

英米における都市再生

——特区政策について——

The Policy for the Urban Regeneration in UK and USA

——Enterprise Zone Programme——

大久保 昌 一

現在、わが国では長期化しつつある不況の中で、都市や地域の活性化のための政策ツールとして所謂「特区」構想が各府県の重要政策として浮上り話題を集めているが、政府においても特区法案を秋に召集される臨時国会に提出することが予定されている（日本経済新聞、'02. 7. 20）。この特区構想は、「一定の地域に限って実験的に特定分野に関する規制を撤廃・緩和する仕組みであり、企業立地やサービスなどの集積により、産業競争力の強化や地域の活性化につなげる狙い」（同上紙）を持った制度である。

英国ではこの特区構想のオリジンとも言うべき「企業誘致地区」（Enterprise Zone）は、1980年地方行政計画土地法によって導入されたが、それは次のような特典を10年間付与された地区であった（Heap, 1991, 458-9）。

1. 開発地税の免除（本税は結果的には1985年4月の予算措置で廃止された）
2. 商工業不動産に対する地方税の免除
3. 商工業建物への資本支出に対する法人税と所得税目的に関する100%の免除
4. エンタープライズ・ゾーン内の企業からの特定関税施設のための申請は、優遇措置により、及び緩和された特定基準により処理される。
5. 工業開発許可証は必要ではない（工業開発許可証は、結果的には都市農村計画（工業開発許可証）（規定された建物クラス）規則1981年によって、1982

年1月9日から廃止された)。

6. 雇用者は1981年雇用訓練法に基づく産業訓練庁への産業訓練課徴金と情報の提供義務を免除される。
7. 大幅に単純化された計画体制。各ゾーンに対し公表されたスキームと合致する開発は個々の計画許可を必要としない。
8. 残されている現行の規制は、より迅速に処理される。
9. 統計情報に関する政府要求は削減される。

なお、1980年地方行政計画土地法は、法第18章付則32によってEZを規定したほか、都市地域再生のもう一つの政策ツールである都市開発公社(Urban Development Corporation)を法第16章によって規定した(Ibid., 23)。

1. ピーター・ホールのアイディア

EZのアイディアを最初に生み出したのはレディング大学地理学教授ピーター・ホールであり、1977年チェスターで開催された王命都市計画協会の会議でのスピーチでそのアイディアを述べたことに始まると言われている(Hall, 1988, 355)。

その時彼は「インナーシティを救済したいと真に欲するならば、高度に非正統的治療法を用いなければならないが、これをフリーポート・ソリューションと称してよい。インナーシティの選ばれた小地区は規制を最少に押さえ込んで、あらゆる種類のイニシアティブに単純に開放される。換言すれば、インナー・リバプールやインナー・グラスゴーの内部に1950年代か60年代のホンコンを再創造することを狙うことだ」と述べている(Ibid., 355-6)。

この構想には3つの要件が含まれており、第1は各地区は企業家や資本の移入に対して完全にオープンにされること、即ち入国管理規制がないこと。第2は全く厚かましい自由企業に基づいていること、つまり官僚的介入は絶対最小限に維持されること。第3はこの地区は英国の一般法や規制の外側におかれることになるので、そこでの居住は選択に基づくこ

とである。ホールはこのような地区は福祉国家としての近代英国の慣習に全然そぐわないが、ホンコン・モデルに基づく経済活力を必ず発揮すると結論づけていた。

しかし、彼は同時に「これは都市問題に対する極端にドラスチックな努力を尽くした解決であるゆえ、非常に小さな規模でのみ試行されるべきであり、英国政府がこの解決策を直ちに実施することを期待しないし、この解決を英国都市病理の解決として勧告することもしないということを強調したい」と述べている (Ibid.)。ところが、フリーポート構想の発案者であるホール自身の全般的な懐疑論にかかわらず、またその後の不明瞭なアカデミック論議にもかかわらず、事態は急速に進展し、新保守党政府は1980年にEZを制度化し、蔵相はホールをこの制度の発案者と指摘した。そして80年から81年にかけて15のEZが指定され、「その全体的な概念とその不運な発案者は大西洋の両サイドから革新的な学者によって当然攻撃されることになった」(Ibid., 356-7)とホール自身が述べている。さらに1991年時点においても、ホールはその提案の理論的正当性自体が疑問であり、その実施において、オリジナルな概念の考察と現実に達成された事項のリアリティとの間に巨大なギャップがあるということを指摘している (Cullingworth, 1994, 70)。

2. EZ 政策の帰結

EZの指定は1981年の11地区に始まり、その後1994年までに40地区、合計51地区が指定された (Ratcliffe, 1996, 164) (表1参照)。EZに対する10年間のインセンティブは、前述のように、都市計画関係では単純化された計画スキームが描かれ、リストされた開発のいかなる利用、タイプ、規模にかかわらず自動的に許可が得られることとされ、税制面では商工業不動産に対する地方税の免除、商工業建物の資本支出に対する法人税、所得税の100%免除であるが、初年度11地区が指定されたのに比して、1981年～90年の間には39地区が指定された。

EZは常に何か実験的なものと考えられてきたし、1987年には政府は

表 1 英国における EZ の指定

ナンバー	EZ	指定
1	ベルファースト	1981
2	クライドバンク (グラスゴー)	1981
3	クライドバンク地区	1981
4	コルビー (ノーサンプトンシャー)	1981
5	ダドリー (西ミッドランズ)	1981
6	ハートルプール	1981
7	ラングスウエイト・グランジ (ウエイクフィールド)	1981
8	ロアースオンジー・ヴァレー	1981
9	サルフォードドッグス/トラフォードパーク	1981
10	スベック (リヴァプール)	1981
11	タインサイド	1981
12	アイルオブドッグズ	1982
13	デイル・レイン・アンド・キンズリー(ウエイクフィールド)	1983
14	デルウイン (クルイド)	1983
15	インヴァーゴルドン (ハイランズ)	1983
16	ロンドンデリー	1983
17	ブリタニア (ミドルスボロー)	1983
18	北東ランカシャー	1983
19-23	北西セント (5 地区)	1983
24	ロザラム	1983
25	スカンスロープ	1983
26	ウエリングボロー	1983
27	ワーキントン (カムブリア)	1983
28	ミルフォード・ヘヴン	1984
29	ラウンドオーク (ダドリー)	1984
30	グランフォード (フリックスボロー)	1984
31	テイサイド	1984
32	テルフォード	1984
33	ロアースオンジー・ヴァレー No. 2	1985
34-5	北西セント 6 及び 7 (2 地区)	1986
36	インヴァークライド	1989
37-9	サンダーランド (3 地区)	1990
40-43	イージントン炭坑 (ダラム) (4 地区)	1994
44-7	イーストミッドランズ炭坑 (ノッツ) (4 地区)	1994
48-51	ヨークシャー炭坑 (南ヨークシャー) (4 地区)	1994
合計	51 地区指定	1981-94

(資料: Ratcliffe 1996, 164)

今後の EZ 指定は例外的な状況においてのみ実施されると宣言していた。事実 1988 年～92 年の間にはわずか 4 地区が指定されるにとどまった。しかし、1994 年初期には 1990 年代中頃に炭坑の閉鎖によって影響を受けたダラム、ヨークシャー、ノッティンガムシャーの各県の領域で新たに 16 の EZ を指定することが宣言された。EZ を主管するのは環境省だが、

表 2 1993 年、英国における EZ

EZ	面積 (エーカー)	年 次
・ イングランド		
アラundイル、ワーキントン、カンブリア	87	1983
コルビー、ノーサンツ	113	1981
ダドリー、ウエストミッドランド	263	1981 及び 1984
グランフォード、ハンバーサイド	50	1984
ハートルプール、クリーヴランド	109	1981
アイルオブドッグズ、ロンドン	147	1982
ミドルズブラー	79	1983
北東ランカシャー	114	1983
北西ケント	125	1983
ロザラム	105	1983
サルフォード及びトラフォード	352	1981
スキャンソープ、ハンバーサイド	105	1983
スベック、リヴァプール	138	1981
テルフォード、スロプシャー	113	1984
タインサイド	454	1981
ウェークフィールド	90	1981 及び 1983
ウェリングバラ、ノーサンツ	54	1983
サンダーランド	150	1990
・ ウェールズ		
デリン、クルイド	118	1983
ミルフォード・ヘブン、ダイフェド	146	1984
スオンジー、西グラモーガン	314	1981 及び 1985
・ スコットランド		
クライドバンク	230	1981
インヴァーゴードン、ハインランド	60	1983
テクサイド	120	1984
インヴァクライド	274	1989
ラナークシャー	507	1993
・ 北アイルランド		
ベルファースト	207	1981
ロンドンデリー	109	1983

1993 年環境省「EZ 情報」は公共部門の建設を除き、EZ の公共費用総額を 116,700 万ポンドと推定している (Cullingworth, 1994, 71)

関係自治体や UDC など各種の EZ 関連機関の活動が、かなりな EZ の調査研究に費やされた結果、この政策を評価するに当たって 2 つの疑問が浮上した。その第 1 は EZ は自由市場経済においてどの程度実験たりうるかということであり、第 2 は EZ 内の開発活動にいかなる影響があったか、即ち、計画許可制度からの自由や税制上の優遇措置及び両者の及ぼす影響はどうであったのか、ということであった。

第1の疑問に関する答えとして、EZが多種多様な税制免除又はその他の金融上の免税措置に依存している場合に純粹に自由市場実験を代表すると結論づけることはむずかしいということであった。自由市場活動はEZ内に立地するインセンティブを提供するためにゆがめられてきたということである。事実EZ指定は自由市場に有利な影響というよりは有害である。1987年に出版された調査は、EZ実験は物理的再生と経済活動の双方を創出して、以前放棄地であったり無視された用地に新しい施設の開発を促してきたと結論づけていた。調査対象とされた23のEZでは、EZ政策の直接の成果として（公共部内の1ジョブ当たり約2万3千から3万ポンドのコストによって）、推定3万5千ジョブを創出した。より繁栄した南東部地域やミッドランド地域のEZでは、最も早い速度で開発が進行し、EZ内の約88%の企業は、主たる利点として地方税の免除を挙げている。それに比して、立地企業のわずか3%だけが、緩和された計画制度を利点として挙げていたに過ぎなかった。EZ内で創出された追加ジョブの大半はローカルコミュニティの他の場所から移転されたものであった、ということである。他方、1988年に出版されたタインサイドEZの調査では、EZの税制上の利点は効率的な事業実践を追求する企業にとってはむしろディスインセンティブとなったという結論が導かれた。

第2の疑問に関係したある調査は、EZによって提供された計画自由は、新しいゾーンへの企業立地の決定にとって少しも影響しなかったということを見出した。有意義なインセンティブは税制上の利点や地方税免除であった。新規立地企業の間から見れば、財政上の利点は（時にはノンプランと称された）、緩和された都市計画制度を殆んど全くと言ってよいほど顔色なからしめたように思われる。EZ内で開発を進めているデベロッパーは、緩和された計画制度をEZ内へ彼らを誘引することに貢献する主たる要件であるとは明らかに考えていなかった。それにもかかわらず、計画緩和制度は時間節約のゆえに、多くのデベロッパーによって価値があると認められていた（Ibid., 163-5）。他の調査においても計画制度のいかなる変化よりも一層重要なのは実質的な財政上の利点、即ち税制上の免除とインフラストラクチャーや土地造成の直接的な公共投資であったことが示され

ている (Cullingworth, 1994, 72)。

3. 英国 EZ の評価

EZ が制度化された年の翌年に出版された北東ロンドン工科大学の講師の著書 (Home, 1982, 126-7) によると、制度がスタートしてあまり年月がたっていないので、EZ の評価をすることは困難であるが、という前置きのもとに、EZ に付与された財政上の利点は、企業の収益性を増しはするが、その税制上の利益を土地のデベロッパーに対してよりも土地所有者に対して増価する地価を通じて発生させると述べている。また、開発地税の免除同様、規制撤廃又は EZ への新規開発を誘引するが、その利益は小売倉庫にとって最も魅力的であり、ゾーン自体がジョブを余り創出しないし、ダイナミックな企業活動を少しも示さない倉庫やコンテナのデポジットのためのエリアに化することが危惧され、EZ に付与され組み合わされたインセンティブは、投資活動、地方経済、雇用創出に対して余り大きな効果が期待されないであろうと述べていた (Ibid.)。しかし、それから 12 年たった 1994 年に出版された他の書物には、指定されたエリアの多くは地方自治体によって所有されていた (Ward, 1994, 209) という、事実が述べられていたゆえ地価上昇は地方自治体に利益を与えたことになり、先の批判を少しは免れたようである。

EZ はホールのアイデアに示されたように最も非正統的な政策手段であるので、問題は多いが、肝心の経済効果はどうであっただろうか。EZ 政策の評価に関する調査の大半は、EZ によって提供される最もアトラクティブであり、最も広く知れ渡り話題にされてきたインセンティブは地方税免除であったと結論づけていた。しかし、このインセンティブの問題は、EZ に立地する企業に対して地方の競争相手にまさる利益を与えることであった。またいくらかの調査は、地方税上のインセンティブの空間的帰結として、EZ の主たる効果は地方経済内でのジョブの再分布とエリア内の既成の産業上の傾向を単に強めるに過ぎないと結論づけていた。さらに何人かの調査者は EZ 内で利用できるインセンティブの受益者は、EZ 内

の開発の結果として、より高い地代又は地価を手にするのできる地主であると論じていた。

前にも触れたように皮肉にも最もうまくいった EZ は、公共部門が EZ 指定前に高比率で土地を所有していた EZ であった。このように国の補助金や介入は一般的開発を刺激するための主要な役割を演じただけではなく、公共部門土地所有が非常に目立った事実でもあった。EZ の成功と失敗を決定づけたもうひとつの有力な要因は立地条件であった。例えば南部イングランドにおいて指定された EZ (特にロンドンドックランズのアイルオブドグズ内の EZ) は成功であったが、これらの EZ は地方経済や地域経済に健全な需要が存在していた故に実際には EZ 指定が不必要であったし、補助金は地主やデベロッパーに対する追加利益以上のものではありえなかったといわれる。これとは対照的に不振地域においては、補助金は、それによってもたらされる保護の恩恵を得るがために弱い企業を EZ 内に再立地させるであろうし、EZ は現実企業に対して革新する必要性を排除したり、利潤の限界のクッション的役割を果たすことになる、ということも指摘されている (Atknison, 1994, 141-3)。

結論的にいって EZ は自由市場における真の実験ではないということは明らかであり、それらは国の介入を制度化し、かつ危険にさらす。EZ に関係する利点の多くは、縮小された地方政府の介入に含まれ、最も注目すべきは計画立法に関する諸要件の削減であった (Ibid.), といわれている。しかし、自由市場における実験と言われるが、実際は各種のインセンティブのパッケージによってつくられた「二重の不動産市場」であるという指摘もある。ジョブや企業が創出されたということは疑わしく、既存企業の地域内のある場所からの単なる小距離移動にすぎないような置き換えであるが、又は補助金なしで生じたであろう投資への補助金給付であるといった論議もあり、さらには EZ 企業の 85% は、EZ 指定のない同じ地域内で操業していたという事実が報告されている。1986 年までに公式の指定で EZ 内に 2 万ジョブが創出された。指定前の雇用総数 3 万から約 5 万に上昇したと言われる。その新規ジョブの半分は、流通、サービス、輸送関係であった、といわれ新規ジョブ創出という制度に期待し

たメリットが期待はずれに終わった感が否定できないようである。つまりEZは新規ジョブを創出するよりもジョブの地域移動により多くのインパクトを与えてきたように思われる (Robson, 1988, 113-6)。他の書物においても同様の批判がなされており、EZは雇用創出よりも、地方税の免除や税制上の特典を入手するためにEZ内へ再移転する企業における雇用の再分布であるといわれている (Butcher, 1990, 108)。

4. アメリカのEZ政策のスタート

イギリスの都市プログラム (Urban Programme) はインナーシティ問題が深刻化しつつあった1969年に開始されたが、この制度はアメリカのモデルシティ・プログラムを参考にした政策ツールであるといわれている (Wolman, 1992, 207)。しかしアメリカのEZ政策は逆にイギリスから学んだものである。そのコンセプトはピーター・ホールやジョフリー・ハウ卿 (Sir Geoffrey Howe) によって提示されたEZのアイディアの簡単な分析形態で、ワシントンに本拠を置くヘリテッジ財団 (Heritage Foundation) によって1979年に早くも導入されたのが始まりであった。このアイディアは法律家やメディア関係者の関心を直接喚起した (Butler, 1982, 129)。

EZアイディアがアメリカに達してから2ヶ月後にこのコンセプトを具体化する法案がイリノイ州議会に、ドン・トッテン (Don Totten) 議員によって導入され、法案では州の不振地域にEZを創設する権限をイリノイ企業経済開発省に付与することになっていた。EZ内では企業経済開発省は地域地区制・保健・安全コードに関する最小限のガイドラインを確立し、州政府や指定ゾーン内の地方政府が所有するすべての土地は、(英国とはきわだった対照をなすが) 入札にかけられ売却されねばならないし、建築基準法・地域地区制・価格・賃金に関するすべての州法と地方法は、企業経済開発省の指針によって置き換えられることになっていた。さらに不動産税はEZ指定の初年度は徴収されず、税は5年の期間を越えて段階的に課徴されることになっていた。このイリノイ州EZ法案はラジカルな性質にもかかわらず強力な支持を獲得した。組織化された労働団体からの

圧力のもとで州の最低賃金法に関する規定が削除され、修正法案は下院を非常に安すやすと通過したが、上院で否決されてしまった (Ibid., 130)。

アメリカ合衆国国会も早くから EZ 政策に関心を抱いており、1980 年 5 月には、ニューヨーク州バッファロー選出の保守党である共和党の議員ジャック・ケンプ (Jack Kamp) によって租税カットの EZ 法案が下院に導入され、保守革新両党から支持された。彼は荒廃したサウスブロンクスを代表する民主党議員ロバート・ガルシア (Robert Garcia) を説得し、6 月に導入された法案の修正規定への協力をとりつけ、ケンプ・ガルシア法案として形を整えアメリカにおける EZ のための重要な第一歩が踏み出されることになった。

この連携自体は EZ コンセプトを支持する広範な異なる意見をもった政治家や利益集団にとっての法案の価値を高めることに寄与し、ケンプ・ガルシア連携の評価はメディアにおいても失われなかった。しかし、その同盟は象徴的な政治的ジェスチャーを遙かに越え出るものであった。それは衰退したインナーシティの健全かつ持続する更新を達成するための唯一の方法が、現実的な民間雇用を創出するために再び企業ビジネスにとっての魅力あるものとするということであるという本当の合意を意味している。ケンプ・ガルシア都市雇用 EZ 法は、衰退地域の EZ に指定された所へ立地する税負担を削減することによって、インナーシティをビジネス開発にとってより魅力的な所に変えることを狙っていた。その目的は企業にとって魅力あるクライメートを創造することであり、負債の回収不能地としての「赤線地区」になぞらえて言えば、EZ は人々にリスクを取りジョブを創出する場所に変える「緑線引きの地区」としての効果をもつことになる。しかし彼らがオリジナルな解釈を刺激する議論の過程でその法案を再修正してきたが、国会へは 1981 年夏には再上程されると期待されていたが、その時点では上程されなかった (Ibid., 138)。

イギリス流コンセプトに基づく EZ は、レーガン政権によって支持された唯一の連邦政府経済開発イニシアティブであり、1980 年代は連邦法として成立しなかったが、アメリカ諸州の約半数は、イギリス・モデルに基づく多様な EZ を法制化し実施した (Wolman op. Cit., 209)。1996 年時点

表3 州のEZプログラム

州	開始年	ゾーン数
アラバマ	1988	12
アリゾナ	88	11
アーカンソー	84	458
カリフォルニア	86	25 ^{*1}
コロラド	86	16
コネチカット	82	11
デラウェア	85	30
コロンビア・ディストクト	88	3
フロリダ	81	30
ジョージア	82	3 ^{*2}
ハワイ	87	ペンディング (24 最大)
イリノイ	83	90
インディアナ	83	15
キャンザス	82	74
ケンタッキー	82	10
ルイジアナ	81	1625
メイン	87	プログラム終了
メリーランド	82	17
ミシガン	86	1
ミネソタ	83	5
ミシシッピ	84	プログラム終了
ミゾーリー	83	50
ネブラスカ	92	2
ネヴァダ	84	2
ニュージャージー	84	10
ニューヨーク	87	19
オハイオ	82	227
オクラホマ	83	88
オレゴン	86	30
ペンシルヴェニア	83	45
ロードアイランド	91	9
サウスキャロライナ	87	3
テネシー	84	2
テキサス	88	103
ユタ	88	15
ヴァーмонт	86	プログラム終了
ヴァージニア	84	18
ウェストヴァージニア	87	プログラム終了
ウィスコンシン	88	8

資料：州開発機関全国協会 (NASDA) により準備された「州 EZ アップデート」に報告されたデータ (1995) 及び、インフォーマルな HUD のデータ・サマリーからのデータに基づいている。

^{*1} カリフォルニアは、また経済的に沈滞している9つの「経済雇用優遇地区」を指定してきた。しかし、企業はプログラム便益を受け取るため特定の雇用ガイドラインに適合することを求められている。

^{*2} ジョージア州の3ゾーンはすべてアトランタ市に位置している。

(JAPA Vol. 62, No 4 Autumn 1996, 474)

ではEZ法を施行している州は39州に達した(表3参照、Wilder, 1996, 474)。

5. アメリカ各州のEZ政策

オルバニーのニューヨーク州立大学の地理計画学科兼ロックフェラー公共政策カレッジの教授であるマーガレット・G・ワイルダー(Margaret G. Wilder)とブルーミルトンのインディアナ大学公共環境問題スクールの職業専門大学院プログラム教授兼ディレクターであるバリー・M・ルービン(Barry M. Rubin)によるアメリカ各州のEZ政策を総合的に検討した労作「レトリック対現実：州EZプログラム調査に関する検討」という論文をベースとして、アメリカ諸州におけるEZの長短について概観したいと思う。この論文は州が主管するEZプログラムについての総合的検討であり、導入部はEZプログラムの次の2つの主要なディメンションに関する調査のサマリーである。

①EZプログラムによる雇用と投資に対するインパクトはどの程度なのか

②EZプログラムのコストはいかほどか

調査は個々のケースから州間のクロス分析に及んであり、これらの調査から見出された事実の解説は、EZが衰退地域における投資と雇用に対するEZの影響の点で多様であるということを示唆している。この多様性は部分的にはプログラム・デザインの特徴とゾーン・コンテキストの特殊な属性によって説明される。EZは特定地域の新規雇用と投資を生み出すのに有効であったけれど、それらはプログラム・コストを最小にするためにより密接に精査され、不振地域のコミュニティに対してより有効な利益を担わねばならないという重要な限界をもっている。

この論文の冒頭には「EZに関する政策論議は州イニシアティブによるプログラムの経験的評価に関する増大する調査から生み出された洞察を反映することができなかった。多くの点でこの議論はレーガン政権とブッシュ政権が構想し促進したEZのコンセプトで泥まみれにされている。クリ

表4 アメリカ各州のEZプログラムの調査結果の検討要約

(1) 理論的・政策的論議

議論の核心は、EZのインセンティブが都市衰退の阻止・逆転に有効かどうかということである。

1) EZ支持派の意見

税制上のインセンティブだけではなくインフラや公共サービスへの直接資本投資が必要である。

2) EZ批判派の意見

税制上のインセンティブや規制緩和は、企業の立地決定にあまり影響を与えない。

3) その他の意見

EZのインセンティブはEZ外の企業や住民の租税負担を増大させる。

4) EZについての議論の焦点

EZのインセンティブは、衰退地域に新規投資と雇用を創出しうるか、また、EZに伴う直接間接コスト又はは負担はどれだけか。

(2) 投資と雇用の影響調査

1) 調査の限界

EZのパフォーマンスを評価するための信頼しうる計画的データの不足、及びEZ指定の効果やインセンティブを他の経済開発要因等の効果と切りはなして調べるのが困難である。

2) 記述的調査

不動産移転と建築許可に関する調査では、EZの内外の違いはわずかしかなかった。

3) 連邦住宅都市開発省調査(1986)

- ・新規ジョブの約33%が新規企業が、約27%が既存企業が、約14%が再立地企業がシェアした。
- ・新規投資の大半は従業員50人以下の小企業によるもの(約63%)であり、200人以上の大企業によるものはわずか(約4%)であった。

4) カリフォルニア・プログラムの評価(1988)

- ・EZ指定イニシアティブを立地決定の強力な要因と考えた企業はわずかしかなかった(137社中24%)。
- ・立地決定は圧倒的に不動産コスト、敷地の特徴、道路鉄道へのアクセス、製品市場への近接性等の諸要因によって影響される。
- ・雇用増の約54%は従業員100人以上の大企業により、33%は中企業により、13%は20人以下の小企業によってもたらされた。

5) メリーランド・プログラムの評価(1988~9)

- ・EZ施行後、雇用の急増又は漸増の双方が生じた。
- ・雇用増はEZ指定前のジョブ傾向とは際立ったコントラストを示し、雇用と投資も既存企業に集中した。
- ・ジョブ成長とゾーン指定又はインセンティブとの間には明確な因果関係は存在しない。

6) ニュージャージー・プログラムの評価(1989)

- ・EZプログラムは州内の最も衰退した都市の相対的な経済的地位を改善した。
- ・10EZの976社の調査では、ジョブと投資の著しい成長がみられた。
- ・ゾーン・インセンティブを企業の立地・拡張決定の第1理由としてあげた企業は32%、第2理由としてあげた企業は38%、残り30%は影響されず。

- 7) ニューヨーク・プログラムの評価 (1990)
 - ・EZ 企業の約 42% は EZ プログラムの直接投資決定に影響したと考え、14% は幾分か影響したと考え、43% は全く影響しなかったと答えた。
 - 8) 因果関係の分析調査
 - ・仮定した因果関係の正確な性質は十分確証されなかった。
 - 9) ミッドウェスト・プログラムの評価
 - ・州ごとに非常に多様性がみられ、効果のみられなかった EZ もあれば、プログラム目的を凌駕する EZ もみられた。
 - ・参加企業の大半 (57~70%) は拡張された既存企業であり、残りの多くの企業 (22~31%) は新規スタートアップ企業であった。
 - ・成功した EZ の大半は、純粋なゾーン戦略が経済開発より伝統的な支援によって補完されたゾーンであった。
 - 10) インディアナ・プログラム調査の評価
 - ・新規雇用の多くは大企業の新支店経営によってもたらされた。
 - ・EZ 批判者の予測とは反対に、新規企業の大半は EZ 外からの再立地ではなかった。
 - 11) エリクソン、フリードマン、マクロスキーのクロス分析 (1989)
 - ・批評家の予測に反し、新規 EZ 企業のわずか 7.5% が大企業の支店経営であり、26% が新規企業であったことが判明した。
 - ・EZ 内投資企業のうちゾーン外からの再立地企業は、わずか 9% にすぎなかった。
 - ・新規投資を行った企業のうち約 55% は拡張された既存企業であり、26% は新規企業であった。
 - ・EZ と観察された経済成長との間の明白な因果関係は存在しないと言う結論に達した。
- (3) 投資と雇用の調査についての解説
- 1) EZ の一般的有効性
 - ・EZ プログラムの確立と特定ゾーン内の経済活動の増大との間にはクリヤーでテンポラルな関係があるということが分かった。
 - ・全般的に積極的な効果がみられたにもかかわらず、EZ が著しい経済成長を生み出し得なかったという事実もまた明らかであった。
 - 2) ジョブ・アクセス、質、及び安定性
 - ・EZ のジョブ成長には次の 3 つの傾向があった。
 - i) 大半の新規ジョブは既存企業によってか、又は新規企業のスタートアップによって生み出される。
 - ii) 新規雇用は製造業、卸売、小売に主として集中している。
 - iii) 新規ジョブの大半は従業員 50 人以下の企業で生じている。
 - ・EZ で創出されるジョブは低賃金の傾向があり、ジョブ・セキュリティもないと批評家達が警告してきたが十分検討されなかった。
 - 3) 開発インセンティブの影響
 - ・開発インセンティブと雇用や投資活動の増加との単純かつ直接的な関係は見当たらない。
 - ・市場への近接性や交通アクセスのような伝統的に認められてきた立地因子は、一貫して用地選定において開発インセンティブよりも重要であると理解されてきた。
 - ・既存企業はニューカマーよりも提供されるインセンティブをより多く利用している。彼らは典型的に税免除によって容易になった拡張を行った。
 - ・EZ 内の新規ジョブの多くは、既存企業かスタートアップ企業によるものである。

- 4) 再立地と退去
- ・EZ はゼロサム戦略であり、それによってある地域はジョブやビジネスを手にするが、他方、他の地域はそれらを失うことになる。
 - ・再立地する企業はどこでも EZ 企業の 6~33% を数えることが明らかにされた。
 - ・再立地企業は一般にジョブ創出や投資成長に極くわずかな役割しか演じていない。
 - ・各ゾーンに互るマルチケーススタディは、EZ における大半の投資と雇用はニュービジネスのスタートアップと既存企業による拡張によることを示している。
- (4) EZ プログラムのコストに関する調査
- ・規制緩和のため EZ ではコストに関するデータが入手困難ゆえ、コスト分析は希にしか実施されなかった。
- 1) インディアナ・プログラムのコスト調査
- ・公共対民間の推定コスト比率は、1:160 から 1:04 の範囲に分散していた。つまり公共投資による民間投資梃子入れ比率は大いに変化することを示している。
 - ・プログラムの直接便益は州税と地方税収入であり、この調査では免税額 1 ドル当たり、州政府は税収として平均 2.20 ドル受け取ったことになる。
- 2) ニュージャージー・プロジェクトの費用分析
- ・ジョブ当たり費用は、最良のケースで 5,613 ドルから最悪のケースで 13,070 ドルの範囲に互っている。
- (5) コスト調査の解説
- ・EZ の相対的な費用便益についての重要な疑問は答えられないままにされている。
 - ・失われた税収は他のコミュニティ指向プログラムを支援してきた資源の純損失を表わしている。
 - ・既存企業の投資決定は、ゾーン・インセンティブによって最も強く影響されたということを示唆していた。
 - ・新規企業、既存企業、再立地企業のためのプログラム費用の諸要素を区別するために、明らかにより多くの調査が必要である。
- (6) 計画と政策のインプリケーション
- ・何が EZ を構成するかという定義でさえ州によって異なる。
 - ・深刻な経済的荒廃を蒙った地域では、EZ プログラムが提供するよりも多くの助成を必要としていることを示唆している。
 - ・EZ は、安定した経済基盤を維持している地域を組み入れることにより、より効果的になる。また EZ 活動の自治的管理は最も効果的である。
 - ・プログラム構造分析は、次のような州プログラムが最も成功することを示唆している。
 - i) EZ の数を制限する。
 - ii) 競争的な指定プロセスを利用すること。
 - iii) 広範な開発インセンティブを提供すること。
 - ・特定のローカリティに比較優位を与えるための意識的な戦略の一部として、EZ 特典を利用すべきである。

(JAPA Vol. 62, No. 4, Autumn 1996, 473-487 より筆者作成)

表 5-1 EZ 研究の要約

著書(年次)	地理学的地域 研究期間	方 法 論	結 論
ジョーンズ (1985)	ブリッジポート、 コネチカット州 (1980～84)	市の記録がゾーン内及び非ゾーン地区における建築許可と不動産移転活動を評価するために利用された。 ウィルコリン・サインド・ランク・テストが違いの意義をテストするために利用された。	・指定後のゾーン内の活動レベルに有意な違いが認められた。 ・非ゾーン地区はゾーン地区よりも高い開発活動を示した。
ジョーンズ (1987)	デカトゥール、イ リノイ州 (1981～85)	建築許可と不動産移転活動は、指定前後において、ゾーンについて検討された。違いの有意性テストのためにカイ2乗分析が用いられた。	・統計的に有意な増加が、ゾーン内における建築活動と量と価値において特に商工業活動について認められた。 ・ゾーン内の増加した開発は、プログラムよりも寧ろ全国的な成長傾向に貢献した。
コネチカット 州 経済開発局 (1985)	コネチカット (6 ゾーン) (1982～85)	ローカル・ゾーン・マネジャーの2年ごとの調査からのデータを用いた記述的なプログラム影響分析：ジョブ/投資変化のゾーン別、経済活動タイプ別に表現されたデータ・サマリー。	・4300の新規ジョブと4200の維持されたポジションは、ゾーンのプログラムに起因する。 ・11,300万ドルの新規企業が、ゾーンの指定以来ゾーン内に見られた。 ・新規投資の大半は、既存企業とくに商業、小売、及び混合利用活動によってなされた。
HUD (1986)	ブリッジポート、 シカゴ、デイトン、 ルイスビル、セン トルイス、タム バ、ミシガン州(イ リノイ)、メイコン (ミゾーリ)、ティ ーフ・リバー・フォ ール(ミネソタ)、 ヨーク(ペンシル ベニア)(1985ま でに開始されたプ ログラム)	EZ プログラムの最初の2年 間に関係する記述的成本分 析：プログラム管理者、ビジネ スオーナー、ゾーン居住者との フィールド・インタビューと電 話によるインタビューに基づく 詳細なケーススタディ。	・14,700万ドル以上及び 6,730の新規ジョブが報告 された。 ・新規企業と拡張企業は、ジョ ブ成長の大半を記録した。 ・(50人以下の)小企業はジョ ブ成長の大半に影響する。
ファンクハウ ザーとローレ ンツ (1987)	メリーランド (10 ゾーン) (1983～85)	EZ プログラムの最初の2年 間に関係する記述的成本分 析：コストにはプログラム管 理、インフラ改良、税クレジ ット、ジョブ訓練、融資、補助 金を含む。 資料ソースは州税記録、年次 プログラム報告書、結果はゾ ンごととSICごとに報告され る。	・ゾーン内規業は税優遇の最少 利用をなす。 ・ジョブ当たり必要な推定コ ストは利用したデータによる と1,400ドル～57,000ドル であった。 ・クレジットとリポーティング のアプリケーションにおける プログラムの新しさと通常の ラックに事実は依拠してい る。

表 5-2

著者(年次)	地理学的地域 (調査期間)	方 法	鍵 的 事 実
プリントノル 及びグリーン (1988)	17 州 (プログラムのス タートアップから 1985 年まで)	(1) プログラムの行政的監督 (2) 民間部門の影響の程度 に関するインデックス (指標) 開発のために使われるプログラム 担当役人の郵便による調査の 結果とプログラム資料。	・ 州のプログラムには 4 つの カテゴリーが確認された: 管 理型、行動派型、受け渡し 型、プライベート型。 ・ 行動派型の州プログラム (即 ち、高い水準のプログラム管 理と民間の包摂) は、より革 新的でリスク拒否的である。 (イリノイ、カリフォルニ ア、インディアナ、ペンシル ベニア)
カリフォルニ ア 会計監査役 (1988)	カリフォルニア (10 ゾーン、3 優 遇地区) (1986~87)	初期プログラムの影響につい ての記述的分析。 州の記録及びゾーン内企業の 電話による調査。	・ 3600 の新規ジョブがゾ ン及び優遇地区の企業によ って報告された。 ・ 1800 ジョブ純雇用増の うち 1150 ジョブは経済的に 不利な人々によって獲得さ れた。 ・ 2200 の新規企業が確立さ れ、その結果 79 のビジネス の純増がみられた。
合衆国会計監 査局 (1988, 1989)	カンバーランド、 ハガースタウン、 サリスバリー (メリーランド) (1980~87)	ジョブの成長とインセンテ ィブに対する企業の態度につ いての記述的報告。 データは州失業月報及び 3 ゾーンにおける企業の特別調 査からえられた。(N=493 企業) 雇用における変化を評価す るため断続的時系列分析 (ARIM モデル) が使用された。	・ 各ゾーンに雇用成長が記録さ れたが、ゾーン・プログラム には帰せられない。 ・ プログラムに参加した大半 の企業は既存企業であった。 ・ 大抵の企業は立地決定をす るに当たりプログラム・イン センティブが重要であったと は認めていなかった。
ネルソン/ ウィーラン (1988)	ルイジアナ (1983~85)	ゾーン内企業への郵便調査が プログラム・インパクトとイン センティブに対するビジネス・ オーナーの態度を評価するた めに利用された。	・ 2740 万ドルの新規投資と 1036 の新規ジョブが調査 の回答者から報告された。 ・ インセンティブは立地決定 に際して重要と答えたのは回 答者のうち 50% の回答者で あったが、拡張や投資決定に ついては、それ以下であった。
スポーク (1988)	インディアナ (1986)	プログラム・インパクトの経 済分析のデータは、EZ の企業 登録調査年報 (N=1054) か らえられたものである。	・ 5728 の新規ジョブが 1986 年に創出され、ゾーン企業に より 11% が占められた。 ・ 税優遇コストの 94% はイン ベントリー税にカウントされ た。 (1987 年で 1070 万ドル) ・ ジョブ当たり平均コストは 4100 ドル。 ・ 新規ジョブの大半は製造業 によるものであった。 ・ 少数の企業は賃金関連タック スクレジットを高く評価して いた。

表 5-3

著者(年次)	地理学的地域 (調査期間)	方 法	鍵 的 事 実
ストーリー (1988)	デイトン (オハ イオ) (2 ゾーン) (1983~87)	・プログラム・インパクトと企業主の態度に関するケーススタディ ・ゾーン内企業 (N=41 中 33) 及び市の記録から得たデータ	・ゾーン内で 878 の新規ジョブが創出され、そのうち 26% はゾーン住民によって充たされた。 ・新規ジョブの大半は未熟練労働であった。 ・インセンティブは立地決定のマージナル要因とみられたが、既存企業の拡張決定にとってはクリティカルである。
ワイルダー ／ルービ ン、B (1988)	エヴァンスビル (インディアナ) に強調点をおく 10 ゾーン (1983~86)	・四半期ごとのゾーン報告書及び詳細なケーススタディからのデータを用いたジョブ及び投資インパクトに関する記述的分析。	・10 ゾーン内で 6600 のニュージョブと 29,500 万ドルの新規投資が報告された。 ・ゾーンを通じて高い変化がみられた。 ・エヴァンスビルでは 1600 以上の新規ジョブと 47 の新規企業が報告された。 ・エヴァンスビルの成功は、産業的土地利用混合、効果的なプログラム管理、及び強力な地方の支援のせいである。
エリクソン 等 (1989)	17 州の 357 ゾ ーン (1986 年までに スタータップし たもの)	・雇用・投資・プログラム態度の間の関係の(相関・回帰分析による)統計的分析 ・ゾーン・コーディネーターについての HUD 調査からのデータ (N=357 ゾーン、N=2014 企業、N=186 コミュニティ) ・大半は平均値として報告されている。	・ゾーン当たり平均 333 の新規ジョブと 2340 万ドルの新規投資が報告された。 ・投資を行った企業の 81% は、新規企業と拡張企業であった。 ・新規投資と雇用は製造企業によって占められた (全インパクトの 73%) ・競争的、制限的指定政策及び多様な形態のインセンティブは、プログラムの成功に大いに貢献している。
ラビン、B ／ワイルダ ー (1989)	エヴァンスヴィ ル (インディア ナ) (1982~86)	・1988 年のケーススタディのフォローアップ。 ・地域的成長と産業関連成長からゾーンの単独の効果をシフト・シェア分析により分析。	・ジョブ成長の 76% は、ゾーンの比較的優位に帰因している。 ・新ジョブ当たり年平均コストは 1372 ドル。 ・ジョブ創出に関してはサービス、運輸、建設産業が最もコスト・エフェクティブ。 ・節税規模とジョブ創出の間には直接的関係なし。
ルービン、 M／アーム ストロング (1989)	ニュージャージ ー 10 ゾーン (1987~89)	・プログラムコスト (行政支出とインセンティブ) と収益 (ジョブ、所得、法人税・個人税) の経済分析 (投入産出) ・ゾーン企業 (N=478) のメールサーベイと州政府商業・税部門の記録からのデータによる。	・1985~88 の間に、9193 の新規ジョブが報告された。 ・1987 年には 80,300 万ドルの新規投資が報告された。 ・1987~88 年の内、合計直接プログラムコストは 5160 万ドルであった。合計直接利益は仮定された関係によるが、3900 万ドルから 10,700 万ドルにわたるものもあった。 ・1987~88 年の間のジョブ当たりコストは 5613 ドルから 13,070 ドルであった。 ・大半の企業 (70%) は、インセンティブが立地決定・拡張決定に影響したと報告している。 ・より大きな企業はプログラム利益をより多く評価しがちである。 ・販売税免除は、企業税クレジット又は失業税リベートよりも高く評価された。

表 5-4

著者(年次)	地理学的地域 (調査期間)	方 法	鍵 的 事 実
ジェルダー ／イーリン グ (1989)	イリノイ州、オ ハイオ州、イン ディアナ州、ケ ンタッキー州 (47 ゾーン) (1988 年までに スタータッフ)	企業成長・雇用成長に 関する比較分析 ゾーンの帰結における バリエーションのプログ ラム因子の影響評価の回 帰分析 州政府・ゾーン管理者 への電話・郵便調査から えたデータ。	・ゾーン当たり平均 499 の新規ジョブが 報告された。 ・ジョブ創出に関しては、州内及び州間 いずれもゾーンに著しい変化あり。 ・ゾーンの成功は、プログラム管理の度 合、一連のサービス・インセンティブ、 州やローカルな経済状態の違いに最も強 力に関連している。 ・インディアナ州は最も成功した州プログ ラムであった。
ハミルトン ・アソシエ ーツ (1990)	(1988～90)	4 ゾーンの費用効果経 済分析とケーススタデ ィ。 ゾーン内規業 (N= 163) 及び管理者 (N= 19) の調査及び州政府 労働・経済開発・税部門 の記録からのデータ。	・1988～89 年の間に約 1200 の新規ジョ ブ創出される。 ・ブルックリンとシラキュース・ゾーンは それぞれ 500, 300 の新規ジョブ。 ・ゾーン内規業の 54% はプログラムイン センティブが、投資決定、立地決定にと って重要な要因と考えていた。 ・コストベネフィットは純ベネフィット (最良のケースシナリオ) で 1580 万ド ルから純コスト (最悪のケース) 610 万 ドルまで範囲にわたった。収支とんと でシナリオは 10 年以上の期間で容易に 達成されたようだ。 ・10 年間の年ジョブ当りのコストは 4283 ドル (最悪のケース)。
ルービン、 M その他 (1992)	インディアナ州 (12 ゾーン) (1989～90)	プログラムのコスト・ ベネフィット (投入産 出) の経済分析 データは、企業登録年 次フォーム、州政府雇用 ・税部門の記録、及びロ ーカルなゾーン管理者や 企業主 (N=1964) と のインタビューからえら れた。	・1989～90 年の間に 2024 の新規ジョ ブがゾーン内企業によって報告された。 ・大企業 (従業員 100 名以上) は、新規 ジョブの 62%、新規投資の 68% を占 めている。 ・1990 年の合計直接プログラムコストは 2060 万ドル：合計直接利益は、投資で 1990 万ドル、新規州税・地方税収入で 2720 万ドルであった。
ダウォル、 D その他 (1994)	カリフォルニア 10 ゾーン、3 インセンティブ エリア (1986～90)	雇用インパクトに関す る記述的・経済的分析 (シフト・シェア) データは郡ビジネスパ ターン、US センサス報 告書、ゾーン管理者、企 業 (N=159 企業) の調 査からえられたもの。	・1986～90 の間ゾーン全体で合計雇用は 13% (16,864 ジョブ) 創出する。 ・大企業は雇用成長の 54%、中企業は 33 %、小企業は 13% をシェアする。 ・雇用変化とゾーンプログラムとの間には 関係少し。 ・サンジョセとロスアンジェルスのパイユ マ・ゾーンだけが経済成長の点で比較的 有利であった。

(JAPA Vol. 62, No. 4, Autumn 1996, 488-491)

ントン政権が「授権ゾーン」という形でそのアイディアを包摂するまでは、連邦のEZプログラムを策定する努力が失敗に帰した」(Ibid., 743)と述べている。

ワイルダーらが検討した項目は多様でありかなり包括的であり、単純化することは却って誤解を招くことになりかねないが、紙面の都合上あえて簡略化すると表4にまとめることができるであろう。なお、表5は州EZ調査のサマリーを表にまとめたもので、論文の最後に付録として付加されたものである。

ワイルダーらは論文のむすびとして、「この検討の内容は、EZ論議が修辞学的ベースから経験的データにしっかりと基礎をおいたベースへとシフトしなければならないということを明らかにしようとするものであり、EZが成熟するに応じてEZの効果をモニターするための追加調査が必要である」(Ibid., 48)と述べている。そして「答が留保されている最も重要な問題の1つはEZがコミュニティ再活性化のための代替的なイニシアティブより多少とも効果的であるかどうかということであり、ここで提示した分析結果は、EZプログラムが都市コミュニティのニーズに応えるために利用しうる多数の政策ツールうちの単なる1つとして検討されねばならないということを論証している。衰退都市地域の再活性化は、企業のオーナー同様、住民のための経済機会を増大させることを狙いとする総合的で調整された一群の戦略を必要としている」(Ibid.)と結んでいる。

6. 結 語

EZプログラムは、都市活性化の万能薬ではなく、これまで見てきたように寧ろいろいろな問題を抱えているが、イギリスでは1981年から94年までに51地域が指定されてきたし、アメリカではEZ政策を採用した州は1995年現在で39州に及び、ゾーン数もルイジアナ州にいたっては1625ゾーンにも及んでいるのは、それなりに効果が期待できたからであろう。しかし、前述したようにEZ政策は、①英国流福祉国家の考え方と全く合わないこと、②香港モデルに基づく経済活力強化策であること、③

都市問題に対する最後の手段であり、ドラスチックな手段であるゆえ小地区で実験され試行されるべきこと、といった発案者ホールの懸念した条件は、現実の政策においては悉く破棄されてしまった感がある。しかも自由な企業活動を阻害する官僚的統制を最小化し自由市場の持つ可能性を引き出すという意味でのノープラン、規制撤廃は、現実の EZ 政策のもとでは、タックスヘブン等の条件とパッケージされて二重市場の性格へと歪められてしまっていることも問題である。

表 6 は、英米の EZ 地区についてのネガティブな諸条件を羅列した表であり、表 7 は EZ 政策に対する批判点を表示したものである。また表 8 は成功したとみられる EZ 地区が具備していた条件をピックアップしたものである。

わが国の特区ブームの前触れに接して、20 年前にブームを起こした英米の先例が残した教訓を踏まえることが大切であるが、この制度が本質的に問われるべき体質は「ゼロサムゲーム」であるという点であるように思われる。それゆえこの制度をいかにすれば「プラスサムゲーム」に体質転換させることができるかが勝負所であるだろう。抽象的ではあるがジョブに関しては移転ではなく創造が必要であり、ジョブ創造を基本としたジョブ・エンリッチメント、ジョブ・エンラージメントが求められ、そのための知識インフラ強化策が EZ プログラムとセットに施行されることが必要である。さらに、EZ 施策を孤立した施策として運営するのではなく、都市活性化政策の全体構造の中に合理的に組み込まれた施策群や事業群との望ましい関係のもとで効果的に EZ を運営する必要がある。

EZ は本来的にホールが言ったように一国二制度システムであるから、最も深刻な問題を抱えた相対的な小エリアに実験的に適用されるべきシステムであり、米軍基地というハンディを押し付けられた沖縄の活性化とか、あるいは 1995 年 1 月の阪神大震災で直撃された神戸などに、時限的に適用すべきシステムであると言ってよい。しかし神戸の場合、震災復興政策の重要な柱として臨海埋立地帯の一部を英国の EZ をモデルにした企業誘致地区に指定して企業の立地促進をはかろうとする案が浮上し、国への陳情を繰り返したが、一国二制度を否定する国の強固な姿勢に押し返さ

表6 EZについてのネガティブな諸条件（英米における）

1. 英国流福祉国家の考えとは全く合わない。(英)
2. EZ を都市問題解決策として勧告していない。(英)
3. 資本集約的部門での革新と無関係な小企業は不適である。(英)
4. 高齢労働者で以前は熟練者であったが、現在はその産業から排除された低熟練職種従業者・失業者が主となる。
5. ベンチャー・ビジネス支援の不備（ベンチャーキャピタル不足、減税措置の不適合）
6. EZ アイディアに多くを求めることは馬鹿げている
7. EZ はごく限られた実験にすぎない。(英)
8. EZ は新規ジョブを創出するのではなく、単にジョブの変化を導くだけである。
9. EZ はそのエリアにおける利益を一群の地区に与えるにすぎない。周辺地区は荒廃化する。
10. 税の減免措置は、補助金の別名にすぎない。
11. ジョブが創出されたとしても、それで EZ がうまく機能しているかどうか分からない。
12. 英国版 EZ では税の特権で利益を受けるのは、EZ 内の地主と不動産デベロッパーである。(英)
13. 地主・金融機関・不動産デベロッパーは、利益を受けるだけで、ジョブを創出しないし、コミュニティへのサービスもしないし、社会目標を達成することもない。
14. EZ の財政的特権やデブランニングは、労働力から資本への完全に一面的なシフトにすぎない。
15. 規制緩和、労働立法骨抜き、商業ルール弱体化である。
16. 先進国のど真中で第三世界の労働状態を再創造するための実験だ。
17. 一般住民は規制からの保護を失い、公共サービスの利益を失うことになる。
18. EZ による利益は、企業誘致に有効だったとは思われない。(米 NY)
19. EZ 特典は創業支援にはならない。
20. EZ のラジカルなモデルが支援されたとしても、それは政治的敗北だ。にもかかわらず、何故このアイディアに熱中するのか。
21. EZ の成功は賃金上昇によりジョブが失われると言う矛盾をもつ。
22. EZ はスーパーストア、倉庫開発を誘発した場合は、新規雇用少なく、事務所開発を誘発した場合はローカルな住民に対するジョブを創出しないし、製造業が誘致された場合、従業員は訓練を受けないので、非熟練で低給与のままにとどまる。用地・施設の需要が大きい場合、地代家賃は少なくとも外部の水準まで上昇するので、特典は帳消しとなる。
23. EZ は規模が小さいから、全体としてインナーシティ再開発を刺激しない。
24. EZ はゼロサム戦略であり、それによってある地区はジョブやビジネスを得るが、他方、他の地域はそれらを失うことになる。とくに新企業のスタートアップや新支店立地の決定の場合にはそうである。
25. EZ の財政上のインセンティブは、効率的事業実践を追求する企業にとってはデイスインセンティブとなる。
26. EZ は低サラリーと低ジョブセキュリティを固定化する。

表 7 EZ 政策に対する批判

1. EZ は国の中にもう 1 つの国をつくることになる。
(ここで国の中にとは、福祉国家、先進国・近代的諸制度によってよく統治された国を意味し、もう 1 つの国をとは、無統制な第 3 世界のデブランニングと低給与と低サービス国を意味している。)
2. EZ はアンフェアである。
(指定地域は特典にあずかれるが、そのために周辺地域は反対にさびれることになる。)
3. EZ はゼロサムゲームである。
(EZ 特典はビジネスやジョブを創出できない。ビジネスやジョブを単に移動させるにすぎない。)
4. EZ の効果は限られている。
(EZ は規模が小さいから、都市再活性化に大きく寄与しえない。)
5. EZ 特典は労働力から資本への完全に一面的なシフトにすぎない。
6. EZ は労働立法を骨抜きにし、商業ルールを弱体化させる。
7. EZ は骨抜きされた形ではうまく機能せず、ラジカルな形では自己敗北的である。
8. EZ によって一般市民は規制からの保護を失い、公共サービスの利益を失う。
(既成市街地を含む地区指定の場合、英米では普通である。)
9. EZ 特典の税の減免は、補助金の別名にすぎない。
10. EZ は成功したとしても、EZ 特典のせいであるかどうかは疑問である。
11. 企業の立地因子は立地条件としての EZ 特典の外にある。
(デブランニングやタックスヘブン以外の条件の重要性に着目せよ。)

注：企業が発揮すべきパワーは①資本調達力、②技術開発力や商品開発力、③市場開拓力、④欲望（消費）操作力に集約できるが、EZ 特典はこれらのパワーの自己増強意志を弱めることになる（甘えの構造が働く）。

表 8 成功した EZ の成功理由

1. 指定前の土地所有者が公共セクターであったもの
(EZ 特典の受益は土地所有者である)
2. EZ 特典より、インフラ整備を実現したもの
3. ローカルな経済状態が良好なところは、悪いところより成功率は高い。
4. プログラム管理がよくされたところ。
5. 一連のサービス・インセンティブ水準が高いところ。
6. 制限的競争的な EZ 指定方針の採用。
(EZ の数の制限、多様な開発、インセンティブなどの効用)
7. サプライサイド・エコノミックス（自由企業行動の障害除去、リスクやコストの最少化）に依拠しているもの。

れて終に日の目を見ることができなかったことが思い出される。

わが国の今回の特区ブームは、このような過去の経験を踏まえるとともに、都市再生政策のその後の方法論的改善の成果を内部化して一段とバー

表 9 再活性化施策の 1 ダースの柱

1. EZ を個別化するのではなく、都市の利益拡大プログラムの一部とに位置づけることにより、多くの住民のシンパシーをうることができる。
2. 総合的に調整された一群の戦略
3. 新時代の社会基盤（情報・文化インフラ）の整備
4. 革新的時術開発の支援
5. 新産業創出支援
6. 地域活性化のための組織機構の改革
7. 多元的連携体制の構築と交流の促進
8. EZ 地域におけるセンター施設の整備とサービスの提供
9. 立地活動コストの軽減（IT 化されたロット空間の安価な提供）
10. ゼロサムゲームからの脱出とプラスサムゲームへのシフト
11. モビリティの確保
12. ウィン・ルーズシステムからウィン・ウィンシステムとしての競争システムの確立

ジョンアップされることが望ましい。例えば 1990 年代にイギリスのニューライト政権下で行われたシティ・チャレンジ（City Challenge）イニシアティブの最も重要な優れた特徴は、限られた資源プールのための競争入札プロセスであり、一連の新しい配慮とプロセスに関係していた。しかもシティ・チャレンジは 3E という用語で考えられた 1980 年代の第 1 の配慮事項から、3C という用語の強調へのシフトを具体化した（Oatly, 1998, 14）といわれる。ここで 3E というのは **efficiency, economy, effectiveness** であり、3C は再生イニシアティブ間及び組織や集団間の **cooperation**、資源の **concentration**、限られた資源プールを求める地域間の **competition** を意味する。わが国の特区も先発隊であるイギリスにおける活性化施策の改善努力は参考になるであろう。ただし、イギリスのように 3E から 3C へのシフトではなく、わが国の場合は双方とも必要とされるゆえ 3E プラス 3C へのシフトが望ましいといえるだろう。

最後に、英米の EZ 政策は、その大半が不動産指向の開発誘導であったと思われるが、ロンドン・ドックランズの開発で建設大手のオリンピック&ヨークが、1991 年の不動産市場の世界的な急落の結果倒産したケース（Deakin, op. cit., 120 & 127）を他山の石とすべきである。特区政策のプロパティ指向の性格について厳密にチェックすべきである。都市化過程は明らかにかつてのような遠心力型を試乗する方向から求心型へと大きくシフ

トしたし、以後縮み型社会へエントリーすることがはっきりしている。さらにバブル崩壊時の莫大な不良債権の処理が効果的に進められていない状況のもとで、不動産開発を期待する特区は特段厳格な施策内容のチェックを必要とすることは言うまでもない。さらには英米の EZ 政策自体が両刃の剣であったことを決して忘れてはならない。

引用文献

- 1) 日本経済新聞 2002 年 7 月 20 日
- 2) Heap, Desmond (1991) *An Outline of Planning Law* (10th ed.) (Seet & Maxwell: London) 458-9.
- 3) Ibid., 23.
- 4) Hall, Peter (1988), *Cities of Tomorrow*, (Basil Blackwell: Oxford) 355.
- 5) Ibid., 355-6.
- 6) Ibid.
- 7) Ibid., 356-7.
- 8) Cullingworth, J. Barry and Vincent Nadin (1994) *Town & Country Planning in Britain*, (11th ed.) (Routledge: London), 70.
- 9) Ratcliffe, John & Michael Stuffs (1996) *Urban Planning and Real Estate Development* (UCL Press: London) 164.
- 10) Ibid., 163-5.
- 11) Cullingworth op. cit., 72.
- 12) Home, Robert K. (1982) *Inner City Regeneration* (E. & F. N. Spon: London), 126-7.
- 13) Ibid.
- 14) Ward, Stephen V. (1994) *Planning and Urban Change*, (Paul Chapman: London) 209.
- 15) Atkinson, Rob & Graham Moon (1994) *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market* (MacMillan: London) 141-3.
- 16) Ibid.
- 17) Robson, Brian (1988) *Those Inner Cities: Reconciling the Economic and Social Aims of Urban Policy* (Clarendon Press: Oxford) 113-6.
- 18) Butcher, Hugh, Ian G. Law, Robert Leach and Maurice Mullard (1990) *Local Government and Thatcherism*, (Routledge: London), 108.
- 19) Wolman, Harold & Michael Goldsmith (1992) *Urban Politics & Pol-*

- icy : A Comparative Approach (Blackwell : Oxford) 207.
- 20) Butler, Stuart M. (1982) Enterprise Zones : Greening the Inner Cities (Heinemann Educational : London) 129.
- 21) Ibid., 130.
- 22) Ibid., 138.
- 23) Wolman, op. cit., 209.
- 24) Wilder, Margaret G. & Barry M. Rubin (autumn 1996) Rhetoric versus Reality : A Review of Studies on State Enterprise Zone Programs (JAPA Vol. 62, No. 4) 473-491.
- 25) Ibid., 473.
- 26) Ibid., 48.
- 27) Ibid.
- 28) Oatley, Nick (ed.) (1998) Cities, Economic Competition and Urban Policy (Paul Chapman : London), 14.
- 29) Deakin, Nicholas and John Edwards (1993) The Enterprise Culture and the Inner City (Routledge : London), 120 & 127.