

經濟論叢

第125卷 第6号

- シンガポールのアジア・ダラー市場……………石川常雄 1
- ソ連經濟の地域別投資構造……………田中宏 22
- イギリスにおける地域政策と地方財政……………清水修二 45
- ドイツ電機工業大經營の人事・勞務管理……………今久保幸生 69

經濟学会記事

昭和55年6月

京 都 大 學 經 濟 學 會

イギリスにおける地域政策と地方財政

——バーロウ報告の財政的意義の解明——

清 水 修 二

I はじめに

議会による財政統制の制度的確立を示す「グラッドストーン体制」、及び地方自治における「ヴィクトリア法体制」——これらが両輪となって、イギリスのいわゆる「安価な政府」段階に対応する財政民主主義の古典的形態が成立したものとされる¹⁾。しかしこの古典的な財政民主主義のフレームワークは、資本主義が独占段階に入り国および地方行政が質量ともに高度化していわゆる「高価な政府」への転化が進むに伴い、次第にその有効性を喪失して、やがて「危機」の様相を呈するに至る。これを財政民主主義の一方の柱石である地方自治の領域で見ると、単一国内市場の形成・国民的最低行政水準の設定・租税の中央集中等に起因する中央集権の進展、なかでも国庫補助金の急速な膨張に示される国の財政統制手段の発達の結果としてもたらされる、自治体財政自主権の動揺・弱体化という形でそれはあらわれる。しかもそうした過程は「財政危機」という端的な現象をしばしば跳躍台として、段階的に進行するのである。

現代イギリス地方財政の包括的検討を委託されたレイフェールド委員会はその報告(1976年)の冒頭から「危機」の解明を正面に据えているが、現在のこの地方財政危機が決して単なる一時的・偶然的現象ではなく、さかのぼれば1890年代以来の宿弊であることは委員会自身の指摘するところである²⁾。しか

1) 高橋誠、イギリスにおける財政統制の現代的展開、「経済志林」第42巻2号、1974年、同、イギリス地方財政の現代的展開(上)、「経済志林」第42巻4号、1974年。

2) *Local Government Finance; Report of the Committee of Enquiry*, 1976, Cmnd. 6453, pp. 33-35.

しながら過去幾たびかの地方財政危機は、もとより同質の危機の単純な繰返しではなかった。したがって今日のイギリス地方財政の危機ひいては1972年地方自治法に基く百年目の地方制度大改革の意義を解明するためには、「危機」の諸段階を歴史的に、しかも連続的な政治・経済過程として把握せねばならない。そして1930年代に本格的に登場する国家の地域政策がもつ意味も、こうした脈絡の中でこそ闡明しうるであろう。

周知のようにイギリスの場合、国家の経済政策としての地域政策には失業対策の性格が濃厚である³⁾。このことは、イギリスにおいて地域政策がなぜ登場せねばならなかったかの理由を体制的危機の側面から明らかにするものではあるが、しかし地域政策が他ならぬ国家の経済政策として成立しうる客観的な根拠を、必ずしもそれは明らかにするものではない。かかる根拠は、地域政策の対象たる地域そのものを舞台にした政治・経済過程——地方自治体の行財政に反映したそれ——を追跡することを通じて、ある程度明瞭となるであろう。小論は、前世紀末から第二次大戦勃発に至る現代イギリス地方行財政史をこのような視点から概括し、戦後の新しい段階で客観的に提起されていた財政民主主義の歴史的課題を模索しようとする試みである。

ところでレイフィールド委員会が「危機」の萌芽期と認めた1890年代は、恰もいわゆる都市社会主義運動の展開期にあっている。この都市社会主義の内実はその後も消長を繰返しながら継承されていくのであるが、イギリス的社会民主主義の地方行政版として当初に形成された都市改革のこの理念が、その後の具体的な歴史過程のなかでどのような展開を遂げていくかを検証すること——このことは単に社会民主主義の歴史的再評価という意味でそれ自体興味深い主題であるのみならず、戦前のイギリス地方自治史を解明する一つの「方法」としても、少からぬ意義を有するものと考えられる。小論は、そうした方法を提起する一個の試論でもある⁴⁾。

3) 川島哲郎、イギリスの産業立地政策について(一)(二)、「経済学雑誌」第54巻5号・第55巻2号、1966年参照。

II 国家地域政策前史

イギリス地方自治史は重要な地方自治法の制定を画期に時期区分することが可能である。ここではそれに戦争の契機を加えて次のように時代を区分する。第一期1888年—1918年、第二期1919年—1929年、第三期1930年—1945年。以下、ごく簡略に概括しよう。

第一期は都市社会主義の展開と没落の時期である。1888年の地方自治法は以後約一世紀にわたる地方制度の「硬い」枠組を形成したが、なかでもとりわけて重要なのはロンドン・カウンティ議会の創設であった。人口250万を擁するイギリス帝国のこの首都における公選議会の最初の選挙(1889年)で、進歩派(Progressives)が穏健派(Moderates)を73対45で破った時から、公益事業の公営化や土地公有等を掲げた都市改革の運動の主導的役割はフェビアン主義者に移り⁴⁾、ジャーナリズムによってそれは都市社会主義と称せられるようになる。ロンドン・ドックの大ストライキに記念される労働運動における未熟練労働者の新組合主義の隆盛、それに触発された「社会主義の復活」がこの都市社会主義を産み出したのであった。フェビアン主義者は都市中間層との同盟(自由党への「浸透」)によって、地主貴族の特権の剝奪・寄生的独占の排除・地域名望家支配の打破等のために精力を傾けたが、しかしブルジョア改良主義との理論的・実践的混濁は免れがたく、この運動から中産階級を脱落させようとする保守派の攻勢に遭って政治的敗北をやがて喫するに至る(1907年)⁵⁾。そして、この間ロンドン・カウンティ議会にあって終始この運動に対する指導的地位を占めていたS. ウェップは、この政治的挫折を総括するかのように、『国

4) 拙稿、シドニー・ウェップと財政民主主義——都市社会主義から産業国有化まで——、島恭彦・池上惇編「安価な政府と財政民主主義」、青木書店、1979年所収を参照されたい。

5) P. A. Harris, *London and its Government*, 1913, Chap. 5. 犬童一男、ロンドンにおける都市社会主義——その比較論的位置づけの試み——、「思想」第534号、1968年。

6) 反都市社会主義運動の中心に位置したのはロンドン市政協会の London Municipal Society であるが、彼らの主張は W. G. Towler, *Socialism in Local Government*, 1909 に詳しい。拙稿、反・都市社会主義論の論理構成、「財政学研究」第2号、1979年を参照。

庫補助金論』(1911) において中央集権的色彩の濃厚な財政統制論を展開するようになる⁷⁾。補助金を通ずる国家の財政統制を武器に一定の行政水準 (national minimum) を自治体に強制し、そのことによって地方行政の改革にいわば上からの助勢を加えようというのであった。

全国的労働者政党も未だ存在しない段階で始まったこの都市改良運動は、都市改革の諸課題を明確にする上ですこぶる貢献した。名誉職制度を通じて市政を壟断しながら都市の集積に寄生する資本家・地主層の権力を封じて、民主主義的な議会と有給専門職員とによる近代のかつ効率的な地方行政をうち立てねばならぬというのが、社会改良主義者の都市改革の理念であった。更にこうした地方行政改革に呼応した財政統制の推進——一面的地方分権を越えた民主主義的中央集権への展望が、是非両様の可能性を含みながらここに明瞭に提起されたのである。

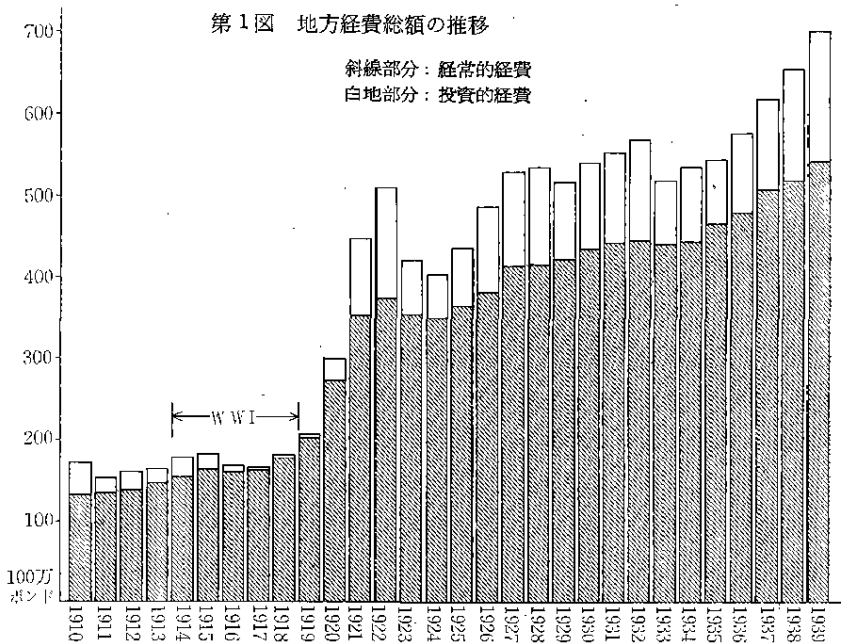
第二期は労働党(左派)自治体闘争の展開とその敗北を内容とする。第1図に見られるとおり第一次大戦直後に地方財政支出は飛躍的に膨張した。この経費膨張の最大要因は住宅建設であり、労働者用の公営住宅の建設がこのとき以降教育・公営事業と並らんで戦前のイギリス地方自治体の三大経費項目を構成することとなる。ところでここで十分注意せねばならぬのは、大戦直後から20年代に及ぶこの時期の国家財政が、78億ポンドの公債残高を背負って半破産の状態にあったことである。国家財政の危機は地方財政に連動せずにはいない。1921・22年度の資本的経費の急増(住宅建設)は、戦前に数倍する借入収入によって賄われたものであり⁸⁾、この時に地方政府収入の中で占める地位を大幅に低下させたレイトは、それ以後傾向的下降の線をたどっていく。

国家財政の危機が華々しい「キャピタル・レヴィ論争」を巻き起こしていたとき、地方財政をめぐる地域社会の動向にも新しい局面が現れた。戦後不況は

7) Sidney Webb, *Grants in Aid: A Criticism and a Proposal*, 1911.

8) 借入れによる収入は1913年に1750万ポンド、1921・22年にそれぞれ1億1610万・1億2740万ポンドであった。B. R. Mitchell, *Abstract of British Historical Statistics*, 1962, p. 415.

第1図 地方経費総額の推移



B. R. Mitchell, *Abstract of British Historical Statistics*, 1962 より作成。

都市の下層に大量の失業者を堆積させ、都市自治体の救貧支出はそのために膨れあがった。そして1918年の選挙制度改正によって被救恤貧民にまで選挙権の拡張された各地の救貧委員会 (Board of Guardians) には、フェビアンの妥協性を脱却した労働党の急進派が多数進出した。そしてこの、「解体」の対象でしかないと考えられてきた時代おくれの救貧機関が、懲罰的ワークハウスの獄吏たる存在から一転して都市細貧民の護民官に変貌したかのような現象が各地に出現した。彼ら労働党員は高水準の救貧行政を施行すると同時に救貧税負担の公平を求めて富裕地方団体の負担増を迫った。救貧委員会を中心とした都市自治体のこうした減税運動は上部自治体や中央政府との軋轢を産み、それはポプラリズム (Poplarism)⁹⁾と呼ばれて保守派の憎悪的となった。ポプラ

9) ポプラ区はロンドンのイースト・エンドにあってドックの臨時雇労働者を抱えた自治体であ

リズムはいわば都市社会主義の戦後版であったが、戦前のそのような知識人の顔をした都市改良プランではなく、空腹な失業者の顔をした大衆行動の性格をもっていた。しかもそれが、かつては監獄にもなぞらえられた救貧作業場の管理を掌る救貧委員会を核として展開されたことは、歴史の皮肉であった。

ポプラ区議員30名の投獄という椿事(1921年)を最初の頂点として、ポプラリズムは救貧給付の維持と財政負担の均等化という「戦果」を一旦は手にした。が、1926年5月ゼネストの敗北(「戦後」の終焉)を契機に攻勢に転じた資本勢力はポプラリズムの段階的制圧に拍車をかける。戦後労働運動の昂揚と退潮は、地方自治体におけるポプラリズムの前進及び制圧と恰も符節を合するのである。1926年7月、救貧委員の解任と新委員の任命の権限を保健省大臣に賦与する法律(救貧委員会“職務不履行”法)が通過し、これに基いてポプラ区に隣接するウェスト・ハムの救貧委員会が解任されたのを皮切りに、主として炭鉱地帯に位置する自治体の幾つかの救貧委員会で首のすげかえが行われた。ゼネスト後最初の一斉地方議員選挙(26年11月1日、カウンティ議会及びムーニシパル・バラ議会)で労働党が著しく勢力を伸長し、殊に「炭鉱地方並びに工業都市等先般の坑夫罷業の結果打撃を受けた地方に於ては労働党は殆んど無敵の状態であった」¹⁰⁾という事実を見るならば、上の事態はいわばゼネストの余炎が地方自治体に舞台を遷して燃え上がったようなものだと言ってよいであろう。こうした動きは、1929年地方自治法によって救貧委員会が遂に廃止されるに及んで、一つの「時代」の終りを画することになるのである。

り且つ救貧連合区であった。そこでの救貧財政支出の大きさは戦前から有数で、都市社会主義の批判者にとっては恰好の攻撃材料であった。G・ランズベリイに率いられた救貧委員会は、戦後、異常に重いポプラ区の救貧税負担の軽減(ロンドン共同基金による負担の均等化)を求めてロンドン議会等へのレイト納税を拒否する実力行使に出、高等法院の命令をも却けて法廷侮辱罪に問われ、区長以下議員30名が投獄された。しかし住民の強固な支持を受けた議会は政治的な勝利を収め、ポプラ区救貧税は大幅に低減する。救貧委員会を中心とするこうした revolt はポプラ区のみにとどまらず、一般にポプラリズムの名を冠せられることになった。S. & B. Webb, *English Poor Law History, Part 2 The Last Hundred Years*, pp. 896-907, 越智洋三, ポプラリズム——イギリスの1929年地方行財政改革の一側面——, 「東北学院大学論集(経済学)」75・76号, 1977・78年。

10) 小田垣光之輔, イギリスの地方議員選挙と労働党, 「都市問題」第4巻1号, 1927年。

第三期は経済危機の深化と地域政策の本格的登場の時期である。小論が主要な対象とするのはこの時期であるが、詳細は次節以下に譲る。

1929年地方自治法は、周知のように産業政策としての性格を強くもち、炭坑・繊維・造船・機械等、苦境に陥った旧基幹産業の地方税負担を大幅に軽減することを差迫った使命としている。そしてそれら地方税減税分を補填すると同時に包括補助方式による財政調整をも達成する目的をもって一般国庫交付金 (General Exchequer Contribution) の制度が創設されたのであるが、同法は併せて若干の重要な地方業務の所管変更を行い、地方事務の広域化による自治体間の財政負担の均等化と経費の節約とを図った。だがこうした事務所管変更の一つに含まれる救貧連合区 (Poor Law Union) の廃止すなわち救貧委員会の廃止が、上に述べたような20年代の激しい抗争の帰結であったことを看過することはできない。

さてこの29年改革を社会民主主義者 S. ウェップはどう評価したであろうか。「救貧委員会の廃止は、救貧法に関する王立委員会が1909年に報告を出して以来不可避のこととなっていた。ウェップ夫妻の業績として周知の少数派報告は、救貧委員会を廃止し公衆衛生や教育等を管掌する（一般行政団体の）諸部局に必要な応じた受給貧民の措置を委ねるよう強力に主張していた。」¹¹⁾したがって29年法による救貧行政改革は、まさにウェップ夫妻の嘗て実現せんとして果たさなかった「救貧法の解体」が、20年後に一部成就したものにほかならなかった。ウェップは述べている。「新地方自治法は進取的な地方団体に対して殆んど無限の機会を提供するものであり、すべての聡明な地方議員はこの新たな権限の十分な行使に邁進すべきである。」¹²⁾

ポプラ区救貧委員として、かのポプラリズムの最尖端に立ったランズベレイ (G. Lansbury) は、かつて王立委員会の少数派報告書に B. ウェップらとともに

11) W. A. Robson, "New Local Government Reforms in England", *National Municipal Review*, Vol. 18-5, p. 301.

12) S. Webb, "The Local Government Act, 1929—How to Make the Best of It", *Fabian Tracts*, No. 231, 1929, p. 15.

に名を連ねた人物であるが、20年後の彼とウェップ夫妻の立場の対照は、地方自治問題におけるウェップ主義の実践的性格を雄弁に物語るものと言えよう。「防貧」には無力な単なる「救貧」行政の廃棄、ad-hoc 機関の削減と general authority の確立、国庫補助金による財政力の均等化、これらはすべて民主主義的地方自治の条件として S. ウェップの脳裡に刻まれていた諸課題である。だがこれらの諸課題の制度的な達成が、実は選挙による自治的地方行政機関の解体・再編の一段階としてなされたという逆説的な事実は、ウェップの立場を複雑なものにせずにはおかない。

もっとも、救貧委員会に代わって救貧業務を管掌することになった地方公共扶助委員会 (Public Assistance Committee) は必ずしも住民自治の反対物ではなかった。1931年の経済危機に際して政府が失業者に対し、救貧給付の条件としてワーク・テストに代わる資産調査を実施しようとした時、少からぬ公共扶助委員会はこれに抵抗した¹³⁾。しかし1934年に失業救済業務が国家機関である失業救済局 (Unemployment Assistance Board) に移されるに及んで、イギリス地方自治体の伝統的な主業務であった救貧行政は国家官僚機構の手中に最終的に吸収されるのである。

言うまでもなく、两大戦間期に進行する集中化過程 (centralisation) を示す現象は救貧行政の事例にとどまらない。なかでも重要なのは地方会計監査官 (District Auditor) 制度の変遷であるが、ここでは論述を省く¹⁴⁾。

国家地域政策のいわば前史は、イギリス産業の構造的不況に起因する失業の地域的集中発生にのみ見出されるのではない。集中化過程の経済主義的理解からこれを捉えることもまた一面的であろう。一般に集中化過程と言われるこの期の地方行政をめぐる動向は、上述の脈絡からも窺われるように、大戦後の

13) ロザーハムとカウンティ・ダラムの公共扶助委員はこうした抵抗を行なった末に職務を追われ、1932年政府の任命する委員と入れ替えられた。J. Harvey & K. Hood, *The British State*, 1958, 北西允訳「イギリスの国家構造」, 1960年, 290ページ。

14) W. A. Robson, *The Development of Local Government*, 3rd. Ed., 1954, Part 4. The District Auditor を参照せよ。

行政需要の膨張と広域化とに対応する行政効率化の要請の自然的結果であるというよりも、かなり早期から展開された都市を中心とする自治的地方行政——それは1926年ゼネストを頂点とする戦後の労働運動の昂揚と結びついていた——を封じ込めようとする企図に、むしろ端を発していたとさえ言えるものである。救貧法の解体と財政統制の実現による行財政の近代化は、まさに S. ウェップ自身が強く望んでいたものであったにもかかわらず、それらは実際には彼の構想した財政民主主義の基底そのものを崩壊させかねないものだったのである。

III 「特別地帯法」下の地方財政

1929年改革の財政的効果について U. K. ヒックスは次のように述べている。「不況によって生じた地方税への圧迫に関する限り、改革の一般的有効性は強固に確立したように見えたものである。しかし同じ時期に、最も困難な地域にあっては改善は殆んどあるいは全然達成されなかった。……このことは、改革が十分に徹底的でなかったかさもなければ基本公式 (Basic Formula) の組立てが何らかの理由で最悪地域を取り残してしまうものだったか、どちらかであることを示している。」¹⁵⁾「地方税のもっと大幅な引下げ及び均等化を達成することに公式補助金制〔一般国庫交付金制〕が失敗したのは、何か或る一つの要因——すなわち減税——のせいではなくて、公式補助金制を産み出した原因そのものに結局のところより多く由来しているように思われる。」¹⁶⁾ (〔 〕内及び傍点筆者)

ヒックスのいわゆる不況地帯問題 (Depressed-areas Problem) の本質は後年のパーロウ報告で明らかにされることになるが、本節では国家的地域政策を導き出す直接の要因となった地域問題を、この「不況地帯」の自治体財政に反映した限りでとらえてみたい。

15) U. K. Hicks, *The Finance of British Government*, 1938, pp. 161-2.

16) *Ibid.*, p. 165.

1934年特別地帯（開発改良）法は、極度に失業率の高い四つの地域すなわちウェールズ南部・イングランド北東部・カンバーランド西部・クライドサイドを特別地帯（Special Areas）に指定し、イングランド・ウェールズに一人、スコットランドに一人、計二名のコミッショナーを置いてこれらの地域の復興を図った。だがここで言う「不況地帯」はこの「特別地帯」の指定を逸した地域をも含んでいるものである。さてまず最初に1929年法の財政的貢献を不況地帯について検証してみよう。第1表は南ウェールズの諸自治体の人口一人あたり

第1表 1936～37年地方税負担及び包括補助金によるその軽減

(人口一人当り) (サウス・ウェールズ地方)

	A 総地方税負担			B 包括補助金			C 純負担			D B/A×100
	£	s	d	£	s	d	£	s	d	
Merthyr C. B.	5	19	2	1	12	1	4	7	1	26.9
Abertillery U. D.	4	18	6	1	9	5	3	9	1	29.9
Gelligaer U. D.	5	11	7	1	12	5	3	19	2	29.1
Caerphilly U. D.	4	17	8	1	9	4	3	8	4	30.1
Carciff C. B.	5	12	5	0	18	8	4	13	11	16.6
Eastbourne C. B.	6	8	11	0	9	11	5	19	0	7.7
Kettering U. D.	6	3	9	2	5	11	3	17	10	37.1
Slough U. D.	5	14	8	1	17	8	3	17	10	32.8
Surbiton U. D.	6	3	9	0	11	3	5	12	6	9.1
Plymouth C. B.	4	16	7	0	14	10	4	1	9	15.4

S. Parris, "Problems of a Local Authority in an Industrially Depressed Area (South Wales)", *Public Administration*, Vol. 15-3, 1937, p. 303.

地方税負担、及び包括補助金によるその軽減度を示したものである。負担均等化の効果を測る指標として必ずしも正確ではないが一応の目安としてこれを見るならば、包括補助金の貢献度（D）には相当な格差がありしかもそれは地方税負担の大小に対応したものととは全くなっていない。また補助金が仮りに無かったとした場合に考えられる地方税負担のパラッキ度（Aの標準偏差）を計算すると11シリング9ペンスとなっているが、補助金によって「補正」されたのちのそれ（Cの標準偏差）を求めると17シリング2ペンスとなっており、負担の不均等は実は却って拡大していることが判明する。のみならず地方税及び補

助金収入の合計に対して補助金の占める割合は、自治体 (E & W) 総体としては1931年以降一貫して低下の道をたどっているのである¹⁷⁾。1929年法による財政調整の効果は極めて薄かったばかりでなく、それは焦眉の要請であった産業救済の蔭で遂に犠牲にされた感がある。W. A. ロブソンはレイト減免税についての一批判者の言として次のように記している。「救済は地域をベースにして、救済を必要とする地域の不動産占有者すべてに対して行われるべきであったにもかかわらず、政府は産業をベースに採りしかも多くの場合救済を必要としない産業〔人絹・自動車など〕にまで救済の手を差し伸べたのだ」¹⁸⁾と。

不況地帯の失業発生状況を見るならば、大地域分類による失業率を比較してみても失業分布の地域的偏りは明瞭であるが¹⁹⁾、さらに都市単位でのそれを一瞥すれば事態は一層鮮明になる (第2表)。典型例としてグラスゴウの場合を

第2表 各年一月の失業率

	1933	1934	1936	1937
Glasgow	33.1%	30.9	23.3	19.0
Durham	34.3	27.9	21.7	16.6
Jarrow	78.5	74.5	41.2	34.2
Liverpool	30.9	29.0	26.3	22.7
Newcastle U. T.	30.4	25.5	21.3	15.9
Manchester	17.7	15.1	12.5	10.1
Birmingham	15.5	8.8	7.0	4.2
G. London	14.4	10.6	9.8	7.4
United Kingdom	21.3	17.7	14.3	11.3

J. S. Coventry, "Problems of a Local Authority ... (Glasgow)", *Public Administration*, Vol. 15-3, 1937. などから作成。

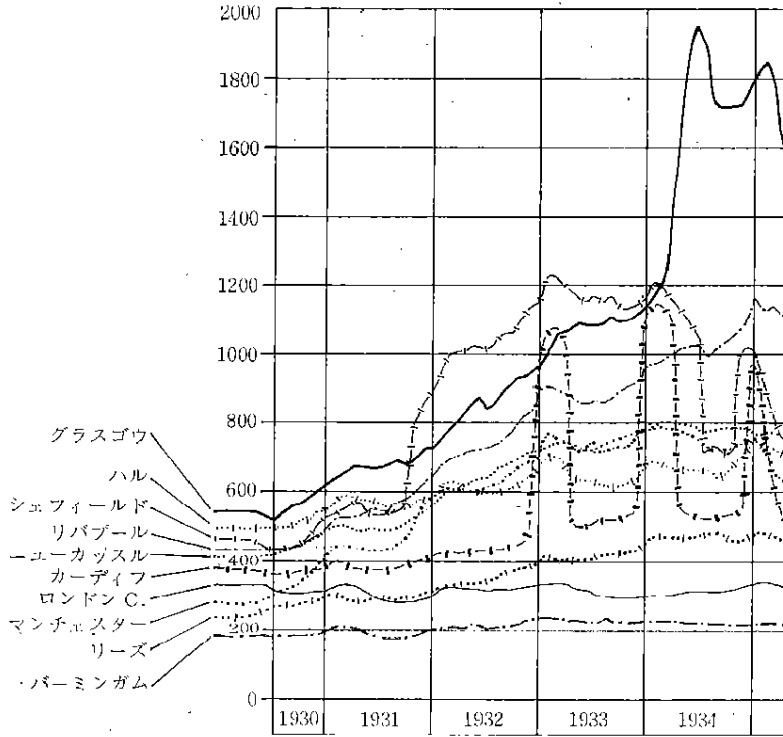
見よう。グラスゴウは造船及び重機械工業の密集地域で、イギリスの海上輸送独占の崩壊と世界市場の構造変化の打撃を最も強く被った地域の一つである。

17) 藤谷謙二「イギリス国庫補助金の研究」, 1959年, 164ページ。

18) W. A. Robson, *National Municipal Review*, *op. cit.*, p. 303.

19) G. McCrone, *Regional Policy in Britain*, 1969, 杉崎真一訳「イギリスの地域開発政策」1973年, 102ページに適当な表がある。

第2図 Poor Relief 受給者数



J. S. Coventry, "Problems of a Local Authority ... (Glasgow)", *Public Administration*

しかも造船不況はクライド河の遙か下流やラナーク、レンフレュー等の地域の造船労働者をこのグラスゴウに失業者として流入させた。失業者の堆積は、まず地方経費に占める公的扶助支出の比重を著しく高める。1930—36年の間にグラスゴウの人口は37,179人の減少をみせているが、公的扶助受給人員は逆に100,394人の増加を記録しており（第2図を見よ）、その結果経費の約30%を公的扶助が占めるに至っている。失業者のうちの大きな部分が長期に亘る失業によって失業保険受給資格を既に喪っており専ら失業救済手当の支給に頼らざるを得なくなっているのだが、失業救済局によるその援助は自治体の留保金の60%の供出を条件としている上に、援助は失業保険加入者及びその家族に限定されていた。ところが不況地帯のとりわけて大きな困難は、被保険者以外の貧窮者を救済する負担の過重にあったのである。

失業に次いで不況地帯の財政逼迫の大きな要因となったのは人口の流出である。たとえばウェールズ地方では1930年代以降、極めて緩慢ではあるが失業率の低下を見ている（31年32.4%、35年31.2%、36年29.4%）。しかしこれは雇用の回復を全く意味しない。なぜならばこの地方では長期に亘って急速かつとどめ難い雇用労働者数の減少が現に記録されており（1924—36年の間に25%の減少）、要するに雇用の回復と見えたものは実は労働力の大量流出の結果にすぎなかったのである²⁰⁾。流出労働者の多くは若年ないし青年労働者であり、その結果もたらされる人口構成の老令化は自治体財政基盤の脆弱化要因となる。また若年労働者の流出は教育行政効果の地元還元を阻み、教員層の高令化も人件費の増大をもたらす。南ウェールズ地方におけるように地方税の三分の一が教育費であるような自治体では、「訓練された労働力を繁栄地域へ贈呈する為に巨額の出費を地方税から賄わねばならぬ」²¹⁾ ことによる「隠れた移転支出」の重荷は格別であった。

他方で人口の流出は言うまでもなく地方税収入を減退せしめる要因でもある。

20) S. Parris, "Problems of Local Authority in an Industrially Distressed Area (South Wales)", *Public Administration*, Vol. 15-3, 1937, p. 296.

21) *Ibid.*, p. 301.

レイト税制のもつ逆進的性格がそれを加速する。さらに不況とともに不使用資産が増加してレイト課税対象が縮減することに併せて、29年減税によって工場資産への課税権は大幅に制限されている。そして課税対象資産が減少すれば一人当たりの課税額は増大することとなり、そのことが住民の比較的の上層部分に他地域への逃避の傾向を生じさせ、それが再び課税対象資産の減少を導くという悪循環に自治体は陥る。そうした事情は、隣り合う二つの自治体の一方が工場地区で他方がそのベッドタウンであるような場合に特に地方税収入の大幅な格差を生む原因になり、両自治体間の対立を激化させる作用を及ぼすのである。

収入の低下に応じて経費を縮減する努力には当然限界がある。殊に巨資を投じた水道・電気・ガス事業などの社会資本が工場閉鎖による需要の急激な落ち込みに遭遇した場合の事業赤字は、自治体公営企業のもつ地方財源としての存在価値を完全に無に帰するに十分なものであった。

このようにして地方自治体は、独力では行政サービスの現状維持さえ不可能な状況に陥る結果、余儀なく企業誘致競争にしのぎを削ることになる。宣伝、社会資本利用上の特別措置、課税評価の際に加える手心、公共用地の廉価な貸与など、自治体は企業に可能な限りの援助を振舞おうとして越権行為に踏み出すか否かの瀬戸際に立たされるのである。自治体の競争は「特別地帯」の指定をめぐる議論にも反映している。特別地帯の指定は極めて単純に失業率だけを基準にして行われ、しかもその地帯内にやや失業率の低い都市が存在するときはその都市は指定から除外された。指定地域の自治体は公共事業を興すに際して、政府の任命したコミッショナーから資金の供給を仰ぐことができる。そこで、適当な事業対象があるのに特別地帯に指定されていないために資金調達のできない自治体は、当然のことながら特別地帯の指定の仕方そのものを問題にする。そして、いくら救済資金を注入したところで所詮復興の見込みの立たぬ地域は非工業地域に逆戻りさせるべきだという主張——「整然たる退却」の必要が指摘されるところまで、批判の度は加えられるのである²²⁾。

22) D. N. Chester, "Problems of Local Authority in an Industrially Distressed Area"

以上、不況地帯の自治体の危機状況を簡単に描写してみたが、これらの窮状を訴える論者によってそれぞれ強調する点に相違はあっても、彼らの到達する結論はほぼ一致している。すなわち地方自治体の危機の根底に横たわっている根本問題の解決はナショナルな課題であって、自治体の力の及ぶ範囲外にあるというのである。D. N. チェスターは言う。「産業の繁栄や立地の影響は明らかに国家的関心の問題である。地方自治体は自らの影響力の域外で生起する要因にその運命を左右されざるを得ないものだからである。……或る特定の産業における合理化の成否が或る自治体の繁栄の鍵を握っている場合さえあり得る。いずれかの政府機関が、新しい産業を誘引する問題に関して地方自治体に助言を与え、これを誘導する任務を負うべきであることは明白である。」²³⁾ また J. S. コヴェントリは言う。「distress とは一般的経済状態の地方的表れであり、国内あるいは国際市場の風向きに左右される産業の地理的分布の問題なのであって、地方自治体がこれをどうすることもできないのは天候をどうすることも出来ないのと同じである。……たとえ自治体が無制限の権限を与えられたとしてさえも、財源の無いことが彼ら自らの有効な救済の試みに大いなる障害となって立ちほだかるだろう。否、もし十分な財源と権限とが仮りにあったとしても、地方自治体の区域と産業地域との不整合を調整する国家機関が、やはり存在せねばならないであろう。」²⁴⁾ (傍点筆者)

これらは自明といえば自明の結論ではあるが、こうした主張の中に、独占資本主義国家の経済政策としての地域政策が登場せざるを得ない必然性を見ることが出来る。そしてその地域政策が産業政策と一体不可分の関係にあること、更に言えば恐らく前者は結局のところ後者に従属せざるを得ないであろうことが、示唆されているのである。

〔Lancashire)”, *Public Administration*, Vol. 15-3, 1937, p. 275.

23) *Ibid.*, p. 274.

24) J. S. Coventry “Pblems of Local Authority in an Industrially Distressed Area (Glasgow)”, *Public Administration*, Vol. 15-3, 1937, p. 285.

IV パーロウ報告とリージョナリズム

特別地帯法に基く地域政策の実験の中から、単なる対症療法的また局所治療的対策の限界が、政府当局者によっても指摘されるようになる。E & W のコミッショナーであったマルカム・スチュアート (Sir Malcolm Stewart) は1936年の第三次報告書で、特別地帯の復興政策が特定の大都市とくにロンドン地域への産業の集中を制限することと併せて実施されぬ限り効果を産まないものである点を、明瞭に指摘した。そこでこうした問題提起を受けて1937年、モンタギュー・パーロウ (Sir Montague Barlow) を首班とする「産業人口の分布に関する王立委員会」が任命され、1940年に地域政策理論史上画期的と言われる報告書が議会に提出されることとなる²⁵⁾。

パーロウ報告における検討の中心は大都市集中問題である。不況地帯の問題は楯の半面とされている。しかも一般的な大都市化現象ではなく、繁栄する都市と衰退する都市という都市間の矛盾・対立がこの時点で既に主要な問題となっていることは、イギリス資本主義の先進性を示す一つの事実であろう。ともあれ単に不況地帯に企業を誘導するというにとどまらず、資本の立地欲望を大規模に規制するという側面を持ちつつ全国的な産業配置の問題が俎上にのせられるに至ったということは、資本の私的な判断に委ねられた「地域開発」に代わって公権力による地域問題への対応、すなわち現代的意味における地域開発が前面に出て来る根拠を理論化しようとする動きとして、注目すべきことである。

パーロウ報告は著名なのでその内容の詳細な記述は省く²⁶⁾。そこでの基本的な考え方は、外部経済論に基く地域分業の発展段階説とでも呼ぶべきものである。産業革命は初めは地域内の既存の工業を刺激しその地域内で農村から都市への産業人口の移動を惹起したが、次いで交通手段の発達と、生産方法の変化

25) *The Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Barlow Report)*, 1940, Cmnd. 6153.

26) 前掲川島哲郎論文などを見よ。

による新たな分業の発展とによって地域間分業が進展した。その際に産業人口の分布を決定するのは地域外搬出物を生産する基礎産業の存在形態である。そして石炭・製鉄・製鋼・造船といったイギリスの基幹的工鉱業の存在形態の特徴は、それらの立地が概ね自然条件によって決定されているという事にほかならなかった。重工業は有利な自然条件を具えた地域に集中立地して工業地帯を形成した。ところでこうした集中過程は A. マーシャルの言う外部経済効果を産む。一つの産業の発展はそれに付属した諸産業を進展させ、それを土台としてまた別の産業が波及的に発展する（特殊外部経済）。他方で人口集中による大市場の形成あるいは技術的・教育的サービスの充実が一般外部経済を産み、これは特に価値構成の高い最終生産物産業部門を大都市に惹きつける。すなわち一産業への地域的特化（specialisation）の過程がある程度以上に進行すれば、外部経済効果を通じておのずから産業の多様化（diversification）が産み出されるというのが自然の成り行きなのである。ところが不幸にもイギリスでは、この成り行きがロンドン及びバーミンガム地域を除く各工業地帯で十分に進展せず、未だ高度に特殊化した産業構造の段階にとどまっている時期に、産業構造の大幅な転換を強いるような経済的変化が到来してしまった。変化の第一は道路輸送の発達によって鉄道独占が打破されたことである。第二は内燃機関が発明されて蒸気独占が崩壊したことである。第三は経済的ナショナリズムが抬頭して国際分業に歯止めがかけられてきたことである。そして第四は軽工業の発展である。第一次大戦は新旧時代の交替を決定的にすると同時にそれを著しく促進した。

石炭業を代表とする衰退産業と軽工業を中心とする成長産業との明暗の差が歴然となった。衰退産業は世界市場構造の変化と技術革命の煽りで生産を減退させ、更にそれ以上の大きさで雇用を減退させた。他方で戦後に著しい発展を見せている軽工業は鋼をベースとした組立産業に属するものが多く、エネルギー及び材料コストが比較的小さいので市場と輸送が立地の決定要因となり、同じく成長産業に属するサービス業とともに南東部に集中する傾向を有していた

のである。またこれらの雑多な成長産業が大都市に集中したのは、そこが流動性の高い半熟練の婦人・若年労働力のプールであったからでもある。そしてその結果それらの大都市は、多様な産業構造をもつことによって北・西部都市に比較して遙かに不況への強い抵抗力を具えることになったのである。

こうした都市の集積は都市問題を激化させ、都心の財政負担を加重し、農業を危機に陥れ、さいごに戦争に臨んで敵に空からの絶好の標的を提供するものである。そしてパーロウ報告は、重大な経済的弊害として特定産業の地域集中が地域の盛衰に及ぼす深刻な影響を指摘し、かくて「不況地帯問題」の根源を解き明かしたのである。産業の地域集中は輸送・貯蔵・販売コストを節約する有利な効果もっているが、その反面で産業地域および技術の特殊化が進めば進むほど経済的変動への即応力を喪い、該産業が何らかの理由で危機に陥ると連鎖反応を生じて地域全体が没落する。これが西・北部諸都市の沈淪、都市間対立の主要な原因になっていたのである。

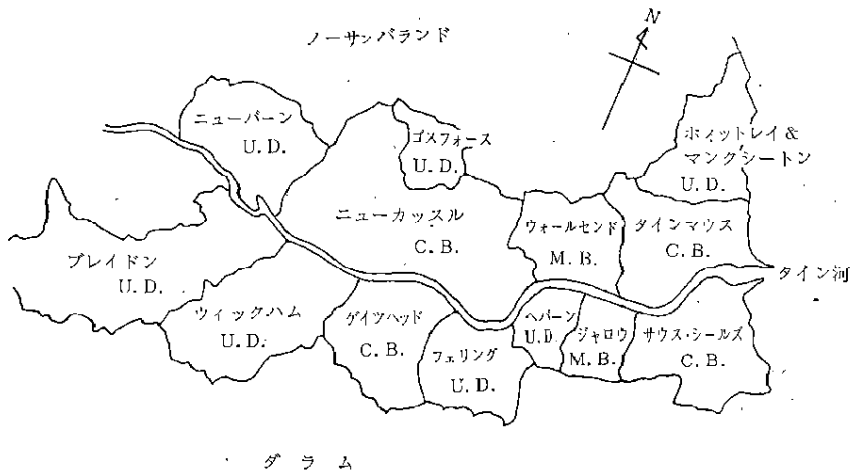
さて以上のような社会的・経済的・戦略的弊害を除去する方法が全国的な産業再配置以外にないことは、報告の論理展開からすれば自明であった。パーロウ委員会は産業立地統制の中枢機関として国家産業局 (National Industrial Board) の設置を提案するのである。報告は、地方自治体・経営者団体・労働組合連合の三者がいずれも、国家機関による何らかの産業立地統制の必要を一樣に認めていることを確認する。(ただし、自治体連合のなかで都市連合“*The Association of Municipal Corporations*”のみが、ロンドン等の例外を除き一般的に立地の統制を行うことに反対していることは、前節で見たような自治体間の対立を想起するとき興味深い。) この国家産業局の活動は現存のいずれの政府官庁のそれとも区別され、しかもそれらを超越するものでなければならない。各省のセクショナルイズムが国家利益に重大な損失をもたらしているからである。

国家の手による積極的な産業配置や都市計画の必要なことが主張されるようになったのは、言うまでもなく、従来の中央政府機関及び地方自治体がこれら

の問題への対処に失敗してきたと見られたからに他ならないが、地方自治体についていえばその失敗の主要原因は「計画の無統制」と「補償の問題」の二つであった。前者について報告は、広域計画 (Regional Planning) を以て細分化された行政組織の非能率を克服するよう勧告し、後者については Compensation および Betterment にかかわる研究を、新たに設置すべき委員会に委嘱している²⁷⁾。さらに報告は、特に一章を「リージョナリズムと産業分布」の論述に充て次のような重要な結論を記している。「リージョナル・システムを採用するならば、本委員会の前にある諸問題の幾つかがその解決を著しく促進されるであろうことは明らかである。」²⁸⁾

バーロウ報告がリージョナリズムについて語るところは僅かである。むしろ報告で援用されている Tyneside Regionalism に関する王立委員会の提案 (1937年) の中に、事の性質を明瞭に見てとることができる。当時の一批批判的

第 3 図



27) 1941年に Expert Committee on Compensation and Betterment (Uthwatt Committee) が任命され、翌42年に報告書を提出している。

28) *Barlow Report*, p. 184.

第3表 タインサイド都市地域

	A 総人口 人	B 一人当り 課税評価額			ボンド			
					C 公的扶助		D 初等教育	
		£	s	d	s	d	s	d
NORTHUMBERLAND								
1. Newburn U. D.	19,120	4	16	3	2	7	3	2
2. Newcastle C. B.	292,800	8	13	10	3	7	2	2
3. Gosforth U. D.	19,040	9	3	0	2	7	3	2
4. Wallsend M. B.	43,660	5	2	0	2	7	3	8
5. Tynemouth C. B.	67,350	5	12	5	4	5	3	3
6. Whitley Bay & Monkseaton U. D.	27,000	9	13	9	2	7	3	2
DURHAM								
7. Blaydon U. D.	33,630	3	10	1	8	5	5	6
8. Whickham U. D.	20,420	6	19	11	8	5	5	6
9. Gateshead C. B.	121,240	4	10	0	7	0	3	9
10. Felling U. D.	26,120	3	7	1	8	5	4	4
11. Hebburn U. D.	23,350	3	5	10	8	5	3	9
12. Jarrow M. B.	35,500	3	7	3	8	5	3	5
13. South Shields C. B.	114,000	4	13	10	5	6	3	3
イングランド & ウェールズの C. B. 平均.....								
// M. C. //								
// U. D. //								

H. E. R. Highton, "Problems of a Local Authority... (Tyneside)", *Public Administration*, 論評を手掛りにこれを一瞥しよう²⁹⁾。

ティンサイドは石炭・造船及び機械工業を主要な産業として擁する人口約80万のコナベーション³⁰⁾であり、典型的な不況地帯であった。しかしながらこの地域のすべての自治体がおしなべて平等の状況下に置かれていたわけでは無論ない。第3図に示したようにこの地域には四つのカウンティ・バラ (CB), 二つのミューニシパル・バラ (MB), 七つのアーバン・ディストリクト (UD)が

29) J. H. Warren, "The Significance of the Proposals of Tyneside Government", *Public Administration*, Vol. 15-4. また H. E. R. Highton, "Problems of Local Authority in an Industrially Distressed Area (Tyneside)", *Public Administration*, Vol. 15-3 も参照。

30) Conurbation. 連坦都市とか集合都市とか訳される。Metropolitan Area のことである。

の地方税賦課額

1936~37年

当り地方税			住民一人当り地方税				
E 総必要 レート	F 国補補助	G 賦課レート	H 公的扶助	I 初等教育	J 総必要額	K 賦課額	
s d	s d	s d	s d	s d	£ s d	£ s d	
18 9	6 7	11 2	11 7	14 3	3 19 11	2 10 13	
13 8	2 5	10 8	28 3	17 5	5 10 1	4 4 9	
16 3	6 1	10 2	21 9	26 8	6 16 11	4 5 7	
20 5	6 7	13 6	12 2	17 6	4 17 7	3 4 6	
16 11	3 10	12 6	23 0	16 10	4 9 1	3 4 10	
16 7	5 3	11 4	23 9	29 9	7 14 0	5 5 5	
29 0	10 0	19 0	26 5	17 3	4 11 3	2 19 10	
27 2	8 9	18 4	49 9	32 6	8 0 4	5 8 7	
20 10	5 3	15 6	30 1	16 2	4 9 4	3 6 6	
28 3	10 3	18 0	24 5	12 7	4 2 6	2 12 7	
31 1	11 9	19 8	24 5	10 11	4 8 8	2 17 10	
29 4	10 10	18 6	24 10	10 1	4 9 4	2 14 9	
19 9	5 3	14 6	23 7	14 0	4 5 1	3 2 1	
.....		13 3			4 1 8	
.....		12 2			4 1 8	
.....		14 0			4 0 7	

Vol. 15-3 1937, p 293.

あり、ティン河の左右岸の MB と UD はそれぞれノーサンバランドとダラムの二つのカウンティの統制下にある。ニューカッスル市が産業・交通・教育・行政上の一大中核をなす。そしてこのティンサイドには経済的に幾つかの異った特徴を有する諸地域が混在しているのである。即ちゴスフォースはニューカッスルの、また W & M 及びティンマウス北部地域はティンサイド全体の、それぞれベッドタウンである。ニューカッスル、ティンマウス南部、そして程度は落ちるがウォールセンド、この三地域のみが工場・商店・住宅のバランスのとれた社会構造をもっている。ブレイドン、フェリング、ヘバーン及びジャロウには商業・専門職営業の最低限が何とか見出せるが常住人口は少ない。し

かし何よりも明瞭な特徴は、ティン河の北と南とで経済力に顕著な格差のあることである。第3表を検討してみよう。自治体の貧富の度合を端的に示すのは住民一人当たり課税評価額（B）であるが、南岸地域が北岸地域に比べて財政的に貧困なことは一目瞭然である。北岸のゴスフォースと W & M の数字が特に大きいのは住宅資産が多いからであろう。これに対し南岸のヘバーンやジャロウのそれが小さいのは逆に人口の流出が起きているからである。公的扶助経費の大きさが不況の影響の深度を測る目安になるがこれも南岸の自治体の場合に大きい。

以上がティンサイド地域の極めて簡単な概況である。一つのコナペーションに同じく属しながらも、工場地域と住宅地域、人口増加地域と人口流出地域、地方税の重負担地域と軽負担地域、あるいはまたバランスのとれた産業・社会構造を有する地域とそうでない地域といった多様な特徴をもった諸地域が、13の地方自治体として編成されている訳である。そこで、これらの雑駁たる諸団体を単一の自治体の下に一挙に包摂せよというのが、ティンサイド・リージョナリズムの提案なのである。第3図のすべての CB 及びダラム側の UD と MB をノーサンバランドに合併してこれを Northumberland Regional Council の下に統合する。またローカルな業務については都市化の進んだ地域を City of Newcastle Upon Tyne に統合してこれが担当する。自治体の地位としては前者はカウンティであり後者は MB である。後者は前者の下級団体となる。つまり一層制の独立した自治体たる CB の消滅が図られている訳である。

この提案の特徴は自治体合併による極めて端的な集権化だということであり、広域業務と狭域業務の分離・分掌は一見いかにも合理的なように見えながら、その現実的帰結は広域政府への集権以外のものにはなり得ないと、批判者 J. H. ウォレンは言うのである。

さて三年後のバーロウ報告は次のように述べる。「もしリージョンが区画されるとした場合、その境界が現在のいかなるカウンティあるいはカウンティ・

バラの境界とも一致する保証は全くない。タインサイド王立委員会多数派報告のリージョン計画は、産業視点と自治体視点双方に細心の考慮を加えて作成されたものだが、地方自治体の境界を敢えて無視し、実際ダラム・カウンティを一刀両断しているのである。³¹⁾もっともバーロウ報告自身は自治体境域と産業分布との一種の妥協を提唱しているのであるが、報告の基調は明らかに産業配置を基盤としたリージョナリズムの勧奨にある。そしてリージョン首都が国家産業局との緊密な連携の下で政府の行財政の前進基地 (outpost) として機能すべきものとされるのである³²⁾。

V む す び

リージョナリズムは、かつて前世紀末にフェビアン主義者によって称道され、都市社会主義の拡張のマシーンとして保守派に恐れられた一つの思想であった³³⁾。第一次大戦後に至ってもなおウェッブ夫妻ら、殊に G. D. H. コールは、地方改革構想の中心の一つをこの理論に置いていた。ところが今や1930年代末に及んでリージョナリズムは、全国的産業再配置という大規模なプランの中で、政府の手によって積極的に推進されるに至っているのである。1970年代の地方制度改革にも連なるこの思想は、バーロウ報告においては明らかに、当初のフェビアンの性格を喪って全国的経済計画推進の有力な挺子と見なされているのであるが、理論の性格におけるこのような変化をもたらしたものは一体何であったのか。

都市と農村とを包括する広域自治体の創出によって両者の矛盾・対立を止揚し、同時に地方公営企業の経営基盤を広域化により強化し、かくて行政の地域的一体制と地域の行政的一体制とを同時に実現しようとするのが、いわばフェ

31) *Barlow Report*, p. 183.

32) *Ibid.*, p. 197.

33) 辻清明, イギリスにおけるリージョナリズム (広域制), 「現代行政の理論と現実 (蠅川政道先生古稀記念論文集)」, 1965年, 北村公彦, イギリスにおけるリージョナリズム, 「現代行政と官制 (上)」1974年, 等参照。

ピアン・リージョナリズムの理念であった。G. D. H. コールの場合にはそれはギルド社会主義的コンミュニョンの構想にまで連なるのである³⁴⁾。だが現実の自治体の歩みは彼らの思惑とはおよそ掛け離れた方向をたどった。都市社会主義の必須の内容であった住民自治的な「vestrydom 解体」の課題は、まことに逆説的な「救貧法の解体」に帰着した。30年代においては、地方団体なかんづくカウンティ・バラとカウンティとは地域問題に伴う財政負担の配分と区域統合とをめぐって対立を深め、水平的な財政調整の可能性を自ら鎖してしまったかの如くであった。かくて地域計画と財政負担の広域分散とを実現する手段として、リージョナリズムはまさに逆手に取られる結果となるわけである。

選挙を通じて選ばれた公務従事者による自治的行政が次々と国家官僚機構の内部に包摂されていく過程は、決して平坦な純経済的過程ではなく、極めて大きな軋轢を伴う政治・経済過程であろう。しかし、かかる軋轢を経てこそ初めて、国家の経済政策としての地域政策はその論理を十全に展開し得るのであって、パーロウ報告が1930年代末に地域政策の一環として自治体再編成を位置づけたことは、上の過程の相当な進展をいわば記念するものであったと言えよう。したがって地方財政をめぐる民主主義の課題も、ウェップ主義の意義と限界を確定した上で、かかる新しい条件の下に再編成される必要があったのであり、第二次大戦後今日に至る地方行財政と地域政策との関連の問題もまた、このような視点から歴史的検討を加えねばならぬものと思われる。

(1979. 10. 7)

34) G. D. H. Cole, *The Future of Local Government*, 1921.