

【研究ノート】

戦後英国における地域政策の展開と課題

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. ニュータウン政策の展開とその課題
3. 地域政策立法の変遷
4. グレーター・ロンドン・プランとロンドンの再編成
5. おわりに

1. はじめに

小論では、第2次大戦後、1970年代末頃（サッチャー政権の誕生前）までの英国における地域政策の展開について、その概観を整理する。30年以上にわたる期間を対象にすることになり、話が拡散するのを避けるため、主に、次の3点を中心に整理するつもりである。

第1は、ニュータウン政策の展開について整理することである。ニュータウン政策は、過密地域の分散のため、住まいと職場の両方を兼ね備えた新しい町の建設を国が推進したものであるが、それがどのような体制で進められ、どれぐらいのニュータウンが建設されたのか、ニュータウンはどのような課題を持っていたのかなどの点について整理する。

第2は、地域開発関係立法の変遷や、それに基づく指定地域の変容、政府からの助成金や税制上の奨励措置の変化、工業および事務所に関する立地規制の動きなどについて整理することである。これが狭義の地域政策と言える。また、1960年代にいくつかの地域で取り組まれた地域研究（南東地方研究が有名）の内容や、交通の視点から開発について検討したブキャナン報

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

告などについても触れる。

第3は、ロンドンの状況について整理することである。これは主にロンドン大学のアバークロンビー教授が中心になり作成したグレーター・ロンドン・プランの内容について振り返る。グレーター・ロンドン・プランでは、過密化したロンドンの状況を緩和するため、インナー・ロンドンからの人口や工業の地方分散を目指していた。ただし、グレーター・ロンドンは多くの地方自治体を抱え、その再編成が求められていたので、その点についても触れる。

これらの3点は相互に関連する内容である。できるだけ重複を避けながら、それぞれの内容について背景・特徴・課題などを整理したい。

2. ニュータウン政策の展開とその課題

(1) ニュータウン政策の推進状況

ニュータウン政策とは、過密地域である都市への人口集中を解決するため、国家が住宅と職場（主に工場）の都市からの分散を計画的に図るために取り組まれたものである¹⁾。1946年に制定されたニュータウン法に基づき推進された。第2次大戦後に実施された総選挙で初めて政権を獲得した労働党（アトリー）内閣は、戦後復興（住宅再建と雇用の確保）のねらいから、ニュータウン政策に関心を持ち、リース卿を長とするニュータウン委員会（リース委員会）での検討を経て、政策として取り組むことにした（Osborn & Wittick 1963, Rodwin 1956）。

1946年のニュータウン法に基づき、ニュータウン開発の地域の指定は大臣が行ない、ニュータウン建設の実施業務を担う機関として開発公社（New Town Development Corporation）を設立することになった。この開発公社が、土地の取得・保有・管理、建設、水・電気・廃棄物処理などのサービス供給の権限を担った。ただし、教育や保健に関する機能は地方自治体の権限であり、開発公社と地元市町村との関係はあまり良くなかったと言われている。

る²⁾。

また、ニュータウンの場所の選定をめぐり地元自治体や住民と対立することもあった。ニュータウンの場所の選定にあたっては、まず、草案政令(draft order)により地区が指定(designation)され、次に、地元自治体などの利害関係者との協議が行なわれるという手続きになっていた。もし、利害関係者が反対の場合には、公聴会が開催されることになっていた。ニュータウン指定の第1号はスティブネージ(Stevenage)であるが、ここでは、地元の町議会と住民団体が、ニュータウン建設に反対し、司法闘争に発展したため、大幅に建設が遅れ、計画も縮小・変更されることになった³⁾。

スティブネージ以外のロンドン周辺で計画された他のニュータウン(クローリー、ヘルムヘンプステッド、ハーロー、ハットフィールド、ウェルウィン、ベイジルドン、ブラックネル)も土地取得や物資不足などの困難に見舞われ、開発は迅速には進まなかった。1950年末の時点で451戸の住宅が建設されたにすぎなかった。ただし、その後は、1952年には4,640戸、1956年には9,000戸と開発が急速に進展した(カリングワース 1972 p. 383)。初期のニュータウンでは人口が3万人から5万人で、低層低密の住宅地が想定されていた。それが、1960年代に入ると人口20万人から40万人と大規模化した。1961年から66年の間に指定されたものは「第2世代」と呼ばれた。また、1960年代半ば以降に出現したものは「第3世代」と呼ばれる(Duff 1961, Hazel 1972)。

(2) ニュータウン政策の転換

その後の、政権交代によりニュータウン政策は徐々に変更されていった。1959年に保守党政権の下でニュータウン法が制定され、ニュータウンの所有と管理は国の直轄機関であるニュータウン委員会(Commission for the New Town)に移譲されることになった。1946年のニュータウン法では、ニュータウンは最終的に開発公社から地方自治体に移管されることが予定されていた。「これは、ローカルなコントロールが望ましく、利潤(ことに土地

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

価格の増大から生ずるもの）は当該都市自体の利益となるべきであるというハワードの原則と一致していた。しかし、それは、土地所有を独占する機能と地方行政とが、単一の団体に結合されることは、賢明なことではないというリース委員会の多数意見とは異なっていた」（カリングワース 1972 p. 280）。

保守党は自治体への移管に反対し、各開発公社の有する資産と債務は、ニュータウン委員会に移譲されることになった。委員会は、1961年11月に設立され、また、ニュータウンごとに地方事務所（Local Executive）が設置され、これは開発公社から移った職員により構成され、委員会の大部分の業務を担った。

1964年の総選挙で労働党は再び政権を獲得した。ただし、この時の英国経済は「多額の対外債務、インフレ、国際収支の悪化などを抱え、経済は危機的な状況にあった」。そこで、労働党政権は、失業の多い地域への経済振興策としてニュータウン政策を捉え、ニュータウン建設を経済開発の起爆剤として活用した。ニュータウンの中でも特に商業地や工業地などの収益が期待できる地区の開発には民間資本を導入した。また、地方自治体には、学校などの社会資本の整備だけでなく、マスタープランの作成から共同で関わることを求めた。そして、労働力についても、ニュータウン内からだけでなく、「外部からも雇用した。労働力の20%から40%は通勤者でもよいとされ、自足性の原則は大きく後退した」（西山 2002 pp. 126-127）。

さらに、70年代に入ると、「大都市中心部の人口減と貧困問題が深刻となり」、ニュータウンの建設より、都市における既存市街地の再開発のほうが優先される課題となった。1977年の『インナーシティ白書』はその必要性を如実に語っている。1979年に誕生したサッチャー政権の下で、この動きは加速され、ニュータウン委員会の権限により、公営住宅の払い下げが積極的に進められた（西山 2002 pp. 127-128）。

ニュータウンの建設と並んで、政府があふれ出し人口の受け皿として期待したのが、既存の都市での住宅を増やし、あふれ出し人口を収容することで

あった。その政策は拡張都市（Expanding Towns）と呼ばれたが、戦後直後は、当該地域の住民の住宅不足に悩む状態であったので、他地域からのあふれ出し人口を受け入れる余裕はなかった。1952年になり、やっと都市開発法（Town Development Act）が成立し、拡張都市の法的基盤が整った。この政策は、住民を送り出す自治体と受け入れる自治体との間で合意される協定により進められ、商務省が両者を仲介・調整するしくみであった。都市開発法に基づいて、住宅補助金と都市開発に必要な事業費（下水幹線、下水処理場、上水道）の50%分の補助金が用意された（カリングワース 1972 p. 282）。

（3） ニュータウンの特徴：自足性

ニュータウンの特徴とは何か。それは「自足性」である。リース委員会がニュータウンについて「そこに住み、そこで働く、自足的でバランスのとれた町」と定義したように、住居のみならず職場についても提供する町であった（下総 1975 p. 4）。その意味では、自足性とは「雇用の自足性」を意味した。しかし、このニュータウンの特徴（雇用の自足性の原則）が、ニュータウン政策の展開の中で崩れていった。上記のように、1964年に政権に復帰した労働党の下で展開されたニュータウン政策では、労働力の20%から40%は、ニュータウンの外部からの通勤人口を想定していた。この雇用の自足性の崩壊は、ニュータウンの大規模化と共に進行した。

ニュータウンの大規模化は、1960年代の前半から始まったが、その契機となったのが、1964年に政府の住宅・地方自治省から発表された「南東研究（South East Study）」であった。また、その前年の63年には、同じく住宅・地方自治省から「ロンドンに関する白書（London — Employment, Housing, Land）」が発表された。この2つの報告書は、一連のものとして理解するのが適当であろう。さて、南東研究では、イングランドにおける南部への人口や雇用の集中と北東部との格差について指摘し、ニュータウンに関してより積極的な役割を果たすことを求めた。つまり、従来のようなロンド

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

ンなどの大都市からの「あふれ出し人口」を吸収する消極的役割から、ロンドンなどの大都市の人口を引き付けるより積極的な役割を求め、大規模化を提案した（下総 1975 pp. 65-66）。

ロンドンと対抗し、ロンドンに代わる成長の拠点としてのニュータウンであったので、ロンドンとは一定の距離を置いた場所（50～100 マイル）に建設されることが予定された。ミルトン・キーンズ、ピーター・バラ、ノーザンプトンなどがそれである。これらのニュータウンは、20～30 万人の人口を予定していて、「ニューシティ」と呼ばれた。ちなみに、ニュータウン政策の転換の契機となった「南東研究」については、後でもう一度触れる。

（4） ニュータウン政策の評価

1946 年以降、30 年間にわたって続けられてきたニュータウン政策はどのように評価されるべきなのか。ニュータウン政策を評価するためには、ニュータウン政策の目的に立ち返らなければならない。ニュータウン建設の目的は、大都市への過密の抑制であり、労働者に良質な住宅を提供することにあった。しかしながら、この目的が達成できたからニュータウン政策が終焉したわけではなく、1970 年代に入ってから石油危機（1973 年勃発）などの英国を取り巻く経済情勢の悪化が多額の財源を必要とするニュータウンの建設を許さなくなったのであった。70 年頃までは福祉国家路線に関する「戦後合意」が保守党と労働党の間にあり、その枠組みの中でニュータウンの建設が続けられてきたが、70 年代に入り、経済状況が悪化する中で、その合意が崩壊し、両党の方針は大きく異なることになった。

ただし、70 年代までの時期においても、政権党の性格により、ニュータウン政策の進捗には大きな差があった。例えば、1951 年に政権を獲得した保守党は、ニュータウンの指定を行わず、その代わりに、上記のとおり 1952 年に都市開発法を制定し、既存の都市の拡張によりあふれ出し人口の受け入れを図る拡張都市への政策の展開が試みられた。しかしながら、ニュータウンと比べて、規模が小さく、産業移転などを伴わない単なる住宅建設

で、あまり効果が見られなかった（馬場 2003 p. 79）。このように政権の性格によって、ニュータウン政策に対する温度差があった。

ニュータウンの開発は、上記のように各開発公社が担ったが、建設後の管理は、国の外郭団体であるニュータウン委員会が担った。つまり、ニュータウン委員会は、開発公社から土地や資産、権限などの譲渡を受け、開発公社はその後、解散する段取りが1959年ニュータウン法（1959年法）により定められていた（馬場 2003 p. 80）。このような中央集権的なニュータウンの管理体制については評価の分かれるところである。なぜならば、1946年ニュータウン法（1946年法）では、建設後のニュータウンの管理者については地元自治体としていたからである。しかしながら、1946年法を改正するねらいで制定された1959年法では、上記のように管理主体が国の外郭団体であるニュータウン委員会に改められた。ニュータウン政策に詳しい馬場健は、保守党政府が管理主体を改めた理由として、①ニュータウン開発には国税が投入されていること、②地方自治体の管理能力への不信、③政治色の強くない中立的な機関を求めたからであったとしている（馬場 2003 pp. 65-66 および p. 81）。ただし、ニュータウン法制定のために、ニュータウンの建設方法などについて検討したニュータウン委員会（リース委員会）の報告書では、上記のように、土地所有権と地方行政の分離を提示していた。

ニュータウンと地方自治の関係については後藤一郎も同様の指摘していた。まず、ニュータウン建設に関しては、「ニュー・タウンの位置は技術的、社会経済的理由で選定されているので、地方団体の境界線はニュー・タウンの位置選定の上でしばしば軽んじられ」たとしている（後藤 1972 p. 411）。また、開発公社は、認可などのために地方自治体や多様な政府関係機関と協議しなければならなかったと述べている。そして、完成後のニュータウンを地方自治体に引き渡す場合の反対論として、①ニュータウンの地代や家賃が地方の政争の対象になる危険性があり、②地方自治体にニュータウン所有に関する業務的負担を負わせ、③ニュータウンの資産は本来的には地方自治体のものではない、との3点を挙げた（後藤 1972 p. 413）。この3

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

点には馬場との共通点も見られる。後藤は、このようなニュータウンと地方自治の関係を踏まえて、ピーター・セルフの主張に基づいて、ニュータウンの公的資産の所有に関する管理のしくみとしては、地方市民の代表者と国益の代表者の両者で構成されるのが適当だとしている（後藤 1972 p. 414）。また、後藤がこれらの点を指摘した時点は、1974年の地方制度の再編成前であった。つまり、基礎レベルの地方自治体が、主要都市のカウンティ・バラとそれ以外の市町村に分かれていて、自治体の規模も現在より小さかった。このような細分化された地方制度の状況では、ニュータウンのようなコナベーション（大都市圏）の問題には対処できないとして、地方制度再編の必要性に言及している。再びピーター・セルフの指摘に拠りながら、地方自治体を地方政府（local government）と地域政府（regional government）に分け、コナベーションの問題については、時代遅れの県（カウンティ）ではなく地域政府が担うべきであるとしている（後藤 1972 pp. 414-415）。

3. 地域開発立法の変遷

(1) 第2次大戦後から1960年代までの地域政策

ここでは、マックローンの説明を参考にしながら、戦後における地域開発立法の変遷を、1960年までの時期とそれ以降の時期の2つに分けて振り返る。マックロンも、1945年から60年までの時期における地域政策の根柢法は1945年工業分散法（Distribution of Industry Act）であったとしている⁴⁾。この法律は、戦前の1934年特別地帯法（Special Areas Act）に代えて制定されたもので、戦前の特別地帯を開発地帯⁵⁾に名称変更し、対象地域が若干拡大された。1946年には戦前からの4地域に加えて、レックスハム、ランカシャのワイガン・セント・ヘレンズが加えられ、1948年にはさらに3地域（ランカシャ北東部、マージーサイド、スコットランド高地）が追加された。

人口と産業の都市からの分散について検討したバーロー委員会の多数派が

勧告したように、地域政策の実施責任は一つの委員会（Board）に与えられることはなく、また、少数派が主張したように新しい省が設けられることもなく、戦前の時代にコミッショナーが有した権限は商務省が引き継いでいた。それらの戦前からの継承権限に加えて、戦後の商務省に与えられた重要な権限は、工業開発許可証（Industrial Development Certificates）制度であった。これは、1947年都市農村計画法によって導入されたしくみで、「5,000平方フィート以上にわたって新しい工業開発を行なう場合、計画許可を与えられるためには、それ以前に商務省の認可を得ることが義務づけられた」（マックローン 1973 p.115）。

ただし、1950年代半ばまでの10年間の英国経済は、造船や石炭、織物業などの伝統的産業の成長に支えられ、地域政策が事実上中断されていた時期であった。建築許可制⁶⁾は1954年に廃止され、工業開発許可証制度は継続していたが、イングランドの南東部や中央部における開発も比較的容易に認められた。しかし、「伝統的な産業における継続的なブームは、問題を解決したのではなく、一時おおい隠した」に過ぎなかった。造船業は経営が稚拙で労働問題や国際的な競争にさらされていた。石炭は石油に置き換えられる運命であった。1954年から55年の投資ブームを頂点として、それ以後の英国経済の成長は鈍化に転じた（マックローン 1973 pp.120-121）。

そこで、制定されたのが1958年の産業分散（産業融資）法（Distribution of Industry (Industrial Finance) Act）であった。この立法により、不況の状況（特に失業率の高さ）を踏まえて、開発地帯の指定地域の一部入れ替えが行なわれた。また、開発地帯国庫諮問委員会（Development Areas Treasury Advisory Committee: DATAC）⁷⁾の「勧告に基づいて融資や助成金を供与する大蔵省の権限を拡大できる、範囲のより狭い開発『地』を追加した」。融資や助成金の対象は、工業だけに限定されなくなった（マックローン 1973 p.123）。

(2) 1960年以降の地域政策

1960年は、戦後地域政策の展開において画期的な年であったと言われる。それは、1945年以降、基本的に継続されてきた工業分散法が廃止され、それに代えて、1960年地方雇用法（Local Employment Act）が制定されたからである（マックローン 1973 p. 125）。1945年以来継続されてきた開発地帯は廃止され、新たに開発地区（Development Districts）を指定する権限が商務省に与えられた。開発地区は、地方職業紹介所（Local Employment Exchange）の管轄範囲に基づくこととされた。それまでの開発地帯の変更については英国議会の承認が必要であったが、開発地区については、失業率の増減に基づいて、商務省の権限で指定および取消しができた⁸⁾。

この開発地区制度は、その後、労働党政権が誕生すると、1966年工業開発法（Industrial Development Act）によって廃止され、それに代えて新たに開発地帯が指定された。開発地帯はこれまでない広い地域を指定区域に入れ、グレート・ブリテンの土地面積の40%以上、人口の20%を占めた。それまでの開発地区では、失業率を基準に地域が指定されていたため、経済成長の可能性を持つ地域が指定されることは少なかった。また、開発地区の範囲が頻繁に変更されたため、誘致を検討している企業の計画に混乱を来した。新しい開発地帯の対象区域は広大であったので、こうした2つの問題点は解決された。ただし、このしくみは、1966年から67年の経済危機により炭鉱の閉山が増加した際に、改正され、特別の優先度を与える「特別開発地帯」が指定された。その場所は、スコットランド、イングランド北東部、カンバーランド西部、ウェールズの炭田などで、戦前の旧特別地帯と類似していて、1966年に指定された開発地帯に既に含まれていた地域であった（マックローン 1973 pp. 132-133）。

被援助地域が拡大し、被援助地域（開発地帯）には援助が行われるようになると、開発地帯に指定されない地域は、相対的に不利な立場に立たされることになった。開発地帯外から開発地帯への産業流出の可能性もあったからである。そこで、繁栄地域と開発地帯の間にある「中間地域」または「灰色

地域」の問題について検討するため、ハント委員会が設けられた。中間地域とは、具体的には、ノース・ウェスト、ヨークシャ&ハンバー、サウス・ウェストなどの地域であった。ハント委員会は、中間地域にも開発地帯と同様もしくは類した援助措置を行うことを勧告（ハント報告）したが、労働党政権はこれを拒否し、1970年地方雇用法により、比較的小さな地域を「中間地域」に指定し、援助の対象にした（辻 2001 pp.106-109）。

1960年以降も、工業開発許可証制度は工業開発に関する統制手段として用いられた。ただし、その一方で、事務所の開設についても何らかの統制が必要であることが認識されるようになった⁹⁾。そこで、1963年に事務所立地委員会（Location of Office Board）が設置された。この委員会は、「事務所の開設・増設をロンドンの中心部から周辺部へ移動させることを奨励」することにあつた。しかし、労働党政府は、より積極的な規制を求め、「1964年11月5日以降、ロンドンで事務所を新設する場合にはすべて商務省の許可を得るように要求した。この措置はその後、1965年事務所開設・工業開発統制法によって法制化された」¹⁰⁾（マックローン 1973 p.135）。

また、政府機関を分散させる努力が行なわれた。これは政府内での長年の課題でもあつた。1962年時点で、12万5,000人の本省職員の内、約2万5,000人がロンドンの外で働いていたが、さらに7,000人を移動させる計画であつた。政府は、さらに徹底した再検討の必要性を認め、ギルバート・フレミング卿による検討が行なわれ、1万8,000人の職員を移転させることが勧告された（カリングワース 1972 p.77）。

これまでに整理してきた開発地域などの指定や工業および事務所の立地制限以外の地域政策の手段としては、助成金や融資、誘導措置などの方法があつた。まず、1945年以降、開発指定地域内の企業への特別の融資や助成金の供与の審査を担ってきた大蔵省の管轄下にあつた開発地帯国庫諮問委員会（DATAC）は、1960年法により商務省の組織（BOTAC）として移管され、その機能が継続された。1960年法の下で導入された新たな援助のしくみは、建築助成金の供与であつた。これは、「開発地区に自身の工場を建設する決

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

定を行なった企業に対して、商務省の工場を有利な賃料で借りた企業と同じ特典を与える」ものであった。また、工場や機械に対する一般的な助成金や誘導措置は1960年法では規定されていなかったが、1963年融資・地方雇用法により、「開発地区における新設工場および新規購入機械に対して、費用の10%の率で助成金が提供」されることになった。そして、開発地帯における雇用の拡大促進を図るために導入されたのが、地域雇用奨励金制度（Regional Employment Premium）であった。これは、「労働費用に対して直接補助金を支出する最初の制度である」（マックローン 1973 pp. 137-142）。

（3） 地域研究および交通と地域政策に関する検討

地域開発立法の変遷とは少し異なるが、1960年代に取り組みられた地域研究（Regional Studies）の動き¹¹⁾について触れておく。この地域研究は、「増大する開発の圧力に見合うような、開発計画と土地の配置計画が不十分になってきているという住宅・地方行政省の認識から始められたものである」。地域研究の中で最も有名なのは、1964年3月に発表された「南東研究（South-East Study）」であった。その後、政府は、住宅・地方行政省と商務省の協同により南東研究に対する政府の反応としての白書『イングランド南東地域（South-East England）』を発表した。その後、1965年に西ミッドランド研究、北西研究などの地域研究が発表されることになった。この頃から、経済計画とフィジカルな計画が一緒に考えられるようになった（カリングワース 1972 pp. 325-326）。

これらの南東研究に次ぐ各地の地域研究もしくは地域計画は、イングランドの8つの各地域に設けられた地域経済計画協議会とその事務局¹²⁾が作成を担当した（その他、スコットランドとウェールズにも各1つずつ設けられた）。ただし、これらの協議会は、諮問的な役割に留まり、その事務局も各省の地域経済計画に関する調整機関に過ぎなかった。つまり、協議会もその事務局も、中央政府や地方自治体に対して何の権威も有していなかった（カ

リングワース 1972 pp. 326-331)。

もう一つ、別の視点から、地域計画が作成されることになった背景について整理する。元来、保守党は計画嫌いで、「計画を統制や制限と同一視する傾向をもっていた」。しかし、1960年代に入ると、保守党は全国および地域の経済計画を支持するようになった。それは、「反復的な経済危機が、既存の経済統制方法では不十分であることを示し」たこと、および、「1958年以降、地域問題が、(中略)突如としてきびしさを加えた」からであった。こうした政治的および経済的な環境の変化の中で、全国段階における経済計画を担当する全国経済開発審議会(NEDC)が設置され、国のより高い成長率を達成するため、地域問題にも関わるようになった(マックローン 1973 p. 247)。ただし、1966年のデフレ対策のため、NEDCが作成した「全国経済計画」は放棄されることになり、「地域計画はいたるところで混乱に陥った」(マックローン 1973 p. 255)。

マックローンの指摘の中で非常に興味深いのは、各地域の計画制度の中で特にスコットランドの高地・諸島開発委員会に注目している点である。この地域は、英国の中でも最も人口減少と経済の衰退に悩まされてきた地域であった。地域開発の中でもこうした最も困難な課題に取り組むことになった高地・諸島開発委員会は、地域戦略の作成だけでなく、それを実施する権限も有していた。上記のように、他の地域の協議会が諮問的な役割に留まり、中央政府と地方自治体に対して何ら有効な機能を果たすことができなかったのに対して、高地・諸島開発委員会は小規模ながらも自治体の機能の一部である行政的な役割も果たした。ただし、その一方で、官吏で構成される委員会がそうした機能を果たすことに対して、民主的統制の不在を批判する声もあった(マックローン 1973 pp. 258-259)。

最後に、都市計画と交通の関係について検討したブキャナン報告(Buchanan Report)について少し説明する。この調査が行なわれるまでは、建物の立地などと交通の管理は、縦割り行政の中で総合的に捉えられることがなかった。ブキャナン報告およびその運営委員会の報告(クローサー報

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

告）では、文化的な生活をするためには適切な道路網の設計が必要で、そのためには、大規模な道路網とインターチェンジが必要であるとした。「再開発の巨額な投資と自動車の利用の制限の二つの方法の間をとろうという誘惑に負け、小さな改革によって交通量の増大に対処しようとして、結局は、交通と環境の双方にとって最悪の事態（中略）をもたらす結果になる」と警告した。このブキャナン報告の考え方は、1968年に制定された都市農村計画法と交通法（Transport Act）に活かされることになった（カリングワース 1972 pp.308-310）。

後者の1968年の交通法は、統合的かつ効率的な公共輸送機関を準備することが適当な場合には、旅客輸送庁（Passenger Transport Authorities）を設置する権限を大臣に与えた。グレーター・マンチェスター、マージーサイド、西ミッドランド、タインサイドの4地域に旅客輸送庁が設けられ、事業の第一歩として市営のバス事業を自らの管理下に置いた（カリングワース 1972 p.313）。

（4） 1968年都市農村計画法の制定

これまで主に地域開発法制の変遷について整理してきたが、ここでは、都市計画制度の変容について、特に1968年都市農村計画法の制定の動きと法律の内容的な特徴について整理する。1968年法は、1947年都市農村計画法をほぼ20年ぶりに抜本的に改正した。

政府は、1964年5月に都市計画制度のあり方、特に開発計画（Development Plans）について全面的に再検討するため、計画諮問委員会を設置した。その背景には、それまでの都市計画法制が現代的な時代の要請、都市政策上の必要性に合わなくなっていたことに原因があった。それまでの都市計画法制である1932年都市農村計画法は、土地利用についてごく大雑把に示したものであった。一方、1947年都市農村計画法は、地方自治体が開発計画を詳細かつ正確に明示することに特徴があった。これは土地利用に対して一定の確実性と安定性をもたらしたが、将来にわたって交通や人口の変動を予測す

ることは難しく、その制度的な硬直性が問題視されていた。1965年に発表された諮問委員会の報告書『開発計画の将来（The Future of Development Plans）』では、「政策的ないし戦略的問題と詳細な技術的問題とを区別すべきことを指摘している。前者は大臣の認可にかからしめられるべきものであり、後者は認可された政策の枠組みの中で地方が決定すべきものである」とした（カリングワース 1972 pp. 118-119）。

これらの諮問委員会の提案、そして、1967年6月に発表された政府白書『都市農村計画』に基づいて、1968年都市農村計画法が制定された。この法律では、ストラクチャープランとローカルプランのしくみを導入した。カリングワースの説明によれば、ストラクチャープラン（Structure Plan）は、「広汎な土地利用政策（詳細な土地利用計画ではなく）、交通量処理の対策および物的環境の整備の問題を取り扱う」もので、大臣の承認を必要とした。ストラクチャープランは「社会的または経済的に望ましい方向に諸活動を誘導するための一般的な政策を述べるもの」で、「生活の事実と調和したものでなければならない」とされた。1947年法でも「開発計画は少なくとも5年に1回は見直し」なければならず、そのための調査が義務づけられていたが、「1968年法では詳細部分を捨て去り、諸活動の主要な傾向に着目し、戦略が妥当かつ適切であるかどうかを確認するために連続的な調査が実施される」。また、「ストラクチャープランには、開発、再開発、改良の予想される事業地区（action area）が示される」（カリングワース 1972 pp. 120-123）。

一方、ローカルプラン（local plan）は、「ストラクチャープランで示された一般的な政策の提案の詳細計画である。ローカルプランは、説明書、測量に基礎をおいた地図、図表、絵その他の説明手段からなっている」。ローカルプランは、地方自治体の事務であり、中央政府の事務ではないので、大臣の認可は必要ない。ただし、ストラクチャープランで承認された枠組みの中で作成し、ストラクチャープランの政策と適合しなければならない。また、ローカルプランの準備段階において、利害関係者が意見を述べるなどの市民

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

参加¹³⁾の機会を設けている（カリングワース 1972 pp.123-125）。

1968年都市農村計画法の制定の意味を明確にするため、それまで1947年法の下で用いられていた開発計画の特徴や課題について確認する。開発計画は、「地方計画庁の提案に係る土地の利用（中略）の方法および開発が実施されるべき時期を示す計画」であると定義された。ただし、開発計画では、ある開発が明らかに計画と適合していても当然に許可されるものではなく、具体の計画許可（planning permissions）にあたっては地方計画庁の裁量が入るものとされた。地方計画庁（カウンティおよびカウンティ・バラ）は、関係省庁、法定企業、市町村との協議を経て、開発計画を作成する。各開発計画は、説明書（written statement）と一連の図面で構成される（カリングワース 1972 pp.88-91）。

そして、その説明書では、収用対象地の土地リストが重要なものとして含まれている。この権限は強大で、地方計画庁が総合的に開発する必要があると判断した土地は収用対象地として指定することができる。指定された土地は、それを指定した地方計画庁を除いて、他の者には売ることができなくなる。1968年法では、収用対象地を予め指定する制度は廃止されたが、実質的な収用権限が消えたわけではなかった。大臣が（条件に該当し）認めた場合には、地方自治体は再開発や都市改良などに必要な土地を強制取得できるようになった（カリングワース 1972 pp.92-94）。

1968年法により導入された事業地区の制度は、それまでの総合開発区域（comprehensive development areas）の制度を置き換えたものであった。総合開発区域とは、戦後復興を進めるため、細分化された土地所有権を集約し、戦災地域および荒廃地域の総合的再開発を地方計画庁に対して広汎かつ簡便で効果的な収容権を付与すべきというアスワット委員会の勧告に基づいて1944年および1947年の都市農村計画法により導入されたしくみであった（カリングワース 1972 pp.97-99）。

4. グレーター・ロンドン・プランとロンドンの再編成

(1) グレーター・ロンドン・プランとは何か

バーロー委員会が1940年に勧告したバーロー報告が指摘したようにロンドンの過密ぶりは衛生的にも劣悪な状況にあった。また、ロンドンが無秩序に外に向かって拡大（スプロール化）する危険性があった。そこで、ロンドンの成長を管理する都市計画が求められ、次の2つの計画が作成された。一つは、アバークロンビー教授（Sir Leslie Patrick Abercrombie）とフォーション氏（John Henry Forshaw）によって1943年に作成された「ロンドン・カウンティ計画（County of London Plan）」であり、もう一つは、1944年にアバークロンビー教授によって作成された「グレーター・ロンドン・プラン（Greater London Plan）」であった。

前者の計画では、交通の混雑、住宅の貧窮、オープン・スペースの不適切かつ誤った分布、住宅と工業の混在、スプロール化およびロンドン周辺のカウンティの郊外化などの点が扱われた。後者の計画では、ロンドンが直面する5つの主要な問題として、人口増加、住宅、雇用および工業、レクリエーション、交通などが扱われた（Abercrombie 1945）。

特に後者の計画では、都市のスプロール化の抑制、より良い住環境の提供（特にインナー・ロンドンの密集地域において）、人口と雇用の再配置により通勤時間の削減、交通混雑の軽減化およびコミュニケーション一般の改善の4つを目指していた。また、ロンドン、サリー、ミドルセックス、ハットフォードシャーの各カウンティ、ケントおよびエセックスの一部、バークシャー、バッキンガムシャー、ベドフォードシャーの小部分から成る2600平方マイル、ロンドンの中心地から約30マイルを対象地域とした。そして、その地域を次の4つの同心円状の地帯に分類した。

- ①インナー・ロンドン：ロンドン・カウンティおよび隣接した密集して発展した地域。この地域に良好な住宅、公園、道路を整備するために120万人

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

の余剰人口の移転が必要とされた。

- ② 両大戦間に開発された郊外住宅地：安定した人口の維持が求められる地帯。
- ③ グリンベルト地帯：インナー・ロンドンからの余剰人口のうち、30万人の受け入れを予定する地帯。
- ④ アウター・カウンティ：ニュータウンに50万人、拡張都市に40万人の受け入れを予定する地帯（Cullingworth 1959 p. 343, Phillips 1945 pp. 38-41）。

ちなみに、グリーンベルトについては、その概念の起源は16世紀に遡ると言う説もあるが、一般にその概念を広めたのはハワードである。グリーンベルトが最初に設けられたのはロンドンであった。1938年のロンドンおよびホームカウンティ（グリーンベルト）法に基づいて、3500エーカーの土地が購入され、グリーンベルトが設定された（小林 2004 p. 183, de Oliveira 2015 pp. 2-3, Mandelker 1962）。

(2) 行政区域としてのロンドン

上記のようにロンドンの過密ぶりは大変な状況だった。この状況に対して、ロンドンに責任を持つ統治システムが欠如していた。そもそもロンドンとはどこを指すのか。グレーター・ロンドン・プランが提案された1944年当時のしくみでは、まず、金融の中心であるシティ・オブ・ロンドンがあり、その他に28の首都区（Metropolitan Borough）があり、この両者を併せた区域を対象とする自治体としてロンドン・カウンティ・カウンシル（London County Council: LCC）があった。LCCは、幹線排水、幹線道路、軌道、消防、河川堤防、洪水予防、公有地、公園・オープンスペース、教育、公的扶助などの管理を担い、首都区は、公衆衛生、住宅、図書館、レクリエーション、課税などを担うという2層制下での分担が行われていた。市民生活に関連のある警察については、LCCの面積（約117平方マイル）より広い面積（721.6平方マイル）に首都警察区（Metropolitan Police District）

が置かれ、中央政府の管轄下でここが担った。1951年時点におけるLCC内の人口は334万8,336人、首都警察区域内の人口は834万6,137人だった（後藤 1972 p. 300）。LCC内はインナー・ロンドン、LCCの外で首都警察区域内はアウター・ロンドンと呼ばれた。ただし、アウター・ロンドンは行政区域としては、ミドルセックス、ケント、エセックス、サリー、ハットフォードシャの各カウンティに属していた。これらのカウンティの中で、カウンティ区域がアウター・ロンドン内に収まっているのはミドルセックスのみで、その他のカウンティは区域がアウター・ロンドンの外にはみ出していた。また、その他に、3つのカウンティ・バラ（特別市）、65の市町村などの自治体と、首都水道庁（Metropolitan Water Board）、ロンドン港務庁（Port of London Authority）、ロンドン旅客運輸庁（London Passenger Transport Board）などの特別広域行政機関があった。ロンドン旅客運輸庁は、アウター・ロンドンより広い区域（約5180km²）を管轄区域としていた（東郷 2004 pp.9-10）。

無秩序に拡大する危険性のあるロンドンに対して、その全域に有効な責任を持つ統治主体が欠如しているこのような状態に対して、ロンドンの行政区域と機構面の再編成について検討する必要性が高まったことから、1957年12月、大ロンドンの地方行政に関する王立委員会（Royal Commission on Local Government in Greater London）が設置された。ハーバート卿が委員長を務めたことからハーバート委員会と呼ばれた。ハーバート委員会は、第二層（基礎）の自治体として52の区を置く案を勧告したが、政府は32区（およびシティ・オブ・ロンドン）にする案を決定した。第一層（広域）の自治体としては、大ロンドン議会（Greater London Council: GLC）が設けられた。政府が決定したGLCの管轄区域は、ハーバート委員会の案より若干狭い区域（1579km²）になった（東郷 2004 pp.14-17）。

最後に一つ断っておかなければならない。ハーバート委員会によるロンドンの区域および統治機構改革（GLCの創設）に先立って、1947年都市農村計画法（1947年法）が制定され、計画権限は、市町村からカウンティに移

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

された。その結果、ロンドンにおける計画庁の数は、131 から 12（9つのカウンティと3つのカウンティ・バラ）に減少した。計画の準備や計画規制の実施などの計画権限は確かに12の計画庁が握ることになったが、市町村や法定企業者（水道事業者、電気局、ガス局、ロンドン港務庁、ロンドン旅客運輸庁）も一定の開発権限を保持していた。アバークロンビーは、大ロンドン計画庁（Greater London Planning Board）を設置し、そこが執行権を握ることが重要であると考えていた。1947年法の制定と同時期に、政府がロンドン地域の計画機構のあり方について検討するために設置された諮問委員会であるロンドン計画行政委員会（クレメント・デイビス委員会）は、当時の権限や機構が分極化・多元化している状況を問題視したが、より広範な問題を調査する必要性を指摘し、また、暫定的な措置については委員会内で意見が割れた。結局、アバークロンビーやクレメント・デイビス委員会の指摘は、上記のハーバート委員会の提案によるGLCの設置により、解決されることになった（カリングワース 1972 pp.376-379）。

（3） グレーター・ロンドン・プランの課題

もう一度、1944年のグレーター・ロンドン・プランの要旨について確認したい。第一に、ロンドン中心部の過密ぶりとロンドンの無秩序な膨張（スプロール化）を食い止めるため、グレーター・ロンドンを同心円状に4層に分け、最も内側のインナー・ロンドンから120万人の余剰人口の他の層などへの移転・分散を図ったことである。第二に、この計画の全体に責任を持つ機関として、大ロンドン計画庁の設置を提案したことである。この計画庁は、スプロール化の防止などの単に制裁的な権限のみを有するのではなく、土地の売買などの建設的な責務を担い、また、ローカル・デモクラシーを反映させるため地方自治体の代表者で構成され、都市農村計画大臣に責任を負うものであることなどが示唆された。

このアバークロンビーのグレーター・ロンドン・プランの内容に対する評価としては、プラン公表の翌年の1945年の*Public Administration* 誌に掲

載されたフィリップスのコメントが最も代表的かつ適確なものと言える。フィリップスは、「アバークロンビーの計画にはいろいろな批判があり、分散政策は拒絶され、修正されるかもしれない。しかし、アバークロンビーが呼びかけたことの多くが必要ないと示唆する人はいない」と述べている。その一方で、フィリップスはアバークロンビーのプランに対して、いくつかの批判と課題を指摘している。その第一は、人口分散策の一つとして、プランがインナー・ロンドン内の未開発地域の開発を促していることに対する批判である。フィリップスは、未開発地域の開発よりむしろ今後人口減少が予想されるクロイドン、アクトンなどへの移住を勧めている。第二は、アウター・ロンドンに建設されるニュータウンに向けられた。これらのニュータウンに産業と商業の両面での設備が整うまでには相当の時間がかかり、もしそれが実現したとしても、ロンドンの中心部で享受してきたようなアメニティのレベルとは全く異なるとしている。また、アウター・ロンドンへのニュータウンの建設が、通勤のさらなる混雑を招き、ロンドン全体に菜園や牛乳生産などを供給してきた後背地を破壊することになるのではないかと危惧した。第三は、グリーンベルトに対してである。ベルトと呼ぶほどには広くないとした(Phillips 1945 pp. 38-40)。

ただし、この第三の点については、次のような見方もできる。それは、グリーンベルトは緑地 (green-wedge) と一体的に捉えられるべきとの主張である。グリーンベルトと緑地は、対抗的に捉えられていた時期もあったが、1920年代からは相互補完的に捉えられるようになり、1943年ロンドン・カウンティ計画では、「庭から公園、公園から公園道路 (parkway)、公園道路から緑地、緑地からグリーンベルト」と発展的に捉えられるようになった。アバークロンビーやフォーションらは、緑地とグリーンベルトを一体的に捉えて、オープン・スペースを確保し、ロンドン市民に健康的な環境を提供しようと努めたと見ることができる (de Oliveira 2015 pp. 2-4)。

もう一度、フィリップスの指摘に戻る。フィリップスは、1944年のプランには、政府が土地の国有化へ向けた動きを始めるための口実が含まれてい

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

ると見た（Phillips 1945 p. 41）。結果的には、土地の国有化は実現しなかったが、福祉国家の建設の過程で、その政策は真剣に議論された。アバークロンビーのプランがその契機になったというのは興味深い指摘である。

5. おわりに

小論は、第2次大戦後、1970年代末頃（サッチャー政権の誕生時）までの英国における地域政策の展開について、その概観を整理することをねらいとして、ニュータウン政策の展開、地域開発関係立法の変遷、ロンドンの状況などの3点について整理してきた。この3点について明らかになったことを振り返る。

まず、ニュータウン政策の展開については、ニュータウンが過密な大都市の人口集中を解決するため、住宅と雇用の分散を図るために計画されたこと、つまり、住居と職場のバランスのとれた「自足性」がニュータウンの特徴であることを示した。また、この「自足性」の原則が、1960年以降、ニュータウンが大規模化し、外部からニュータウン内の職場への通勤を一部認めることにより崩壊したことなどについて示した。

次に、地域開発関係立法の変遷については、立法に基づいた地域政策（地域振興）の手法として、援助対象地域の指定、工業および事務所の開設に関する立地規制などがあることを整理した。また、1960年が地域開発立法上の転換点であったことを示した。それは、1945年以降、基本的に継続されてきた工業分散法が廃止され、1960年地方雇用法が新たに制定されたからであった。ただし、1960年の前も後も、英国の地域政策の中心は失業対策（雇用の確保）であったことは変わらぬ特徴である。

さらに、ロンドンの状況については、アバークロンビー教授のグレート・ロンドン・プランの概要について整理し、また、グレート・ロンドン・プランが提案された1944年当時のロンドンでは、ロンドンの全域に対して責任を持つ有効な統治主体が不在であった状況について示した。アバー

クロンビーは大ロンドン計画庁を設置し、それが一元的に計画権限を握ることを提案したが、それが実現するのは1965年のGLCの誕生まで待たなければならなかった。

最後に、全体を振り返り言えることは、政権交代が地域政策に与える影響についてである。ニュータウン政策については、1970年頃までは、福祉国家路線に関する「戦後合意」が保守党と労働党の間にあった。ただし、労働党がニュータウン政策により積極的であったのに対して、保守党はニュータウンより拡張都市に関心があるなどのちがいが見られた。また、援助地域の指定に関しては、保守党がより狭い地域に限定して指定したのに対して、労働党はより広い地域を指定する傾向が見られた。こうした党派性のちがいは、戦後地域政策の展開を見る際の一つの論点になると言うことができる。

注

- 1) ニュータウンの中には、都市からの「あふれ出し人口の収容」以外の問題として、スラムのクリアランスを目的にしたものもあった（カリングワース 1972 p. 268）。
- 2) ニュータウン開発公社と地元市町村の関係が良くなかった背景には、公社の役員は給与を支給され、大臣により任命され、ほとんどがロンドンから来る部外者だが、市町村の議員は給与を支給されていなく、議員は納税者により選挙され、地元の住民であるなどの、両者のちがいがあった（カリングワース 1972 pp. 274-275）。
- 3) スティブネージのニュータウン開発をめぐる歴史については、Orlans 1952 に詳しい。
- 4) この法律は、後に1950年工業分散法により若干補足されることになった。
- 5) 開発地帯とは、「連続していてもまとまっている主要な地域にあって、全体としての開発に適した経済的・社会的単位である」と定義された（マックローン 1973 p. 112）。
- 6) 建築許可制は、開発地帯として指定されなかった地域に対して非常に厳しい統制措置を続けるためのしくみである（マックローン 1973 pp. 116-117）。
- 7) DATAC の勧告に基づいて、大蔵省が補助金や融資を民間に援助するしくみは、1945年工業分散法の時点で設けられていた。これは、戦前の時代における特別地帯復興協会（SARA）による小企業向け融資と特別地帯融資諮問委員会（SALAC）による大企業向け融資を統合・拡大して、DATAC に含めることになったものである（マックローン 1973 p. 115）。

戦後英国における地域政策の展開と課題（石見）

- 8) 開発地区は「高い失業率がすでに存在し、あるいはすぐにも生じ、存続しそうであると商務省によってみなされる場所」と定義され、商務省は就業人口に対して4.5%の失業率を採用した（マックローン 1973 p. 127）。
- 9) 1963年発表の白書によれば、グレーター・ロンドンにおける年間約4万の就職口のうち、製造業は20%で、ロンドン中央部だけでも事務所による新規就職口は1万5000件であった（マックローン 1973 p. 135）。
- 10) 1965年の事務所開設・工業開発統制法（Control of Office and Industrial Development Act）によれば、グレーター・ロンドンにおいて床面積3,000平方フィート以上の事務所の建築を行なう際には、事務所開設許可書（Office Development Permits）を商務省から得ることが求められた。商務省にはこの統制権限を他地域にも拡大することが認められ、1965年にはグレーター・バーミンガムが、1966年には、イングランド南東部、東アングリア、中央西部および中央東部が対象地域とされた。グレーター・ロンドンについては、さらに統制が強化され、申請はロンドン以外の他地域では事務所の開設が不可能な理由を積極的に証明することを求められた（マックローン 1973 pp. 135-136）。
- 11) カリングワースは、地域研究が始められた背景として、1962年に北部および北西地域におけるスラム・クリアランスと再開発に関する計画のために住宅・地方行政省の北部住宅事務所（Northern Housing Office）がマンチェスターに設置されたこと、ハイルシャム計画（Hailsham Plan）に関連した住宅と計画を所管する地域事務所がニューカッスルに設置されたことを挙げている（カリングワース 1972 p. 325）。
- 12) 地域経済計画協議会（Regional Economic Planning Councils）は、国務大臣により任命された議長と約25人の委員で構成された。委員は、当該地域に関して広汎な知識と経験を有する個人で、協議会の主な任務は、地域の需要や長期計画に関する戦略について中央政府に勧告することであった。また、事務局は、地域計画に関係する政府各省の上級官吏により構成された（カリングワース 1972 p. 326）。
- 13) 1968年都市農村計画法では、ストラクチャープランの策定にあたり地方計画庁が行なわなければならない事柄について規定したが、その中には、提案を公表して、市民が意見を陳述する機会を設けること、プランの策定に関してそれらの陳述された意見を考慮すること、計画を市民が縦覧する機会を設けると共に大臣に対する反対の申し立て期間を公表することなど、市民参加に関する事項が定められていた（カリングワース 1972 p. 359）。

参考文献

Abercrombie, P., *Greater London Plan*, London: HMSO, 1945

Cullingworth, J. B., 'Some Administrative Problems of Planned Overspill', *Public Administration*, Vol. 37 No. 4, Winter 1959

- Cullingworth, J. B., *Town and Country Planning in England and Wales*, 3rd ed., London: George Allen & Unwin, 1970（久保田誠三監訳『英国の都市農村計画』都市計画協会、1972年）
- Duff, A. C., *Britain's New Towns*, London: Pall Mall Press, 1961
- Hazel, E. (ed.), *New towns: the British experience*, London: C. Knight, 1972
- Mandelker, D. R., *Green Belts and Urban Growth*, Madison: University of Wisconsin Press, 1962
- McCrone, G., *Regional Policy in Britain*, London: George Allen & Unwin, 1969（加藤譲・杉崎真一監訳『イギリスの地域開発政策』大明堂、1973年）
- de Oliveira, F., 'Abercrombie's green-wedge vision for London: the County of London Plan 1943 and the Greater London Plan 1944', *The Town Planning Review*, Vol. 86 (5), 2015
- Orlans, H., *Stevenage: A Sociological Study of a New Town*, London: Routledge, 1952
- Osborn, F. J. & Wittick A., *The New Towns: The Answer to Megalopolis*, London: Hill, 1963
- Phillips, H., 'The Abercrombie Greater London Plan', *Public Administration*, Vol. 23 No. 1, Spring 1945
- Rodwin, L., *The British New Town Policy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1956
- Royal Commission on Local Government in Greater London: Minutes of Evidence and Report*, Cmnd. 1164, London: HMSO, 1960
- Self, P., *Cities in Flood*, 2nd ed., London: Faber and Faber, 1961
- Sharp, E., *The Ministry of Housing and Local Government*, London: George Allen & Unwin, 1969
- 小林昭『現代イギリスの地方財政改革と地方自治』日本経済評論社、2004年
- 後藤一郎『イギリス地方自治制度論』敬文堂、1972年
- 下総薫『イギリスの大規模ニュー・タウン』東京大学出版会、1975年
- 高寄昇三『現代イギリスの都市政策』勁草書房、1996年
- 辻悟一『イギリスの地域政策』世界思想社、2001年
- 東郷尚武『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社、2004年
- 西山八重子『イギリス田園都市の社会学』ミネルヴァ書房、2002年
- 馬場健『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂、2003年