

IV—17 イギリスの地域計画の受容と変容について

— 田園都市論を中心として —

北海道大学大学院環境科学研究科 正員 山 村 悦 夫

1 はじめに

ハワード (Howard, E) の田園都市論は、レッチワース (Letchworth) やウエルウイン (Welwyn) 田園都市の建設はもとより、その思想が世界各国に多大の影響をあたえたことに特筆される。すなわち、1899年田園都市協会 (後の国際住宅・都市計画協会) が設立され、ハワードがその総裁となり、世界中にその名声が知られるようになったことである。

このことは、わが国においても、多大の影響をうけ、1907年に内務省地方局有志による田園都市という本が作成され、さらに1918年には田園調布を開発した田園都市株式会社も設立され、その後の地域・都市計画上の源泉となっている。

この研究では、はじめに、ハワードの田園都市論を紹介し、その後のイギリスのニュータウン開発方式を述べこれらの思想がわが国の地域・都市計画上にどのような受容と変容していったかを明らかにする。

2 ハワードの田園都市論⁽¹⁾

ハワードの田園都市論の発想の先駆をなすものは、トマス・モア (Thomas More) のユートピア (Utopia, 1516年) であった。この本では、田舎に立地し、限定された規模の、そして解放的な内部設計をもつ魅力ある都市の理想像が示されている。これらのユートピア計画は実現をみず終ったが、ハワードの田園都市は、これらの理想を現実化したことに大きな貢献があった。

ハワードの田園都市の思想は、1894年の著書 (Tomorrow: A Peaceful Path to the Reform) において発表されたが、その平易さにもかかわらず、ハワードがまったく無名であったので反響を呼ばなかった。しかし、その思想は彼を中心とする田園都市協会の行動とともに広がっていった。

この著書で、ハワードは、都市生活と農村生活の二者択一があるのではなく、第3の選択の道があることを示している。すなわち、動的な活動力のある都市生活の利点と、美しい自然のある農村の利点とが完全に融合した生活である。そして、彼は、都市生活における利点と不利、農村生活における利点と不利を述べ、両者の利点を取り入れ、人間社会と自然の美しさが共に享受され、都市と農村が相互に補完し、このような楽しい結合から新しい希望と新しい生活、新しい文明が生まれるのであると考えた。また、田園都市では、社会的交流の機会が一層多く享受されるばかりではなく、自然の美しさが、そこの住民を抱擁し、豊かな賃金と雇用機会の保障、最も望ましい環境衛生の確保、美しい住宅と庭園の入手、住民の自由拡大と協調と協力の最善の実りがいかにあたえられるかを明らかにし、具体的に田園都市の形成について述べている。

それは、6,000エーカーの土地のほぼ中央に建設される田園都市は、1,000エーカーで半径が4分の3マイルの円である。幅員120フィートの六本の広い並木道が都市の中心から周辺へ伸びている。この並木道で仕切られた区画は、みな等しい面積を持っている。都市の中心には、面積5.5エーカー円形の広場があり美しい庭園として設計されている。この庭園を囲んで、公会堂、大ホール、劇場、図書館、美術館、病院等の公共施設が建ち並ぶ。この中央公園の周り全体を広いガラスのアーケードで取り囲む。住宅は部分同心円状に建ち並んでいて、いろいろの並木道に面している。この都市の人口は30,000人で、農業地帯には2,000人が住むことになっている。

町の外縁部には壮大な並木があり、これは420フィートの広い幅員で、長さ3マイルのグリーン・ベルトを形成し、中央公園の外側の町の部分を2つに分割している。この中には、公立学校、運動場、庭園、教会が設けられている。町の外環には、工場、倉庫、酪農場、市場等が町全体を取り囲む環状鉄道に面して配置されている。このグリーンベルトで取り囲むことは、無計画な都市の拡大を防止するとともに、住民の農村地帯への接近を容易にし、田園性を都市に与えようとする意図にある。

これらの田園都市の財政としては、全歳入は公的所有となっている地代により、農地も公正な地代で貸与される。これによって、町の発展による土地価格の上昇を借地人が自分自身のために不当に占めることは不可能となる。すなわち、社会活動に起因する地価の上昇等の開発利益が社会に還元されず、地主個人が勞せずしてその利益を受けないように、管理・運営面における土地の公的保有を考えている。

歳出としては、田園都市の用地の開発のために調達された資金は、道路、学校等に使用され、借地人に賃貸される。

具体的な管理運営面では、土地の取得に必要な資金は、取得される土地を抵当とした社債の発行による。開発された土地所有権は、半営の会社や地域社会の代表団体が保有し、民間開発業者に賃貸する。土地の賃貸収入は、借入金の返済、社債償還基金の積立金として用いられる他、それ以上のものは必要な道路、学校、公園等の公共施設の整備および管理の資金として地域社会に還元される。地域社会の代表団体は、一定の段階で、会社の事業資産のすべてをまとめて原価で取得する権利を有し、その時点で会社は解散する。

これらのことをまとめると、1919年に田園都市協会で定められた明快な田園都市の定義がある。

「田園都市とは、健康的な生活と、産業のために設計され、社会生活上のあらゆる手段が可能でありながら、しかも大きすぎることもない規模で、田園地帯でとり囲まれており、そして、土地の全体が公共の所有となっているか、もしくは当該会社に信託されている、そのような都市である。」

このような管理運営面の他に、注目しなければならないのは、彼の著書の社会都市の中で、次のように述べていることである。⁽²⁾

「一つの都市の住民は、もう一つの都市にわずか数分で達することができる。というのは、とくに高速輸送の手段が用意されているので、二つの町の住民は、一つのコミュニティを形成する。……中心都市の周りに集った一群の都市のそれぞれの住民は、ある意味では小さな町に住みながら、実際は一つの大きな最も美しい市のすべての利点を時の流れにおいて享受できる。」

このように、田園都市を一つの完結した都市と考えず、複数の田園都市を連合して、一つのコミュニティを作ることを考えていた。この点については、「ニュータウン」の序文において、マンフォード(Munford.L)が指摘したように、ハワードはこの点に気付きながらも、当面の団体都市を建設することに関心を集中していたために十分に考察されなかった。また、その後の都市計画者もこの点に注目しなかった。

ハワードは、これらの思想を実際的な行動によって広めるために、ネービル(Neville.R)等とともに、1899年に田園都市協会を設立し、1903年には、田園都市建設会社、レッチワース田園都市会社(Letchworth Garden City)が創設された。田園都市の予定地は、ロンドンから約35マイルにあり、既存の小都市ヒッチン(Hitchin)とバトロック(Badlock)の中間に位置し、その面積は3,800エーカーで、計画人口は約4万人である。1919年には、田園都市の区域がヒッチン村から分離独立し、町(Urban District)の資格が与えられ、レッチワース町(Letchworth Urban District)となった。

第2の実験都市は、ウェルウィン・ガーデン・シティ(Welwyn Garden City)で、レッチワースの場合と同様の考えで、1919年ロンドンから25マイルの地点で開始された。しかし、1946年のニュータウン法の施行に伴い、ウェルウィン・ガーデン・シティ会社は解散し資産はニュータウン開発公団に引継がれた。その理由は、この都市の開発は総合的な大ロンドン計画の一部として、分散政策の責任ある2面的な政策を完全な相互調整のできる公団がすることとなった。

3. ニュータウン開発方式⁽³⁾

ハワードの田園都市の建設は、前述したように実験的な段階から、イギリスの政府が地域計画の一環として組み入れるために、新しいニュータウン法の確立を図ることとなった。

そして、ニュータウンの基本原則として自足完結性（Self-Contained）と均衡のとれた地域社会（Balanced Community）の2つの原則に基づいて、制度化にあたって必要な開発主体、財政、開発管理に関する一般的な問題を検討するためにニュータウン委員会（New Town Committee）を1945年に設立した。

日本のようにニュータウンは単なるベッド・タウンではなく、住む、働く、遊ぶ3つの生活機能を同一の場で行い得る都市と考えている。その理由は、1920年代の郊外開発（ベット・タウン開発）が、多くの弊害をもたらしており、ニュータウンを単なる住宅不足の解消というのではなく、ハワード以来の3つの生活機能を持った都市と考え、過密問題の解決の分散政策の一環としてとらえたのである。

ニュータウン委員会は1946年に最終報告書を提出し、その答申の大部分の考えが採用されて1946年にニュータウン法が定められた。その後、1959年法によって修正を受けた以外、制度的には大きな改正はなく、1965年ニュータウン法に引継がれている。

その内容は次のとおりである。

(1) ニュータウンの指定

ニュータウンの開発は、住宅および地方行政大臣が判断した場合に、関係地方公共団体と相談して指定する。その場合、地方公共団体としては、指定地区を管理する特別市または県および市町村のみならず、河川管理、ガス・電気および水道供給委員会等も含まれる。当然ながら、大蔵、運輸、科学技術、農林水産省等の関係政府機関等とも相談が行なわれる。さらに、ニュータウンの指定目的が開発地域の振興と関係が深い場合には地域経済計画委員会（Regional Economic Planning Council）とも相談することになっている。

これらの関係機関との相談により案がまとまると大臣は指定命令の草案を公表することになり、その中では、ニュータウンの指定地図、計画人口、その目的を明らかにし、官報および1つ以上の地方新聞に公示され、公示事項としては、前述の項目の他に草案の従覧場所、反対意見の提出の方法と期間が示されている。そして、反対意見が提出された場合には、大臣は公聴会を開催し、公聴会の結果を参考に草案の破棄や、修正もしくは、草案のままで最終的な指定命令を交付することとなる。その他に、指定地区を管理する地方計画庁が命令の告示後も反対意見を変更しない場合には、上院または下院のいずれかが独自に無効決議をすることにより、その命令は破棄される。また、指定命令に対して、大臣の越権行為または手続違反のいずれかを理由に高等裁判所さらに、最高裁判所まで争うことができる。このように、大臣の権限に1つの歯止めがかけられている。

(2) 基本計画と実施計画

ニュータウン指定命令によってニュータウンの区域や基本的な規模、目的が確定すると、大臣はニュータウン開発公団を設立する。開発公団の最初の仕事は基本計画の作成で、その場合、行政能力の高い市がある場合には両者によるパートナーシップのもとに実施することが基本的原則となっており、基本計画も両者の共同行為となる。その他にも、開発公団が公式的な基本計画を大臣に提出するまえに、中間報告を開関係地方団体とともに住民に公開し、計画の作成段階における真の意味での住民参加により、地元住民が計画の検討団体を組織し、専門家の協力をうけて具体的な開発計画をニュータウン開発公団に提案し、開発公団と両者で計画の検討会が催されている。このように、基本計画の段階から住民参加がなされている。

この基本計画にそって、開発公団は詳細な実施計画を作成し、大臣に提出する。大臣は、関係地方団体と協議したうえで、原案どおりかまたは修正したうえで確定する。

(3) 開発主体

ニュータウンの開発は、開発公団のみによっておこなわれるのではなく、関係地方公共団体や民間も開発に参加する。住宅の建設の場合は、持家の建設が民間に委ねられることになり、民間資本の導入がなされ、地方公共団体との共同開発のパートナーシップ制の導入により既成市街地の再開発等に責任を分担するようになっている。

(4) ニュータウン開発公団の組織

ニュータウン開発公団は、ニュータウン指定命令後、大臣によって設立され、組織は委員長、副委員長各1名およびその他の7名を限度とする委員と、その事務当局から構成されている。これらの構成員の選出には、関係地方公共団体と相談しなければならない、最近では地元構成員が選出される傾向にある。事務局は統一的な規定がないが、多くは、財政部門、管理部門、土木建設部門、設計部門、地方社会協力部門からなっている。

職員の数、組織の型態等はニュータウンの計画人口の規模、建設段階によって異なる。このような常勤の職員の他に、有能な有資格技術者を有するコンサルタントも広い意味で開発公団の組織の一員で、の中には大学教授をはじめとする専門家が含まれている。

(5) ニュータウン開発公団の権限と具体的活動

ニュータウン開発公団の役割は、ニュータウンの開発および設計の実施であり、この目的のためには幅広い権限が与えられている。その実際の共通した活動範囲は次のとおりである。

- (i) ニュータウン区域内の全般的な土地の取得および宅地開発事業
- (ii) 道路、歩道の建設および道路照明、駐車場の設置
- (iii) 下水道、終末処理場の建設
- (iv) 公団賃貸住宅およびその付帯施設の建設ならびに住宅敷地の地元公共団体または民間建設業者への賃貸
- (v) 公団賃貸工場の建設または工場敷地の民間企業への賃貸
- (vi) 公団賃貸店舗の建設または店舗敷地の民間への賃貸
- (vii) コミュニティーセンター、パブ等の建設
- (viii) 教会を建設し宗教団体に賃貸
- (ix) 青少年センター、市民ホール等を建設し地元市町村に賃貸

ガス・電気・水道・電話は通常、委員会制により実施され、公園関係施設や学校、図書館等の教育施設は、県、市町村によって公団から譲り受けて建設される。その他の娯楽施設は、ニュータウンの人口増加の段階で民間業者によって建設される。

(6) 土地の収用と補償原則

ニュータウンの開発公団は広範な収用権をもっているが、なるべく収用手続きを避けて任意取得の方法により処理している。

通常、収用手続については、1946年の土地収用権取得法の定めにより、収用権行使の手続きは、土地収用手続法に従って進められる。そして、土地の立入りは、通常は補償を支払い、正式な権利譲渡を行なった後に可能となる。

補償原則は時代によって異なるが、1961年の土地補償法に再編成され、収用価格は、一定の開発行為を想定したうえで市場価格に則して決定されるが、原則として、ニュータウンの指定がないものとして市場価格が査定される。

4 わが国の田園都市論の受容と変容

イギリスの地域計画の中で、わが国の都市計画上に大きな影響をあたえたのは、ハワードの田園都市論であった。それは、レッチワース、ウェルウィン田園都市の建設はもとより、国際田園都市協会の設立により、世界中にその名声が知られるようになったからである。

その最初の紹介は、1907年発行の内務省地方局有志編「田園都市」の著書である。⁽⁴⁾この著書の内容は、第1章田園都市の理想、第2章田園都市の範例、第3章田園生活の趣味、第4章住居家庭の斉善、第5章保健事業の要義、第6章国民勤労の気風、第7章矯風節酒の施設、第8章間時利導の設備、第9章協同推譲の精神、第10章共同組合の活用、第11章都市農村の民育、第12章救貧防貧の事業、第13章我邦田園生活の精神(上)、第14章同(中)、第15章同(下)となっている。

このように、田園都市に関するものは、最初の2章のみで、他は欧米の社会事業、生活改善、民衆教化の事例によって占められている。

ハワードの田園都市と比べると、ロンドンの大都市労働者のスラム問題に目を向け、その解決と農村生活の改善として、田園都市を「都会に密集する職工を移し、全く新たな一農村を造り、之に土地を分貸して、工業に従事する余暇を利用し、併せて農業生活を営ましめんとする」となっており、田園都市よりは、農村への工場導入により農村の荒廃を防止することが強調されており、ハワードの田園都市論の中心となる、田園都市の土地公有による管理・運営や社会都市の構想についてはほとんど言及されていない。したがって、本書の目的は、田園都市の紹介よりは、地方行政の啓蒙書と思われる。

では、田園都市論を正しく受容したのはだれであったのであろうか。飯沼一省によると、生江孝之と考られている。生江孝之は1908年に2回の欧米視察をしており、その中でハワードに会って田園都市論の理解を深め、レッチワースを訪問している。彼は、田園都市論の本質を把握したというよりか、レッチワースの事例について最も正確に理解したと思われるが、既に述べた内務省の考えとは合わず、社会事業家としての限界とあいまって田園都市論を発展することができなかったと思われる。

もう1つの受容としては、わが国で建設された田園都市の事例の分析である。

それは1918年に設立され、現在の田園調布を開発した「田園都市株式会社」である。当時の東京は、第1次大戦の好景気によって人口と産業が急速に集中し、郊外に住宅が建てられ無秩序な宅地化が進行した。そこで、渋沢栄一は、渡航体験から大都市における郊外化・職住分離の郊外住宅の開発事業を考えて、1918年に田園都市株式会社を設立した。そして、現在の田園調布が開発されたのである。わが国の最初の都市計画法は、1919年に制定されたが、それは市区改正以来の伝統にたち、既成市街地内の都市施設整備に力点がおかれていたので、この事業は都市計画法に無関係に行なわれた。

この開発は、都心とは郊外電車で結ばれ、通勤の利便性が向上し、事業は大成功であった。さらに、1923年の大震災にも、この田園調布は被害が軽微であったことにより、その後、急速に郊外化が進行した。

しかし、この田園都市はハワードの自足完結性と均衡のとれた地域社会の田園都市とは異なり、サンフランシスコ等のアメリカの郊外住宅と同様で、現在のベットタウンというものであった。

このように、この社会は、田園都市の名をたくみに利用したものであり、そして、これは、土地開発と電鉄経営の一元化という日本的郊外開発の一里塚となった。

昭和に入って、飯沼一省は、都市の郊外化にともなう都市環境の悪化に焦躁して、都市計画運動の促進を痛感し、1927年に「都市計画の理論と法制」を著作した。

その内容は、第1編都市計画論、第1章総論、第2章田園都市論、第3章地方計画論、第2編、第1章都市計画法規、第2章都市計画法適用都市、第3章市域外統制制度、第4章都市計画区域論、第5章都市計画の内容、第6章都市計画と都市構築、第7章都市計画制限、第8章都市構築と公用徴収、第9章都市計画事業執行者、第10章都市計画事業の費用、第11章受益者負担論、第12章土地地区画整理論、第13章都市計画委員会制度となっている。

内容としては、自問自答的にはなっているが、現在の都市計画法制で考えられていることが、ほとんど網羅されている。そして、第1編・第2章の田園都市論では、田園都市の名称の起原、ハワードの田園都市論とレッチワース、ウェルウィン田園都市、衛星都市と田園都市が述べられており、単なる田園都市の紹介ではなく、田園都市の現代的意義について述べている。また、第3章の地方計画論では、過大都市の弊害を述べて、その解決のために地方計画の理論の必要性を述べている。特に、田園都市的の地方計画論では、ハワードの田園都市論の中の社会都市に注目し、単なる孤立した田園都市と考えるのではなく、これらの数多くの田園都市を連結して、従来の大都市以上の実効的な能率をあげることが根本の主張であり、田園都市論は地方計画論として初めて有意義となると言及していることは注目に値いしよう。

しかし、飯沼一省自身も述懐しているように、わが国の都市計画が市区改正事業から出発し、どちらかといえば一種の施設計画事業であるかのように錯覚に陥っていたと述べているように、第2編では、都市計画事業のための法制が中心となっている。

大正末期から昭和初期にかけては、大都市の郊外における民間分譲や別荘地の開発が中心で、どちらかといえば関西方面で盛んとなった。これらの中には、中心に広場公園を設けるものもあったが、ほとんどは単に敷地割を行ったものが多かった。その後、満州・日華事変と共に中国に都市計画技術者が派遣され、海外での都市計画が盛んとなる。

終戦後は、戦災の復興のために、大規模な土地地区画整理事業を主軸とする戦後都市の復興が進められた。戦災復興事業は、1959年に終わったが、当初の計画に比べてその達成度は低く、特に東京の事業は縮小をかさねた。一方、住宅の不足は、著しく深刻となり、そのための応急建設を開始した。1955年の日本住宅公団の発足によって、住宅団地開発は著しく進展した。しかし、地価の高騰と用地の取得難から、団地の遠隔化と大規模化は並行して進み、わが国独自のベッタウン方式を生み出した。

大阪府企業局は、大阪市北方15Kmの千里丘陵にわが国最初の大規模ニュータウン、千里ニュータウンを開発した。人口15万人の規模にもかかわらず、都市内には職場をもたないベッタウンである。

日本住宅公団は名古屋市の北東20Kmのところに高蔵寺ニュータウンを開発した。このニュータウンも名古屋へのベッタウンとなっている。このように、わが国のニュータウンはベッタウンでありながら、規模だけは世界各国のニュータウンを上回っている。

5. おわりに

以上の考察より、ハワードの田園都市は世界各国に名声を博したが、わが国においては単なる都市施設計画と考えられたことによって、ハワードの田園都市の特質である自足完結性や均衡ある地域社会、土地公有性などの思想は十分に把握されなかった。

最後に、適切な御助言をいただいた北海道大学大学院環境科学研究科関清秀教授、ならびに地域計画学研究室の各位に感謝の意を表する。

参考文献

- (1) Howard, E 「明日の田園都市」(長素連訳) 鹿島出版 1968年
- (2) 山村悦夫「線中小都市連合体形成に関するシステム分析」第13回日本都市計画学会学術研究発表会論文集 P91~96 1978年
- (3) The Central Office of Infomation 「Town and Country Planning in Britain」 1975年
- (4) 渡辺俊一「日本的田園都市論の研究(2): 内務省地方局有志(編)「田園都市」(明治40年)をめぐって」第13回日本都市計画学会学術研究発表会論文集 P283~288 1978年