慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	イギリスにおける戦災都市再開発政策の展開, 1940年-1945年
Sub Title	The replanning of blitzed city centre in Britain 1940-1945
Author	長谷川, 淳一
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1990
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.83, No.2 (1990. 7) ,p.453(239)- 475(261)
JaLC DOI	10.14991/001.19900701-0239
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19900701-0239

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」83巻2号（1990年7月）

イギリスにおける戦災都市再開発政策の展開，1940年—1945年

長谷川　淳一

目　次

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　戦争初期における戦災都市再開発政策の急速な展開
Ⅲ　アスワット委員会最終報告と政策展開の遅滞
Ⅳ　都市中心部再開発諮問討議会と1944年都市農村計画法
Ⅴ　抜本的な戦災都市再開発の後退
Ⅵ　地方戦災都市の事例研究——ブリストル，コヴェントリー，サウサムプトンの例について
　a）各市中心部再開発計画に共通する特徴
　b）再開発諸提案に対する外部からの反対とその影響
　c）政府による計画の承認
Ⅶ　結び

Ⅰ　はじめに

1940年後半に始まったドイツ空軍によるイギリス本土への大空襲は，ロンドンおよび地方都市中心部に甚大な被害を与えた。とくに地方当局にとっては，重要な税収源である主要商店街が壊滅状態となったことは大きな痛手だった。たとえばサウサムプトン Southampton では目抜き通りの建築物の70パーセントが，またブリストル Bristol とコヴェントリー Coventry では目抜き通り自体が「ほぼ全面的に」破壊された。それに伴い，税収の減少も，コヴェントリーでは空襲前の総額の約17パーセントに，サウサムプトンでは実に約三分の一に達した。(1)

---

*）本稿はウォーリック大学社会史研究所における博士号論文 *The Replanning of the Blitzed City Centre in Britain: A Comparative Study of Bristol, Coventry and Southampton 1941-1950*, Centre for the Study of Social Histroy, University of Warwick(Ph. D., 1989) のとくにChapter Ⅲ Development of Reconstruction Policy during the War に依拠している。同論文作成にあたってはウォーリック大学の Dr. James Hinton, Dr. Tony Mason および Dr. Nick Tiratsoo 各氏の，また本稿作成にあたっては慶應義塾大学経済学部松村高夫教授による指導，助言を仰いだ。記して各氏に謝意を表したい。

なお，本稿における地名・人名の表記は，G. E. Pointon (ed.), *BBC Pronounciating Dictionary of British Names*, Oxford 1983. (second edition) にもとづく。

注（1）Public Record Office, Kew Gardens, Surry（以下 P. R. O. と略）HLG 71/1570, 'Bombed Areas —Redevelopment', Notes by G. L. Pepler (Ministry of Health official), 28 February 1941. なお，一般的な戦災の記録書としては，Tom Harrison, *Living Through the Blitz*, Harmondsworth 1978 をみられたい。

しかし同時に，こうした戦災地再建の必要性が，都市計画の重要性を広くそして急速に国民の間に浸透させ，それ自体戦後再建全体の象徴的存在になった点が重要である。それは，醜悪な既成市街地を一掃し，新たなイギリス都市を創建しようという決意に満ちた都市計画専門家の自信でもあった。(2) 王立建築家協会 Royal Institute of British Architects，都市農村計画協会 Town and Country Planning Association 等に代表される都市計画関係の専門家諸集団は，戦時下の困難な状況にもかかわらず，様々な出版物，展示会，討論会を通じ，国家的規模での抜本的な都市開発にもとずく工業と人口の適正な配分が，戦後再建の柱となることを訴えた宣伝活動を精力的に行なった。(3) そもそもイギリスでは1930年代初頭の大恐慌以降，経済，社会政策全般に関する国家的計画とそれにもとづくより積極的な政府介入を求める声が，急速に広まっていたが，こうした要求は，計画過程での専門家の登用を強調する点に特徴があった。(4) 都市計画の分野における国家的計画への期待は，とくに高かった。それは都市計画が，産業革命以来の無秩序な工業の発展がもたらした跛行的な国土開発を是正する上での重要な手段と考えられたからである。戦災都市再建に代表される都市農村再開発が，戦後再建の中心と考えられたのも当然といえよう。

そもそも，工業と人口の適正配置は国家の一大任務であるとの提起は，1937年7月に設立された，工業人口配置に関する王立委員会 The Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population（通称，その議長 Sir Montague Barlow の名を取りバーロウ委員会）によりなされていた。イギリス軍のダンカーク撤退の直前の1940年1月に公刊された同委員会の報告書は，特定産業の特定地域への集中とそれに伴う大都市の過密化是正のために，新たに中央計画官庁 Central Planning

---

注（2） Alison Ravetz, *Remaking Cities,* London 1980, pp. 19–24.

（3） 都市農村計画協会はその Secretary, F. J. Osborn を editor に，1941年よりの Rebuilding Britain Series (Published by Faber and Faber Ltd., London) や1942年よりの Planning and Reconstruction Year Books (Published by Todd Publishing Company, London) 作成の中心となった。また同協会の年次報告会 annual conferences では建築家，地方当局関係者，法律家等も含めた各界関係者が広範なトピックについて白熱した議論をたたかわせた。その抄録は例えば以下のものが出版された。F. E. Towndrow (ed.), *Replanning Britain,* a summarized report of the Oxford Conference of the Town and Country Planning Association of March 1941, London 1941; H. B. Newbold (ed.), *Industry and Rural Life,* a report of the Cambridge Conference of March 1942, London 1942; Donald Tyerman (ed.), *Ways and Means of Rebuilding,* a report of the London Conference of July 1943, London 1944.

また王立建築家協会は，1943年2月ロンドンで戦後再建を考える展示会 Rebuilding Britain を開催した。この展示会のパンフレットは同協会の諸見解を簡潔に示すものである。The Royal Institute of British Architects, *Rebuilding Britain,* London 1943; The Architectural Press, *Towards A New Britain,* London 1943. なお同協会は1941年3月に再建委員会 Reconstruction Committee を設置したが，その報告は以下に所収されている。Royal Institute of British Architects Reconstruction Committee, 'First General Statement of Conclusions', in *Journal of The Royal Institute of British Architects,* XLIX, August 1942, 165–171.

（4） 以下を参照されたい。Arthur Marwick, 'Middle Opinion in the Thirties', *English Historical Review,* April 1964; Raphael Samuel, 'The Cult of Planning', *New Socialist,* January 1986, no. 34; John Stevenson, 'Planners' Moon? The Second World War and the planning movement' in Harold Smith (ed.), *War and Social Change,* Manchester 1986.

Authority を設置し，全国的な視野に立った産業及び人口の適正配置を行うことを勧告した。この中央官庁は，すでに過密化した既成市街地からの工業及び人口の分散を主眼に全ての都市開発計画を検討し，必要に応じて修正するものとされた。(5)

一方，こうした都市計画の積極的な活用を可能にするには，既存の法制度の全体的見直しが急務だった。ある都市とその周辺地域の政治的・経済的・社会的活動の中核をなす都市中心部 City Centre の再開発は，都市計画が直面していた諸問題の縮図であった。そこには，耐久年限を越えた住宅，商店，工場等が密集し，細く歪曲した道路網が交通渋帯の悪化をまねいていた。他方，公園等の公共的空間の確保は絶対的に不足していた。(6) しかし地方当局にとって，こうした諸問題解決のための抜本的再開発計画の作成は不可能に近かった。その根本原因は，かかる再開発計画を促進するような法的整備の欠如にあった。まず第一は，地方当局による計画が政府承認を受け，それにもとづき土地強制買収が実務されるまでの過程が，極度に複雑で長い年月を要した点にある。しかも地方当局は，すでに高価な地価に対してのみならず，撤去される建築物の価値や，商業活動の中断，あるいは用途変更の禁止についても補償義務を負った。かりに，地方当局の都市計画策定や水道・道路敷設等の土木事業の結果地価が上昇したばあいには，その70パーセントは開発利益金として徴税すると規定されていた。しかしこの規定も，こうした地価上昇が公的努力の結果であることを立証する手続過程が煩雑であるために，実際に適用されることは殆どなかった。かくして地方当局は，局部的な計画を断片的に出さざるを得なかったのである。(7)

戦時政府はこうした状況をふまえ，後述のような戦災地調査の実施や様々な専門家委員会の設置をつうじ，その報告や助言にもとづく大胆にしてかつ抜本的な都市計画を推進していく姿勢を戦争初期にみせた。また，わが国の都市計画史研究の第一人者である石田頼房氏が指摘するように，日本における戦災都市復興計画の策定の大部分が終戦後より開始されたのに対し，イギリスでは，1941年のコヴェントリー市の計画や，わが国の第一次首都圏整備計画（1956年）が手本とした1944年の大ロンドン計画 Greater London Plan といった再開発計画が続々と作成された。(8) ところがイギリス政府の都市計画についての積極的な姿勢はすでに戦時中に大きく後退し，1944年に制定された

注（5） *Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population*, Cmd. 6153 of 1940, para. 428.

なお，バーロウ委員会報告書および同委員会任命の経緯については以下が参考となる。結城清吾『地域開発の諸問題』校倉書房，1965年，318-321頁。J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in Britain*, London 1982 (eighth edition), pp. 7-17; Peter Hall, *Urban and Regional Planning*, London 1889 (fourth impression), pp. 83-94.

（6） D. E. E. Gibson, 'Problems Of Decentralization', in F. E. Towndrow, Replanning Britain, *op. cit.*, p. 101; Patrick Abercrombie and J. H. Forshaw, *County Of London Plan*, London 1943, p. 3.

（7） G. E. Fasnacht and M. P. Fogarty, *Britain's Town And Coutnry Pattern*, Rebuilding Britain Series No. 2, London 1943, pp. 27, 31-33; Lewis Silkin, 'The Nation's Land', *Fabian Research Series*, Vol. 6, No. 70, London 1943, pp. 7-10.

（8） 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社，1987年，217-219頁および274-276頁。

戦災都市再開発関係法の内容も，非常に限定されたものとなった。おそらくこうした史実のために，既存のイギリス都市計画史研究においては，戦時政府による国土再建諸提案の検討が，1947年都市農村計画法を中核とした戦後都市計画の法制度確立の基礎をなしたと前提しているものの，実際に，戦時中の政策展開を中央レベルや地方個別研究で詳述したものは稀である。そうした数少ない例外の中の代表的研究である J.B. カリングワース J.B. Cullingworth の *Environmental Planning Volume I: Reconstruction and Land Use Planning 1939—1947*, London, 1975においても，その分析対象が政府官僚による法律作成過程に集中しているため，外部専門家がこの過程で果たした役割について，あるいは，戦災地方都市当局による再開発計画の立案やその政府承認がいかに進展したかについては，明らかにされていない。

そこで本稿は，戦災都市再開発問題に焦点を据え，それがイギリス戦後再建全体の中でどのような問題点を提示したかを実証的に分析し，とくに，外部専門家が，政府が抜本的国土再建から後退する中で，その政策展開にいかなる影響を与えたかについてを，一次資料の考察にもとづき詳述するものである。また後半部においては，政府の二度にわたる戦災都市中心部再開発問題に関する調査の対象に選定された，この問題における代表的ケースといえる，ブリストル，コヴェントリー，サウサムプトンの三市の事例について検討を試みたい。

II　戦争初期における戦災都市再開発政策の急速な展開

イギリス国内では，すでに戦争初期の段階から，各方面における戦後再建諸問題の検討が広汎に展開していた。たとえば B.B.C. は，1941年初めより戦後再建についてのラジオ・シリーズ製作に着手し，同年暮より週1回24週にわたる番組放送を開始した。(9) その第1回目の放送「やけだされて」"Bombed Out" では，4人の一般市民が空襲の体験談や自らの戦後観を語った。その中の一人は次のように述べている。

「今は爆弾が我が国の古い都市の地ならしをしている。しかし私は，スラム街や疲弊した公共施設についてのこうした地ならしが，ひいては大多数の人々にとってのよりよい機会や保障が，今まで以上に必要だと考える。これは，個々の計画が国家的計画に適合され，国家のバランス・シートに照らしあわせて判断されてのみ可能となる。……その成功の鍵は，計画立案やその履行において我々全員がそれぞれの役割を果たせるような，真のデモクラシーをなしうるかにかかっている。これこそが，我々が今，必死で勝ち得ようとしているものである。(10)」

連立政府も，戦後の国土再建の諸政策を迅速かつ積極的に展開していった。1940年10月には，B.B.C. 設立の立役者でその最高責任者の座に16年間君臨したリース卿 Lord Reith が，土木・建

注（9） F.J. Osborn (ed.), *Making Plans*, London 1943. はこのラジオ・シリーズの抄録である。同シリーズ開始の経緯については，Correlli Barnett, *The Audit of War*, London 1987 (PAPERMAC edition), pp. 22-23 を見よ。

(10) F.J. Osborn (ed.), Making Plans, *op. cit.*, p. 10.

築相 Minister of Works and Buildings に任命された。その任務は，戦後の都市農村再開発の方法と機構について内閣に個人的に報告することだった。翌年1月には，バーロウ委員会報告の提案にもとづき，公共補償及び開発利益に関する専門家委員会（通称，議長 Hon. Mr. Justice Uthwatt の名を取り，アスワット委員会）が任命された。[11] 同年2月リース卿は上院において，バーロウ報告書の二大原則——国家的計画と中央計画官庁設置——の政府受諾を声明した。同時に，国土再建問題についての，専門家による諮問討議会 Consultative Panel on Physical Reconstruction の任命も発表された。[12] 同年6月には早くもアスワット委員会の中間報告書（*Interim Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*, Cmd. 6291）が公刊された。その主要提案は，1939年3月31日時点の地価を，地方当局による土地取得の公的補償の最高限度価格 ceiling price とすること；中央計画官庁の早期設立；及び，再建地域 Reconstruction Area（将来，地方当局の包括的都市中心部再開発計画に含まれるべき，戦災地を核とした地域）の限定であった。リース卿は翌月これら諸提案の原則的受諾を発表した。[13] さらに10月には，バーロウ報告書が提案した産業及び人口の過密地域からの分散が農村地域に与える影響を検討するため，農村地域土地利用委員会（通称，議長 Rt. Hon. Lord Justice Scott の名を取り，スコット委員会）が任命された。こうした間にリース卿は，戦災諸都市当局との会談を重ね，既存の地取りにとらわれない大胆な再開発計画の早期立案を奨励したのである。[14]

こうした過程が進行する背後では，政府官僚が戦後国土再建の法制度整備にむけて，必死の検討を重ねていた。1941年1月にはバーミンガム Birmingham，ブリストル，コヴェントリー，サウサムプトンの四市が，新法案作成調査のテストケースに選定された。[15] その報告書は，戦災が，それまで実際には不可能と考えられた都市中心部の抜本的再開発を現実化しうる千載一遇の機会をもたらしたとの認識に立ち，地方当局による再開発概要計画 Outline Plan の早期作成が急務であると主張した。同時に，地方当局側に，現時点での計画作成に対する強い懐疑の念があることも明らかにされた。まず第一に，個々の被災店舗の建直しが，地方当局計画案にとって好ましくない場合にも進み得ることが指摘された。また，地方当局による土地取得手続の煩雑さと，公的補償の地方財政への影響に対する懸念も深かった。これをふまえ同報告書は，再開発が実際に開始されるまでの

注 (11) アスワット委員会任命は戦時内閣内の An ad hoc Cabinet Committee on Reconstruction of Town and Country（議長 Sir John Anderson, Lord President of Privy Council）の第一回会合で決定された。(P. R. O. CAB 87/21, Minutes of the First Meeting of Committee on Reconstruction of Town and Country, 31 December 1940.)

(12) House of Lords, 26 February 1941.

(13) House of Lords, 17 July 1941.

(14) *The Times*, 9 April 1941.

(15) テストケース調査実施は前出 Cabinet Committee on Reconstruction of Town and Country 第一回会合で決定された。(P. R. O. CAB 87/21, Minutes of the First Meeting of Committee, *op. cit.*) ただし当初は候補地として East London, Manchester 及び Coventry が挙がっていた。London, Manchester のかわりに Bristol, Birmingham と決定したのは同委員会第二回会合においてであった。(P. R. O. CAB 87/21, Minutes of the Second Meeting of Committee, 10 January 1941.)

暫定期間の個別的開発に対する法的規制力強化と，再開発計画範囲内の地域における公的土地取得の大幅な簡略化と促進とを図る手段の採用を提起した。[16] こうした中から，暫定開発 Interim Development 規制強化と戦災地再開発促進を主眼とした都市農村計画法案の作成が急ピッチで進んだ。そして，1941年11月には，法案草稿がリース卿によって関係閣僚から構成された内閣再建問題委員会に提出されたのである。[17]

一方，前出の国土再建問題についての諮問討議会では，政府・専門家間の活発な意見交換が続いた。[18] とくにアスワット委員会中間報告以降，上記の都市農村計画法案作成が急務となると，諮問討議会内に再建地域買収に関する諸問題を検討する小委員会が設けられた。[19] 注目すべきことに，同小委員会専門家委員の中心であった地方当局行政官達は，都市中心部における大規模な公的土地買収に懐疑的だった。1941年10月に行なわれた同小委員会第二回会合では，バーミンガム市土木測量課長マンゾーニ H. J. Manzoni (City Engineer and Surveyor of Birmingham)，リヴァプール市建築・住宅課長ケイ L. H. Keay (City Architect and Director of Housing of Liverpool) らは，地方当局による大規模土地買収は，その財政能力の面から現実的手段とはいえず，かりに実行されても，私的資本の活動を不当に制限し，都市中心部における土地の公的独占状況を生み出すおそれがあると示唆した。[20] 政府官僚は，この見解に批判的だった。その一人ペプラー G. L. Pepler は，「我々はデモクラシーのために闘っているのであり，我々が，地方当局にこうした多大な責任に立ちむかう機会を与えるべきではない，といえる理由は何もない。」[21] と反駁した。

III　アスワット委員会最終報告と政策展開の遅滞

かくして1941年末までに，戦後都市開発政策作成は大きな進展をみせた。政府・専門家間の交流

注 (16) P. R. O. HLG 71/1570, 'Bombed Areas Redevelopment', Notes by G. L. Pepler, *op. cit.*

(17) 同法案については J. B. Cullingworth, *Environmental Planning Volume I, Reconstruction and Land Use Planning 1939–1947*, HMSO, London 1975, pp. 76–77 を見よ。

(18) 同討議会任命は前出 Cabinet Committee on Reconstruction of Town and Country 第四回会議で決定された。(P. R. O. CAB 87/21, Minutes of the Fourth Meeting of Committee, 27 Jannuary 1941.) 同討議会は都市計画家教育，都市計画技術の向上，国立公園予定地確保のための国勢地図の整理，そして農村地域における工業化の可能性の各テーマにもとづき四グループに分かれて活動を進め，また1941年4月と10月にリース卿を交えた全体討議会を行った。同討議会関係資料は P. R. O. HLG 86/2–8 に所蔵されている。なお上記，農村地域における工業化を検討したグループ（議長 Lord Justice Scott）は前出スコット委員会に発展解消した。(P. R. O. HLG 86/3, Letter from H. G .Vincent to Sir Geoffrey Whiskard, 4 September 1941.)

(19) 同小委員会 Reconstruction Area Group of the Consultative Panel 関係資料は P. R. O. HLG 86/27 に所蔵されている。同小委員会任命はアスワット委員会メンバーと Sir Cland Schuster (Lord Chancellor's Office), T. D. Harrison (Ministry of Health), H. G. Vincent (Ministry of Works and Buildings) の各官僚間の会談の結果決定した。(P. R. O. HLG 86/27, Minutes of a meeting by H. G. Vincent, 1 August 1941.)

(20) P. R. O. HLG 86/27, Minutes of the Second Meeting, 10 October 1941.

(21) P. R. O. HLG 86/27, Letter from G. L. Pepler to H. G. Vincent, 29 October 1941.

も，諮問討議会の活動を中心に活発に行なわれた。ところがこの時期以降，こうした展開にかげりが生じ始める。その端緒は，前出の都市農村計画法案の処遇にみられよう。内閣再建問題委員会での議論は，中央計画官庁の設立に集中した。これは確かに重要な問題であった。そもそも土木・建築相リース卿に課せられた任務は，厳密には，戦後の都市・農村計画の機構と方法を提起することのみであり，産業配置・農業政策等を含んだ戦後経済政策全体については，無任所大臣グリーンウッド A. Greenwood (Minister without Portfolio) が情報収集と関係各省間の意見調整にあたっていたのである。一方，実際の都市計画行政機能は，保健省都市計画課 Town Planning Division, Ministry of Health の管轄下にあった。そこでまず都市計画業務全体を所管する新省を設置すべく，この行政機能を土木・建築省に移し，土木・計画省 Ministry of Works and Planning と改称することが決定された。[22] しかし暫定開発規制強化と戦災地再開発促進を主眼とした法案草稿自体の検討は，委員会メンバーにそれにさくための十分な時間がないという理由で，先送りにされた。[23]

しかも首相チャーチル W. Churchill との不和がかねてから囁やかれていたリース卿は，この開発省新設を1942年2月議会両院において発表して[24]間もなく解任された。[25] ひとたびリース卿が政府を去ると，国土再建問題諮問討議会もその活動を事実上停止した。その背景には官僚の間に，急速な政策展開に対する慎重論が支配的になったことがみてとれよう。彼らの本心は，当面は新省設立にむけてその機構やスタッフの再構成に奔走せねばならず，[26] ましてや経済政策全体を所管する中央計画官庁設立にはかなりの時間を要するであろう状況の下では，政府外部の専門家との公式な交流をできるだけ回避すべきだという点にあったのである。[27] 土木・計画省は1943年2月に都市農村計画省 Ministry of Town and Country Planning とさらに改称された。蚊張の外に置かれてきた専門家のひとりオズボーン F. J. Osborn は，この新省担当大臣への書簡でこう述べている。

「我々多くの専門家がリース卿により討議会委員に任命されました。この討議会は新省〔土木・計画省〕創出と共に消滅したのでしょうか？　もしそうならば，新たにこうした討議会が任命されるのでしょうか？　私は討議会内の，都市中心部再開発問題に関する小委員会に出席する命を受けましたが，実際この小委員会は非常に有益であると見受けられました。この委員会，あるいは同様のものを再び召集する御意向はおありでしょうか？」[28]

こうして政府が戦争初期にみせた国土再建にむけての積極性を急速に失っていく中で，1942年8

注 (22) Cullingworth, Environmental Planning, *op. cit.*, pp. 65-68.

(23) *Ibid.*, pp. 77-78.

(24) Both Houses of Parliament, 11 February 1942.

(25) この経緯については John C. W. Reith, *Into the Wind*, London 1949, pp. 440-470 を参照されたい。

(26) P. R. O. HLG 86/27, Letter from H. G. Vincent to Holroyd Chambers, 18 February 1942.

(27) P. R. O. HLG 86/2, Letter from H. G. Vincent to E. S. Hill, 11 March 1942.

(28) P. R. O. HLG 86/3, Letter from F. J. Osborn to W. S. Morrison, 23 March 1943. 1942年4月以降の同討議会活動の記録は，同年5月1日付の専門家への招聘書状草稿以外何も残されていない。(P. R. O. HLG 86/3, Draft Letters, 1 May 1942.)

月にはスコット委員会報告書[29]が，また同年9月にはアスワット委員会最終報告書が次々と刊行された。アスワット最終報告の主要提案を要約すると，次の三点になる。

(1) 既成市街地以外の全未開発地の開発権を国有化する。その際，1939年3月31日時点の価格にもとづく公正な補償を土地所有者に即時支払う。こうした未開発用地が開発される際には国家が用地そのものを買上げ，開発を行う者に対して借地権を設定する。

(2) 戦災，疲弊化 obsolete, あるいは劣悪な地取り bad layout 是正のため，市街地の包括的再開発計画を策定する地方当局に，ヨリ強化・簡略化された土地強制買収権限を与える。買収地は地方当局が所有者として賃貸することを原則とし，即時売却を禁ずる。

(3) 全ての既成市街地において，各年次敷地価格上昇分の75パーセントを開発利益金として徴税する。[30]

アスワット諸提案は，各方面から大きな反響をよんだ。土地所有者諸団体はアスワット報告を個人の企業精神の自由や財産権に対する侵害であると糾弾した。まず土地開発権国有化については，とくに農村地帯で政府所有下での借地制度に対する拒絶反応が強かった。しかも1939年価格にもとづく公的補償は，既存の法制度下での開発禁止に対する補償と比べ，土地所有者にとってかなり不利になると予測された。[31] 既成市街地における開発利益金徴税への反論は，この提案の前提が地価上昇は公的活動の所為とする点にあった。土地所有者は，こうした地価上昇は個々の地主の努力によって創出されたものであり，国家や地方当局はすでに今までも財産税や地方税の形でその恩恵に浴している，と主張した。[32]

一方，労働党は，開発利益金徴税案では，これまで地方当局による既成市街地の抜本的再開発が不可能であったことに対する根本的解決策提示にはならないと批判した。彼らにとって満足できる唯一の政策は，全市街地の即時国有化だった。この土地を国が地方当局に廉価で譲渡あるいは貸与すれば，地方当局は財政上の諸考慮から解放され，もっぱら都市開発の観点から最善の計画創案が可能であるというわけである。[33] しかし，労働党は，最終的にはかなりの譲歩を示した。

「しかしながら公正にそして慎重に執行されれば，地価上昇分75パーセント徴税案は，その諸欠点はさておき，正しい方向への第一歩として受容され得よう。それは地価上昇は共同体の努力と

注 (29) *Report of the Committee on Land Utilisation in Roral Areas,* Cmd. 6378 of 1942.

(30) *Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment,* Cmd. 6386 of 1942. なお未開発用地の開発権国有化については内山脩策「英国土地政策と土地開発利益の課題(三)」『土地住宅問題』68巻，1980年6月，42-44頁を見よ。

(31) Trustram Eve, 'Compensation and Betterment', in F. J. Osborn (ed.), *Planning and Reconstruction Year Book 1946,* London 1946, pp. 130-131.

(32) こうした地主層の諸見解については以下も参考にした。The Land Union Annual Report, April 1943; and A Special Memorandum of Property Owners on the Uthwatt Report, both cited in Phoebe Pool and Flora Stephenson, *A Plan for Town and Country,* London 1944, pp. 41-42.

(33) The Labour Party, 'Housing and Planning After the War: The Labour Party's Post-War Policy', a report prepared for the Party's Annual Conference of June 1943, pp. 9-10.

活動によって生まれ，当然そこに帰属すべきものであるという原則の部分的ではあるがしかし重要な認識である。この徴税の欠点が何であれ，土地所有者に対し不公平であるからという理由でこれを反古にするわけにはいかない。[34]」

しかし各方面から何よりも望まれたのは，政府のアスワット諸提案についての早期回答だった。例えば『タイムズ』*The Times*は，アスワット最終報告刊行にさいし，「提案の多くは実際的かつ適切であり，この刊行は国家的計画の分野で政府がこれ以上行動をひきのばす最後の口実を取り除くものである[35]」とコメントした。ところが政府官僚は，この頃すでにアスワット・スコット諸提案に関する政策方針決定の遅れは必至と認識し，それが世論にどう影響するかを懸念していた。土木・計画省官僚のひとりは，1942年8月に同僚への書簡で，次のように述べている。

「戦時における計画省の存在は何よりモラルの面から正当化される。その成否は，同省の存在が国民に将来へのヨリ多くの希望を抱かせ，現状を進んで耐えさせることに結びつくかで測られる。そのための最善策は目に見える結果を生み出すこと，すなわち新法制定である。これが不可能である時の次善の策は，何故こうした結果がすぐには出てこないのかを説明し，それを生み出すためにできるかぎりの努力がなされており，実際に必要となる時までには必ず間に合うと保証することである。[36]」

つまりとりいそぎ「有能な広報担当官」を任命し，「本年〔1942〕は緊急懸案についての法案作成のみ可能であり，スコットおよびアスワット〔諸提案〕の履行は延期されねばならない旨を国民に了解させる」よりほかに方法はないというのであった。[37] しかし，この書簡より一年余り後の1943年10月，『タイムズ』の社説は，アスワット・スコット両報告書諸提案に関する政策決定がいまだなされていない事実について，以下のようにコメントした。

「最近の風説によると，アスワット諸提案に示された未開発地における開発権国有化，及び既成市街地における地方当局土地取得権限強化に，〔政策決定の〕困難さがあるといわれている。もしそうであるならば，つかみどころのない意味不明の沈黙を続けるのではなく，問題点の本質を具体的に公表することがヨリ賢明な方策といえよう。そうすれば国民は少なくとも何らかを知ることになり，事態打開の可能性も促進されよう。こうした発表なしには，〔アスワット，スコット〕報告書は利害関係諸勢力により首尾よく反対され，その実質的検討は無期延期されたとの疑惑が大きくなるばかりである。しかしながら，もしアスワット提案や同様の性格の提案が戦後再建綱領の手始めとして不可決なものでなかったなら，政府はそもそも同委員会を任命する必要を持たなかったはずである。[38]」

注 (34) *Ibid.*, p. 10. このレポートにもとづく National Executive の決議案は1943年党大会で採択された。(*The Labour Party Annual Report* 1943, p. 205.)

(35) *The Times*, 10 September 1942.

(36) P. R. O. HLG 71/1253, Letter from A. M. Jenkins to E. S. Hill, 4 August 1942.

(37) *Ibid.*

(38) *The Times*, 5 October 1943.

この社説の二日後，都市農村計画相 W.S. モリソン W.S. Morrison は，アスワット報告に関する政策決定がまもなく提示されると声明した。しかしこの政策決定は，政府がすでに1941年に原則的受容を公約していたアスワット中間報告での諸提案——再建地域の限定および地方当局土地買収に対する1939年価格にもとづく公的補償——に関するものとされ，最終報告での開発権国有化および開発利益金徴税についての最終回答ではないことが示唆された。むしろここでモリソンが強調した点は，諸問題解決に慎重に臨む必要性だった。それは，包括的都市計画法案作成にはまだかなりの時間を要する故，最も緊急の課題とみなされる戦災地再開発関係法案作成を最優先せざるを得ないという，計画省内の見解[39]をよく反映していた。

「一部には，あたかもアスワット報告が都市計画が直面する諸難問解決の万能薬であり，政府が「賛成」と言いさえすれば諸問題はあたかもジグソーパズルが完成するように自動的に解決されるとするむきがある。……同報告書は……諸問題解決に要する全行政機構の青写真を提供するなどと装いはしない。

アスワット報告についての政府公約とは，地方当局は，再建地域内の土地を所有するという確かな前提の下で，計画作成を進行できることを意味する。計画当局は今こそ，その資力と必要を1943年の状況にてらして再検討し，それらの釣合いを取りながら計画を立てるべきである[40]。」

この項，戦災都市再開発関係法案作成にむけての政府による二度目の実地調査が，外部専門家を含んだ諮問討議会の下で，その進行の渦中にあった。そこで次節では，この討議会について検討してみたい。

Ⅳ　都市中心部再開発諮問討議会と1944年都市農村計画法

そもそもアスワット提案にもとづく地方当局による再建地域内土地取得に関する法案の作成は，関係各省官僚よりなる小委員会を中心になされていた[41]。そこでの土木・計画省代表委員 E.S. ヒル E.S. Hill は，同省次官 Deputy Secretary L. ニール L. Neal 宛に次の書状を送った。

「先日，次官よりこの委員会でもちあがった主要問題について，常時報告するようにとの命を受けました。この件で私が今一度強調したいのは，懸案となっているコヴェントリーその他の戦災諸都市調査が緊急を要するということです。委員会は昨日の会合で……国税局 Valuation Department 代表から，再建地域土地取得費用は天文学的数字に達するとの報告を否応なしに受けました。もしそうであるならば，5月に再建地域法案を導入する以前に，再建地域に関する財政

注 (39)　この見解については Cullingworth, Environmental Planning, *op. cit.*, pp. 104-105, を参照。

(40)　At the opening session of the National Housing and Town Planning Conference in London, reported in *The Times*, 7 October 1943.

(41)　この小委員会 (Acquisition of Land Sub-Committee of the Sub-Committee on the Uthwatt Report on Compensation and Betterment) については Cullingworth, Environmental Planning, *op. cit.*, pp. 90-93, を参照。

問題の全体像といかなる方針が立てられるべきかを知ることが，ますますもって重要であります。[42]」

土木・計画省内では，ニールを中心に，戦災都市委員会 Blitzed Cities Committee を新設し，この調査を遂行する構想が1942年9月までには固まっていたが[43]，その詰めの検討は都市農村計画省設立に伴う機構・人事改革作業のため中断されていた[44]。1943年2月新省が設立されるや否や，ニールは同省長官 Secretary ウィスカード Sir Geoffrey Whiskard に戦災都市委員会早期任命を提言した。

「戦災都市再建問題は地方の関心を超越し，国家的計画にとって最初のそして最も難しい試金石となる。この問題には地域住民ばかりでなく国民全体が高い関心を持つことが予期される。政策原則方針決定が政府の一省庁に任されるのでは，国民の納得は得られないであろう。したがって，国民の信任を得るためには外部専門家を含む正式委員会を設置し，都市中心部再建諸問題および綱領策定について短期間のうちに協議し，その諸提案を提示すべきである[45]。」

しかしウィスカードは，この戦災都市再建調査の一般公表に反対し，計画相モリソンにこの件に関する主要官僚との会談を要請した[46]。その結果，報告書公刊が義務付けられる正式委員会設立は好ましくないとの結論に達し，代替案として，計画相が外部専門家を官僚による調査の顧問として招聘する形式に落ち着いた[47]。ニールはこの決定に不服だった。とくに一般公表の回避について，ウィスカードへの書簡で次のように訴えた。

「私は，何故沈黙が有益で（そして容易に可能で）あるのかについて，依然強い疑問を持っています。何故我々の活動を隠す必要があるのでしょうか？　我々が自らの活動について何も言及しない限り，国民も関係地方当局も我々は再建に関して何ら重要な活動を行なっていないと結論せずにはいられないでしょう[48]。」

最終的にニールは，「〔計画〕大臣が承認された仕事なら，どんなことでも懸命にやる[49]」との譲歩を示した。ウィスカードは，「現時点での公表はしない」点をダメ押しした上で[50]，計画相モリソンから外部専門家顧問招聘の最終承認をとりつけた[51]。

注 (42) P.R.O. HLG 88/8, Letter from E.S. Hill to Lawrence Neal, 31 December 1942.

(43) P.R.O. HLG 88/8, 'Reconstruction of City Centres', Note of L. Neal on the task of a Blitzed Cities Committee, 4 September 1942.

(44) P.R.O. HLG 88/8, Letter from Sir Geoffrey Whiskard to W.S. Morrison, 16 February 1943.

(45) P.R.O. HLG 88/8, 'Reconstruction of City Centres', Note of L. Neal sent to Whiskard, 15 February 1943.

(46) P.R.O. HLG 88/8, Letter from Whiskard to W.S. Morrison, 24 February 1943.

(47) P.R.O. HLG 88/8, Note of L. Neal on the meeting of 25 February 1943, 3 March 1943.

(48) P.R.O. HLG 88/8, Leter from L. Neal to Whiskard, 26 March 1943.

(49) *Ibid.*

(50) P.R.O. HLG 88/8, Letter from Whiskard to W.S. Morrison, 5 April 1943.

(51) P.R.O. HLG 88/8, Reply from W.S. Morrison to Whiskard's letter above (50), 7 April 1943.

こうして都市中心部再開発諮問討議会 Advisory Panel on Redevelopment of City Centres が，1943年5月に設立された。専門家委員としてはチェンバース H. F. Chambers（コーンウォール直轄領測量長 Surveyor to the Duchy of Cornwall Estates），マンゾーニ H. J. Manzoni（バーミンガム市土木・測量課長 City Engineer & Surveyor, Birmingham），メトゥヴァン陸軍中佐 Lt. Col. M. D. Methven（ノース・イースタン産業地区公社理事 General Manager, North Eastern Trading Estates Ltd.）が選出された。[52] 同討議会の諮問事項は，戦災都市中心部再開発が提示する都市計画上および財政・組織上の諸問題の抽出・検討と，政府・地方当局再開発政策の基礎をなす諸提案の提起とされた。[53] この任務遂行にあたっては実際にいくつかの戦災都市を選定し，関係地方当局との協議を重ねることが不可欠とされた。これに沿ってブリストル，コヴェントリー，ハル Hull，プリマス Plymouth，ポーツマス Portsmouth，サウサムプトン，スウォンズィ Swansea の七市が調査対象に選ばれ，各市への訪問が1944年までに行なわれた。[54] これら七市は空襲による「最悪の被害を呈する」が故に，その調査結果が広く他の戦災都市にもあてはまることが期待された。[55] また都市中心部再開発計画作成には市全体の戦後の人口動態，産業発展を考慮に入れることが不可欠と考えられ，[56] これら七市の経済的・社会的諸側面に関する詳細な予備調査が行なわれた。[57]

同討議会の最終報告書は，1944年8月都市農村計画相モリソンに提出された。その中でとくに強調された点は，政府から地方当局への財政援助の性格だった。次頁表1項目(1)〜(4)が示すように，戦争は大部分のケースで人口流出や地方税課税評価価格 Rateable Value の減少をもたらした。とくに，すでに述べたように，地方当局にとって重要な税収源となる主要商店街は壊滅的状態だった。一方，住宅・道路・水道・電気供給等の公共事業分野で地方当局はすでに大きな貸付負債を抱えていた（表1項目(5)参照）が，それと比べても再建地域土地取得推定費用は，単独でも地方当局にとってはまさに天文学的数字であった（表1項目(9)参照）。

諮問討議会は，以上の点から，地方当局が再開発計画立案にあたり都市計画上の諸考慮を犠牲にしてでも地方税収早期回復に必要以上の重点を置きかねない可能性を懸念した。そこで，討議会は，

注 (52) 選出基準や候補者リストは P. R. O. HLG 88/8, 'Notes on Personnel for Committee' of L. Neal, sent to Whiskard, 15 February 1943, に所収。

(53) P. R. O. HLG 88/9, 'Report of Advisory Panel on Redevelopment of City Centres'（以下 'Report of Advisory Panel'), 2 August 1944, para. 1.

(54) 討議会各市訪問の際行なわれた市当局との会談の記録はすべて Minutes of Advisory Panel として P. R. O. HLG 88/9 に所収。会談日時及び Minutes No. は以下の通りである。Southampton, 15 June 1943 (Minutes No. 2); Coventry, 13 July (No. 4); Portsmouth, 10 August (No. 6); Swansea, 14 September (No. 8); Bristol, 29-30 September (No. 9); Hull, 18-19 October 1943 (No. 10); Plymouth, 4 January, 1944 (No. 14).

(55) P. R. O. HLG 88/9, 'Report of Advisory Panel', *op. cit.*, para. 6.

(56) *Ibid.*, para. s 12-16.

(57) これらは 'Notes Preliminary To A Visit' としてすべて P. R. O. HLG 88/9 に収収。なおその情報源は当該地方当局のほかに以下の関係各省だった。The Ministries of Health, Labour, Works and War Transport, the Board of Trade and the Board of Inland Revenue (Valuation Department). (P. R. O. 88/9, 'Report of Advisory Panel', *op. cit.*, para. 7.)

表 1　七市の統計的諸比較

	ブリストル	コヴェントリー	ハ　ル	プリマス	ポーツマス	サウサムプトン	スウォンズィ
(1) 1938年推定人口	415,500	313,000	318,700	211,800	258,400	180,100	161,100
(2) 1943年推定人口	364,300	214,800	216,500	136,500	149,300	121,100	136,800
(3) 1939年課税評価価格（ポンド）	3,296,598	1,474,600	1,804,870	1,912,763	1,858,366	1,700,000	1,068,578
(4) 1943年課税評価価格（ポンド）	3,290,351	1,538,312	1,625,800	1,606,874	1,701,489	1,417,281	989,434
(5) 各種公共事業での地方当局貸付負債総額（ポンド）	24,379,251	8,560,770	12,761,765	7,966,351	6,588,071	7,806,484	10,172,094
(6) 重度被災地域面積（エーカー）	36¼	53	×	175	90	60	28
(7) 再建地域予定地面積（エーカー	461	270	×	1,015	871	752	215
(8) 実質上の再建地域（つまり(7)から道路や特別除外地域をひいたもの）面積（エーカー）	302.5	90.8	×	697.5	586	396	195
(9) (8)の土地買収の推定費用（ポンド）	17,400,000	7,000,000	×	16,600,000	16,500,000	10,000,000	6,713,000

×：No figure avalable.

出典：Report of Advisory Panel on Redevelopment of City Centres, Appendix I and its draft form (A. P. C. C. 30C.), P. R. O. HLG 88/9.

長期的な都市計画上の観点から地域社会全体にとって有益な計画が選択されるような財政援助が必要との認識に立ち，以下の諸提案を提起した。[58] すなわち，政府は当初12年間，地方当局による再建事業収支決算の赤字分を埋め合わせる。これは各年ごとの純損失に対し政府が貸出金を供与する形を取る。この貸出金は12年経過後依然残っている場合には「正当な国家費用 a justifiable national charge」として相殺される。つまり当初年間の財政援助は実質的に「無条件贈与 an outright gift」となる。[59] この提案は土地買収，すなわち再建事業開始後12年で地代による収入が諸支出を上回ることを前提としていたが，同報告書は，実際には様々な理由から赤字が長期化する可能性もあると予見した。こうした理由には，公園施設増設等による課税評価価格の相対的減少，建設費の高騰，計画自体が建設業者に不評故の工事請負の不調，市の主要産業の衰退などが挙げられた。[60] そこで政府による財政援助は，再建事業開始より25年後まで延長可能とされた。[61] また，実際の建設過程の迅速化や建築物同士の均衡や調和を図るべく，地方当局・各建設会社間の協力体制確立のための諸提案が提示されたのである。[62]

しかしこの諮問討議会諸提案は，戦災都市再開発法案作成には殆ど直接的影響を及ぼさなかった。この法案はすでに1944年6月，都市農村計画法案 Town and Country Planning Bill として

注 (58) *Ibid.*, para. s 8 and 30.
(59) *Ibid.*, para. s 50 and 78.
(60) *Ibid.*, para. s 53-69.
(61) *Ibid.*, para. s 81 and 82.
(62) *Ibid.*, para. s 101-109.

世に示されていた。[63] その財政援助に関する規定は，討議会諸提案と比べ非常に限定されたものだった。まず第一に，政府からの補助金は再建地域全体にではなく戦災地買収及びその整地費用についてのみ適用され，疲弊化あるいは劣悪な地取り故に再開発が必要な地域に関しては，何らの補助金規定も設けられなかったのである。しかもこの補助金は，当初二年間保証されるのみであり，その延長は計画相の同意を必要とし最長10年間までとされた。[64] こうした財政援助規定は，とくに関係地方当局から不充分な措置であると強く批判された。[65] また，同法案の公的補償に関する規定は，議会内外で激しい政治論争をひきおこした。そもそもアスワット中間報告は，再建地域での土地買収に対する公的補償は1939年3月末時の市場価格をもって最高限度としていた。しかし新法案はこの価格を一定規準とした。したがって，買収時に地価が1939年水準を下回る場合にも，この一定規準にもとづいた公的補償支払いが必要となった。地方当局や労働党議員は，都市中心部再開発計画による過密の解消や公園，公共施設等の新設がしばしば地価の減少をもたらす可能性を指摘し，1939年値最高限度案採択を強く要望した。[66] 一方，そもそも土地強制買収に嫌悪感を抱いていた保守党政治家は，土地所有者が1939年価格の補償額しか受け取れないことはとくに貨弊の購買力価値低下を考慮すれば非常に不公平な処置であると主張した。[67] 結局政府は，1939年価格を一定規準とする原則に固執する形で各方面からの反対をおしきった。しかしその代償として，実際に地所を占有する土地所有者 owner occupier に対しては補償補足金（1939年価格の30パーセント分まで）を支払うという保守党側への譲歩がなされた。[68]

都市農村計画法案は，1944年11月17日に国王の批准を受けた。計画相モリソンは，この新法を「戦災都市再建にとりくむ者にとって歓迎すべき青信号」[69] と自画自賛した。しかし一般には，『タイムズ』が指摘したように，かくも不完全な法案を立法化せざるを得なかった唯一の理由は，「戦災地に対する法的救済策提示をこれ以上遅らすことは正気ではできない選択」[70] だったからと受けとめられた。

都市中心部再開発諮問討議会報告書は，1945年3月になってその抄録が約60の地方当局に，計画省の参考資料として頒布された。この抄録では，討議会がとくに重要視した当初12年間の財政援助

注（63） これと同時に公刊されたのが土地利用規制に関する白書 *White Paper on the Control of Land Use,* Cmd. 6537 of 1944 である。同白書は土地開発権国有化及び開発利益金のアスワット諸提案に対し政府の言質ではなく，あくまで今後の討論の材料としての代替案を示した。くわしくは Cullingworth, Environmental Planning, *op. cit.,* pp. 159-166 を見よ。

（64） ただしこの延長年限についての規定は後，ごく例外的状況において都市農村計画大臣及び大蔵大臣同意の下15年まで延長可能と改訂された。（*Town and Country Planning Act,* 1944, Section 5.）この改訂の経緯については Cullingworth, Environmental Planning, *op. cit.,* pp. 126-127 を見よ。

（65） *Ibid.,* pp. 125-126 and 131.

（66） *Ibid.,* p. 121.

（67） *Ibid.,* p. 137.

（68） *Ibid.,* pp. 141-142.

（69） *The Times,* 20 November 1944.

（70） *The Times,* 25 October 1944.

に関する諸提案は，1944年計画法とのかねあいから全面的に削除されていた。[71] 討議会議長を務めた計画省次官ニールは，専門家委員にこの抄録が地方当局間で非常に有用であると好評を博したと誇らしげに伝えた。[72] これに対し専門家委員のひとりマンゾーニは，以下の返信を送った。

「〔討議会〕報告書が有用とみなされたことは同慶の至りであります。しかし，同報告書が法の後楯を得，原案のまま送られなかったことは非常に遺憾であります。もしそれが可能であったならば，その時こそこの報告書は真に有益なものとなりえたことでしょう。[73]」

かくして，戦争初期に政府が公約した，戦災都市の抜本的再開発の可能性は大きく後退し，その過程では，都市計画専門家の助言は事実上何らの決定的影響力もおよぼさなかった。このように，専門家の意見が重要視されなかったのはなぜだろうか。次節ではこの点を中心に，戦災都市再開発問題が戦後再建全体においてその重要性を減少させていった過程を検討してみたい。

V　抜本的な戦災都市再開発の後退

戦争終結がさし迫る中，都市計画関係の専門家には不安が生じていた。それは戦争初期にあれほど大きいと思われた国民全般の都市計画への関心がうすれてしまったのではないかという不安だった。その原因は以下の点にあると考えられていた。

「いかなる計画過程においても，ショーウィンドーに飾れる物があまりに少ないことが，常に最も問題である。……「計画」それ自体は，作成過程に直接に携わった者以外には理解できないものである。それは事がうまく進む時には当然のものと受けとめられるが，ひとたび何かがおかしいと認識されるやすぐに大衆の攻撃の的になってしまう。[74]」

こうした点は，一般大衆の実態を明らかにすべく1937年以来様々な社会調査を実施していた，マス・オブザヴェイション Mass-Observation の戦争初期の調査にすでに暗示されていた。例えば，1941年1月4日の『ピクチャー・ポスト』*Picture Post* 戦後再建特集号 A Plan for Britain[75] に寄せられた1,139通の投書の分析は，人々は多種多様な再建諸目標を掲げてはいるものの，いかにしてそれらを実現し得るかという具体的方法論については全く無関心であることを示している。[76] また同年秋ロンドンで行なわれた街頭インタヴューでは，誰が戦後再建問題担当大臣であるかについて

注 (71) P.R.O. HLG 88/15, 'Sheet A' of Draft Covering Note of the abridged version of Report of Advisory Panel, n.d.

(72) P.R.O. HLG 88/15, Letters from L. Neal to H.F. Chamber, H.J. Manzoni, M.D. Methven, 12 April 1945. なお数多くの地方当局からの，この抄録についての書信も P.R.O. HLG 88/15 に所収。

(73) P.R.O. HLG 88/15, Letter from H.J. Manzoni to L. Neal, 13 April 1945.

(74) Ian R.M. McCallum (ed.), *Physical Planning:* The ground work of a new technique, 'Introduction', vi and vii, London 1945.

(75) この *Picture Post*, 'A Plan for Britain' 自体の分析については J. Stevenson, 'Planners' Moon?', in H. Smith (ed.), War and Social Change, *op. cit.*, p.58; C. Barnett, The Audit of War, *op. cit.*, pp.21-22, を参照されたい。

の一般大衆の「由由しき無知」が明らかにされた。土木・建築大臣リース卿と無任所大臣グリーンウッドという正解を示すことができたのは，インタヴューされた160人中わずかに1名であり，31パーセントが誤答，68パーセントが「全く知らない」という回答だった。(77)

建築家，都市計画家が旺盛な宣伝活動を続けたことは事実である。しかし，マス・オブザヴェイションの中心指導者 T. ハリスン Tom Harrison は，すでに1942年に，こうした宣伝活動は専門家の自己満足にすぎないと警鐘を鳴らしている。つまり，専門家は自分達の間での論争に勝つことばかりにこだわっており，その宣伝活動が実際に大衆のレヴェルまで届いていない，したがって大衆の計画への支持は充分ではない，というのである。

「こうした状況は危険である。現在あるような自己満足を生じさせるこの風潮は，組織化された既得権益が現状への回帰を叫ぶ時がくれば，いとも簡単に覆され得る。関連する諸問題について無知な，気の抜けたような大衆からは，この流れへの効果的な反抗は期待できないだろう。……計画についての宣伝が必要なのは，物事を具体的に考えることに慣れた人々，つまり自分の家についてはいくらでも話せても，計画という概念については文章ひとつ作ることすらできない人々である。(78)」

専門家が問題解決の具体的方法についての統一見解を提示し得なかった例は，そもそもバーロウ・アスワット・スコット各報告書においてさえ（各論においてではあるが）みられた。(79) しかし専門家間の意見統一の困難さを最も如実に現した例としては，大衆にとってとくに身近な問題となり得た都市部での住宅供給の形態をめぐる論争が挙げられる。

戦後国土再建を考える諸会議や労働党住宅・都市計画委員会では，ロンドン，バーミンガム等の大都市当局代表者は，主に経済的理由から既成都市での高層アパート建設の必然性を強調した。これに対し都市農村計画協会系識者は，一戸建住宅による低人口密度追求の立場から，都市部人口を新たに建設された衛星都市に移すことを主張して譲らなかった。両者はついに相容れることなく，しばしば険悪な空気さえ生みだした。(80)

注 (76) The Mass-Observation Archive, University of Sussex Library, Falmer, Brighton（以下 M-O と略），File Report No. 699, 'Plan for Britain: analysis of letters sent to Picture Post in response to article, 15 May 1941.

(77) M-O, File Report No. 913, 'Notes on Some Reconstruction Problems, 14 October 1941, pp. 4-5.

(78) M-O, File Report No. 1162, 'Report on Propaganda for Town Planning (Report of talk given by Tom Harrison at Housing Centre, London), 18 March 1942, pp. 4-6.

(79) バーロウ委員会では中央計画官庁に与えられるべき地位，権限，機能をめぐり一部委員（Professor Patrick Abercrombie, H. H. Elvin and Mrs H. Hichens が，工業配置・都市計画全般にわたりより強制権をもつ計画省設立が急務であるとした Minority Report に署名した。アスワット委員会では委員のひとり James Barr (Vice-President of the Chartered Surveyors' Institution) が，公正補償算定方法と開発利益金徴税原則に反対する旨の Note of Reservations を提示した。スコット委員会では田園風景保護の手段として伝統的農業の維持と工業参入禁止を強調する委員会の多数意見は経済的観点から見て根拠不十分であるとする，経済学者 Professor S. R. Dennison による Minority Report があった。

1942年12月の「ゆりかごから墓場まで」の包括的社会保障計画で有名な社会保障および関連業務に関する委員会報告 *Report on Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404（通称，議長 Sir William Beveridge の名を取りビヴァリッヂ報告）公刊は，国民に大きなインパクトを与えた。「そこに人々は，将来への希望が具体的な形を取るのをみた。それはイギリスの戦時目標の象徴，そして政府政策の試金石となった。[81]」都市計画家は，大多数の人々にとって計画は「依然として形のない，日常生活からかけ離れた物である」ことを認めながらも，更なる宣伝活動によって「国民の計画諸問題の議論が少なくとも最近のビヴァリッヂについての議論と同程度に広範かつ理知的にならぬわけがない[82]」と訴えた。しかしいずれにせよ，専門家が追求してきたような抜本的都市計画が，もはや戦後再建の柱ではないことは明白だった。その証左は，終戦後1951年まで政権の座につくことになる労働党の土地政策にも現われていた。

すでに述べたように，労働党は1943年の時点でアスワット諸提案を国土国有化への第一歩として受容した。1945年総選挙党綱領 *Let Us Face the Future* も，まず第一の手段として公共の利益が要求する場合には，国及び地方当局は当該土地早急取得の権限を持たねばならないと言及するにとどまった。[83] しかし戦時中の党大会では，戦災都市当局代表を中心に国土，とくに既成市街地の即時国有化を迫る声が一貫して強かった。[84] これに対し党指導層中心の一人 H. モリソン Herbert Morrison は，1945年総選挙直前の党大会で，選挙綱領 *Let Us Face the Future* 内の土地政策について以下のように述べた。

「我々は国土国有化を信奉するのではあるが，これ〔綱領〕は五ケ年計画であり，もし一挙に試みれば全土すみずみまでの普遍的地価査定という大問題に直面するだろう。……まず最初にやるべきことをやる first things first この時期には，土地を公正な価格で迅速に買収する権限を持ち，農業地域の非効率な地主を買上げることが可能な限りはさしあたって充分なのであり，ヨリ大きなプロジェクトはその後に続き得る。[85]」

しかし労働党の住宅・都市計画スポークスマンで戦後内閣では都市農村計画相を務めることになる L. スィルキン Lewis Silkin は，同大会で以下のような発言をした。

「私は党の土地政策を必ずしも十分とは見なしていないことを，ここに告白せねばならない。ある目的のために必要な土地取得の権限を我々は持たねばならないというだけでは，実際には何も

注 (80) F. E. Towndrow (ed.), Replanning Britain, *op. cit.*, pp. 91-111, 133, 155-164; D. Tyerman (ed.), Ways and Means of Rebuilding, *op. cit.*, pp. 59-63; *passim* in the Minutes of the Housing and Town Planning Sub-Committee of the Central Committee on Reconstruction of the Labour Party 1941-1944.

(81) M-O, File Report No. 1647, 'What People in Britain are thinking and talking about', article in New Leader (New York), March 1943, p. 7.

(82) E. M. Nicholson, 'Democracy', in I. MaCallum (ed.), Physical Planning, *op. cit.*, p. 20.

(83) The Labour Party, *Let Us Face the Future* (general election manifesto), 1945.

(84) *The Labour Party Annual Reports* 1942, pp. 164-165; 1943, pp. 202-205; 1944, p. 201; 1945, pp. 133-134.

(85) *The Labour Party Annual Report 1945*, p. 91.

言っていないのと同じである。なぜなら，そうした権限を我々はすでに有するからだ。土地強制買収権限自体には何の問題もない。真の問題は，土地所有者が持つ強制買収反対の権限と，地価の高さにある。したがって私自身としては土地問題についてのヨリ抜本的かつ大胆な政策を歓迎したかった。[86]」

ところで，都市中心部再開発問題に象徴される都市計画法制定の遅延と矮小化は，専門家の助言を十分に活用した抜本的な国家的計画の作成という戦争初期の政府の公約を有名無実化した。G. D. H. コール G. D. H. Cole とポストゲート R. Postgate は，以下の批判的コメントを残した。

「しかし比較的穏当だったアスワット諸提案さえ，地主層や反社会主義者の猛烈な反対を受け，ついには何らの実質的な代替案を示されることなく政府によって拒絶された。戦争が進むにつれ，私有財産への制限や公的所有拡大をうたったいかなる措置も，既得権益や保守派の議会内外での精力的な反対によって阻止されることがますます明らかとなった。[87]」

しかし労働党の土地政策が示すように，急進的改革からの後退は独り既得権益や保守派の抵抗の所為だったとは必ずしもいいきれない。戦後再建は，計画相モリソンがアスワット諸提案への言及で示唆したように，戦争初期の理想主義によってではなく，限られた経済力，人的・物的資源で戦争が創出した様々な再建課題に優先順位を与えねばならないという状況の下で考慮されねばならなかった。必然的に，再建政策自体あるいは政策決定過程での既存の方法論からの大幅な乖離に対し，消極的にならざるを得ない一面があった。それが，本稿でとりあげた二つの諮問討議会の事例が示したように，政策決定において専門家の登用やその助言の活用が十分になされなかった所以であった。一方，本来オピニオン・リーダーたるべきであった都市計画専門家は，現実にはその統一された具体的方法論を国民についに提示できなかった。これに都市計画の高度な専門性とビヴァリッヂ報告刊行が相まって，戦災都市再開発問題は一般大衆の関心から離れ，もはや戦後再建の中心的課題と考えることはむずかしかった。いずれにせよ，戦災都市当局にとってその中心部再開発問題をめぐる状況は厳しく，複雑だった。初代計画相リース卿による抜本的計画立案の奨励は，関係法案作成の遅延と，1944年都市農村計画法の限定された内容によって，全く反古にされたのである。

VI 地方戦災都市の事例研究

——ブリストル，コベントリー，サウサムプトンの例について

一方では，中心商業地域早期復興による税収回復と長期的展望に立った包括的再開発計画作成の選択に迫られ，他方では，市全体での住宅供給や産業発展の問題を抱えたなかで，戦災都市当局はいかなる市中心部再開発計画を立案していったのだろうか。そこで本節では，1941年の政府テストケースおよび1943年の都市中心部再開発諮問討議会の調査対象とされたブリストル，コヴェントリ

注 (86) *Ibid.*, p. 124.
(87) G. D. H. Cole and Raymond Postgate, *The Common People*, London 1946(second edition), p. 673.

ー，サウサムプトンの三市の事例について検討してみたい。[88]

VI—a） 各市中心部再開発計画に共通する特徴

コヴェントリー市当局による空襲後の迅速な対応には，目を見張るものがあった。1940年11月14日未明の大空襲より三ケ月後には，リヴァプール大学出身の若き市建築課長 D. ギブソン Donald Gibson の，従来の市中心部を全面的に変貌させる大胆な発想にもとづいた計画が市議会によって採択された。それは，1941年1月のリース卿への代表団派遣を提起した，労働党リーダー G. ホヂキンソン George Hodgkinson を中心とした市議会の，市中心部再開発計画の千載一遇の機会を逃すまいという決意の反映であった。サウサムプトン市会も戦災地再建に積極的だった。しかしそれは議会の多数派，保守・自由党の連立党にとって，商業地域の早期復興による税収回復のみを意味した。労働党副リーダーで都市計画政策専門家でもあった J. マシューズ James Matthews は，再開発計画は包括的であること，そしてそのためには一方で市全体の戦後の工業発展の可能性を調査し，他方，都市計画機構の充実を図る必要があることを強調した。彼の努力は効を奏し，市議会内に計画委員会が新設され，1941年8月にはリヴァプール大学都市計画学部初代教授 S. アドシェッド Professor Stanley Adshead が再開発計画創案顧問に任命された。アドシェッドと市計画課長

注（88） 三市個別研究での主要な一次資料は以下の通り。

A. Manuscript Collections.

1. Public Record Office:

i) BT (Board of Trade).

BT 64-Registered Files of Industries and Manufactures Department.

ii) CAB (Cabinet).

CAB 124-Minister of Reconstruction Secretariat Files.

iii) HLG (Ministry of Housing and Local Government).

HLG 68-100,000 Series.

HLG 71-Town and Country Planning: correspondence and papers.

HLG 79-Town and Conntry Planning: Local Authority files.

HLG 82-Nuffield College Social Reconstruction Survey.

HLG 86-Ministry of Works and Buildings: Reconstruction of Town and Country, Advisory Panels and Committees, 1940-1945.

HLG 88-War Damaged Areas:Advisory Bodies on Redevelopment, 1942-45.

2. Bristol City Record Office:

i) Records of various organisations.

Bristol Chamber of Commerce and Shipping, Accession (hereafter Acc.) No. 36256.

Bristol Civic Society, Acc. No. 30632 and 33199.

ii) Records of the Corporation.

Reports of Coporation Committees and Officers, Acc. No. 35510.

Town planning records disposed by the City Engineer 1919-1955, Acc. No. 34414.

3. Coventry City Record Office.

Sec/CF/1 (The Town Clerk's files).

4. Local Studies Section of Coventry City Library:

M. S. Garratt, 'The Redevelopment of the Central Area of the City of Coventry 1924-1958', November 1958 (Typescript).

F. Smith, 'The Town and Country Planning Act, 1932.

Report of the Town Clerk', 5 April 1933.

クック H. T. Cook は，1942年2月に再開発計画を市議会[89]に提出した。ブリストル市会は当初，計画立案過程における予備調査と関係利益団体との予備交渉に時間をかけた。その結果，市土木課長ウェブ H. M. Webb による再開発計画が市議会に提出されたのは，1944年3月のことであった。

三市の再開発計画に共通する特徴は，従来の地取りや計画実施の推定費用にとらわれない大胆な諸提案がなされた点にあった。新設の環状道路が市中心部を包囲し，その内部は行政，商業といった，機能別に区域分けされ，交通渋帯と多種建築物混在の解消が図られた。サウサムプトンでは第二商業区域建設が，またブリストルとコヴェントリーでは既存の目抜き商店街は撤廃され，歩行者専用の新商業区域建設が提案された。ブリストルでは旧商業地区の公共目的使用が，またコヴェントリーでは行政・教育・文化地区の新設が予定された。こうした諸提案の根底に流れていたのは，かかる抜本的手段によってのみ市中心部諸欠陥是正が可能であり，その実現には政府ができる限り支援するだろうという確信だった。

VI—b） 再開発諸提案に対する外部からの反対とその影響

注 (88) J. E. Swindlehurst, 'Town Planning: A Preliminary Report', 26 February 1912.

5. Southampton City Record Office.

i) D/Mat: Various papers disposed by Sir James Matthews.

ii) SC/EN: Materials disposed by the City Engineer's Department 1928-1957.

iii) SC/BA: Materials disposed by the City Architect's Department.

iv) SC/PL: City Planning Records.

v) SC/T: City Treasurer's Records.

vi) TC Box: Town Clerk's Files.

vii) D/Z/778: Minutes of the Central Area Association 1946-1954.

viii) 'Civic Centre': a pamphlet by the City Record Office regarding the history of the Civic Centre.

B. Official Papers.

1. Bristol Record Office.

The Minutes of the City Council and its Standing Committees 1939-1950.

2. Coventry City Record Office.

The Minutes of the City Council and its Standing Committees 1930-1950.

3. Local Studies Section of Coventry City Library.

Annual Reports of the Medical Officer of Health 1930-1950.

4. Southampton City Record Office.

The Minutes of the Borough Council and its Standing Committees 1940-1950.

C. Local Newspapers: British Library Newspaper Library, Colindale, London.

1. Bristol.

Bristol Evening Post, Bristol Evening World, Bristol Labour Weekly, Bristol Observer, Western Daily Press.

2. Coventry.

Coventry Eveninrg Telegraph, The Coventry Herald, The Coventry Searchlight, The Coventry Standard, Coventry Tribune, The Midland Daily Telegraph, Town Crier.

3. Southampton.

Southern Daily Echo.

(89) これは Stanley Adshead and H. T. Cook, *The Replanning of Southampton*, Southampton 1942, として出版された。

しかし政府の戦災都市再建政策は，本稿が示したように初期の理想主義から大きく後退した。こうした中で各市においては，地方商工会議所 Chamber of Commerce を中心とした既得権益によって，市当局再開発計画，とくに新商業地域建設に対する組織化された反対運動が展開した。これに対しサウサムプトン市当局は，第二商業地域案撤回を1943年2月に決定したが，ブリストル，コヴェントリー両市当局は新商業地域建設原則を遵守した。しかしコヴェントリーにとってヨリ重大だったのは，計画省からの圧力だった。つまり，戦後再建における経済性重視の必要から，戦災都市復興の象徴と広くみなされていたコヴェントリー計画のとくに歩行者専用商業区域や文化・教育区域新設諸提案を廃棄させようと試みたのである。ところが計画省の圧力は，以下の理由から十分には効を奏さなかった。まず第一に，省側がコヴェントリー計画の重大な欠陥として挙げた関係利益団体との交渉およびその支持の欠如に対し，市当局は計画に対する一般市民の支持は絶大であると反駁し得た。第二に，省側は，コヴェントリーへの圧力が表面化して他の戦災都市全般の反政府感情を強めることを恐れるあまり，今一歩強硬な姿勢を示せなかった。

一方，計画省のサウサムプトン計画に対する評価は高かった。市当局は計画創案に専門家顧問を任命し，関係利害団体との協議にも積極的で，しかもその批判を受け入れ第二商業地域新設案を撤回したからである。しかも市全体の戦後経済の展望については，前出マシューズによる調査が進行していた。(90) ところがマシューズは，この調査の結果がサウサムプトンにおける戦後の大きな産業発展，とくに新産業誘致にも既存の主要産業たる造船・海運業の拡大にも否定的だったことから，都市中心部とくに商業地域早期復興による税収回復の最重要視へと原則的方針を大きく変更した。1945年地方選挙で労働党が多数を握るや1942年計画は廃棄され，新土木課長ウルドリッヂ F. L. Wooldridge による既存の地取りにできるだけ手をつけない，したがってヨリ迅速かつ経済的に履行可能な新計画が採択された。

VI—c） 政府による計画の承認

三市当局は，戦後労働党内閣下で，計画省による市中心部再開発計画早期承認に大きな期待を寄せた。その第一歩は，計画案にもとづく強制買収地域の承認だった。しかし戦災都市中心部再開発は，もはや最優先されるべき再建目標ではなかった。大蔵省の圧力と経済状況の悪化は，計画省による買収地域承認の遅延と大幅縮小をもたらした。しかも人事刷新が進んだ計画省新官僚層は，ブリストルやサウサムプトン市当局が再開発計画早期承認を強く要望するのに対し，瑣細な疑問点を提示しては態度表明を忌避し続けた。両市当局はその不満や失望も露に政府を公然と批判し，かくして両者の関係は険悪化の一途をたどった。

一方，計画省の圧力をすでに戦争中に十分経験ずみであったコヴェントリー市当局は，新官僚層

注（90） G. D. H. Cole の総指揮下行なわれた Nuffield College Social Reconstruction Survey の一環としてであった。Nuffield Survey の各地域報告書及び関係資料は P. R. O. HLG 82 に所管されているが，特にサウサムプトンについては Nuffield College Social Reconstruction Survey, Box N. C. S. R. S., 'Area Reports, Southampton Reports 1941-1942', Nuffield College Library, Oxford, を参照した。

が歩行者専用商業地域については概ね承認の線にあり，その批判は教育・文化地域新設にあることを察知するや，計画省との協議の中心を商業地域建設に集中し，意見対立回避に努めた。しかも，一般市民の計画案支持の重要性を熟知していた市当局は，再開発計画展示会や商業地域建設定礎式開催を通じ，計画が市民の承認を得ている点を既成事実化した。そして1949年には，市中心部再開発計画の計画省承認を得たのである。こうしてコヴェントリー計画は，戦後の都市中心部再開発計画の原型として，それ以後も長い間高い評価を享受することになった。(91)

しかし，コヴェントリー市当局が戦後再建諸問題の全てにこうしたイニシアティブを発揮できたわけではない。例えば，1950年代から1960年代にかけての市中心部再開発の実施過程を考察すれば，その進展が，もっぱら政府の人的・物的資源配分政策に左右されたことが明瞭である。政府の工場建設・住宅供給最優先政策の結果は，都市中心部再開発の遅滞を余儀ないことにした。(92) また，戦後の工業発展の面では，コヴェントリー市当局は，自動車製造業産業中心から多様化した産業形態への転換を望んでいたのに対し，政府側は既存の形態が維持され，その規模は拡大されることを戦時中に予期していた。たしかにサウサムプトンでは，マシューズが主要産業拡大・産業多様化両方の可能性が稀薄なことから抜本的再開発計画を放棄しなければならなかったのに対して，コヴェントリーにはこうした憂慮の必要はなかった。それは戦後の輸出促進・朝鮮戦争再軍備政策の流れの中で，市経済が好況を呈した事実が立証した。ところがとくに1970年代以降ひとたび自動車産業が不況に陥いるや，産業多様化をなし得なかった市経済の地盤沈下は加速度的に進んだ。そして夜間の都市中心部はしばしば暴徒化する，若年失業者層に占有された無法地帯と化した。社会的生活の中心という都市中心部が果すべき重要な機能はもはや期待できなくなったのである。(93) 皮肉なことに，サウサムプトンには，イングランド南部の基幹港という地の利があるので，石油精製，電信・電話，軽商業車等の新産業が定着した。(94) しかし経済性のみを重視した計画にもとづいた再開発の所産は，市中心部商業地域からの客離れだった。(95) 戦災都市中心部再開発計画が，共同体にとっての長期的な最大利益を追求するものであった点を考慮すれば，この問題の研究は，福祉国家成立と産業発展の対立の図式で多くの歴史家を二分する異なったイギリス戦後再建観の検討に，(96) 新たな光をあてえよう。

注 (91) コヴェントリーについての著作は多数あり枚挙のいとまがないが，最近のものとして Lionel Esher, *A Broken Wave: The Rebuilding of England 1940—1980*, Harmondsworth 1983, を参照されたい。また建築・都市計画関係の定期刊行物における個別都市に関する記事・論文等については，British Architectural Libary, Royal Institute of British Architects, Portland Square, London, に包括的なカタログと共にその大部分が所管されている。

(92) これは戦災都市一般に共通した問題だった。たとえば，政府による資材供給の問題については，以下に資料が収蔵されている。P. R. O. HLG 71/2222-2224.

(93) 近年コヴェントリーは製造業中心の産業形態からの脱皮を図り，都市中心部では新商業区域建設が盛んに行なわれている。また都市中心部での路上飲酒禁止令も全国の先駆をきる例として注目を集めている。こうした点を簡潔にまとめた最近のサーヴェイとして，'Financial Times Survey: Coven-try', *Financial Times*, 15 March 1990 を参照されたい。

(94) Adrian Rance, *Southampton: An Illustrated History*, Portsmouth 1986, Ch. 13.

(95) Mark Fisher and Ken Worpole (ed.), *City Centres City Cultures*, Manchester 1988, Part II ;Southampton City Council, *Southampton City News*, 11 August 1988, Issue 85.

Ⅶ 結　び

かくして，戦争初期にあれほど顕著だった大胆な発想にもとづく抜本的な戦災地再開発計画の推進は，まず中央政府の政策展開のレヴェルから後退をみせ，終戦をむかえるまでには，戦災都市再開発の問題は，もはや，戦後再建諸目標の中での中心的存在ではありえなかった。そしてこれに至る過程においては，外部専門家の意見が政策策定に反映されることもほとんどなかったのである。かかる事態を招いた要因には，保守派勢力や官僚層からの，革新的変革に対する反動や疑念があった一方で，本来オピニオン・リーダーとなるべきであった専門家達自身が，再建諸提案の検討において意見統一をなし得なかった事実があげられることは，本稿が示したとおりである。

今後の課題としては，本稿でとりあげた都市農村計画省内の都市中心部再開発諮問討議会 Advisory Panel on Redevelopment of City Centres, Ministry of Town and Country Planning が調査対象とした七戦災都市に関する詳細な個別研究をつうじ，政府が積極的な政策を後退させる中での，各市当局による再開発計画事業の進展の過程を解明しなければならない。そしてこのような分析は，「各々の都市についての具体的研究が進むならば，そこから汲みとることのできる教訓は大きい[(97)]」といわれるわが国における戦災都市復興計画事業についても，その検討の手がかりを与えることになろう。

（慶應義塾大学経済研究科研究生）

注（96）以下を参照されたい。Ralph Miliband, *Parliamentary Socialism*, London 1972 (second edition); C. Barnett, The Audit of War, *op. cit.*; John Saville, *The Lobour Movement in Britain*, London 1988; T. Blackwell and J. Seabrook, *The Politics of Hope*, London 1988.

（97）石田前掲書，229頁。