再生事業に対する補助制度として大きな役割を担っているため、その概要についても合わせて紹介することとした。

第3章は、監査委員会（Audit Commission）の報告書「経済及びコミュニティの再生：監査から得られた教訓（Economic and community regeneration : Learning from inspection）」に基づき、地域再生政策に対する外部監査制度について説明している。地域再生政策は、他の一般行政サービスと異なり、法律による実施の義務付けが存在しない任意の政策であるだけに、政策実施の効果をどのように評価するかが特に重要となる。

第4章は、地域再生事業の運営面で特に重要な位置を占める「パートナーシップ」の役割を扱う。地域（Region）における経済開発を所管する地域開発公社（RDA）のうち、イングランド北西地域開発公社が実施しているアーバン・ルネッサンス事業、ルーラル・ルネッサンス事業におけるパートナーの役割、パートナー間の関係について説明している。また、都市部におけるパートナーシップ事業の成功事例として、ロンドンのクロスリバー・パートナーシップを取り上げている。

第5章では、都市の再生事業について触れる。ここでは、地域再生に関係する政府、地域、地方自治体の各層における開発計画制度の概要を説明するとともに、コングルトン・バラ・カウンシルが策定する地方計画（Local Plan）を紹介して地域再生政策と開発計画との関係を説明する。コングルトン・バラ・カウンシルは比較的裕福な小規模自治体であり、既存社会資本の再活用と開発規制を基調とする地域再生政策を採用している。

第6章は、田園地域における再生事業について説明する。また、第4章で概要を説明したイングランド北西地域開発公社が実施しているルーラル・ルネッサンス事業が具体的にどのような活動であるか紹介している。

英国の地域再生政策は、主に都市地域における諸課題の改善に焦点を当てたものとして

知られているが、このことは田園地域における地域再生事業が必要ないことを意味するものではない。田園地域における経済活動は、狂牛病の発生以降明らかに低迷しており、ルーラル・ルネッサンス事業は、農家の多角的な経営を推進することを通じて、田園地域全体の経済再建を図ることを目的とした事業である。

第7章は、レスター・シティ・カウンスルにおける地域再生事業の事例紹介である。前章までに説明した地域再生政策が地方自治体レベルで具体的にどのように運用されているか紹介している。個別事例として取り上げたふたつの事業は、いずれもパートナーシップを活用した事業事例でもある。

なお、巻末に資料編として附しているものは、いずれも政府又は地方自治体が公表している文書の翻訳（全文又は抜粋）であり、第1章から第7章までの説明内容を補完する趣旨で掲載した。

## 第1章 英国における地域再生政策の変遷

### 第1節 地域再生の定義

日本の地方自治体が直面する大きな行政課題のひとつとして「地域再生」、「都市再生」が注目を集めている。都市再生の基本方針を定めた「都市再生特別措置法」が2002年3月に可決・成立し、同年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」に基づき、2003年12月末日現在、全国で166件の構造改革特別区域計画が認定されるなど、地域経済、ひいては国全体の経済の活性化を目指す取り組みが始動している。

こうした中、有力なモデルケースとして英国の地域再生政策に関心を寄せる日本の地方自治関係者は少なくないと思われる。しかしながら、英国と日本とでは、政策の前提となる法体系、社会・経済情勢、文化、社会的慣習などが大きく異なるため、英国の政策をそのまま転用することが不適当な事例が少なからず生じており、地域再生政策もその例外ではない。

本稿では、このような陥穽を十分認識した上で、英国の地域再生政策の現状について可能な限り正確に紹介することを通じて、政策の基盤となる理念、政策を効果的に実施・運用するための仕組みを明らかにしたいと考えている。

はじめに、本稿における「地域再生 (Regeneration)」という用語の定義を行う。後ほど詳しく検証するとおり、地域再生は極めて多様な行政課題を包含しているだけでなく、都市と田園地域では問題の所在やアプローチの方法にも大きな相違点がある。したがって、これを明確に定義付けることは困難であるが、論考の都合上、次の定義を用いることとする。すなわち、地域再生とは「地域 (area)、主に都市地域 (urban area) が抱える諸問題を解決に導くとともに、変化の影響を受けやすい地域経済、社会及び環境面における諸条件を長期的視点で改善することを目的として実施される総合的かつ統一された計画又は行政活動」<sup>1</sup>である。

地域再生は Regeneration の邦訳であるが、これに「再開発 (Redevelopment)」という訳語を当てなかつたのは、現在の英国における地域再生政策の力点が不動産主導の経済開発に置かれているという誤解を与えることを避けるためでもある。確かに Regeneration という行政用語には、大規模な施設整備を中心とする社会資本の整備又は更新事業が含まれるが、第5章第3節で紹介するタウンセンター・マネジメント (Town Centre Management : TCM) に見られるとおり、中心市街地の再活性化、青少年の健全育成や犯罪防止などの取り組みなどを包含する極めて幅広い政策領域であるとの認識に基づいている。

なお、本稿は特に断りのない限り、イングランドについて説明する。

---

<sup>1</sup> 「Urban Regeneration」 (Peter Roberts and Hugh Sykes) p.17 の定義を参考として若干の修正を施したもの。

## 第2節 地域再生政策の淵源

1977年に公表された政府の政策報告書「中心市街地のための政策 (Policy for the Inner Cities)」<sup>2</sup>が、英国における都市を対象とする地域再生政策の先駆けとなったと見なされている。この点は、1977年以降、労働党、保守党両政権が相次いで地域再生政策（主に都市政策）を打ち出している点からも明らかである。

しかしながら、1977年以降に実施された地域再生政策は、1960年代後半から1970年代半ばにかけて英国の都市で発生した問題に深く根ざしているため、当節では1960年代まで遡り、地域再生政策が導入された背景について概観する。

ウィルソン労働党政権（1964年～1970年）及びヒース保守党政権（1970年～1974年）が都市域の地域再生に取り組んだ背景には、現在でも地域再生を議論する際に避けて通れない次のような深刻な課題が含まれている。

第一に、失業率の増加という問題が挙げられる。当時の英国では、都市を中心として失業率が急速に高まりつつあり、例えばロンドンでは1961年から1975年までの期間に約450万件あった全雇用件数のうち、50万件が喪失し、主要地方都市においても、1971年以降の5年間で製造業関連の雇用数が30%以上失われたと言われている。

第二に、貧困問題の解消又は緩和という社会政策上の要請を挙げることができる。第二次世界大戦終了後、英国はそれまで約20年間に渡り、先進的福祉国家として数多くの社会福祉政策を実施してきたにもかかわらず、貧困状態を撲滅することはできなかった。こうした貧困問題に対処するため、都市における社会的・経済的弱者に対し、社会保障制度以外の新たな政策が必要であり、政府が積極的に推進する必要があると考えられていた。その際、英国の政策担当者が参考にしたのは、アメリカにおいてケネディ、ジョンソン両民主党政権が積極的に導入した貧困解消プログラムであった。

第三に、人種問題が挙げられるが、これは日英間の地域再生政策を比較する際、最も大きな相違点と言える。英国における白人以外の人口は、1951年時点で約7万5,000人であったのに対し、1966年には約60万人と15年間で約8倍に増加した。1962年に保守党政権は、移民に関する規制措置を導入し、労働党に政権が交代した後も強化されてきたが、それでもなお、かなりの反移民感情が国内に存在した。ウィルソン政権が地域再生政策に並々ならぬ意欲を見せた背景のひとつに、こうした反移民感情の高まりがあったことが指摘されている。

第四に、都市の人口流出に伴う問題、いわゆるインナー・シティ問題がある。図表1—2—1は、英国の主要都市の人口動態であるが、1961年からの40年間で、ほぼ全ての大都市において人口が減少しており、中には40%以上の人口減を記録している都市もある。

---

<sup>2</sup> 本章第3節1（1）を参照。

【図表 1—2—1 大都市の人口動態（1961 年～2001 年）】<sup>3</sup>

（単位：千人）

|           | 1961  | 1971  | 1981  | 1991  | 2001  | 1961～2001<br>の変化率 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| グレーターロンドン | 7,993 | 7,453 | 6,696 | 6,679 | 7,172 | -10.3%            |
| バーミンガム    | 1,183 | 1,098 | 1,007 | 935   | 977   | -17.4%            |
| リーズ       | 713   | 739   | 705   | 680   | 715   | +0.3%             |
| シェフィールド   | 585   | 573   | 537   | 500   | 513   | -12.3%            |
| リバプール     | 746   | 610   | 510   | 452   | 439   | -41.2%            |
| マンチェスター   | 662   | 544   | 449   | 401   | 392   | -40.8%            |
| ブリストル     | 438   | 427   | 388   | 376   | 380   | -13.2%            |
| コベントリー    | 318   | 337   | 314   | 293   | 300   | -5.7%             |

政府が地域再生政策に本格的に取り組んできた最大の背景には、このインナー・シティ問題の存在があり、主に次のような内容が含まれている。

- ① 高い失業率とそれに伴う低所得
- ② 閉鎖工場などの跡地の荒廃
- ③ 地域住民に適正な職業技術及び職業能力が欠如していること
- ④ 劣悪な住宅環境
- ⑤ 高い犯罪発生率による地域住民の安全に対する不安感
- ⑥ ひとり親家庭、少数民族など社会的弱者が集中していること
- ⑦ ごみや落書きに見られる環境の低下

### 第3節 政府レベルの政策展開—労働党と保守党の政策分析（1977 年以降）

英国では労働党、保守党の2大政党間の政権交代が行われるため、地域再生政策に対する取組みが大きく修正・変更されることも珍しいことではない。現在政府レベルで実施されている主要な地域再生政策は次章で詳しく説明するが、現在の政策も、過去の試行錯誤の上に成り立っていることから、当節では1977年以降における地域再生政策の歴史的変遷について概観する。

#### 1 労働党政権と地域再生政策（1977 年～1979 年）

##### （1）1977 年政策報告書

1977年に政府が公表した「中心市街地のための政策（Policy for the Inner Cities、以下「1977年政策報告書」と略称）」は、衰退する都市の行政課題とそれに対処する方針を提示した最初の政策報告書である。この報告書は、中心市街地及び住民に影響を及ぼす原因を特定しているが、なかでも都市の経済的衰退が最も深刻な問題として位置付けられている。

<sup>3</sup> 「英国の地方財政の動向」（自治体国際化協会）p79、「Key Statistics for Local Authorities, Census 2001」（National Statistics）に基づき作成。

前節で説明したインナー・シティ問題に対処する新たな地域再生政策の必要性が認識され、地方自治体が「適切な政策実施機関(natural agencies to tackle inner area problems)」と見なされているが、同時に政府、コミュニティ団体、ボランティア団体及び民間部門との協力関係の必要性について、わずかではあるが言及されている点が注目される。

1977年政策報告書で提案された政策のうち、政府が長期間に渡って実施し、その後の地域再生政策に影響を与えたのは、「アーバン事業 (Urban Programme)」及び「パートナーシップ (Partnerships)」である。

## (2) アーバン事業 (Urban Programme)

### ア 概要

「1969年地方自治体補助金(社会的ニーズ)法(Local Government Grants (Social Need) Act 1969)」は、特別な社会的ニーズに対応するための財政支出を必要とする都市の地方自治体に対し、補助金を交付する権限を環境大臣に付与した法律である。「アーバン事業 (Urban Programme)」とは、この法律に基づく諸施策の総称であり、地方自治体が発行する社会・地域事業に対し、政府が全体経費の75%を補助金として提供する制度であった。この法律により、例えばコモンウェルス諸国からの移民問題への対応に必要な地方自治体の経費に対して政府が補助金を支出することが可能となった。

アーバン事業は、インナー・シティ問題への対応策として1969年に創設され、1992年までの長期間に渡り継続されたが、制度創設時の形が維持されたのは1977年までの期間である。1977年にはアーバン事業に大きな変更が加えられ、所管官庁が制度創設時の内務省(Home Office)から環境省(Department of the Environment)へ移管されるとともに、年間予算額が3,000万ポンドから1億2,500万ポンドへと大幅に増額されている。

制度の創設以来、アーバン事業は主として社会福祉の充実や雇用対策(少数民族に対する職業訓練等)に比重が置かれていたが、試行錯誤の結果、都市問題を解決するには、社会福祉政策だけでは不十分であり、地域の経済再生が不可欠であるとの認識が醸成された。この点は、1977年政策報告書の分析結果とも一致しており、補助対象事業が経済開発、環境及びレクリエーション事業にまで拡大された要因となっている。環境省が所管官庁となり、予算額が大幅に増額された事実は、補助対象事業の拡大を反映した結果である。

第二の変更点は、補助対象となる地方自治体を明確に階層化したことである。1977年以前は、補助対象の優先自治体を特定する規定が存在せず、結果的に70以上の地方自治体がアーバン事業補助金を受給することができた。1970年代後半から、労働党は中心市街地に関する補助金の受給自治体を特定し、補助の必要性・優先順位に応じて階層別に区分する作業に着手しており、その成果は「1978年都市中心地域法 (Inner Urban Areas Act 1978)」の成立により、明らかになった。

この法律は、地方自治体に対して、経済開発に関する一定の追加的権限を付与する内容を骨子としており、アーバン事業における補助金制度との関連では、指定を受けた都市部の地方自治体が、次の3つの階層に区分された。

(ア) その他の自治体 (other districts : 優先順位が最下位)

イングランド及びウェールズの 19 の地方自治体が指定された。該当する地方自治体には、経済開発に関する一定の権限が付与され、具体的には土地の取得その他土地に関する事業又は産業改善地区 (industrial improvement areas) <sup>4</sup>に関する事業を実施する場合、事業費の 90%を借入金により調達することが認められた。

(イ) プログラム自治体 (programme authorities : 優先順位が中位)

指定を受けた 15 地方自治体には、原則として「その他の自治体」と同等の経済開発権限が付与されたほか、政府に年間事業計画 (annual programme) を提出することにより、「その他の自治体」よりもアーバン事業の補助金が厚く配分されるという優遇措置が認められた。

(ウ) パートナーシップ (Partnerships : 最優先地域)

アーバン事業の補助金受給に関して、最も高い優先順位が与えられた「パートナーシップ (Partnerships)」という考え方は、1977 年政策報告書の中で正式に提案されている。当時、パートナーシップの適用範囲を大幅に拡大するよう、政府に対し国会議員を中心とした政治的圧力が寄せられたと言われているが、結果的には次に掲げるとおり、イングランドにおいて7つのパートナーシップが構築されたのみであった。

- ① ロンドン・ドックランド (Docklands of London)
- ② ハックニー=イズリントン (Hackney=Islington)
- ③ ランベス (Lambeth)
- ④ ニューキャッスル=ゲイツヘッド (Newcastle=Gateshead)
- ⑤ マンチェスター=サルフォード (Manchester=Salford)
- ⑥ リヴァプール (Liverpool)
- ⑦ バーミンガム (Birmingham)

パートナーシップの指定を受けた地域では、政府、地方自治体、保健医療当局、警察、ボランティア団体などにより構成され、政府閣外担当大臣を委員長とする委員会 (Committee) が設置され、パートナーシップの運営にあたった。

大半のパートナーシップでは、中心市街地担当室 (Inner City Unit) を設置し、委員会の運営に関する一般業務及びパートナーシップの計画策定に係る調整事務を行った。

---

<sup>4</sup> 衰退する商工業地域が指定を受け、計画、交通管理、土地開発などの事業が集中的に実施された。「1978年都市中心地域法 (Inner Urban Areas Act 1978)」により制度化されている。

## イ パートナーシップに関する評価

アーバン事業の補助金交付に当たり最も高い優先順位が与えられたパートナーシップであるが、実際に交付された補助金額は決して多額ではない。

1979年度のアーバン事業に対する補助金総額は1億2,500万ポンドで、このうちパートナーシップに対し、約6,600万ポンドが配分されている。補助金は、各パートナーシップに均等交付された訳ではなく、ロンドン・ドックランドの1,500万ポンドに対し、ランベスは500万ポンドであるなど地域的な偏りも見られる。

アーバン事業以外に、パートナーシップには環境改善事業として1,500万ポンドが投入されたほか、1977年予算において発表された資本事業計画からも7,000万ポンドが交付されている。更に、放棄土地補助金（Derelict Land Grant）<sup>5</sup>の交付においても、パートナーシップ指定地域は有利な取扱いを受けることが認められていた。

しかしながら、こうした補助金上の優遇措置を考慮しても、1970年代後半にパートナーシップに投入された直接的な財政支援額は少額であったと一般的には評価されている<sup>6</sup>。

アーバン事業創設の前後、財政の悪化を理由として、政府は地方自治体における経常支出及び資本支出に対する補助金の大幅な削減を断行していた経緯があり<sup>7</sup>、アーバン事業を通じたパートナーシップに対する補助金交付は、地方自治体に対する一種の激変緩和措置であったという指摘もある。

いずれにしても、限られた財源と厳しい財政統制という環境下で、特定地域に集中的な財政支援措置を講じることは、他の地域に対する行政サービスの低下につながりかねず、政治問題に発展する恐れがあったため、各地方自治体が独自の地域再生政策を実施することは極めて困難な状況にあったことが容易に想像できる。

## 2 保守党政権と地域再生政策（1979年以降）

### （1）アーバン事業の継承と修正

1979年に発足したサッチャー保守党政権は、前節で説明した労働党政権による地域再生政策、すなわちアーバン事業とパートナーシップを基本的に継承している。労働党から保守党へ政権交代したにもかかわらず、地域再生政策に大幅な変更が加えられなかった要因として、主に次の理由が考えられる。

- ① 社会福祉、環境及び経済開発事業に対する補助金交付というアーバン事業の枠組み自体に、政策論争を引き起こすような余地が少なかったこと
- ② パートナーシップ制度が創設されたことにより、地域の問題に対し政府が関与又は

<sup>5</sup> 放棄された土地を地方自治体が再生するための事業に対する100%の補助金。

<sup>6</sup> アーバン事業を通じてリヴァプールに投入された1年分の経済開発事業補助額は、同時期に同市において支給された失業保険給付1週間分の総額を下回っていた（「Britain's Inner Cities」(Paul Lawless) p 42)。

<sup>7</sup> 1974年から1979年までの5年間に、リヴァプール市の資本支出事業は6,000万ポンドから4,000万ポンド以下にまで削減されている（同上）。

介入することが容易になったこと

- ③ 1977年に実施されたアーバン事業の大幅な変更から2年しか経過していなかったため、政策転換の前提となる政策評価が十分に行われていなかったこと

アーバン事業の枠組みは継承されたが、次のような修正が行われている。1981年には、アーバン事業が経済開発に焦点を当てるべきことが政府により改めて確認され、パートナーシップは事業計画の提出に際し、地元の商工会議所（Chambers of Commerce）の意見を求めることが必要となった。

また、1980年代を通じて、アーバン事業の対象となる地方自治体が徐々に絞り込まれた結果、1987年までにイングランド全体で55の地方自治体が指定を受けている。

これと並行して、57の地方自治体が「中心市街地計画（Inner Area Programmes）」を政府に提出することが義務付けられている。これはアーバン事業補助金の使途の概要を説明するとともに、アーバン事業以外の補助事業をアーバン事業に適合させるにはどのようにすればよいかを説明するものである。57の地方自治体のうち、32は「パートナーシップ」及び「プログラム自治体」の指定自治体から選出され、それ以外は「その他の自治体」など優先順位の低い地方自治体が選ばれている。

補助金交付の優先順位に応じて地方自治体を階層化する従来の手法は、この時点で中止され、代わりに単一のアーバン事業の対象自治体が指定され、伝統的なアーバン事業は姿を消すことになった。こうした政策の修正は、最も支援を必要とする地域に集中的に財源を投入するために行われており、1987年度中に57地方自治体は中心市街地計画を提出し、全て政府の承認を得た。

## （2） 開発主導型の地域政策への転換

前記のとおり、サッチャー保守党政権が成立した後もアーバン事業は基本的に継承されたが、地域再生事業全般に対する政府の方針、財政支援策のあり方について新たな方針が提示された。それは、地域再生事業に対する民間部門の参入を促進するとともに、「バリュー・フォー・マネー（Value for Money）」<sup>8</sup>に対する関心を高めようとする内容であった。この段階でも、財政措置の大部分が政府補助金によって占められる構造自体に大きな変化は見られなかったが、地域再生政策の実施主体としての役割を地方自治体から民間部門に移そうとする意図が明確に示され、特に民間部門の持つ企業経営的な運営手法や独創性が、地方自治体及び地域再生関係団体に浸透することを政府は期待した。

こうした政策の方針転換は、経済開発政策を都市部において重点的に実施しようとする当時の保守党政権の意向を反映しており、インフラの整備・改善、大規模な再開発事業に焦点を当てた「開発主導型（development-led）」の施策が導入された。

1980年代に保守党政権が打ち出した政策の多くは、「民間資本誘発計画（leverage

---

<sup>8</sup> 「最小のコストで必要を満たす」という考え方。政策の実施・評価に当たり経済性、効率性、効果等を重視する新公共管理（New Public Management）の基本的概念である。

planning)」と表現される原則に基づいている。この考え方によれば、公共投資の主な目的は、可能な限り多額の民間投資を呼び込むことにあるとされる。

### (3) 都市開発補助金 (Urban Development Grant) と都市再生補助金 (Urban Regeneration Grant)

#### ア 都市開発補助金 (Urban Development Grant)

地域経済の活性化を目標とした公共投資の効果を高めるため、公共投資を通じて追加的な民間投資の誘発を図る民間資本誘発計画という原則は、1980年代に保守党政権が実施した多くの政策に見られたが、当時米国で既に導入されていた類似のスキームに基礎を置くものであった。

1982年には、「インナー・シティ・エンタープライズ (Inner City Enterprises)」<sup>9</sup>の設立と合わせて、「都市開発補助金 (Urban Development Grant)」が創設されたが、この補助金制度はアメリカ連邦政府が実施した「都市開発行為補助金 (Urban Development Action Grant : UDAG)」を参考としている。

地方自治体は民間部門の利益に合致するような大規模な資本投資事業を計画し、必要な投資額の大部分は民間企業が提供する。民間投資だけではリスクが大きく、投資コストの回収が困難と見られる事業を推進するため、民間部門の採算ベースに乗るまでの差額補助 (Gap Funding) を行うことがこの補助金制度の基本的な目的である。

補助金を受ける場合、地方自治体は環境省に事業計画を提出し、補助事業として認定が得られた地方自治体に対し、当該事業に投入した公共投資の75%が補助金として交付された。

この補助金制度の大きな特徴は、事業種別による補助金の受給制限が一切なかったことである。このため、商工業、住宅、レクリエーション、コミュニティ事業又はこれらの事業を組み合わせた事業の全てが対象となった。

1982年から1986年までの間に、177事業、総額7,850万ポンドの都市開発補助金が交付されたのに対し、民間部門による投資総額は3億5,000万ポンド、公的部門と民間部門の投資比率 (Leverage Ratio) は1 : 4.5であった。7,850万ポンドの事業内容別内訳は、商業開発3,500万ポンド (44.9%)、工業開発2,600万ポンド (33.3%)、住宅開発1,750万ポンド (22.3%) となっている。

#### イ 都市再生補助金 (Urban Regeneration Grant)

1986年に導入された「都市再生補助金 (Urban Regeneration Grant)」も、都市開発補助金とほぼ同じ内容の補助金である。都市開発補助金との主な相違点は、次のふたつである。

---

<sup>9</sup> アーバン事業から一部財政補助を受けて運営された不動産開発法人。開発リスクが過大であり、通常の民間投資が行われにくい開発事業を行う目的で設立された。

- ① 民間開発業者が地方自治体を經由することなく、直接政府から補助を受ける仕組みが導入されたこと
- ② 開発用地は最低でも 20 エーカー（約 8 万 1,000 平方メートル）以上であるとの条件が新たに設定され、より大規模な事業を対象としたこと

都市再生補助金の補助対象は合計 10 事業、補助金総額 4,650 万ポンドに対し、民間投資額は 2 億 800 万ポンドで、公民の投資比率は 1 : 4.5 である。民間投資も含め、約 3 万 2,000 件の新規雇用の創出、新築住宅 6,750 戸、589 ヘクタール（5 万 8,900 平方メートル）の荒廃地が再利用されるなどの成果が見られた。

#### （４）都市開発公社（Urban Development Corporations）

##### ア 概要

「1980 年地方自治・計画・土地法（Local Government, Planning and Land Act 1980、以下本節では「1980 年法」と略称）」に基づき設置された「都市開発公社（Urban Development Corporations）」は、サッチャー政権が推進した開発主導の地域再生、経済再生政策を代表する制度的枠組みである。

1977 年政策報告書は、インナー・エリアの抱える諸問題に対応するため、「ニュータウン開発公社」のような組織を活用することを想定していたが、労働党政権は最終的に、地方自治体が地域再生の推進主体であるべきとの判断を下した。

これに対し、1979 年の総選挙に勝利した保守党は、全く別のアプローチを検討していた。すなわち、自由市場の効率性を生かし、不動産を活用した地域再生を行うためには、地方自治体の存在は阻害要因であると見なされ、それに替わる新たな地域再生推進機関として設立されたのが、都市開発公社である。すなわち、都市開発公社は、民間投資の誘発を目的とした開発主導型の都市再生政策の一例と言える。

英国全体では、14 の都市開発公社が設立され、このうちイングランドに 12 社、ウェールズに 1 社（Cardiff）がある（図表 1—3—1 参照）ほか、北アイルランドにも 1 社（Laganside）が設立された。

なお、都市開発公社の存続期間は最長 10 年間とされており、1998 年 3 月までに全ての都市開発公社が解散している。

【図表 1—3—1 都市開発公社一覧（イングランド及びウェールズ）】<sup>10</sup>

| 地域                            | 設立時期  | 都市開発区域の面積 (ha) |
|-------------------------------|-------|----------------|
| London Docklands              | 1981年 | 2,150          |
| Merseyside                    | 1981年 | 350            |
| Tratford Park (Manchester)    | 1987年 | 1,267          |
| Cardiff (Wales)               | 1987年 | 1,093          |
| Tyne and Wear (New Castle)    | 1987年 | 2,375          |
| Teesside (Cleveland)          | 1987年 | 4,858          |
| Black Country (West Midlands) | 1987年 | 2,598          |
| Leeds                         | 1988年 | 540            |
| Central Manchester            | 1988年 | 187            |
| Sheffield                     | 1988年 | 900            |
| Bristol                       | 1989年 | 420            |
| Birmingham Heartlands         | 1992年 | 1,000          |
| Plymouth                      | 1993年 | 67             |

#### イ 設立の目的と事業内容

1980年法は、都市開発公社の設立目的について、次のような手法を活用し、地域再生を図ることと定めている<sup>11</sup>。

- ① 土地及び建物の有効利用
- ② 既存及び新規の産業や商業の発展に対する支援
- ③ 魅力ある環境の創造
- ④ 地域内に人々が居住し、労働することを可能にする利用しやすい住宅及び社会施設の整備

#### ウ 権限及び財源等

都市開発公社には、1980年法により、「土地その他の不動産を取得、保有、管理、再生又は処分する」<sup>12</sup>などの一般的権限 (general power) が認められていたが、特に重要な点は「都市開発区域 (Urban Development Area)」として指定を受けた区域において「開発計画案を策定し、計画許可を与えることができる」<sup>13</sup>との特定権限 (specific power) が付与されていたことである。

開発計画の策定及び計画許可については、従来地方自治体が保有していた権限を奪うものである。都市開発公社の理事会には、地方自治体の代表者も含まれてはいたが、政府に対して説明責任を負うのみであった。

ロンドン・ドックランド開発公社 (London Docklands Development Corporation、以下図表では「LDDC」と略称) の歳入内訳を示した図表 1—3—2 から明らかなように、

<sup>10</sup> 「検証イギリスの都市再生戦略」(イギリス都市拠点事業研究会) に基づき作成。

<sup>11</sup> 1980年法第136条

<sup>12</sup> 1980年法第136条

<sup>13</sup> 1980年法第148条

都市開発公社は、毎年度政府から投入される補助金以外に、土地・建物等の不動産売却により生じる収入を追加的財源とすることが認められていた。

一方、歳出の内訳を見ると土地の取得及び整備、下水等整備、道路及び交通インフラの整備に大半（70.7%）が充当されており、住宅、職業訓練、コミュニティ支援に充てられた額は非常に少ない（図表1—3—3参照）。公社の存する地域や設立時期により程度の違いはあるものの、都市開発公社の実施事業は不動産開発という性格が極めて強かった。

【図表1—3—2 LDDCの歳入内訳（1987年度～1989年度）】<sup>14</sup>

（単位：百万ポンド）

|          | 1987年度 | 1988年度 | 1989年度 |
|----------|--------|--------|--------|
| 政府補助金    | 165    | 105    | 177    |
| 土地等の売却収入 | 65     | 116    | 173    |
| 歳入計      | 230    | 221    | 350    |

【図表1—3—3 LDDCの歳出内訳（1981～1988年度累計）】<sup>15</sup>

（単位：百万ポンド）

| 歳出目的                    | 歳出額（累計） | 構成比    |
|-------------------------|---------|--------|
| 土地取得                    | 113     | 18.9%  |
| 土地整備                    | 93      | 15.4%  |
| 下水等整備                   | 90      | 14.9%  |
| 道路及び交通                  | 130     | 21.5%  |
| 環境整備                    | 50      | 8.3%   |
| Docklands Light Railway | 46      | 7.6%   |
| 住宅                      | 48      | 7.9%   |
| 地域及び職業訓練                | 33      | 5.5%   |
| 合計                      | 603     | 100.0% |

図表1—3—4は都市開発公社全体の年間歳出総額を示しているが、1990年度に6億720万ポンドに達したのがピークであり、それ以降は漸減している。

【図表1—3—4 都市開発公社の歳出額の推移（1987年度～1997年度）】<sup>16</sup>

（単位：百万ポンド）

| 年度  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 歳出額 | 160.2 | 255.0 | 476.7 | 607.2 | 601.8 | 515.0 | 343.1 | 258.0 | 217.9 | 196.1 | 168.8 |

<sup>14</sup> クレア・レポート第2号「ロンドン・ドックランドの開発と行政」（自治体国際化協会）p10 表3より転載。

<sup>15</sup> 同上p11 表4より転載。

<sup>16</sup> 「Town and Country Planning in the UK」（Barry Cullingworth and Vincent Nadin）p299 Table 10.1、「Annual Report 1999」（Department of the Environment, Transport and the Regions）に基づき作成。1987年度から1992年度までについては、Docklands Light Railwayの歳出額が含まれている。

## エ 都市開発公社の効果と問題点

都市の中心部や周辺地域には工場跡地等かなりの遊休地が存在しており、インナー・エリア問題を進行させる要因となっていた。都市開発公社を通じた集中的な資金投資により、企業ビルや国際会議施設が次々と設立され、低迷する地域の不動産市場にインパクトを与えるとともに、地域のイメージが大幅に改善された点が都市開発公社の効果として挙げられる。特に公的部門の投資額を大きく上回る民間投資が積極的に行われている点（図表1—3—5参照）は、都市開発公社設立の目的が達成されていることを示しており、この点は評価されてよい。

一方、都市開発公社が直面した問題は、1989年に発生した全国的な不動産市況低迷の影響を受け、1990年代初頭に土地等の不動産売却による資金回収が当初の見込みを大幅に下回ったことである。財源を政府補助金と不動産売却収益に依存した歳入構造では、更なる再開発の推進という目標は著しく制限されざるを得なかった。実際この時期に多くの都市開発公社が多額の損失を計上している。

もうひとつの問題点は、不動産開発という極めて限定的な分野において一定の成果を挙げたものの、地域社会全体の再活性化を図るといった幅広いニーズには対応しきれなかったことである。

都市開発公社による不動産開発は、地域イメージの向上や環境改善、就労機会の拡大などにより、その成果が地域住民に波及することが前提とされていた。図表1—3—6に示したとおり、都市開発区域内では多くの雇用が新規に創出されているが、地域住民の雇用に結びつけるための職業訓練や就業前カウンセリングなどの事業は軽視される傾向が見られたため、民間開発業者の追求する短期的利益には直結しても、長期間地域で生活する地元住民の利益につながらないという批判があったことを指摘しておきたい。

一定期間に不動産開発による地域経済の再活性化を図るといった都市開発公社の戦略性を考慮すれば、二番目の問題点はある程度やむを得ないものがあると思われるが、この教訓は現在英国で実施されている地域再生政策に生かされている。

【図表1—3—5 都市開発公社別の公的・民間部門の投資比率（1993年度）】<sup>17</sup>

| 都市開発公社名            | 公社歳出額<br>(百万ポンド) | 民間部門投資額<br>(百万ポンド) | 公的部門と民間部門の投資比率 |
|--------------------|------------------|--------------------|----------------|
| London Docklands   | 1,621.6          | 6,000              | 1:3.7          |
| Merseyside         | 334.4            | 304                | 1:0.9          |
| Trafford Park      | 153.0            | 719                | 1:4.7          |
| Black Country      | 252.2            | 580                | 1:2.3          |
| Teesside           | 238.3            | 715                | 1:3.0          |
| Tyne and Wear      | 228.0            | 456                | 1:2.0          |
| Central Manchester | 66.7             | 340                | 1:5.1          |
| Leeds              | 51.1             | 317                | 1:6.2          |
| Bristol            | 87.5             | 175                | 1:2.0          |
| 合計                 | 3,032.8          | 9,606              | 1:3.2          |

<sup>17</sup> 「検証イギリスの都市再生戦略」（イギリス都市拠点事業研究会）p24 より転載。

【図表 1—3—6 イングランドにおける都市開発公社の累積効果 (1995 年度末)】<sup>18</sup>

| 都市開発公社名               | 設立   | 年間総支出(百万ポンド) |        | 累積効果(都市開発区域内) |                   |                 |
|-----------------------|------|--------------|--------|---------------|-------------------|-----------------|
|                       |      | 1992年度       | 1995年度 | 創出雇用件数        | 再生された<br>土地面積(ha) | 民間投資<br>(百万ポンド) |
| London Docklands      | 1981 | 293.9        | 129.9  | 63,025        | 709               | 6,084           |
| Merseyside            | 1981 | 42.1         | 34.0   | 14,458        | 342               | 394             |
| Trafford Park         | 1987 | 61.3         | 29.8   | 16,197        | 142               | 915             |
| Black Country         | 1987 | 68.0         | 43.5   | 13,357        | 256               | 690             |
| Teesside              | 1987 | 34.5         | 52.8   | 7,682         | 356               | 837             |
| Tyne and Wear         | 1987 | 50.2         | 44.9   | 19,649        | 456               | 758             |
| Central Manchester    | 1988 | 20.5         | 15.5   | 4,909         | 33                | 345             |
| Leeds                 | 1988 | 9.6          | 0      | 9,066         | 68                | 357             |
| Sheffield             | 1988 | 15.9         | 16.4   | 11,342        | 235               | 553             |
| Bristol               | 1989 | 20.4         | 8.7    | 4,250         | 56                | 200             |
| Birmingham Heartlands | 1992 | 5.0          | 12.2   | 1,773         | 54                | 107             |
| Plymouth              | 1993 | 0            | 10.5   | 8             | 6                 | 0               |
| 合計                    |      | 621.4        | 398.2  | 165,716       | 2,713             | 11,240          |

### (5) エンタープライズ・ゾーン (Enterprise Zones)

#### ア 概要

「エンタープライズ・ゾーン (Enterprise Zones)」は、深刻なインナー・シティ問題が生じている地域において、税制上の優遇措置及び規制緩和を講じることにより、企業誘致を進める目的で導入された制度であり、都市開発公社と同じく 1980 年法に基づいている。

1980 年度予算演説においてエンタープライズ・ゾーンの設立が公表され、1981 年度には 11 地区が指定 (第 1 ラウンド) され、1983 年度に 14 地区が指定を受けた (第 2 ラウンド)。地域の指定は、地方自治体等が地域の開発計画を策定し、環境大臣が承認する方法により行われ、最終的に 32 地区がエンタープライズ・ゾーンとして指定されている。

エンタープライズ・ゾーンの指定を受けると、以後 10 年間、区域内に存する企業は、既存・新設を問わず、次に掲げる内容の様々な優遇措置を受けることが認められた。

- ① 開発用地税 (Development Land Tax)<sup>19</sup>の免除
- ② ノン・ドメスティック・レート (Non Domestic Rate)<sup>20</sup>の 10 年間免除 (これにより生じる歳入欠損は、財務省 (Treasury) が地方自治体に補填)
- ③ 商工業用建築物の新築、増築等の資本投資を実施した場合、法人税について初年度 100%の減価償却が認められること
- ④ 開発規制の大幅な緩和 (エンタープライズ・ゾーンの地域指定に開発計画許可の効

<sup>18</sup> 「Town and Country Planning in the UK」(Barry Cullingworth and Vincent Nadin) p301 Table 10.2 に基づき作成。累積効果は、1995 年度末現在のものであり、都市開発公社による事業以外の地域再生事業の効果を含む。

<sup>19</sup> 1985 年に、徴税コストが大きいとの理由により税そのものが廃止されている。

<sup>20</sup> 居住用以外の資産に課税される税金。「1988 年地方財政法」により国税化されている。地方自治体などの徴収団体が徴収した後、一旦は国庫に納められ、各地方自治体の成人人口数に応じて配分される国税譲与税である。

力が含まれており、エンタープライズ・ゾーン計画（EZ Scheme）に適合する内容の開発行為は、高さ 37 メートル以上の高層建築物を除き、原則として個別審査を経ることなく計画許可が与えられる）

- ⑤ 職業訓練義務の緩和
- ⑥ 政府に報告する統計情報資料の負担軽減

## イ 問題点

エンタープライズ・ゾーンの効果に関する政府の中間報告（1987 年）において、「今後地域の課題に取り組む上で最善の方法であると認められた場合を除き、エンタープライズ・ゾーンの指定地域を増加する意思はない」と発表されたことから分かるように、エンタープライズ・ゾーンは当初期待された程の効果が上がらなかった。

土地利用を中心とする規制緩和が認められても、現実的に民間開発業者は地方自治体及び関係機関との協議や交渉を行う必要があったことが規制緩和措置の効果を十分に生かすことができなかつた要因として指摘されている。

これと比較すると、経済上の優遇措置は、エンタープライズ・ゾーン内の開発促進に大きな効果を与えたと見られているが、同時に公的部門に過大な負担増を強いる結果となった。1981 年度から 1982 年度の 5 年間だけを見ても、エンタープライズ・ゾーンに関する公的部門の総支出は約 4 億ポンドに達する。支出の内訳を見ると、51%が法人税に係る 100%の減価償却措置、28%がノン・ドメスティック・レイトの免除、残り 21%がインフラ及び土地取得に係る経費であり、支出額の 80%近くが区域指定を行ったことにより自動的に発生した経費である。前記のとおり、税収の落ち込みによる歳入不足額を政府から地方自治体に補填する構造は、結果として政府から企業に対する直接補助金制度と異なるものではない。

## （6）簡易計画区域（Simplified Planning Zone）

簡易計画区域（Simplified Planning Zone）は、「1986 年住宅・計画法（Housing and Planning Act 1986）」に基づき、地域に対する企業誘致及び雇用創出を目的として導入された制度である。これにより、地方自治体は指定区域内においては事前に開発基準を策定し、その基準に適合する開発行為であればほぼ自動的に開発許可が与えられる。区域は、大臣の許可を得て地方自治体が指定した。

エンタープライズ・ゾーンにおいて認められていた税制上の優遇措置など経済的なインセンティブがない点を除いて、ほぼエンタープライズ・ゾーンと同様の制度である。

## （7）シティ・チャレンジ（City Challenge）補助金

1991 年 5 月に創設された「シティ・チャレンジ（City Challenge）補助金」は、地域再生政策の財政支援メカニズムを大きく転換する契機となり、「単一振興予算（Single Regeneration Budget）」の「チャレンジ・ファンド（Challenge Fund）」が創設される際のモデルともなった。

シティ・チャレンジ補助金は、衰退の危機に瀕した都市中心部を復活させるため、地方自治体からアイデアを環境省に提出させ、優れた案を提出した地方自治体に補助金を交付するという制度である。

この補助金の特徴は、次のふたつに集約される。第一に、補助金の受給に当たり、地方自治体、民間部門、ボランティア団体等により構成されるパートナーシップの設置が義務付けられたことである。地方自治体には、パートナー形成の先導的役割が求められたほか、補助金の申請手続き及び受給に関する窓口とされたが、補助事業の実施やパートナーシップにおける意思決定は、パートナーシップの理事会により行われることが義務付けられた。

パートナーシップを地域再生政策の推進主体とし、地域住民の参画を促す取組みは、次章で説明する「コミュニティ・ニューディール資金 (New Deal for Communities)」、「近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund)」など、現在実施されている補助制度に確実に引き継がれている。

第二の特徴は、各地域に提案書を提出させた上で、審査により補助の適否を決定するという点で、競争原理を導入した補助制度であったことである。これは、従来、政府による補助金が薄く広く交付される傾向が見受けられ、十分な効果が上がらなかったことに対する反省に基づいている。

補助金額は、1地域当たり年間750万ポンドとされ、5年間継続して交付(合計3,750万ポンド)され、1997年度で終了した。合計31の地域に対し、総額11億6,000万ポンドが交付され、1994年に「単一振興予算 (Single Regeneration Budget)」に吸収されている。

## (8) 単一振興予算 (Single Regeneration Budget) とチャレンジ・ファンド (Challenge Fund)

### ア 単一振興予算 (Single Regeneration Budget) の概要

「単一振興予算 (Single Regeneration Budget)」は、環境省、内務省、教育省、貿易・産業省及び雇用省の5省庁別に計上されていた地域再生関連予算の簡素化と執行の効率化を図る目的で、20の補助金を統合し、全般的な事務管理を環境省に一元化したものであり、1994年4月に施行されている。

当初は環境省が行っていた予算の管理運営は、1999年4月に発足したRDA<sup>21</sup>に引き継がれているが、政府は規則を制定し、補助金配分について最終的に承認する権限を有しているなど、かなりの影響力を保持している。

### イ 単一振興予算の規模及びシティ・チャレンジとの関係

図表1-3-7は、発足後3年間の単一振興予算の推移を示したものである。

単一振興予算は、地域再生関連の3特殊法人、すなわち住宅振興財団 (Housing Action Trust)、都市開発公社 (UDC) 及びイングリッシュ・パートナーシップ (English

<sup>21</sup> RDAについては、第4章第2節参照。

Partnerships) に補助金を提供し、その残余の資金がシティ・チャレンジ補助金などに充当された。

【図表 1—3—7 単一振興予算額の推移】<sup>22</sup>

(単位：百万ポンド)

| 支出先                           | 1994年度  | 1995年度  | 1996年度  |
|-------------------------------|---------|---------|---------|
| 住宅振興財団 (Housing Action Trust) | 88.2    | 90.0    | 90.0    |
| 都市開発公社 (UDC)                  | 291.0   | 253.7   | 244.7   |
| イングリッシュ・パートナーシップ (EP)         | 180.8   | 210.8   | 220.8   |
| その他の単一振興予算                    | 887.1   | 777.6   | 768.2   |
| 単一振興予算額合計                     | 1,447.1 | 1,332.1 | 1,323.7 |

#### ウ 単一振興予算チャレンジ・ファンド (Challenge Fund)

20 の補助金を一元化して始まった単一振興予算であるが、このうち終期を迎えた補助金については、入札方式により配分される新たな補助金の財源として充当された。これが、1995 年度から運用が開始された「単一振興予算チャレンジ・ファンド (Challenge Fund)」である。

シティ・チャレンジ同様、全国から提案されたパートナーシップの事業計画の中から、入札方式により優れた事業計画を選定し、補助を行っている。

補助金を申請するパートナーシップは、自らの取組みが次に掲げる単一振興予算チャレンジ・ファンドの目的に適合するか考慮しなければならない。

- ① 地域住民の雇用機会が拡大し、教育技能が向上すること
- ② 社会的な差別に対処し、社会的弱者の機会平等を確保すること
- ③ 持続可能な地域再生を促進し、環境を保護し、更に住宅を含む社会資本を整備すること
- ④ 地域の経済組織及び企業の成長を支援、促進すること
- ⑤ 犯罪や薬物の乱用を減少させ、コミュニティの治安を改善すること

また、単一振興予算チャレンジ・ファンドに見られる特徴は、次の 4 点である。

- ① 戦略的な取組みが必要であること
- ② 公的部門、民間部門、地域社会、ボランティア部門がパートナーシップを形成して地域再生に取り組むこと
- ③ 機械的に配分される補助金ではなく、地域再生政策の構想を提出し、パートナーシップ間で補助金獲得を競い合う競争原理が働いていること
- ④ 地域再生事業の成果に応じて補助金の支払いが行われること

<sup>22</sup> 「英国の地方財政の動向」(自治体国際化協会) p82 表 3 より転載。

単一振興予算チャレンジ・ファンドは、特定地域の振興を図る目的で創設された制度ではなく、対象地域や事業の性格について特別の指定がなかったため、全体として富裕と見られる地方自治体内であっても、一部荒廃の進んだ地域（pockets of deprivation）などが交付対象となり、結果的に地域再生事業に対する財政支援の適用を受ける地理的範囲が飛躍的に広がることにつながった。

また、事業期間についても1年から最長7年までと幅があり、前身のシティ・チャレンジ補助金と比較して柔軟な補助金制度であることが分かる。

単一振興予算チャレンジ・ファンドの受給に当たっては、欧州地域開発基金（European Regional Development Fund、次章第2節で説明）や経済開発計画など他の投資計画と関連性を持つことなどが求められている。しかしながら、地方自治体が担う開発計画（Development Plan）及び国が策定する「地域計画指針（Regional Planning Guidance）」<sup>23</sup>と単一振興予算の関係については、明確な規定が存在しないことから、問題点として指摘する意見がある。

第1ラウンドから第6ラウンドまでに合計1,027件の事業が承認され、総額57億ポンドが拠出されることとなっている。

単一振興予算チャレンジ・ファンドが呼び水となり、約86億ポンドの民間投資が見込まれているほか、欧州地域開発基金が併せて活用されている地域もある。これら全ての補助金及び民間投資を合計すると、総額約230億ポンドに達すると見込まれている。

#### エ 入札手続き

入札手続きでは、パートナーとなる組織・団体、期待される主な成果、単一振興予算以外に調達が見込まれる補助金などについて書面で提出する。このうち、期待される成果については、漠然とした内容では認められず、新規創出雇用件数、雇用維持件数、研修や訓練を受けることのできる住民数、改善が図られる地理的領域などの観点から具体的な数字を盛り込んだ一覧表を提出しなければならない。

#### オ 近年の傾向

ブレア労働党政権が発足して初めて取り組まれた第5ラウンド以降、補助金投入の必要性が最も高いと判断された荒廃地域に対して重点的に配分されるよう政策が修正されている。

このため、地方自治体への配分は、実質的に次のような2段階の補助金配分方式が採用されている。まず補助金総額の80%が最も荒廃状況が著しい50の地方自治体における大規模かつ総合的な計画に対し交付され、残りの20%は炭鉱跡地、田園地域及び沿岸部地域における部分的荒廃地（pockets of deprivation）に配分されている。

もうひとつ重要な点は、第6ラウンドにおいて、地域再生事業の前段階として、地域のコミュニティが計画の策定及び運営に積極的な役割を果たせるよう必要な知識・技能を身

---

<sup>23</sup> 地域計画指針については、第5章第2節参照。

につけるための財政支援 (financial support for capacity-building) が認められたことである。日本においては、英国の地域住民は、公共活動に対する参画意欲が旺盛であると無条件に捉える傾向があるが、決してそうではない。地味ではあるが、こうした住民参画を促す取組みが政府により講じられている点をもっと指摘されてよい。

このように、新たな仕組みを取り入れた単一振興予算チャレンジ・ファンドであるが、一部には批判もある。単一振興予算に参加している省庁の主要事業と比較すると、単一振興予算の財政規模が小さいこと、単一振興予算を通じて個別事業に配分される補助金額は、総事業費の20%程度であり、残りの財源は、地方自治体の予算及び民間投資を充てなければならないこと、ニーズに合うだけの十分な予算規模でないことなどが主に指摘されている。

肯定的な評価としては、単一振興予算が従来以上に戦略的な思考を促進し、パートナーシップが増加したこと、官民の垣根を超えた意思決定や共同作業が促進された点などである。

### 3 まとめ

以上、1977年以降に労働党及び保守党政権が実施した地域再生政策の展開について説明した。ブレア現労働党政権が推進する地域再生政策は、次章で詳しく紹介するため省略することとし、これまでの地域再生政策の流れを改めて確認しておく。

英国で地域再生政策が導入された最大の理由は、1960年代に都市部を中心に顕在化したインナー・シティ問題であり、特に産業構造の転換等による経済的衰退とそれに伴う高失業率が問題の深刻さに拍車をかけた。

衰退地域の居住者には、少数民族、失業者、低所得者など社会的弱者が数多く含まれていたため、政府が実施する政策は社会福祉分野に重点が置かれていたが、1977年政策報告書により、都市部の経済的衰退が最大の問題であるとの認識が定着した。その結果、アーバン事業は経済開発を重視する方向へと修正されたが、同時に環境、レクリエーション事業を含む広範な事業が対象となった。このため、政策目標が曖昧になり、後の保守党政権の政策に見られるような、一定期間に期限を区切った戦略性の高い政策と異なる印象は否めない。

これに対し、1979年に成立したサッチャー保守党政権は、政権発足当初こそアーバン事業の基本的枠組みを継承したものの、新たに経済開発に特化した地域再生政策を導入した。具体的には、都市開発補助金 (UDG) 及び都市再生補助金 (URG) の補助金に加え、都市開発公社 (UDC) 及びエンタープライズ・ゾーン (EZ) という制度的枠組みが導入された。

両政党間の地域再生政策の相違点を詳細に分析した研究は数多く存在するため詳しく説明することは避けるが、端的に言えば、地域再生政策の実施・推進機関としての地方自治体の役割に関する評価の違いが具体的政策に反映されていると考えられる。

英国の地方自治体は、開発計画に関し、一般的に強い法的権限を有している。自治体構造が2層制の地域においては、広域自治体 (County) が土地利用、住宅配置、雇用、通信

輸送体系を含む長期の「基本計画 (Structure Plan)」を担当し、基礎的自治体 (District) は、基本計画に基づいて「地方計画 (Local Plan)」を策定・実施する。すなわち、開発計画の作成及び実施は、本来地方自治体の業務であり、中央政府の役割は法律等の制定、地方自治体間の調整、地方自治体に対する財政支援とそれぞれの役割が明確に分かれているのが大きな特徴である。

サッチャー保守党政権は、こうした従来の開発方式を大幅に変更した。インナー・シティ問題をはじめ、地方自治体だけでは手に負えないほど衰退が進んだ地域においては、政府の直接的な介入が必要であり、開発計画に関する地方自治体の権限は開発の阻害要因であると判断されたのである。地方自治体の開発計画の実施権が移管された都市開発公社 (UDC) や規制緩和措置により企業誘致を図ったエンタープライズ・ゾーン (EZ) は、こうした地方自治体の開発行政権限を抑制しようとする試みであったと言える。

地域再生政策の主体という論点に関連して、パートナーシップの重要性について触れておく。本節で紹介したとおり、1977年政策報告書において、地方自治体が政府、民間部門、ボランティア団体等と協力する必要性について言及されてはいたが、パートナーシップに対する関心は乏しく、地域住民を含め地域における地方自治体以外の主体に対する期待は小さかった。サッチャー政権の推進した経済政策は、地方自治体の役割を抑制し、政府と民間部門の直接的な結びつきを強化したが、その経験は後のブレア労働党政権により推進されるパブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnerships) の展開を促す結果につながっていると評価できるのではないかと。