

《論 文》

イギリス都市計画運動の展開 (1906～1907年)

— 1909年住宅・都市計画等法成立前史 —

British Town Planning Movement (1906-1907):

Progress towards the Housing, Town Planning, Etc. Act, 1909

馬 場 哲

要 旨

本稿は、1906～1907年に、議会の外部で繰り広げられたイギリス都市計画運動の展開過程とその特質を明らかにすることを課題とする。この運動についての研究は、田園都市協会(GCA)の活動に関心が集中する傾向があるが、他の様々な団体との協力と対抗のなかで運動が展開したことに注意する必要がある。1906年7月にバーミンガムのカウンシルで都市計画立法を求める決議が出されたのち、同年秋にさまざまな会議で開かれた。いくつかは都市自治体協会(AMC)主導のものであり、バーミンガムのカウンシル議員のJ・S・ネトルフォールドは、AMC理事会の委託を受けた都市計画法案のためのスキーム案の作成を主導した。ネトルフォールドは、全国住宅改良評議会(NHRC)が後援した10月27日のミッドランド会議でも議長を務めたが、これには『ドイツの範例』の著者T・C・ホースフォールやNHRC会長のW・トンプソンも出席していた。そして11月6日にトンプソン、ホースフォールら17名からなるNHRCの代表団が首相H・キャンベル＝バナマンと地方行政庁(LGB)長官J・バーンズを訪問し、「住宅・都市計画改革の包括的プログラム」を提示した。また1907年8月7日にはAMC代表団が首相・LGB長官を再度訪問したが、その中心はネトルフォールドであった。そして10月25日に田園都市協会(GCA)が準備しロンドン市長が主催したギルドホール会議が開催され、関係機関や専門家団体の代表が250人以上参加したが、この会議にも、トンプソン、ホースフォール、ネトルフォールドはそろって参加した。イギリス都市計画運動は、この時点でNHRC、AMC、GCAが人的にも重なりながら連携してひとつのピークを迎えたとみることができる。また、この過程でNHRCとAMCは、GCA以上に重要な役割を果たしたと考えられる。ドイツ流の都市計画の重要な手段であった自治体による土地の購入について、ネトルフォールドはそれを都市計画から切り離すという現実的方針を提案するにいたったが、この点については異論もあった。しかし、参加者は全員一致で、政府が都市計画の法制化を約束することを歓迎する決議を出し、舞台は政府と議会に移った。こうして、イギリス最初の都市計画法である1909年住宅・都市計画等法成立への道が開かれることになった。

キーワード：イギリス、ドイツ、田園都市、都市計画運動、都市計画法

はじめに

本稿は、イギリス最初の都市計画立法である1909年住宅・都市計法等法（以下、1909年法）、とくに第2部「都市計画」の成立過程のうち、議会での立法過程が始まる直前の1906～1907年に、議会の外部で繰り広げられたイギリス都市計画運動の展開過程とその特質を明らかにすることを課題とする。

イギリスにおける都市計画は1848年の公衆衛生法にまで遡ることもできるが（H.R. Aldridge [1915], p.141）、本格的には19世紀末にボーンヴィル、ポート＝サンライトといったモデル村落の建設から始まったとみるべきであろう。それに続いて1899年から田園都市運動が起こり、1903年からレッチワース田園都市の建設が始まり、1906年にはハムステッド田園郊外法が私法としてイギリス議会で承認された（W. Ashworth [1954/1987], Chap. 7）。こうした動きが20世紀に入って盛り上がったイギリス都市計画運動の前提となったことは否定できない。しかし、とくに1909年法の成立を考える場合、ロンドン、マンチェスター、バーミンガムといった深刻な住宅問題を抱える大都市を中心とする全国住宅改良評議会（National Housing Reform Council = NHRC）¹⁾ や都市自治体協会（Association of Municipal Corporations = AMC）²⁾ が果たした役割を無視することができない。

筆者は、19世紀末～20世紀初頭のドイツにおける都市計画・都市行政が同時代のイギリスに影響を与えたことに着目し、T・C・ホースフォールとJ・S・ネトルフォールドに光を当てて二人の活動と思想を検討したことがある。詳細は拙著に譲るが（馬場哲 [2016], 第IV部）、本稿の前提として簡単にまとめておこう。ホースフォールは、1870年代からマンチェスター・ソルフォード衛生協会のメンバーとして美術館運営や住宅改良などの様々なフィランソロピー活動に関与した。その根底にあったのは、コミュニティ全体が「身体的、精神的、道徳的な健康」を維持できるように、時間的・金銭的な余裕をもつ中産階級が労働者のためにボランティア団体を拠点として努力するべきだという社会改良思想であった。さらに彼ははやくから都市行政システムの改革に強い関心を示し、マンチェスター市政の改革を求めたが、その過程で注目されたのがドイツの事例であった。ホースフォールは、世紀転換期のドイツ視察を経て1904年に『ドイツの範例』（T.C. Horsfall [1904]）を出版し、ドイツ流の「効率的な」都市行政・都市政策のイギリスへの導入を主張した。彼がとくに注目したのは、都市行政の専門職化や都市計画における行政の主導性、さらに合併による市域の拡大、自治体による土地購入、都市拡張計画の実施などの問題であった。こうしてNHRCの中心メンバーでもあった彼は、イギリス都市計画運動の最前線に立つことになった。

しかし、運動がより確固たるものになるためには多くの個人・団体との連携が必要であった。なかでも重要な役割を果たした人物がネトルフォールドであった。ネトルフォールドは1901年にバーミンガム・カウンシルの住宅委員長に就任し、市営住宅建設に反対して1890年労働者階級住宅法（以下、1890年法）第2部にもとづく個別的・部分的な改良を重視するとともに、自治体は民間企業の活動への障害をできるだけ取り除くべきであるという立場をとって、

著作・講演でも同様の主張を展開した。さらに、ネトルフォールドは包括的な住宅政策の実施を目指してホースフォールの議論を援用した。そして1905年にバーミンガム・カウンシルの視察団の一員としてドイツ諸都市を視察し、1906年7月3日にドイツ流の都市拡張計画と土地購入政策の採用をカウンシルが実施するための立法の必要に提言し、承認された。「都市計画 (Town Planning)」という用語がこれ以降イギリスで普及するうえでも、この提言は重要な意味をもった。こうしてイギリス都市計画運動は本格的に展開することになったのである。

20世紀初頭のイギリス都市計画運動の展開は、イギリス都市計画史の概説的研究でもしばしば言及される問題であるが (W. Ashworth [1954/1987], pp.174-181/199-207頁; G.E. Cherry [1974], pp.40-43; A. Sutcliffe [1981], pp.68-81; D. Hardy [1991], pp.55-60; G.E. Cherry [1996], pp.34-36など)、本稿では、諸団体の活動を並列的に扱うのではなく、相互の関係、およびそのなかでドイツ流の都市計画がどのように扱われたかという点に留意しながら、運動の展開をいわば構造的に明らかにしたい。

1. 1906年10～11月のマンチェスター会議とAMC総会・理事会

1906年7月3日のバーミンガム・カウンシルでの決議から3カ月経った10～11月にマンチェスター、ロンドン、バーミンガムで会議が続けて開催された。

まず1906年10月11日にマンチェスターのタウン・ホールで、多くの専門家を招集して開かれ、以下のような決議が全会一致でなされた。

「わが国の都市の住民の健康と福祉を守るために、議会の権限がタウン・カウンシルやその他の地方当局に与えられ、都市拡張建築計画を用いて、市の領域内あるいは今後併合されるかもしれないすべての土地のレイアウトを管理できるようにすることが必要であること」および「ある中央当局が、都市のカウンシルやその他の地方当局と、隣接都市との間のエリアで企図されている建築計画に関して協議する権限を与えられるべきであることがこの会議の見解である」(Cited in, AMC [1906], p.171)。

10月19日にロンドンで開かれたAMCの秋季総会では、その模様をマンチェスター市長が報告し、協会の同意を求めるとともに、協会理事会が運動を進めることの承認を提議した。そして大略以下のような発言を行った。スラムの状態を緩和するために多くの仕事になされてきたが、同時に無計画な建築スキームによって将来より多くのスラムが生まれる条件が準備されてきた。地方自治体が計画権をもつことは、この協会の影響のもとでは大きな困難なく実現できであろう。但し、それは建築計画と混同されてはならない。ここで問題にしているのは、都市拡張建築計画 (town extension building plans) であり、それが採用されれば、地方当局は将来のスラムを阻止するような権限をもつであろう。もしこの決議が満場一致で可決されれば、この協会はこれまで試みたことのない最大の事業のひとつをはじめることになる。ボーンマスのタウン・クラークがこれを支持した (AMC [1906], pp.171-172)。

しかし、ウォルソールのタウン・クラークは、以下のような反対意見を述べた。提案は実現

不可能である。将来都市に併合されるかもしれないすべての土地のレイアウトをどの程度管理できるというのだろうか。この種の決議は深刻な困難を作り出すだけである。ウルヴァーハンプトンのタウン・クラークも、大都市だけではイギリスを代表しないと述べて、この意見を支持して決議を次回の総会まで棚上げにするべきであると主張した。とりわけ彼が問題にしたのは、「都市拡張建築計画」という言葉であり、ある自治体が他の自治体の意図や設計に干渉できることをそれが意味するとすれば、バーミンガムのような大都市の周辺に位置する都市としては到底承服できないとしたのである（AMC [1906], pp.173-174）。

これに対してリヴァプールのタウン・クラークは、将来併合されるかもしれない区域をも計画の対象とするとしている点で決議に全面的には賛成できないが、棚上げされるにはあまりにも重要な問題であるという認識を示した。そして「マンチェスターの会議での議事は、理事会が検討することを委ねられる」と動議の文面を変更してはどうかと提案した。マンチェスター市長も理事会の検討と報告に委ねるという形で再動議を行い、ウォルソールのタウン・クラークはなおも反対したが、可決された（AMC [1906], pp.175-176）。

この決議を受けて、1906年11月22日にロンドンのウェストミンスター・パレス・ホテルで理事会が開催された。ここでまず10月19日の決議が委員会の検討と報告に委ねられることが、ついで委員会のメンバーがバーミンガム以下15都市の代表によって構成されることが決議された。ネトルフォールドはこの会議に参加し、マンチェスターの前市長シューリスによるこの動議を支持している（AMC [1906], pp.193, 196-197）。

ここで注意したいのはマンチェスターとバーミンガムの関係である。すなわち、バーミンガムのタウン・クラーク代理が、マンチェスター会議にバーミンガムの代表は出席してはいたが、招待は儀礼的なものであり、同会議はマンチェスター地域のみを対象とする会議だったのではないかと述べているのに対して、マンチェスター市長がそれを否定し、この会議にバーミンガムから参加していたのはネトルフォールド（10月19日のAMCの秋季総会には不参加）であり、彼は「印象的で貴重な演説」を行ったと述べ、これは多くの参加者と無縁ではない課題であったと述べている（AMC [1906], pp.174-176）。両都市の関係が都市計画運動の主導権をめぐって微妙なものであったことを伺わせるが、事実8日後に今度はバーミンガムでミッドランド会議が開かれることになった。

2. 1906年10月27日のミッドランド会議

この会議の正式名称は「新しい住宅地域のより良い計画に関するミッドランド会議 (Midland Conference on the Better Planning of New Housing Areas)」であり、議長を務めたのはネトルフォールドであった。会場はバーミンガムのカウンシル・ハウスであったが、開催を主導したのはNHRCであり、出席者は200名を超えた³⁾。

バーミンガム市長A・J・レノルズの挨拶、NHRC事務局長H・R・オールドリッジによる欠席者からの手紙の紹介に続いて、議長ネトルフォールドが発言した。その内容を4つのポイン

トに分けて整理すると以下の通りであった。

① 都市計画の必要：

モデル条例は都市郊外のアメニティ破壊を阻止することに全く失敗した。問題は実施のされ方ではなくシステム自体にあるのであり、それを克服するためには都市計画（法）が必要である。「都市の賢明な建設は、個々の家の賢明な建設よりも、はるかに多くの人々にとってきわめて重要である」。その場合注意しなければならないのは、都市計画が「自治体による土地購入（Municipal Land Purchase）」に支えられていることである。ネトルフォールド個人はそれを全面的に支持しているわけではないと述べているが、「不労増価（unearned increment）」をコミュニティに確保するためには唯一の公平な方法であることは認めている。ともかく、まず新しい立法を制定することが必要であり、議会を動かして立法を獲得するためには強力な団体が作られるべきであり、都市計画法が実現したときには、その権限を最大限に生かすために地方当局の官吏だけでなく、民間の専門家や実業家との協力が必要である（Midland Conference, pp.4-6）。

② イギリスとドイツ：

民間の地主と地方当局の協力の結果であるドイツにおける都市計画の輝かしい成功は、このことを示している。ドイツの多くの部分では都市計画によって過密が阻止されている。たしかにドイツの多くの都市ではイギリスの都市よりも死亡率が高いが、それは公衆衛生その他で遅れをとっているからであり、ドイツを見習うことを拒否する理由にはならない（Midland Conference, pp.6-7）。

③ バーミンガム（ネトルフォールド）とマンチェスター（ホースフォールド）：

ネトルフォールドはホースフォールドを「イギリスにおけるこの偉大な運動を鼓舞した人物」と評価し、「私は彼の特権を侵害しようとは思わない」とホースフォールドを讃えている。実際、マンチェスターは都市計画に関する地方当局で最初の会議を開催した。しかしネトルフォールドは、バーミンガムがカウンシルでこの問題を議論し、自治体による土地購入に支えられた都市計画を可決した最初の自治体であることを確認することも忘れなかった（Midland Conference, pp.4-5）⁴⁾。両都市の微妙な関係はここでも示唆されているが、両者の協力関係はこの後も続くことになった。

④ 帝国主義：

ネトルフォールドは「個人の住宅に国家の繁栄と帝国の強さは依存している」、あるいは「国内の敵である過密都市と安普請の郊外は、南アフリカのボーア人よりもわが民族の存続にとって危険でさえある」とも述べており、都市計画や住宅政策を国家の繁栄、さらに帝国の強さと結びつけている（Midland Conference, pp.3, 7）。

これに続いて、会議の決議内容を提案したのがホースフォールドであり、「この会議の見解は、新しい地区で開発されつつある現在の不満足な方法が、地方行政庁に提示されるべき、一連の実際的で的確な提案の枠組みを早期に作るための、賢明で包括的な都市計画によって阻止

できないかどうかを、地方当局は注意深く考えるべきである、というものである」(Midland Conference, p.7) と主張した。ここでもネトルフォールドと同じ4つのポイントに関するホースフォールの見解をまとめておこう。

① 都市計画の必要

「都市計画は必要である」。というのは、最も恐ろしい害悪が、都市の状態によって、また不幸なことに新しい郊外の大部分の状態によって、コミュニティ全体とそのあらゆる階級に引き起こされるが、他国の経験によれば、それは良い計画によって、ある階級が他の階級を犠牲にすることなく阻止されうるからである。実際、都市計画と都市計画を実施する権限は、イギリスとアメリカを除いて、すべての中央政府から自治体政府に委任されている。というのは、自治体政府だけが、どのように土地の利用がコミュニティの利益のために管理されねばならないかを知る立場にあるからである。また、都市計画は、自治体が所有しているだけでなく、市域内のすべての土地に適用されるべきであると主張される。住宅問題の解決のためには、市街鉄道や蒸気鉄道の敷設が重要な意味をもつが、無秩序な建築を回避するためにも、その前にあらゆる地区の都市計画、すなわち建築条例と建築計画が必要である。「それは世界全体にとって正しい政策である」(Midland Conference, pp.7-11, 13-14)。

② イギリスとドイツ

ドイツのバウマイスターは、都市計画に関する本で、全く計画がなされない場合の弊害を知るためには中世都市とイギリスの都市を見れば良いと述べている。われわれはまったく時代遅れと見なされている。とくにドイツだけとの比較がなされているわけではないが、他の大陸諸国の都市とともにオープン・スペースや植樹された街路が多いこと、子供の安全、家族の交流および人々の健康と快適さが確保されていることが指摘されている。また、大陸における都市計画が専門家によって準備されたのち市民に提示され、修正を経て決定されたのちは地主を含めて誰もがそれに従わなければならない点がドイツを例に引いて強調される(Midland Conference, pp.8, 10-12)。

ネトルフォールドと同様に、ホースフォールも、都市計画の採用にもかかわらずドイツの都市の住宅密度が高いことが、その効果に対する否定的見解を生み出していることを問題としている。ホースフォールは、ドイツ、とりわけベルリンでそうしたことが起こるのは、街路が広く建築区画も大きいため、地価が高騰し、そのために建設費用がかさみ、その結果家賃も高い大きな建物を生み出すためであると述べているが、そうした事態を可能にする制度として、三級選挙法という「非民主的な制度」の存在を挙げている。そしてそこから「われわれが欲するのは、イギリスの住宅とドイツの計画の結合である」という印象的な結論を導き出している(Midland Conference, pp.12-13)。

③ バーミンガム（ネトルフォールド）とマンチェスター（ホースフォール）

イギリス国内で、バーミンガムほどこの種の会議が開催されるに値する場所はない。ホースフォールの意見では、チェンバレン氏の輝かしい活動やブライト氏の大きな影響力は、今日バーミンガムの住宅委員会によって継続される価値が大いにある。同委員会はその報告の

公刊によって都市計画と都市地区の計画の問題を提起した。それは、すべての思慮深い人々によって、イギリスの都市政府や中央政府と直接に結びつけて考えられねばならない課題となった (Midland Conference, p.8)。

④ 帝国主義

この点について、ホースフォールは、帝国の諸部分の忠誠心が、われわれが健康的な住宅を郊外に建設することをまだ保証できない以上、弱まっているようにみえると述べており、彼もまた帝国の問題を意識していたことが伺われる (Midland Conference, p.9)。

決議支持者となったのはNHRC会長のトンプソンであった。彼は、ドイツの都市計画制度は賞賛されるべきであるが、細部に至るまですべてを受け入れる必要はなく、どこまで受け入れられるかを見究めるべきであると述べ、ネトルフォールドやホースフォールと完全に意見が一致するわけではないが、自治体に都市計画権を与えるべきだという提案を強く支持するという立場を表明した。そのうえでとくに重要な点として、①成長する郊外の将来の必要に十分な主要道路の計画、②オープン・スペースの確保、③地区のアメニティの保全の3点を挙げ、そのためには土地購入権をもっているだけでは不十分で、都市計画権を伴うことが必要であると主張している (Midland Conference, pp.14-17)。

ホースフォールの提案がなお控えめなものだったのに対して、都市計画権獲得支持の声が強いという認識のもとに、バーミンガムの長老議員W・ケリックがホースフォールの提案を一步進めて、「この会議は、新しい地区が現在開発されている場当たりの不満足な方法は、地方当局が賢明で包括的な都市計画を実施する権限を与えられるならば、阻止されうるであろうという意見である」という動議を提出した。すなわち、地方当局が検討すべきという段階からLGB長官や議会に権限を要求する段階へと踏み込んでいるのである。この動議はオールドリッジの支持を得て満場一致で可決された (Midland Conference, pp.24-27)。こうして中央政府に対する都市計画権要求の気運が一気に高まることになった。

3. 1906年11月6日のNHRC代表団の首相・LGB長官訪問

1906年11月6日にNHRCの代表団が首相H・キャンベル＝バナマンとLGB長官J・バーンズを訪問した。一行は17名からなり、会長のトンプソン、事務局長のオールドリッジ、キャドベリー、ホースフォールがそのなかに含まれていたが、当初候補者のなかに含まれていたネトルフォールドは参加していない。トンプソンはこの訪問を9月から計画しており、ミッドランド会議の当日にも周到な準備をしていた⁵⁾。

NHRCの政府への働きかけについては先にも触れたが、LGB資料に含まれる文書によれば、議会との関係で言えば、1906年5月10日にNHRCのメンバーと国会議員が庶民院で会合（議長は自由党のT・バート）を開いていることが確認される。しかも、会合に出席したNHRCのメンバー9名のなかには、トンプソンとオールドリッジ以外にホースフォールとネトルフォールドが入っていた。そこで提示された住宅改革の実際的論点は、I. 住宅事情の調査、II. 荒

廃したあるいは不衛生な住宅の修繕ないし閉鎖，Ⅲ．過密，Ⅳ．土地の取得，Ⅴ．都市拡張と開発委員会，Ⅵ．より安い資金，Ⅶ．より安い建築，Ⅷ．組織，Ⅸ．全般の9点であり，約1カ月後により大きな会合を開くことを決定している（TNA, HLG 29/96, 64-68）。

しかし，5月10日の会議の意義はそれだけではない。というのは，LGB側は11月6日の訪問に先駆けて上記9つの論点に即して対応を検討していたからである。その内容を見ると，たとえばⅣとⅤについては，これまでLGBも議会も地方当局が大規模な土地所有者になることに賛成ではなく，土地の大量購入は国や地方当局に重い負担をもたらすであろうし，土地の取得の困難は多種多様な所有権によって増幅されるであろうと述べている。また，住宅調査や住宅建設の担い手である地方当局について，そのやる気のなさ（unwillingness）を繰り返し指摘しており，既存の権限で動く気がない地方当局の権限を拡大しても，それを利用することはありそうもないと結論している。NHRCの要求に対して，全体として制度の問題というよりも地元のやる気の問題であるとして，消極的な姿勢を示していると言える（TNA, HLG 29/96, 72-78）。

そこで，11月の訪問の様子について，オールドリッジの記述にもとづいて見ておこう⁶⁾。まず当日主導的な役割を果たしたのはトンプソンであり，彼は「住宅・都市計画改革の包括的プログラム」を提示した。すなわち，労働者階級の住宅に関する既存の立法は，一定の成果を挙げたとはいえ，大きな国家的弊害を改善することに明らかに失敗しているとし，その原因として，①過密でも不衛生でもない適切な住宅の供給不足，②不衛生地区の整理と不衛生住宅の修繕・解体に関する既存の権限の不完全性，③新しい住宅地区の開発と適切な住宅の建築を保証するための効果的な自治体の権限の欠如，④現在の衛生・住宅への責任を地方当局が果たしていないこと，⑤中央当局による効果的な査察，管理，刺激を保証するのに不十分な機構，の5点を挙げた。そして問題の解決には大胆で包括的な措置を必要とするが，既存の立法の効果的な法律の体系化と展開が最初の一步であるべきだとして，以下の12点からなる改革提案を行った（H.R.Aldridge [1915], pp.162-163）。

①地方当局は衛生・住宅法のもとでの義務を実行するための刺激を与えられるべきである，②公衆衛生法は修正されるべきである，③不衛生住宅の閉鎖と解体，④スラム地区の整理，⑤モデル郊外の創出，⑥協定による土地の取得，⑦強制的な土地の購入，⑧都市と農村の開発委員会，⑨農村住宅，小保有地その他の村落開発，⑩都市拡張計画，⑪安価な資金，⑫条例の改定。

なかでも注目されるのは，土地取得に関する⑥と⑦，都市拡張計画を正面から打ち出した⑩，住宅金融の拡大を求めた⑪であるが，プログラムの名称からもわかるように，住宅問題はより包括的な都市計画と結びつけられることによって解決されうるという認識にNHRCが到達していたことが示されており，ここに都市計画運動は先行する住宅改良運動と一体化したということが出来る。またトンプソンは，12の改良点は1885年の王立委員会の勧告によってすでに提起されており，1903年の非公式の議会委員会などの会議でも主要な点は承認されていることを確認するとともに，まず地方当局に，閉鎖命令，スラム整理，土地購入，低利での資金調達により安価かつ効率的に取り組むための権限を与え，次いで個々の市民に地方当局が権限を行使するよう求めるイニシアティブをとり，同時に中央政府も助言，助力，圧力を与えるとい

うシナリオを描いている。さらに、一戸ごとの査察による現状の把握にもとづき、ドイツで始まっている都市計画と土地購入のシステムが、イギリスにも改良され適合できる形で導入されるであろうと述べている (H.R.Aldridge [1915], pp.166-167)。

それに続いて代表団のメンバーが個々の論点について発言したが、ここではキャドベリーとホースフォールを取り上げておきたい。

ボーンヴィルを建設したG・キャドベリーは⑤の「モデル郊外の創出」を「田園郊外の創出」と言い換えて発言している。ひとたび暗くて単調な家並みが建設されると、それを変更することは不可能であり、子供たちは適当な空地や遊び場のないなかで成長することになる。したがって、公園や植樹された遊歩道などを郊外に確保するために大都市と周辺地区の代表からなる建築委員会 (building boards) が設置されるべきであり、LGBも空間を確保するための一般原則を実施するべきである。その際賞賛すべきなのがドイツ流の自治体による地区コントロールであり、それは住民数に応じた代表から構成された委員会によってイギリスの理想にはるかに合致したものとなるであろう。国家的な重要性をもつのは、イギリスのあらゆる地区で人々の体格が維持されるべきだということである。ドイツを含む大陸諸国では、住宅自体がイギリスの住宅よりも衛生的ということはないが、植樹された街路によって空間が確保されているので、住民の体格も勝っている。以上のようなキャドベリーの発言はホースフォールの認識にかなり近いものということができよう (H.R.Aldridge [1915], pp.168-169)。

ホースフォールは、⑩の「都市拡張計画」について発言した。英米を除く文明国では、境界内の所有形態を問わず、すべての土地で拡張計画を作成する権限を自治体当局に与えており、都市住民の健康、強健さ、幸福を保護するためにまず必要とされるのが都市拡張計画と建築規制であると冒頭で述べている。ところが、マンチェスターその他のイギリスの大都市の状態は、主として拡張計画がないためにひどいものであり、最近バーミンガムとマンチェスターで自治体当局の代表によって開催された会議でも、都市拡張計画権を求める決議が出された。ドイツがまず挙げられているとはいえ、オーストリア、スイス、スカンジナビア諸国、オランダも加えられており、彼の視野が広がっていることがわかるが、主張の骨格は変わっていないといえよう (H.R.Aldridge [1915], pp.169-170)。

⑦の土地購入については、シェフィールドの衛生委員会委員長のA・カッテルが発言している。彼によれば、シェフィールドは1890年法第3部によって与えられた権限にもとづいて郊外の地所を購入し、LGBに対して何度もそのための融資を申請したが、LGBは進んでそれを認めようとしなかった。したがって、地方当局が土地を獲得することを支援するためのより大きな自由がLGBに与えられるべきであり、地方当局に安価で適切な土地を獲得する権限を与えるという提案に賛成する。1890年法でもすでに規定はあったが、土地購入資金を実際に調達することがネックとなっていたことを示す発言である (H.R.Aldridge [1915], pp.171-172)。

これに対する政府側の反応は以下の通りであった。まずLGB長官バーンズは、代表団を構成する実際的な改革家に多くを負っていること、また住宅改良に関しては、いまや情緒的な要求ではなく、実際的な改良の達成のための時期に来ていることを認めたが、事態は5～10年前

よりも良くなっており、代表団は悲観的にすぎ、首相と自分に会うよりも、明らかに無気力に陥っている地方当局に公衆衛生法の実施を求めるほうがより効果的なのではないか、また大陸の制度はイギリスの自由主義的な見方（English views of liberty and freedom）とは相容れないという認識を示した。ついで代表団が提示した個々の論点にコメントした。たとえば、土地の取得については、それが住宅と間接的に関わっていることを認めつつ、下院と政府が検討しつつある広い一般的な問題であるとし、地方当局による土地の取得がより容易かつ安価になされるように、政府は妥当な、しかし実行可能なことをするであろうと述べるにとどまった。また都市拡張計画については、新しい委員会によって行われるのが最も良いことが示唆されているが、それは障害を生み出すことになるだろうし、ドイツのような中央集権的な政府は、地方政府の高度に発達した形態をもつイギリスのような国と比較できないとして否定的に評価した。そして、代表団が地方当局に義務を果たすよう働きかければ、彼らが中央政府に求めたものの9割は達成されるであろうと再度述べつつ、個人的には提起された論点について注意を払うことを約束した（H.R. Aldridge [1915], pp.176-180）。概して消極的な反応とすることができよう。

首相キャンベル＝バナマンは、バーンズの回答を踏まえつつ、自らの考えを述べた。まず代表団の提案の重要性を認めたいうえで、それが非常に複雑な対象であり、解決のためには極論の間の中庸（the via media）を取る必要を訴えた。たとえば、土地取得については、一方で国内の土地のほとんどを市有化すべきであるという見解があり、他方で目的が明確でない限り自治体は土地購入を要求するべきではないという見解があるが、常にそうであるとは言えないにせよ、この場合には両者の中間を取らざるをえない。また、建築条例は弾力的であるべきであり住宅は安価であるべきというが、良質で衛生的であるためには高価になり、やはり両者の折り合いをつけることが必要である。地方当局と中央政府の関係も然りであり、一部の隣国のような「中央当局のひどい失敗」に陥ってはならず、地方当局の自然の活力と独立を維持することを望んでいる。そして、彼もバーンズも明確な約束を行う力も意思もないが、代表団が表明した見解には完全に同意するので、庶民院と政府に安心して任せてほしいと述べたのである（H.R. Aldridge [1915], pp.180-182）。

4. 1907年のAMCでの動き

それでは、1906年秋以降のAMCの動きはどうだったのだろうか。1907年4月18日のAMC年次総会では前年度の経緯が再確認されるとともに、協会理事会の委託を受けた特別委員会が数回の会合を開いていること、問題はまだ検討中であることが報告されている（AMC [1907], p.75, 78）。そして5月19日に協会理事会がロンドンで開催され、ネトルフォールドが特別委員会の報告と都市計画法案のためのドラフト・スキームを提出した。彼がこの特別委員会の委員長に任命されていたことがここで確認される。この報告と法案は、ヘイスティングスのカウンシル議員である 그레이 の支持を得てネトルフォールドによって提議されたが、長時間の議論の結果撤回された。そして、ネトルフォールドの労を多としつつも、報告と法案を検討する理事

会の特別会合の招集が決定された (AMC [1907], pp.115, 120).

そして6月13日に理事会がロンドンで開かれ、ネトルフォールドが特別委員会で準備した「都市計画法案のためのスキーム案 (the draft scheme for a Town Planning Bill)」を提示し、グレイの支持を得て、その承認を提議した (AMC [1907], pp.129, 136-137). これに対して、ハルのタウン・クラーク (支持者はノッティンガムのタウン・クラーク代理) から、どの立法も地方当局自身に地区の域外の未開発地 (the area of undeveloped land in the outlying part of their Districts) の計画を作る権限を与えるべきであり、そうした土地が開発されるときには、所有者は計画に従うことを強制されるという修正動議が出されたが、これは否決された。そこで同じくハルのタウン・クラーク (支持者はロッチデールのタウン・クラーク) から、未開発地を購入するために草案の第6条で提案されたものよりも大きい権限が地方当局に与えられるべきであるという修正動議が出され、審議ののちリーズのタウン・クラークによって第6条全文の修正案が提案され、可決された。バーンリーのタウン・クラークからは第1条、第2条の修正案が、ロッチデールのタウン・クラークからは第10条と第12条の削除が提案されたが、これらは否決された。さらに、マンチェスターのタウン・クラークから第7条への字句修正が提議された。そして認められた修正を経た草案が理事会で承認されることになったのである (AMC [1907], pp.132-134).

その内容は、1. 個人による新しい街路の設計、2. 地方当局による新しい街路の設計、3. 地方当局による新しい街路計画の変更、4. 地方当局による街路隣接地の収用と所有者への補償、5. 地方当局によるエーカー当たりの住宅数の規制、6. 地方当局による土地の購入とLGBの認可のもとでのそのための資金の借入れ、7. 自治体による土地抵当投資、8. 隣接地方当局との合同委員会の形成、9. 地方当局の支出方法、10. 地方当局が義務不履行の場合のLGBの権限、11. 地方当局による外部委員の任命、12. LGBの査察官による調査、13. 用語の定義、14. 地方法との関係、15. 施行令の制定、であった⁷⁾。

このなかでもとくに注目すべきは修正を受けた第6条であり、地方当局が、市域内外の土地を購入したり、そのための資金の融資をLGBから受けたり、それを賃貸したり売却したりする権限をもつべきとしている点で、ホースフォールドらの議論を反映していることが読み取れる。また、この点に関してネトルフォールドの草案がさらに強化されたと判断されていることも、その必要性に対する認識が決して一部に限られていなかったことを示しており、興味深い点である。また、1875年公衆衛生法と1894年地方行政法の規定や用語が踏襲されている点も目にとめるべきであろう。

5. 1907年8月7日のAMC代表団の首相・LGB長官訪問

1907年8月7日にAMC代表団が首相・LGB長官を訪問した。今回の訪問も住宅問題と無関係ではないが、重点は明らかに都市計画、具体的には郊外の計画に置かれていた。ネトルフォールドは、後に紹介する発言のなかで、前年秋の代表団も住宅改革に関する提案と並んで

都市計画についても説明していると述べつつ、「都市計画だけのための代表団を受け入れること」が認められたことに感謝している（AMC [1907], p.209）。

冒頭で国会議員スコットが代表団をキャンベル＝バナマンとバーンズに紹介した。スコットは数週間前にドイツを視察した経験も交えて、ドイツにおけるように自治体に都市の開発をコントロールする権限が与えられるならば、新たなスラムが形成されることなく、地方納税者に負担をかけることもないであろうと述べ、問題の重要性を強調し3名の発言者を紹介している（AMC [1907], pp.207-208）。

続いて発言したのがネトルフォールドであった。彼は自分の発言には3つのポイントがあるとしている。

① 都市計画の根本原則

融通の利かない条例が地主と地方当局の協力を困難にしており、開発に金がかかるために安普請建築業者を阻止できず、エーカー当たりの住宅数を多くして、人々の健康を損なっている。都市計画はエーカー当たりの住宅数を制限し、オープン・スペースや運動場を提供し、地方当局に地所開発や住宅建築への認可権を与える。この結果、開発に必要とされる資本は減少して迅速な開発が可能となり、地主も利益を得ることができる。

都市計画でもうひとつ重要な点は、新しい地区は全体として、隣接地区とも関連させて開発されるべきであるということである。たとえば、あらかじめ最終的に幹線道路となる土地を確保しておけば、後に多額の地方税を用いて狭い道路を拡幅し、解体された建物への補償金を支払わなくてもすむのである。たしかに都市計画は、「軍事的専制（military despotism）」が支配しているドイツ起源のものであるために一部に反対があるが、われわれは単なる模倣を主張しているのではなく、ドイツ起源の構想をイギリスの方法に適応させることに努めている。たとえばわれわれは、地区全体の計画を作る権限を地方当局に与えようとは思っていない（AMC [1907], pp.208-209）。

都市計画に対する第二の反論は、現行のモデル条例でも適切に管理されれば必要とされることすべてを満たすであろうというものである。しかし、もしそうだとすれば何故イギリスの大都市郊外に不衛生で醜く高価な郊外が現れるのであろうか。また市街電車などの都市交通の発達がその原因となることもある。都市計画が必要な第三の理由として、それによって家賃や地方税を支払う者が無駄な負担を負わずにすむということが挙げられる（AMC [1907], p.210）。

② 協会によって提唱されている特別なスキームについて

このスキーム（前節）は現行の条例制度を否定するものではなく、その射程を広げ柔軟性を増すための提案にすぎない。スキームは、全国の地方当局の先例にもとづいており、国内の自治体の法律家による熟慮の結果であるので、革命的とはいえず良い意味で保守的であり、政府や議会は比較的取り上げやすいであろう。たとえば、ドイツでは自治体による土地購入を前提としているが、イギリスがそうである必要はなく、この高度に論争的な問題を解決するまで待つ余裕はない。われわれは段階的に進むことを欲する。われわれは、すでにハ

ムステッド田園郊外に与えられている権限をイギリス全体について求めるものである。

- ③ われわれのスキームは革命的ではないが、これ以上に重要で緊急に必要な住宅政策の提案はないであろう。治癒される運命にある弊害を予防することは望ましいことであり経済的でもある。もたざる者は相応な家賃で良質の住宅を獲得できる。もてる者は、都市計画が健全なビジネスの前提であることを認識している。住宅問題はこうした健全なビジネスの原則に立たなければうまく解決しないであろう (AMC [1907], pp.210-211)。

次に発言に立ったのがリーズのタウン・クラークであるフォックスであったが、彼の見解はネトルフォールドのものとは多少ニュアンスを異にしていた。すなわち、ネトルフォールドは自治体による土地購入には必ずしもこだわらない姿勢を見せたのに対して、フォックスはこの点にこだわり、「一般的前提は、法律にもとづく自治体の目的のために土地を購入するだけでなく、同じ目的のために十分な土地を購入し、売却し、都市計画の健全な方針に沿って開発する権限がわれわれに与えられるべきであるということである」と述べて強い権限を地方当局がもつべきことを主張している。しかし他方でフォックスは、地方当局のこうした権限には何らかのコントロールが必要であり、LGBが効率的な監督の権限をもつべきだと述べている (AMC [1907], pp.211-214)。

最後に発言したのがアボットである。彼はマンチェスターのカウンシル議員として、マンチェスター市は投機的建築業者の侵入を食い止めるために土地の購入や合併などの努力をしているが、権限がないため限界があると述べ、「旧来の都市を再建する唯一の方法は外側から〔の対策〕である」という結論にもとづいて、ネトルフォールドの提案を支持している (AMC [1907], pp.214-215)。

これに対して、前年秋とは逆にまず首相キャンベル＝バナマンがこれに答えたが、細部についてはともかく、提案の多くには同意するし、都市計画法案の一般的原则に対する反対があるとは思えないと述べて、好意的な態度を示した (AMC [1907], pp.215-216)。

LGB長官バーンズの対応はこれとはかなり違っていた。まずバーンズは、代表団の要求の正当さと重要性を認め、昨年のNHRCの代表団訪問以後政府は住宅法案と都市計画法案の準備に着手して、今国会は他の案件を優先せざるをえなかったが、次の会期に上程することを望んでいると述べ、政府案の詳細を示すことは避けつつ、それが代表団の案よりも優れているという認識を示した。

しかし他方で、バーンズは、前回の回答と同様に事態は改善されつつあり、すでにカウンシルが公衆衛生法、条例、私法、地方法にもとづいてもっている権限を十分に行使するならば新しい条例の制定によって大きな前進があるであろうし、LGBはそれを喜んで支援するつもりであると述べて、現行の権限でも十分な成果を挙げうるという認識を重ねて示した。また、ネトルフォールドがドイツの例を引いていることに対しては、外国に賞賛すべきものが数多くあることを一般論として認めつつ、大陸の都市の街路はたしかに広いが、建物内部の居住者密度は高く死亡率も高いという典型的な反論を展開するとともに、イギリスは地方政府が長年根付いた国であるので、中央政府や中央政府から任命された市長による干渉を許さないであろうと

いう認識を示す一方、地方政府のイニシアティブにもとづく開発は中央機関と連携すべきであり、そうした中央機関としてこの仕事に熟知したLGB以上に適している機関はないという一見奇妙な議論を展開した。具体的には地主と地方当局の間で紛争が起きたときの調停役としてのLGBの役割を強調しているが、結果的にLGBの権限保持をはかろうとしたのである（AMC [1907], pp.216-219）。そして、これは来るべき都市計画立法の内容を暗示するものであった。

6. 1907年10月25日のギルドホール会議

この会議は田園都市協会（Garden City Association = GCA）が準備し、ロンドン市長ウィリアム・トレローアが主催したもので、100以上の地方政府、第一田園都市会社などの関係機関、さらに王立建築家協会（Royal Institute of British Architects）などの主要な科学者・専門家団体の代表が250人以上参加した。これは、AMCの代表団が首相キャンベル＝バナマンとLGB長官バーンズを訪れ、バーンズから1908年に住宅法と都市計画法を提出する予定が表明され、法案も実際に作成されはじめるという流れのなかで、独自に都市計画会議を準備してきたGCAが、会議に独自のスキーム案を提出するよりも都市計画の根本原理についての自治体の見解をまとめるほうが望ましいという判断のもとに開催されたものであった⁸⁾。

GCAが1899年の設立以来E・ハワードの構想を普及させるべく田園都市運動を地道に進めていたこと、また運動と密接に関わりながら1903年からレッチワース田園都市の建設が始まっていたことは改めていうまでもない（W. Ashworth [1954/1987] pp.141-143/163-166頁; G.E. Cherry [1974] pp.33-39; A. Sutcliffe [1981], pp.64-68; D. Hardy [1991], pp.36-113; G.E. Cherry [1996], pp.30-32; 西山八重子 [2002], 73-106頁など）。しかし、それは全国的に深刻さを増す住宅問題、都市＝農村問題の解決には不十分であった。また、中央政府や地方政府の役割や土地所有形態、さらに新たな都市を作るのか郊外住宅地を作るのかといった点で、田園都市構想は都市計画とは一致しない面があった。したがって、NHRCやAMCが都市計画運動の中心的存在になるにつれて、GCAの存在感は低下せざるをえなかった。当初GCAは田園都市を建設するうえで国家干渉よりも自発的な努力に信頼を寄せていた。しかし、都市計画運動が活発化した1906年から協会内にこうした「純粋主義者（purist）」への異論が生まれ、立法にもとづいて田園都市的な開発を求める動きが出てきた。そしてすでに1906年3月16日に、前日の年次総会に続いて、地方政府、フィランスロピー協会や教育協会の代表や国会議員約150名が参加する会議が開かれたが（GC, Vol.I, No. 3, April 1906, p.68）、ギルドホール会議は、これまで見てきたような事態の推移のなかで、GCAとして都市計画立法を求める2回目の会議という意味をもっていた⁹⁾。

会議の冒頭で議案を出し報告を行ったのは、ここでもネトルフォールドであった。それは以下のようなものであった。

「住宅改革と都市計画に関心のある自治体、地方政府、協会その他によるこの会合は以下の信念を確認する。都市の現在の無計画で場当たりの拡張は、新しいスラムと過密を作り

出すことによって、精神的、道徳的、身体的退化を生み出すので、国民の最良の利益に有害であり、地方税納税者の耐えがたい負担でもある。それゆえこの会議は、この問題に関する立法を政府が約束することを歓迎するようにすべての関係者に要求する。この会議は、もし農地のベルトが、都市住民の混雑を解放するために建設されるかもしれない新しい郊外ないし都市の周囲のなかに可能な限り維持されうるならば、もたらされるであろう大きな利点を強調する。この会議はさらに農村住宅の問題を扱う重要性を強調する」(GCA [1908], p.13).

ネトルフォールドの報告の構成は、シャフツベリー法以降50年間の住宅立法の特徴、都市計画の一般原則、都市計画法によって獲得される利点、都市計画反対論への反論からなっていた。その詳細は省略するが、最後に重要な問題を提起している。都市計画の一般原則を論じたところで、都市計画を「既存の都市と郊外への田園都市構想の適用であり、住宅問題の解決へのビジネス原理の適用である」(GCA [1908], p.15)と定義している点も興味深い。その上で「地方当局が市域内の未開発地の完全に明確で不変の計画を作る権限をもつべきであることは、政策にとって本質的ではな」く、「一般的計画は多かれ少なかれ柔軟であるべき」であると述べており、都市計画法をまず実現することが大事という見方を示しているのである。そしてその例として、都市計画への反対は運動にとってまったく危険でないとする一方、支持者が都市計画に自治体による土地購入を付け加えようとする共倒れになる恐れがあり若干危険であるとしている。すなわち、ネトルフォールド個人は自治体による土地購入に賛成であり、その実現を信じているが、異論が多くなお時期尚早と思われるので、異論の少ない都市計画をまず実現すべきであると考えたのである (GCA [1908], pp.16-19)。8月の代表団での発言と同じ趣旨であると言って良い。

土地購入の問題は会議全体をつうじて大きな論点となった。すなわち、ネトルフォールドが都市計画と土地購入は必ずしも結びつけないで良いとしたのに対して、マンチェスターのカウンシル議員であるアボットは、周辺の土地を獲得する権限が与えられることによって自治体の開発は住民に、道徳的、身体的、知的、美的に大きな利点をもたらすことを強調して反論し (GCA [1908], pp.32-33)、ホースフォールは、ネトルフォールドの言うように両者を結びつける必要は必ずしもないが、都市計画は、都市が多く土地をもつことによってはるかに効果的に行われうることに改めて注意を喚起したのである (GCA [1908], p.41)。

この違いはこれまでの両者の言説分析から、十分理解可能である。すでに述べたように、ネトルフォールドは自治体による土地購入に当初消極的であり、後にそれを支持するようになったという経緯からそれに固執することなく現実的な観点を優先したが、ホースフォールは自治体による土地所有を早くから主張してただけにこの点へのこだわりを残していると考えられる。

また、トンプソンも、この問題を取り上げ、土地購入と都市計画を同じ法案に入れる理由はないとして、ネトルフォールドの見解を支持しつつ、住宅問題の専門家の立場から、土地購入を含まない都市計画法で住宅問題が解決するわけではなく、その解決には土地問題に取り組むことがやはり必要であるとの認識を示している。そして、土地購入は必要であるが、都市計画法案に入れることは求めないという点でこの会議は一致すべきであると述べて発言を締め括っ

ている（GCA [1908], pp.52-55, 57）。この点が当面の鍵と認識されていたことを伺わせる。

ともあれ、こうして上述の議案が可決されるとともに、GCAの役員がこの決議のコピーを国内のすべての地方政府に送り、同様の決議の採用と、各自治体の条件と必要に関する所見を協会書記に送るように求めることが合意された（GCA [1908], p.61）。

なお、都市計画権との関係で大都市が自治体合併によって市域を拡大し、農村地区にも影響を及ぼすことに肯定的な意見が表明されている点が目を引く。たとえば、ダービーのカウンシル議員でNHRCの出納役であったウィルキンスは、「バーミンガム、リヴァプール、マンチェスターその他の大都市の自治体が、現在は農村であるものに対して恩恵を広げるために市域を拡大する賢明な権限を与えられるならば、数千の生命が救われるかもしれない、とわれわれは信じる」と述べている（GCA [1908], pp.23, 26）。

おわりに

以上、1906～1907年の時期におけるイギリス都市計画運動の展開過程を見てきたが、そこから読み取れる特徴を最後にまとめておきたい。

- (1) 都市計画は、イギリスでは1906年に用語として確定し、それが法制化を求める運動を勢いづけることになった。都市計画の発想がドイツでの実践とそれからの刺激に多くを負っていたことに着目するならば、運動の過程で果たしたホースフォールとネトルフォールドの重要な役割は明らかであろう。しかし言うまでもなく、二人のほかトンプソン、オールドリッジ、キャドベリー、リーヴァー、アンウィンらの多彩な人物が織りなすネットワークがその原動力となったことも、本稿の考察から読み取れるであろう。また、このことは個人のレベルのみならず、団体のレベルでの連携があったことにも現れている。すなわち、マンチェスターやバーミンガムのカウンシルといった個々の地方当局、その連合体としてのAMCのほか、NHRC、GCAといった諸団体が人的にオーバーラップしつつ運動の裾野を広げて政府に対する圧力を強めていったのである。マンチェスターとバーミンガムが主導権を争うという側面もあったが、協力関係を損なうことはなかったといえよう。
- (2) 首相とLGB長官への代表団訪問は、1906年11月のNHRCによるものと1907年8月のAMCによるものの2回であるが、両者は住宅政策から都市計画へという発展の線上に無理なく位置づけられている点が特徴的である。そして1907年10月のギルドホール会議は諸団体を糾合する形で開催された¹⁰⁾。GCAはギルドホール会議ののち会の名称を「田園都市・都市計画協会（Garden Cities and Town Planning Council = GCTPA）」に変更し、雑誌名も1908年3月から『田園都市』から『田園都市と都市計画』に変更したが、NHRCも1909年に会の名称を「全国住宅・都市計画評議会」に変更した（A. Sutcliffe [1981], pp.78, 81; G.E. Cherry [1996], p.35）。これらの団体の間には対立の契機もなかったわけではなく、1909年の住宅・都市計画法の成立後主要な推進者を自認していたNHTPCの主要メンバーである

キャドベリーに対して、GCTPAの書記E・G・カルピンが住宅問題に専念して都市計画事業から手を引くように迫るといふ事件が起きているが(A. Sutcliffe [1990], p.258), 少なくともギルドホール会議までは密接に連携していたと考えられる。

- (3) しかし、われわれは、この局面ではGCAよりもNHRCとAMCの主導性が目立っていたと考える。たしかにGCAも住宅法の改正や都市計画法の制定を目指す動きに関わっており、機関誌でもそうした動向を取り上げている。たとえば、1907年2月号では、労働者階級住宅法改正についての特別委員会報告に言及しており、それが「GCAの原則と完全に一致している」と述べているが、そこではカウンティ・カウンシルによる住宅協会への土地の長期リースが想定されていることを評価しつつ、この形式が純粋な田園都市の開始を促進するものではないことも認めている(GC, Vol.II, Feb. 1907, No.13, pp.280-281)。というのは、田園都市が公益的な民間会社による土地所有・開発形態をとったのに対して、都市計画は地方当局主導のそれだったことと関係していたからである。また、法案が提出された直後の1908年4月号では、法案提出を歓迎しつつも、それがGCAの活動と情報提供の結果であるという見方を取っているが、そこでも他の団体、とくにAMCの活動の重要性を認めざるをえなかった(GCTP, Vol.III, Apr. 1908, No.27, p.41)。もとより、イギリスにおける住宅改革・都市計画運動においてGCAが果たした先駆的役割、田園都市構想のもった影響力は否定できないが、田園都市ではなく都市計画を求める運動を全国的に展開し、政府に働きかけるためには他の団体との連携、場合によっては後衛に退くことが必要だったのである¹¹⁾。
- (4) 次に問題としたいのは、ドイツ流の都市計画がこの過程でどのように取り扱われてきたか、ということである。ミッドランド会議では、ネトルフォールドもホースフォールドもドイツの都市計画が優れていることを引き続き強調しており、都市計画にもかかわらずドイツで住宅密度が高いことに対する批判への反論も展開されているが、以前からもそうであったとはいえ、ドイツの制度をまるごと導入しようとしていたわけではない。ホースフォールドは、ドイツの住宅が高層高密度となる理由を「三級選挙法」に求めており、「われわれが欲するのは、イギリスの住宅とドイツの計画の結合である」という注目すべき発言を行っている。ネトルフォールドも、われわれは単なる模倣を主張しているのではなく、ドイツ起源の構想をイギリスの方法に適応させることに努めている、と述べている。しかしトンプソンのミッドランド会議での発言に見られるように、自治体に都市計画権を与えるべきだというレベルでは広い支持を獲得していたということができよう。なお、ドイツの都市行政システム、とりわけ有給の市長と市参事会員に行政を委ねるといふホースフォールドのもうひとつの主張は、すでにこの段階で顧みられることはなかったようである。
- (5) ドイツ流の都市計画を支えてきた自治体による土地の購入・所有の採用も、運動の過程で全体として後退しているように思われる。すなわち、ギルドホール会議でネトルフォールドは都市計画権の実現を優先すべきであるとして、ひとたびは支持した土地購入を都市計画から切り離すという現実的方針を提案している。もちろん、これに対してはアボットから強い反論があったが、ホースフォールドやトンプソンは、両者を結びつけることによる効果の高さ

を認めつつも、ネトルフォールドに同意したのである。しかし、1909年法第60条で自治体による土地の購入は規定されることになった。但し、それがネトルフォールドやホースフォールの要求が実現された結果と理解して良いかどうかは、法案の審議過程の検討を踏まえて改めて評価する必要がある。

- (6) ところで、民間の諸団体の働きかけに対する政府の対応はどうであったろうか。2回の代表団訪問に対して首相のキャンベル＝バナマンの反応はおおむね好意的であった。これに対してLGB長官バーンズの反応は全体として否定的であった。彼は、①新しい立法を政府に求めるよりも、公衆衛生法や条例などにもとづいて地方政府がもつ権限は今でも強力であり、それを行使して義務を果たすように要求することによって代表団の要求の多くは達成されるであろうとしつつ、②土地取得は住宅問題と間接的に関わっているとはいえ、より一般的な問題であり、政府は妥当な、しかし実行可能なことを行うであろう、あるいは③都市拡張計画のようなドイツをはじめとする大陸諸国の制度の導入は、自由主義的な見方や高度に発達した地方政府をもつイギリスとは相容れない、と述べて代表団の案の主要な問題に否定的・消極的な判断を下し、④1907年8月の時点で政府はすでに住宅法案と都市計法案の準備中で、次の会期に上程する予定であり、その内容は代表団の案よりも優れているとの認識を示した。そしてそのうえで⑤大陸諸国のような中央政府による干渉に否定的な姿勢を示しつつ、地方政府と連携して事業を進めるべき中央機関としてのLGBの役割を強調しているのである。政府案の詳細は示されなかったが、その方向性はすでに暗示されていたと言えよう。ともあれこうして舞台は政府と議会に移ることになった¹²⁾。この過程の立ち入った解明は次の課題としたい。

Abstract

This paper presents the development and characteristics of British Town Planning Movement in the years 1906-1907. Studies on the Movement tend to focus on the activities of the Garden City Association (GCA). However, it is also necessary to pay attention to the fact that the movement developed in cooperation and competition with other organizations. In July 1906, a resolution for the town planning legislation was adopted at the Birmingham Council. Following this, various conferences were held in the fall of the same year. Some of them were hosted by the Association of Municipal Corporations (AMC), and J.S. Nettlefold (Councilor of Birmingham) took the initiative in creating "the draft scheme for a Town Planning Bill" commissioned by the AMC's Council. He also served as Chair at the Midland Conference on October 27th, sponsored by the National Housing Reform Council (NHRC). T.C. Horsfall (an author of "Example of Germany") and W. Thompson (the Chairman of the NHRC) were included in attendants. On November 6th, a deputation of the NHRC members visited Prime Minister H. Campbell-Bannerman and J. Burns, the President of the Local Government Board (LGB), and Thompson proposed "a Comprehensive Program of Housing and Town Planning Reform". On August 7th, 1907, a deputation of the AMC visited Prime Minister and the LGB's President again, and its leader was Nettlefold. On October 25th, GCA prepared the Guildhall Conference hosted by the Lord Mayor of London and more than 250 people including Thompson, Horsfall and Nettlefold participated in the conference. At that point, British Town Planning

Movement reached a peak in coordination with the activities of NHRC, AMC and GCA. NHRC and AMC played a more important role than GCA in the Movement. Regarding the purchase of land by local authorities that was an important measure of German Town Planning, Nettlefold proposed a practical policy of separating it from town planning itself, but there was also a controversy on this point. The participants resolved unanimously the welcome to the Government's promise of legislation for town planning, and the stage moved to the Government and Parliament. In this way, a path to the establishment of the 1909 Housing and Town Planning, etc., Act was opened.

Keywords: Great Britain, Germany, Garden City, Town Planning, Town Planning Act

- 1) NHRCは1900年に設立された。本部はレスターに置かれ、会長はW・トンプソン（リッチモンド [サリー] 長老議員）、事務局長はH・R・オールドリッジであった。1910年に刊行された設立10年記念のパンフレットによれば、設立後1906年にかけてNHRCは、労働者協会との連携、各地での会議の開催、小住宅展示会、国際会議への代表派遣などによって基礎固めを進めた。当初は公衆衛生と住宅の諸問題が主たる対象であったが、1906年頃から都市計画へと力点を移し、1909年に全国住宅・都市計画評議会（National Housing and Town Planning Council = NHTPC）に名称を変更した（NHTPC [1910], pp.1-5. cf. A.Sutcliffe [1981], p.81）。また、会員には国会議員も含まれていたため、1905年以降は政府への働きかけも行われ、同年5月に公衆衛生法の修正について提言すべく、地方行政庁（Local Government Board = LGB）長官G・バルフォアをNHRC代表団が訪問する要望が出されている（TNA, HLG 29/96, 2-16）。この訪問は6月29日に実現し、トンプソン、ホースフォール、オールドリッジは、庶民院議員マクナマラ、ヘイらとともに、①公衆衛生と住宅についての地方当局による義務の実施、②公衆衛生法の改正、③劣悪な住宅事情を改善するためのモデル条例の基準の引き上げ、④衛生・住宅事情についての定期的な報告の刊行を要請している（TNA, HLG 29/96, 24-26）。
- 2) AMCは都市・特別市の連合体として1873年に設立された。そのきっかけは、1872年に出された特別市基金法（Borough Fund Act）が地方自治の原則と矛盾するとして、これに反対するために1873年に会合を開いたことであり、この問題についての首相への請願とAMCの設立が決議され、91の都市と特別市が加盟した（AMC [1972], pp.3-5）。設立以来年次報告書が刊行されているが、総会、理事会、各種委員会が開催され、租税、社会保険、教育、インフラ整備など各種の立法への対応や協会の財務状況などが審議されており、1909年法については1906～1910年に取り上げられている。会合には各都市のカウンシル議員、市長が出席することもあったが、タウン・クラークが出席することが通例であった（AMC [1906] [1907]）。
- 3) NHRC資料に含まれる1906年9月21日付けのトンプソンのメモによれば、彼は、住宅法案の提出が見込まれるなかで、法案を是非とも次の会期に提出してもらうこと、しかもその法案は農村住宅の問題だけでなく、都市住宅、とくに都市計画と新たなスラムの防止も扱うべきであり、そのことを12月の会期終了までにNHRCの議会委員会で2～3回議論するとともに、可能であれば、代表団が首相とバーズを訪問することが必要と考えていた。さらにトンプソンは、いくつかの地域の自治体による一連の会議がより重要と考えており、その最初の会議をバーミンガムでネットルフォールドを議長として開催し、〔7月の〕バーミンガムでの決議に一層の名声を与えるべきと考えていた。その意味で、ミッドランド会議には、NHRC、とくに会長トンプソンの意向が強く働いていたことが分かる（BPH, Series 1, Reel 5）。
- 4) Midland Conference, pp.4-5. J.S. Nettlefold [1908], pp.5, 68にも同様の記述がある。
- 5) H.R. Aldridge [1915], pp.153, 154. 同じ10月27日に、ミッドランド会議に先だって開催されたNHRCの委員会議事録によれば、バーズとの会談で訪問を希望し、首相が代表団を受け入れ

- たことがトンプソンによって報告され、代表団のメンバー候補者24名が決定された。団長のトンプソンほか、ホースフォール、ネトルフォールド、キャドベリー、リーヴァー、オールドリッジら選ばれ、提起されるべき課題を検討するための小委員会がトンプソン、ホースフォール、オールドリッジによって、キャドベリーの協力のもとに構成されることになり、当日の役割分担の打ち合わせの開催も決められている。そしてオールドリッジの報告によれば、トンプソンはミッドランド会議の開催中に連絡を取りはじめ、代表団訪問の日程は最終的に11月6日と設定された（*BPH*, Series 1, Reel 5）。Cf. G.E. Cherry [1974], p.42; A. Sutcliffe [1981], p.72.
- 6) Report of the Deputation received by the Prime Minister (Sir Henry Campbell-Bannerman) and the President of the Local Government Board (The Right Hon. John Burns), in November 1906, from the National Housing Reform Council, in H.R. Aldridge [1915], pp.161-183. この報告書は、TNA, HLG 29/96, 69-71にも収録されている。また、*The Times*, 7th Nov. 1906にも会談の様子が伝えられている（TNA, HLG 29/96, 83-84）。
 - 7) AMC [1907], pp.134-136. J.S. Nettlefold [1908], pp.87-90にも収録されている。
 - 8) GCA [1908], pp.1, 5-6. このギルドホール会議の様子については、*GCTP*, Vol.II, Nov. 1907, pp.444-451; Vol.III, Mar.1908, p.23でも紹介されている。
 - 9) D. Hardy [1991], p.56. サトクリフは、こうした動きについて「田園都市協会でさえ時流に乗った」と表現している（A. Sutcliffe [1981], pp.76-77）。
 - 10) チェリーは、GCAの機能は様々な団体をイギリスではじめてまとめることであったとしている（G.E. Cherry [1974], p.40）。
 - 11) サトクリフは「都市環境の全般的改革への有益で実際的な手段として拡張計画が明らかに田園都市に勝るようになったのは1906年からであった」と述べているが（A. Sutcliffe [1981], p.72）、それを団体レベルで表現するとAMCとNHRC、個人レベルではホースフォールとネトルフォールドということになる。
 - 12) 本稿の対象とする時期に、議会は都市計画の問題を一度取り上げた。すなわち、1907年5月1日の庶民院で、南セント・パンクラス選挙区選出のP・W・ウィルソンが、「本院の意見として、地方当局が立法によって、十分な通気空間、余暇に便利な用地および移動機関を含み、大都市の内外の過密の結果である深刻な害悪を阻止する、合理的な計画にもとづく建築のためにレイアウトする権限を与えられるべきである」という動議を提出したのである。賛否両論が表明されたが、これに対してバーンズは以下のように答えた。多くの人々の居住環境があるべき状態ではなく、ここ10年に住宅環境の改善への人々の要望の大きな前進があるのはたしかである。したがって、この動議がより良い住居への要望を支持する限りで、政府はそれを最大限可能な方法で支援するであろう。われわれは、6ヶ月前に首相と私が応対した代表団から出された約束に従って、現在法案を起草中であり、実行可能になり次第本院に提案する（*The Parliamentary Debates*, Vol.173, cc978-990）。実際、LGBは1907年初頭より法案の検討を始めており、1908年3月26日に庶民院に提出された（*The Parliamentary Debates*, Vol.186, cc1596-1597）。

参 考 文 献

未公開史料 The National Archives (=TNA), UK HLG 29/96

公刊史料・同時代文献

The Parliamentary Debates, Fourth Series, Vol.173 (1907); Vol.186 (1908).

Aldridge, H.R. [1915], *The Case for Town Planning. A Practical Manual for the Use of Councillors, Officers, and Others engaged in the Preparation of Town Planning*, London.

- Association of Municipal Corporations (=AMC), *Council Minutes* 1906, 1907
- British Planning History* (=BPH), 1900-1952, A Series of Printed and Manuscript Records / Published under the Auspices of the British Planning History Group. 35mm microfilm 37 reels with guide, Series 1. Printed and Manuscript Material from the National Housing and Town Planning Council, formerly the National Housing Reform Council, 1988, Microfilm Academic Pub., UK.
- Garden City Association (=GCA) [1908], *Town Planning in Theory and Practice: a Report of a Conference / arranged by the Garden City Association, held at the Guildhall, London, on October 25th, 1907, under the presidency of the Lord Mayor of London; papers and speeches by Councillor Nettlefold [et al.]*, London.
- Horsfall, T.C. [1904], *The Improvement of the Dwellings and Surroundings of the People : the Example of Germany; Supplement to the Report of the Manchester and Salford Citizens' Association, etc.* Manchester.
- Midland Conference on the Better Planning of New Housing Areas under the Auspices of the National Housing Reform Council, held in the Council Chamber, at the Council House, Birmingham, Saturday, October 27th, 1906, Councillor J.S. Nettlefold (Chairman of the Housing Committee of the Birmingham City Council) presiding*, Birmingham 1906
- National Housing and Town Planning Council (=NHTPC) [1910], 1900-1910: *A Record of 10 Years' Work for Housing and Town Planning Reform*, [Leicester].
- Nettlefold, J.S. [1908], *Practical Housing*, Letchworth.
- The Garden City* (=GC), *New Ser.*, Vol.I, 1906; Vol.II, 1907.
- The Garden Cities and Town Planning* (=GCTP), *New Ser.*, Vol.III, 1908.

研究文献

- Ashworth, W. [1954], *The Genesis of Modern British Town Planning: A Study in Economic and Social History of the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London. [邦訳 W・アシュワース (下總薫監訳) [1987] 『イギリス田園都市の社会史—近代都市計画の誕生—』 御茶の水書房]
- AMC [1972], *The Association of Municipal Associations 1873-1973*, London.
- Cherry, G.E. [1974], *The Evolution of British Town Planning*, Leonard Hill, Leighton Buzzard.
- Cherry, G.E. [1996], *Town Planning in Britain since 1900. The Rise and Fall of the Planning Ideal*, Oxford.
- Hardy, D. [1991], *From Garden Cities to New Towns: Campaigning for Town and Country Planning, 1899-1946*, London.
- Sutcliffe, A. [1981], *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France 1780-1914*, Oxford.
- Sutcliffe, A. [1990], From town-country to town planning: changing priorities in the British garden city movement, 1899-1914, in *Planning Perspectives*, Vol.5, Issue 3.
- 西山八重子 [2002] 『イギリス田園都市の社会学』 ミネルヴァ書房.
- 馬場哲 [2016] 『ドイツ都市計画の社会経済史』 東京大学出版会.

本稿は平成29～31年度科学研究費補助金（基盤研究(C)，課題番号17K03830）にもとづく研究成果の一部である。

[東京大学大学院経済学研究科教授]