

イギリス 1909 年住宅・都市計画等法の 成立過程（2・完）

馬 場 哲

はじめに

1. ネットルフォールド『実際の住宅政策』（1908 年）
2. LGB における都市計画法案の作成
3. 1908 年の議会における議論（以上、『年報』第 20 号）

4. 1908 年における議会外の動き

ここで議会外の動きについても触れておこう。1908 年 3 月 26 日に法案が提出されると様々な団体が意見を表明した。LGB 文書からいくつか拾ってみる。

まず、後に触れるように、議会でも住宅建設のためにコモン、オープン・スペース、公園を収用する問題が議論されることになるが⁵⁷、これに先だって 1908 年 4 月 7 日に、コモンズ・フットパス保存協会（Commons and Footpaths Preservation Society）がバーズに、「労働者階級用の住居の地方自治体（Local Authorities = LA）による提供の目的のためにいかなる転用のリスクからもオープン・スペースを守る」ことを要望している⁵⁸。

5 月 4 日には、ロンドンのウェストミンスター・パレス・ホテルで NHRC（全国住宅改革評議会）が招集した会議が開催された。議長は自由党の庶民院議員 J・ディクソン＝ポインダーで、彼によれば参加者は 280～300 名であり、そのなかには W・H・リーヴァー、NHRC の会長 W・トンプソン、マンチェスター市長ほか大都市や州議会（County Council = CC）の代表が

含まれていた。会議の目的は、同じ週に第二読会に入る予定の住宅・都市計画法案について詳細に議論することとされた。全体として普通の行政官にもわかりにくい形式であること、いくつかの貴重な条項を含むものの、多くの緊急に必要な条項を欠いていることがまず指摘されているが、都市計画については、以下の点が明瞭で誤解のないようにするべきであるとされた。第一に、都市の開発のためのスキームを作るに際して、LAは、限られた小エリアではなく、包括的規模でスキームを作る権限をもつべきである。第二に、LAはスキームを作るための完全な主導権をもつべきであり、そのようなスキームが最終的にLGBの確認を受けるべきである。第三に、土地所有者はLAに自らのスキームを提出する権限をもつべきであり、エイカー当たりの家の数が厳格に制限されるならば、道路の規模や建設に関して合理的な柔軟性が土地所有者に認められるべきである。LAが正当な理由なくスキームに反対する場合にはLGBに不服申立てが認められるべきである。法案は、個人や協会の側からの事業を奨励し、都市のレイアウトを改善する方向を保証するべきである⁵⁹。都市計画スキーム作成の主導権はLAがもつべきであるが、土地所有者も作成できるべきだと主張していることがわかる。

田園都市協会（GCA）は、1908年5月13日付けで決議文をLGBに送付した。GCAは政府の法案を、イギリスの立法における都市計画原理の最初の偉大な認識として歓迎するとしたうえで、法案第Ⅱ部に集中して見解を提示した。「LAが、次の30年以内に合理的に期待されるような開発をするためにスキームを作成する、あるいは土地を購入できることを法案で明確にすべきである」、「第Ⅱ部のもとでLGBに与えられたLAの不履行に対する権限（default powers）は、LGBの代わりにCCによって行使されるべきである」といった主張からもわかるように、LA、とくにBCやUDCに都市計画スキームの作成、都市計画委員会の任命、合同委員会の結成などの権限が与えられるべきであり、そのうえでLAの活動はまずCC、次いでLGBが監督するという体制を明確にすること、そしてLGBが庁内に「都市

計画・住宅・公衆衛生部」を設置することを求めている⁶⁰。LAにどこまで権限をもたせるか、LAを監督するのはCCとLGBのいずれであるべきかという問題について、できるだけ下位の当局に委ねるべきであるという立場を打ち出している。

都市計画に直接関わるものとは限らないが、RDC協会（Rural District Councils Association = RDCA）やCC協会（County Councils Association = CCA）もそれぞれの見解を表明している。RDCAは1908年5月26日に開催された議会委員会（Parliamentary Committee）で、不履行の場合に法律の執行を強制するLGBの権限に服しつつも、住宅法の管理はLAにとどめるという事実を肯定的に評価した。ただし、他のLAと競合することを認めると、効率的な権限の管理にとって致命的であるという懸念も表明した⁶¹。バーズの要請で準備されたCCAからのメモ〔日付けなし。但し、資料の綴込み位置から1908年5月と推定される〕では公衆衛生行政の権限関係についての見解が表明されている。それによれば、これまでCCは、公衆衛生と結びついた様々な義務を果たさなければならなかったが、監督衛生当局として適切に認知されていない。すべてのCCは将来衛生医務官をもつという政府の住宅法案の条項は、州の主要な衛生当局としてのCCの地位が正式に認められないとすれば、あまり重要ではない。もちろん、この地位は、既存の衛生当局の公衆衛生権限がCCに委譲されるべきだということではない。もしCCが下級当局と競合する権限をもつと、不都合と混乱を引き起こすであろうが、CCは、エリア内のあらゆる公衆衛生問題に関して州内での監督当局の地位を占めるべきである⁶²。

CCAとRDCAの見解の相違は以下の文書からも読み取れる。1908年6月12日付けのRDCAの文書によれば、CCAの住宅・小保有地委員会（5月13日）および執行評議会（Executive Council）（5月28日）の決議を受けて、6月10日にRDCA執行評議会の議会委員会が決議を行った。その内容は以下のようなものであった。CCAはRDCがまず行動する権限を取り上げることを意図していないが、RDCにそうする意図を伝えた後に、RDCの

不履行を証明することなく行動する権限を求めているように見える。RDCは当然これに反対する。というのは、その結果CCは、RDCが実際にスキームを実施する場合でさえ、競合する権限を行使できるからである。これはまったく理不尽であり、地方行政立法のトレンドに反するものである。RDCが権限を行使できないならば、CCが速やかに行動できるようにすることが問題の最良の解決策である⁶³。同じ権限が同時に行使されることによって生じる混乱への懸念が表明されていると言えよう。

5. 常任委員会 (Standing Committee) での検討

さて、舞台は常任委員会に移ったが、法案の検討は順調に進まなかった。ヘンリー選挙区選出自由党のP・モレル (Philip Edward Morrell, 1870-1943) が1908年7月6日に法案が委員会で検討されているか尋ねたところ、バーンズは来週から始まることを希望していると答えた⁶⁴。はたして委員会は7月14日から始まり、7月中に7回開催された。しかしその後10月22日まで約3ヶ月中断された⁶⁵。

このため、10月27日にグレイヴズエンド選挙区選出保守党のG・パーカー (Sir Horatio Gilbert George Parker, 1st Baronet PC, 1862-1932) が進捗状況を確認したところ、バーンズは、延期はやむをえなかったが、とくに住宅の部分について法案の検討は大いに進んでいると答えている⁶⁶。11月5日には、貴族院で自由党のキャンバーダウン卿 (Robert Adam Philips Haldane Haldane-Duncan, 3rd Earl of Camperdown, 1841-1918) が、法案が貴族院に回ってこないことを危惧している⁶⁷。

11月12日に庶民院でメルルボーン東選挙区選出保守党のR・セシル卿 (Lord Robert Cecil, 1st Viscount Cecil of Chelwood, 1864-1958) が常任委員会で法的支援を確保するための措置が取られているのか質したところ、バーンズが法務官 (Law Officer) の常任委員会への出席の手配をしたと答えている⁶⁸。そして、11月23日にパークストーン=アッシュ選挙区選出保守

党のG・レイン＝フォックス（George Richard Lane-Fox, 1st Baron Bingley, 1870-1947）が法務官の欠席による委員会の遅れを問いただしたが、首相アスキスはそれを否定した⁶⁹。実際の開催状況を見ると、10月には22日を含めて3回、11月には9回、12月に2回、7月から数えて合計21回開催されている。都市計画に関する第Ⅱ部が検討されたのは、第12回（11月5日）から第18回（11月25日）までの7回であった⁷⁰。

常任委員会での検討に入る前の1908年3月時点の法案は61条であり、そのうち都市計画関係の条項は第45～56条の12条であったが⁷¹、常任委員会での修正を経て全73条となり、同年12月3日時点の法案では、第Ⅱ部は2条増えて第53～66条の14条となった⁷²。二つの法案の項目名を比較すれば、以下の通りである。

法案（1908年3月段階）

第Ⅱ部 都市計画

- 第45条 都市計画スキームの準備と承認
- 第46条 都市計画スキームの内容
- 第47条 LGBの手続準則
- 第48条 スキームを実施する権限
- 第49条 スキームによって有害な影響を受けた地所に関する補償
- 第50条 スキームに含まれる土地のLAによる取得
- 第51条 都市計画スキームの作成ないし実施をLAが怠った場合のLGBの権限
- 第52条 LGBによる問題の決定
- 第53条 LGBによる調査
- 第54条 LAおよび支出の定義
- 第55条 ロンドンへの適用
- 第56条 第Ⅱ部のスコットランドへの適用

法案（1908年12月3日段階）

第Ⅱ部 都市計画

- 第53条 都市計画スキームの準備と承認
- 第54条 都市計画スキームの内容
- 第55条 LGBの手続準則
- 第56条 スキームを実施する権限
- 第57条 スキームによって有害な影響を受けた地所に関する補償
- 第58条 特定の場合の補償の排除ないし制限**
- 第59条 スキームに含まれる土地のLAによる取得
- 第60条 都市計画スキームの作成ないし実施をLAが怠った場合のLGBの権限
- 第61条 LGBによる問題の決定
- 第62条 LGBによる調査
- 第63条 議会への一般規定の提出**
- 第64条 LAおよび支出の定義
- 第65条 ロンドンへの適用
- 第66条 第Ⅱ部のスコットランドへの適用

都市計画関係の条項で追加されたのは、後者で言えば第58条と第63条（ゴチック）であり、これは最終的に1909年法に受け継がれた。

常任委員会できくに議論された問題を4つに分けて見ておこう⁷³。

(1) まず議論となったのは、スキームの準備をすべてのLAに強制すべきかどうかという問題であった。J・ウェッジウッドは、すべてのUDCとRDCに、都市計画スキームを準備し、1910年1月1日までにLGBにそれを提出させることを提案した⁷⁴。LAが都市計画スキームの準備に失敗した場合には、LGBはLAに準備を命ずる権限を法案第51条で与えられていたが、バーンズは、LAは未経験で構想力に限界があり、強制すればかえって混乱するであろうと述べた。LGBのメモによれば、国全体がスキー

ムのもとに置かれる前に、特定の場所で新しいシステムの運用について経験が積まれることが望ましいと考えられていた。都市計画スキームは、発展する近隣地区と成長する都市に関しては有益であるが、建設が進行していない人口が減少ないし停滞している都市の場合には、まったく不必要であるからである。こうしてウェッジウッドの提案は撤回された⁷⁵。ここで問題となっているのは、LA にどこまで都市計画スキーム作成の権限と義務を与えるかということであるが、LGB 側は、LA はまだ経験がないので、LGB のアドバイスのもとに作成するべきながら、それを義務づけるべきでもないと考えて、こうした提案に反対したわけである。

(2) 次に議論されたのが、都市計画スキームの範囲についてであり、モデルは、まだ建設されていないエリアのすべての建設用地が都市計画スキームに含められるべきであり、そうしないと汚職や最良の土地が除外されるといったことが起きると述べたが⁷⁶、マスターマンは、こうした提案こそ多くのスキームを閉め出すものであり、〔未建設地に作られた〕ハムステッド田園郊外も実現しなかったであろうと反論した。LGB のメモでも、修正案は、LA に都市の開発を管理する権限を与えるという目的を改善しないであろうと書かれている。但し、バーンズは、既建設地も、ある場合には都市計画スキームに含められ、建物が取り壊されたり改造されたりできる新しい条項を予示した⁷⁷。政府は、原則として都市計画スキームを未建設地に限ろうとしたが、バーンズは例外を認めることに含みを残したといえることができる。実際、1909年法第54条3項では既建設地をスキームに含むことが可能になった。

しかし、セント・パンクラス北選挙区選出自由党の W・ディキンソン (Willoughby Hyett Dickinson, 1st Baron Dickinson, 1859-1943) が、LA が市域内でも郊外でも、LGB の認可によって、都市計画スキームを実施できるようにすることを提案したとき、バーンズは法案に過重な負担がかかる〔効果が低減する〕として反対し、それは否決された。バーンズは、法案をまず未建設地に適用することを原則とする考えを変える気はなかったの

である。またディキンソンは、新しいエリアにおけるスラム問題の再発を防止するために、LA に建物がどのように使用されるべきかを命じる権限を与えることを提案したが、バーンズらに否定され撤回した⁷⁸。

リヴァプール＝エヴァートン選挙区選出保守党のJ・ハームード＝バナー（Sir John Sutherland Harwood-Banner, 1st Baronet, 1847-1927）は、土地所有者による、自身の土地に関する、LGB への申請なしの都市計画スキームの準備を促進するための修正を提案し、H・H・ヴィヴィアンも、LA が能力や意欲にける場合、ハムステッド田園郊外協会のような公益協会（public utility association）がスキームを進める自由をもつべきであると主張した。これに対してバーンズは、LA が、LGB の計画を採用することを土地所有者ないし公益協会と合意できなかつたり、LGB の要求を拒否したりするならば、LGB はLA に強制することもできるので、所有者ないし公益協会にスキームを実施するためのより大きな権限を与える必要はないと応じた⁷⁹。

この点は1908年11月12日にも引き続き議論され、無関心あるいは敵対的なLA にそのエリア内の都市計画スキームの実施を強制するべきかどうか問題となり、ヴィヴィアンやリトルトンは、それぞれ協会や所有者に大きな自由が与えられるべきと主張したが、ディキンソンやリース・バラ選挙区選出自由党のR・マンロ＝ファーガソン（Ronald Craufurd Munro Ferguson, 1st Viscount Novar, 1860-1934）は、逆にLA の対応能力に期待をかけた。これに対してバーンズは、LA は仲裁機関（the medium）であるべきであり、良いスキームでなければ拒否する権利をもつべきで、良いスキームを拒否してLGB に採用を強制されるような場合でも、土地所有者や公益協会に権限を与えるべきではなく、LGB がLA に、土地所有者が提案したスキームを採用することを認める権限を与える修正の可能性を提案した。しかし、マスターマンは、現行法案第51条でも、LGB はLA にスキームの準備やLGB による修正要求に同意することを命令できると主張して、結局修正提案は否決された⁸⁰。LGB がLA の頭越しに土地所有者の

利害を配慮してスキームが変更されることを危惧する声がディキンソンやウェッジウッドからさらに出されたが、バーンズやマスターマンはこの点を考慮した修正にも反対し、LGBが投機業者や土地所有者に影響されないことを保証する形で修正案を否決した⁸¹。

また、11月17日には、ベリー・セント・エドモンズ選挙区選出保守党のW・ギネス（Walter Edward Guinness, 1st Baron Moyne, 1880-1944）とハームード＝バナーによる、鉄道、ドック、運河などの公共事業のための土地を都市計画スキームから除外するという提案に対しても、バーンズはそれでは都市計画の利点の70%が失われるであろうと反対した。興味深いのは、法案の住宅の部分を通過させることを優先して都市計画の部分を落とす可能性がそこで指摘されたことである。しかし、バーンズは、予期せぬ事態が起きる可能性を認めつつ、都市計画を含めた全体として法案を進め、議会を通過させたいと応じた⁸²。以上から見てくることは、スキームの作成を求められたLAの能力に対する疑念・不信があり、土地所有者や公益協会の自由を求める声もあったとはいえ、最終的にはLGBの権限が強化されたということである。

同様のことは、法案第46条（最終的には第55条）について審議された11月19日の委員会での議論で、より激しい言葉で展開された。すなわち、法案には、「どのような当局が作ったとしても、スキームの適切な実施、何らかの法律、条例、規則、その他の規定を、必要な限りで一時停止する」権限がLGBに与えられていた〔最終的に拡充のうえ第55条2項に残った〕が、これに対しては強い異論が出て、ウィーガン選挙区選出保守党のF・パウエル（Sir Francis Sharp Powell, 1st Baronet, 1827-1911）は「法律」を除外し、地方法や命令に限定する動議を出したが、マスターマンは、そうした権限は本質的なものであるとして修正に反対した。このため、アバディーン東選挙区選出自由党のH・コーワン（Sir William Henry Cowan, 1862-1932）はLGB長官が議会による仕事を取り消す独裁者にならないためにも修正が必要であると抗議し、セシル卿は、バーンズ現長官は以前には急進的なタイ

プの進歩的ラディカル (a progressive Radical of an extreme type) だったが、いまや急進的な反動主義者 (an extreme reactionary) になり、執行部はステュアート朝の時代に存在した執行部の専制に急速に戻っていると非難したが、バーンズは支持を訴え、修正は結局否決された⁸³。

(3) 3番目に問題となったのが、第Ⅱ部都市計画の適用範囲についてである。第2節で見たように、ネトルフォールドの案ではロンドンには適用から外されていた。これに対してLGBは当初の案からロンドンへの適用を考えていたが⁸⁴、その適用の仕方については議論があった。すなわち、ロンドン州議会 (London County Council = LCC) の同意がある場合を除いて、他のLAは、ロンドン州内の土地に関して都市計画スキームを準備したり責任をもったりするべきではないというギネスの動議が出され、バーンズがこれを受け入れて、第46条に付け加えられたのである⁸⁵。しかし、次の委員会でマスターマンは、ロンドンになぜ他の大都市と異なる扱いが与えられるべきか政府はわからないと述べており、修正に納得していないことがうかがわれ⁸⁶、ロンドンへの適用という点では一致しつつ、その扱いについては政府内にも温度差があったことが理解できる。

次にスコットランドへの適用についても議論され、11月25日にスコットランド法務次官が、都市計画条項をスコットランドに適用する場合、LGBの権限を制限する修正動議を出した。その内容は、スコットランドについて、LGBはいかなる自治体にも命令を出すべきではないが、その代わりに現地調査ののち、自治体が聴聞の機会をもつべきならば、スコットランドの裁判所に命令を適用してもよいというものであった。また、マンロー＝ファーガソンは、スコットランドでは法案のいくつかの条項に反対する感情が強く存在するが、自治都市 (burgh) は一般に法案の都市計画の部を熱心に望んでおり、修正は反対を弱めるであろうと述べた。この結果、修正は承認された⁸⁷。

(4) 4番目が補償と土地増価分の回収の問題であった。すなわち、法案第49条には、都市計画スキームによって不利な影響を受ける人は補償を請

求できると規定されていた〔最終的には第58条〕。ウェッジウッドは、この条項は土地所有者がLAを脅せるようにするもので危険であると反対し、補償が求められうるのは、オープン・スペースや道路スペースが関係する所有者の土地全体の40%を超える場合と改良の未完成による損失がある場合に限定することを提案した。これに対して、マスターマンは以下のように反論した。提案されたように補償を制限するのは不可能である。政府は不利な影響を受ける所有者に補償を与えることを望んでいる。補償を拒否することは都市計画スキームをまるごと壊すことになるであろう。しかし、法務長官（Attorney-General）は、続く議論の後、発言した。法律の立案者は、条例ないし条例の拡張に関連して、スキームのもとで妥当な補償を与えることを意図していない。政府の見解は、既存の条例よりも補償の対象を多くすることなく条例をLAが作る権限をもつべきであるというものである。委員会の複数のメンバーが法務長官のこの言明に満足を表明し、ウェッジウッドの修正案は否決された。しかし、セシル卿は、スキームが承認された後少なくとも3カ月間補償の請求を申し立てることを認めるという修正動議を出し、バーンズと委員会も同意したが、ウェッジウッドはさらに、そうした補償は損失が実際に起きるまでに支払われるべきではないと提案した。バーンズはこの但し書きに反対したが、結局僅差で可決された⁸⁸。

同じ日にもうひとつ議論されたのが、不利な影響とは反対に都市計画スキームによって所有地の地価が上昇して利益を得る土地所有者からの増価分の回収、いわゆる開発利益負担金（betterment）の問題であった。この点について委員会は、サワビー選挙区選出自由党のJ・ハイアム（John Sharp Higham, 1857-1932）の名で自治体（the authority）は所有者から増価分を回収する権利を与えられることに同意し、バーンズの動議に基づく補償に関するものとともに新しい副条項（subsection）が法案に付け加えられることになった⁸⁹。

最後に外国の事例との関係について触れておこう。常任委員会の議論で

も外国の事例との関係が問題となることがあったが、都市計画に関してではなかった。すなわち、12月1日にディクソン=ポインダーは、LAが5年毎の住宅調査を実施し、労働者階級の住宅台帳を作成することを規定した条項の追加を提案したが、バーンズは、LAの権限は現行の法案ですでに拡大されているとして消極的であった。その理由としては、費用の問題もあったが、大陸諸国の例を参考として提案されていることへの反発があったようである。イギリスは「自由の国」であり、公衆衛生の点では疑いもなく他国のモデルであり手本であると反論している。議論は賛否両論に分かれたが、結局ディクソン=ポインダーの提案が採用され、新たな条項が付加されることになった⁹⁰。

A・サトクリフによれば、バーンズは「明らかな外国人嫌い」であり、外国の事例から学ぶことに消極的で、ホースフォールとNHRCの他のメンバーは、ドイツの事例が彼に説得力をもたなかったことに気づいて大きなショックを受けたという。但し、必ずしもそうでなかったことは後にわかるであろう⁹¹。

以上、常任委員会での都市計画の部分を中心とする議論を紹介した。委員と政府の間でのやりとりを経て条文の加筆・削除が行われ、修正された法案がふたたび議会に送られることになり、1908年12月3日に常任委員会から提出され、修正された法案は翌週から検討されることになった⁹²。

12月9日に首相アスキスが諸法案の進捗状況についての報告を行ったが、そのなかで住宅・都市計画法案について以下のように述べた。同法案はLGB長官によって提出され、われわれは今期に通過することを期待したが、課題の複雑さから、23回の常任委員会のなかで膨大な時間と注意が注がれ、かなりの修正が施された。この法案に関して、われわれは、今期は取り下げ、議会の再招集後できるだけ早く再提出することを提案する。常任委員会での非常に入念な検討を受けたので、委員会段階をできるだけ切り詰め、法案を次の会期の非常に早い段階で貴族院に送ることを望んでいる⁹³。そして12月17日に、住宅・都市計画法案の廃案に失望しているが、来

期に提出されるのかというプロディの質問に対して、アスキスは、政府が法案を修正のうえ次の会期に提出することを再確認するとともに、法案を二つに分けることはあり得ないと明言したのである⁹⁴。

6. 1909年初頭のLGB内外の動き

1909年に入ってもLGB官僚は法案の細かい表現の修正を続けた。1月1日のアドリアンからプロヴィスへの長文の書簡のなかで1908年12月23日時点でのドラフト法案に対して、「法律の将来の運用についてとくに重要なものと私には思える点にコメントを限定する」としつつ、いくつかの修正案を提言している。都市計画に関連するものとしては第53条（最終的には第54条）6項におけるLAの責任の箇所が挙げられる。現法案では「スキームの実施に責任をもつ当局（the authority responsible for the execution of the scheme）」となっているが、これは一般的規定との関連で非常に重大な結果をもたらすかもしれない。というのは、スキームはLA以外の土地所有者によって作成され実施されることもあるからであり、「スキームの順守を強制することに責任をもつ（responsible for enforcing the observance of the scheme）」を加えることが絶対に必要であるとアドリアンは主張した⁹⁵。この結果、1909年2月3日段階の法案では第53条6項では「責任当局 responsible authority」となり、それに伴い第54条2項も「スキームの実施に責任をもつべき当局（the authority who are to be responsible for the execution of the scheme）」から「スキームの順守の強制あるいはスキームの実施に責任をもつべき当局（the authority who are to be responsible for enforcing the observance or for the execution of the scheme）」に変えられた⁹⁶。

実際、1909年2月12日付けの首相アスキス宛ての書簡で、バーンズは以下のように書いている。首相が昨1908年12月9日に庶民院で、住宅・都市計画法案は、「議会の再招集後できるだけ早い時期に」上程されるべ

きであると約束し、ディクソン=ポインダーの質問に、法案は「もちろん当初の形ではなく常任委員会によって修正されたもので」再上程されるであろうと答えた。新しい法案を準備するなかで、若干の表現の変更、条項や附則の順番の変更、委員会で作られた約束に沿う変更が行われたが、変更は論争的な問題を含んでいないので、上記の成り行きは、首相がした約束からの逸脱ではないと考える⁹⁷。つまり、法案の基本は維持されているが、細かい修正は続けられたということである。

また、外部機関の働きかけも続いており、1909年2月18日にCCAからアスキス宛てに、庶民院議員を含む8人の代表団を送りたいという打診があった。用件は、住宅・都市計画法案のなかで、LGBが特定の状況では他の立法に優先する権限を与えられていることにより「非常に深刻な憲法上の問題 (the very serious constitutional questions)」が引き起こされており、それと関連して中央官庁の立法権・行政権の拡大によって地方行政諸機関が満足できない立場に置かれていることに注意を促して、LAの活動の裁量と自由は原則として制限されるべきではないことを要請したいというものであった⁹⁸。それに添付されている文書は代表団の目的を敷衍したものであるが、庶民院への再上程が迫るなかで、できるだけ早い機会に法案の規定に反対する必要があると考えたことが読み取れる。すなわち、ここで問題となったのは法案第46条（最終的に第54条）2項で、「すべての都市計画スキームに、……スキームの実施に必要な限りで、どんな当局によって作成されたものであっても、スキームに含まれるエリアで施行されているすべての制定法、条例、政令ないし他の規定を一時停止するために、……特別な規定が挿入されるべきである」となっていることであり、それは、中央官庁が「制定法からの絶対的独立 (absolute independence of Statute Law)」の地位に置かれることを意味するが、「そのような地位は必然的にまったく反憲法的 (unconstitutional) ということになる」。しかも由々しきことは、住宅・都市計画法案の特定の条項にとどまらず、LGBなどの中央官庁が、議会からの指示なく準則 (regulations) を出していること

であり、準則には、LAによる地方税からのきわめて多額の支出や、これまでいかなる法律からも要求されたことのないLAやその官吏によって実行される業務の命令が含まれることもある。こうして地方諸機関の責任と裁量は小さくなり、中央官庁の意思を実施する単なる出先機関と位置づけられる強い傾向があるように見える。CCはいかなる点でも中央官庁からの独立を宣言する野心はないが、現在よりも自由な行動権も持つべきであると提案したい⁹⁹。このようにLGBへの権限集中の傾向が住宅・都市計画法に限らず強まる傾向があることに対する危惧の念が、地方諸機関や庶民院議員の間に共有されていたことがわかる。

これに対してLGBは、問題となった法案第54条2項の規定についてのメモ¹⁰⁰とともにCCAの主張に対するコメントを残している。後者は、CCAは「LAは都市計画スキームに関連して地方法を棚上げにする権限をもつべきである」が「政府部局はそのような権限をもつべきではない」という立場のようであるとまとめたのち、反論を試みている。CCでも地方法をもつような州は少なく、ロンドン以外のCCでは都市計画スキームの順守に責任を持つつもりもない。そして、CCにこの問題の権限を与えようとして、ミドルトン選挙区選出自由党のR・アドキンス（Sir William Ryland Dent Adkins, 1862-1925）が常任委員会で動議を出した修正案も撤回された。他方、1888年や1894年の地方行政法でもLGBに一般法を修正する権限を与えた先例は存在し、「一時停止の権限は、法案の方針で都市計画の実行可能なシステムの成功にとって絶対に不可欠である」。こうした状況からCCAが代表団を送る必要はないというのがLGBの結論であった¹⁰¹。大きな権限を与えられることに対する外部の懸念に対して、LGBが強く反発し退けていることが読み取れる。

LGBの権限の問題は、これも前年からすでに出ていたことであるが、コモンやフットパスが住宅建設や都市計画用地のために購入ないし収用される問題への危惧を関係者の間に再燃させた。すなわち、住宅・都市計画法案の条項を検討するために、1909年3月11日に、庶民院議員やナショ

ナル・トラスト (the National Trust)、カール協会 (the Kyrle Society)、首都圏公共庭園協会 (the Metropolitan Public Gardens Association) のメンバーとともにコモン・フットパス保存協会が会議を開催した¹⁰²。3月17日付けの同協会事務局長L・W・チャブ (L.W.Chubb) のバーンズ宛書簡から、討議と決議の内容を知ることができる。バーンズが今期の法案から昨年同協会が反対した条項を削除したことは満足できるが、現行の法案でも、第2条と第59条でLAにコモンやオープン・スペースを含む土地を制限なく獲得できる権限が与えられており、その権限は第22条と第54条によって議会法、条例その他の規則に優先されるので、そうした土地を守ることができない。したがって、もしそのような権限が法律になったならば、オープン・スペースの供給は間違いなく遅れ、おそらくまったく止まってしまうであろう。したがって、私は、法案の目的のために獲得される土地からコモンとオープン・スペースを除外する条項を法案に挿入することを要望する会議の要求を伝える。それができない場合には、コーワン議員が第二読会で修正の動議を出すであろう¹⁰³。はたして、ギルフォード選挙区選出自由党のW・コーワン (Sir William Henry Cowan, 1862-1932) の修正案が3月29日の議会に出され、ドロイトウィッチ選挙区選出自由党のC・ハームスワース (Cecil Bisshopp Harmsworth, 1st Baron Harmsworth, 1869-1948) によって支持された¹⁰⁴。

しかし、この修正案は退けられた。1909年4月3日付けのLGBのメモは以下のように記している。現行の住宅法でもLAは目的のために土地を獲得する権限をもち、コモンやオープン・スペースも例外ではなく、住宅・都市計画法案でも、LGBの承認なしに行くことはできないが、住宅建設や都市計画スキームの適切な実施に不可欠なコモンやオープン・スペースが対象となることはある。但し、現行住宅法では議会の確認を必要とする暫定命令 (Provisional Order) がなければ強制的な土地の獲得はできないが、今回の法案では、議会の承認を必要としないLGBの命令で実施できる。これには1908年の「小土地保有・分割地法 (Small Holdings and Allotments

Act)」の先例があり、LGBは、コモンやオープン・スペースに関する中央官庁である農業・水産庁（the Board of Agriculture and Fisheries）に、命令を出す前に常に相談するであろう。法案の目的は住宅建設や都市計画スキームを迅速に進めることであり、議会の承認はそれを遅れさせ余計な出費を作り出すことを意味する。貴族院はコモンやオープン・スペースの取得に何らかの制限を課すだろうから、庶民院では法案は現行の形のままだしておくのが良いであろう。おそらく1908年のロンドン港法（Port of London Act）の先例も引かれるかもしれない¹⁰⁵。LGBは、先例やオープン・スペース提供への自らの貢献を引き合いに出し、迅速な住宅建設や都市計画スキームの実施を可能にするために、自らの強い権限を、しかも議会の承認を必要としない形で死守することにこだわっていたとみることができる。

7. 1909年の庶民院における審議と反響

こうした経緯を経て、1909年4月5日にバーズは住宅・都市計画法案を改めて庶民院に提出した。冒頭で彼は次のように述べた。この法案は、昨1908年5月12日に第二議会に入ったが、常任委員会の検討に委ねられ、12月3日に庶民院に報告された。政府は、昨年うちに法案を通過させることは不可能と判断し、1909年の会期のできるだけ早い時期に再提案されるべきことを約束し、いまこれを実現した。今日提出する新しい法案は、委員会の審議を経て加除されているが、昨年の法案をほとんどそのまま正確に再現したものである¹⁰⁶。

そして第I部「労働者階級住宅」に続き、第II部「都市計画」の概要説明に入った。この部分はこの国の立法における新たな出発である。登場が非常に遅かったのは残念であり、もしわれわれがこの法案を40～50年前にもっていたら、ロンドン東部の公園やオープン・スペースのアメニティは、それらと近隣の住宅のバランスを維持することによって、大きく高まっていたであろう。この部分には好意的な反応を得ているが、わずかな批判は

ある。中央官庁の監督権をめぐってである。われわれは、もし都市計画が成功すべきならば、LGBが現在よりも大きな監督権をもつことが絶対必要であると考え。特殊な、個人的な、または地方的な利害があるところでは、LAでは紛争を調停することができず、中央官庁の介入によってはじめて合意に達するであろう。したがって、LGBが介入のためのより大きな権限をもつべきであることは両院で広く認められている¹⁰⁷。LGBの権限については常任委員会でも大きな論点となったが、バーンズはおそらくはそのことも意識して、都市計画をめぐる様々な利害を調整するためにはLGBに従来以上の権限を与えることの必要性を強調したと思われる。

また権限を必要とするものとして以下の例が挙げられている。住宅建設のためにコモン、オープン・スペース、公園を強奪することが疑われているが、これには誤解と誇張がある。LGBこそがこの国で他の個人や官庁よりも公園やオープン・スペースに多く関わっていた機関である。実際、昨年だけで、LGBは、公園やオープン・スペースの購入のために30万ポンドを認可した。われわれがそれらを盗んでいると言いつらすのはばかげている。われわれは、異論をもつ議員との議論・調整の用意がある¹⁰⁸。

次に発言に立ったのが自由統一党のリトルトンであった。1890年法を制定したのは自由統一党であるが、時間が経ったので立法の改善が必要なことは当然であるとして、住宅法の改正を評価したうえで、都市計画の部に言及した。リトルトンは、都市計画の原理は理に合っているが、この法案によって提案されている都市計画に関する展望が過去に実施されていたならば、無計画に建設された都市の開発を取り除くために数百万ポンドが支出されるという事態を避けることができたであろうと述べた。わが祖先が犯した誤りは今日郊外で行われており、エイカー当たりの家を多く配置しているが、それは将来阻止されるべきである。都市計画の原理は、住宅市場を拡大するであろう。この立法の傾向は、郊外ゾーンを拡張し、建設活動を広げ、より多くの土地を利益の上がる占有物 (occupation) にし、大きなエリアを作り出すはずである。建設の利益はエイカー当たりのより少ない

住宅で地主が取り戻すようになるだろう。おぞましく不快な住宅の建設以上に不動産にとって破滅的なものはない¹⁰⁹。このようにリトルトン、都市計画の原理を肯定し、それが健全な住宅建設を可能にすると考えて、両者を一体のものとして理解していたようである。

もうひとつここで注意したいのは、リトルトンが民間による都市計画事業が「融通の利かない条例のばかばかしさを証明した」と述べていることである。そしてビジネスに精通した私的事業による実験は、失敗も含めて自治体や政府に多くの教訓を与えるであろうと述べている¹¹⁰。具体的な言及はないが、ボーンヴィル、ポート・サンライトからハムステッド田園郊外に至る実践が念頭にあることは明らかである。そしてこうした経験を前提として、常任委員会でも議論となった権限委譲の問題について、権限は競合する複数の機関がもつべきであり、LGB以外の機関にも与えられるべきであると主張している。たとえば、CCの意見に反対し強制する権限がLGBにまだ残されているが、CCが、地元の知識と経験をもって特定の住宅ないし都市計画スキームを望ましくないと考えるならば、それは失敗するであろうし、法案の評判を落とすことになるから、政府はその点を考慮するべきである¹¹¹。LGBに大きな権限を与えることを正当化しようとしたバーンズの答弁に対してリトルトンがなお納得していないことがわかる。

リトルトンは、次いで強制的な土地購入が公平に行われるべきことにも言及しているが、彼がそれ以上に重大だと述べているのが、法律を実施するためにLGBのスタッフを増やす条項がないことである。彼は都市計画法の導入を支持しており、「原理と意図では多くの点で優れている」と評価しているが、スタッフを増やさない限り、機能しないことを危惧していたのである。しかし、都市計画について十分な知識をもつ建築家や測量士はわずかしかないので、LGBもLAもゆっくりと着実に進むことを望んでいる。法案ではLGBに大きな権限が与えられているが、スタッフを増やさないと官吏のオーバーワークや非効率が起きると考えられていたのである¹¹²。

J・ディクソン＝ポインダーは、法案全般について意見を述べている。

前年の法案審議では、LGBのLAへの干渉が問題となり「過度に官僚制的」と批判されたが、常任委員会の審議を経た今回の法案では、LGBに強い権限が与えられている一方で、CCが地方行政の連鎖のなかに適切に位置づけられたので、全国の公衆衛生事情を改善させるであろう¹¹³。都市計画の部分について言えば、条例と比べて厳しいエイカー当たりの住宅数の制限を緩和する必要がある。というのは、制限が厳しいことを理由に土地所有者が補償を求めて、自治体に無駄な支出をさせることになるからである。ディクソン=ポインダーはLGBが強い権限をもつことを承認しつつ、LA、とくにCCにも権限を与えることによって、都市計画は不要な財政支出をすることなく成果をあげられると考えていたように思われる¹¹⁴。

キングストン選挙区選出保守党のG・ケイヴ（George Cave, 1st Viscount Cave, 1856-1928）は以下のように述べた。法案の住宅の部分と都市計画の部分ははっきりと区別されるべきである。住宅の部分に関しては、多くの素晴らしい条項が含まれている。たとえば、財政的な条項は、労働者階級の住宅の建設を促進するうえで非常に有用である。もちろん批判すべき点もあり、公共のコモンとオープン・スペースの扱いがLAに委ねられているが、一般市民の利益に沿わない判断をすることがあるので、コモンとオープン・スペースを守ることを保証する明確な条項が必要である¹¹⁵。この点は、ケイヴの前に発言した、オープン・スペースとコモンを脅かす法案中のすべてのものを撤回することを要求するという、コーワンの主張とも重なるものである¹¹⁶。

これに対して、都市計画の部分の条項は迷路のようで、理解するのが大変難しく、多くの論争と訴訟に導くに違いない。また、これらの条項は、私的利害だけでなく公的利害に対する考慮をまったく欠如しており、オープン・スペースの問題について与えられている保証は十分ではない。実際、法案第53条7項に見られるように、既存のオープン・スペースや公園も変更できる裁量権がLAに与えられている。たとえば、LAの意向だけで、LGBの承認を経て多くの公道が閉鎖されるかもしれない。さらに、第57条のよ

うに、補償についての条項は非常に不公平であり、所有者が彼の不動産の価値が減じると考えれば、スキームが承認されたのち短期間のうちに補償を請求しなければならないが、損失が実際に起きるときまで支払いを受けることはできない。特定の場合の補償の除外ないし制限についての第58条も理解できない。最後に、第60条はLAにスキームを強制する権限をLGBに与えているが、適正に利用できるかどうかわかるまで、地元の人々によって選ばれたLAに委ねるべきである。総じて、都市計画条項全体が書き直しを必要としているだけでなく、公平かつ実行可能な形にできるかどうかを見極めることが難しい。したがって、都市計画の条項を現在の形で含むならば、私は最終的に法案に賛成しないであろう¹¹⁷。このように、ケイヴは、住宅の部分については全体として評価しているものの、都市計画の部分については、条文が難解で紛争を引き起こしやすいと厳しい判断を下し、またLAの裁量権、とくにLGBの権限が強いことに対する危惧を表明し、書き直しが必要であると述べている。

以上の意見表明に対して政府側からはマスターマンが答弁に立った。あらゆる党派が社会改革のこの特別な企てを受け入れたことに感謝する。今回の法案は常任委員会の審議を経たものであり、そこでは修正のない条項はひとつもなかったと言われているが、実は61条のうち40条はまったく修正なく通っており、議論が集中したのは一部である。法案の都市計画の部分では、とくに補償条項に議論が集中した。大部分の修正は反対党のメンバーによって導入され、委員会によって自由に採用されている。都市計画については、田園郊外から学んだ教訓が、この国のLAや民間の土地所有者によって広く採用されることを、われわれは遠からず見るであろう。外国の事例との関連では、われわれはいまゆっくりとヨーロッパ各国の例に従っているが、われわれが都市計画の問題で取っている手段は、他国が必要と判断した手段ほどドラスティックではない。

ディクソン=ポインダーは、CCに対してLGBに任された強制力を嘆いている。しかし、われわれは小さなLAが不履行のときにはCCに大きな権

限を与えたが、CCの不履行に際して行使するわれわれの権限は小さい。議会関係者は、不履行の問題を職務執行令状（mandamus）によって進めることが非常に難しいこと、およびLAにできる限り自らのやり方で仕事をさせることが大いに望ましいことを認識している。法案に対する改善点のひとつは、強制の提供よりも手段の提供である。

補償に関して、議論の過程で土地所有者に対する過大な補償への大きな疑義があったと聞いている。委員会で、土地条項法と私人の利益を守るための他の手段の組み込みに関連してかなりの批判を受けたが、われわれは、小土地保有法で両院によって承認された方法を採用したにすぎない。LGBのスタッフの補強条項について言えば、自らの官庁を強化することはどの大臣も考えるであろう。バーンズは、この法案が通れば、LAを自由に使える中央官庁は専門家のアドバイスを必要とすることを認めている。この法案が法律になったときにはかなりの増加〔状況の必要に十分な増加〕が提供されるであろう¹¹⁸。

都市計画法案のもとで地元の土地所有者はLAの意のままであるというケイヴの意見もあるが、そうではない。すべての都市計画スキームはLGBに提出されねばならず、第五附則のなかに、関係者からの異議や陳情（representation）のヒアリングを含む手続きの明確な規則がある。また、不公平な補償（unfair compensation）、すなわち都市計画スキームによって地価が下落する場合、地主は補償を要求してもよいものの、損失が実際に生じないと補償は得られないという規定はこれまでなかったとケイヴは述べているが、これは、委員会によって政府の意向に反して挿入されたものである。さらに、ケイヴは、都市計画を扱う条項全体が曖昧で理解が難しいと述べているが、調査した他のすべての国でも、アメニティ、法律の適用範囲、都市計画スキームによって調査されるべき様々な証拠に関して若干の曖昧さを見いだすことができる。これはスキームがそれぞれ異なるので一般的な規則で対応できないからである。しかし、補償条項について曖昧さは取り除かれている¹¹⁹。

以上のようなマスターマンの答弁に対して、ベリー・セント・エドマンズ選挙区選出保守党のW・ギネス（Walter Edward Guinness, 1st Baron Moyne, 1880-1944）が、たとえば労働者住宅の強制調査のように、政府の意に反して常任委員会によって挿入された条項によって、前年の法案よりも悪くなったと酷評し、これまでロンドンの治安判事（magistrates）が出さなかった住宅の閉鎖命令・解体命令が、LGBが決定機関になったことによって容易になったことを評価しつつ、地方税納税者や民間建築業者に大きな財政的負担がかかることに常任委員会が無関心であることを非難した。というのは、自治体が多くの人の地方税から少数者の家賃を払うことになったとき民間建築業者は労働者住宅の建設から排除されるからである。そして、法案の都市計画条項も同様の効果をもつであろうとされた。たしかに、無規制的な都市の成長を防止することの緊急性は議員の間で共有されているが、都市計画条項の規定が曖昧なので、建物の規制と分配への無制限の権限がLGBに移されて、良い結果よりも悪い結果をもたらすことは大いにありうる¹²⁰。このようにギネスは、住宅建設にしても都市計画にしても、LGBに権限が集中して民間建築業者が排除されることを危惧している。ここで興味深いのは、ギネスが外国でもこの種の立法の条項はやはり曖昧であり、とくにドイツがそうであると述べていることである。但し、ドイツでは、イギリスよりもはるかに官僚制的手段への抵抗がないが、イギリスではそうはいかないとして、ギネスはドイツ的な手法をイギリスに採用することに慎重である¹²¹。

さらに、ギネスは以下のような発言を行った。この法案のより危険な条項は〔法案および1909年法の該当箇所では‘recover’と表現されているが〕開発利益負担金についての条項だと思っている。というのは、それは私的土地所有者が自分の土地を開発することを不可能にするだろうからである。法案第57条では、都市計画スキームのもとで、公的資金の支出だけでなく、自身の土地の開発のための私的所有者の支出によって生じた価値の増大には、開発利益負担金を課されるべきと規定されているからである。

しかし、私的不動産の価値を高める公共事業の効果は非常に評価が難しいので、通常は増価分の半分が課されるが、土地所有者に不服申立ての権利が認められるべきである。そして最後に、委員会によって提案された法案におけるこの改善はあまり期待できない。バーンズは、委員会でいくつかの点で融和的だったが、LGBの権限縮小には極めて消極的であり、現行の法案は、不公正と混乱をもたらしてLAの地区活動を大いに阻害するだけであろうと述べて、LGBに権限が集中していることを批判した¹²²。

R・アドキンスも、LGBが法律を一時停止する、つまりLGBが、LAが法律によって課された義務を怠る場合にそれを強制する権限を与えられることに懸念を表明した。LAは自治権を守るために異議を申し立ててLGBと無用の摩擦を起こすことは避けるであろうが、LAの自治の原則を損なう汚点が残るならば、修正が必要であると述べたのである¹²³。

都市計画について最後に発言したのは、北西ラナーク州選出統一党のW・L・ミッチェル＝トムソン（William Lawson Mitchell-Thomson, 1st Baron Selsdon, 1877-1938）であった。彼は、法案第53条2項でLGBはLAに都市計画スキームを準備する権限を与えることができるとされており、権限の分割には反対ではないが、LAとLGBの間だけでなく、CCとBCとの間では容易に摩擦が起きるのでLA間の関係について考慮をお願いしたいという要望を出した¹²⁴。

次のライゲート選挙区選出自由党のH・プロディ（Harry Cunningham Brodie, 1875-1956）の住宅政策を支持する発言が終わるとバーンズが立ち、採決を提案した。そして賛成128、反対20で可決され、法案は第二読会を通過して全院の委員会に付託された。しかし、法案の審議はすぐには始まらなかった。5月18日にヘンリー選挙区選出自由党のP・モレル（Philip Edward Morrell, 1870-1943）が、いつから始まるのか問いただしたのに対して、バーンズは、事情が許せばすぐにも始めたいと答え¹²⁵、5月24日にニューベリー選挙区選出自由党のF・C・マッカーネス（Frederick Michael Coleridge Mackarness, 1854-1920）とモレルが再確

認しているが、首相アスキスは、財政法案が第二読会に入り、聖霊降臨節後すぐと答えている¹²⁶。7月に入っても状況に変化はなく¹²⁷、8月12日の段階で、セシルがいつ住宅・都市計画等法案の委員会段階に入るのかと迫っても、アスキスは「目下言うことはできない」と答えている。但し、ウェッジウッドが、法案の価値に鑑みて次の会期まで延期することはできないだろうと指摘すると、これにはアスキスも同意している¹²⁸。しかし、ついに8月25日にW・ロングが来週の審議日程を質したところ。アスキスは月曜と火曜に住宅・都市計画等法案を、水曜、木曜、金曜に財政法案を審議すると答弁したのである¹²⁹。おそらく財政法案の日程が決まらなかったことが大きかったと思われる。

こうしてようやく審議が始まった。8月30日に住宅関係の条項¹³⁰、翌31日に都市計画関係の条項のうち、第53条、54条、57条、58条、第一附則、第四附則が検討された¹³¹。そして9月10日には、住宅関連の条項を中心に、都市計画関連では第58条、62条、67条が検討され、貴族院に送られた¹³²。

ここで議会外の動きについて簡単に触れておきたい。まずNHRCは1909年8月4～5日にポート・サンライトで全国都市計画会議を開催した。国内からだけでなく、ドイツ、オランダ、ベルギー、イタリア、フランス、アメリカからの参加者も迎えていた。議長を務めたNHRC会長W・トンプソンは、[当時の英独建艦競争を念頭に置いてであろうか]ドレッドノート艦を設計し建造するのが重要ならば、都市を適切に計画し建設するのも同様に重要であると宣言した。リヴァプール大学市民デザイン学科教授のS・D・アズヘッド（Stanley Davenport Adshead, 1868-1946）も、都市計画法案は、環境の公的管理を確保することを目指す一連の法案の最初のものであると述べた。都市計画法に対する期待が大きかったことがうかがわれる。しかし討論のなかで、ダンディのウォルシュとエディンバラのキャメロンは、都市計画法案はLAの既存の権限の代替物としては認められないし、費用を現在のように土地所有者から回収できないならば、スコットランド

の地方機関は都市計画スキームを実施できそうもないと主張して、LGBへの権限集中への危惧をにじませている¹³³。

翌8月6日には会場をサウスポート・タウン・ホールに移して会議が続けられた。ドイツから参加したベルリン大学のR・エーベルシュタット(Rudolph Eberstadt, 1856-1922)は、以下のように述べた。イギリスの住宅改革家は問題の芸術的側面を理解しているにすぎないが、地価の問題が重要である。ドイツにおけるすべての困難は地価の高騰から生じており、建設地の価格が比較的安いというイギリスの利点を生かすべきである。T・H・ホースフォールも、ドイツやスイスの都市で都市計画を作成する権限は、単一家族用の小住宅が高層のテナメント住宅と競争することを不可能にする方法で用いられてきたが、それは地価がイギリスよりもはるかに高いからであると述べ、エーベルシュタットとともに、イギリスが都市計画を採用する場合の利点を指摘した。パリの建築家A・レイ(Augustin Rey, 1864-1934)も、都市は地価を決定する主人であるべきであり、イギリスが自国の方針に沿って開発し、大陸で明らかになった住宅のアメリカ化、つまり高層住宅化を回避することを求めた。そして会議は最後に、住宅・都市計画等法案が法律になったとき、手続きと管理の方法の枠組みを注意深く監視するための特別諮問委員会を作ることを決議した¹³⁴。会議の参加者が都市計画法成立への期待とともに、それがイギリスの事情にふさわしい形(=低層低密度住宅)で実施されるべきことを望んでいたことがうかがわれる。

他方、同じ1909年8月4日にロンドンのハムステッド田園郊外でJ・S・ネトルフォールドによる「実際の都市(A Practical Town)」という演題の講演会が開かれた。司会を務めたのは自由統一党庶民院議員のA・リトルトンだった。彼は、前年からバーンズの都市計画法案に賛成しており、法案の一般的原則は二大政党の双方で心から受け入れられている、しかし計画技術の専門家はそれほど多くないので、都市計画を性急に実施しないことであると述べた。ネトルフォールドも、イギリスのLAには不幸なことに様々な

委員会や私的個人との協力が欠けており、商業的中心地も他との連携なしにLAによって統治されていると指摘した¹³⁵。やはり、都市計画法の成立に期待しつつも、専門家の不足やLA間の連携不足などから性急な実施に対する懸念が表明されているとみることができる。

NHRC関連では、事務局長のH・R・オールドリッジが1909年9月2日付けでバーズ宛に意見書を送っている。すなわち、8月30日の庶民院での審議で住宅の調査・登録に関する条項が審議の結果否決されたこと¹³⁶に抗議し、この条項を再導入するか、貴族院での審議で修正することを要求している¹³⁷。こうした事実も、民間団体が審議の過程を注視し、影響力を行使しようと動いていたことを示している。

8. 1909年の貴族院での審議と1909年住宅・都市計画等法の成立

庶民院での審議を経て、貴族院では、9月14日、21日、22日、23日に法案が検討され、10月4日に修正の報告が受理され可決された¹³⁸。そして10月11日に貴族院の第三読会が行われた。ここではそこでの議論に絞って検討するが、やはり問題となったのはLGBへの権限集中であった。保守党のコーダー卿（Frederick Archibald Vaughan Campbell, 3rd Earl Cawdor, 1847-1911）は、都市計画の多くの問題に関するLGBの強大な権限を暫定命令（Provisional Orders）の手続きに代えることが提案されたこともあったが、これには費用や遅延を理由として反対も強かったため、独立の裁定機関として開発コミッショナーを任命する案を出し、同じく保守党のオンスロー卿（William Hillier Onslow, 4th Earl of Onslow, 1853-1911）も賛意を示した。これに対して、自由党のクルー卿（Robert Offley Ashburton Crewe-Milnes, 1st Marquess of Crewe, 1858-1945）は、コミッショナーによる問題の処理はある程度個人的特性に依存するので、恒常的機関に委ねるほうが望ましいが、政府は修正を受け付けないであろうと述べた。ヘリフォード

司教 (The Lord Bishop of Hereford) は管轄教区の住宅事情に照らして労働者階級の住宅を改善するために、修正するよりもこの法案を通過させることが大事であるとの認識を示した。これらの発言を受けてコーダー卿は修正案を当面撤回した¹³⁹。

第55条では、保守党のヒルトン卿 (George Hylton Jolliffe, 3rd Baron Hylton, 1862-1945) が、都市計画スキームに含まれる土地に「すでに建設されている土地」に加えるべきは「建設目的に使用されそうにみえる」土地ではなく、「一層のそのような開発のために必要とされる」土地であるので、そのように変更するよう提案した。まっとうな都市計画スキームが必要とするよりも広い範囲に網をかけることになるからである。これに対しては賛否両論があったが、結局修正は否決された¹⁴⁰。

第57条について、統一党のベルパー卿 (Henry Strutt, 2nd Baron Belper, 1840-1914) は、「いかなる LA も、関係 LA の合同体 (a joint body) の構成要素である場合を除いて、準備をしていない他の LA のエリア内の土地に関して、都市計画スキームの順守と執行を強制することはできない」という一文を挿入することを提案した。自由党のビーチャム卿 (William Lygon, 7th Earl Beauchamp, 1872-1938) は、大きな自治体の都市計画スキームに小さな農村自治体が含まれるような場合に、後者が妨害的に行動する可能性を指摘しつつ、ベルパー卿の提案に賛成した。また、ノーサンバーランド卿 (Henry George Percy, 7th Duke of Northumberland, 1846-1918) も、小さな農村自治体は、大きな都市エリアの利益のためのスキームを妨害するべきではないとしつつ、スキームが押しつけられるのは公平ではないことは認めた。こうして修正案が可決された¹⁴¹。

第61条2項に関連して、保守党のマームズベリー卿 (James Edward Harris, 5th Earl of Malmesbury, 1872-1950) は、この条項はこれまで適切に議論されてこなかったが、有害な影響を受けた土地所有者からの補償の希望が明らかに排除されており、不動産の使用に過度の制限が課されたと裁定人が判断したならば、いかなる場合でも補償が支払われるべきであると提案

した。ビーチャム卿はすでに議論されているので改めて取り上げる気はないとし、クルー卿は、以下のような興味深い発言をした。この法案の条項は明らかに建設地の所有者に、公益を考慮して土地から得られる可能性のある利得を犠牲にすることを強要する。今日その感情は「社会主義的なもの（a Socialistic one）」とみなされるであろう。裁定人が補償を与えることを認めるならば、都市計画のシステム全体は完全に息の根を止められるであろう。しかし、保守党のランズダウン卿（Henry Charles Keith Petty-Fitzmaurice, 5th Marquess of Lansdowne, 1845-1927）や自由党のキャンパーダウン卿（Robert Adam Philips Haldane Haldane-Duncan, 3rd Earl of Camperdown, 1841-1918）らが同調したため、保守党のソールズベリー卿（James Edward Hubert Gascoyne-Cecil, 4th Marquess of Salisbury, 1861-1947）は仲裁人に極端な場合には補償を与える可能性を認めるという妥協案を提示し、賛成 80、反対 14 の大差で修正案が可決された¹⁴²。

最後にキャンパーダウン卿が発言した。これまで十分な関心が払われなかった重要な問題であるが、この法案が実現すれば、これまでの住宅法よりもはるかに大きな負担が地方税納税者にかかるであろう。なぜなら、この法案が全国の津々浦々に、強制的に住宅スキームや都市計画スキームを実施させる権限をLGBに与えることになるからである。この賦課があらゆる地区に個別事情にかかわらず課されるという問題もある。また、この法案が通ると、住宅は地方税で建てられるようになり、民間建築業者が競争から排除されて退出することになるであろう。結論として「地方税の支出についてのこの政府の絶対的不注意」を指摘せざるをえない。老齡年金もそうであるが、どこからお金が来るのかに注意しているようには見えない。「この政府にとっては、住宅と都市計画が良いことであるだけでまったく十分なのである」。もしこの法律が本当に実施されるならば、地方税納税者は、これまで耐えることを要求されたよりも重い負担に苦しむであろう。庶民院でのW・ギネスの発言と同じ趣旨のものだったといえる。しかしこれをもって審議は終了し、法案は可決され、庶民院に戻

された¹⁴³。

この貴族院の修正案に対しては、NHRC から、10月23日に首相アスキス宛てにトンプソン、キャドベリー、ホースフォール、B・シーボーム・ラウトリー、オールドリッジを含む9名の連名でやや長文の意見書が出されている。その趣旨は以下のようなものであった。貴族院での住宅・都市計画法案への修正案は多くの住宅改革家を心配させるものである。住宅法の部分では、不合理な条例を廃止する第44条を例外として、管理を費用がかかり困難にすることにより、多くの利点を労働者階級から奪うことを目指している。労働者住宅用の土地を購入するための第2条、第62(60)条におけるきわめて妥当な提案は、骨抜きにされた。不履行のLAにその義務を強制するために第10条、第63(61)条で与えられた権限も破壊されたり、無効になったりした。しかしながら、「法案の骨抜きは、都市計画条項でもっとも顕著である。第55条の手続きは、ドイツ帝国の様々な邦で採用されているものと実質的に同じであるが、新しい条項(56条)がほとんど実行不可能になっている」。また、第61条2項への修正は、「都市計画の根源的原則、すなわちコミュニティの健康と幸福の利益のための土地の利用の制限」への大きな打撃である。この修正が受け入れられると、郊外の「安普請建築」の過程が続き、庭園やオープン・スペースの供給のための要求は挫折するであろう。第60(58)条1項のもとで、都市計画スキームによって不利な影響を受ける不動産をもつ人によってLAから獲得されうる補償に制限がないのは問題である。したがって、われわれは、庶民院のリーダーとしてのあなたに、この国の労働者階級と公衆衛生の利益のために、これらの誤った修正を拒否する行動を取ることを懇願する¹⁴⁴。NHRCは貴族院における修正案が労働者階級の住宅建設および都市計画の骨抜きにすることに大きな危惧を抱き、庶民院でそれが受け入れられないことを求めており、その一部は採用されたと思われる。

審議の場はふたたび庶民院に戻り、貴族院の修正案の検討が行われた。まずバーンズが11月1日の審議の冒頭で貴族院の修正案への政府の態度を

手短に述べた。法案への修正提案は181あるが、そのうち39が政府によって承認された。残りは法案の原則と相容れない。4つの修正案は法案の原則や性格に対して破壊的である。これらすべての事実の再検討の結果として私が出した結論で、法案は通過するはずである。この2年間に両院と委員会では35日、常任委員会では36日、合わせると70日以上使った。この法案は労働者階級、とくにコミュニティ全体に大きな利益となるので、庶民院はこの法案が議会法になることを主張するであろう。法律の成立によって、住宅に関してだけでなく、都市や町や村の悪い条件に関して、われわれが現在見ている多くの害悪の再発を防止するであろう¹⁴⁵。

続いて主要条項に対する修正提案の検討に入った。第Ⅱ部の都市計画の部分についていくつか見ておこう。貴族院は、LGBが承認しなければ都市計画スキームが効力をもちないと規定した第54条4～6項を削除し、代わりに小保有地法に倣って暫定命令の手続きを入れることを提案したが、バーンズは、それではLAも土地所有者もこれまでの慣行に戻ってしまい、都市計画や田園都市のようなものはその都度個別法を通過させる手間がかかると拒否した。またバーンズが次のように述べていることが目を引く。「ブラック・カントリーを繰り返すことを阻止するべきならば」「われわれはLAを導き私的土地所有者が度を越すことを阻止するために、中央政府に監督権を与えなければならない。これはドイツではなされているし、アメリカでも試みられている。そして他のほとんどすべての国でなされるであろう」。こうして採決に移り、164対39で貴族院の修正案に同意しないことが可決された¹⁴⁶。LGBに監督権を与えることの正当性を強調し、その理由として、バーンズにしては珍しく、ドイツなどの外国の例を引いている点に注目するべきである。

第55条3項に対する修正要求についても、バーンズはこれをあっさり退けた。その理由は、この修正を認めると、小さいLAに公共性をもつ改良や開発を妨げる権限を与えることになるからであった。修正に同意しないことが131対29で可決された¹⁴⁷。

第58条についても、バーンズは貴族院の修正提案に同意しなかった。すなわち、開発利益負担金の全額をLAが受け取るという規定に対しては、不公平という意見もあったが、バーンズは、土地所有者には補償があり、LAが受け取れるのはスキームの完了後3カ月以内の開発利益負担金だけであるとして、修正の必要を認めなかったのである¹⁴⁸。

以上を踏まえた政府案が貴族院に提示され、11月19日にふたたび審議が行われた。ここでも都市計画の部分を中心に見ておこう。ソールズベリー卿が、満足できないとしながら、政府修正案についての概括的なコメントを行った。都市計画について、まず彼は、都市計画スキームが30日間公開され検討を受けないと効力をもたないことになったのは貴族院の勝利であると宣言した。しかし、住宅供給についてのLAの決定に不服がある場合に裁判所に裁定を委ねることをLGBが拒否したが、LGBが自らを最高位に置こうとしていることには驚かないとし、こうしたLGBへの権限の集中を「現代の自由党の政策のもっとも顕著な展開のひとつ」と形容している。開発利益負担金については妥協が成立し、政府の提案では都市計画スキームからの利益はすべてLAが取ることになっていたのに対して、明記には至らなかったが、土地所有者にも分けられることになった。そして以下のようにまとめた。住宅と都市計画という課題は始まったばかりであり、この法案は最終形態ではないが、イギリスの立法の伝統、とくにLAの自由と個人が裁判所から正義を獲得する権利が両立することを切に望む¹⁴⁹。その後も法案に対する疑義はやまなかった。とくに問題となったのは、住宅にも都市計画にも関わる第2条の土地取得の手続きが1907年「小土地保有および割当地法」に従って強制的性格を帯びている点であった。たとえばオンスロー卿は、同法の先例は「きわめて危険」と述べている¹⁵⁰。しかし、貴族院での議論を主導した自由党のピーチャム卿が、この点を含めて庶民院の修正法案に貴族院が同意することを求める動議を出して可決された。こうして法案は庶民院にふたたび戻されることになった¹⁵¹。

ところで、これに先立ち11月12日にランズダウン邸で、ランズダウン卿、

ソールズベリー卿、ビーチャム卿、LGB から長官バーンズとプロヴィスの5人で会合がもたれており、そのメモが残されている。議題となったのは、(1) 1890年法第Ⅲ部の目的のための土地の強制的購入、(2) 都市計画、(3) LAによってなされた閉鎖命令などに対する州裁判所への不服申立て、(4) テナントの怠慢が住居を居住に不適にした場合の所有者の責任、(5) 開発利益負担金、(6) 州衛生医務官についてであった。(1)についてバーンズは、(a) 小保有地・分割地規定を農村地区に限定する、(b) 都市地区に関しては、もし命令が反対されたら、独立した人物が現地調査を行うという方針を示した。ランズダウン卿とソールズベリー卿は、都市地区については満足を表明しつつ、農村地区についても同様の対応を望んだが、これは拒否された。(2)についてバーンズは、関係者が都市計画スキームに反対したら、対応するためにあらゆる努力が会議などによって行われること、スキームを承認する命令草案に反対があれば、草案は30日間両院での検討に付されると説明し、都市地区には、都市計画スキームの目的のための土地の強制的取得を適用する意向を表明したが、ランズダウン卿とソールズベリー卿はこれらの譲歩について満足しているようであった。(5)については、貴族院での次の審議までに提案を更新する意向を表明した¹⁵²。貴族院とLGBの間で歩み寄りが行われていたことがわかる。11月17日のプロヴィスのメモからは、同日バーンズはソールズベリー卿と会い、貴族院の修正案に固執せず、ランズダウン卿ともども政府の修正案を受け入れるよう最大限努力することを約束させている¹⁵³。

さて、審議はいよいよ大詰めとなり、11月25日に最後の審議が庶民院で行われた。まずバーンズが、貴族院の修正案をめぐって政府と反対党との間で行われたやりとりを総括した。この法案が貴族院に戻された後、政府と野党の間でやりとりが行われた〔11月12日の会合のことであろうか〕。ポイントは以下の通りである。(1) 貴族院は、閉鎖命令、解体命令、修理とメンテナンスの問題に関して、LGBではなく、州裁判所または他の司法機関への不服申立てが不可欠であると考えた。政府はLGBの代替機関

としての州裁判所を拒絶したが、不服申立ての却下の前に、LGBによる公的な現地調査を規定した。(2) 貴族院はCCとCBの除外を求めたが、政府はそれを拒否した。(3) 貴族院は、LCCまたは他のCBが不履行のときの命令は、30日間保留されるべきであると主張した。政府はこれを拒否したが、そのための命令は公示されることに合意した。(4) 貴族院は暫定命令によって行われる都市計画スキームの確認を望んだ。政府は暫定命令の方法を拒否したが、草案が30日間保留されることで合意した。(5) 貴族院は、都市計画スキームから生じる開発利益負担金は、もっぱらLAによって負担される支出に限定されるべきであることを望んでいた。政府はこの提案を拒否し、都市計画スキームから生じる開発利益負担金の50%はLAに行き、50%は土地所有者に行くべきであるとした。(6) 貴族院は、LGBによって規定されている衛生医務官の義務に反対した。政府は、LGBの同意を除いて衛生医務官を解任できないことに固執したが、州の衛生医務官の一般的な義務を定める命令は21日間保留されるべきであることに合意した。(7) 貴族院は土地の強制的な取得のために「ロンドン港の条件」¹⁵⁴として知られているものを望んでいた。政府は、農村地区については小保有地の条件を保持するが、都市部についてはロンドン港の条件への変更に同意することで合意した。法案は、(7)以外は、庶民院から貴族院に返されたままのものである。

そしてバーンズは、庶民院がこれらの修正を受け入れ、論争に終止符を打つことを求めた。法案はいまや法律になる間際にあり、それは人々の住居のために役に立つと信ずると締め括った。

これに対して、保守党を代表してマリルボーン東選挙区選出のセシル卿(Edgar Algernon Robert Gascoyne-Cecil, 1st Viscount Cecil of Chelwood, 1864-1958)が答弁に立った。今の声明のなかで私がかつとも受け入れられなかったのは、バーンズ氏が、特定のケースでLGBではなく州裁判所への不服申立てを認めなかったことである。政府が提供する機構は金がかかり非効率的であり、LGBによる現地調査も煩わしく扱いにくい手続

きである。個人的には、政府の計画の一部は全くひどいものであり、不十分であると確信している。但し、衛生医務官は解任できないようにすべきだという提案を政府が受け入れたことを非常にうれしく思う。

私が言いたいもうひとつのポイントは、都市部の土地を取得する条件の変更である。農村についても小保有地の条件は不適當であるが、今回の妥協は不公平なものではないように見える。個人的にはこの法案を葬る可能性がないことを非常にうれしく思う。私はそれに多くの点で欠陥があると思っており、遅かれ早かれ変更されなければならないであろう。しかし、それは正しい方向にある法案であり、いくつかの規定はたしかに非常に貴重である。私は、賢明な助言が両院に広がったこと、そしてわれわれが妥協に達したことを非常にうれしく思う¹⁵⁵。

こうして貴族院の修正案が同意され、法案は成立することになった。最終的な第Ⅱ部「都市計画」の条項自体は、条文には多くの修正が施されたにもかかわらず、条項自体は1908年12月段階の法案と同じ（第Ⅰ部の追加に伴い条項番号はひとつずつ繰り下げ）であり、1909年の再提出後変わらなかったことになる。但し、それまでの法案との違いとして注目したのは、補遺の第73条でコモンとオープン・スペースについて語られていることである。そこでは、スキームないし命令が、コモン、オープン・スペース、分割地の一部を、他の目的のために獲得、占有、交換する場合には、原則として議会の確認が必要と規定されており、コモンやオープン・スペースが都市計画スキームのために利用されることに対して表明された強い懸念が考慮された結果とみることができる。

おわりに

最後に、冒頭で立てた課題に答える形で本稿の内容をまとめておきたい。

(1) 第一の問いは、民間や議会の様々な動き・要求・提案に対して、政府はどのように対応して1909年法の制定に関わったのかということであった。

都市計画法案の作成は、NHRC や AMC などの諸団体による働きかけ、とりわけネトルフォールドが作成した法案に促されて LGB で着手された。その基本的枠組みはバーンズやアドリアン、カーショー、プロヴィスらの LGB 官僚にも受け継がれたが、LGB 官僚による法案作成の過程でそれは LGB に強い権限を与えるものへと変わっていった。地方法や条例が都市計画スキームと齟齬を来す可能性、LA の都市計画策定能力への不信、LA 同士や LA と土地所有者との紛争に際しての仲裁者の必要などがその理由であった。このため、常任委員会や庶民院・貴族院での審議では、LGB の権限に対する懸念や異論が繰り返し出された。しかし、LGB 長官のバーンズやマスターマンは基本的にこれらを退け、最終的に LGB の強い権限は維持されることになった。したがって、LGB の立場が 1909 年法の内容に強く反映されたことは否定できない。冒頭で述べたように、A・サトクリフは 1981 年の時点ではバーンズや LGB 官僚の役割に否定的であったが、1988 年の論文では LGB 史料の分析をつうじて評価を変えてバーンズらの役割を積極的に評価した。本稿での考察でも、このことを裏付けることができたと思われる。

(2) 第二の問いは、ドイツをはじめとする諸外国の動向や制度が 1909 年法の制定過程にどのような影響を与えたのかということであった。ホースフォールやネトルフォールドによって主張された、他国、とりわけドイツ流の都市計画の導入がイギリス都市計画運動の重要な要求事項であったことはすでに述べたとおりであるが、1909 年法の制定過程でもこの点は重要な論点のひとつとなった。ドイツでは 30 年ほど前から都市計画の必要性が唱えられ立法化も進んでおり、この点でイギリスは遅れているという認識が庶民院議員の間でも共有されていたことは、1907 年 5 月 1 日の議会でのウィルソンやジョウエットの発言からもわかる¹⁵⁶。しかし、ドイツ流の都市計画を導入することには抵抗ないし留保もあった。デイクソン＝ポインダーは、都市計画についてはともかく農村の住宅問題にまで「高度にドイツ的な官僚制的手段 (a highly Germanised bureaucratic measure)」

が適用されることには危惧の念を表明してお¹⁵⁷、ギネスも、LGBに権限が集中して民間建築業者が排除されることへの危惧を表明し、ドイツでは官僚制的手段に対する抵抗がないかもしれないが、イギリスではそうはいかないと述べている（本稿、117頁）。またマスターマンは、ドイツだけでなく「その社会実験が大帝国ほど進んでいない諸国を含む文明世界の大部分の例に従うべきである」と述べて、ドイツ以外の国から学ぶことの必要性を主張している¹⁵⁸。1909年4月5日の庶民院への再提案に際してもマスターマンはヨーロッパ各国の例に従うことに加えて、他国よりもゆっくと進めていることを強調している（本稿、115頁）。

これに対してバーンズはどうであったろうか。まず想起されるのは、1906年11月6日のNHRC代表団の首相・LGB長官訪問に際して、バーンズが、住宅改良の必要性を認めつつも、代表団は悲観的にすぎ、大陸の制度はイギリスの自由主義的な見方とは相容れず、ドイツのような中央集権的な政府は、地方政府の高度に発達した形態をもつイギリスのような国と比較できないとして否定的に評価して、代表団がLAに義務を果たすよう働きかけるほうが効果的であると述べていることである。このとき彼がドイツ的な制度の導入に拒否的であったことは明らかである¹⁵⁹。また、1907年8月7日のAMC代表団の首相・LGB長官訪問に際しても、LAが現行の権限を十分に行使するならば、それでも十分な成果を挙げうるという認識を重ねて示したが、そのうえで、ドイツをはじめとする外国に賞賛すべきものが数多くあることを一般論として認めつつ、イギリスは地方政府が長年根付いた国であるので、中央政府の干渉を許さないであろうと述べる一方、LAのイニシアティブにもとづく開発は中央政府機関と連携すべきであり、そうした機関としてLGB以上に適しているものはないという一見奇妙な議論を展開した¹⁶⁰。すでにこの時点でLGBの権限強化が打ち出されていたことは確認した通りであり¹⁶¹、それを踏まえた発言であったとみることができる。

バーンズの外国の制度導入に対する消極的姿勢は、1908年12月1日の

常任委員会で、外国に倣って住宅調査や住宅台帳を導入する提案に対しても示され、逆に公衆衛生の点ではイギリスは疑いもなく他国のモデルであるとも述べている（本稿、106頁）。しかし他方で、彼は同年5月12日の議会ではイギリスのモデル（条例）住宅をドイツで支配的なものに近づけることを望んでいると述べており¹⁶²、全面的に拒否する姿勢ではなくなっていることが読み取れる。そして1909年11月1日の貴族院での審議でLGBの監督権を与えることに疑義が出されたときには、ドイツで与えられ、アメリカでも試みられていることだとして正当性を強調している（本稿、125頁）。マスターマンも、先述のディクソン＝ポインダーの危惧への応答のなかで、「官僚制的ドイツ主義（the bureaucratic Germanism）」は、それがLGBと見なされるときには汚名を生み出すが、「われわれが一貫して強調しているのは、可能な限りLAの一定の自発性と責任と両立させながら、中央官庁の最終的推進力を生み出すよう努力することである」と述べている¹⁶³。このように見てくると、ドイツの制度への参照は、オープン・スペースの確保、郊外の計画的開発、土地の公的収用といった都市計画手法の導入と並んで、ある意味ではそれ以上にLGBに強い権限を与えることを正当化するために利用された面があったように思われる。但し、都市計画を実施するうえで、地価が比較的低かったために、高層高密度住宅を避けて低層低密度住宅の伝統を生かせるという他国にはないイギリス固有の利点があったことも忘れてはならない（本稿、120頁）。

(3) 最後に1909年法制定過程におけるネトルフォールドの役割について考えておきたい。サトクリフによれば、バーンズの都市計画構想は、街路の方向や性格および建築密度、さらにオープン・スペースや他の公共目的に適した土地を決定する未開発地のための計画スキームという点で、ネトルフォールドの法案と非常に似ていた。議会法制局のA・T・スリングの仕事も、バーンズの構想に忠実であったために、プロの法案作成技術によって一見無関係に見えたが、ネトルフォールドの法案の本質的部分を体現していた。したがって、彼がイギリス都市計画法の成立に及ぼした影響が

きわめて大きかったことは否定できない¹⁶⁴。しかし、LGBに与えられた強い権限がネトルフォールドの意向に沿うものだったとは考えにくい。彼は市営住宅反対論者であり、都市行政と民間建築業者の連携を理想とし、また自らそれを実践してきた人物であっただけに、法案作成過程の展開を苦々しく思っていた可能性がある。第7節で見たように、1909年8月の講演会でネトルフォールドは、専門家の不足やLA間の連携不足などからLGB主導で都市計画が性急に実施されることに対する懸念を表明していた。また彼は、後に「それ〔1909年法〕の非常に深刻な欠陥は、議会が非常に多くのものを政府機関の手に残したことである」と1909年法を批判している¹⁶⁵。

ともあれこうして1909年にイギリス最初の都市計画法が制定され、実施に移されることになった。しかし、制定過程で問題となったLGBの強大な権限や煩瑣な手続きは実施過程にも影を落とすことになった。1909年法に対する評価や実施過程のより立ち入った検討については、今後の課題としたい。

注

- 57 HC Deb 05 April 1909, vol.3, c.738.
- 58 TNA, HLG 29/97, 278-279.
- 59 TNA, HLG 29/97, 289.
- 60 TNA, HLG 29/97, 357-358.
- 61 TNA, HLG 29/97, 378.
- 62 TNA, HLG 29/97, 392-393.
- 63 TNA, HLG 29/97, 441-443.
- 64 HC Deb 06 July 1908, vol.191, c.1251.
- 65 TNA, HLG 29/98, 21-35.
- 66 HC Deb 27 October 1908, vol.195, cc.44-45.
- 67 HL Deb 05 November 1908, vol.195, c.1359.
- 68 HC Deb 12 November 1908, vol.196, c.541.

- 69 HC Deb 23 November 1908, vol.196, c.1802.
- 70 TNA, HLG 29/98, 35-71.
- 71 TNA, HLG 29/98, 15-16.
- 72 TNA, HLG 29/98, 892-893.
- 73 本節での資料はすべて TNA, HLG 29/98 に収録されているものであるが、(1) 常任委員会の条文修正に関わる発言録 (21-71)、(2) LGB による注釈 (Notes on Amendments in Standing Committee, 72-823)、(3) タイムズ紙 (The Times) からのスクラップ集 (824-846)、(4) 1908 年 12 月 3 日付けの常任委員会報告 (Report from the Standing Committee B of the Housing, Town Planning, &c., Bill with the Proceedings of the Committee, 3rd December, 1908, 847-891) の 4 つに分けることができる。(1) では、条文の修正についてのやりとりが記録されているだけであるのに対して、(2) では、個々の修正提案に対する LGB の考えが分かるものの、膨大で日付けもなく体系的ではない (72-823)。(4) は公式の報告で、各委員会への出席者以外に、個々の条文の修正提案がどのように採決されたかが分かるが、やはり議論の流れと結論がつかみにくい。これに対して (3) では、主要な発言の要旨と採決の結果がまとめられており、簡潔ながら他の資料にはない発言も含まれているが、逆に文脈が理解しにくい面もある。何よりも (1)～(4) 相互の内容が完全に対応していないのが問題である。そこで本節では、一次資料でないという問題はあるものの、(3) で紹介された常任委員会での議論の骨子を基本としつつ、(1) (2) (4) で確認・補足しながら辿るという方法を採用したい。以下、この項における括弧内の数字は、TNA, HLG 29/98 の各頁に鉛筆で記された通し番号 (表のみ) である。
- 74 LGB のメモは、ウェッジウッドの提案は「おそらくいくつかのドイツの都市の例に基づいている」と記されているが、法案第 54 条 (1909 年法では第 65 条) で LA は「BC ないし UDC ないし RDC」と定義されているので、都市計画スキーム作成義務をすべての LA に課すと、必ずしも必要のない RDC も義務を負うことになるという理由で退けられている (TNA, HLG 29/98, 413)。しかし、この理由でドイツの例を排除できるかどうかには疑問が残る。
- 75 TNA, HLG 29/98, 41-42, 412-414, 836 [The Times, 6. Nov. 1908], 867.

- 76 LGBは、これも、ドイツ流の都市計画（town planning on the German system）を導入しようとするモレルのスキームの一部であると理解している（TNA, HLG 29/98, 420）。
- 77 TNA, HLG 29/98, 42, 420, 836 [The Times, 6. Nov. 1908], 867.
- 78 TNA, HLG 29/98, 42-43, 423, 837 [The Times, 11. Nov. 1908], 867.
- 79 TNA, HLG 29/98, 44, 837 [The Times, 11. Nov. 1908], 869.
- 80 TNA, HLG 29/98, 44, 838 [The Times, 13.11.1908], 870.
- 81 TNA, HLG 29/98, 840 [The Times, 18.11.1908].
- 82 TNA, HLG 29/98, 45, 840 [The Times, 18.11.1908], 873.
- 83 TNA, HLG 29/98, 48, 841 [The Times, 20.11.1908], 874.
- 84 馬場（2021）、194、196頁。
- 85 TNA, HLG 29/98, 49, 841 [The Times, 20.11.1908].
- 86 TNA, HLG 29/98, 842 [The Times, 25. 11. 1908].
- 87 TNA, HLG 29/98, 54, 843 [The Times, 26.11.1908], 880.
- 88 TNA, HLG 29/98, 56, 842 [The Times, 25.11.1908], 876-877.
- 89 TNA, HLG 29/98, 56-57, 842 [The Times, 25.11.1908], 877.
- 90 TNA, HLG 29/98, 845 [The Times, 2.12.1908].
- 91 Sutcliffe (1981), p.176.
- 92 HC Deb 03 December 1908, vol.197, cc.1709-1710.
- 93 HC Deb 09 December 1908, vol.198, cc.485-486.
- 94 HC Deb 17 December 1908, vol.198, c.2103.
- 95 TNA, HLG 29/98, 906; HLG 29/99, 1, 6-9.
- 96 TNA, HLG 29/98, 906; HLG 29/99, 54.
- 97 TNA, HLG 29/99, 73.
- 98 TNA, HLG 29/99, 130.
- 99 TNA, HLG 29/99, 132-136.
- 100 TNA, HLG 29/99, 137-142.
- 101 TNA, HLG 29/99, 143-148. 代表団の訪問が実際に行われたかは確認できないが、3月17日付けのアドキンスからバーンズへの書簡で金曜日に提示予定とされている5点のなかに、都市計画スキーム作成のときに立法に優先してLGBによって行使される権限が含まれており、3月17日は水曜日なので19日に訪問が予定されていたと考えられる（TNA, HLG 29/99, 178）。また、

3月20日(23日という記載もある)付けの文書でも先述のコメントと同様にCCAの主張が退けられており(TNA, HLG 29/99, 179-187)、19日に訪問が実現した可能性が高い。

102 TNA, HLG 29/99, 177 [The Times, 12.3.1909].

103 TNA, HLG 29/99, 222-225.

104 TNA, HLG 29/99, 226 [The Times, 31.3.1909].

105 TNA, HLG 29/99, 235-238. 1909年8月のLGBのメモに、1907年「小土地保有・分割地法」について次のような記載がある。CCは土地購入について簡易命令を出し、通知する。反対の請願がなければ農務省が簡易命令を確認する。反対の請願が受理されれば、農務省は現地調査を実施させなければならず、報告と異論の検討の後命令を確認し、それが最終のものとなる。農村教区の分割地については、教区カウンシルからCCへの陳情が命令の作成が先に行われること以外は同じである(TNA, HLG 29/99, 517)。

106 HC Deb 05 April 1909, vol. 3, cc.733-734.

107 Ibid., cc.736-737.

108 Ibid., cc.737-738.

109 Ibid., cc.742-744.

110 Ibid., cc.744-745.

111 Ibid., cc.745-746.

112 Ibid., cc.748-749.

113 Ibid., cc.763-766.

114 Ibid., cc.769-770.

115 Ibid., cc.780-782.

116 Ibid., cc.775-780.

117 Ibid., cc.783-786.

118 Ibid., cc.787-793.

119 Ibid., cc.793-795.

120 Ibid., cc.797-798, 849-852.

121 Ibid., c.852.

122 Ibid., cc.853-855.

123 Ibid., cc.866.

124 Ibid., cc.867-868.

- 125 HC Deb 18 May 1909, vol.5, cc.229-230.
- 126 HC Deb 24 May 1909, vol.5, cc.829-830.
- 127 HC Deb 21 July 1909, vol.8, c.517.
- 128 HC Deb 12 August 1909, vol.9, c.650. 但し、財政法案の審議も遅れていたようであり、7月29日にアスキスは財政法案の審議日程も目下言えないと答えている（HC Deb 29 July 1909, vol.8, cc.1364-1365）。
- 129 HC Deb 25 August 1909, vol.9, c.2098.
- 130 HC Deb 30 August 1909, vol.10, cc.26-148.
- 131 HC Deb 31 August 1909, vol.10, cc.187-323.
- 132 HC Deb 10 September 1909, vol.10, cc.1635-1667; HL Deb 10 September 1909, vol.2, c.1071.
- 133 TNA, HLG 29/99, 515 [The Times, 5.8.1909].
- 134 TNA, HLG 29/99, 516 [The Times, 6.8.1909].
- 135 TNA, HLG 29/99, 515 [The Times, 5.8.1909].
- 136 HC Deb 30 August 1909, vol.10, cc.109-141.
- 137 TNA, HLG 29/100, 566-570.
- 138 HL Deb 14 September 1909, vol.2, cc.1140-1184; HL Deb 21 September 1909, vol.3, cc.25-126; HL Deb 22 September 1909, vol.3, cc.130-242; HL Deb 23 September 1909, vol.3, cc.246-360; HL Deb 04 October 1909, vol.3, cc.635-712.
- 139 HL Deb 11 October 1909, vol.3, cc.1007-1021; TNA, HLG 29/100, 799-800 [The Times, 12.10.1909].
- 140 HL Deb 11 October 1909, vol.3, cc.1029-1036; HLG 29/100, 800 [The Times, 12.10.1909].
- 141 HL Deb 11 October 1909, vol.3, cc.1042-1044; TNA, HLG 29/100, 800-801 [The Times, 12.10.1909].
- 142 HL Deb 11 October 1909, vol.3, cc.1044-1051; TNA, HLG 29/100, 801 [The Times, 12.10.1909] .
- 143 HL Deb 11 October 1909, vol.3, cc.1064-1067; TNA, HLG 29/100, 802 [The Times, 12.10.1909] .
- 144 TNA, HLG 29/102, 50-53. 文書中の条項の番号が不正確と思われるものがあるので、適宜1909年法の条項番号を括弧内に入れた。

- 145 HC Deb 01 November 1909, vol.12, cc.1448-1450; TNA, HLG 29/102, 216.
- 146 HC Deb 01 November 1909, vol.12, cc.1564-1579; TNA, HLG 29/102, 222.
- 147 HC Deb 01 November 1909, vol.12, cc.1581-1587; TNA, HLG 29/102, 223.
- 148 HC Deb 01 November 1909, vol.12, cc.1588-1597; TNA, HLG 29/102, 223[The Times, 2.11.1909].
- 149 HL Deb 19 November 1909, vol.4, cc.667-673, TNA, HLG 29/102, 385 [The Times, 20.11.1909] .
- 150 HL Deb 19 November 1909, vol.4, cc.679-682; TNA, HLG 29/102, 386-387 [The Times, 20.11.1909].
- 151 HL Deb 19 November 1909, vol.4, c.730; TNA, HLG 29/102, 389 [The Times, 20.11.1909] .
- 152 TNA, HLG 29/102, 251-253.
- 153 TNA, HLG 29/102, 280-281.
- 154 「ロンドン港の条件 (Port of London terms)」の詳細については不明であるが、1908年の「ロンドン港の改良とより良い管理および付随する目的のための法律 (ロンドン港法)」(8Edw 7, c 68) の第26条1項で「港湾当局は、ロンドン港の管理、保全、改良のために……(c) 土地を獲得、購入、賃貸、交換する」権限をもつと規定されている。
- 155 HC Deb 25 November 1909, vol.13, cc.445-448; TNA, HLG 29/102, 417 [The Times, 26.11.1909].
- 156 馬場 (2021)、199-201 頁。
- 157 馬場 (2021)、204 頁。
- 158 馬場 (2021)、206 頁。
- 159 馬場 (2018)、10-11 頁。
- 160 馬場 (2018)、14-15 頁。
- 161 馬場 (2021)、197 頁。
- 162 馬場 (2021)、202 頁。
- 163 HC Deb, 12 May 1908, vol.188, c.1042.
- 164 Sutcliffe (1988), pp.294-295, 302.
- 165 Nettlefold (1914), pp.147-148.

文献目録

未公刊史料

The National Archives, UK
HLG 29/97-100, 102

公刊史料

The Parliamentary Debates, Fourth Series, vols. 188, 191, 195-198 (1908); Fifth Series, vols. 2-5, 8-10 12-14 (1909).

参考文献

欧語

Nettlefold, J.S. (1914), Practical Town Planning, London.
Sutcliffe, A. (1981), Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France 1780-1914, Oxford.
Sutcliffe, A. (1988), Britain's First Town Planning Act. A Review of the 1909 Achievement, Town Planning Review, Vol.59, no.3

邦語

馬場哲 (2018)「イギリス都市計画運動の展開 (1906～1907年)—1909年住宅・都市計画等法成立前史—」『経済学論集』第82巻第2号。
馬場哲 (2021)「イギリス1909年住宅・都市計画等法の成立過程(1)」『武蔵野大学政治経済研究所年報』第20号。

後記

本稿は科学研究費補助金（基盤研究（C）17K03830）による研究成果の一部である。なお、馬場（2021）刊行後の再考の結果、いくつかの表記や訳語の変更・修正を行った。「地方自治体（Local Authority）」をLAと略称し、「特別委員会（Standing Committee）」を「常任委員会」、また「規則（regulations）」を「準則」に修正した。

