

「レベリング・アップ」Part1 -Think Locally, Act Nationally?

2019年の総選挙で「ブレグジットの完了」をスローガンに掲げ、地滑りの勝利を収めた英国のボリス・ジョンソン首相の次の課題の一つはロンドンや南東部以外の地域でのインフラや公共サービスへの新たな投資の促進であり、「レベリング・アップ」と呼ばれている。「レベリング・アップ」とは、簡単に言えば、英国の不振にあえぐ地域を活性化し、繁栄している南部の経済・社会状況との差を縮めるとともに、スコットランドと北アイルランドとの間で10年ほど続いた緊張状態を解消して英国の国家を統合するという政府の優先事項に物語的な目的を与えるものともなる。従って、「レベリング・アップ」は、英国政府が現在行っている、地域の活性化と分離主義に対抗する連合国家としての英国の強化という両方へのアプローチとなっていると同時に、国内での国内政策アジェンダと海外での「グローバル・ブリテン」の野望に対応したスローガンであるということができる。

「レベリング・アップ」とは？

すべての人の生活と機会を改善する必要性を強調しているのはG7諸国の中で英国政府だけでなく、OECD諸国を見てもすべての加盟国が国民経済を助けるために地域の生産性向上に取り組んでいる。他の国と英国との違いは、政府の政策課題全体に対する緊急性と重要性が新たに認識されたことで、英国がOECD諸国の中で最も中央集権的な国の一つであるということと、英国内の地域別生産性格差が依然として頑固なまでに大きく、繁栄していない地域の人々のチャンスや人生に影響を与え、国の経済生産の足を引っ張っているという事実を考慮してのことである。これらは、経済的に貧しい地域に住む人が2016年のEU離脱の是非を問う国民投票で多くの賛成票を投じた理由を知る手がかりともなっている。つまり、「レベリング・アップ」を知ることによって、英国における地方自治体の分権化と地域活性化政策のアプローチと効果を理解することができる。

前述のように、国内のレベリング・アップは政府の政策課題全てに通じるものであり、女王の在位70周年を祝って行われる市民栄誉賞に関する記述にも「レベリング・アップ」という文言があるほど、あらゆる場面で使われている。しかし、成功指標を含めた定義は依然として不明瞭なままである。現政権が選挙で勝利した2019年のマニフェストには、「ブレグジットの完了」以外にも、「英国のあらゆる地域をレベリング・アップする」という公約があるとともに、英国は『ホワイトホール(政府)が一番よく知っている』という考えや、『すべての成長は必ずロンドンから始まらなければならない』という考えから脱却する必要がある」と主張している。マニフェストでは、英国全体の強

ロンドン調査員レポート

化に加えて、インフラへの投資の拡大が強調されており、レベリング・アップのためには、地域への地方分権よりも、交通網の整備による英国全土の接続を良くし、都市圏も含めて、「ロンドンと同等」にすることの方が重要であることが示唆されている。しかし、地方分権については、白書を作成することを約束しただけで、ほとんど触れられていない。

レベリング・アップについての詳細は、2021年3月に英国政府が発表した「Build Back Better:成長のための我々の計画」に記されている。この計画は、パンデミック後の国の復興を目指したもので、2017年に作成された「英国産業戦略」だけでなく、各都市圏が作成した地域産業戦略に取って代わるものである。この計画では、英国の新しい経済成長戦略が、「英国全体のレベルアップ」、「ネット・ゼロへの移行の支援」、「グローバル・ブリテンのビジョンの支援」という3つの中心的な目標に基づいていることを示されている。その上で、その目標を達成するためには、インフラ、技術、イノベーションの3つの柱に投資する必要があるとしている。政府のレベルアップへの取り組みは、2021年5月に議会で行われた女王の演説でも、「(新型コロナウイルスからの)復興を達成するため、我が政府は英国のあらゆる地域で機会を創出し、雇用、ビジネス、経済成長を支援し、パンデミックが公共サービスに与えた影響に対処します」と述べられており、今後、法制度が整備されることが確認されている。

「レベリング・アップ」の目的とこれまでの取り組み

英国は、ロンドンや英国南東部とそれ以外の地域との間の高い地域経済格差に長年悩まされており、OECD諸国の中で英国以上の地域格差に苦しんでいるのはスロバキアとアイルランドだけという状況になっている。特に2008年以降は、生産性レベルとそれに伴う生活水準が事実上横ばいとなる「生産性パズル」と呼ばれる現象に悩まされている。第二次世界大戦後から2007年まで続いた上昇傾向がそのまま継続していれば、生産性は現在よりも16%高くなっていたはずであるが、実際にはその通りにはならなかった。結果、繁栄している英国南東部以外の地域は、様々な指標で遅れをとっている。例えば、スコットランドのグラスゴーに住む男性の平均寿命は、ロンドンの中心にあるウェストミンスター区に住む男性よりも10年短くなっている。ロンドンにほど近いセント・オルバンズ市では、大学進学準備課程(日本の高校2、3年生にあたる)への進学へ十分な成績を得ている人が生産年齢人口の91%であるのに対し、イングランド北部のバロー・イン・ファーネス区では70%に過ぎない。このような指標で表せる範囲に留まらず、主に北部やミッドランドの脱工業化地域や沿岸地域など、取り残された多くの地域では、経済的機会、教育達成度、生活の質が劣っていると広く考えられている。これらの格差が、2016年にこれらの地域でブレグジットの賛成票が多かったことと、2019年の総選挙時にそれまで常に労働党に投票していた、いわゆる

ロンドン調査員レポート

「レッドウォール」と呼ばれる多くの選挙区において、「ブレグジットの完了」を掲げた保守党の議員が史上初めて当選したことの原因になったとされている。

構造的な格差に対処するためのスローガンではない、アイデアとしての「レベリング・アップ」は、少なくとも 1930 年代から存在していた。石炭産業の合理化に伴って脱工業化の第一波が始まり、新しい工場の建設はロンドンへ集中した。この 10 年の期間に建てられた大規模工場 6 つのうち 5 つがロンドンに建設され、北から南へと、人が流れていった。戦後においては、バランスのとれた産業開発に力が入れられた、例えば、1945 年の産業分配法では、バーミンガムなどの過密地域での新工場の認可が制限され、人口削減が求められるなどした。1960 年代には、当時の労働党所属の大蔵大臣が、1930 年代以降の地域間格差への取り組みが進んでいないことを認め、均衡のとれた産業発展を目指して、地域経済計画評議会を設立した。このアプローチは、1980 年代に保守党によって完全に放棄され、都市中心部の古い工業用地をサービス業やレジャーなどの分野で活性化させるために、政府が任命した者で構成される都市開発会社が新たに設立された。一方、石炭、鉄鋼、造船などの不振産業は、欧州の競合他社とは異なり、国からの補助金や公有制が廃止されたため、一夜にして事実上閉鎖され、その地域と自治体は外国からの投資と企業誘致のための競争に頼ることになった。

1990 年代後半には、公共サービスの向上と地域への投資を掲げて政権を獲った労働党により、イングランドの地域開発庁(1980 年代に保守党が設立して成功したスコットランドとウェールズの開発庁をモデルにした)と、自治体のための全国地域再生プログラムの下で、いくつかの改善策がとられた。しかし、2010 年に誕生した連合政権は、投資を呼び込む効果が実証されていたにもかかわらず、自治体の財政的自立などといったローカリズムを推進し、「無駄な」地方官僚組織ではなく、自由市場の役割を強化するという公約のもとにこれらを再び解体した。イングランドでは、これに代わって、地方議員と民間企業の代表者で構成される法定外の地域企業パートナーシップが設置され、中央政府が運営する地域成長基金からのプロジェクト投資を受けることができるようになった。

レベリング・アップ実現のための方策

ジョンソン政権下(2019 年～)のイングランドの地域政策においては、地方の活性化計画に 36 億ポンドを直接投資するプログラム「タウン基金」が中心的役割を担っている。2019 年 9 月以降、自治体が町の中心街で実施する先進的な活性化プロジェクトについて、この基金の公募と審査が行われた。

ロンドン調査員レポート

- タウン基金

イングランドの 101 の町が、応募、審査を経て政府と「タウン協定」を締結し、最大 2,500 万ポンド(例外的な状況では最大 5,000 万ポンド)の補助金を獲得できるというもの。高齢化、地域経済における機会の制限、投資の不足などの問題に対処するための資金を提供するための基金。

- 未来の中心街基金

成長を促進し、実績を向上させ、将来の持続可能性を確保する方法で、町の中心部や中心街を刷新することを目的とするもの。審査を経て金額が決定され、イングランドの 57 の町に分配された。

タウン基金の審査については、労働党を支持する経済的困窮度の高い地域よりも、保守党が労働党から議席を奪った地域が優先されているとの指摘があり、複数の議会委員会から「不透明」と批判された。このことは、住宅・コミュニティ・地方自治省の入札の採点方法について評価を行った国家監査院も確認している。

また、政府は 2021 年 3 月の予算で、英国内の業績不振地域の底上げを目的とした一連の追加資金を発表した。

- レベルアップ基金

4 年間で総計 48 億ポンド。日常生活に最も大きな変化をもたらす投資を支援することを目的としている。この基金は、英国では珍しく英国全体を対象としており、それぞれの地方政府(イングランド、ウェールズ、スコットランド)ではなく、英国政府が自らの基準で補助を受ける自治体を決めることになる。また、この基金には、タウン基金から一部の資金が流用されており、交通、再生(街や都市の中心部を含む)、文化・遺産といった地域の優先的な対象に資金が提供されている。

- 英国コミュニティ再生基金

1 年間で総計 2 億 2,000 万ポンド。想像力に富んだ新しいアプローチを試験的に実施することと、EU 離脱により対象外となる EU 地域開発基金に代わって設置される英国繁栄基金の開始時(2022 年)に、自治体はその恩恵を最大限に受けられるよう準備を始めることを目的に設置される。すでに 100 の優先地域が定められている。

- コミュニティ・オーナーシップ基金

ロンドン調査員レポート

4年間で総計1億5,000万ポンド。コミュニティにとって最も重要な地域施設、コミュニティ資産、公共施設を支援し、その恩恵を受け続けられるようにするための基金。閉鎖の危機にあるスポーツクラブ、スポーツ・レジャー施設、映画館・劇場、音楽会場、博物館・ギャラリー、公園、パブ、郵便局の建物、店舗などをコミュニティが所有することを実現するためのプロジェクトに基金が提供される。

また、政府は今年、「レベリング・アップ」の一環として、以下の政府機関の一部がロンドンから一部移転することを決定した。これは、地方での雇用を促進するとともに、政府による政策の立案をより国民により近いものにするために行われる。

- 大蔵省 - 750名(ダーリントンに財務省北事務所を新設)
- ビジネス・エネルギー・産業戦略部門 - 125名(ダーリントンへ)。
- 住宅・コミュニティ・地方政府部門 - 500名(ウォルバーハンプトンへ)
- 国際貿易部門 - 500名(ダーリントンへ)

結論

英国では、ここ数十年間にわたって、各首相が自分の政策課題と首相としての取り組みを定義づけるために、より大きな構想を求めてきた。ジョン・メージャー首相の「階級のない社会」、トニー・ブレア首相の「相互の尊重のためのアジェンダ」、デビッド・キャメロン首相の「ビッグ・ソサエティ」、そしてボリス・ジョンソン首相の「レベリング・アップ」(ブレグジットが達成された今では「ブレグジットの完了」をスローガンとすることはできない)など、それらは往々にして、社会的調和の再構築を伴うものだった。2017年以来、イングランドのコンパインド・オーソリティなどの地方分権に関する白書の作成を約束しながらも実現できていなかった政府は、2021年5月の女王の施政方針演説を前に、秋にイングランドの地方分権とパンデミック後の復興策の両方を1つのパッケージとして扱う「レベリング・アップ白書」を発表する意向を示した。首相はまた、この白書について、首相官邸のあるダウニング街10番地に新たに設置されたレベリング・アップ・ドバイザーのニール・オブライアン議員(中道右派の有力シンクタンク「Policy Exchange」の元代表)の監督のもとで作成することを発表している。

2021年5月に行われた予備選挙では、労働党の支持基盤であるハートレプールという町で保守党が勝った一方で、その1ヵ月後、ロンドンの端に位置し、比較的経済的に潤っているアメシャムとチェシャムでは、これまで確実に議席が取れるとされてきたにも関わらず、今度は保守党

ロンドン調査員レポート

の常勝議席が奪われることとなった。これは、政府が厳しい状況に置かれている地方へのレベリング・アップ施策を突然発表したことによるものであり、ある意味当然の結果と目されるものだった。しかし、「レベリング・アップ」というスローガンは今後も継続され、2024年に行われるであろう総選挙においても、このスローガンで集票できるものと考えられている。

ボリス・ジョンソン首相は、2021年7月にコベントリーで行われた「レベリング・アップ」に関するスピーチで、この戦略は現在骨組みの段階に過ぎないが、秋の白書では、英国の何十年にもわたる中央集権化を終わらせるために、イングランドの地方分権に対するより柔軟なアプローチが提案されるだろうと述べた。次回、Part2の「レベリング・アップ」に関するレポートでは、その白書の内容を分析しながら、国家運営や首都圏以外の地域の生活と繁栄を向上させるための英国のアプローチから、自治体にとってどのような教訓が得られるかを考えてみたい。