

大ロンドン計画

 一般社団法人大都市政策研究機構
 大都市政策研究班

1 大都市の過密・拡大と地方の衰退

第一次世界大戦後のイギリスでは、復員兵の都市流入が住宅不足を招き、国は民間や地方自治体が住宅供給を積極的に実施できるように補助金政策を導入した。この時に強調されたのはスラム・クリアランスと過密の緩和であったが、大都市郊外では無秩序な住宅開発が行われ、学校や病院、商店などの建設が追い付かないという現象が発生した。

また、炭鉱、造船、織物業の中心地であったウェールズ、スコットランド、北部イングランドではこれら基幹産業が衰退し、1930年代前半からの世界大恐慌の影響もあって、若年労働者を中心に南部イングランドの工業地帯への大量移住をもたらした。これらの移住は、南部イングランドの大都市、とりわけロンドンにさらなる人口集中と都市拡大を進行させた。

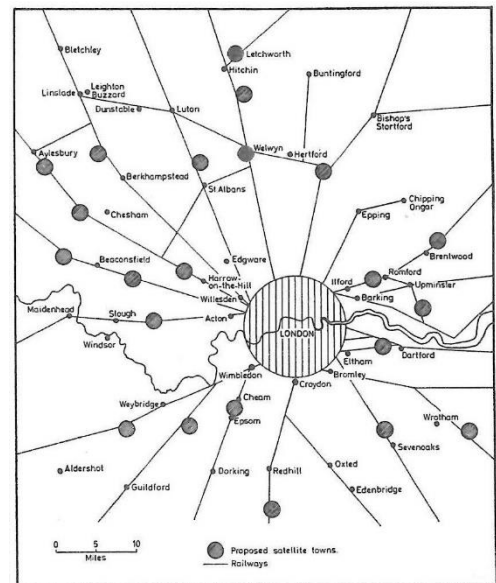
このように1920～30年代のイギリスでは、ロンドンにおいては都市の過密（人口の過度な集中、無秩序な都市の拡大、農地・田園地帯への浸食など）、地方においては産業の衰退（基幹産業の衰退、失業者の増大、若年層を中心とする労働力の流出など）という2つの問題が一気に浮上したのである。

2 アムステルダム国際都市計画会議－大都市圏計画の7原則

田園都市運動の祖エネベザー・ハワードは、1898年の『明日の田園都市』において、人口3万2000人の田園都市の集合体としての人口25万人の「社会都市」（Social Cities）を順次建設すれば、「ロンドンは人口減少して再開発が促されるだろう」と想定した。

初の田園都市であるレッチワースの設計を手掛け、ハワードの理念の継承者となったR. アンウィン（Raymond Unwin）は、この理念を発展させ、1910年のロンドン国際都市計画会議¹⁾において、都市の無制限の成長を制限し、その輪郭を定める公園やオープンスペースを保全し、公園等のベルトによって分節された田園的郊外や田園都市の補充による大都市の拡張を提案した。

また、レッチワースやウェリン・ガーデンシティ創設期からの若き協力者であるF. オズボーン（Sir Frederic James Osborn）、C.B. パーダム（Charles Benjamin Purdom）らは、1918年にハワードとともに「ニュー・タウンズメン（New Townsmen）」を結成し、第一次世界大戦後の住宅供給のため、政府の援助のもとで多数の田園都市を大都市周囲に建設することを提唱した。さらにパーダムは、「大都市に近接し、そこに一定のサービスを依存する田園都市」と定義する「衛星都市（Satellite Town）」の用語を登場させ、1920年にロンドン周囲に23の衛星都市の建設を提案した（右図）。



図：C.B. パーダムによる「衛星都市群」の構想

出所：Peter Hall, et al., "The Containment of Urban England, v.2.", Allen and Unwin Ltd., Sage Publication, 1973

これらアンウィン、パーダムの構想は、大都市ロンドンを中心に、いかに田園都市、衛星都市を配置させるかという大都市圏域の政策へと一歩進めたものであった。

田園都市運動の国際的普及と情報交流のため、1913年にハワードを会長とする国際田園都市・都市計画連合²⁾が設立され、国際都市計画会議が行われていたが（第一次世界大戦中は一時中断）、1924年7月にアムステルダムで開催された第8回国際都市計画会議（International Town Planning Conference Amsterdam 1924）で、その後の都市計画の潮流を位置づける重要な決議がなされた。かの有名な「大都市圏計画の7原則」である。

会議には、イギリスからハワード、パーダム、アンウィン、アーパークロンビー、アメリカからトマス・アダムス、ヘンリー・ハバード、ドイツからフリッツ・シューマツハ、ロベルト・シュミット等の著名な専門家が参加し、日本からも内務省技師榎木寛之、大阪府土木課長鈴木健三、愛知県都市計画地方委員会技師石川栄耀が出席している。

会議のテーマは、第一に大都市問題における地域計画、第二に公園・パークシステム及びレクリエーションの議論であった。第一のテーマで、アンウィンは「地域計画の必要性」と題し、都市及び農村人口の適正分散、工業の適正配置、レクリエーション計画等について、自治体が将来計画を描き出すべきで、計画策定にあたり行政界を超えた取組が重要であるとした。パーダムは「地域計画における衛星都市の開発」と題し、過大都市対策として衛星都市群の建設を提案した。

その他、アーパークロンビーからは地域計画の基礎調査についてのイギリスの実例、アダムスからはニューヨーク広域圏の地域計画、シューマツハからは大都市圏緑地政策、シュミットからはルール炭鉱地帯の地域計画などが報告されている。

第二のテーマでは、ハバードがアメリカの広域パークシステムの現況を紹介し、フランスとオランダの実務担当者からオープンスペースや公園・レクリエーションの報告がされた。

これら2日間にわたる報告と議論ののち、開催国オランダのハーグ市都市発展・住宅局長バックカー・シュットが起草し実行委員会による審議のうえ、総会において以下に掲げる7つの決議が全会一致で採択された³⁾。

<アムステルダム国際都市計画会議「大都市圏計画の7原則」(要約)>

1. 大都市の無制限の拡大は望ましくない。
2. 過大な膨張を防止するため、多くの場合、衛星都市による分散が考慮されるべきである。
3. 住宅の終わりのない海の形成を防ぐために、都市の既成市街地は、グリーンベルトで囲われることが望ましい。
4. 自動車交通の急速な成長は、特別な考慮を必要とする。
5. 大都市発展の地域計画が必要であり、2, 3, 4が第一に十分留意されなければならない。
6. 地域計画は柔軟で、条件が変わるに従って、変更されなければならない。変更は、公共の利害から導き出される理由に基づいて為されなければならない。
7. 都市及び地域の計画において、特定の用途に指定された土地が、その用途の土地となるよう担保する権限が与えられなければならない。

出所：要約の内容は、秋本福雄「イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生：都市計画家の交流に着目して」日本都市計画学会都市計画論文集，No.41-3，2006年10月を参照した。

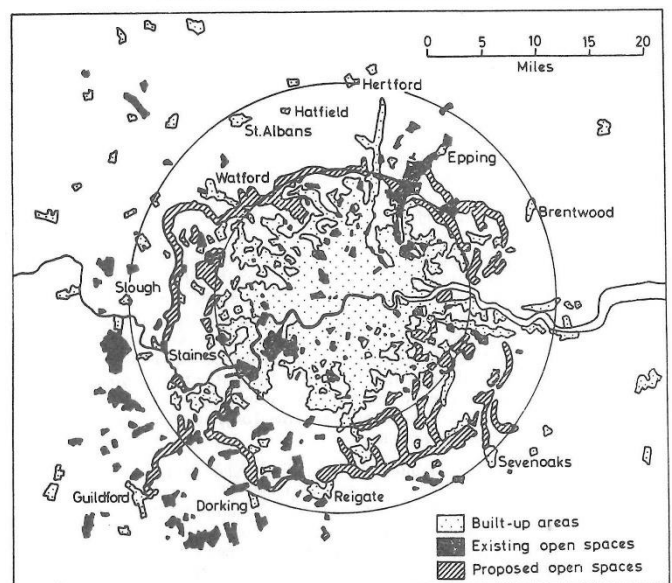
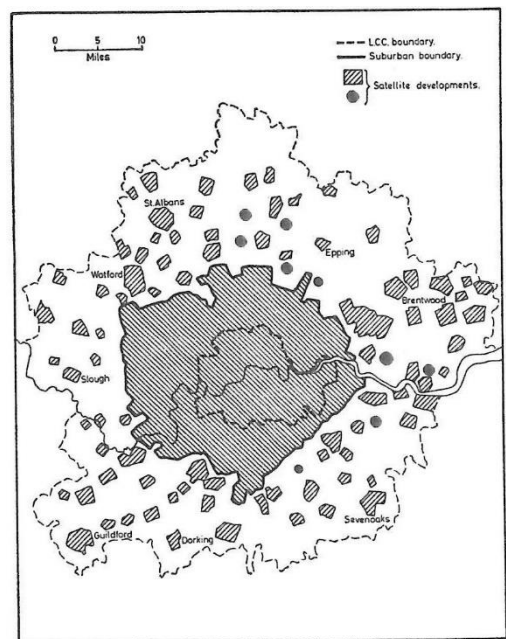
3 大都市拡大の抑制のためのグリーンベルト

国の公式な施策として、ロンドンの過密都市と田園都市との関係が初めて言及されたのは、1920年、保健省による「不健全地域委員会（The Committee on Unhealthy Areas）」の中間報告であった。チェンバレン（N. Chamberlain）を委員長とするこの委員会は、ロンドンの不健全・非衛生な過密地域をいかに解消するかを検討し、「住民が最善な状態で職場の近くに住むことができる、正しい意味での“田園都市”へ雇用や人間の移動を図るとともに、ロンドン地区の工業産業を制限すること」、すなわちロンドンの工場を制限し、人と職場を田園都市に分散するように勧告した。また、1935年に「田園都市と衛星都市に関する委員会（Committee on Garden Cities and Satellite Towns）」は、田園都市をモデルとした新都市の建設に政府は力を入れるべきと再び勧告した。これら一連の報告は、具体的な政策には直ちに反映されなかったが、田園都市あるいは衛星都市の建設が政治の場に登場したことを意味した。

一方、アムステルダム国際都市計画会議が開催された1924年、ロンドン・カウンティ議会は、大ロンドン地域においてグリーンベルト導入を検討するための委員会の設置を議決した。議会の公文書において、初めてグリーンベルトという用語が使われたのである。

1927年11月、保健大臣チェンバレンは、「グレーター・ロンドン地域計画委員会」（Greater London Regional Planning Committee）を招集し、衛星都市の設置、大都市圏と新しい市街地との農業地帯の位置などの検討を諮問した。この調査に技術顧問として参画したアンウィンは、1929年11月にグレーター・ロンドン地域計画第一次報告、1933年に第二次報告をまとめる。報告では、「農村地帯を背景に田園都市群を建設する」という理想案（右上図）とともに、現在実行可能な次善案として「可及的速やかなオープンスペースの確保」を提案した。この「次善案」とは、第一に「ロンドン外周への散発的拡大の遮断」、第二に「都市住民の運動場等のオープンスペース需要の充足」を目的とする、幅3～4kmの連続する環状緑地帯（グリーン・ガードル：green girdle）の計画案であった（右下図）。

1934年、ロンドン・カウンティ議会で労働党が多数派を占めると、1935年にアンウィンが提案したグリーン・ガードル計画を実現に移すため、用地買収費の半分をカウンティが負担するものとした。この決定は大きな反響を呼び、1938年、この計画を国の政策として裏付ける法案が国会に提出され、グリーンベルト法（Green Belt Act）が成立した。この法律に基づいて買収された緑地は1万4,175haにのぼった。



上図：R. アンウィンによる「田園都市群」の構想（理想案）

下図：R. アンウィンによる「グリーン・ガードル」計画案（次善案）

出所：Peter Hall, et al., "The Containment of Urban England, v.2.", Allen and Unwin Ltd., Sage Publication, 1973)

4 バーロウ委員会報告と大ロンドン計画

4-1 バーロウ委員会報告

1937年、首相となったチェンバレンは、地域政策、都市政策の総合的な再検討と今後の方針を明らかにするため、バーロウ（M. Barlow）を委員長とする「産業人口の配置に関する王立委員会（Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population）」（バーロウ委員会）を設置した。2年にわたる調査の結果、1940年1月に報告書が提出された。報告では、大都市の過密と地方産業の衰退の問題は表裏一体の課題であり、「ロンドン及びその隣接地域への産業人口の絶え間ない流入は、社会的、経済的、戦略的に問題であり、緊急にその対策を必要とする」と指摘し、国の基本的な措置として、①人口の過剰な大都市地域においては、継続的かつ積極的な再開発を行う、②大都市地域から産業及び産業人口の分散を図り、とくにロンドンにおいてはこれ以上の産業開発を制限する、③各地域の均衡ある産業開発を促進し、国全体を通じて産業の適正化を図ることを勧告した。そしてこれらを達成するために、国家的な規模での対応が必要であり、田園都市、衛星都市、既存中小都市の拡大もしくは商工業団地建設の手法の導入を検討すべきとした。

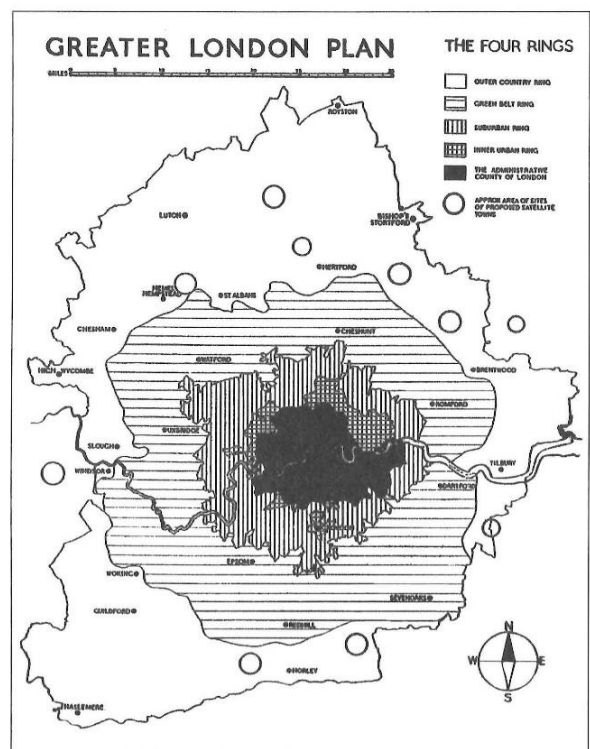
このバーロウ委員会報告で提示された基本的政策は、バーロウ・ドクトリン（Barlow Doctrine）と呼ばれ、続いて提出されたアスワット報告（「土地利用の規制に伴う補償と受益者負担に関する専門委員会報告（Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment, 1942）」）、スコット報告（「農村地域の土地利用に関する委員会報告（Report of the Committee on Land Utilization in Rural Areas, 1942）」）とともに、開発計画の3部作として、戦後から1970年代半ばに至るまでイギリス地域開発の指針となる。

4-2 大ロンドン計画

第二次世界大戦後のロンドンの復興と将来計画のため、都市・農村計画大臣の要請を受け、P. アーバークロンビー（Sir Leslie Patrick Abercrombie）は「大ロンドン計画（Greater London Plan）」を立案し1944年に公表した。前年、彼はフォーショウ（T.H. Forshaw）とともに、バーロウ委員会報告の方針に基づき作成した「ロンドン・カウンティ計画（County of London Plan）」をロンドン・カウンティ議会に提出していたが、同計画に盛り込まれた内部市街地の再開発と産業・人口の分散、住宅政策、広域パークシステム、放射環状道路網などの構想にさらに検討を加え、再提案したものである。

この計画は、ロンドン中心部から半径30マイル（約48.3km）、総面積約2,600平方マイルを計画区域とし、①4つの環状帯の設定、②区域に対応する人口分散計画、③人口分散のためのニュータウン（New Town）の建設と拡張都市（Expanded Town）の設置、④これに対応した幹線道路計画、鉄道及び空港計画、空地計画などが示されている。

最も特徴的なのは、4つの同心円状の環状帯（右図）、すなわちロンドン・カウンティの外側に、内部ロンドン地帯（Inner London Ring）、近郊地帯（Suburban Ring）、グリーン



図：アーバークロンビーの「大ロンドン計画」

出所：馬場健『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂，2003年

ベルト地帯（Green Belt Ring）、外部農村地帯（Outer Country Ring）の区分を設け、それぞれ具体的な計画を与えたことである。

なかでもグリーンベルト地帯は、ロンドン市街地の拡大を防ぎ、外周部の農村・田園地帯を守るため、グリーンベルト法により確保された緑地を包含する広範な農地、公園、森林等で構成する幅約 10km の環状帯として設定された。

また、大ロンドン計画区域内は一部の特定地域を除いて新規の工場立地を禁止し、区域内の総人口を 1938 年の約 1000 万人以内に抑えつつ、ロンドン内部（内部ロンドン地帯、ロンドン・カウンティ、ロンドンシティ）から約 120 万人の過剰人口をグリーンベルト地帯とその外周の地域に移住させるとした（右表）。

その人口の受け皿となるのは、住宅と工場・商業、公共施設が適切に配置された自己完結型の都市であるニュータウンと、既存村落を計画的に拡張する拡張都市であり、10 か所のニュータウンを建設することを提案した。

戦後、この計画は労働党アトリー政権のもとで、1946 年のニュータウン法（New Towns Act, 1946）、1947 年の都市及び農村計画法（Town and Country Planning Act, 1947）につながり、イギリス全土でニュータウン政策が進められる。そして、この計画で提案された工場立地抑制、グリーンベルト、ニュータウンなどのアイディアは、戦後の各国の大都市圏計画に広く影響を与えることになった。

表：大ロンドン計画の目標人口（当初計画）

（単位：1,000人）

	1938年の人口	増減予定	大ロンドン計画 目標人口
内部ロンドン地帯 (Inner London Ring)	5,974	-1,256	4,718
近郊地帯 (Suburban Ring)	2,366	+33	2,399
グリーンベルト地帯 (Green Belt Ring)	977	+311	1,288
外部農村地帯 (Outer Country Ring)	833	+544	1,377
大ロンドン計画区域	10,150	-368	9,782

出所：桜井昭平「第2次大戦後におけるロンドン計画行政の諸問題－ロンドン行政法成立の背景(2)－」, 1969年

（一般社団法人大都市政策研究機構 主任研究員 三宅 博史）

<注記>

- 1) 1909年住宅・都市計画法成立を記念してイギリス王立建築家協会が主催した国際都市計画会議。
- 2) 国際田園都市・都市計画連合（International Garden Cities & Town Planning Federation）は、1924年に国際都市・農村計画法及び田園都市連合（International Federation for Town & Country Planning and Garden Cities）に名称変更している。現在、IFHP（International Federation for Housing and Planning）として活動を続けている。
- 3) 秋本によれば、決議前の議論では、アメリカやヨーロッパ大陸（ドイツ、オランダなど）の都市計画家らは衛星都市群の建設には消極的で、アダムスは、そもそも都市形態の一般形態を決めること自体に問題があると述べたが、これらの消極論、異論にも関わらず、冒頭3カ条にはイギリスの田園都市運動家の主張が掲げられ、「決議は妥協の産物であった」という（秋本(2006)、秋本(2020)）。

<参考文献>

近藤茂夫『イギリスのニュータウン開発』至誠堂, 1971年
 石川幹子『都市と緑地－新しい都市環境の創造に向けて』岩波書店, 2001年
 馬場健『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂, 2003年
 佐藤健正『近代ニュータウンの系譜－理想都市像の変遷』市浦ハウジング&プランニング叢書, 2015年
 小杉毅「イギリスにおける地域計画(1)・(2)」関西大学経済論集, 第17巻第2号・第3号, 1967年6月・9月
 桜井昭平「第2次大戦後におけるロンドン計画行政の諸問題－ロンドン行政法成立の背景(2)－」流通経済論集, 第3巻第4号, 1969年9月
 秋本福雄「イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生：都市計画家の交流に着目して」日本都市計画学会都市計画論文集, No.41-3, 2006年10月
 秋本福雄「1924年アムステルダム国際都市計画会議」再考－東京緑地計画の環状緑地帯（1938年）のプロトタイプは決議3か?」日本建築学会計画系論文集, 第85巻第773号, 2020年7月