

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

<b>Title</b>	90年代イギリスの地域再生政策
<b>Author</b>	辻 悟一
<b>Citation</b>	経済学雑誌, 101 卷 3 号, p.1-26.
<b>Issue Date</b>	2000-12
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Departmental Bulletin Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	
<b>DOI</b>	

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 90年代イギリスの地域再生政策

## 辻 悟 一

- |                                       |                    |
|---------------------------------------|--------------------|
| 1. はじめに                               | 2) パートナーシップの形成     |
| 2. 再生政策の新展開                           | 4. 再生政策にたいする若干の評価  |
| 1) 都市再生政策の転換                          | 1) 積極的側面           |
| 2) 再生政策の脱都市化—都市再生から地域再生へ—             | 2) 問題点             |
| 3. 新形態の再生政策の二大要素—競争原理の活用とパートナーシップの形成— | 5. その他の注目事項        |
| 1) 競争原理の活用                            | 6. 地域再生政策と地域政策との関係 |
|                                       | 7. おわりに            |

### 1. はじめに

その在任期間中、新保守主義・市場主義の旋風を巻き起こした、さしものサッチャー政権も、一方で目覚ましい成果を置き土産に、他方では数多くの課題をも残して、遂に90年11月に退陣した。政権交代後のイギリスの都市再生政策ないし地域再生政策は、サッチャーの後継者、メージャ首相の下で、また、97年5月に政権奪還という宿願を果たしたブレア政権下において、80年代のそれとは大きく相違する展開を示した。すなわち、都市再生政策そしてその拡大形態たる地域再生政策は、ある重要部分ではサッチャー政権下のものを堅持しつつも、80年代とは異なる装いを凝らして推進されるようになった。そこにおいて注目されてきたのが、新たなタイプのパートナーシップの重視と、再生資金の配分における競争原理の導入・活用である。メージャ政権が打ち出したこうした新形態の再生政策は、基本的には新保守主義の大枠の中のものではあったが、明らかにサッチャー政権時代の負の遺産への対応という性格をも色濃くもっていた。

ともあれ、90年代は、数々の要因が複雑に働き合う中から、80年代とは異なる色合いの再生政策が展開されるのを見たのである。それは、積極的側面を持ちながらも、やはり幾つもの課題を背負うものでもあった。そして、その再生政策に無視できない影響を及ぼしたのは、産業・企業および国・地域の競争力・競争優位の確保の必要性であった。事実、その圧力は、再

[キー・ワーズ]

都市再生政策, 地域再生政策, 競争原理, パートナーシップ, SRB Challenge Fund.

生政策に対する国家の基本的姿勢にも、また地域レベルの実際の地域再生計画の立案・実施においても、強い影響力を発揮したのである。

そこで、この小稿は90年代イギリスの地域再生政策を考察テーマとする。とはいえ、考察は、Single Regeneration Budget (SRB)、それもその Challenge Fund に絞られる。もちろん、地域再生政策が SRB 制度につきるわけではないが、90年代の再生政策の中で一大焦点となるのはやはり SRB 制度であるからである。実はこの制度はイングランドに関するものなので、本稿は、イングランドにおける再生政策の検討ということになる。もう一つ、あらかじめ断っておくべきことは、90年代の再生政策とはいえ、本稿の主たる考察対象は、メージャ政権のそれであって、ブレア政権のそれへの論及はごく一部に限られることである。再生政策でもブレア政権は独自色を打ち出してきているがゆえに、なおのことそれは軽視できないだが、ブレア政権の再生政策に関しては、改めて別の機会に論じることにする。

このように限定して、まず次の第2節では、都市再生政策の転換と、都市再生から地域再生への政策の拡大（再生政策の脱都市化）との二つに注目する。第3節の目的は、従来とは著しく異なる方式、つまり、パートナーシップの形成を必須条件とする競争申請方式（競争原理の活用）によって国家の再生資金（予算）が配分されるようになった事実を描写することである。第4節では、新形態の地域再生政策の若干の評価が試みられ、第5節では90年代の再生政策に関連した他の注目事項を三点取り上げ、それらに簡単な注釈が付される。これらに続く第6節では地域再生政策と地域政策との相違の希薄化傾向が指摘される。そして、要約などの結語をそえて、本稿は閉じられる。

## 2. 再生政策の新展開

### 1) 都市再生政策の転換

剝奪という概念は、60年代末近くには、イギリスにおける経済的社会的不平等に関する学界および政界の議論の領域にはいったといわれる (Norris, 1979, p. 17)。その後、剝奪とは何かというその定義やその実態把握を巡って、種々の議論が交わされてきた。その詳細はともかく、剝奪には一般に次のような広い範囲の問題現象が含まれる。すなわち、長期失業と若年層の失業、低いスキル水準、競争力の乏しい産業、劣悪な健康と教育、不良住宅、荒廃した物的環境、公的給付への依存、高比率の一人親、少数民族の不遇、高水準の犯罪および薬物乱用である (DETR, 1997a, para. 2. 1)。このように、剝奪は経済的なものだけでなく、社会的物的なものをも含む広い概念である<sup>1)</sup>。

経済面などで剝奪された人々が局地的に集住する地区（被剝奪地区）への国家の対応策が、戦後のイギリスにおいて初めて試みられたのは、「貧困の再発見」を契機とした60年代末のこ

---

1) 剝奪という言葉は広く使われているものの、その正確な意味は明確ではないこと、また環境省 (DoE) は八つの指標を用いていることが、Sim (1984, p. 300) で指摘されている。

とである。これが戦後のインナーシテイ政策ないしは都市政策の嚆矢である。初期の都市政策の特色は、インナーシテイ問題にかんする社会病理学的解釈にあり、したがってその対応策も、その理解に基づき、当該地区に居住する個人・家庭、そしてそれらの地区（コミュニティ）に巣くう（と理解された）社会病理学的要因にメスを振るうというものであった。具体的な area-based policy は、60年代末の Urban Programme などによる住宅、教育施設の改善などであった。この時期の政策は試験的性格の域を出るものではなかった。その間にインナーシテイ地域の実態調査がロンドン・バーミンガムなどの大都市で進められ、問題の実態がしだいにより正確に捉えられるようになった<sup>2)</sup>。

70年代半ばは、戦後の大転換点であって、これを境にイギリス（より一般的には先進諸国）は、新たな経済段階に突入した。工業衰退の波は、もはや従来からの斜陽業種にとどまらず、それまで不十分ながらもイギリス経済の長期的拡大を支え、その地域政策（産業再配置政策）でも大きな役割を演じてきた電機・自動車などの成長業種にまで及ぶようになった（他にも、港湾関連の諸産業も構造的苦境に見舞われることになった<sup>3)</sup>）。工業を中心とする大都市産業の衰退問題は、経済の最も弱い環たるインナーシテイ地域に最も厳しく襲いかかったのである。その結果、それまでの社会病理学的解釈の枠から抜け出して、インナーシテイ問題を経済問題として理解せざるをえない深刻な現象が出現したのであった。かくして、70年代後半のインナーシテイ政策は経済的色彩の濃いものとなった。77年のインナーシテイ白書（DoE, 1977）で初めて、その経済基盤の弱体化こそがインナーシテイの物的な悪化の根底にある決定的に重要な要因であると、政府によって捉えられた（Moore, 1992, p. 115）。この点で、77年白書は戦後都市政策の分水嶺であった。

79年5月誕生のサッチャー政権が採った都市再生政策は、「戦後の合意」を敢然と否定する過激な市場主義哲学、市場機能の復権を第一とする政策方針を反映して（辻, 2000a）、70年代後半のそれとは際立つ相違を示した。民間投資を大都市空間に再び引きつけること、しかもそれは主として不動産主導の都市再開発という形態をとること、国家がその意に沿って設立した外郭機関を通じて自らの方針を実現しようとしたこと、それゆえに自治体の役割は無視ないし軽視されたこと（地域における民主的コントロールの欠如）、インナーシテイの被剝奪地区の再生は、いわゆるトリクル・ダウン効果によって達成されると想定されたこと—これらがサッチャー政権の都市再生政策を特色づけた<sup>4)</sup>。

その結果はおよそ次のとおりであった。

---

2) リバプール、バーミンガム、ロンドン（Lambeth）にかんする Inner Area Studies のレポートについては、Inner Area Studies（1978）が簡便である。

3) もちろん、インナーシテイの衰退では、産業や人口の効外化も重要な一因である。

4) ただし、これがサッチャー政権の都市政策のすべてだと理解するならば、それは事実を歪めることになる（Robson et al., 1994）。

ア. 確かに大都市内のある空間は不動産開発によって、かつての古ぼけた景観が一新され、華麗な現代的空間となった。この限りではサッチャー政権の都市政策は実に目覚ましい成果を収めた。

イ. だが、不動産主導型再開発が目くるめく成功を収めれば収めるほど、そうした都市再生から取り残されて、従来からの剝奪状態がそのまま存続する、あるいはその状態が一段と悪化しさえする都市空間との格差もまたそれだけ激しくなっていた。豊かな都市空間と貧しい都市空間との併存、しかも両者が肩を接する形で併存するという事実は、「トリクル・ダウン説」の現実的妥当性を粉砕するに十分なものであった。80年代後半の急速な経済成長の直中にありながらも「インナーシティ問題は依然として存在し、その問題は高失業、土地および資本的資産の不完全利用に投影されたのであった」(Audit Commission, 1989, p. 14)。こうした問題点は次のウとともに、多方面から再三再四指摘された。

ウ. サッチャー政権下では、新しい都市施策が相次いで試みられた。これに伴う問題は、それら施策の相互関係が十分に考慮されずに、新規の施策が既存の施策に加えられるということが少なくなかったがために、全体としての都市再生政策は「複雑かつ特異なつぎはぎ細工的なキルトである」とさえいわれる様相を強めたのである(Audit Commission, 1989, p. 1)。政策乱立への批判は、研究者から噴出しただけでなく、与党内部からさえも投げ掛けられた。全部で約30の再生プログラムや施策が6省によって実施されるという混迷状態が現出した(Moore, 1992, p. 123)。とはいえ、たとえば90年前後のインナーシティ予算では、その全体のほぼ90%は環境省所管であった。したがって、省レベルでいえば、環境省のインナーシティ政策でもって国のインナーシティ政策を代表させても大過なかったのである(Moore, 1992, p. 125)<sup>5)</sup>。

もっとも、調整の必要がサッチャー政権下で全く顧みられなかったわけではない。80年代後半に設置された City Action Teams と Task Forces はともに、大都市で国家が省ごとに行う施策をその都市レベルで調整しようという政府組織であった(Robson, 1988, p. 134)。そうした調整の試みにもかかわらず、「個々の都市レベルでは、戦略的空白の中で(再生)プログラムが過剰となりかねないという結論は避けがたい」のであった(Audit Commission, 1989, p. 32)。

イおよびウは後年、80年代の都市再生政策の抜本的見直しを迫る強力な要因となるのだが、実は、サッチャー政権下の都市再生政策は次の二つからももはや継続が困難となった。エ. 不動産主導の再開発がたとえ限定的にしろ成功するためには、何よりもまず不動産市場が堅調であらねばならない。実際、80年代の再生成功物語の多くは活況を呈する不動産市場から生まれたのであり、そうした市場頼みなのであった(Moore, 1992, p. 132)。だ

---

5) インナーシティ政策については、Robson, 1988: Atkinson and Moon, 1994: Blackman, 1995: 辻, 1993などを参照。

が、不動産ブームは80年代末で終息し、政策成功の必須の前提が決定的に崩れた。ロンドン・ドックランドにおける Canary Wharf 開発の行き詰まり（1992年）はその象徴的ニュースであった。

オ. 93年まで、自治体独自の再生政策への国家援助の主要手段であった（Blackman, 1995, p. 51） Urban Programme にしても、新自由主義者や保守党にとっては、再検討すべき施策であった。この制度では、明確な社会的ニーズを提示しうる自治体はどの自治体でも、国家資金を獲得することができたのであり、この仕組みは Urban Priority Areas の指定によって定式化された（Oatley, 1998a, pp. 10-11）。それは、自治体など地域の側に国家資金への安易な依存心、国家資金頼みの姿勢（依存文化）を醸成するものだと見なされる一面を持っていた。メージャ政権の誕生を機に環境大臣に復帰した M. Heseltin は、91年に地方を視察した際に、地域に深く根差す依存文化に改めて強い衝撃を受けた。依存文化の問題の他にも、官僚主義的で国家中心的な政策であるという批判も浴びせられた（Mohan, 1999, p. 191）。

かくして、都市再生政策はメージャ政権下で大きな方向転換を遂げることとなった。それまでの不動産主導の再生策はもはや継続できない、その種の政策はまた剝奪された地区への対応策としては不十分である、再生策のつぎはぎ細工の様相を是正する必要がある、といった上の諸点が重要な要因となって、次のような装いを新たにした都市再生策が推進されることとなったのである。

- a. 経済的・社会的・物理的剝奪状態を一体的に改善する総合的アプローチをとる。それは、例えば Urban Development Corporations (UDCs) によって示されたような、不動産開発ないしは経済開発といった単一目的のみ志向するのではなく、経済的目的とその他の目的とを分離するのでもなく、諸問題の改善、諸目的の達成を総合的・一体的に目指すことが、90年代の都市再生政策の眼目となった。
- b. 都市再生政策において自治体の役割が再び重視される。80年代におけるような、自治体が都市再生の脇役にまわるところか、徹底的に無視される形態の再生策とは、90年代のそれは明らかに相違する。
- c. 自治体を含む、地域の関係諸主体が一致協力して都市再生に取り組むような再生体制を整備する（後述のパートナーシップの形成）。
- d. したがって、メージャ政権の都市再生政策は、各地域自身が再生計画を練り、それに基づく再生事業に取り組むのを、国家が再生資金を配分することを通じて、支援するというものである。都市再生計画を策定するの、援助を与える対象地区を定めるの、国家自身であるという従来の体制（トップ・ダウン方式）と決別して、ボトム・アップ方式が採用された（ニュー・ローカリズム）。
- e. 地域自身による再生計画を、ごくありふれたものではなく、革新的で想像力に富んだ計

画にしなければならない。この実現のために、再生計画の革新性、想像力の点で、再生を目指す地域同士を競わせ、秀でた計画を提出した主体にのみ、国家の再生資金を与える。

このように、80年代の都市再生策に見直しのメスが大胆に入れられ、新形態の都市再生政策が繰り広げられるようになったことは疑いない。だが、ここで大書すべきことは、80年代とは異なる政策の目新しさに目を奪われて、80年代との間にある重要な共通点、連続性を見失うといった愚を犯さないことである。もはやすでに明らかなとおり、サッチャー政権の都市政策では、民間企業部門に大きな役割が付与された。一般的にも国家の経済介入（介入主義）を排し、市場機能の復権を高唱した政権であったから、都市空間においても当然にして市場機能の復権が、それによる都市経済の再生が、その都市政策の主眼であった。都市経済の衰退は民間企業（投資）が都市を回避したことに起因するという理解に基づいて民間投資を都市に引き戻すこと、そのための環境を強い国家自らの手で整備することが、都市再生には不可欠だとされたのであった。民間企業にその活動の機会を提供すること、それがとりもなおさず都市再生の鍵であるという考え方は、民間企業が都市再生の舞台で主役を演じることを意味した。そして、そのことが、都市がその競争優位を回復し強化することの別の表現でもあった。各都市はすでに80年代にあっても都市間競争の高波に洗われつつあったが、90年代になると、欧州市場統合などを背景に都市間競争は一段と激しくなった。したがって、都市の競争優位確保も一層重大視された。

以上のとおり、企業を都市再生の主役に推し立てた、企業および都市の競争力確保策としての都市再生策は、80年代ではトップ・ダウン型の不動産主導の開発方式をとった。ところが、90年代では、すでに明らかなとおり、80年代の形態は継続不可能であり、かつ有効でもなくなったので、新しい形態を取ることは必至であった。とはいえ、依然として競争力確保が再生政策において中心の座を占めたのである。そして実際にも、都市再生政策の形態は大転換を見せたとはいえ、都市における企業の競争力、都市の競争優位の双方を強化すること、このことの重視という一点については、90年代の都市政策は80年代のそれと変わるところは全くなかった。ヨーロッパさらにグローバル・スケールで高まる競争の荒波は、90年代になると一層激しくなったからである。したがって、たとえ再生の総合的目的が謳われたところで、その本質は80年代と基本的には変わらなかった。後述のとおり、総合的再生の道は、実際には数多くの障害によって狭められたのであった。

## 2) 再生政策の脱都市化——都市再生から地域再生へ——

サッチャー政権の政策哲学は、戦後少なくとも70年代半ば辺りまでは存続した「一つの国民」化政策との公然たる決別を示すものであった。それは、空間的な経済的社会的格差の拡大に積極的に手を貸した。顕著な空間格差は「南北分裂」に象徴される地域間格差にとどまらず、同一地域内の空間格差としても観察されることとなった（辻，2000a）。

経済活動・競争のグローバル化という高波は、IT革命などの目覚ましい技術革新などの要因とも相俟って、企業や国・地域に競争力確保の圧力を強く課すこととなった。その結果、あらゆる部門で効率化の追及や生産性向上があたかも至上課題であるかのようになったのである。公的な再分配機能の後退もまた社会の構成員を勝者と敗者とに鋭く分かつのに一役買って来た。

こうした一般的状況下で、空間もまた種々のスケールで厳しく選別されていった。その一つの帰結が、被剝奪空間の問題である。しかも、被剝奪空間は都市にとどまらず農村地域においてさえ出現しつつあったのである。実際、農村もまた近年は激変してきている。70年代までは農村地域は牧歌的で心地よく、魅力的かつ繁栄していると一般に描写されたものである。この見方は農村地域に結び付いたロマン主義によって粉飾されていた。こうした見解は、農村地域における貧困や剝奪の隠蔽に繋がり、また、農村地域は都市部におけるほどに目につく貧困を経験しないがために、農村部には剝奪は全くないという誤った想定を助長することにもなった。80年代に都市の剝奪が世間の注目を集めたがゆえに、剝奪問題は実は都市に限定されるのではないという事実が覆い隠される結果となった。ところが「二つの国民」化政策が大きく作用したこともあって、現実世界では剝奪問題は農村地域においても深刻の度を増していたのであった (Hudson and Williams, 1995, pp. 282-283)。

つまり、剝奪現象はいまや都市・農村を問わず全国至る所で厳然たる事実となっており、したがって再生政策もまた、都市に限定された政策から、都市・農村の区別を問わない再生政策へと拡大してきているのである。実際、ごく最近の Cabinet Office (2000) は農村地域における剝奪状況を明らかにしている。これより少し前に発表された Social Exclusion Unit (1998) から、その実態を察知することができる。

もっとも、社会的剝奪といい、また社会的排除（これはブレア政権がとくに重視している問題である）といっても、たとえそれぞれに一定の定義が下されたところで、その定義に基づいて実態を正確に捉えることは容易ではない。たとえば、剝奪や排除の程度をいかなる指標で測るのか、このことひとつをとっても簡単な問題ではない。従来から、経済的・物的指標が社会的指標よりも重視されてきた（このことは、一つには再生の社会的側面を測定することの難しさを反映するものであろう：Mohan, 1999, p. 193）。また、同じ現実の剝奪状態であっても、政権に返り咲いた労働党政府による1998年 Index of Local Deprivation は、それまでの1991年 Index of Local Conditions とは異なる形でそれを浮かび上がらせることになっている (Lee, 1999)。この事実は、当然のことながら、指標の選定の仕方によって、剝奪の程度の空間格差が異なることを窺わせるものである。

ともあれ、再生政策は脱都市化して (Oatley, 1998b, p. 147)、地域再生政策へと拡大されることとなった。この転換は、具体的には、92年からわずか2年でその使命を終えた City Challenge から、94年4月に設定された SRB（その一部の Challenge Fund）への再生関連予算の



再編成によって実現された。City Challenge は、後述のとおり、後年の地域再生政策、もっと広くは他の公共政策（における資金配分）にとって、極めて重要な意味を持つ都市再生施策なのであるが（Blackman, 1995, pp. 53-54）、91年5月に公式に発表されたこの City Challenge の一大特色は、国家資金の配分において、これも後段でのべられる競争原理が初めて導入されたことにある（Oatley, 1998c: Oatley and Lambert, 1998）。それはさておき、再生政策の脱都市化との関連でいえば、City Challenge で再生資金獲得競争に参加するように国家当局から勧められたのは、イングランドのなかでもっとも深刻な剝奪状態にある57の Urban Priority Areas のみであった。したがって、City Challenge の資金援助を享受できる勝者は当初から明らかに都市地域のものに限定されていた。したがって、従来の都市再生政策とは重大な違いを持つとはいえ、それはあくまでも都市再生政策の一環なのであった。

ところが、すぐ上で記したとおり、SRB が City Challenge をも取り込む形で設定された。

表 - 1 94年4月より SRB に含まれる 20 の政府プログラム

---

<i>Department of the Environment</i>
Estate Action
Housing Action Trusts
City Challenge/Urban Programme
Urban Regeneration Agency
Urban Development Corporations
Inner City Task Forces
City Action Teams

---

<i>Employment Department</i>
Programme Development Fund
Education Business Partnerships
Teacher Placement Service
Compacts/Inner City Compacts
Business Start-up Scheme
Local Initiative Fund
TEC Challenge

---

<i>The Home Office</i>
Safer Cities
Section 11 Grants (part)
Ethnic Minority Grant
Ethnic Minority Business Initiative

---

<i>Department of Trade and Industry</i>
Regional Enterprise Grants (plus English Estates to be subsumed into the Urban Regeneration Agency)

---

<i>Department for Education</i>
Grants for Education Support and Training (part)

---

(出所) Blackman, 1995, p. 46.

実は94年4月は都市再生ないし地域再生にとって一つの重大な転換点である。すなわち、このSRBとGovernment Office for the Regions (GORs)の設立を見たのである。SRBはそれまでの20の再生関連予算を一つに集約したものである(表-1)。SRBの最大の目玉であるChallenge Fundの目的は次の六つである(DoE, 1997, p. 51)。ローカル・パートナーによって提起された諸施策に依拠すること、公共資金の柔軟性と効率的使用を確保すること、他の再生戦略と関係づけること、地域のニーズおよび重点事項に即応すること、民間部門および他の公共部門の投資を引きつけること、コミュニティ・グループ、ボランティア部門の能力と資源を活用すること、である<sup>6)</sup>。これらの目的からも察知できるとおり、繰り返し多方面から厳しい批判を浴びてきた、サッチャー政権以来のつぎはぎ細工のような分断状態を呈する都市再生政策を一新し、政策に柔軟性を持たせ、費用対効果を引き上げることが、SRBの大きな狙いであった。

SRB Challenge Fundは、上述のCity Challengeによって切り開かれた競争原理による公共資金配分方式を確立させたのであるが、これと並んで注目されるのは、このFund獲得競争に参加できるものがもはや従来のような都市に限定されずに、都市・農村の違いを一切問わないイングランドのすべての地域となったことである。この意味で、SRB Challenge Fundは都市再生資金であるだけでなく農村再生資金でもあり、それゆえに地域再生資金なのである。

これに加えて特筆すべきは、この再生資金の交付対象となりうる再生計画空間は、狭くはローカル・レベルから、広くはリージョナル・レベルまで、多様な空間スケールであることである。area regeneration policyでのareaは、このようにregionという広い空間をも含むのである。剝奪問題が都市に限らず農村にまで広がるという実態に忠実である限り、そしてまた、ローカルな問題に限定されるわけでもないから、都市再生政策から地域再生政策への転換も、当然であったろう。

このようにして、再生政策は脱都市化されたばかりか、空間的には地域レベルにまで適用可能な政策へと変質した。その結果、地域再生政策は概念的には地域政策とは異なるとはいえ、実際には地域再生政策と地域政策との境界はしだいに薄れるようになったのである(このことについては、後段の5で再論される)。

### 3. 新形態の再生政策の二大要素

#### ——競争原理の活用とパートナーシップの形成——

##### 1) 競争原理の活用

公共資金を何のために、そしてだれに配分するか、これは当局にとっては常に存在する重大かつ難解な問題である。たとえ再生資金に限定しても、まず、再生を要する問題が前述のとお

---

6) DoEは1995年に、SRBの目的を7点指摘している、という(Ward, 1997, p. 78)。

り経済的なものから非経済的なものまで多岐にわたるのであるから、さらにまた、再生問題は国内の各地に、しかもしばしば重層的な形で存在するのであるから、資金配分の最適解を見つけ、その解に基づき資金配分を実施することは至難の業である。それにまた、関係諸主体の利害得失が必ず関係するのであるから、その難しさは倍加するのである。

国家の再生資金は、すでに明らかなおと、従来は地域の剝奪状態つまりは再生ニーズに基づいて配分されてきた。しかも、国家が地域の再生ニーズを判定し、再生策を定め、指定地域にのみ再生資金を配分するという、トップ・ダウン方式が採られてきた。この方式には、既述のとおり、重大な弊害があると批判された。地域に深く巣くう依存文化を切り崩し、地域自らが革新的で構想力に富む再生戦略を練ることを促す、また、80年代の不動産主導の都市再生政策の教訓として、種々の再生問題に総合的に取り組む必要がある—これらのために、再生戦略の革新性・構想力を競わせ、優れた再生戦略を立案した地域に対してのみ、国家の再生資金を交付するという競争原理が、都市再生政策において初めて導入された。このことに加えて注目すべきは、原理的には誰もが参加可能であるが、その競争参加には、パートナーシップの形成を必須の要件としたことである。上段ですでに指摘したとおり、City Challengeはこの形態の競争方式採用のまさに実験場となったのであった。

このような競争原理による再生資金の配分方法は、再生サービスが売買される疑似市場を形成し、その市場において、地域の側で計画された再生サービスの優劣を競い、優れたサービスの提供を申し出た（優秀な再生計画を策定した）申請者に限って再生資金を配分するという方式である。もちろん、そこでは政府が定めたガイドラインに沿って優劣が競われる（「管理された」競争である：Hall, 2000, p. 4）。こうした疑似市場では、国家が地域再生サービスの唯一の買手であり（買手独占）、サービスを提供しようと申し出るものは、再生を計画する各地域のある主体である（売手は多数である）。

この状態で競争が公平に行われるためには、唯一の買手である国家当局が売手を選別する基準・手順が定められ、公開されていなければならない。もし、こうした明確さと透明性が確保されないならば、公平な競争は実現困難となる。なぜなら、買手独占ということは明らかに当初から、国家が多数の売手に対して強い立場に立つことを意味するからである。ましてや、売手の側、地域再生を必要とする多くの地域の側の資金が潤沢でないならば、国家の立場は一層強大となるからである。なるほど、裁量の余地が買手（国家）の手中に大きく残されていれば、実際の選別を臨機応変に行えるという長所もあるであろうが、公明正大な選別が阻まれる恐れもそれだけ大きくなる。裁量の幅の大小は地域に対する当局の力の誇示の大小とも関係するだけに、大きな裁量権をその手中に残そうという誘惑に当局がかられても無理からぬことではあろう。

競争が実際にどの程度公平に行われたか、またその競争過程で勝利を収めた申請地域およびその再生計画が、敗退したそれらといかなる点で異なるのか、剝奪は多面的であるから、勝者

では剝奪のどの面が重視され、どの面が軽視されたのか、こうした軽重の違いがなく、再生への総合的取り組みが立案実行されたのか、これらの把握は容易ではないが、下の4でそのごく一端に言及する。

## 2) パートナーシップの形成

新形態の再生資金配分方式を特色づけるいま一つの要素はパートナーシップであり、これは上の競争原理の活用と表裏一体なのである。既述のとおり原理的には誰でも競争に参加できるのであるが、その要件がパートナーシップを組織することであり、たとえ自治体はその主導的役割を演じるとしても（実際、大抵の再生資金の申請、競争参加は自治体主導であった：Mohan, 1999, p. 192）、少なくとも形式的には自治体から独立したパートナーシップが競争参加に先立って、形成されていなければならない。

ここでのパートナーシップは広範囲の地域再生関係主体＝パートナーから構成されることが期待されている。実際には個々のパートナーシップによって若干の違いがあるいは見られるかもしれないが、一般的には、自治体、Training and Enterprise Councils (TECs)などの準公共機関、地元の企業と住民、ボランティア・グループ、コミュニティ・グループなどがパートナーである。広い範囲のパートナーがパートナーシップを構成するという期待は、地域再生への多数の関係主体の参加を確保するという従来からの一大課題への対応でもあるが、何よりもまず、多様な剝奪問題に総合的に取り組む、総合的な再生を目指す、という国家の方針を実現しようという国家当局の狙いがそこには強く込められている。

名目のみのパートナーシップの設立ならば極めて易しいが、実質においてもその名にふさわしい働きをするパートナーシップを実現することははるかに難しい（Hall, 2000, p. 8）。最大の懸念はボランティア・グループやコミュニティ・グループの実質的な参加についてであった。それらが実質でもパートナーである場合もあるにはあったが、大抵の場合は意見を聞かれるのみという組織にとどまった（Mawson and Hall, 2000, p. 69）。自治体など中心的なパートナーが再生計画を固め、事実上の決定を見た段階で（当局への提出期限との関係で計画変更が事実上不可能な段階で）、ボランティア・グループやコミュニティ・グループが初めて意見を求められるということも珍しくなかった。これらグループの参加が喧伝されたが、その実は総じて掛け声かシンボルで終わりがちなのであった（Mohan, 1999, p. 192）。要するに「真の」パートナーシップは少数であった（Hall, 2000, pp. 8-10）。

こうしたごく形式的なパートナーシップの在り方は、パートナー間の不均等関係とも不可分であった。資金や知識・情報、経験、人脈、他の関係機関などとの関係といった点で、自治体やTECs、企業と、ボランティア・グループ、コミュニティ・グループとの間には明らかに小さからぬ相違がある。こうした不均等関係が、パートナーを実質的パートナーと名目的パートナーとに二分したのであり、もちろん再生計画の作成過程ばかりかその計画の中身にも大きく

影響した（この点は後述）。

実はパートナーシップそのものならば、90年代固有のものでは決してない。都市再生面に限ってみても、70年代後半のインナーシティ政策におけるパートナーシップは国家と自治体のものであったし、サッチャー政権下では、自治体は排除され、国家と民間企業部門が緊密なパートナーであった。もっとも、念のために書き添えれば、80年代とて、ことはそれ程に単純ではなかった。ある意味では悪名を馳せたUDCsに注目すれば、ロンドン・ドックランドにおけるように民間資金の活発な流入を可能ならしめるほどに民間ベースの開発ポテンシャルに恵まれた都市空間ならともかくとして、それとは大きく異なる地方都市では、UDCsは否応なく自治体などの地域関係者との協調を必要としたのであった。主にロンドン・ドックランドのUDCから導き出されるステレオタイプ的なUDCsの理解は、もっと複雑で多様なUDCsを捉える上で障害となりこそすれ、その実像把握には有害ですらあるという指摘にも、われわれは耳を傾けなければなるまい（Imie and Thomas, 1993）。たとえば、マージーサイドではロンドン・ドックランドと著しく異なったのである（Robson, 1988, p. 127）。

見逃してはならないもう一点は、確かに80年代の都市政策はフィジカルな再生がきわめて強く重視されたが、80年代末になると政策は国家と民間企業との組み合わせから脱して、インナーシティ住民の役割評価へと方向転換を示したことである。90年にDoEから発表された“Getting People in Jobs”と“Targeting Urban Employment”の二つは、深刻な不況に陥った不動産市場によって開発が著しく阻害される時期の到来に伴って、都市政策もサッチャー政権下とはいえ住民とパートナーシップを新たに重視する方向へと転じたことの現われである。こうして、再生政策の次の形態が準備されたのである（Moore, 1992, p. 123）。

その萌芽状態の延長線上で、新形態を明確にした90年代の都市再生・地域再生の取り組みにあっては、自治体が再び大きな役割を演じるようになり、他のパートナーとともに、ボトム・アップ方式の再生を試みるようになった。こうした再生体制は、もはやすでに明らかとなり、70年代後半や80年代のそれと著しく異なるばかりか、80年代初めにロンドンやリパブル、シェフィールドなどの大都市で一時的に火の噴いた急進的なアーバン・レフトによるローカル・ソーシャリズム（Boddy and Fudge, 1984; Eisenschitz and Gough, 1993）とももちろん異なるものである。90年代の再生体制が時にニュー・ローカリズムともいわれるゆえんである。

#### 4. 再生政策にたいする若干の評価

以上からも明らかなおとおり、90年代の都市再生政策ないし地域再生政策は、80年代の市場主義的かつ国家主導型の都市再生政策の経験（積極面と消極面の両方）を踏まえて、またそれまでの都市再生政策の実際にも学んで展開された。それは確かに革新的要素を備えてもいた。だが、実際の政策とは一般にそのようなものであるかもしれないが、ニュー・ローカリズムとも捉えられる新方式の再生政策もまた、やはり長短両所を合わせ持つものであった。本節では

それら両所に考察の光を少し当ててみよう。もちろん、性急な評価や結論は厳に慎まなければならないが、その一半にしろ注目することはやはり必要であろう。

### 1) 積極的側面

次項にみるとおり、90年代の再生政策には、期待とは裏腹の問題が数多くあったが、そればかりでは決してなかった。そこには、以下のような積極的側面もまた含まれていたのである。

City Challenge における競争原理導入の一つの背景が地域に強く根付いた依存文化問題であったことはすでに指摘した。この依存文化は完全ではないにしても打破された。それまでトップ・ダウン方式で不十分ながらも与えられる再生資金で一応の自己責任を果たすことができた（であろう）自治体さらには地域には、国家資金への依存心が巣くっていた。この「ぬるま湯」的な体質に冷水を浴びせる効果を競争原理の採用は疑いなく持ったのである。

そのうえ、国家の再生資金獲得を巡ってその成否を競うゲームへの参加要件としてパートナーシップの形成が定められたことは、依存文化に長くなれ親しんだ地域には、効果的な衝撃となった。おそらく一般的には、地域の関係主体が再生において相互に手を携えることは、そうした衝撃の有無に関係なく、望まれるところであったろう。しかも、総合的再生を期するのであればなおのこと、地域では協調体制はより強く必要とされたであろう。ところが一般的必要性がその実現と直結するわけではないのが現実である。この溝を埋める、いわば一種の外的強制要因の役割を担ったのが、パートナーシップの形成を競争参加の必須要件とした国家当局側の巧妙な仕掛けである。このことによって、かつてない活発なパートナーシップ形成を見たのであり（Hall and Nevin, 1999, p. 478）、このことを機に地域の取り組み体制は新たな方向へと大きく前進したのであった。

再生資金獲得競争に勝つためには、ライバルよりも優れた再生計画を案出する必要があった。実際、この必要性を地域に課すことが競争原理導入の一大目的であった。従来のトップ・ダウン方式では到底期待できない一大効果と目されたのである。

国家レベルでの各省間の壁が高く聳える、いわゆる縦割り主義を地域（area）レベルで克服すること、すなわち、各省の境界を越えて横断的に再生に取り組むこと、このことにおいて、パートナーシップは効果的である。イギリスに限ることではないが、この国でもまた、各省独自の権限の境界を強固に画する縦割り主義は、従来から公共政策、公共資金の効率性を損なう有力な一因となってきた。この弊害の全面的解消は容易でないが、パートナーシップはこの問題を改善するうえで一定の有効性を発揮してきたのである（99年4月にその活動を開始した Regional Development Agencies (RDAs) の重大な一つの役割もまた、中央レベルの縦割り主義の打破を、地域（region）レベルで図ることにある）。

新方式の再生政策が発揮した以上のような積極的效果はいくら強調しても、しすぎることはあるまい。すぐ下にあげる問題点に注意を払う余り、上述の積極的效果を見逃したり軽視した

りすることは、ことの一面のみを指摘する誤りを犯すこととなる。だが、このことを十分に肝に銘じたくて、なおかつ、以下の問題点もまたとりあげなければならないのである。というのも、現実には机上のシナリオどおりには行かないものだからである。狙いや期待の実現を阻む要因には事欠かないのが実際の世界の常であるからである。さらにまた、そうした障害要因を除去すること自体が多くの場合多大の困難を伴うがゆえに、障害要因そのものには大胆なメスが振るわれないからでもある。その結果、上のような積極面が実際の場では消極面へととても簡単に転じるのである。つまり、積極面と期待され評価されるものも、それを現実化させる諸条件が満たされてこそそのことであって、実際の条件次第では積極面といえども消極面に難なく転じるわけである。この意味では、積極面と消極面の実際の違いは紙一重である場合が少なくないのであろう。なお、その子細は読み取ることにはできないが、SRB Challenge Fundの結果の一半は表-2のとおりである。

表-2 SRB (Challenge Fund) 事業の実績および実績見込みの概要 (一部)

	ラウンド1 の95-96 年実績	ラウンド1・2 の96-97年 年実績	ラウンド1, 2, 3の97-98年 年実績	ラウンド1, 2, 3, 4の全期間 (各ラウンド 最長7年)の 見込み実績
創出ないし防衛される雇用数	39,320	78,380	107,530	672,000
再生事業から恩恵をうける生徒数	531,900	687,860	968,760	5,921,000
資格取得の職業訓練者数	23,850	55,420	98,360	652,000
開業数	10,460	16,360	19,480	83,800
ビジネス用および商業用の新規ないし改良床面積 (平方メートル)	323,110	821,450	1,323,590	10,105,000
新築ないし改良住宅数	6,960	20,530	36,090	259,000
支援をうけたボランティア組織・コミュニティグループ	5,410	13,010	20,500	53,000
民間部門からの投資誘引額	2.63億ポンド	5.77億ポンド	9.11億ポンド	76億ポンド

原注：SRB (Challenge Fund) の実績の記録にあたって、他の関連資金援助プログラムの実績におよぼす効果分を分離することはできない。しかし、SRB (Challenge Fund) の実績記録は、その支援なしでは実行されなかったであろう事業の実績すべてである。

引用者注：原表中の実績項目の一部は省略されている。

(出所) DETR, 1999, p. 58.

## 2) 問題点

90年代の再生政策を検討するに当たって常に重要となるのは、地域政策における場合と同じように(辻, 2000b)、企業の競争力ばかりか国や地域の競争力の確保問題である。経済活動・競争のグローバル化は、EUの経済通貨統合の進展などによって拍車をかけられてきた。このことによって、国だけでなく地域や都市自身もまた、それぞれの内部に立地する

企業に負けず劣らず激しい競争の渦に巻き込まれるようになった。こうした競争圧力は、再生政策におけるパートナーシップの形成、パートナー間の相互関係、再生計画の具体的内容の確定、つまりは新形態の再生政策の実際に、強い影響を及ぼしてきたのである。

94年の第一次競争力白書は、再生に1章を当て、その冒頭で次のようにのべている。「再生の目的は、企業の競争力、地域住民の雇用見込みおよび生活の質、社会的・物的環境を改善することである」(DTI, 1994, p. 51)。国家の競争力白書であるから当然といえば当然であろうが、再生の目的の第一に企業の競争力が掲げられている。もちろん競争力がすべてではない。環境省の97年公共支出白書も、競争力が再生の唯一の目的ではないという理解を示している。すなわち、再生政策の目的は、再生によって、都市その他の地域の生活の質をよくすることである、という。持続可能な開発が、強力なローカル・パートナーシップによる地域の再生政策の中心事項である。SRB Challenge Fundの目的の一つは、ローカル経済の競争力強化によって持続しうる経済成長と富創出を促進することであり、いま一つの目的は、環境およびインフラの質を守り向上させ、優れたデザインを促進することである。経済競争力は、value for moneyと個々のプロジェクトおよび計画の経過を監視し、評価することを強く重視することによって、支援されるというわけである(DoE, 1997, p. 51)。労働党政権のDETR(1999, p. 29)もまた、「再生政策の主目的は、効果的な地域活動と総合的なローカルな再生プログラムとによって、イングランド全域で経済開発および社会的一体性を増進することである」とのべている。

だが、それにしても、もし経済的再生こそが再生の第一義的なものだというのが政府の本音であるならば、このことが再生政策全体に及ぼす影響力は決して小さくないだろう。実は、国家レベルでの競争力確保の重要性は、地域レベルでのそれと折り重なる形で、多くの地域の再生計画を経済的再生に傾斜させる強大な要因となってきた。総合的再生が高く掲げられたところで、実際は経済的再生と非経済的再生の一体化は必ずしも容易ではないし、また、前者は後者を不可欠とするわけでも必ずしもないのであるから、後者を置き去りにしてまず前者の実現を追求するということが十分にありうる。そればかりか、このほうが現実的でさえある場合が少なくない。

現実もまたしばしばそうであった(表-3)。都市間競争・地域間競争の圧力のために総じて、ローカル・パートナーシップは社会支出を犠牲にして経済投資にその努力を集中した(それは有力パートナーが何よりも重視するものであった)。しかしこのことは社会問題を全面的に排除することを意味しはしなかった。ただし、注意すべきは、福祉が考慮される場合も、それを必要とする人々のニーズからではなく、企業にとって、経済開発にとっての福祉という観点からのことであったという事実である。換言すれば、社会問題が取り上げられる場合でも、それは競争力および経済的成功に必要なからであった(Oatley, 1998b, p. 155)。

総合的再生は多くの場合次の点からも阻まれてきた。再生資金獲得競争で勝者となるのは、



表-3 SRB Challenge Fundの政策目的——ラウンド1~3における最重要項目

政 策 項 目	ラウンド1	ラウンド2	ラウンド3
雇 用／教 育	30	39	43.4
経 済 開 発	36	31	25.1
住 宅	11	10	12.7
生 活 の 質	5	7	8.0
エスニック・マイノリティ	4	2	8.0
環境／インフラ	10	5	0.7
犯 罪	5	5	0.7

引用者注：パーミンガム大学の研究者によって実施された自治体調査によるもの。数字は回答総数にたいする百分比。

(出所) Hall, 2000, p. 6。

地味で堅実な再生計画よりも、派手で目に見える成果をしかも短期的にあげうる再生計画となりがちであった（この結果、フィジカルな再生、不動産型再開発の色合いを強く帯びた）。というのも、前者よりも後者の方が、唯一の買手たる国家当局に強くアピールしたからである（再生ニーズに基づくのではなく、当局へのアピール度に基づいて、再生資金が交付されるようになったという批判はこの事実に依拠する）。

経済的再生への傾斜は、次の2要因によっても助長されてきた。一つは、競争ゲームのルールが十分に明確化されていなかったことである（Oatley, 1998b, p. 162）。その結果は、上のとおり、当局へのアピールの程度が勝敗を大きく左右することとなった。こうした問題をさけるには、何よりもまず、売手を選別する基準の明確化にあたっては、総合的再生の一般的目的を実現するような基準でなければならない。ところが、競争力確保を最重視する国家当局がそうした基準を設定するか、また、総合的再生を支持するような基準が実際の選別過程で厳格に適用されるか、という課題が横たわっていたに違いない。

いま一つは、国家の再生資金は再生計画実施に要する費用の一部をみたくすものでしかすぎないことである。したがって、残りの資金は他から調達する必要があった。再生計画では、民間資金に大きく依存する、もっと積極的には民間資金を引き出すのが、国家のシナリオであった（DETR, 1999, p. 29）。実際にも、最初の三つのラウンドで承認された（勝利した）再生計画は、その計画実施期間中の総支出が150億ポンド強であり、そのうち民間部門の支出は推定で72億ポンドとなると期待された（DETR, 1999, p. 31）。こうした資金調達計画が再生計画の重要な要素であるならば、資金とりわけ民間資金を引きつける可能性をより大きくもつ計画、すなわち経済的再生に傾斜した再生計画のほうが重視されがちとなるのも避けられなかった。

総合的再生あるいは再生の社会的側面を第二義的にさせる要因としては、ボランティア・グループやコミュニティ・グループが対等なパートナーとなることは容易でないという、既述の事実もある。剝奪は多面的であり、種々の剝奪のうちでどの剝奪に注目し、どの剝奪の改善を図るか、このことについてはパートナー間の利害関係が関わる。経済的再生と非経済的再生と

は対立しないとか、両者には相互依存関係があるとかといった一般論は実際にはそれ程簡単には成立しない（つねに成立するわけではない）。明らかに優位な立場に立ちうるパートナーの利害が、劣位のパートナーのそれよりも重視されるのは、この状況を防止する諸条件が満たされない限り、回避しがたいのである。そして、既述のとおり、具体的な再生事業の選定においても、それら二つは必ずしも一体的ではなかった。

以上では、総合的再生という目標も、現実の幾つもの障害に立ちふさがれて、実際に追求することは容易でないことが指摘された。しかし、次のこともぜひここで付言しておかなければならない。経済的再生が確かに重視される傾向にあったが、あらゆる地域の再生計画が経済的再生へと一直線に傾いたわけではない。総合的再生が種々のレベルで強く推進されようとした。地域再生計画は国の競争力白書との関係だけでなく、地域（region）レベルやローカル・レベルの戦略との整合性が問われたし、ボランティア・グループやコミュニティ・グループをも含む地域関係者間で合意された再生計画の骨組みとの関係もまた、再生計画の作成に当たって考慮されることもあったのである（Oatley, 1998b, p. 156）。

確かに、再生政策に新たな道を切り開いた既述の City Challenge は総合的再生を期したのであった。そして、それは「これまで試みられたなかでもっとも有望な再生計画である」という讃辞さえ得たのであった（DoE, 1997, p. 5）。だが、結局のところは、その制度はローカルな再生政策において戦略的な総合的アプローチを保証できなかった（Oatley, 1998b, p. 157）。この意味でも、City Challenge は貴重な実験であった。そればかりか、それまでの都市再生政策の数々の欠点に浴びせられた厳しい批判に対する対応策として案出された（Mohan, 1999, p. 192）その後の SRB Challenge Fund もまた、総合的再生実現の実際の地域での難しさを裏付けることとなった。City Challenge も SRB Challenge Fund もともに、広く歓迎されながらも、それらによる再生政策は一般に社会的排除への対処、ローカル・コミュニティの参加とその能力増強という点では限られた効果しか持ちえなかったのである（DETR, 1997a, para. 4. 7）。

競争原理の活用は、既述のような積極的效果をもちながらも、上の諸課題にとどまらず、さらに次のような課題をも伴ってきた。一つは、競争ゲームは、確かに地域内では協調関係をある程度培養するのに寄与したが（もっともそうとばかりは言えず、同一地域内でもコミュニティ間競争は避けられなかった。この調整が的確に行われなければ、競争方式は地域間ばかりか地域内でも不平等を一段と強める恐れがあった：Oatley, 1995, pp. 11-12）、近隣地域との関係では、協調より競争・対立の関係を強めてきた。これは、競争方式を採用する限り避けられないことであるが、やはり無視できない問題点の一つである。事実、94年4月設置の GORs やその5年後の RDAs の設置もともに、その一大目的は、地域内で繰り広げられるローカル・レベルの再生努力を地域（region）レベルで相互調整することであった<sup>7)</sup>。

7) GoRs と RDAs (DETR, 1997b) については、改めて別稿で論じる予定である。

もう一つの課題とは、次のことである。競争は当然のことながら、勝者と敗者を生む。勝者はともかくとして敗者となれば、競争参加に要した費用のすべてではないにしてもおそらくはその大半が純費用で終わるのであろう (Oatley, 1995, pp. 4-5)。実は、勝者となりえても、競争への参加費用は無視できないだろう。もっとも、この費用もまた、その他の問題点と同様に、競争原理の積極面と比較考量される必要があることはいうまでもない。

再生政策面での地域の自主性という点にも一言しなければなるまい。疑いなく SRB Challenge Fund 制度はボトム・アップ的色彩の濃い地域再生を志向するものであるが、すでに指摘したとおり、それはあくまでも国家が定めた枠組み、ガイドラインの下でのものであるから (既述の「管理された」競争)、国家の手中には地域の再生努力を実質的に管理・支配する権限が一定程度残されている。この制度は、買手独占の疑似市場においては、政府の要件を満たさないような再生計画ならば、国家は再生援助をしなくてもよいという、地域再生への援助規模を絞ろうとする国家当局にとっては好都合な制度でもあるわけである。かくして、アイデアの優劣を競う各地域の再生計画で諸々の剝奪問題の優先順位を決めるのは政府ではなく、競争に参加するパートナーシップ自身であると、国家当局がいくら強調したところで、そうしたコントロール力が国家の手に温存されている限り、ニュー・ローカリズムの積極面はその分だけ割り引かれねばならないし、再生政策の新方式は、つまるところは国家が地域の再生努力をリモート・コントロールする巧妙な方法だと指摘される一面も否定できないわけである (Oatley, 1998b, pp. 153-154)。事実、その初期にあっては政府は SRB Challenge Fund の資金配分を、地域間および地域内の両方で変更する権限を保持したのであり、正式の決定はリージョン・レベルでもなく、またローカル・レベルでもなく、中央で下されたのである (Hall and Nevin, 1999, p. 478)。

ここまでの論述から察知できるとおり、新方式の再生政策は十分に評価すべき諸点を有しながらも、なおかつ無視できない問題点もまた幾つも含んでいるのであるから、たとえ競争ゲームでの勝者の地理的分布が、剝奪状態の地理的分布と高い相関関係をもつとしても (Brenman, Rhodes and Tyler, 1999)、それぞれの勝者においていかなる再生計画が実施されたのか、このことが新たな再生政策を評価する一つのポイントである。もちろん、経済的再生面で一定の成果が上げられたのであれば、それはそれで正当に評価されるべきである。また、それら経済的再生が期待通り非経済的再生につながるのであれば、このことも十分に評価されねばならない。ただそれと同時に、その成果が十分に及ばない地域の剝奪状態はそれまでの姿のままにあるいはそれまで以上に悪化する形で、存続することとなる。こうした問題は、再生政策さらには広く他の公共政策部門にまで大きな影響を及ぼすこととなった City Challenge においてすでに予想され危惧されてきたことなのであるが、やはり、その実施後にも現実によって証明されたのであった。

無視できない課題が山積しているにもかかわらず、すでに明らかなおと、競争原理とパー

トナーシップを二大要素とする新形態の再生政策は、City Challenge の実験を経て、SRB Challenge Fund によって推進されたのである。興味深いのは、労働党政権がメージャ政権の再生政策に対して示した姿勢である。労働党が政権を獲得した際の地域政策の在り方を検討した Regional Policy Commission (1996, p. 57) はその廃止を勧告した。労働党もまた、その問題点の存在を認識して、政権につくまでは SRB Challenge Fund (競争方式) には否定的であったのだが (Hall, 2000, p. 10), 選挙勝利後はその Challenge Fund を存続させ、その後第 5 ラウンドを98年に開始させたのである。もし再生資金の配分がある定式によらないならば、何らかの形の競争は避けられない。競争には長所も短所もあるのであるから、競争方式を採用するための答えは、効果的にコントロールされた競争というところにあるのかもしれない。このことは、競争し合う再生計画の採否を判断する明白な戦略ないし枠組みを持つことである。このような理解に基づいて、SRB Challenge Fund の継続に踏み切ったのであった (DETR, 1997a, para. 5, 7)。それゆえに、ルール明確化その他の修正が加えられた (DETR, 1998)。もっとも、新政権は新しいタイプの再生施策、すなわち New Deal for Communities (後掲、表-4) をも打ち出していることを、看過してはならない (DETR, 1999)<sup>8)</sup>。

## 5. その他の注目事項

90年代の地域再生政策に関連しては、以上の他にもいくつかの注目事項がある。ここではそのうちの三点に絞って若干の注釈を加えてみよう。

### a) 競争原理の適用領域の拡大

公共部門への競争原理の導入というのであれば、既述の City Challenge がその最初ではない。だが、公共資金の配分において競争原理を活用するようになったのは、City Challenge が初めてである。すでに指摘したとおり、競争原理に基づく資金配分は長短両所を合わせ持ってきており、その純効果がどれ程のプラスないしはマイナスであるのかは明らかでないが、ともかくも現実には競争原理は他の公共領域にも広げられてきたのである。97年の総選挙時点までに、12の諸省などで所管される Challenge Fund が全部で56もあった。このような Challenge Fund 方式の広がりには、当初のその狙いが損なわれ、つぎはぎ細工的状态の再現が懸念されたと言われるほどである (Mawson and Hall, 2000, p. 70)。

いま、その事例を四つ列挙すれば、以下のとおりである (Oatley, 1998a, pp. 12-13)。

a. Rural Challenge 1994年に農村開発委員会によって導入されたこの Challenge Fund は、

---

8) New Deal for Communities は、建物への投資を人への投資と一体化すること、地域住民の就業見通しをよくすること、近隣地の管理をよくすることなどを目的に、2000年から3年間で8億ポンドの予算措置の再生事業である。これは、最貧地区の人々が直面する多重の剝奪および社会的排除の問題改善を支援するものである (DETR, 1999, paras. 4.8-4.9)。

農村再生を通して農村部における経済的社会的衰退問題に対処しようという狙いをもつ<sup>9)</sup>。

- b. Regional Challenge この仕組みは95年2月にスタートしたもので、City Challengeの考え方をモデルとする。EUの構造基金からイギリスに交付される資金総額の12%相当分をこのChallenge Fundとして、他の部分からまず切り離して確保し、この部分から、構造政策の援助資格をもつ地域の官民パートナーシップのうちで、競争ゲームに勝ったパートナーシップに資金を交付する。この制度が企図するところは、ローカル・パートナーシップの形成意欲を高揚し、革新的な地域開発を促し、そこでの民間部門の貢献を最大化しようとすることである。
- c. Local Challenge 96年にDTI所管の下で導入されたChallenge Fundであって、ローカル・パートナーシップが良質の事業支援サービスを立案・実施するのを支援することにより、イギリス企業の競争力強化を図ろうとするものである。
- d. Sector Challenge これもまた96年に導入されたDTI所管のChallenge Fundであり、その目的は、特定業種を支援することである。すなわち、トレーニングを通じて企業の卓越性およびイノベーションの文化を促進すること、また、イギリスの技術革新を活用し、かつ新たな市場機会および資本および資金調達源を開拓することによって、イギリス産業の競争力ならびに長期的収益性を高めることである。

#### b) 地域再生関連予算の縮小

SRB そのものとしては、都市再生政策のそれまでのつぎはぎ細工の状態を改善する新施策であり、既述のとおり、一定の評価を受けるに値するものである。だが、看過されてはならないことは、次の事実注目すれば、その価値も割り引かざるをえないことである。すなわち、SRBの予算規模そのものはともかくとして、再生予算全体が縮小してきたことである(表-4)。もう少し一般的にいえば、少なくともSRBそのものに劣らないだけの影響力を地域再生に及ぼすに相違ない、主流の政策プログラムはその規模削減に見舞われてきたのである。SRBの新設とその革新性もこの重大な事実の中でのことなのである。この意味で、SRB Challenge Fundは主要な再生関連予算の縮小という重要な事実から、社会の目を逸らすものであるという批判にも曝されてきたのである(Oatley, 1998a, p. 9)

なお、同様の注意は80年代についても必要である。インナーシティ政策予算全体は漸増傾向を示したが、国家から自治体へのRate Support Grantはインナーシティの自治体で軽視されたこと、住宅補助金もまた削減されたこと、これらの事実を看過して、インナーシティ政策予算に注意を限定することは、インナーシティに関わる国家政策全体の影響を見失うことにつながる(Moore, 1992, pp. 125 and 128)。

9) Rural Challengeについては、Little, Clements and Jones (1998)をも参照。

表-4 再生予算の推移

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
New Deal for Communities	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	100.0	250.0	450.0
Single Regeneration Budget									
-via GOs	0.0	0.0	136.5	277.5	458.8	579.6	189.7	0.0	0.0
-via RDAs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	517.9	813.8	878.5
English Partnerships									
-direct	164.9	191.7	211.1	224.0	258.8	298.0	76.0	17.0	18.0
-via RDAs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	154.7	191.7	190.7
Urban Development Corporations	343.1	258.0	217.9	196.1	168.8	1.0	0.0	0.0	0.0
City Challenge	240.0	233.6	226.8	220.3	149.1	8.9	3.1	0.0	0.0
European Regional Development Fund	217.0	226.9	138.5	178.5	179.8	236.3	266.9	236.5	231.5
CFERs	-7.6	-7.8	-2.9	-0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Regeneration	1,691.7	1,590.5	1,377.6	1,415.3	1,428.3	1,290.8	1,397.5	1,582.1	1,809.1

引用者注：1. 1993-94年から1997-98年までは決算，1998-99年は決算見込み，1999-00年から2001-02年までは計画値。

2. 原表の一部は省略。

3. 単位は百ポンド。

(出所) DETR, 1999, p. 56.

### c) area-based policy の意義と限界

一般的にもそうであるが、剝奪の程度についても、明らかに空間格差がある。剝奪とはおよそ無縁な地域がある一方で、種々の剝奪が幾重にも折り重なって疲弊のどん底にある地域もある。その隔絶状態は、これが同じ一つの国の中のしかも同じ都市の中の空間格差かと目を疑いたくなるほどでさえある。

この激しい空間格差を、その適用において空間的相違を考慮しない一般的な（この意味で非空間的な）政策によってのみ、改善しようとしてもそれは無理であろう。やはり、剝奪状態の深刻な地域の改善には、他の地域と区別してそれら地域を積極的に支援する何らかの空間政策が必要であろう。たとえば、劣悪な居住環境、インフラ状態には、その地域に的を絞った対応策が有効であることも少なくない。そうであればこそ、地域再生政策が国家の空間政策の一部としてとられてきたのである。

ところが、剝奪状態の打開を、その特定地域に限定した施策のみで十分かと問えば、明らかに答えは否である。特定空間での極度な剝奪状態は、その空間の中でのみ働く諸力だけで、生み出されるのではない。それには、ローカル・レベル、リージョナル・レベル、もっとも広くはナショナル・レベル、さらにはグローバル・レベルの諸要因が大なり小なり関わっているのである。といっても、それらの要因のすべてに国家が対応することなど、到底できない相談ではある。

しかし、ここで強調すべきは、剝奪地区に限定した、あるいは、それを含む少々広いだけの

空間に絞った area-based policy が、もし当該地区の剝奪状態を生む要因がその地区内に限定されると理解の上立つのであれば、まずその理解そのものが改められなければならないということである。そして、area-based policy の枠を越える対応策も合わせて発動されなければならないということなのである。この意味で、area-based policy としての地域再生政策には明らかに厳しい限界がある。実は、この限界を打破するための一つの取り組みが、既述の GORs および RDAs の設立なのであった。

## 6. 地域再生政策と地域政策との関係

国家の空間政策（ここでいう空間政策とは、所定の目的のために国家が地理的に差別的に適用する政策である）全体の中で、90年代において比較的活発な動きを示したのは、地域政策もさることながら、地域再生政策のほうであろう。筆者が本稿で、地域再生政策を考察テーマに選んだ一つの理由は実はこのことにある。もっとも、地域政策とは異なるタイプの空間政策のより目新しい姿は、すでに70年代後半、そしてサッチャー政権下の80年代の都市再生政策として観察された。この新展開は、一部では「地域から都市へ」という言葉で当時表現されもしたものである。

もちろん、90年代の地域政策でも、80年代には見られなかった興味深い二点が観察された。まず、80年代の後退基調に終止符が打たれ、その復活の気配が明確となった。そこには競争力問題の重大化が大きく関わっていた（辻，2000b）。また、すでに上段で何度か登場した GORs および RDAs もともに、地域再生政策との不可分の関係を有しながらも、地域政策とも密接な関係をも持ってきた。

一方の地域再生政策とはいえ、本稿がその一端を描写したとおり、注目度のより高い進展が見られたように思われる。その結果の一つが、地域政策と地域再生政策との違いがかつてほどに明確ではなくなってきたということである。確かに、再生政策が都市政策にとどまる段階でさえ、両者は相互に重なり合う部分をもっていた。なるほど、概念的には二つの政策の違いは明確である。ところが現実には、90年代に入る前からすでに両者の境界はいくぶんかは曖昧になっていた（Button, 1980, p. 169）。基本的には地域政策は地域間格差問題の改善を志向するといっても、これまでの Assisted Areas (AAs) 地図から一目瞭然であるように、文字通りの地域 (region) レベルで AAs と非 AAs とに地域区分がなされてきたわけではない。しかも、AAs の中にはもちろん都市も含まれてきた。もう一つの都市再生政策に目を向ければ、都市政策の対象となってきた都市の多くは AAs 内の都市であった。たとえば57の Urban Priority Areas を想起するとよい（もちろん、たとえばロンドンにも問題地区が数多くある）。地域政策と都市政策との境界が曖昧となったもう一つの例は、Enterprise Zones (EZs) である。EZs が導入された80年時点では、それは地域政策の一部ではなかった。しかしまもなく、AAs の自治体によって、産業誘致促進のための地域政策ベースの優遇策の一つとして、市場に出され

たのであった (Spooner, 1995, p. 72)。とはいえ、地域政策では AAs は非都市部をも含んできたから、この点で都市政策は地域政策と明確に一線を画する。こればかりか、地域政策は伝統的に反都市的であったという批判もあるように、地域政策と都市政策との間にはまだまだかなり大きな隔たりもあった。

ところが、90年代になってからは、二つの政策の隔たりはそれまでほどに顕著ではなくなってきた。このように理解できる一つの根拠は、すでに指摘した再生政策の脱都市化であり、しかも、脱都市化した再生政策は、少なくとも形式的には、ローカル・レベルのみの空間政策ではもはやない、ということである。異なる空間レベルの剝奪問題に対処しようという政策へと再生政策は転じてきたのである。第二の根拠は、各地での再生への取り組みが地域レベルで調整されてきている（調整が企図されている）ことである。この調整役は、先にも指摘したとおり、GORs であり、また RDAs なのである。この地域レベルでの調整が果たしてどの程度の実効性を持ってきたのか、その的確な判断は容易ではないが、それにしても再生政策が脱都市化してきたばかりか、脱ローカル化してことは、地域政策との間に従来あった再生政策の距離を縮める一因である。

次の第三の根拠が最有力であるかもしれない。地域政策は、従来からのその政策の主流たる地域産業政策（産業立地政策）に加えて、すべての地域の競争力確保をも自らの一目的としつつある（ように見える：辻, 2000b）。もし、地域の競争力確保が地域政策の目的全体の中でその地位を大幅に高めことになれば、もちろんその分だけ、地域間格差の是正というこれまで最重視されてきた目的は後退することとなる（これは、二つの目的が両立しがたいという場合に限ってのことである）。競争力確保は二つの政策を結び付ける強力な糸となろうとしつつあるが、その糸はさらに太くなるかもしれない。なぜなら、すでに指摘したとおり、再生とは何よりも経済的再生のことであるからであり、その経済的再生の主たる狙いが、他にもない地域の競争力確保にあるからである。そして、競争力確保は国の政策課題、そしておそらく全地域の政策課題としてもその重要性を高めつつあるように思われるからである。

要するに、地域政策でも地域再生政策でもその目的として地域の競争力確保が大きな位置を占めるようになるならば、両政策は自ずから相互接近することになるだろう、ということなのである。たとえ後者がローカル・レベルの再生を第一義とするとしても、地域内での多くのローカル・レベルの再生努力の地域レベルでの調整が不可欠となりつつあるのであるから、地域再生政策の側からの地域政策への「歩み寄り」も避けられない。無駄な重複と非効率を各地で積み重ねる余裕は、かつてのイギリスならばいざ知らず、今日のイギリスでは、それ程大きくはもはや存在しないだろう。実際、資金、資源の有効利用は官民に共通する今日の至上課題の一つなのである。

もちろん、念のために記せば、雇用関連を中心とする経済的な地域間格差の是正という政策目的が地域政策において完全に放棄されたわけではない。この事実からも明らかなおとおり、地



地域政策と地域再生政策とはなお明確な相違もある。また、地域間格差の是正という目的が今後どの程度の優先順位をえるか、また、経済的再生・競争力確保が地域再生政策においてどの程度重視されるか、これらは予測の限りではないので、両政策の間の距離がこんごどのように推移するのか、これもまた正確には予測しがたい。それでも、少なくとも確かなことは、90年代においては地域再生政策は地域政策との隔たりをいくらかでも縮めたように思われる点である。地域政策についても同じようなことが言えるであろう。

## 7. おわりに

90年代のイギリスは、再生政策においても注目すべき変化を経験した。装いを新たにした再生政策が、一部はサッチャリズムの負の遺産への対応として、メージャ政権によって推進された。サッチャー時代の不動産主導型都市再開発はもはや継続不可能であったし、そうした再生政策では都市剝奪問題に対処できないことが明白となっていたからである。さらに、それまで都市再開発の陰で十分な注意を受けなかった農村の剝奪問題がようやくにして政策課題となつて、再生政策は脱都市化したのであった。

新形態の再生政策は再生資金配分への競争原理の導入、その競争参加の要件としてのパートナーシップの形成という特色を持っていた。これらを車の両輪にして、地域の総合的再生が目指された。だが、企業と同様に地域も一層熾烈な競争に直面して、総合的再生は実際は容易でなかった。その競争圧力に曝されて、総合的再生の困難は倍加した。競争原理の導入にも、実際の難しさや不備があった。数多くの問題点が明らかとなり、それゆえに多方面から強い批判を浴びた。だが、競争原理を活用した Challenge Fund 方式は SRB 以外の多くの分野で導入されてきたのである。

97年に政権に返り咲いた労働党は旧来の介入主義と決別して、保守党政権との共通点を少なからず持ちながらも、地域再生政策では SRB Challenge Fund に修正を加えつつ、それを継続するとともに新機軸を打ち出している。それによって、国や地域の競争力強化を重視しつつ、同時に社会的排除の解消を目指す政策が、どの程度功を奏するのか、この判断はもちろん時期尚早であろうが、大いに注目されるところである。

従来からの政策課題に加えて、新しい政策課題にも応えることは、旧来の地域政策には重荷となってきているように、地域再生政策も重大な局面に立ち至っているように見える。90年代に見られた再生政策の変化も、政策環境の変化へのその対応であったが、それでは十分でないことも疑いない。地域政策とともに地域再生政策もまた、現状にとどまることなく脱皮する必要に迫られているようである。そればかりか、他の諸政策と再生政策との関係も注意深く練られなければならないのである。

## 年代再生文献

- 辻 悟一 (1993) 「イギリスのインナーシテイ政策について」『経済学雑誌』93-5.6.
- \_\_\_\_\_ (2000a) 「サッチャー政権の地域政策改革とその背景」『経済学雑誌』101-1.
- \_\_\_\_\_ (2000b) 「90年代イギリスの地域政策—競争力問題を巡って—」『経済学雑誌』101-2.
- Atkinson, R. and G. Moon (1994), *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*, Hampshire: Macmillan.
- Audit Commission (1989), *Urban Regeneration and Economic Development: The Local Government Dimension*, London: HMSO.
- Blackman, T. (1995), *Urban Policy in Practice*, London: Routledge.
- Boddy, M. and C. Fudge (eds.) (1984), *Local Socialism? Labor Councils and New Left Alternatives*. Basingstoke: Macmillan.
- Brennan, A., J. Rohdes and P. Tyler (1999), The Distribution of SRB Challenge Fund Expenditure in Relation to Local-area Need in England, *Urban Studies* 36-12.
- Button, K. J. (1980), Spatial Economic Policy, in Maunder, W. P. (ed.), *The British Economy in the 1970s*, London: Heinemann Educational Books.
- Cabinet Office (2000), *Sharing the Nation's Prosperity: Economic, Social and Environmental Conditions in the Countryside*, A Report to the Prime Minister, London: The Stationary Office.
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (1997a), *Regeneration Programmes, The Way Forward*, Discussion Paper, London: DETR.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Building Partnerships for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*, Cm 3814, London: The Stationary Office.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Single Regeneration Budget Bidding Guidance: A Guide for Partnerships*, London: DETR.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Annual Report 1999: The Government's Expenditure Plans 1999-2000 to 2001-02*, Cm 4204, London: The Stationary Office.
- DoE (Department of the Environment) (1977), *Policy for the Inner Cities*, Cmnd 6845, London: HMSO.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Annual Report 1997: The Government's Expenditure Plans 1997-98 to 1999-2000*, Cm 3607, London: The Stationary Office.
- DTI (Department of Trade and Industry) (1994), *Competitiveness: Helping Business to Win*, Cm 2563, London: HMSO.
- Eisenschitz, A. and J. Gough (1993), *The Politics of Local Economic Policy: The Problems and Possibilities of Local Initiatives*, Basingstoke: Macmillan.
- Hall, S. (2000), The Way Forward for Regeneration?, Lessons from the Single Regeneration Budget Challenge Fund, *Local Government Studies* 26-1.
- Hall, S. and B. Nevin (1999), Continuity and Change: A Review of English Regeneration Policy in the 1990s, *Regional Studies* 33-5.
- Hudson, R. and A. M. Williams (1995), *Divided Britain*, Second Edition, Chichester: John Wiley & Sons.
- Imie, R. and H. Thomas (eds.) (1993), *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*, London: Paul Chapman Publishing.
- Inner Area Studies (1978), A Review, *Town Planning Review* 49-2.
- Lee, P. (1999), Where are the Socially Excluded? Continuing Debates in the Identification of Poor Neighbourhoods, *Regional Studies* 33-5.
- Little, J., J. Clements and O. Jones (1998), Rural Challenge and Changing Culture of Rural Regeneration Policy, in Oatley, N. (ed.) (1998).
- Mawson, J. and S. Hall (2000), Joined It up Locally?: Area Regeneration and Holistic Government in

- England, *Regional Studies* 34-1.
- Mohan, J. (1999), *A United Kingdom ? Economic, Social and Political Geographies*, London : Arnold.
- Moore, B. (1992), Taking on the Inner Cities, in Michie, J.(ed.), *The Economic Legacy 1979—1992*, London : Academic Press.
- Norris, G. (1979), Defining Urban Deprivation, in Jones, C.(ed.), *Urban Deprivation and the Inner City*, London : Croom Helm.
- Oatley, N. (1995), Competitive Urban Policy and the Regeneration Game, *Town Planning Review* 66-1.
- Oatley, N. (ed.) (1998), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, London : Paul Chapman Publishing.
- Oatley, N. (1998a), Cities, Economic Competition and Urban Policy, in Oatley, N. (ed.) (1998).
- (1998b), Restructuring Urban Policy : The Single Regeneration Budget and the Challenge Fund, in Oatley, N. (ed.) (1998).
- (1998c), Transitions in Urban Policy : Explaining the Emergence of the “Challenge Fund” Model, in Oatley, N. (ed.) (1998).
- Oatley, N. and C. Lambert (1998), Catalyst for Change : the City Challenge Initiative, in Oatley, N.(ed.) (1998).
- Regional Policy Commission (1996), *Renewing the Regions : Strategies for Regional Economic Development*, Sheffield : Sheffield Hallam University.
- Robson, B. (1988), *Those Inner Cities*, Oxford : Clarendon Press.
- Robson, B. et al. (1994), *Assessing the Impact of Urban Policy*, London : HMSO.
- Sim, D. (1984), Urban Deprivation : Not just the Inner City, *Area* 16-4.
- Social Exclusion Unit (1998), *Bringing Britain together : A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Cm 4045, London : The Stationary Office.
- Spooner, D. (1995), Regions, Localities and Spatial Policy, *Geography* 80-1.
- Ward, K. G. (1997), The Single Regeneration Budget and the Issue of Local Flexibility, *Regional Studies* 31-1.