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

Title	英国ピーターリー・ニュータウンにおける都市計画とその限界 : 1945年-1955年
Sub Title	Town planning of Peterlee New Town, Britain : 1945-1955
Author	菅, 一城
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1996
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.89, No.1 (1996. 4) ,p.75- 96
JaLC DOI	10.14991/001.19960401-0075
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19960401-0075

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」89巻1号（1996年4月）

英国ピーターリー・ニュータウンにおける都市計画とその限界

——1945年—1955年——

菅　一城

I．はじめに

第二次世界大戦後，英国が取り組むべき最大の課題の一つは社会経済的な地域間格差の問題であった。なかでも産業に関わる分野については，商務省のもとで包括的な地域政策が立案された。1930年代から大戦中にかけて温められた構想が実現に移されたという点では，この時期は英国地域政策の一つの画期であった。一方，住宅など社会的基盤の復興，整備は都市農村計画省の管轄下ですすめられることとなった。本来，両者は問題の解決に向けて互いを補うべきものであったといえようが，近年の研究では，実際には必ずしも両立しなかったことが指摘されている。(1) これらの研究は，経済的施策と社会的施策の対立的な面のみを強調したバーネット C. Barnett の議論を契機にあらわれ，それを批判するなかで，戦後復興における社会的要求と経済的要求の関係が問いなおされた。(2) 都市計画は格好の論題となっているが，それは産業基盤の整備と社会基盤の整備という二面があるため，また，一国と個別地域という異なる次元で問題を複眼的に考察できるためであろう。つまり，全国的観点から地域間の均衡的発展を意図する「地域計画」としての側面とコミュニティ形成の観点による個別都市（内）の均衡的発展を目的とする「都市計画」という側面，この両者の関係が問題となろう。本稿では現在のところ充分に顧慮されていないニュータウン建設から事例をひいて，個別地域における都市建設，なかでも産業振興政策と全国的な産業統制政策との関係を検討する。

（1） 都市計画については，J.Hasegawa, *Replanning the Blitzed City Centre. A comparative study of Bristol, Coventry and Southampton 1941-1950*. 1992, Buckingham. 長谷川淳一「イギリスにおける戦災地再開発政策の展開　1940年－1950年」『三田学会雑誌』第83巻2号　1990年，住宅供給政策については，椿建也「1940年代イギリスにおける住宅構想とその現実　——ポーツマスとコヴェントリーを中心として——」『社会経済史学』第61巻1号などがある。

（2） C. Barnett, *The Audit of War. The Illusion & Reality of Britain as a Great Nation*, 1986, London.

英国では都市問題は20世紀に至っても深刻であり，それまでのスラム浄化や公営住宅供給をこえた抜本的解決策を求める声が高かった。経済的にも交通渋滞，長距離通勤，地価の高騰など多くの問題が噴出していた。また，独軍爆撃に対する戦略的対応として，都市計画が急速に政策課題に浮上したのも事実である。そのような様々な必要性から戦後復興への期待は戦時下の早い段階から存在し，1940年には産業人口の分布に関する王立委員会の報告書いわゆるバーロー報告 Barlow Report が戦後復興の方向性を提示した。[3] バーロー報告は，既存の政府部局に優越する中央機関を新設し，大都市については過密市街地域の再開発や人口の集中防止 decentralization・分散 dispersal をすすめる一方，既存産業が斜陽化していた地域では新たな拠点都市を建設し，分散する人口を一ヶ所に集約して既存産業の維持あるいは新産業の振興を実現するよう提言した。とくに，より徹底的な公的介入を主張した同報告の少数意見は，新設の計画機関が全国的な対応 national action として工業立地を計画してニュータウンや衛星都市の建設を推進するよう求めている。[4] ここにおいて，都市計画は個々の都市圏における統制の手段ではなく，地域的不均衡を解消する全国的な計画統制の方策として位置づけられたのである。

1945年に誕生した労働党内閣は同年に産業配置法 Industry Distribution Act，1947年に都市計画法 Town and Country Planning Act を整え，計画的な国土再建に着手した。アーバークロンビー L.P. Abercrombie の大ロンドン計画 the Greater London Plan は過密大都市の人口分散に取り組む一方，基幹産業の斜陽化が深刻な地域については戦前の「特別区域 special area」制度を強化した「開発区域 development area」制度が設けられ，商務省 Board of Trade の管轄下で工業開発がすすめられることになった。

都市農村計画省 Ministry of Town and Country Planning が管轄したニュータウンも復興政策の一環をなすものであった。新たな都市による問題解決はバーロー報告も強く唱えた点であったが，[5] 戦後復興の手段として可能性を問われたのは終戦後のことであった。1945年7月に誕生した労働党政権の都市農村計画相シルキン L. Silkin は，同年10月にリース卿 Lord Reith を委員長とするニュータウン委員会を設け，法制化に着手した。同委員会は翌年1月に第一次中間報告をまとめ

（3） Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, *Report* (Cmd. 6153.), 1940, London.（以下 *Barlow Report.*）（伊藤喜栄ほか訳『イギリスの産業立地と地域政策』1986年　ミネルヴァ書房）

（4） バーロー報告書は「多数意見」報告とそれと意見を異にする委員の保留意見，報告，反対意見からなっている。「J.H. ジョーンズ教授，G.W. トムソン氏，W.E. ホワイト卿の保留事項」，「P. アバークロンビー教授，H.H. エルビン氏，ヒチンズ夫人の報告」「P. アバークロンビー教授の産業立地計画についての反対意見」はいずれも多数意見よりも積極的な公的介入を主張している。とくに，「P.アバークロンビー教授，H.H. エルビン氏，ヒチンズ夫人の報告」は，あらたに都市計画について強い権限をもつ省を設け，衛星都市の建設ならびに工業団地の設立を促進するよう提言している。*Ibid*, pp.223-4.（邦訳　221-223頁）

（5） バーロー報告書の第10章は「田園都市，衛星都市，工業団地」と題して，民間の事業ではなく，国の事業として，これらの開発をすすめるよう求めている。*Ibid*, pp.127-136.（邦訳　125-135頁）

た。[6] シルキンは同年7月の最終報告を待たずに，4月に法案を議会に提出し，8月にニュータウン法 New Towns Act が成立した。この1946年のニュータウン法にはいくつかの源流を認めることができる。[7]

リース委員会によるニュータウン像は，「職住近接」を原則とした田園都市の伝統を強く受け継いだ。社会改良の伝統の影響は強く，階級融和的なコミュニティ形成を掲げる一方，飲酒に批判的であるなど特定の価値観を色濃く反映した。[8] さらに経済的施策としては産業分散政策の性格もあり，全国的な計画統制の一環をなすものでもあった。同報告はニュータウン建設が住宅供給だけでなく，産業育成をも実現することを示唆していた。たしかに，リース委員会の最終報告では公衆衛生や社会生活にかなりの分量が割かれていたのにたいして，産業設備についてはわずかに触れられていたにすぎない。[9] しかし，二つの中間報告は，ニュータウン建設の進捗状況にあわせて産業を整備すること，多様な雇用機会を提供すること，人口の移動と産業の移動との調和に配慮すべきこと，国家による産業開発と密接な関係を保つことなどを提言している。[10]

一面ではロンドンのような大都市の過密人口と産業の分散が意図されていたため，アトリー政権下ではロンドン近郊に八つ，スコットランドのグラスゴウ近郊に一つのニュータウンが建設された。しかし斜陽地域の新拠点として他にも五つが建設されている。戦間期に建設された鉄鋼工場を基盤としたコービー Corby，同じく戦間期に建設された工業団地への住宅供給を目的としたクムブラン Cwmbran，軍需工場の平時生産転換に伴って建設されたニュートン・エイクリフ Newton Aycliffe，スコットランドの炭鉱を基盤としたグレンロセス Glenrothes，そして本稿が事例としてとりあげるダラム炭田のピーターリー Peterlee である。これら斜陽地域のニュータウンでは1947年以降の経済的苦境による制約はとくに大きかった。そのため，中央政府の全国的統制は，必ずしも地域が希望した開発の形をとらず，しばしば地域の利害と衝突することもあったと思われる。つまり，地域間

---

(6) New Towns Committee, *Interim Report of the New Towns Committee* (Cmd 6759), 1946, London.

(7) J.B. Cullingworth, *Environmental Planning 1939-1969. Vol.3 New Towns Policy*, 1980, London. F.J. Osborn & A. Whittick, *The New Towns. the answer to megalopolis*, 1969, London. などが詳しい。また，都市計画全般の理念の源流については，P.Hall, *Urban and Regional Planning*, 1975, London が巧みにまとめている。

(8) リース委員会の報告書は，所得階層のバランスを強調し，単一の階級が集住することに警鐘を鳴らしている。New Towns Committee, *Second Interim Report of the New Towns Committee* (Cmd 6794), 1946, London. Clause 25.; New Towns Committee, *Final Report of the New Towns Committee* (Cmd 6876), 1946, London. Clause 22-25.

(9) New Towns Committee, *Interim Report of the New Towns Committee* (Cmd 6759), 1946, London. Clause 14. がニュータウン建設の進捗状況に合わせて産業の整備をすすめるよう求めているだけで，公益施設から娯楽施設，宗教施設までの整備を詳細に提言した最終報告書でも，産業の整備にはほとんど触れられていない。

(10) とくに，*Second Interim Report of the New Towns Committee*, Clause. 21-26.

格差是正のため革新的な諸策が整えられながら，その実現が困難な状況にあったことを，本稿では，以下ピーターリー・ニュータウンの事例を通して考察したい。

II. ピーターリー・ニュータウン計画

ピーターリー・ニュータウンは，産業革命期以来英国有数の産炭地域として栄えたイングランド北東部ダラム炭田に位置し，1947年にニュータウン建設計画が認可されている。1930年代の大量失業にたいする反省から，バーロー報告のなかでも単一産業に依存する産業構造からの脱却が一つのモチーフとなっていたが，この地域でも，炭鉱からの脱却は戦後復興の課題の一つに数えられた。[11] このニュータウンの計画は，もともとは地元イージントン郡 Easington Rural District の戦後住宅供給計画として立案されたものであったが，都市農村計画相シルキンも，比較的早い段階からダラムでニュータウンを建設する考えを示している。[12]

保健省の指示により，郡議会が郡技師クラーク C.W. Clarke に戦後住宅供給計画の策定を任せたのは1944年２月のことであり，1946年12月に彼の計画案を正式に承認した。[13] この計画案は，ダラムの各地で鉱床が枯渇し，一部の炭鉱集落が衰退しつつある状況を踏まえて，新たに供給する住宅を既存の炭鉱集落に均等に配分するよりも一ヶ所に集中的に配備し，住民を新産業に従事させて，この新たな拠点を郡の行政，経済，文化の中心とするという大胆な提案をおこなった。この計画の最大の目的は，戦間期の人口流出の再発防止にあった。[14] 1931年から1939年のあいだに6,000人以上が同郡を離れていたからである。クラークは，郡内の主な事業者がほぼ炭鉱会社に限られ，労働力の多くも炭鉱に吸収されていることを指摘し，戦間期の人口流出は輸出炭産出に依存するこの地域が石炭貿易の趨勢に翻弄された結果であると分析した。炭鉱への依存は女子就業率の低さとしても現れ，1939年時点では全国平均38.8%にたいしてこの郡では6.5%にとどまった。[15] このため，炭鉱コミュニティの伝統として女子が就業しないという側面を考慮しても，38.8%の3/4にあたる29%を目標に女子労働力を活用することが掲げられた。[16] また，炭鉱の余剰労働力として生じる男子労働者，

(11) とくに，*Barlow Report*, pp.199-200.

(12) *Hansard. H.C. debate* vol.422. cols.1087-88.

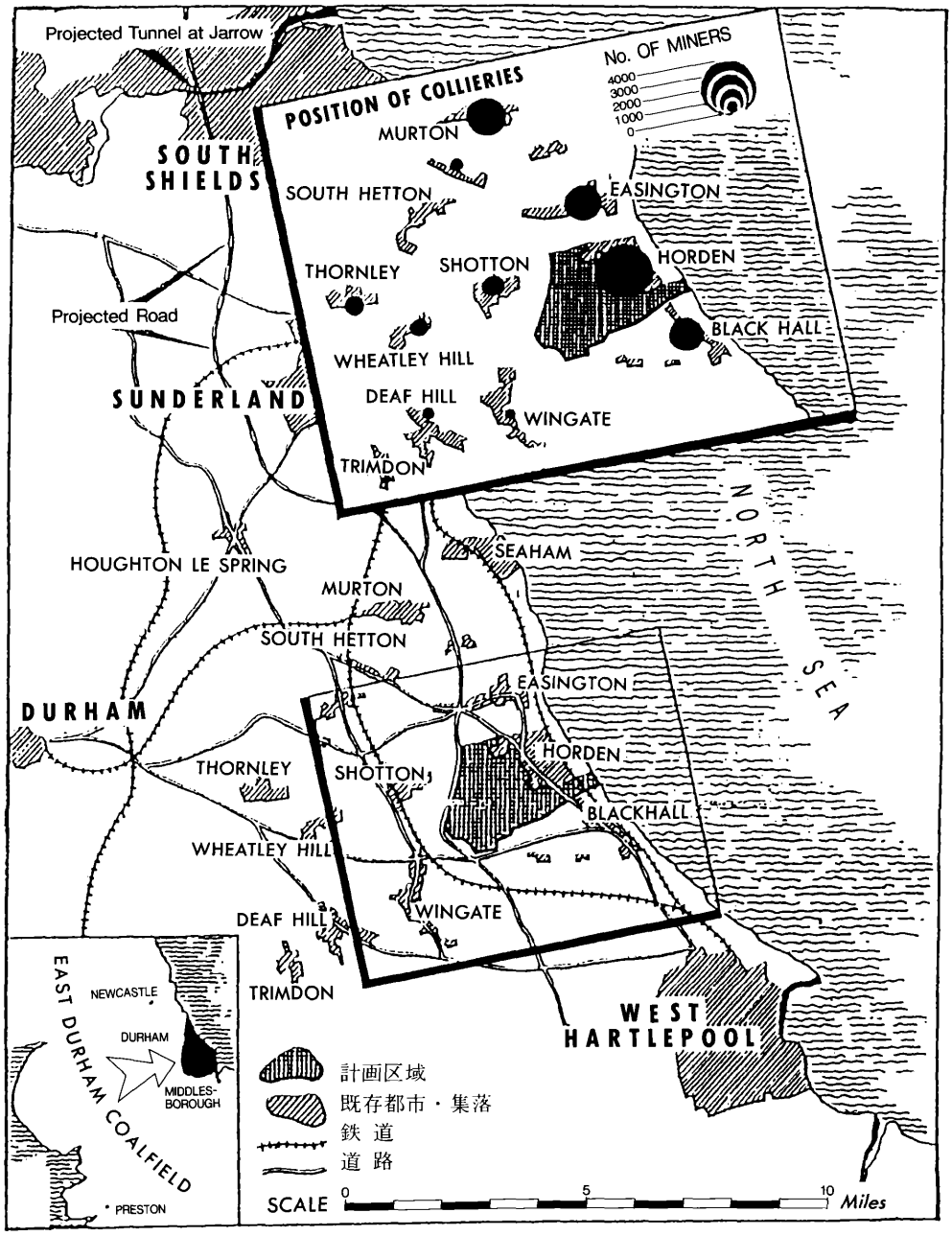
(13) Public Record Office (以下 PRO) Ministry of Housing and Local Government (以下 HLG) 91/538 Outline survey of District with redevelopment and development proposals. なお，当時の都市農村計画省 Ministry of Housing and Local Government は，1951年１月末に地方行政計画省 Ministry of Local Government and Planning に改称し，同年末に保守党が政権に復帰すると住宅地方行政省 Ministry of Housing and Local Government に改組している。このため，都市農村計画省の文書は住宅地方行政省のファイルに収められている。

(14) *Ibid*, pp.9-11.

(15) *Ibid*, pp.22-23.

(16) *Ibid*, p.23.

ピーターリー・ニュータウン計画区域の位置と周囲の炭鉱集落



出典：H. Rankin, *New Town for Old. The Peterlee Social Survey* (Current Affairs, 75,) London, 1949. p.4.

失業者，将来の人口増加などを考慮すれば，炭鉱に代わる産業は明らかに必要と考えられた。このため同報告は，産業，とくに地理的制約の少ない産業の誘致を訴えた。

結局，このイージントン郡によるニュータウンの計画は，財政負担の問題などから，郡の住宅供給計画としてではなく，ニュータウン法の適用のもとに中央政府の管轄のもとで実現されることになった。その際に，立地の適切性が問題とされる一面もあったが，地元イージントン郡の強い要望と郡計画案による調査，調整が評価され，同郡での建設が承認されたのである。立地を決定するために都市農村計画相シルキンがイージントン郡を訪問した際に，郡議会が大臣に強く要望したのは産業誘致の問題であり，シルキンもこの点には理解を示した。[17] 結局，1947年8月にピーターリー・ニュータウン計画が政府の事業として承認され，翌年の1948年3月に面積2,350エーカーの計画区域 designated area を指定し，目標人口を30,000人とする計画命令 designation order が公布され，ピーターリー開発公社 Peterlee Development Corporation が発足した。この計画条例の趣意書はピーターリー・ニュータウンの目的を以下のように示している。

「ニュータウンの大きな利点は，この地域に現存するいかなるコミュニティよりもバランスのとれたコミュニティをつくることができる機会である，ということであろう。石炭産業は現在，そして当分のあいだは確実に，この郡の主要産業であり，女子労働力と炭鉱では雇用されない男子労働力の雇用のためにはハートルプール工業団地 Hartle-pool Trading Estate においてすでに充分な方策が講じられているが，遅かれ早かれ，イージントン自体に追加的な産業を誘致する必要が生じるであろうし，これは新産業とニュータウンの結合によって最も効果的に達成される。代替雇用の導入は，全コミュニティを単一産業に依存させるという経済的障害を回避させるだけでなく，石炭労働者を異なる職業や収入階層に属する人びとと実り多いかたちで接触させるという社会的利点も備えている。[18]」

それぞれのニュータウンの建設と運営は，中央政府の都市農村計画相の監督を受けつつも，基本的には各ニュータウンに置かれた開発公社に任され，[19] ピーターリー開発公社では，ニュータウン法の制定に参画したフェルトン Monica Felton を総裁 Chairman とする理事会 Committee のもとで，事務部局の編成が開始された。理事会の構成員は地方政治の経験者が大半を占めたが，地元イージントン郡の出身者は少数派であった。ニュータウンの計画・設計担当者としては，英国のモダニズム建築を代表するといわれた建築家ルベトキン Berthold Lubetkin が招致された。

ルベトキンが最初に着手したのは，この地域の調査であった。[20] この調査はイージントン郡全体を

(17) *The Times*. March 9, 1948. 'New town for Durham.'

(18) PRO HLG 91/248 The Explanatory Memorandum to the draft Easington New Town Order, 1947. Appendix 1.

(19) New Towns Act, Clause 2.；なお，地元住民は，都市農村計画省による開発公社に不満もあった。地元代表者が少ないこと，地元で圧倒的多数を占める労働党支持者が開発公社理事会で必ずしも多数を占めなかったことなどが原因であった。*Durham Chronicle*, June 11, 1948.

(20) PRO HLG 91/71 Social Survey in Easington R.D.

対象とし，当然，住宅問題だけでなく，雇用など経済的な側面にも強い関心を示していた。この調査の結果として，ルベトキンは，炭鉱という単一産業に依存する社会経済構造が住民の職業選択の可能性を狭め，この地域の貧困の原因になっているという結論に至った。これは，かつてクラークの計画案が強調した点でもあった。この問題は様々な形で現れていた。最大の特徴は，雇用の偏りが顕著だったことである。男子就業者の53%が炭鉱の地下労働者で，彼らを含めて72%が炭鉱の労働に従事していた。また，失業率は0.8%という低水準に抑えられ[21]，15歳以上の男子は86%が就業していたが，女子は18%にとどまり，就業している女子でも結婚を機に退職する傾向が強かった[22]。つまり，この地域が炭鉱以外の産業をほとんど有していないため，家事と両立できるような女子の就業の場は少なく，家計を支えるのはほとんど世帯主である男子に限られていたことが再度確認されたのである。炭鉱災害による身障者についても，同様に就業の場が限定されていることが指摘された。また，長距離通勤を強いられる者も少なくなく，郡内勤労者のうちの12%，女子勤労者の32%に達した[23]。中学新卒者の郡外就職率も高く，1950/1951 年度でも男子の18%はサンダーランドや西ハートルプールなど他の都市の造船所や機械工場の徒弟となった。女子の立場はさらに不安定であり，59%が郡外に就職した。これらは人口流出の遠因と考えられたし，さらに長距離通勤の支出が家計を圧迫しているとも考えられた。

ルベトキンは英国モダニズムを代表する建築家であり，数々の傑作を残している。ロシアにうまれた彼は，同時に，マルクス主義を取り入れた独特の建築・都市計画理論を展開し，Tecton や ATO など革新的な建築家集団において指導的役割を演じた人物であった。彼は建築もしくは芸術にも社会的合理性を求め，さらには階級闘争の一手段として位置づけようとした。つまり，都市問題をはじめとする社会的混沌に対して，建築家が，その専門的能力を活用して秩序を確立するというかたちで，政治に参画するよう説いたのである。彼の考えでは，社会の発展に応じて新しい建築・都市計画が必要であり，それは普遍的な性質を持つものでなければならなかった[24]。リース委員会の報告は英国特有の田園主義の伝統をひきつぐものであり，その限りではルベトキンの計画理論の対極にあった。しかし，ピーターリー・ニュータウンについては，従来の炭鉱コミュニティが持っていた強い連帯感を維持しつつも貧困の解決に取り組むという理想に共鳴し，ルベトキンはニュータウン建設に参画した。

彼の基本的な考えはこの地域の炭鉱コミュニティの再編であった。社会調査の結果から炭鉱のみ

(21) *Ibid*, pp.5-6. ; H. Rankin, *New Town for Old. The Peterlee Social Survey* (Current Affairs No. 75.), 1949, London, pp.10-13.

(22) *Ibid*, p.8.

(23) *Ibid*, pp.6-7.

(24) ルベトキンについては，近年，以下の詳細な評伝が出版された。とくに，彼の計画理論をまとめているのは J. Allan, *Berthold Lubetkin. Architecture and the tradition of progress*, 1993, London. pp.129-158.また，P. Coe & M. Reading, *Lubetkin and Tecton. Architecture and social commitment. a critical study*, 1981, London. も詳しい。

に依存する経済構造が最大の問題であることを確認したルベトキンは，職業選択の可能性を拡大して貧困を解決することを構想した。また，文化的な生活，豊かな消費生活を実現するためにはこれまで欠如していた様々な施設が必要であった。彼は，同時に，炭鉱コミュニティに特有の団結力を維持するため，人口流出だけでなく，人口の流入も抑制するよう考えた。さらに，他のニュータウンが田園都市の影響を受け，低密度の開発を予定したのに対して，ルベトキンは積極的に都市的環境の形成を志した。彼は，ニュータウンの内部をさらに幾つかの単位に分けず，中心部にコミュニティ施設，商店などを集中させ，一体的な都市とし，住宅地域でも集合住宅などを多用した高密度開発をすすめることによって，コミュニティの維持を実現することができると考えた。

彼の理論では，都市計画は創出すべき社会的秩序を物質的に体現するだけでなく，それを通じて大衆のイデオロギーをも形成するものであった。彼は，ピーターリー・ニュータウンを「炭鉱夫の都」とする考えであり，リース報告が階級融和的なイデオロギーを掲げたのに対して際立った違いを見せた。人口流出を防止するとともに流入をも抑制しようというルベトキンの考えは，郡の住民の感情ともすくなからず一致したと思われるが，経済的には，労働人口の流動化を意図したバーロー報告の提言と対立し，社会的には，階級融和的な都市社会を人為的に創出しようとしたリース報告の精神とも相いれないものだったのである。

このように，リース報告が提案したニュータウンとルベトキンが構想したニュータウンはその理想において大きな違いを孕んでいたが，当初クラークが強調した新産業の誘致に関しては，両者の考えは近かったといえる。リース報告は過度に工業化した都市環境を嫌い，田園的環境と工業の適正な調和をはかるよう提言した。同様に，ルベトキンも，貧困を解決するために産業のバランスを重視した。労働者の暮らす場所には彼らの働く場所も必要だったのである。

ルベトキンの構想は女子労働力や身障者などこれまで就業の機会に恵まれなかった住民を吸収するだけでなく，鉱床の枯渇や機械化によって生じる炭鉱余剰労働力を吸収することを意図した。ルベトキンは，1962年に余剰労働力が男子4,850人，女子1,950人に達すると予測しており，そのうち男子280人，女子1,950人を新工場で吸収し，[25] 遠距離通勤を強いられていた住民にも就業機会を与える考えであった。このような人びとのためにニュータウン内部に雇用の場を整備することは，人口流出を抑制するだけでなく，世帯毎の収入を増加させ，あわせて通勤支出を削減し，それまでこの地方では維持できなかったショッピング・センターや公共娯楽施設も維持できるようになり，都会的で豊かな消費生活が可能になるとルベトキンは考えたのである。さらに職業構成の多様化は，バランスのとれたコミュニティの創出にもつながると考えられた。[26]

(25) PRO HLG 91/248 Industry at Peterlee.

(26) PRO HLG 91/248 Labour Available for Immediate Employment in Manufacturing Industry at Peterlee. pp.4-6.；生活関連施設の整備などニュータウンでの社会生活の展望については地元住民の関心も高かった。例えば，Durham County Record Office NT/PE/ 1/1/1 Record of Proceedings 'Delegation from Northern Regional Committee of National Council of Women'.

1946年ニュータウン法によって，それぞれのニュータウンは自足的なコミュニティとして機能することが理想とされた。つまり，ニュータウン開発公社の責任において，住宅供給だけでなく，雇用の場，消費生活あるいは余暇生活の場としてバランスのとれた都市を建設するよう規定された。ただし，住宅供給やコミュニティ施設の整備については比較的詳細に指針が示されているのに対して，産業についてはその重要性が強調され，関係官庁との協議のうえに整備を進めるよう求めるにとどまっている。しかし，ピーターリー・ニュータウンでは開発公社がニュータウン計画区域内での工場立地を検討し，早い段階から商務省との協議が開始された。この協議には計画家ルベトキンも直接参加して，ニュータウン計画区域内への積極的な工場誘致の必要性，とくに女子労働力を吸収できるような軽工業を含めた工場誘致を訴えた。[27]

III. ニュータウン開発公社の工場誘致政策

しかし，工業開発の権限を握る商務省の反応はけっして好意的なものではなかった。商務省の産業政策はかならずしもピーターリー・ニュータウン開発公社の考えと両立するものではなかったのである。

商務省は，女子労働力の活用については，ニュータウン開発に関連して吸収し，男子労働力の活用も2044年までという長期間で取り組むという考えで，実質的に当面は新産業の誘致に着手しないという姿勢を示していた。さらに，1948年の段階では，商務省側は新産業の業種として輸出力の大きい重工業であることを求め，この地域に充分な鉄道路線が欠如していること，ニュータウン計画区域がもともと炭鉱地帯であったために大型工場には地盤陥没の危険が伴うことなどを理由に，この地域に重工業を中心とする工業団地は建設できない，と主張した。商務省はかわりに，ニュータウン計画区域外の既存鉄道の沿線に商務省の管轄で工場団地を建設して，計画区域の内部には女子を中心に雇用する工場を建設するにとどめる考えであった。[28] さらに，1948年5月の協議では，商務省は，ニュータウンの労働力は周囲の既存の都市で吸収するという考えを再度示している。[29]

1944年の「雇用政策白書」は，バーロー報告を背景として，「開発区域」制度を設け，国営工業団地建設の再開などを奨励し，さらに，1947年都市農村計画法により，指定された区域内での5,000平方フィート以上の工場建設には商務省の認可を求めるよう定められた。[30] ピーターリー・ニュ

(27) PRO HLG 91/248 Industrial Development. Notes on the Corporation Meeting. May 19, 1948.

(28) *Sunderland Echo*, May 22, 1950 でもとりあげられている。

(29) PRO HLG 91/68 The 1st Report, pp.1-2.なお，本稿が扱う英国北東部でのこの時期の商務省の政策を詳細に扱ったものに，H.Loebl, *Government Factories and the Origins of British Regional Policy, 1934-1948*, 1988 Hunts がある。

(30) 若林洋夫「現代イギリス地域政策の段階と特質(3)」『立命館経済学』第40巻第6号80-81頁.；その後1951年から1957年の開発区域制度については「同(4)」『同』第41巻第4号72-87頁.

ータウン計画区域を含むダラム一帯は北東開発計画の開発区域に指定され，商務省のもとに北東地方開発地域の地域振興と工業開発を目的とする北東地方開発協会 North Eastern Development Association が設けられた。1949年2月には同協会のリドレー Ridley が，都市農村計画相シルキンにたいして，ピーターリー・ニュータウンでは最低限のサービス産業以外の誘致は認めず，ピーターリーの労働者は建設中のハートルプール工業団地で活用するという見解を示した。[31] 産業人口の再配置を積極的にすすめて労働人口の流動化を促すという商務省の方針を考えれば，これは当然の主張だったが，1947年秋の「石炭危機」以来，輸出振興の必要から石炭の重要性が高まり，石炭産業からの脱却を実現する圧力が弱くなっていたことも考慮しなければならない。しかし，シルキンは翌3月に，1947年3月のピーターリー・ニュータウン建設計画命令書の「郡内で活用できる女子労働力と石炭産業で雇用されないあらゆる男子労働力を吸収する工業的雇用のために適切な対応を行なう」という一節が，ニュータウン自体の工業化を示唆していると主張し，商務省に反論した。[32] 既存の石炭産業が充分に労働者を吸収し，依然として地域の基幹産業として機能している段階で，積極的な新産業の誘致を行なうのかどうか。この一節の解釈をめぐる問題こそ，その後数年にわたってピーターリーの工場誘致問題の焦点となった。ここで争点を石炭産業との関係，労働力の供給源，産業の立地，産業団地の形態に分けて検討しよう。

1．石炭産業との関係

すでに触れたように，商務省がピーターリーへの新産業の誘致に否定的であった表面的な理由は，ハートルプールでの労働力需要，鉄道網の不備，石炭採掘とそれに伴う地盤沈下の危険性の三つであった。しかし，ピーターリー・ニュータウン建設の最大の障害は，既存産業である石炭産業との関係であり，工場の誘致だけでなく，ニュータウン建設自体の開始を3年以上遅延させる結果となった。この問題が浮上したのは1948年2月，まだニュータウン開発公社発足準備の段階であった。開発公社の設立のためにルベトキンが関係機関との調整をすすめていた際に，石炭庁 National Coal Board の地元責任者が，ルベトキンの構想に反対したのである。石炭庁側はルベトキンの案によるニュータウン開発は石炭採掘に支障をきたすと考え，ニュータウン計画区域内部での採掘が完了する1960年頃まで本格的な開発を控えるよう求めた。[33] 1947年初頭に発足した石炭庁と1946年半ばに誕生したニュータウン事業が予想外のかたちで衝突するという事態にたいして，政府は計画経

(31) PRO HLG 91/248 Letter from Ridley to Silkin. Feb.24, 1949.

(32) PRO HLG 91/248 Letter from Silkin to Ridley. Mar.23, 1949.

(33) PRO HLG 91/68 The 1st Report to the Minister of Town and Country Planning by Peterlee Development Corporation, pp.1-2.；なお，ピーターリー開発公社と石炭庁の交渉は1949年4月以降，双方の代表者からなる協議機関ですすめられることになり，1952年1月に，石炭採掘を妨げない形で住宅を建設することで決着した。PRO HLG 91/466 Peterlee inter-departmental working party. July 14, 1949., PRO HLG 91/469 Peterlee working party. Report by H. Whitaker.。

済全体の調整を行なう閣僚委員会である枢密院議長委員会Lord President's Committeeで検討をすすめ，1949年7月にはニュータウン開発を支持する裁定を下した。同年10月には，一部で指導力不足が囁かれたフェルトン総裁がスティーヴネイジ Stevenage・ニュータウンに移動させられ，同じダラム州内で建設中であったエイクリフ・ニュータウンの総裁を務めていたベヴァリッジ卿 Lord Beveridgeが兼任することとなった。ベヴァリッジは，その著書『自由社会における完全雇用』において雇用政策の一環として衛星都市の建設を支持するなど，ニュータウン政策に早い段階から理解を示した人物であり，エイクリフは石炭庁との関係も良好であった。[34] 総裁交代は事態の好転を期したものとされているが，枢密院議長委員会の裁定は石炭庁に受け入れられず，開発は依然として着手されなかった。ニュータウン開発公社は解決に向けて努力を重ねたが，石炭庁の強い反発と石炭情勢の変化から1950年2月に石炭庁寄りの新裁定が下され，ようやくニュータウン建設が始動した。しかし，この開発開始は，計画内容の大幅な変更とルベトキンの辞任を伴うものであった。[35] 計画においては集合住宅の数が削減され，中心部の各種施設も分散されるなどルベトキンの構想は様々な点で覆され，実質的には住宅供給以外は当面みあわされることになった。ただし，産業誘致を求める姿勢はその後も開発公社にひきつがれ，その後のニュータウン建設の最大の課題となった。

ところで，この内閣の裁定逆転とニュータウンの計画内容転換の背景としては，全国的な経済情勢の変化を考慮する必要がある。1947年の経済危機，とくに石炭危機はピーターリーの開発に大きな影響を与えた。以後，国際収支の均衡のために断固とした輸入削減と輸出振興が訴えられた。輸出産業である石炭産業の重要性が強調される一方で，輸出振興に直結しないものは，住宅建設や公益事業だけでなく工場建設も控えるよう求められたのである。とくに，後に触れるようなピーターリー・ニュータウン開発公社が誘致を希望した国内向けの消費財を生産する工場は計画中止の筆頭にあげられ，輸出関連産業以外の工場は建設が非常に困難となった。開発区域内の政府直轄工業団地での新規工場建設は1947年10月以来停止され，開発区域全体では，1948年を境に開発認可率がそれ以前の約40%の水準にまで低下している。[36]

---

(34) W.Beveridge, *Full Employment in Free Society*, pp.256-57.

(35) この裁定の背景には，重要な輸出品である石炭の産出を重視する政府の方針があったと考えられる。なお，ルベトキンの辞任については，一般に新裁定に失望した彼が自ら辞任したとしているが，LSEベヴァリッジ文書によれば，前総裁フェルトンからベヴァリッジに，ルベトキン解任が申し送られている。彼とそのスタッフの俸給などが公社の財政を苦しめていたこと，多忙なルベトキンが公社の仕事に専念できないことなどが理由にあげられている。さらに，ルベトキンの独自の構想が開発公社の他のメンバー，とくに石炭庁との交渉にあたるウィリアムズに受け入れられず，この二人の不和が開発公社の混乱の原因である，とベヴァリッジも考えていたようである。LSE. Bevaridge Papers, Ⅶ 18. item 4., 52. 開発公社は，ルベトキンがマスター・プランを提出した直後に彼を解任し，別の建築家に新たなプランの作成を命じている。

(36) A. Cairncross, *Years of Recovery*, 1985, London, pp.336-37.

2．労働力の供給源

商務省や石炭庁がニュータウンへの工場誘致に否定的であった理由の一つは，それが炭鉱労働力を吸収しすぎて，炭鉱で労働力不足が生じることを危惧しているからである，とニュータウン開発公社は考えていた。このため，開発公社は労働力の供給源についても検討を加えていた。ルベトキンの計画では，即時に雇用できる労働力の供給源は四つに大別される。[37] 第一は，郡内の失業者で男子が約450名，女子約200名であった。彼らのうち約4割は18歳から30歳であり，工場での労働に充分利用可能と予測された。第二は，未就業の女子であった。ルベトキンによる1948年の社会調査の結果として，就業経験を有しているが就業していない40歳以下の女子は，約550人いると推測されていた。第三は，郡外に通勤する女子約600人であり，このうち約200人をニュータウンに新設する工場で吸収することとされた。第四は，郡外に通勤する男子約1,000人で，100人を雇用することが目標であった。公社は，これらの供給源から男子300人分，女子900人分を雇用する方針を明らかにした。長期的には，1971年までに8,300人（男性はうち6割）を新たな産業で吸収する予定であったが，当面は石炭業の余剰労働者は計算から外している。

1951年には，あらためて労働力の推計が行われ，『ピーターリーの製造業において即時に雇用可能な労働力』と題する報告書がまとめられている。[38] この報告も短期的には炭鉱労働者の積極的な吸収を示唆せず，失業者や未就業者の活用を強調し，供給源を四つに分けている。ただし，男女の郡外通勤者は一つにまとめられ，新たに新卒者など未就業の青少年の項が加えられている。1951年には郡内で約1,200人の新卒者が生じるはずであり，うち170人から430人が利用可能と推測された。失業者については，この時期にはピーターリーのニュータウン建設が始まっていたため，男性不熟練労働者を中心に失業者は減少しており，200人から370人ほどが利用可能と推測された。男子失業者は高齢者や熟練工が比較的多かったが，女子の失業者の7割は30歳以下で有望視された。未就業の女子は500人から900人が利用可能と考えられた。最後に郡外への長距離通勤者のうち160人から530人ほどが新工場に移籍すると考えられた。同報告は，総計1,030人から2,210人が利用可能であり，当面700人から1,000人分の雇用を創出する必要があると結論して，工場誘致を訴えている。

3．産業の立地

商務省は，ピーターリーに新産業を誘致するより，周囲の都市なかでも工業団地を建設中のハートルプールでピーターリーの労働力を活用する考えだったのである。ハートルプール工業団地はピーターリーの南方10マイルに位置し，ハートルプール市はピーターリー・ニュータウン計画が正式

(37) PRO HLG 91/248 Industrial Policy, Appendix 1. Labour available for immediate employment pp.1-2.

(38) PRO HLG 91/248 Labour Available for Immediate Employment in Manufacturing Industry at Peterlee.

に承認された直後の地元公聴会の段階から，ピーターリーの労働力をハートルプールで活用するよう希望し，ピーターリーの産業は最小限のサービス産業に限定するよう求めていた。ハートルプールでも造船業や鉄鋼業など基幹産業が斜陽化し，ハートルプール工業団地はその余剰男子労働力を吸収するため建設されたのだが，すでに建設された工業団地では従業員の平均的な男女比が4：6となっており，女子労働力を多く必要とした。ハートルプール工業団地も同様の工業団地を建設する予定であり，女子労働力の不足分にイージントン郡の女子2,000人をあてる予定だったのである。(全体では1951年までに4,300人を雇用する予定であった。[39]) このように，工業団地を管轄する商務省とハートルプール市は，ニュータウンの労働力の使途について商務省が管轄する姿勢を明確にしたのである。

この見解の相違とそれ以上にニュータウン建設それ自体の遅れが原因となって，この問題は長期化することになった。ピーターリー・ニュータウン開発公社は一貫して，ニュータウン計画区域内での工場誘致と住民のニュータウン内部での就業を主張した。まず，ハートルプールとの問題については，イージントン郡の大部分はハートルプール工業団地に通勤するには一時間以上を要するため，2,000人の女子を集めることは困難であると反論した。[40] ハートルプール市や商務省側の主張には，イージントン郡内の余剰労働力だけでは工業団地は維持できないのでピーターリーには工業団地は建設できないという前提があったが，ピーターリー・ニュータウン開発公社は充分な労働力が調達できると主張した。また，ピーターリーの建設がすすむにつれて，労働者の世代交代がすすみ，ハートルプールへの通勤者はさらに減少すると予想した。このため，ピーターリー・ニュータウン開発公社は，ピーターリーとハートルプールがそれぞれの土地の失業者を吸収するように主張し，地元イージントン郡の経済問題の解決策としてのピーターリー・ニュータウンの位置づけを明確にしたのであった。

次に，もう一つの問題点であった鉄道の不備についても，開発公社は新産業の立地を検討し，商務省に反論を加えている。[41] 商務省は，ピーターリー・ニュータウン計画区域での工場誘致を認めない理由の一つに，鉄道の欠如をあげていた。だが，開発公社は，鉄道の接続を必要とせず，一般論としてニュータウンへの誘致を希望している企業は少なくないと論じた。しかし，より重要なのは，ニュータウン計画区域での工場誘致とニュータウン建設が相互に補完しあうという主張であった。[42] ニュータウン内部に工業区画を設ければ，第一に徒歩通勤が可能となるだけでなく，ニュータウン内の道路やバス路線を利用できるという第二の利点も予想された。第三に，工場の従業員がニュータウン中心部の公共施設を利用し，ピーターリーがこの地域の中心として成熟することを促進する

(39) PRO HLG 91/248 Peterlee's Industry and the Hartlepools, pp.1-3.；*North East Development Area Outline Plan. Interim Confidential Plan*, pp.155-57.

(40) PRO HLG 91/248 Peterlee's Industry and the Hartlepools, pp.1-3.

(41) PRO HLG 91/248 Industry and the Rail Access.

(42) *Ibid*, p.2.

はずであった。第四に，郡外から工場の運営のために移入してくる企業家，技術者，熟練労働者などがニュータウン計画区域の内部で勤務すれば，彼らがニュータウンの社会的発展にも貢献できるはずであった。最後に，開発公社が以前から主張していた関連企業集団という形の工業団地が形成しやすいと主張している。（4項参照）以上のようにニュータウン計画区域の外に工業団地を建設してニュータウンの労働力をそこで活用しようとする商務省やハートルプール市にたいして，ピーターリー・ニュータウン開発公社はニュータウン内部での工場建設を主張し続けたのである。

4．産業団地の形態

1948年以降，商務省との協議を通じて，ルベトキンなど開発公社側は，当時商務省がすすめていた工業団地運営に対して懐疑を深めていった。[43] 対外経済危機を強く意識して輸出産業に絞った工場建設は，当初商務省の担当者がピーターリー・ニュータウン開発公社に説明したような重工業を中心とした大型の工業団地としては必ずしも実現せず，ピーターリー・ニュータウン開発公社の目には，むしろ雑多な工場の集団としてしか映らず，個々の工場の運営は極めて不安定に感じられたのである。その原因は，新設の認められた工場が輸出産業であるために，奢侈品を製造する工場も多かったこと，男子の労働者を充分に吸収していないこと，また，大企業の末端業務部門である傾向が強く，地域に根ざしていないことなどであった。

開発公社では，商務省が運営するものとは異なる工業団地像を模索して，別の形態の可能性を検討した。[44] その一つは大型工場を誘致するというものであった。これは安定的であるという長所が評価されたが，短所も多く指摘された。まず，単一産業からの脱却や就業機会の拡大などのピーターリー・ニュータウンの目的には適さないとされた。つぎに，新産業のための技術者や熟練労働者が郡外から多数流入させることも望ましくないと考えられた。また，郡内の余剰労働力の規模と一致するような企業を見つけだせるかどうかという問題も残った。

そのような点を強く意識してピーターリー・ニュータウン開発公社が作成した工場誘致計画は以下のようなものであったが，従来の商務省型の工業団地の運営とは正面から対立する内容であった。つまり，ニュータウン開発公社が事業主体となり，ニュータウン計画区域の内部に工業団地を建設し，単一産業の諸部門を構成する相互関連する小企業の集団を誘致する，というものであった。[45] 業種の選定については，以下のような条件が重視された。国内向け消費財，なかでも需要の安定した日用品を製造すること，地理的に原料供給の経路をつくりやすいこと，技術的に不熟練工でも就業しやすい産業であることである。さらに，景気的季節的変動の小ささ，長期的な男女雇用比の安定，労働力の年齢的バランスも考慮し，木材加工産業とコークス副産物産業の誘致が提案されている。

---

(43) PRO HLG 91/248 Letter from Williams to Dobbie. Apr.27, 1950.

(44) PRO HLG 91/248 Industrial Policy, p.1.

(45) *Ibid*, pp.1-2., p.4.

木材加工産業のばあい，この地域の炭鉱や造船所で大量の材木が利用されているため流通経路が確立されており，事業拡大や男子不熟練労働者吸収の可能性も高く，有望とされた。一方，コークス副産物産業は石炭産業に依存する点に問題が残ったが，この地域にはコークス炉もあり，男子雇用率も高いという長所があった。このように，従業員の構成については偏りのない男女比がくりかえし強調されている。

1950年4月の報告書『産業政策』も，誘致の基準としてつぎのような提言をおこなっている。[46] 第一は，立地，原料供給，従業員の男女比などの条件を満たす産業の誘致が望ましいので，宣伝活動に努め，できるだけ多くの企業家と接触する。（このため，パンフレットが作成されている。）第二に，関連企業集団を形成する可能性を協同卸売組合，同業組合，開発評議会に打診する。第三に，需要の安定性，予定される従業員の男女比や年齢構成，産業福祉水準などに留意する。以上に見たように，検討されたのは，イージントン郡の雇用確保に何が必要かという問題であり，それをいかにして実現するのかという問題については明確な展望は与えられないままであった。しかし，ピーターリー開発公社は，工業団地の建設を，住宅供給と平行してニュータウン開発の初期段階から進め，1971年までには，炭鉱の余剰労働力を吸収して8,300人を吸収するという目標を掲げた。また，当面の方針としてはドル獲得力を基準とする商務省の産業政策を否定し，積極的な工場誘致を実現することも確認された。

IV. ニュータウン開発公社と商務省の対立と妥協

1950年4月には，開発公社が，従来の産業団地の運営，さらには輸出産業の工場建設しか認めない商務省の方針に不満である旨を書簡で商務省に伝えている。[47] くわえてニュータウンと産業の成長を調和させるべきであるという見解も強調された。これ以後，ニュータウンの産業政策の主体となるのはニュータウン開発公社なのか，それとも商務省なのかという問題が，両者の議論の焦点となった。

とはいえ，地域全体の産業政策を管轄する商務省と，ニュータウン計画区域内の開発を担当するニュータウン開発公社との見解の相違は，当然であった。制度上は明らかに産業政策は全国的に商務省の管轄下にあり，一元的な計画統制のもとで，商務省以外の政府機関が工場建設を管轄することは不可能であった。さらに，当時の通貨危機と資材・労働力不足という経済状況下では，輸出産業以外の工場の新設は認められないのもやむをえない状況であった。ピーターリー・ニュータウン開発公社も，苦しい経済状況のもとでの産業振興は困難であると認識してはいたが，工場用地の賃貸は開発公社にとっても重要な財源であり，譲ることはできなかったのである。[48]

(46) *Ibid*, p.5.
(47) Letter from Williams to Dobbie.
(48) Letter from Williams to Dobbie.

さらに，開発公社には，たとえ開発公社が工業団地を運営することになっても充分な優遇措置が得られるかどうかという問題があった。商務省に代わって開発地域内で工場建設とその賃貸を担当するのは北東地方工業団地会社 North Eastern Trading Estate Ltd. であった。この会社が運営する工業団地は，賃貸料が戦前の水準に据え置かれ，政府の補助金も利用できるなどの優遇措置がとられた。開発公社の運営する工業団地にも同様の優遇措置がとられるかどうかが問題であったのである。

開発公社はこの点について，同様の問題が生じていた東キルブライド East Kilbride・ニュータウンの事例を参考にしている。[49] 東キルブライド・ニュータウンでは，スコットランド工業団地会社とニュータウン開発公社とがそれぞれ工業団地用の区画を建設することになり，多くの企業家が誘致を希望した。しかし，商務省は輸出産業を優先する方針を堅持して，輸出関連産業以外は誘致を認めなかったため，結果として，ニュータウン開発公社の産業区画だけでなく，工業団地会社の区画においても開発許可をいっさい与えなかったのである。

商務省は，ピーターリーでも東キルブライドのように産業区画を並立する形で解決しようとしていた。しかし，ピーターリー・ニュータウン開発公社は，東キルブライドでの経験から，北東地方産業団地会社と開発公社に商務省を加えた三者共同運営を主張して，発言権を保持しようと考えた。[50] 開発公社の参加については商務省も原則的に賛同して，以下のようなかたちで運営を進めることとなった。第一に，商務省，北東地方工業団地会社ニュータウン開発公社の三者で，企業受入れ基準を含めて産業政策を調整する。第二に，産業道路など基本的サービスを早い段階に整備し，移入する労働者の住宅を確保する。第三に，企業家にピーターリーの長所などの情報を提供するためパンフレットを作成する。都市農村計画省への開発公社総裁の報告書は，1950年5月の第十一報告で初めて産業政策の項を設け，商務省と共同責任の形をとる方針を明らかにした。[51] このように開発公社は，商務省と妥協を重ねながら，ニュータウン開発と一体化した地域に定着した産業像の模索をはじめたかにみえた。

9月25日の開発公社の会合には，商務省産業配置地域局 Distribution of Industry and Regional Division 副局長リーディング Reading や同省地域調整官 Regional Controller シラー Sillar が出席し，三者共同運営のありかたを検討したうえ，つぎのような合意に達した。[52] 商務省と開発公社の共通の目的は，鉄道を要さない産業をニュータウン計画区域内に興すことである。産業振興は賃貸用に北東地方工業団地が建設する工場と，開発公社が貸与する用地に企業が建設する工場の二形態をとる。

(49) PRO HLG 91/248 Industry at Peterlee. Appendix III. Industry at East Kilbride.

(50) PRO HLG 91/248 Industrial Policy, p.7.; Industrial Policy. Joint Report of the General Manager and the Chief Esate Surveyor.

(51) PRO HLG 91/68 The 11th Report to the Minister of Town and Country Planning by Peterlee Development Corporation, p.1.

(52) PRO HLG 91/248 Industry at Peterlee. p.10.

産業政策を決裁するため三者で合同委員会を組織する。開発公社の工業区画は，商務省の工業団地と同様の地代優遇措置を受けることができる。商務省は，開発公社が貸与する土地でも賃貸用工場の建設を希望できる。つまり，三者共同で協議して運営するというかたちをとりながら，開発公社が反省材料に揚げていた東キルブライドと同様に，二つの工業団地が並立する形をとって妥協に至ったのであった。

しかも，商務省はこの妥協によって従来の主張を緩和したわけでもなかった。10月19日付けの書簡で，リーディングは，第一に，ニュータウン計画区域内での工場の新設には同意するが，鉄道や安定した地盤を必要とするような産業のために，計画区域外部にも工業団地を建設する必要があるし，第二に，北東地方産業団地がピーターリーに建設する工場は，原則として北東地方開発地域の他の場所の工場と同額の地代で貸し出し，他の地方自治体や企業家よりも優遇することはないという，従来通りの主張を繰り返した。(53)

さて，この産業合同委員会の第一回会合は11月３日に開催され，以後数回の会合が行われた。しかし，協議がすすむにつれて，両者の産業政策は対立的なままであることが，ますます明らかとなってきた。

まず，開発公社が主張していた関連する企業集団による単一業種の工業団地という提案は退けられ，従来の産業団地と同様に業種は多様化することとされた。問題はサービス産業を工業団地のなかに立地させるのかどうかという点であった。開発公社は，基本的にサービス業はニュータウンの中心部に立地させることを希望したが，北東地方工業団地会社は，このような中心部の工業化には同意せず，ニュータウンの外部でも労働力を活用し，ニュータウン内部の工業団地をサービス産業を含むものとする考えであったため，両者は対立した。(54)

労働力の量的な目安については，五年以内に男子1,500人，女子500人の2,000人分の雇用を提供することが確認された。すでに触れたように，開発公社は最終的な雇用人数を8,300人と考えていたが，商務省は上述の2,000人以上は保証せず，商務省の地域調整官シラーも雇用総計は男子2,000人，女子500人までという姿勢を堅持し，開発公社の要求に反対する姿勢を明確にした。(55)

開発公社は当初39区画，総面積50,000平方フィート（140エーカー弱）の産業区画の配置原案を提出したが，この工業団地の規模，内容とその賃貸料も争点となり，以後，採算性などをめぐって議論が重ねられた。開発は２年以内に開始し，10年以内に全区画を貸し出すという内容で両者は合意

(53) PRO HLG 91/248 Letter from Reading to Williams. Oct.19, 1951.

(54) PRO HLG 91/248 Minutes of the 2nd Joint Committee. p.2.; Minutes of the 3rd Joint Committee. p. 1.

(55) PRO HLG 91/248 Minutes of the first Meeting of the Standing Joint Committee for Industry at Peterlee（以下 Joint Committee）. では５年以内に2,000人を吸収するという合意内容のみが伝えられているが，開発公社にとってはこの合意は不本意なものであったと思われる。PRO HLG 91/248 Industry at Peterlee. p.11.

に至ったが，協議はさらに長びき，1953年1月になって，当初よりも大幅に規模を縮小した42エーカーの工業区画を設けることで合意に至った。[56]

ニュータウン開発公社と商務省側が見解の相違を明確にしたもう一つの問題点は，開発公社が貸し出す用地での工場建設を希望して唯一承認されていた衣類業者アレグサンダー商会の問題であった。1950年6月以来ピーターリー・ニュータウンへの誘致を検討していた同商会は，1951年になって，当初に許可されていた利用面積10,000平方フィートを26,820平方フィートに変更するよう産業開発許可の内容変更を申請していたのである。[57] ニュータウン開発公社はこの変更を支持する考えであった。しかし，商務省は，大型の工場が建設されたら，後から参入する企業が深刻な労働力不足に陥る危険があると主張して，変更に反対した。たしかに，7月28日には商相が輸出産業でなくても開発地域の男子労働力を活用できるなら開発を承認すると発言していたが，実際にピーターリーでこの時点に産業開発証明書を与えられていたのは，アレクサンダー商会だけであった。[58]

また，1951年2月19日に商務省地域調整官シラーが，余剰男子労働力はニュータウン建設それ自体によって，余剰女子労働力はサービス産業によって，それぞれ吸収すればよいので，それ以上の産業は必要ないという見解を示した。つまり，ピーターリー・ニュータウン計画の成立当初の主張を，商務省はそのまま繰り返したのである。シラーは，さらに2月22日にニュータウン開発公社の事務局長ウィリアムズにあてた書簡のなかで，ピーターリー（イージントン）ニュータウン計画命令原案解説文書の一節は，石炭採掘完了後の長期的な工場誘致を示唆したものであると主張し，ニュータウン開発公社が希望した早期の工場誘致を否定した。[59] その代わりの短期中期的政策として，シラーは，1947年10月29日の都市農村計画省の声明の一節を示した。シラーが示したのは，「ニュータウンをバランスのとれたコミュニティとして開発できるようにするために，郡内で利用できる女子労働力と石炭産業で雇用されない男子労働力を吸収する産業の雇用計画を策定すべきである」という一節である。シラーはこの一節を，炭鉱が主要産業でなくなったのちにバランスのとれたコミュニティの建設にとりかかることを示唆していると解釈し，ニュータウン開発公社や都市農村計画省が当初から主張していた産業誘致の前提を否定したのであった。当然，ニュータウン開発公社はこれにたいして反論した。フェルトン総裁の辞任以来，開発公社で中心的役割を果たした事務局長 general manager ウィリアムズ A.V. Williams は，2月26日の書簡で，開発公社には調和のとれたコミュニティを開発する責任があり，新たな産業の誘致は不可欠と主張した。[60] それゆえ開発公社

(56) Peterlee Development Corporation（以下 PDC）, *Annual Report*, 1953, p.319.

(57) PRO HLG 91/248 Minutes of the 3rd Joint Committee. pp.1.; Minutes of the 4th Joint Committee. p.2.

(58) PDC, *Annual Report*, 1952, p.311.

(59) PRO HLG 91/248 Minutes of the 5th Joint Committee. p.1.; PRO HLG 91/248 Letter from Silkin to Williams. Feb.22, 1952.

(60) PRO HLG 91/248 Letter from Williams to Silkin. Feb.26, 1952.

は，炭鉱の機械化が「余剰」労働力を生み出しはじめる近い将来に，産業化を開始する必要があると訴えた。ニュータウンの人口増加にあわせて，新たな雇用形態を確保しておくことも重要であった。

前節ですでに触れた1950年の内閣裁定も，輸出産業として石炭産業が重要な役割を果たすことを理由に当初の方針を覆してこの地域を産炭地域として存続させることを明らかとし，積極的な産業多様化を希望したニュータウン開発公社の主張の足掛かりを崩すこととなった。さらに，石炭庁もニュータウン開発公社との協議とは無関係に，地元ショットン鉱山における石炭採掘拡大計画を策定していた。以上のように商務省との交渉は必ずしも完全には機能せず，なしくずし的にニュータウンの積極的な産業化は否定された。政府の輸出産業優先政策は，ピーターリー・ニュータウンの産業化をほぼ完全に否定するほど深刻であり，商務省は依然として，ニュータウン計画区域の外部に工業団地を建設するよう主張しつづけた。ニュータウン開発公社は，これら一連の商務省の対応はピーターリーへの態度の変化を示すものとして受け止めた。商務省が戦後計画を修正してハートルプール工業団地を再評価したことも，ピーターリー・ニュータウン開発公社には，商務省の消極姿勢を示すものに感じられ，開発地域の一部だけに責任を負う開発公社と商務省の全国的統制とは両立しえないという認識を深めた。ウィリアムズは，人口流出の再発防止というニュータウンの長期的目標とドルの状況，再軍備計画，資本投資計画などに応じて繰り返し変化する商務省の姿勢とは両立しえないと考えた。ニュータウン開発公社は，住宅建設が開始されしだい，工場建設を開始したいと主張してきたが，[61] 1952年の第四次年次報告は，大蔵省の資本支出規制がニュータウンの工業誘致を規制している，と不満を明らかにしている。[62] ニュータウン開発公社は，商務省の態度を日和見主義として批判し，ニュータウンの産業政策について商務省が関与することに反発を強め，ニュータウン開発公社独自の産業政策の実施を求めつづけた。

このように開発公社は，商務省の理解を求めるよりも，むしろその干渉に反発する姿勢を明らかにし，同時に，アレクサンダー商会 Messrs. Alexander の産業開発証明書の書換えを強行したことも明らかにしている。[63] しかし，結局，この問題は1953年になって，ニュータウンが企業に貸し出す用地にではなく，北東地方工業団地会社の用地で50,000平方フィート以内の工場を建設するというかたちで妥協に至り，1954年7月に着工された。ただし，1953年9月には繊維業者ジェレミア・アンブラー社 Jeremiah Ambler Ltd.の工場建設が開始され，ピーターリーでの最初の工場となっている。これら二つの工場あわせて約1,000人を雇用すると推測され，両社は1958年までに男子100人と女子600人を雇用した。そのほかにも，ニュータウン開発公社は機械工具製造業者，眼鏡製造業者などとも誘致の交渉をすすめていたが，不発に終わっている。

---

(61) Peterlee Development Corporation（以下 PDC），*Annual Report*, 1949, p.118.

(62) PDC, *Annual Report*, 1952, p.311.

(63) Letter from Williams to Silkin.

この間には，労働党内閣が崩壊し，保守党政権が復帰しているが，経済は依然として苦境にあり，蔵相バトラーは基本的に前任者ゲイツキルの経済運営をひきついだ。その結果，資本支出は大幅に規制されつづけ，ピーターリー・ニュータウンへの工場誘致は依然として実現しなかった。[64] 商務省は，ピーターリーへの誘致対象には女子を雇用する手工業に限る方針を堅持した。

一方，石炭は1950年代には生産超過となり，1957年には使用量が石油を下回った。燃料としての石炭の地位は明らかに低下し，1963年には備蓄された石炭が2,500万トンに達した。その結果，炭鉱の整理がすすめられ，石炭庁は1959年になって，深刻な失業を予見する見解に転じている。[65] この時になって，石炭庁は余剰労働力を吸収する手段としてニュータウンを評価する姿勢に転じ，その必要性を認める世論もあらわれるようになった。このため，1950年代半ばに2つの工場が建設されたままで終わっていた工場誘致は，1960年代になってようやく本格化した。しかし，これはあくまでも失業者の発生に対する事後的な対応として実現したのであった。このように，初期のニュータウン政策では，理念としてバランスのとれたコミュニティが掲げられながらも，住宅建設以上の成果は得られず，当初の意図を裏切る結果におわったといえる。

V．おわりに

以上，1945年から1955年頃までのピーターリー・ニュータウンの建設過程を，産業誘致をめぐるニュータウン開発公社と商務省の対立と妥協を軸に検討してきた。1955年までには住宅供給は一定の成果をあげていたが，全体としての進捗状況は当初の計画の目的と比較すれば，偏りの目立つものであったといえよう。このコミュニティとしてのバランスの欠如は，この時期の英国では珍しいことでなく，住宅地域における生活関連諸施設，文化施設整備の著しい遅延は全国的な現象でさえあった。[66] しかし，ピーターリー・ニュータウンを特徴づけるのは，産業区画の整備が遅れた点である。

この点を同時期のほかのニュータウンと比較してみよう。[67] ロンドン近郊に建設されたニュータウンでは，多くは1950年代半ばまで開発の進捗が比較的遅かったとはいえ，商務省の分散政策と一致して工場の誘致は順調に進んだといえる。これらのニュータウンでは，工場の建設が先行して住宅が不足することも珍しくなかった。

---

(64) W.R. Garside, *The Durham Miners 1919-1960*, London, 1971, pp.500-12.

(65) *The Times*, Aug.14. 1961.に同様の趣旨の投書が見出せる。投稿者は元炭鉱夫。

(66) ニュータウン一般については，J.M.Richards, 'Failure of New Towns', *The Architectural Review*, July 1953.や N.MacKenzie, 'Creating New Towns for Old', *The Listener*, April 9, 1953.がこのような指摘をしている。さらに，R. Morgan & D. Robinson, 'Institute for Man. The Dismissal of Peterlee Development Corporation', *FORMA*, vol.4. No.1., March 1976.が，ピーターリーの建設過程の不備を指摘し，住民がコミュニティ精神の欠如を強く感じていることを示している。

(67) F.J. Osborn & A. Whittick, *op.cit.*, などを参照。

一方，既存の産業を基盤として地方に建設されたニュータウンの状況は複雑であった。ピーターリー・ニュータウンと同じダラムに建設されたニュートン・エイクリフは既存の工業団地に付属して作られたニュータウンであり，その業種も多様であったため，工業開発に大きな問題はなかった。しかし，既存の鉄鋼工場を基盤としていたコービーでは，産業の多様化は大きな課題の一つであった。ピーターリー・ニュータウン開発公社が，商務省との関係について参考にした東キルブライドでは，1950年代半ばになって工場の建設がすすんだが，多くは政府の研究所などの産業技術関係の研究機関であり，業種の偏りが問題であった。クムブランも，ピーターリーと同様に雇用の多様化が重要な問題となったが，商務省の認可が得られず，1950年代を通じて工場誘致が課題となった。さらに，ピーターリーと同様に炭鉱の衰退が著しくニュータウン開発に影響を与えたグレンロジスでは，1950年代になるまでニュータウン建設が着手されず，工場建設は1957年以降にもつれ込んだ。このため，一度は計画目標人口を半分近くにまで削減している。このグレンロジスも，ピーターリーと同様に炭鉱コミュニティのなかでの雇用の多様化を目的としたが，1950年代半ばには炭鉱が相ついで閉鎖され，1960年代にはグラスゴウからの産業分散の受皿として，その性格を変えている。このような事例と比較すると，ピーターリー・ニュータウンが抱えた問題は決して例外的なものとはいえない。これらのニュータウンでは，産業多様化の実現は困難であり，商務省の産業政策に合致するかどうかがニュータウンの産業誘致，さらにニュータウン計画の進捗を左右した。しかし，ロンドン周辺のニュータウンでは，逆に工場誘致がニュータウン建設を促したことを考慮すれば，ロンドンとそれ以外のニュータウンでの差異は一つの問題の二つの側面としてとらえることができよう。

ニュータウン建設においてこのような二つの側面を生じさせた原因の一つは，当時の英国が置かれていた経済状況にあったといえよう。都市計画は英国福祉国家建設の一つの柱であり，ニュータウン建設はそれを象徴する画期的な事業として誕生した。たしかに，バーネットが中流階級の理想主義イデオロギーの影響を重視したように，ニュータウンも当時の理想主義のうえに成立した政策であった。リース報告とルベトキンの構想は著しい相違を内包してはいたが，都市計画に社会生活の変革という理想を託した限りでは共通点を持っており，また，ともに，現在から見れば非現実的な一面を有していたといえよう。しかし，実際にはピーターリー・ニュータウン建設の性格に決定的な影響を及ぼしたのは，建築家の理想主義的な都市計画ではなく，中央政府の「現実的」対応であった。1947年の石炭危機以降，国際収支の改善は英国政府の最大の政策課題であり，そのための資本支出規制はすでに見たようにニュータウン建設を直撃した。この時期，産業向けの投資に対して住宅投資の割合が著しく低下したことは明らかである。[68] ピーターリー・ニュータウンの事例からも明らかなように，産業向け投資のなかでも中央政府の全体的統制のもとで投資の内容は厳しく吟味され，当初のニュータウン政策が有していた理想主義は排されたのであった。これは，当時の経

(68) A. Cairncross, op. cit., 1985, London, pp.446-62.

済的苦境を示すとともに，計画統制の強固さをも示している。ピーターリーの事例に関するかぎり，アトリー政権の「計画統制」は，網羅的包括的な福祉国家建設よりも，事後的な計画の調整として機能した。バーネットは「非現実的な千年王国主義」の実害を論じた。しかし，当時の英国の情勢は，全国的観点に基づく地域政策に一致するニュータウン開発さえ遅延を余儀無くした。そのような状況下では，ニュータウン開発公社が，個別都市の均衡的コミュニティ形成と活性化を目的として，独自の展望を描くことは極めて難しいことであった。

（経済学部研究助手）