

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

<b>Title</b>	英国の工業立地規制策小史
<b>Author</b>	辻 悟一
<b>Citation</b>	経済学雑誌, 99 卷 2 号, p.1-17.
<b>Issue Date</b>	1998-07
<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

# 英国の工業立地規制策小史

## 辻 悟 一

はじめに

1. 地域政策の一手段としての立地規制策
2. 英国の工業立地規制策の概要
3. 英国の工業立地規制策の歩み
  - 1) 全体的推移
  - 2) 形式面の推移

3) 実質面の推移

4. 英国の工業立地規制策の評価

- 1) 積極的評価
- 2) 消極的評価
- 3) 状況変化による「論争」の解消

おわりに

はじめに

わが国では現在（1998年3月）、規制緩和の一般的な流れの中で、またかつてとは大きく異なる産業・人口の地域的動向のなかで、いわゆる工業等制限制度が、国家当局によって見直しの最中にあるという。この制度については、規制対象地域に直接関係する自治体や経済団体が今日まで、その緩和、見直しを繰り返し要望してきた。ごく最近では、神奈川県・横浜市・川崎市が三者連名で、工業等制限法の「廃止」にむけて、97年末に関係当局に要望書を提出した<sup>1)</sup>。これまでの要望のなかで、はっきりと廃止を打ち出したのは、今回が初めてである。一方、地方圏はといえば、いうまでもなく工業等制限法の存続を求めている。工業等の地方分散にたいするその効果がいかほどであるか、その判断は難しいが、地方圏からすれば、工業等制限制度の廃止はいうまでもなく、その緩和でさえも、地方分散を弱める働きをするというわけであろう。

本稿は、工業立地規制にかんするわが国でのこうした動きを念頭において、そのモデルとなったともいわれる英国の工業立地規制策の歩みをたどろうとするものである。英国のその規制策は、すでに1982年初めにサッチャー政権の手で廃止されている。したがって、それからすでにかなりの年月が経過しているのであるが、わが国での上のような動きに鑑みて、この時点

---

〔キー・ワーズ〕

工業立地規制策、IDC 制度、工業再配置、開発助成地域、立地規制の評価

- 1) 神奈川県・横浜市・川崎市「工業等制限法（首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律）の廃止に向けた要望について」1997年12月。『日本経済新聞』1997年12月27日付。なお、1998年1月末に、一定の規制緩和が実施された。

で、英国の工業立地規制の歴史を辿ることの意義は決して小さくない。というのは、わが国の工業等制限制度もいよいよ現在重要な段階に達しているからである。実は、筆者は、これまでも英国の工業立地規制に触れる機会を幾度もあったが<sup>2)</sup>、その全体の跡づけはまだ試みてはいない。この小稿のいま一つの意図はこの点にある。

以下では、まず初めに、産業立地政策の一手段としての立地規制策の特異性などを論じ、第二に、英国の工業立地規制策の変遷を、概括的に、そして形式と実質とに分けて、跡づけることにする。第三に、工業立地規制策の評価を検討し、最後に、英国の地域政策における立地規制策の歴史的特殊性に若干言及する。

### 1. 地域政策の一手段としての産業立地規制<sup>3)</sup>

地域政策の目的が、すべての国で同じであるわけではない。地域問題が国によってしばしば大きく異なるのであるから、この一事から推しても、地域政策の狙いが国によって異なるとしてもなんら不思議ではない。しかしながら、経済的機会の地理的平等化にしろ、経済的結果の地理的平等化にしろ、また、近年とくに強調されるようになっていく地域の経済力・競争力の強化にしても、それが多くの国に共通する地域的課題になるかぎり、産業立地が必ず大なり小なり関わることになる。地域政策が産業立地政策と同義でないことは明らかだとしても、前者において後者が、より一般的には産業の空間的展開が、重要な位置を占めることは、否定すべくもないのである。

かくして、産業の空間的展開への公的介入が行われるわけであるが、その手段として一般に次の三つが考えられる。すなわち、特定地域での特定産業活動の立地規制<sup>4)</sup>、特定地域での特定産業活動への助成措置、特定地域での産業開発を促進するための産業基盤整備である。ところが、これら三つのうちで、一番目の立地規制は、後二者ほどに一般的ではない。事実、立地規制は例外的措置とまではいわないまでも、比較的僅かな国でとられてきただけであり、しかもその場合でも、上の三つのうちそれは大きな存在ではないことが通例である。

それはなぜであろうか。このことには、少なくとも次の二つが作用しているであろう。その一つは、企業経営の自由に関してである。助成措置も産業基盤整備もともに企業活動の空間的展開、その立地決定に一定の影響を及ぼす可能性をもつ。この意味で、この二つは企業立地の規定要因の一つとなり得る。だが、とりわけ助成措置は、それを活用するか否かは当該企業自身の判断による措置であるから、その措置は、企業経営の自由と基本的に両立し得るものである。ところが、立地規制は、そのような性質のものではない。ひとたび一定の規制措置

2) 辻 (1976), (1978 a), (1978 b), (1984), (1988)などを参照。

3) 断るまでもなく、ここでは、大都市対策としての開発抑制措置を論じるのではない。

4) 大都市の膨脹、開発を抑制する措置は、もちろん、立地規制のみではない (Armstrong and Taylor, 1993, 240-241; Brown and Burrows, 1977, 170-178)。

がとられるならば、そのかぎりにおいては、企業は経営の自由を失うことになる。この自由の喪失は、規制地域が、一般には、多くの企業にとって、極めて魅力ある地域であり、重要な活動拠点となる地域なのであるから、当該企業にとって座視できないのである。立地規制は、その性質上基本的に、企業経営の自由の大原則に反する措置なのである。

立地規制が一般的手段となり得ないもう一つの理由は、規制措置が適用されそうな地域とは、多くの企業にとってのみならず、国民経済全体にとっても極めて重要な地域であることにある。地域問題の是正が国民経済的に見て最重要な政策課題であるということは、たといあっても例外的であって、通常はまずない。つまり、産業活動の地理的不均衡の改善よりも遥かに重大な政策課題が存在するかぎり、そして、そのより重要な課題克服の成否の鍵を握るのが、とりもなおさず規制措置がとられそうな地域であることがしばしばであるかぎり、立地規制は、国民経済的にもとりがたいのである。そこに混雑等の問題があるとしても、経済成長、富・雇用、国際収支などの諸点における大都市地域の役割は、一般に国民経済全体にとっても極めて重要なのである。

それにしても、後述のとおり、産業立地規制策にも数々の問題があるにも拘らず、立地規制にたいして大きな期待が寄せられてきたのは、それなりの訳あってのことである。すなわち、助成措置や産業基盤整備だけでは、産業や人口のより一層の集積集中を引き起こすだけの大きな地理的魅力を有する大都市地域への産業の立地動向と、その根底で働く強力な経済的メカニズムとに、十分に抗することができない、という厳然たる事実ゆえなのである。だが、すでに明らかなおと、地域問題の是正はあくまでも相対的な政策課題であるから、規制策支持論は一部の論者が期待するほど強力にはなりがたい。

つまるところ、立地規制策は、その導入にしろ、その継続にしろ、かなり特殊な状況ないしは相当に恵まれた条件が整っている場合にのみ現実の策たりうる、といえるのではあるまいか。もちろん、立地規制がどの程度導入可能かは、逆にどの程度強力な反対に遭うかは、その規制の厳しさにもよるから、あまり単純な議論は慎まなければならない。だが、他の二つとは異なる立地規制措置の以上のような性質は、英国の（そしておそらくはわが国等の）産業立地規制策を検討するに際しても、留意されるべきことである。

## 2. 英国の工業立地規制策の概要

英国の工業立地規制策の歴史的推移を辿り、その評価の検討を試みる前に、政策の概要を、目的、政策の導入、制度の内容、制度の運用の四つについてこの順序で概説することとする<sup>5)</sup>。

### 1) 目的

この政策は、大都市地域、具体的にはロンドンおよびバーミンガムを中心とする二大都

---

5) この詳細については、辻 悟一 (1978a)などを参照。

市圏の過密化・過大化を改善防止するだけでなく、失業問題に代表される経済的地域間格差の是正、産業・人口の地域間不均衡の是正をも企図するものである。すなわち、大都市政策にとどまらず、明確に地域政策・工業再配置政策の一手段と位置づけられた。

## 2) 政策の導入

広く知られたバーロー報告（1940，邦訳，1986）でも立地規制の当否が検討されたが，その報告に沿って，1945年の工業配置法案にも規制措置が盛り込まれた。だが，議会での承認が得られなかったために，戦時期に実施された建築許可制度の暫定的活用によって，立地規制が行われた<sup>6)</sup>。その後，1947年の都市および農村計画法によって，工業立地規制制度が正式に成立した。

## 3) 規制制度の内容

所定地域（国内全域またはその特定地域）で，特定の産業活動について所定の床面積以上の新設または拡張<sup>7)</sup>を計画するものは，所管の国家当局（わが国の通産省に相当する商務省，その後名称は変わった）に工業開発許可書（Industrial Development Certificate, IDC）を申請し，それを得なければならない。そして，地方計画当局に計画許可を申請する際にはIDCを必ず添付する必要がある。

なお，後述のとおり，規制策の適用地域と適用開発規模は，様々な要因を背景に，幾度も変更された。規制対象の活動の種類にも変更があった。

## 4) 制度の運用

実際のIDC申請は所轄官庁の地方事務所で行われる。だが，IDCの正式の申請に先立って，当局との事前折衝が可能である。また，当局の裁量の幅が大きく，当該開発計画に関しては，地域政策の面からだけでなく，広く国民経済的観点などからも，例えば輸出振興，工業振興などの観点からも，個々の開発計画の当否が検討されるので，後段で再度触れるとおり，開発計画の不許可率は決して高くはない。

# 3. 英国の工業立地規制策の歩み

## 1) 全体的推移

英国の工業立地規制策の歴史は，1960年代半ばまでと，それ以後，その30数年の歩みに終止符が打たれる81年末までとに，大きく二分される。もちろん，その歩みは，この国の地域政策全体の戦後史との間に約10年の違いをもつ。というのも，その地域政策の分岐点は，その前と後とで多くの点で著しい相違が認められる1970年代半ばであるからである。この分岐点の相違は，一つには英国の地域政策におけるアメとムチとのバランスが次第に前者に傾いていったこ

---

6) 建築許可制度は1954年に廃止された（マックローン，1973，120）。

7) 新設・増設のほか既存建物の用途変更がある。

とによるのである。実際、後述のとおり、1960年代半ばは、立地規制措置に関してはその拡充期の終りであるのたいして、地域助成措置ではまったく逆にその盛時の初期なのである<sup>8)</sup>。二つの時期に分けられるといっても、その前期、後期のいずれでもその期間が同じ色合いで染め上げられたのでは決してない。それは、地域政策全体にしても前期においても後期においてもその期間中に注目すべき変更が行われたことと、同様である。それにもかかわらず、子細はともかくとして大きく見ると、やはり立地規制措置に関しては1960年代半ばが決定的な分岐点なのである<sup>9)</sup>。

さて、先に、立地規制措置は、助成措置および産業基盤整備の二つとは異なり、多くの国が一般的にとる政策手段ではなく、したがって、その導入と拡大にはそれに見合うだけのかなり特殊な状況が必要であることを示唆した。そして、第二次大戦後、60年代半ばまでの英国はまさしく、その特殊な状況下にあったと解することができる。

すなわち、大戦直後は（すでに戦時期においても）1930年代のあの悪夢の再現への懸念が極めて強く、それをいかにして回避するかが大きな国民的課題であり、また今日とはまったく異なり、「大きな政府」への国民の信頼は絶大であった。戦時中に発表された完全雇用に関する白書（1944年）とベヴァリッジ報告（1942年）にもっとも明確に示された、ケインズおよびベヴァリッジの思想と計画が社会に受け入れられたということは、次のことを意味した。「前者は、高水準の景気と雇用の維持を政府に誓約させるものであったし、後者は、社会保障の総合的な計画を立案するものであった。」このほかにも、戦争直後の労働党政権には、国民健康保険の計画、鉄道・炭鉱や主要公益事業の国有化計画があった。「これらの計画を実施することは、公共部門の永続的な拡大、経済のより詳細な公的規制、より高い水準の公共支出を意味した」（ギャンブル、1987、152）。そして英国経済全体もすでに長期的衰退過程に入って久しいとはいえ、「大きな政府」を支えるだけの力を当時はまだ保持していた。戦後の再建は順調であったし、「1980年には西欧のもっとも貧しい国の一つに転落した」とはいえ、1950年では「西欧の一流経済国」である、という状況にあったのである（ギャンブル、1987、172）。

立地規制とより直接に関連することでは、バーロー報告（1940：邦訳1986、4-7章）でも明らかにされたとおり、衰退地域における経済的疲弊と人口流出、その対極にある、ロンドン、より広くはサウス・イーストでの産業および人口の集中と、その弊害は明白であった。そのうえ、30年代の経験は、アメのみの産業立地政策では十分でないことを強く示した。もちろん、

---

8) しかしながら、1965年の事務所および工業の開発規制法によって、事務所立地規制が導入された。すなわち、工業立地規制における IDC に相当する ODP (Office Development Permit, 事務所開発許可書) 交付の可否によって、ロンドンおよびバーミンガムにおける事務所の開発をコントロールしようというものである。したがって、産業立地規制策の分岐点は1960年代半ばではなく、もう少し後、おそらくは、やはり1970年代はじめあたりであろう。

9) 60年代半ばを境に、地域政策手段の力点は立地規制から地域助成へと移っていった (Emanuel, 1973, 171-172)。

都市計画は全国的な産業再配置には有効ではなかった（川島，1966 a および b：辻，1983）。

おそらくは、上のような諸条件が折り重なることによって、欧州諸国の中でも希な立地規制措置がとられることとなったのであろう。実際、それほどに厳しい立地規制を実施する国は西欧では英国において他にない、と後年マックローン（1973，204）およびエマニュエル（1973，161-162）をしていわしめたような、特異な工業開発規制が全国的にとられるに至ったのである。それでも、正式の立地規制措置は、戦後間もなくは議会での一時的頓挫に見舞われたのであり、既述のとおり、その発足は1947年の都市および農村計画法の成立を待たなければならなかった。

1960年代は、衰退が、「経済政策の主要課題，政治討論の主要な争点として再登場した」（ギャンブル，1987，51）時期であり、近代化の必要性が強調された。他の先進諸国と比べて自国の経済的立ち遅れが鮮明となっていたのである。おそらくは、このことが、立地規制措置と地域助成措置との間で見られる先の10年のズレを解く一つの鍵であるのではないかと思われる。いま一つ、フットルースな開発計画が相対的に数少なくなったのかもしれない。ともあれ、英国の地域政策を際立たせる工業立地規制策は、60年代半ばを境にその後はいわば一歩前進・二歩後退の道を歩むことになり、さらには半死状態を経て、廃止の82年初頭を迎えるのである。

さて、立地規制措置の変遷は、その形式的変化と実質的变化の二つに分けて、跡づけられるべきであろう。ここでの形式と実質はそれぞれ、次のことを意味する。まず形式的変化とは、IDC 制度の適用地域、適用産業活動、適用開発規模（床面積）がどのように変わったのかということであり、第二の実質的变化とは、そうした形式のもとで、IDC の交付を申請した開発計画のうちで許可されたものの比率（開発計画許可率）または不許可率がどう推移したか、ということである。指摘するまでもなく、IDC 交付の申請は、自動的機械的に処理されるわけではない。そうした自動的機械的処理を可能ならしめる仕組み、処理方法を構築することは、不可能ではないとしても、至難の技であろう。様々に異なる多くの開発計画を、数多くの要因を考慮して客観的公平に処理することなど、不可能に近い。それゆえ、個々の案件の処理が、当局の裁量にある程度負うことになるのも、一般には避けられないことなのである。

形式と実質の二つにおける規制措置の推移は、次の二項で少し詳しく見るが、実は、それら二面の変化から、上述の時期区分が導かれるのである。つまり、その前期は規制制度の導入から拡充への時期であり、後期は後退から廃止までの時期なのである。

## 2) 形式面の推移

IDC 制度は、制度の適用地域、適用活動、適用開発規模の三つにおいて、いかなる変更をみたか、これを辿るのが本項の狙いである。

大戦後、正式の工業立地規制制度がスタートするまでは、再言するならば、戦時期の建築許

可制度が暫定的に活用された。これによって、工場床面積10,000平方フィート以上の工場の建設にはすべてその届け出が必要とされた。ところが、1947年法にもとづく IDC 制度は、5,000平方フィート以上の工業開発には、どの地域においても IDC をえなければならぬ、というものであった。

この工業開発許可制度は、その後、その適用地域つまりは規制地域と、規制対象（活動の種類および開発規模=床面積、とくに後者）とについて、次のように幾度かの変更を見たのである。

まず、1959年には、非工業用建物の工業への用途転換にも、IDC の取得が必要となる。1965年に、IDC の免除の開発限度が、ミドランドとサウス・イーストにかぎって、それまでの5,000平方フィートから1,000平方フィートへと引き下げられ、立地規制が厳しくなった。翌66年には、IDC 免除の限度が3,000平方フィートに引上げ、緩和される。同年、規制対象（建物）が、従来の工場（直接生産に携わる建物）に加えて、倉庫および科学研究用建物にまで広げられる（これは産業開発法に基づく）。実は、この頃までが、工業立地規制措置の形式的拡充期である。拡充期というにはいささか物足りないようにも思えるが、下の形式面の変更を見れば、やはりそう解しても間違いないことが了解されよう。

1970年代にはいると、一歩前進もあるものの、それは後退の荒波に圧倒されることになる<sup>10)</sup>。まず、70年に IDC 免除の限度が引き上げられた。すなわち、ミドランドとサウス・イーストでは3,000平方フィートから5,000平方フィートへ、その他の地域では5,000平方フィートから10,000平方フィートへと、改められ、規制が緩和された。次いで72年には、特定開発地域と開発地域が IDC 制度の適用除外地域となる（それまでは、上記のとおり、少なくとも形式的には、全域が IDC 制度の適用地域であった）。さらに、IDC 免除限度が一段と引き上げられた。この変更では、サウス・イーストとミドランドを区別して、前者では10,000平方フィートへ、後者を含むその他の地域では15,000平方フィートへと、規制緩和が実施された。

ところが、保守党のヒース政権にとってかわった労働党政府は74年に、立地規制策を次のように強化した。IDC 免除の限度を、サウス・イーストでは5,000平方フィートへ、イングランドのその他の地域（中間地域を除く）では10,000平方フィートへといずれも引き下げ、イングランドの中間地域とウェールズ・スコットランドでは従来のまま15,000平方フィートとした。この変更は、工業立地規制制度において初めて三つの地域区分（三層制）を採用したという点で、注目される。

しかしながら、第一次石油危機を契機とする英国経済のより激しい悪化、衰退に見舞われて、同じ労働党政府が、一転して、立地規制の緩和を断行した。実は、おそらくはその意に反して地域助成措置でも縮小策をとったのであるが、規制措置でも、苦しい選択を余儀なくされたので

10) 英国でのこの後退とは対照的な動きが欧州大陸の幾つかの国でみられたのである（Brown and Burrows, 1977, 190-191）。



あった。すなわち、76年にサウス・イーストでは IDC 免除限度が12,500平方フィートへ、その他の地域では15,000平方フィートへ、それぞれ引き上げられた。なお、その前年には、ロンドンにおいては IDC 免除の限度が10,000平方フィートに上方修正された。これは、この地域で次第に顕著になってきた工業の衰退を背景にして、小規模開発に特別の配慮をしようというものであった。

最後の形式的変更は、1979年5月に登場したサッチャー政権によって、行われた（同年8月実施）。それは、中間地域での ID 制度の廃止（これにより、すべての開発助成地域で IDC は不要となった）と、非開発助成地域での IDC 免除の限度を50,000平方フィートに引き上げるものの二点であった（*Trade and Industry*, 1979, 99-101）。

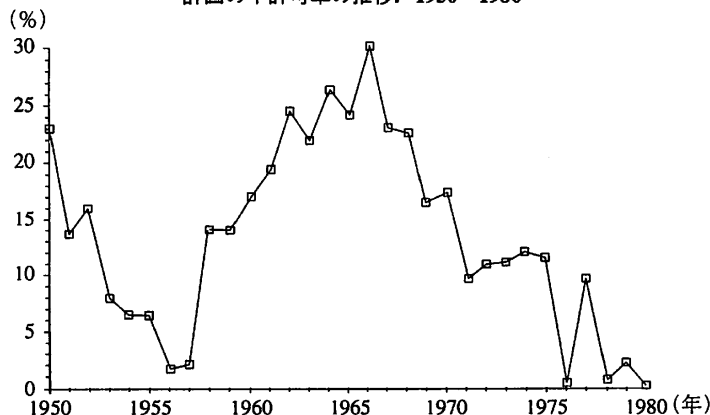
このように、工業立地規制策の形式的変更は70年代にはいって、比較的目的まぐるしく実施された。これと比較すると、60年代半ばまでのそれは、形式的には安定的であった。以上の形式的側面の変更の推移にたいして、規制措置の先のような意味での実質面はどのような軌跡を残したのか、この点を項をあらためてみることにしよう。

### 3) 実質面の推移

IDC が交付された工業開発計画と不交付の開発計画との合計にたいする後者の比率はどのように推移したのであろうか。それは図-1に示されるとおりである。図から次の三つを指摘することができる。

- a. 既述のとおり、実質面でも、工業立地規制措置の歴史は、1960年代半ばを境に、厳しく実施された前期と、その適用が緩やかになされ、ついには廃止に至る後期とに二分される。

図-1 ミドランドおよびサウス・イーストにおける  
計画の不許可率の推移、1950-1980



(注) 不許可率とは、上の両地域における開発許可申請総数（IDC交付と不許可数の合計）にたいする不許可数（開発計画の雇用ベース）の比率である。

(出所) Martin, R. and Tyler, P. (1992), p. 151.

b. しかしながら、前期でも後期でも、明らかに、その期間中でも不許可率に高低の違いがある。たとえば、50年代は概して60年代よりも不許可率が低い時期である。

マックローンが「おそらく、当時の政府がこの期間に、地域問題は事実上解決された、と考えたのは無理からぬことであろう」と述べたように、50年代には、国民経済全体としても問題地域もまた極めて良好な状況を享受することができたのであり、これを背景に「地域政策はおおむね中断された」（1973, 120）。したがって、立地規制措置の適用が緩やかであったのも当然の帰結であったかもしれない。

これにたいして、60年代は、地域政策全体としてもまさにその盛時であって、開発助成地域の指定、地域助成措置の面でもその拡充が図られた時期なのである。立地規制措置もそれと歩調を合わせてとくに60年代前半は強力で推進された。このことは、開発計画の相対的に高い不許可率に鮮明に反映されている。

60年代半ばすぎから、不許可率は、低下基調に明確に転じた。だが、この時期でも、それは明らかに一本調子で低下したのではない。

c. 全体としては、不許可率は必ずしも高くはない<sup>11)</sup>。少なくとも、立地規制という言葉をもそのまま受けて、不許可率を見るならば、そのように解しても間違いではあるまい。すなわち、意外にも、規制措置は実際にはそれほど厳しく適用されたのではなかったのである。もっとも、それでも、立地規制策の否定論者からすれば、この実績には不満であろう（その肯定論者にとっては逆の意味で不満であったかもしれない）。

だが、ミドランドとサウス・イーストの二大中心地域で多くの工業開発計画が認められたのも、先にも指摘したとおり、産業再配置が最重要な国民的課題ではなく、より重要な課題が他にあるという現実と、当該企業にとってのその地域の重要性とを想起するならば、容易に理解できることであろう。

しかしながら、ここで注意しなければならないことが一つある。それは、不許可率の推移についてである。確かに、大まかに見れば、その比率とその推移を、立地規制措置の適用の厳格さの指標と判断して間違いはないであろう。だが、より厳密に見れば、それら二つを完全に同一視することには注意を要する。もし、開発計画じしんも、その開発許可申請時の様々な状況もともに同じであるにも拘らず、その開発計画がある時期には許可され、ある時期には許可されないということであれば、規制措置の実質的厳格度を比較できるであろう。しかし、実際の不許可率の年次の違い、時期的相違は、いうまでもなくそのようなものではない。おそらくは、許可・不許可が決められた大抵の計画の場合、年次によって計画は異なっているであろうし、それぞれの計画が検討される際の考慮事項にも違いがあるだろう。そうであれば、年々の不許

---

11) ハント報告もこの事実への注意を喚起している。つまり、IDC 制度への批判の一部は、IDC 交付比率が意外に高いことが周知徹底されていないことによると、ハント委員会はみたのであった（辻, 1978 b）。

可率の大小をそのまま、立地規制措置の厳格度の年次比較に用いることは、厳密には正しくないであろう。もっとも、不許可率のそうした厳密な年次比較など実際には不可能である。このような留意点があることを認識したうえで、それにも拘らず、図-1は、立地規制制度の実質的な働きを近似的に示すものと解することはできるだろう。

### 3. 工業立地規制策の評価<sup>12)</sup>

すでにこれまでの叙述から察知できるとおり、英国の工業立地規制策を巡っては賛否両論が渦巻いてきた。事実、この政策史は、その是非をめぐる議論の歴史、より端的には政策批判の歴史でもあるわけである。その事例は、立地規制措置の導入に決定的な役割を演じたバーロー委員会(1940)において、また、60年代末までの戦後の地域政策を包括的に検討評価したハント委員会(*The Intermediate Area*, 1969)において、十分に示された。以下においては、工業立地規制策の評価を、積極的評価と消極的評価とに分けて、簡単に見てみよう。

#### 1) 積極的評価

工業立地規制措置の論拠は大略次の三つである。

- a. 工業再配置を効果的に行うには、開発助成地域での優遇策・地域助成措置のみでは十分でなく、過度集中に悩む地域での立地規制策を活用することが欠かせない。もちろん、このアメとムチの併用論の根底には、工業再配置政策によって、地域問題を改善する必要がある、という基本的認識がある。

実際、立地規制策は威力を発揮してきたのであり、地域政策の核心は立地規制にこそある、という声さえ一部で聞かれたほどに、IDC制度はその支持者の間で高い評価を得たのである(このことは、とりもなおさず、その制度への強い批判を呼び起こしてきた一因でもあるわけである:辻 悟一, 1978 a および 1978 b)。

- b. 地域助成措置に比して、立地規制措置は、多額の公共資金を要しないにも拘らず、その再配置効果は多大である(マックローン, 1987, 205)。むしろ、これにも批判が投げかけられてきた。
- c. 立地選択の自由度の大きい工業ならば、開発助成地域に立地しても、経営効率上もさしたる問題はない。また、一般に、企業はその事業活動の立地選択において、社会的な費用や便益を考慮にいけない(辻 悟一, 1977)。さらには、企業は、多くの地域の実態を把握したうえで、立地決定を下すわけでは必ずしもない。上の二つと同様に、これに関しても批判がありうる。

---

12) これらについては、Emanuel (1973, 168-178), 辻 (1976), (1978 a), (1978 b)などを参照。

## 2) 消極的評価

上記のような積極的・肯定的評価にたいして、すぐ下に列挙する消極的・否定的評価がなされてきた。IDC 制度はそうした批判に終始さらされたのである。立地規制措置が効果的であればあるほど、その批判も強くなるのも、その措置の狙い・影響からして避けられないことであつたらう。

さて、IDC 制度にたいする批判は、次のとおりである。

- a. まず、立地規制策は、たとい大都市地域での産業の過度集中の防止に寄与するとしても、開発助成地域への工業再配置に必ず寄与する、という保証はない。明らかに、規制措置は、IDC の不交付によって当該開発計画の開発助成地域での実施を強制しうるものではない。IDC が交付されなかった場合、その後の善後策の選択は、あくまでも当該企業の判断による。
- b. 立地規制策は、大都市地域の過密防止にも必ずしも効果的ではない。というのは、ミッドランドにしろサウス・イーストにしろ、その全域が過密状態であるわけでは決してなく、したがって、その地域内での開発計画がすべて過密状態を引き起こしたり、その状態を悪化したりするのではない。
- c. 立地規制策は、たとい多額の公共資金を要しないとしても、開発計画の不許可が企業の経営効率に及ぼす負の影響は無視できない。たとえば、関連業者との地理的近接の必要性・重要性が大きい場合、また、既存従業員とりわけ熟練労働者の地理的移動が困難であるとか、その確保が他地域では容易でないとかの場合には、このことがあてはまる。とくに、長距離移動が困難な中小工業には大きな打撃となりかねない。こうしたことはすべて、国民経済全体にとってもマイナスとなる。
- d. 当初の開発予定地で計画どおりの開発ができない場合、当該企業には、開発助成地域で開発を行うことのほかに、一般的には、開発計画を取り止める、当初の予定地で許可されるように計画を修正する、開発計画を開発助成地域以外のところで実施する、海外で実施する、などの選択肢がある。したがって、既述のとおり、IDC 制度によって、政府当局の企図どおりに、開発抑制地域から開発助成地域へと工業を再配置できるわけでは必ずしもない（だが、後者への工業立地移動において、現実には IDC 制度が威力を発揮してきた。このことが実は、一方では規制制度の積極的評価の、他方ではまったく逆にその強い否定論の、一大根拠となってきたのである）。
- e. たとい不許可率が低くても、先端的な産業活動は、その限界的部分によって担われることがしばしばであるから、すなわち、革新的な事業はしばしば、総投資のうちの新規投資部分、工場等の新設や増設によって実現されるものであるから、不許可率の低さでもって、IDC 制度の産業への負の影響は軽微であると断じてはならない。
- f. IDC 制度の存在じたいが、二大地域での開発を抑制するおそれがある。なぜなら、

IDCが交付されないだろうと判断して、企業が開発計画を断念することがありうるからである。

- g. その IDC 制度のゆえに、当局との折衝、必要書類の作成、当局の認否の決定までに要する時間による開発事業の遅れなどで、企業は余計な費用負担を強いられる。
- h. より一般的には、この国の工業が全体として国際的に比較劣位状態にあるなかでは仮に立地規制の負の影響が小さくても、それじたい避けるべきことである。

すでに幾度か触れたとおり、立地規制措置の積極論と消極論は、多くの場合、表裏の関係にある。たとえば、それは工業再配置の強力な手段となりうるという同じことが、一方からは高く評価され、他方からは強く否定されるのである。

おそらくは労働党政権は、少なくとも60年代の末ごろまでは、立地規制措置を問題地域への工業再配置のための最強の武器とみなしていたのではあるまいか。他方、保守党政権は原則としては立地規制の緩和に腐心したのである。そして、研究者は、それぞれの考えにもとづいて、その支持ないし反対の側に立った。もちろん、英国産業連盟もその批判を繰り広げた<sup>13)</sup>。

### 3) 状況変化による「論争」の解消

立地規制の以上のような積極的評価と消極的評価とは、各々の側に即してみればいずれも妥当なものであろう。したがって、大方の合意が得られるような動かし難い客観的裏づけが得られないかぎり、両者の間の溝を埋めることは至難である。ところが、そうした裏づけを得ることもまた至難であるから、一般的には、机上の議論としては両者の対立の解消は困難を極めるのである。

しかしながら、現実の経済の著しい変化が、結局のところ、英国の立地規制制度の行方を決定づけたのである。端的に言えば、IDC制度の推進論者も、後述のとおり、それを否定するような現実経済の激変には抗することができなかつたのである。

ここであらためて、工業立地規制措置が実施されうる条件を考えてみると、少なくとも次の二つが満たされねばなるまい。一つは、(a) 工業立地規制策そのものが、他の多くの政策との関係において、ある程度高い優先順位を確保しうること、いま一つは、(b) その規制策が実際に作動するだけの経済的状況が存在すること、すなわち、開発助成地域への再配置候補となりうる開発計画について IDC 申請の件数がある程度の水準を保ち、しかも大都市地域で IDC を交付しないだけの混雑・用地不足などのもっともな理由が現実存在することである<sup>14)</sup>。もちろん、この二つは無関係ではなく、この実例は、IDC制度が休眠状態に陥った1970年代半

13) そもそも英国産業連盟は、地域政策にたいして、経済的目的と政治的社会的目的とが混同されており、経済効率と社会的公正とは両立しがたい、と論難した(辻, 1976および1977)。

14) 立地規制制度が期待どおりに作動するのにもっとも有利な条件ともっとも不利な条件とについては、Emanuel (1973, 172-173)を参照。

ば以降にみられる。もっとも、二つは単純な一義的關係にあるわけではなく、(b)が存在しても、(a)は成立しがたいということも、地域政策全体がほぼ休止状態にあった1950年代のように、ありうるのである。

上記(a)(b)二つの条件は、英国ではどうであったのだろうか。明らかに、50年代はともかくとして、次の60年代は、地域政策全体が最盛期であったように、それら二つがともに満たされた年代である。ただ、念の為に繰り返せば、60年代は、英国経済の相対的立ち遅れが次第に明確となっていった10年でもあり、事実、この国の工業従事者数は早くも60年半ばにピークに達したのである。そして、見過ごしてはならないことは、すでにこの年代に、ロンドンでもバーミンガムでも、後年に顕在化し、インナーシテイ問題の一大原因となる工業の衰退が、潜行しつつあった事実である<sup>15)</sup>。

ところが、70年代の半ば以降、立地規制策を取り巻く環境は格段に厳しくなった。71-74年のヒース政権にとって替わった労働党政権は、深刻なスタグフレーションの進行、工業衰退の加速化、失業水準の全般的上昇といった、由々しい国民経済問題に直撃された。国全体のケーキが僅かずつしか大きくならない、それどころか小さくさえなる、とくに雇用ベースのケーキは期待どおりの大きさにはならない、という状況下では、ケーキの地域的配分よりも、なによりもまずケーキそのものを大きくすること、その縮小を食い止めることが、遥かに重要な国民経済的課題となった。地域問題の優先順位は低下し、国民経済問題がいうまでもなくさらに大きくなったのである。もはや、産業活動・工業開発計画の立地場所を厳しく問う余裕などもなくなった(辻, 1984)。

立地規制策にとって痛手となったもう一つの問題は、インナーシテイ問題に象徴される大都市地域の衰退問題である。他の多くの欧州諸国におけると同様に、英国においても、大都市はかつては産業・人口を外部から引き付け、同時にその内部からもそれらを生み出す場であった。だが、その大都市が、産業・人口が逃避する場へと一転したのである。この変化は、すでに注意を喚起したとおり、60年代に徐々に進行しつつあったのであるが、70年代になると、極めて明白となった。もちろん、大都市地域・繁栄地域の内部での経済的な空間格差はそれまでにも存在したが、深刻な問題となるようなものではなかった。問題とすべき空間格差は、基本的には衰退地域と繁栄地域との地域間格差であった。

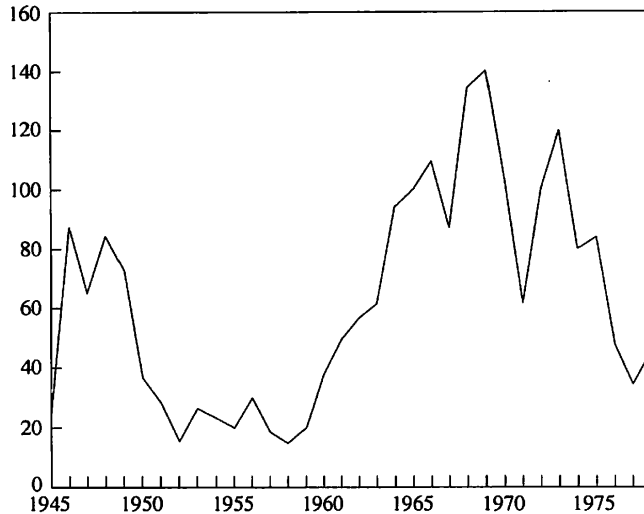
しかしながら、インナーシテイ問題の激化によって、英国の空間問題もまた激変した。すなわち従来からの地域間格差、地域間問題もさることながら、地域内格差、インナーシテイ問題がより重要視されることとなった。繁栄地域の核であるロンドンでもバーミンガムでもまさにそうした状況にあった(辻 悟一, 1993 および1997)。

工業再配置問題、したがって工業立地規制措置は、こうして国民経済問題とインナーシテイ

---

15) ロンドンおよびバーミンガムにおける工業の衰退と雇用の減少については、それぞれ Buck et al. (1986) と Spencer et al. (1986) を参照。

図-2 開発助成地域への工場移転数の推移、1945-78年



(出所) Armstrong, H. and Taylor, J. (1993), p. 204.

問題・大都市問題とにいわば挾撃される形で、従前の政策的重要度を失うこととなった。このようにして条件(a)は崩れたわけである。

もう一つの(b)もまた、70年代半ば以降はもはや成立しなくなった。工業の全般的衰退が激しさを増す局面では、工場等の縮小・閉鎖、海外流出が、その拡張・新設・海外からの流入よりも支配的である。そうであるならば、再配置候補になりそうな開発計画がそれまでの繁栄地域・大都市地域で高水準を示すことなぞとうてい期待できない(図-2)。実際、ミドランドでもロンドンでも、とくに前者で、そうしたことが現実となった。

かくして、工業立地規制策が存続し、効果的に作動するための(a)(b)の要件が、とくに70年代半ば以降崩壊していったのであった<sup>16)</sup>。冷酷ともいえる現実経済の激変を前にしては IDC 制度の肯定論・支持論がかつての精彩を失っていったのも、当然であつたらう。その積極的評価も、それがよって立つ前提・条件が崩れたからには、もはやその現実的説得力がかつてのようには持ちつづけることができなくなったのであった。50年代における保守党政権下での立地規制措置の後退が、良好な国民経済状況によって「可能であった」のにたいして、とくに70年代半ば以降の労働党政権下でのその後退は、可能どころか、「強いられた」ものであつたらう。同じ「後退」であっても、両者の間には決定的な相違があつた。

IDC 制度に引導を手渡したのはかのサッチャー政権であるが、おそらくは名うてのサッ

16) こうした事態は、周知のとおり、決して英国のみのことではなかつた。したがって、立地規制策の後退も、実のところ、英国だけでなく他の国々でも等しく見られたのである (Nicol, 1979: Yuill, Bachtler and Wishlade, 1997, 15)。

チャー首相ならずとも、その制度を存続させることは容易でなかつただろう。すでに70年代後半には英国経済は極度の混迷状態にあったのであるから、いかなる政権であろうとも、それがとりうる政策の選択の幅はごく限定されたものであったに違いない。IDC 制度の事実上の廃止から正式の廃止への進行は、そのような状況の中でとらえられねばならない。繰り返して言えば、IDC 制度が有名無実化するに至った経済的社会的背景、それを取り巻く環境の激変を考慮するならば、それがついに歴史的終幕を迎えたのも、十分に理解できることである。

要するに、立地規制策にかんする肯定論・有用論および否定論・無用論の机上の妥当性はともかくとして、その当否の現実世界での決着は、事実そのものの変化によってつけられたのであった。積極的評価は戦後10数年はその現実的妥当性をもちえたものの、その後は、無視できない経済的変化と、その政策への影響とによって、次第にその妥当性を喪失してゆき、それとは裏腹に、消極的評価が社会的説得力をより強く持つようになっていったのである。

#### おわりに

IDC 制度ほどに比較的包括的な工業立地規制策をとる国は英国において他にないということは、その支持者の間では、大いなる誇りであつたらう。実際、英国の産業立地政策の多大な成果はまさに IDC 制度に負うというのが、その積極的評価の核心部分であつた。ところが、その政策の性質上不可避のこととはいえ、立地規制策はその導入の前から批判の波に洗われたのである。そして、IDC 制度の当否を巡って絶えることのなかつた「論争」は、事実によって、すなわち英国経済の激しい変化と、それによる戦後の政治的社会的合意の崩壊とによって、決着をみたのである。

三分の一世紀強の生命に終わった IDC 制度は、英国の地域政策史のなかでいかなる位置を占めるのであろうか。この点に少し言及することで、この小稿を閉じたい。全国的に適用され（その後、70年代になって特定地域に限定されることとなった）、国際的にも異例の工業立地規制策は、すでに指摘したとおり、特殊な歴史的諸条件の上にこそ開花しえた地域政策手段である。その理論は別にして現実には、IDC 制度が国際的に類例のない制度に終り、英国に追随する国がついに現れなかつたことと、その制度じしんの軌跡とを想起するならば、英国の工業立地規制措置の歴史的特殊性に改めて注目せざるをえないのである。産業立地への公的介入の必要性がたとい社会的に認められても、それが立地規制というムチの形態をとること、とくに IDC 制度ほどに包括的な立地規制措置が実施されることは、やはり、きわめて希なことに止まらざるをえないのであろう。

翻つて、政府の経済的社会的役割がかつてと比べて信じがたいほど著しく変化し、国民経済の実態にも予期しなかつた大きな変化が生じた今日にあっては、空間問題じしんも、それに与えられる政策的優先順位も、さらにまた、空間政策の目的と手段も、戦後の福祉国家体制が比較的円滑に機能した「よき時代」とは大きく異なっている。現在の英国は、この20年ほどの間



に、多くの重要な領域で、それまでの英国と訣別した国である (Reitan, 1997)。そのうえ、97年5月の総選挙で圧勝し、実に18年ぶりに政権に復帰したブレア労働党政権は、ロンドンは英国国内でも EU 内でも良好な経済実績を示すが、今後さらに一層良好にならなければならない、これがロンドンの市民にとってだけでなく英国全体の利益になる、と考えている (DETR, 1997, Para, 2. 7)。こうした状況にあっては、立地規制策が蘇る余地はほとんどあるまい。遠い将来はともかくとして、比較的近い将来においては、その復活の可能性は皆無に等しいだろう。

Yuill, Bahtler and Wislade (1997, 15) によると、EU 諸国のうちで、その首都での開発をはっきりと避けている国は、現在フランス・ギリシャのわずか二ヶ国を数えるのみである。今日はいうまでもなく、かつてさえ、立地規制策は一般的な政策手段ではないという事実はそれだけの重みを持っており、産業立地政策・地域政策を推進する上での現実の難しさを示唆している。ムチとしての立地規制措置は、もし強力にとられるならば、その効果は絶大ともなるだろう。だが、それだけに、それへの抵抗も、地域経済のみならず国民経済全体への影響もまた、甚大であるだろう。この困難を乗り越えて、立地規制策を実施することは、もはや繰り返すまでもなく、至難なのである。

IDC 制度が、実際にはしばしば想像されたほど厳格に適用されたわけではないにも拘らず、比較的短命に終わったのは、立地規制措置そのものに随伴する難しさに加えて、その制度の成立と継続を支えたかつての条件が崩れたことによる。やはり英国においても、工業立地規制策は歴史的に特異な政策手段であった。

#### 参 考 文 献

- Armstrong, H. and Taylor, J. (1993), *Regional Economics and Policy*, Second Edition, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- The Barlow Report* (1940), The Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, Cmd. 6153. London: HMSO. 『イギリスの産業立地と地域政策』(伊藤喜栄・小杉 毅・森川 滋・中島 茂共訳) ミネルヴァ書房, 1986。
- Brown, A. J. and Burrows, E. M. (1977), *Regional Economic Problems, Comparative Experience of Some Market Economies*, London: G. Allen & Unwin.
- Buck, N. et al. (1986), *The London Employment Problem*, Oxford: Clarendon Press.
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1997), *Building Partnerships for Prosperity; Sustainable growth, competitiveness and employment in the English Regions*, Cm. 3814, London: HMSO.
- Emanuel, A. (1973), *Issues of Regional Policies*, Paris: OECD.
- キャンブル, A (1987) 『イギリス衰退100年史』(都築忠七・小笠原 幸訳), みすず書房。
- 川島哲郎 (1966 a) 「イギリスの産業立地政策について(二)」『経済学雑誌』55-2。
- \_\_\_\_\_ (1966 b) 「イギリス産業立地政策の課題と展望」『経済学雑誌』55-6。
- マックローン, G (1973) 『イギリスの地域開発政策』(杉崎真一訳), 大明堂。
- Martin, R. and Tyler, P. (1992), *The Regional Legacy*, in Michie, J. (ed.), *The Economic Legacy*

- 1979-1992, London : Academic Press, 140-167.
- Nicol, W. R. (1979), *Relaxation and Reorientation : Parallel Trends in Regional Disincentive Policies, Urban Studies* 16-3.
- Reitan, E. A. (1997), *Tory Radicalism, Margaret Thatcher, John Major, and the Transformation of Modern Britain, 1979-1997*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, INC..
- Spencer, K. et al. (1986), *Crisis in the Industrial Heartland, A Study of the West Midlands*, Oxford : Clarendon Press.
- The Intermediate Area* (1969), Report of a Committee under the Chairmanship of Sir Joseph Hunt, Cmnd. 3998, London : HMSO.
- Trade and Industry* (1979), 20 July, 99-102.
- 辻 悟一 (1976) 「イギリスの地域政策について——産業の視点を中心にして——」『松山商大論集』27-5。
- (1977) 「イギリスの地域政策の経済的評価」『松山商大論集』28-4。
- (1978 a) 「イギリスにおける工業立地規制 (上)」『松山商大論集』29-2。
- (1978 b) 「イギリスにおける工業立地規制 (下)」『松山商大論集』29-3。
- (1983) 「イギリスにおける空間計画の史的展開」『経済地理学年報』29-4。
- (1984) 「1970年代のイギリスの地域政策」『経済学雑誌』85-1。
- (1988) 「イギリスの地域政策」, 川島哲郎・鴨沢 巖編『現代世界の地域政策』大明堂, 23-47。
- (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。
- (1997) 「脱工業都市への挑戦——英国・バーミンガム市の事例——」『阪南論集社会科学編』32-4。
- Yuill, D., Bachtler, J. and Wishlade, F. (1997), *European Regional Incentives 1997-1998*, 17th Edition, London : Bowker-Saur.