

イギリス田園都市の現代的意義

——レッチワースの歴史から学ぶ——

平 竹 耕 三

目 次

第1章 田園都市の理念と思想	第3項 レッチワース田園都市の年譜 と初期の仕組み
第1項 問題の所在	第4項 地域自治と運営主体
第2項 ハワードの思想	第5項 土地の地域的所有とその変遷
第3項 先行研究	第3章 田園都市の遺産
第2章 レッチワース田園都市	第1項 現在の田園都市
第1項 産業革命以降のイギリスの都 市	第2項 新たな潮流
第2項 田園都市前史	おわりに

第1章 田園都市の理念と思想

第1項 問題の所在

私は公私の経験を通じて、バブル経済の時代から日本社会における土地のあり方のゆがみを痛切に感じてきた。その問題意識をもって「御城番屋敷」¹⁾、「祇園町南側」²⁾、「ユーコート」³⁾の3カ所で調査を行い、その結果を土地の地域的所有という観点から、ひとまず『コモンズとしての地域空間』⁴⁾としてまとめることができた。

その後も、自分なりに具体的な解決の方向性を見いだそうと努力を続けているが、この3カ所の調査は私の出発点であり、かつその結果に積み上げる形でその後の研究を進めているので、この調査を振り返るところから始めたい。

この調査を貫く問題意識は、次の3点であった。

- ① 国民一人ひとりが豊かさを実感しえない原因に、土地が利用価値よりも資産価値から評価される結果、地価が高く、人間の生活という観点から適正に利用されていないという問題が

1) 松阪城址に隣接する、三重県松阪市殿町に現存する武家屋敷長屋で、1863（文久3）年に建築されたといわれる。

2) 京都市東山区祇園町南側にある、学校法人八坂女紅場学園（芸妓や舞妓の学校）の所有地について調査を行った。

3) 京都市西京区大枝北福西町四丁目にある、3棟48戸からなるコーポラティブ住宅で、1985年に建築された。

4) 平竹耕三『コモンズとしての地域空間』コモンズ、2002年。

ある。

- ② 土地問題を解決し、国民一人ひとりが豊かな生活を回復するためには、規制緩和によるのではなく、土地を脱市場化して地域住民の生活や福祉の向上のために利用するシステムを確立していくことが必要である。
- ③ その具体的方法としては、土地あるいは空間を個人個人の所有や管理に分割せず、地域住民が共的に利用するコモンズとして、また、地域社会をコモンズの地域管理を担い、コモンズを支える社会関係としての地域主体に再構成していくことが必要である。

調査の結果、三つのフィールドに共通して、住民の定住性が高いということがあった。その理由には、低コストで住生活が営める仕組みと、それぞれの地域住民が地域空間や住環境の保全に努めてきた、その取り組みの好循環とが挙げられる。生活の基盤を支える仕組みとしての土地や建物の管理に関しては、想像していた以上に、個人の財産としての側面を小さくして、共有財産としてみんなが利用するという考え方で運営されていた。これこそ“コモンズとしての地域空間”である。

本稿では日本をひとまず離れて、土地の地域的所有による、地域自治、地域自立の事例として名高い、イギリスの田園都市について取り上げる。今をさかのぼること約100年の20世紀初頭に、早くも同じコモンズの理想を追い、実現に導いた例が存在している。

田園都市思想は、近代以降に強くなった私的所有権に対して、中世からあるコモンズ（共有地、入会地）を失ってはいけないという強固な信念で構想された。まさに個々の所有権主張を食い止め、地域で豊かな生活を送るという発想があった。本稿の目的は、イギリス田園都市の歴史に、フィールドワークで見聞きしたことを織り交ぜながら、現代の日本社会が学ぶべき内容を明らかにするところにある。

第2項 ハワードの思想

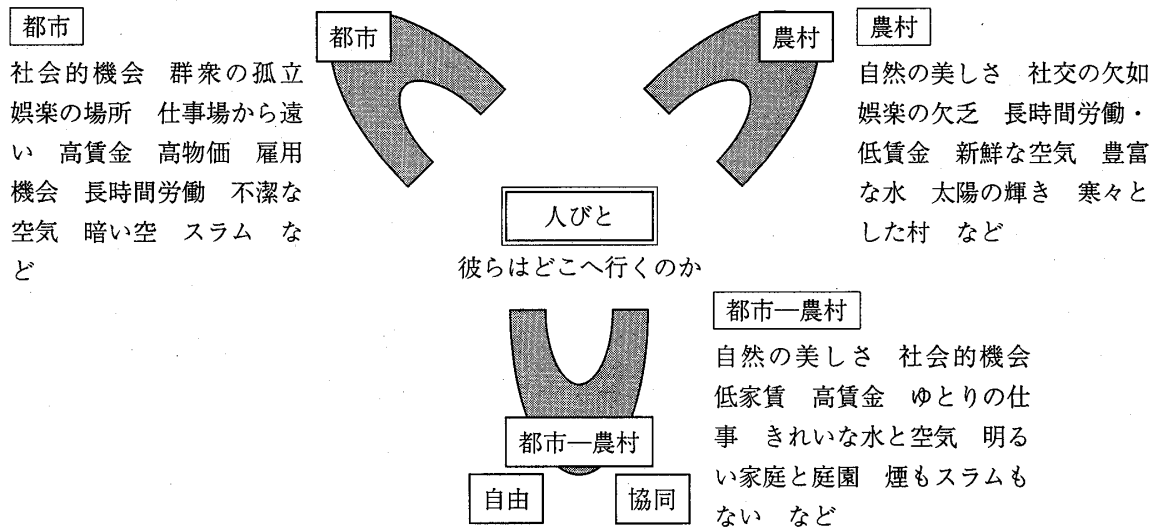
田園都市構想は、エベネザー・ハワード（Ebenezer Howard）が1898年10月に『明日——真の改革に至る平和な道』を出版したことに端を発する。1902年にはその改訂版である『明日の田園都市』⁵⁾を著し、事業もまもなく始まった。まずは、ハワードが構想した田園都市について、『明日の田園都市』から見ることにしよう。

ハワードの基本的な問題意識は、どうしたら都市の磁石に引き寄せられて流出する人びとを美しい土地に戻せるかということにあった。後述するように、ハワードの時代の都市は、過密、貧困、不衛生、不健康、犯罪などがはびこる場所であった。それでも工業の発達に伴い、都市は急成長し、人びとは都市を目指した。そうした人びとを都市から引き離し、農村に戻すためには、都市よりも大きな力を持つ磁石を備えなければならないことは明らかである。

そこで、ハワードは、活気あふれる都市的生活と農村の美しさや喜びが完全に組み合わせられ

5) Howard, E., *Garden Cities of Tomorrow*, London: The MIT Press, [1902] 1965, (長素連訳『明日の田園都市』鹿島出版会, 1968年)。必要に応じて、山形浩生訳『明日の田園都市』2000年を参照した。

図1 三つの磁石



(出所) ハワード前掲書から筆者が作成。

「結婚」した「都市-農村」という第三の選択肢を提示した。「都市」でもなく「農村」でもない「都市-農村」で、生命と喜び、富と力の源である母なる大地で、一方で自然の美しさや清純な空気、水を享受し、他方で社会的機会の多さや高賃金を得る。こういった農村生活の快適さと都市生活の利便性とを兼ね備えた生活を送れることこそ、人びとを引きつける磁石になるとハワードは考えた。この「都市」「農村」「都市-農村」の三つの磁石を表したのが図1である⁶⁾。

田園都市の土地は、信託された4人の紳士の所有となる。彼らは、まず土地を買い入れるために発行された社債の担保として土地を預かっているものであり、次にその土地の上に建設されようとしている「田園都市」つまり「都市-農村」磁石に住む人びとのために土地を預かるのである。地代はすべて、受託者である4人の紳士に対して支払わなければならない。受託者が利息と元本返済用積立金を支払った後、その残金は新しい自治体⁷⁾に手渡され、道路、学校、公園その他の必要な公共施設すべての建設と維持管理のために使われる。

土地を買収する目的は、一言でいえば、労働者すべての健康と快適さの水準を向上させることである。これらの目的を達成する手段は、都市生活と農村生活の健康的で自然な経済的結合であり、それは自治体によって所有される土地の上に結ばれるものである⁸⁾。

このあたりの記述が私のもっとも関心がある、土地の一元的所有による開発とその開発利益の地域還元を語ったくだりである。現実の田園都市は後に述べるように、信託ではなく株式会社による開発を行ったので、私たちにはより理解しやすいが、いずれにしても個人個人が土地所有権を持たない仕組みにより、都市の計画的コントロールを可能にした。

具体的な都市のイメージは、次のように語られている。6,000エーカー（約24 km²）の土地のほぼ中央に建設される田園都市は、半径1,240ヤード（約1,130 m）の円形で約4 km²の面積を持

6) 同上「著者の序論」特に75～85ページ。

7) ハワードの原注（同上96ページ）では、法的に厳密な意味で使っているのではないとされる。

8) 同上 87, 88ページ。

ち、その周辺を約 20 km² の農地が取りまいていいる。この小都市の人口は、都市部に約30,000人、農地部に約2,000人で、町なかには間口20フィート（約 6 m）奥行130フィート（約 40 m）の標準サイズの敷地5,500が配置される⁹⁾。

このような都市のイメージは、後に具体的な都市の姿が明らかになれば、理解しやすいであろうから、ここでは、ハワードの思想の特徴的な部分をいさ少し述べるにとどめる。

自治体の評議会は、田園都市の唯一の地主としてコミュニティの権利と権力を託されている。借地人である住民から受け取った税や地代が入るのもこの部門である。中央評議会は、地主の立場も兼ね備えているため、他の自治体よりも大きな権限を行使できる。そうした意味で、田園都市はずっと優れた立場にある。住民の意思を実現するための権限が大幅に拡大し、地方自治の問題の大部分がこれで解決されるからだ¹⁰⁾。

田園都市の運営は、このような公共性の強いものであるが、完全な公共優先というよりも、完全に公共でもなければ完全に民間でもない、いわば〈準公共〉とでも言うべき事業である。これは産業生活を考えてみればよくわかる。田園都市は唯一の地主なので、商店街の敷地を長期にわたり、一定の地代で提供することができる。その際にテナントに対しては、たとえばこんな風に「この商店街では、今のところ他にあなたの業種の店舗には貸すつもりはありません。しかし、住民があなたの商売のやり方に不満を感じて、あなたを競争させてほしいと望んだら、対抗者に別の区画が割り当てられますよ」と言うことができるのである¹¹⁾。

自治体に期待しえない公共サービスであっても、田園都市の自由な空気の中にあっては、社会の福祉を重んじる人びとがいつでも実験してみて、一般の理解を広げることができる。この実験は土地を共同所有することが経済的、衛生的、社会的に有利であることを信じ、自分たちの信念に形と実体を与えようと熱望している人びとによって実行される。これは「自治体支援」活動と呼ばれる。

田園都市の実験全体は、この国をもっと公正で改善された土地保有方式へと導き、まちづくりについてもっと優れた、もっと常識的な見方をさせるためのものである。それと同じように、自治体支援活動は、町の福祉を向上させるための事業を先導する用意がある人びとによって担われる。かつてから慈善団体や宗教団体、さまざまな教育組織などが大きな役割を担ってきたが、銀行や建築組合などもコミュニティ全体の福祉を大きな目標にするときにはとても役に立つ。田園都市においては、自治体のために行われ、自治体によっては行われない、自治体支援機能を果たす指導者が公正な活動の場を持つであろう¹²⁾。

ここで主張されている実験と共産主義的実験や社会主義的実験とを混同してはならない。社会がもっとも健康で活気にあふれるのは、個人的努力と協同的努力の両面に対して、いちばん自由

9) 同上 88～92ページ。

10) 同上 150, 151ページ。

11) 同上 155～161ページ。

12) 同上 169～175ページ。

で最大限の機会が与えられたときである。人間は利己主義を超越したとしても、協同的努力を好むと同様に、個人的努力をも愛するものである。したがって、人びとは厳格な社会主義コミュニティで許される程度の、ごくわずかな個人的努力の機会だけでは満足できないだろう¹³⁾。

田園都市の計画は、今までに結合されることのなかった三つの独得の提案を組み合わせたものである。その三つとは、(1) エドワード・ギボン・ウェイクフィールドとアルフレッド・マーシャルによる、組織的な人口移住運動の提案、(2) 最初はトマス・スペンスが提案し、ついで(重要な変更を加えて) ハーバート・スペンサーが提案した、土地保有システム、そして(3) ジェームズ・シルク・バッキンガムによるモデル都市である。

筆者は、最初に述べたことの繰り返しになるが、この中で(2)に関心の中心がある。19世紀イギリスの哲学者ハーバート・スペンサーは、人びとには平等に大地を使う権利があり、そのためには土地を各個人の所有ではなく、所有権を融合して人々による共同株式保有に移行すべきことを説いた。ハワードの土地共同管理の考え方は、スペンサーの思想から取られている¹⁴⁾。

田園都市は計画に到達した後に、どのようにして成長するか。その田園都市自身の農村部から少し隔たった、もう一つの都市を設立することによって成長するだろう。しかし、高速交通が専用で提供されるので、それぞれの都市住民は、お互いの都市の間を数分で行き来できる。したがって、この二つの都市の人びとは現実には、一つのコミュニティを形成することになる¹⁵⁾。

第3項 先行研究

田園都市に関する先行研究としては、建設が開始されて10年目にその理念と意義を明らかにした、パードム『田園都市』¹⁶⁾、イギリス都市計画の歴史のなかに田園都市を位置づけた、アシュワース『イギリス田園都市の社会史』¹⁷⁾、ハワードが『明日——真の改革に至る平和な道』を出版して以来のレッチワースの歴史や田園都市の意義に加えて1995年のヘリテッジ財団への移行後の取り組みにまで論及した、ミラー『レッチワース——最初の田園都市 (第2版)』¹⁸⁾などイギリスでの研究がある。

日本では代表的なものとして、東秀紀ほか3名『「明日の田園都市」への誘い』¹⁹⁾、西山八重子『イギリス田園都市の社会学』²⁰⁾、菊池威『田園都市を解く——レッチワースの行財政に学ぶ』²¹⁾がある。

13) 同上 186～189ページ。

14) 同上 195～203ページ。

15) 同上 234ページ。

16) Purdom. C.B., *The Garden City*, New York: Garland Publishing, Inc. [1913] 1985.

17) Ashworth. W., *The Genesis of Modern British Town Planning*, London: Routledge and Kegan Paul, 1954 (下總薫監訳『イギリス田園都市の社会史』御茶の水書房, 1987年)。

18) Miller. M., *Letchworth-The First Garden City (2nd edition)*, West Sussex: Phillimore & Co. Ltd, 2002.

19) 東秀紀ほか3名『「明日の田園都市」への誘い』彰国社, 2001年。

20) 西山八重子『イギリス田園都市の社会学』ミネルヴァ書房, 2002年。

21) 菊池 威『田園都市を解く——レッチワースの行財政に学ぶ』技報堂出版, 2004年。

このうち東秀紀ほかは、田園都市の理念と建設、国際的な影響、日本への受容など広範な目配りがなされているほか、現代的な意義として第一に「都市と田園との結婚」、現代風に言えば「都市と自然との共生」、第二に「都市の成長管理」、第三に「住民たちの自主的な都市経営」と「開発利益のコミュニティ還元」をあげている。このなかで、今後のまちづくりにおいては、真の公共性、いわゆる「コモン」の発想が重要となってきた、とする指摘は筆者と考え方の方向を一にする。最後に、21世紀の田園都市に対して、地球環境と高度情報化社会という観点から期待が述べられている。

西山八重子は、田園都市を社会改革のための実験都市として、自由、平等、連帯をそれぞれ基調とする三つの思想的結合ととらえ、その現代的な系譜にコインストリート等の開発トラストを位置づける。イギリスにおける戦後の福祉国家、新自由主義社会の社会的試練に遭遇しながらも、こうした市民的共同性が「第三の領域」という空間で保障されてきたことに高い評価を与えている。

菊池威は、実存するレッチワース田園都市の行財政の姿を関係者の証言や統計資料などにより明らかにした、もう一つの田園都市論、あるいはレッチワース都市経営史ともいうべきものである。これに加えて、ハワードの田園都市論を開発利益の公的還元と私的還元の問題から論じた渡辺俊一「ハワード田園都市論の歴史性と現代性」²²⁾がある。

さらには、西山康雄「田園都市論と戦前期日本都市計画」²³⁾のほか、斎木崇人の一連の研究などがあるが、田園都市の研究については、都市計画、都市デザイン、建築などの専門家によるものが多数を占めている。そのなかにあって、姫野侑「ハワードの田園都市論」²⁴⁾、「第一田園都市株式会社の変遷」²⁵⁾、「レッチワース田園都市公社の誕生」²⁶⁾の三部作は、第一田園都市株式会社の歩みを、主としてプリンストン²⁷⁾に依拠しながら、ていねいに記述したものである。

筆者の問題意識に近いものとして、泉耿介「賃貸都市の可能性」²⁸⁾がある。これは定期借地権や定期借家権を活用した都市づくりを提案するものであり、筆者が新たな仕組みとして構想しているものは、そのベースともなり得るものである。

こうしてみると、筆者のように、田園都市のエッセンスから日本にふさわしい制度を構築しようという試みは新規性の高いものである。とりわけ、法律学や経済学の立場からの研究が少ない上に、民際学のように、実証的な方法論でこれに取り組んだものは皆無といって差し支えない。

ただ、本稿に限っていえば、田園都市の現代的意義を検討するまでにとどまるものであり、先

22) 渡辺俊一「ハワード田園都市論の歴史性と現代性」、『季刊田園都市第1巻第1号』地域問題全国協議会、1980年。

23) 西山康雄「田園都市論と戦前期日本都市計画」、『季刊田園都市第2巻第1号～第3号』地域問題全国協議会、1981年。

24) 姫野 侑「ハワードの田園都市論」、『東京経大会誌第173号』東京経大会誌編集委員会、1991年。

25) 同「第一田園都市株式会社の変遷」、『東京経大会誌第178号』東京経大会誌編集委員会、1992年。

26) 同「レッチワース田園都市公社の誕生」、『東京経大会誌第184号』東京経大会誌編集委員会、1993年。

27) Plinston, H., *A Tale of One City*, Letchworth Garden City Corporation, 1981.

28) 泉 耿介「賃貸都市の可能性」、『都市計画第223号』日本都市計画学会、2000年。

行者の後をたどることしかできていない。したがって、これを日本の現実社会に当てはめた、制度論については課題として残される。

第2章 レッチワース田園都市

第1項 産業革命以降のイギリスの都市

いまレッチワースを訪れる私たちの目には、落ち着いた中産階級のまちと映るが、そもそも田園都市が生まれた背景には、産業革命以降のイギリスにおける労働者の悲惨な生活がある。このことが理解されて初めて、ハワードの理想や田園都市で行われたさまざまな試みが正しく意義づけられることになる。そこで、まずはアシュワースの記述に沿って、田園都市の前史とでもいべきところから始めることにしたい。

19世紀にイギリスを襲った大きな変化は、急激な都市人口の増大である。次ページの表1は1801, 1841, 1861年の都市の人口規模を表したものであるが、これが如実にその事実を物語っている。

このような急激な都市人口の増大は、都市における生活環境の悪化をもたらした。議会指名委員会の1833年の報告は、マンチェスター、バーミンガム等の織物工業都市、金属工業都市を調査したものだが、「地区内の土地すべてに建物が建っているだけでなく、その建物それぞれは、これ以上建てられないほど狭苦しく小さい空間に押し込まれ、極限的密度にまで達している状況であった」としている。

1840年のリヴァプールでは、四方を建物に囲まれた中庭にアーチ通路を通して入る住まいのある例が2,400ヵ所あり、そこに8,600人の労働者たちが住んでいた。中庭はあまりに風通しが悪いほか、建物自体が安普請であり、下水はなく、掃除もされず、どぶはしょっちゅう汚物で詰まっていた。そのリヴァプールには、さらに7,800以上の地下住居があり、39,000人が住んでいた例もある。1884年の同市には1エーカーあたり1,210人の人口密度を持つ地区もあったとされる²⁹⁾。

1840年の都市保健衛生委員会において意見を述べた参考人は、グラスゴーにおいては、貧困と不潔、悲惨、酩酊、病気、犯罪がイギリスのどこにも見られないほどひどいと述べている。その2年後、地元の警察長官は、グラスゴー低地地区の状況を「人びとが住んでいる住宅は豚小屋にもできないほど汚い。どの部屋にも、男、女、子供が一緒に詰め込まれ、不潔とむさくるしさで何もかもが不快きわまる。住宅にはまず通風というものがない。また、住居のすぐ周りには糞の山、排水はまったくひどく、あらゆる種類の汚物がたまり放題。このおぞましい住居地区に都市の浮浪者どもが集まってくる。そして夜ごとその住民は外出して病原菌を撒き散らし、ありとあらゆる犯罪と破廉恥が町じゅうにばら撒かれる」と報告している³⁰⁾。

戸籍本署長官であるウィリアム・ファーは、1841年のレポートで、平均寿命を算出しようと試

29) アシュワース前掲書25, 26ページ。これは、 km^2 当たりになると約30,000人/ km^2 となり、当時の江戸の町はおろか、現在の東京区部の昼間人口でさえその半分強でしかない。

30) 同上 61, 62ページ。

表1 19世紀のイギリスにおける都市の人口規模

	1801年	1841年	1861年
ロンドン	864,845人	1,873,676人	2,803,989人
25万人以上の都市	—	マンチェスター リヴァプール グラスゴー	マンチェスター リヴァプール グラスゴー バーミンガム
10万人～25万人の都市	—	バーミンガム リーズ ブリストル エディンバラ	リーズ ブリストル シェフィールド 他6都市
5万人～10万人の都市	7都市	10都市	19都市
2万5千人～5万人の都市	11都市	29都市	37都市

（出所） アシュワース『イギリス田園都市の社会学』15～17ページから作成。

みている。それによると、イングランドおよびウェールズの平均が41.2歳、大都市においては37歳、リヴァプールでは24.2歳であった。彼は通算して41年間、衛生状態のもっとも重要な情報源であり続けたが、1875年のレポートでは、大都市とくにリヴァプールの衛生状態は、幼児にとってたいへん好ましくないものであり、衛生的な地区と比べて、生後数ヵ月の乳児の死亡率は2倍、生後7ヵ月以上の幼児については3倍となっていると記している³¹⁾。

このような悲惨な状態を改善へと向かわせる転換点は、1875年の公衆衛生法に見いだせる。この法律によって地方自治委員会（L.G.B）は、全国の各地方衛生区に対し、建築条例作成を許可する権限をはじめて与えた。これにより不十分ながら、衛生や採光、通風に配慮を求める建築規制が実施されたのである³²⁾。

この間における住宅賃貸料は、当然のことながら上昇している。次ページの表2は、1831年から1883年の約半世紀のロンドンの賃貸料の推移を示している。ここから明らかなように、人口の増加に伴って、賃貸料は戸当たり、一人当たりとも大幅に値上がりしている。土地は、比較的狭い範囲で急激な価格上昇が起こったため、地方都市も含めて、20～30年で4～5倍の値上がりを示した場所もあった。

こうしたことなどから、自治体が行う公共改良事業は費用がかさみ、ロンドンでは本来なら行うべき範囲まで改良事業の法適用を拡大することができなかった。加えて土地・建物の価格は、あらゆる商業的利用との競合にさらされるため、買収価格は上昇する。さらには多くの場合、補償額はその場その場の裁量で無原則に上積みされ、買収価格はいっそう上昇した。その一方で、売渡価格は、ほとんどが労働者住宅という、ただ1種類の土地利用に限られるため、低く抑えられるということが常態であった³³⁾。

31) 同上 74ページ。

32) 同上 107, 108ページ。

33) 同上 116～119ページ。

表2 ロンドンにおける賃貸料の推移

年	人 口	戸当たり賃貸料		居住者一人当たり賃貸料	
		ポンド	シリング	ポンド	シリング
1831	1,655,000	31	6	3	15
1841	1,948,000	35	10	4	14
1851	2,362,000	40	1	5	2
1861	2,804,000	43	0	5	15
1871	3,254,000	51	0	7	1
1883	3,955,000	64	12	8	15

(出所) アシュワース前掲書118ページ。

逆に、公共の改良事業が地価を上昇させることにも疑う余地はなかった。問題はこうした資産価値の上昇分をその保有者から払い戻させるべきかどうかである。自治体はさまざまに増価分を取り戻す権利を主張したものの、そのつど議会で斥けられている。1909年に至ってようやく、住宅および都市計画法等により、都市計画事業による資産増価分の50%を所有者から自治体に取り戻す権利が認められた³⁴⁾。

第2項 田園都市前史

既存の都市の欠点が各方面で認識されるようになると、産業と人口を小規模であれ新しい場所に移すことは、現在ある都市の改善につながるのではないかと考えられ、19世紀の間、忘れ去られることなく、新しい居住地の建設が試みられた³⁵⁾。その代表的な例は、高等学校の教科書にも出てくる、ロバート・オーウェンである。

オーウェンが登場するのは、農村部に工場が進出し始めてしばらくたった、1799年、ニューラナークに工場が進出して15年を迎えた年であった。オーウェンの功績は、生活を支える工業を発展させながら、同時に社会改良を成し遂げたところにある。

オーウェンが経営を始めた最初の13年間で、地主は出資金に対する5%の利息のほかに、5万ポンドの配当を受け取っている。ほかにも7,000ポンドで職のない2,000人以上の人びとを養ったり、住民にさまざまな生活の便宜を図ったりする一方で、工場の生産額を5倍以上に伸ばし、村の人口が1,100人から1,200人ほど増えるという発展がみられた。さらには、食料、燃料、衣服を仕入れ、労働者に安価で提供することを始めたほか、住民をよき生活に導くための「学院」と呼ばれる教育センターを開設している。

こうしてニューラナークは単なるまとまりのよい居住地ではなく、住み心地のよい幸福な生活を送ることができる場所となった。それに加えて、当時の普通の人びとの生活形態を新しい共同

34) 同上 124～127ページ。

35) この項の記述については、アシュワース前掲書140～156ページ、井上孝「英国の工場付属都市の歴史と意義 ポーンビルとポート・サンライトの事例」『都市をつくった巨匠たち』ぎょうせい、2004年、88～92ページを参考にした。

生活様式に再編するモデルを世界へ示そうとするものでもあった。ただ、現実の運営では、オーナーはどの共同経営者とも長続きせず、結局ニューラナークから手を引かざるを得ないことになる。

ついで、ハワードが構想に取り入れた、バッキンガムによるヴィクトリアというまったく新しい町の提案が1849年に行われた。その町は、美しさ、安心、健康、利便がどれも備わり、住民は農業従事者、資本家、技能や労働を提供する者がほどよく組み合わせられている。町は1マイル（約1,610 m）四方、人口は1万人を超えず、40 km²の土地に囲まれ、町の端には工場や工作場が建つ。人口の自然増がある場合は、町を拡大させるのではなく、同じような居住地を新しく建設して増加分を吸収することになる。このとおり、ハワードに大きな示唆を与えたことが見て取れる。しかし、この計画は、建設資金が集まらず、日の目を見ることはなかった。

1870年代に入ると、都市の状況についていろいろと関心は持たれたが、都市から逃げ出す人もいなかったし、衛生状態にまで気をまわす人はいなかった。都市は膨張して農地やオープンスペースを侵食し始めていたが、これを計画的に誘導して新しいコミュニティづくりをしようという者もいなかった。当時求められていたのは、何か新しい手法であり、これに応えたのがジョージ・カドベリーであった。

こうして作られたのがバーミンガムの南にあって田園都市の先駆となったボーンヴィルである。チョコレートのカドベリー兄弟会社は、1879年にバーミンガム市内の工場を同市より南7 kmあまり南方のボーンヴィルに移した。1879年、まず工場のすぐ近くに住まざるを得ない労働者のために、ごく少数の住宅が建設され、1895年になってようやく50 haの土地を確保することができた。

建設過程においては、土地の売買が自由であることから、土地をまとめて購入しようとする値上がりし、徐々に買い増していくという方法しか取れなかった。1900年に至ってカドベリーの所有地は120 haとなり、313戸の住宅を小グループに分けて、並木を植えた道路沿いに配置し、オープンスペースを整備して住宅地が形をなしてきた。

これと同時に、カドベリーは過度の温情主義は町の経営には好ましくないと考えて、経営から身を引き、ボーンヴィル・ヴィレッジ・トラストという信託組織を発足させて資産を移管した。これ以後、町から上がる収益はすべて町の改良と発展のために投資される仕組みとなった。カドベリーは、ボーンヴィルをあらゆる階層の労働者が居住する町にすることを目標の一つとしており、実際にも約半数は、カドベリー兄弟会社の工場以外に勤める人びとであったため、資産の移管は自然の成り行きであったのかもしれない。

筆者は2004年9月にボーンヴィルを訪れたが、今もおそらく当時の姿のまま、ゆるやかな坂の並木道に沿って住宅が建ち並んでいる。当時と異なるのは、幅の広い道路に縦に並んで駐められた車の列であろうか。ボーンヴィルには、今なおチョコレート工場が健在で、紫のシンボルカラーの売店では、多くの種類のチョコレートや小物、Tシャツなどが売られていたほか、その隣のグラウンドでは少年サッカーのゲームが行われていた。

同様の事例として、リヴァプールの南方15 kmにある、海に近いポート・サンライトがある。

ここは1888年に建設が開始されているが、このモデル都市は石炭工場主であった、ウィリアム・レーヴァーとジェイムズ・レーヴァーの兄弟が実現させたものである。こうした前人の試みからいくつかのものを引き継いで、田園都市は生まれた。それではいよいよ、レッチワース田園都市へと筆を進めることにしよう。

第3項 レッチワース田園都市の年譜と初期の仕組み

最初に田園都市が建設されたのは、ロンドンの北方約 55 km のハートフォードシャー北部レッチワースであった。ここではまず、田園都市に関する全体像がつかみやすいように、主だった出来事からなるレッチワース田園都市の年譜を明らかにしておきたい³⁶⁾。

1898年	ハワードが『明日——真の改革に至る平和な道』を出版
1899年	田園都市の理念を普及する団体「田園都市協会」を設立
1902年	ハワードが『明日の田園都市』と改題して出版 田園都市用地の選定のために、田園都市パイオニア株式会社発足（翌年末、17ヵ月で役目を終えて解散）
1903年	レッチワースの地主15人から3,818エーカー（約 15.5 km ² ）の土地を総額 155,587ポンドで購入 第一田園都市株式会社発足（自由党の元下院議員で高名な弁護士のラルフ・ネビル、ハワード、カドベリーなどパイオニア会社の重役のほか、ポート・サンライトのレーヴァーなどが参画）
1913年	第一田園都市株式会社が最初の配当（1 %）
1923年	第一田園都市株式会社が5 %の配当
1948年	ニュータウンの一つとして国が管理する案の見送り
1949年	臨時株主総会 (A)
1956年	臨時株主総会 (B)
1960年 9 月	不動産会社ラグラン社の株買い占めが顕在化
1960年11月	ヨーク・ホテル社が株の買い占めを開始
1961年 2 月	ヨーク・ホテル社長ローズ夫人が会長に就任
11～12月	会社を公社に移管することを内容とする法案が町議会 ³⁷⁾ 、町民集会のいずれでも承認
1962年	レッチワース田園都市開発公社法成立
1967年	不動産賃借権 (leasehold) 改革法成立
1995年	レッチワース田園都市ヘリテッジ財団法成立

36) レッチワースの歴史については、Purdom, C.B., 1913, *op. cit.*, Miller, M., 2002, *op. cit.*, 西山前掲書および姫野前掲書1991年～1993年を参考にした。

37) イギリスの地方自治制度では、町議会は日本の町議会と町役場を合わせた機能を有する。すなわち議決機関であり執行機関でもある。

次にレッチワース田園都市の概括的な仕組みについて、第一田園都市株式会社自身の見解から明らかにしてみよう³⁸⁾。最初に「どうしたら、田園都市の住人になれるか」が掲げられており、その答えとして「会社が提供する土地を借りて家を建てる、すでに建てられている家を買う、週単位、3ヵ月単位、1年単位で家を借りる」の3通りの方法が示されている。レッチワースはハウードの土地共同所有の思想を忠実に守り、「土地を買って家を建てる」という選択肢を用意しなかった。

地理的にはロンドンのキングズクロスから55 kmの距離で、グレートノーザン鉄道線の急行により39分から42分で到着する。地所の広さは15.3 km²で、そのうち5.2 km²が都市部となり、残りが農業ベルト、公開空地、共同利用地などに充てられる。新しい町の周りを広い農業ベルトが取り囲んでいるというのは、田園都市という考え方の一つの基本的原則だ、などとAからWまで順に項目ごとに書かれている。

人口と題する項目では、建設が始まって5年目となる当時の人口はおよそ6,000人と見積もられているが、将来的には、人口が都市部で30,000人、全体では35,000人、人口密度が1 ha当たり都市部で58人、地所全体では23人と想定されている。この25ページしかない小冊子の中でもっとも大切なのは、土地所有権に関する部分である。この部分については、少し詳しく取り上げる。

第一田園都市株式会社の役員会は、不労増価分をコミュニティが享受できるように、不動産を賃貸借方式にする必要があると決定した。建築用地については、同社は固定した地代で99年間の定期賃貸借権を保障している。仮に希望があれば、建物の価値と無関係の独立した評価に照らして合意した地代で、さらに99年間にわたる定期賃貸借権の更新という特別条項が設けられている。

同社は職住共存を目指したモデル都市を築くことを提案しているのだから、土地投機を始めようとしているわけではない。農業用地から建築用地に転換することや、ふつうの建築用地からよりよくていねいに開発された建築用地に転換することによって生じる利益を、株主のために獲得するのは好ましいことではない。こうした権限を会社とその継承者から奪っている協会覚書に従って、株主に対しては利益から支払うべき年5%の累積配当にとどめるべきである。

このとおり同社の余剰利益は同社によって保有されることはないのだから、いろいろな形で借地人や借家人のところへもたらされる。同社の下での土地所有は、このようにたいへん有利なものであり、借地人や借家人が高めた財産価値は個人ではなく、究極的には全体としてのコミュニティに復帰することになる³⁹⁾。

上記の協会覚書は1904年4月に役員会から株主に出されたものであり、パードムはここには役員会の初期の熱気が見えたと述べている。配当の5%というのは、一般的に当時、株主に対する正当なリターンとみなされていたようである⁴⁰⁾。

38) First Garden City Limited Estate Office, *Letchworth Garden City General Remarks*, 1908.

39) 第5項で述べるように、当時のイギリス土地法では、借地人が加えた財産上の利益は賃貸借期間の満了後に賃貸人に復帰することになっており、このことを前提としている。

40) Purdom. C.B., 1913, *op. cit.*, p. 47.

配当5%条項と並んで開発利益の町や住民への還元を体現していたのは、会社清算時の資産分配である。すなわち、会社を再建する場合を除いては、出資金の償還、年当たり5%の累積配当の償還および普通株で払い込まれた出資額に対する10%未満の特別配当を差し引いた後の残余財産は、レッチワースの町または住民の便益を図る用途に充当されなければならないとする定款の条項であった。

こうした田園都市の特徴的な性格のうち、本稿の問題意識である地域自治と土地の地域的所有に関して、それぞれその後の経過を取り上げてみたい。田園都市における家事の協同化などの社会的活動についても興味深いものがあるが、別の機会に譲ることにしたい。

第4項 地域自治と運営主体

レッチワース田園都市の運営主体は、最初の株式会社から公社、さらには財団へと2回もの大きな制度的変更を余儀なくされている。これはそれぞれ大きな課題と向き合った結果の反映であるが、多くの人びとがそのために力を注ぎ、ハワードの思想を振り返り、よりよい解決を求めてきた歴史の積み重ねでもある。私たち日本社会に生きる者は、近代社会をいち早く切り開いたイギリスのこうした経験のなかに、手本とすべき事例を数多く見いだすことができる。本項では、前項に記載した歴史的経過から、自治の仕組みにかかわる部分を取り上げて筆を進めることにしたい⁴¹⁾。

第一田園都市株式会社の設立目的は、定款に明確に規定されていたとおり、ハワードの理念に従って、田園都市を建設する過程で発生する開発利益を田園都市の社会資本の整備に充当して、田園都市の開発をさらに進め、建設を完了させることにあった。このため、株主の累積配当は5%に制限され残余の利潤は町の開発に充当されること、そして会社が清算したときの株主の残余財産に対する請求も制限されることが定款に規定されていたのは、上で述べたとおりである。

このような通常の株式会社とはまったく異なる経営が可能であった背景には、出資者の多くがハワードの理念に共感した人びとで、しかもレッチワースに移り住んできた人びとであったということがある。たとえ株主の権利が制限されていても、住民として社会資本の整備という利益を受けることができたからである。

しかし、賃貸による開発では大きな利益を上げることができず、開発は遅々として進まなかった。初めて1%の配当が行えるようになったのは1913年になってから、普通株に対して5%の配当が始まったのは1923年で、累積配当の全額が支払われたのは何と1945年であった。

第2次大戦後、労働党政権はニュータウン法などを制定し、ロンドンからの人口分散化、産業立地策としてのニュータウン建設、開発権の国有化などの政策を実施することとなった。ハワードを中心に1919年に設立された第二田園都市株式会社は、レッチワースよりさらにロンドンに近いウェルウィンで田園都市の建設を進めていたが、1948年に国有化され、ウェルウィン田園都市はニュータウン法にもとづくニュータウンに指定された。

レッチワースでも町議会を中心に同様の動きが見られたが、会社側は、会社が責任をもって開

41) この項は、主として姫野前掲書1992年および1993年によった。

発を完了すること、開発が完了した時点でニュータウン法に従って財産を町議会に移管させることなどを都市農村計画大臣に確約した結果、ニュータウンとする案は見送られた。労働党のニュータウン政策は、ハワードの理念を「地域」でなく「国家」で実現しようとしたものと言えたが、しかし、レッチワースの住民はハワードの理念を守る道を選んだのである。

その翌1949年9月、臨時の株主総会（前項で(A)と記載したもの）が開催された。この総会では、「レッチワースの開発が完了した時点で財産を町議会に移管させる」という大臣への確約が承認された。このほか、「会社を再建する場合を除いては、出資金の償還、年当たり5%の累積配当の償還および普通株で払い込まれた出資額に対する10%未満の特別配当を差し引いた後の残余財産は、レッチワースの町または住民の便益を図る用途に充当されなければならない」とする定款の条項を修正する特別決議が提案され、承認された。修正後は「会社の清算時には残余財産はすべて株主に分配される」という内容になった。

この定款変更には、二つの背景がある。一つは1948年の会社法改正によって、定款の改正が容易になり、特別決議で改正できるようになったことである。従来はどのような株主でも定款の改正に反対ができ、しかも改正には高等法院の承認を得なければならなかった。二つ目には同年に、第一田園都市株式会社が設立したガス事業と電力事業が国営化され、そのことにより不利益を受けたとの会社側の国への不満感があつたとされる。しかし、このことによって、会社財産は株主のものとなり、開発利益の町や住民への還元という理念が撤廃されたのもまぎれもない事実である。

1956年4月、再び臨時の株主総会（前項で(B)と記載したもの）が開かれた。総会ではハワードの理念の堅持を主張する強い反対意見があつたが、大勢には至らず、① 額面価格1ポンドの普通株の倍額増資による実質的な新株の無償交付、② 5%の配当制限の撤廃、③ 優先株配当の6%への引上げが承認された。この結果、配当を制限して残余の利益で町や住民の利益を図るといふ、レッチワース田園都市のもっとも根本的な理念が放棄されることになった。

1960年9月、ラグラングループ（ラグラン不動産信託株式会社）の会長が株の買い占めを進めている旨を明らかにし、同グループから第一田園都市株式会社を守るという大義名分を掲げて、11月にホテル・ヨークのエイミー・ローズ夫人が登場した。両者の関係では、ホテル・ヨークがすでにかんりの株を手にしたことを知り、ラグラングループは翌12月撤退を発表し、1961年2月にはローズ夫人が第一田園都市株式会社の会長に就任した。

これは会社の資本金が65万ポンドにすぎなかったのに対し、所有地の時価が200万ポンドと見積もられていたため、この膨大な含み資産を目当てに、両社は乗っ取りを図ったのである。この間、5%の配当制限が撤廃されて、配当率は年々上昇し、普通株の配当は1958年21%、1959年28.5%、乗っ取り後の1960年30%、1961年32%と年々上昇していたこともあり、食指を伸ばされたとしても、やむを得ない面もあった。

これに対し、レッチワース町議会は、自由土地保有権を国有化ないしは公有化する目的で「会社を公社に移管する」法案を策定し、政府関係者との協議を進めていた。そのなかでは、株主に

公正な補償が支払われることと、増税負担が町民に受け入れられることが求められたものの、この法案は1961年11月と12月の町議会で満場一致で承認され、同月の住民集会でも圧倒的多数の町民の賛成で承認された。

その後、国会審議を経て、1962年8月、レッチワース田園都市公社法が成立し、レッチワース田園都市は公社時代の幕を開けた。そして、翌1963年1月1日、株式会社の事業が公社に委譲され、公社は公共サービスとして地所を開発経営することとなった。この際の補償金額は306万ポンドであったが、その支払いのための借入金も1972年度ですべて返済を終了し、公社の財政は黒字に転じた。

公社時代のレッチワースに町の衰退という危機が訪れた。1974年には25%の店が空き店舗になっていたため、公社は剰余金を用いて、1975年にレッチワース駅前の商店街について、車を進入禁止にして歩行者専用のショッピングモールとした。その後も1982年には屋内プール付のスポーツ・レジャー・センターを完成させたほか、そのほかにも農場整備、700戸の戸建て住宅の建設、80工場の誘致などを推し進めた。こうして1991年には、レッチワースはハワードの描いた人口32,000人に達したのである。

1995年10月、今度は町の土地経営を商業主義的な投機から守り、しかも柔軟に経営すること、剰余金を地域社会に還元することなどを経営原則として、レッチワース田園都市ヘリテッジ財団法が成立した。こうして、建設開始から90年あまりを経て、市場圧力や営利主義的な私企業から、そして官僚の力からも解放され、レッチワース田園都市はハワードが提案していたような協同的精神による安定した運営システムを手に入れた。

ヘリテッジ財団法に規定されている財団の目的は、次のとおりである。

- ① 田園都市の美しく歴史的価値をもつ建物その他環境面における特色の保全を進める。
- ② 生活の向上を目的とする社会福祉のために、地域コミュニティのリクレーションその他のレジャー活動のための施設を提供し、提供を支援する。
- ③ 田園都市内における教育・学習の高度化を進める。
- ④ 田園都市内における貧困・疾病の撲滅を進める。
- ⑤ 田園都市内に事務所や支部のある慈善組織を支援する。
- ⑥ 地域コミュニティの利益になる慈善目的の活動を促進する。

財団の資産と剰余金を保持する代表者として30名の理事を選出することになったが、6名はレッチワース住民から選挙で、8名は任意団体や地域組織からの推薦、2名は自治体職員からの推薦、さらに14名は財団の経営役員会が任命することになった。住民からは42名の立候補があり、結局のところ、発足時29名の理事のうち26名がレッチワース居住者であった。

第5項 土地の地域的所有とその変遷

以上の運営主体の変遷に続けて、土地の地域的所有の変遷について見ていくが、しかしイギリスの土地制度は、私たちにはなじみの薄いものである。したがって、ここではレッチワースにお

けるその変遷をたどるのに必要な最小限の土地制度の説明から始めることにしたい⁴²⁾。

パイオニア会社時代から役員としてかかわってきたアヌーリン・ウィリアムズは、「田園都市における土地保有条件」と題する文章を書いているが、そこにイギリスの土地制度についてわかりやすく書かれたくだりがある⁴³⁾。「イングランドには、土地は所有 (own) するのではなく、保有 (hold) するのだという古くからの原則がある。イングランドの土地の最終的な唯一の所有者 (owner) は、国家や共同体を代表するものとしての国王だからである。土地の自由保有権者 (freeholder) は王の下で最初の不動産権利者 (tenant) であるのだが、自身もその下に権利者を創設する権利を有しており、さらにまたその者も権利者をという具合である。第一田園都市株式会社がレッチワース地所に関して、王の下で不動産権利者 (tenant)、私たちがふつうに言うところの所有者 (owner) となった時に、会社が王室からこの土地を保有した条件というのは、実に固定的なものであり、土地法による以外は変えようもないものであった。」

ここからわかる重要なことは、一般的な意味では自由保有権 (freehold) は所有権とみなしても差し支えないということである⁴⁴⁾。これ以外にイギリス土地法が日本と大きく違う点は、土地と建物とが別の不動産ではなく、「建物は土地に属す」という原則の存在である。つまり、土地を借りて建物を建てた場合には、建物は地主のものとなり、借地人は借家人の地位に立つことになる。

レッチワースが開発された時代には、99年という長期賃貸借を設定し、建物を建設させる形態をとっていた。その場合の地代は低廉であったが、99年という長期間の賃貸借は永遠に近いと観念され、土地所有権の取得に類似していることから、賃借権設定の際には所有権譲受と同様の対価が支払われた。この賃貸借契約による場合には、目的物の使用収益の方法、建物の構造、修繕状態、周辺環境との調和等につき、賃貸人が付した約款は賃借人に対し強制でき、私的な都市計画規制としての意味を持っていた。田園都市が土地を地域的に所有することにより、町のコントロールを可能としたのは、この制度にのっとっていたからである。

田園都市の土地制度については、パードムが高く評価している。「田園都市において本質的なものは、都市計画ではない。田園都市に関して最初に取り上げるべき重要な点は、それが土地所有権の変更の上に基盤を置いていることである。本質的に土地の国有化や中央政府の所有ではなく、地方の所有や公有化による試みであることだ⁴⁵⁾と。

1950年代になると、イギリス国内で99年間の長期賃貸借の期間満了が近づく例が増えることに伴い、賃借人が加えた土地上のすべての利益を地主が取得できることが社会問題となって、賃借権の解放を求める動きが活発になった。賃借人層と地主層との利害対立から徐々に改革が進められたが、上記の年譜に記載したように、1967年に至って、不動産賃借権改革法が成立し、長期賃貸借の期間満了時において、賃借人が土地所有権の買い取り（賃借権の解放 *enfranchisement*）

42) イギリスの不動産法制に関しては、水本浩『借地借家法の基礎理論』一粒社、1966年、8～230ページ、内田勝一『現代借地借家法学の課題』成文堂、1997年、29～38ページを参考にした。

43) Williams. A., "Land Tenure in Garden City," Purdom. C.B., 1913, *op. cit.*, pp. 211-212.

44) 以下においては、とくに自由保有権 (freehold) と所有権とを区別しないで用いる。

45) Purdom. C.B., 1913, *op. cit.*, p. 203.

または賃借権の延長 (extension) を選択できる権利が認められた。この法律の適用を受けるには、いくつかの条件に当てはまる必要があるが、大切な点は21年以上の期間が定められた住宅用の不動産賃借権で、地代が安価であるというところにある⁴⁶⁾。

この当時、レッチワース田園都市は公社時代であったが、この法案の審議過程において、レッチワース田園都市公社は、公社法によって借地人である住民の権利は保護されている、田園都市の一体性は確保されている、開発利益は公的に還元されているなどの理由をあげて、公社を法案の適用からはずすように働きかけたが、成功しなかった。この結果、田園都市の一つの大きな柱であった、土地の一元的な地域所有という原則は、賃借人である住民が土地所有権を買い取ることができるようになったため、その存在の根拠を失うことになってしまった。

この法律の制定過程においては、レッチワース田園都市公社のほか、ボーンヴィル・ヴィレッジ・トラストなどから、賃借権の解散が認められると用地の所有権が細分化され、一貫した方針の下に開発を進められなくなるとする批判が出された。これに答える形で導入されたのが、不動産賃借権改革法19条である。

この条項によって、土地賃借権の解放後も、建物や土地利用の管理を公益団体に委ねたほうが住民の利益になる場合には、公益団体に管理する権限を与える途が開かれた。公益団体は、町の管理計画案 (The Scheme of Management) を作成して高等法院に提出し、その承認を得ればその管理計画案に従って、町の開発を管理することができるようになった。レッチワース田園都市公社については管理計画案が承認されたため、建物所有者は公社の文書による同意がなければ、増改築や建て替えができない決まりになったのである。

以上のとおり国の制度変更によって、土地の一元的な地域所有という原則は、存続の基盤が切り崩されてしまった。実際にレッチワース田園都市においても、高齢の住民が買い取る場合には補助するといった公社からの提案や、1990年代初めの不動産価格の下落などにより、1997年までには初期の賃借人の80%が土地所有権をすでに取得し、あるいは賃借期間が満了すれば取得する予定とされている⁴⁷⁾。

第3章 田園都市の遺産

第1項 現在の田園都市

上で述べたように、財団が創設される以前、公社の時代からレッチワース田園都市の衰退は始まっていた。1989年には何と購買力の70%が市外に流出していた。中心市街地では、とくに夕方には身体に危険が及ぶのが目撃されるほどになっていた⁴⁸⁾。

46) Barnes, D.M.W., *The leasehold Reform Act 1967*. London: Butterworths, 1968, p. 11.

47) Miller, M., 2002, *op. cit.*, pp. 175, 198-199.

48) ここでの記述は、レッチワース田園都市ヘリテッジ財団トレーシー・ハーヴェイ (Tracy Harvey) さんのヒアリングのほか、Miller, M., 2002, *op. cit.*, pp. 199-208 を参考にした。

こうした状況のなか、1994年の春に、中心市街地の南の端でレッチワース駅を起点に南に伸びるブロードウェイ通が広場にぶつかる位置にあるノースハーツ・カレッジから、スーパーマーケットとして再開発したいという話が持ち上がった。この敷地の所有権は、ノースハートフォードシャー市議会（1972年の自治体改革によりレッチワース町議会等が合併により誕生）に属しており、公社は土地が教育目的の使用に制限されているという点にのみ、介入の根拠を持っていた。

この問題には、ブロードウェイ通からの町並み景観、東側にある既存の商店街との連携などの課題がたくさんあった。何よりも、価値の高いカレッジ施設が町からなくなってしまっているのかという大問題があった。しかし、公社は、ヘリテッジ財団へと移行するための法的枠組みづくりに忙殺されていった。

このような状況にあって、1994年12月に着任したスチュアート・ケニイ事務局長は、中心市街地に着目した。最初のステップとして、空き店舗の窓飾りなどを含めて、中心市街地に目配りを欠かさなかった。カレッジの問題は、公社から財団への組織変更を経て、検討、協議が続けられた。最終的にカレッジは、この場所からの移転は条件付きのものになるか、相当額を財団に支払うかになるだろうと知らされて、留まることを選んだ。

1997年の春には、スコットランドのスーパーマーケットであるモリソンズの進出が決まり、6,300 m²の建物と529台分の駐車スペースが計画され、カレッジは2,000 m²に規模を縮小することになった。工事はその翌年の春に、1950年代のカレッジの建物を撤去することから始まった。モリソンズは1999年7月5日にオープンし、すぐに毎週25,000人の買い物客を集めるようになった。

ヘリテッジ財団の強い要望で、モリソンズの客には3時間の無料駐車が保障されている。それにより客が中心市街地を回遊し、他の小売店にも利益となるようにとのことからだ。財団はまた、周辺の商店との紛争を避けるため、靴修理、ドライクリーニング、写真店については、専門店を入れることを拒んだ。カレッジのゴールドスミス・センターもオープンし、1,200人の学生が学んでいる。

レッチワース中心市街地におけるこの二大開発は、一気に人を取り戻した。建築的な観点からも、モリソンズの大きさ、デザインとも伝統的な都市建築物を復活させたものであり、ブロードウェイ通のファサードを完成したものであった。筆者も2004年に訪れた際には、一部は元の建物を生かしたものかと感じたほど、うまく周辺の景観とマッチしていた。

1995年から99年までの間に、5,000万ポンドがレッチワースの中心市街地再生に投じられ、60軒以上の新たな商店が開店した。このなかには、二つの鍵となる建物も含まれている。一つは駅前のコロネイドであり、イースタン電力会社のショールームから新たにパブ・レストランに生まれ変わった。その外観は財団によって修繕された。もう一つはカレッジの東側、ブロードウェイ通をはさんだ向かい側奥にあるブロードウェイ・シネマである。ここの修繕は、財団が多額の出資をして元の所有者と設立した株式会社の手によって行われた。

中心市街地と並んで大きな問題は、コルセット工場跡地であるスパイレラである。かつて「コ

ルセット城」と呼ばれた栄光は、1990年代には管理の不十分さから過去のものとなっていたが、レッチワース田園都市のもっとも記念碑的な建物にはかわりがなかった。1994年、公社は140万ポンドでスパイレラを買収した。

この建物の修繕には1,000万ポンドもの経費がかかったが、そのうち94.5万ポンドは政府の都市再生局が補助金によって支援した。この結果、スパイレラは1998年8月には、IT環境とエアコンシステムが完備したハイテクビルに生まれ変わった。この新しいビルはレッチワース駅から徒歩で2、3分という利便性の高い立地条件にあり、ヘリテッジ財団が移転したほか、その翌年中には、すべてコンピュータのソフトウェアとその関連分野の企業に特化したテナントで埋まり、400人近い人びとが働く場となった。

また、時期はさかのぼるが、公社は1989年に、町並み保存のための研究をスタートさせ、その最初の果実が「デザイン・ガイド」として結実した。これは住宅系地区における建物の改築や改造に当たって守られるべき原則のほか、注意すべき建築的な特徴、用いるべき材料について解説したものである。これは現在も「定期的に更新されています」と注意書が添えられ、配布されている。

レッチワースの都市部がそれなりに発展していったのに対して、農村部は困難が多かった。農地として小土地経営が十分に発展するほどの質でなかったことや、1947年の都市および農村計画法により、現在の利用形態のまま使う (existing use) 以外の分筆や開発の権利が国に帰属することになったなどの政策の転換により、ハワードの都市と農村の相互依存という理念は維持が困難になった。農業そのものも、イギリスのヨーロッパ連合への加盟後、だんだん国やヨーロッパ連合のコントロールと助成金に左右されるようになっていった。

こうした状況下にあって、グリーンベルトの新たな活用が始まっている。64 haの広さを持つスタンドアローン農場は、子どもが農場の現場を体験し、家畜に触れる教育農場で、そのほかに70種類の鳥や哺乳類、恐竜の模型などが観賞できる。子どもの野外遊び場や荒天用の屋内食事施設なども備え、1998年の3月から9月のシーズンで10万人の来訪者があった。また、2003年にはレッチワース地所を一回りする21.8 kmの緑道 (Greenway) が整備され、グリーンベルトをリ克雷ションスペースとして活用する試みが広がり始めている。

このようにレッチワース田園都市は、ヘリテッジ財団の的確な舵取りもあって、ヘリテッジ (遺産) という名前から受ける印象とは異なり、現代的な町として生まれ変わっている。財団の『レッチワース——世界最初の田園都市』というパンフレットによると、「疑いもなく現代におけるハワードの会社であるヘリテッジ財団」は、1億700万ポンドの財産を有し、1996年からの6年間で850万ポンドを地域に投資している。その結果、上述の緑道整備、工場や店舗の維持管理や改装、学校への援助など多くのことが実現したとされる。

また、2003年版の年次報告書によると、120カ所の貸店舗、18,000 m²の貸事務所スペース、およそ200カ所の貸工場、300を超える工場用地を所有し、これらからの収入が671万ポンドに上っている⁴⁹⁾。住宅地の多くは個人所有に移っていったが、商工業用地を所有し、そこから得ら

49) Letchworth Garden City Heritage Foundation, *Report and Accounts to 30th September 2003*, pp. 3-4.

れる利益を地域に還元しているところから、ヘリテッジ財団はハワードの考えた会社ということになるであろう。

第2項 新たな潮流

田園都市の遺産には、以上のような今に生きつづけている田園都市以外に、現代において田園都市の理念を具現化した例も含まれる。それがこの項で取り上げるいくつかの開発トラストである。

まず、開発トラスト協会設立のさきがけとなった、コインストリート・コミュニティビルダーズについて取り上げてみたい⁵⁰⁾。コインストリート地区は、ロンドン中心部テムズ川の南岸に位置し、東をブラックフライアー橋、西をウォータールー橋にはさまれた位置にある。何世紀もの間、洪水が起りやすい低湿地として放置されてきた場所である。川の対岸はシティからウエストエンドへと至るロンドンの心臓部に当たる。

ここは第二次大戦までは倉庫や工場と労働者住宅が建ち並ぶ下町であったが、大戦中の爆撃により被害を受け、1951年のイギリス祭まで破壊されたままだった。1960年代はじめにシェル・インターナショナルがオープンし、ローヤル・フェスティバルホール、国立劇場、国立映画劇場、ロンドン・ウィークエンド・テレビなど、ヨーロッパ最大の芸術、マスメディアの中心地となる。しかし、これらの新しい巨大ビルは商店や便益施設の無い、死んだ町並みをかもし出した。そのため、1970年代はじめまでに、一帯の人口はひとりの5万人から4千人にまで減少した。

開発業者がこの地にヨーロッパでもっとも高いホテルと床面積が90,000 m²を超えるオフィス計画を発表した後の1977年に、コインストリート・アクショングループが誕生した。このグループは巨大な業務用地としての開発に反対して、大キャンペーンを張った。彼らは職住が共存し、川べりの公園や遊歩道、商店、レジャー施設も含まれる、もう一つの開発を思い描いていた。

大ロンドン市議会はこの地域の土地の半分を所有し、もともとは残りの半分を所有する開発業者を支援していたが、1981年以降コミュニティ計画を支援することになる。1984年に至り開発業者は土地を260万ポンドで大ロンドン市議会に売却し、大ロンドン市議会は地域全体をコミュニティグループに売却することになった。こうして面積5.5 haの土地の所有権が100万ポンドで、同じ年にコインストリート・アクショングループのメンバーによって設立されたNPO、コミュニティビルダーズのものになった。

土地の購入価格は、商業的使用を目的とした市場価格ではなく、制限条項に基づいて証書記載の利用目的——低所得者向け住宅、軽工業用工場、オープンスペース——で評価された結果の額となった。こうして、時価の4分の1以下の利用価値に相当する価格で取得することができ、公園やテムズ川沿いの遊歩道、220戸の低所得者向け住宅の整備などが進められたのである。さらには30年にわたって放置されてきた、元食肉会社のビルであるOXO（オクソ）タワーを改修し、

50) コインストリートについては、コミュニティビルダーズでのヒアリングのほか、Coin Street Community Builders, *there is another way...*, pp. 7-19 および西山前掲書182～187ページを参考にした。

コミュニティビルダーズの事務所のほか、専門店やスタジオ、ギャラリー、カフェ、レストランなど、40以上のテナントが入居するビルとしてよみがえらせた。

筆者が訪れたのは、2004年9月の雨が降ったりやんだりの午後であったが、かなりの席数があるように思えた OXO タワー最上階のレストランは、ほぼ満席で、ビジネス、プライベートそれぞれの団体でにぎわっていた。遊歩道もひっきりなしに人が歩き、テムズ川沿いのアメニティある空間の散歩を楽しんでいるようであった。住宅はフラットやメゾネットに加え、テラスハウスまでがさまざまに組み合わさった、何棟もの共同住宅で構成され、外観からはどの部屋とどの部屋が同じ住戸なのかがはっきりと判別できない住棟もあった。

ビルダーズの事務所で行ったヒアリングによると、残された二つのブロックのそれぞれ一部について、まもなく住宅建設に取りかかるということであった。このように、開発が始まって20年を経て、低所得者向け住宅計画400戸のうち、残りの180戸についてこれから建設するという、NPO らしい地道で継続性のある取り組みには頭が下がる。団体の収支計画をにらみながら、事業を実施していくというあり方は、過大な投資のつけを支払っている日本の公共事業などには大いに参考にすべき事例である。

コインストリートで唯一気になったのは、ゴミが多いという意味でのまちの汚さである。風に舞う新聞紙、道端の空き瓶や空き缶、大型のゴミが玄関前に山積みされた家、ナンバープレートのない放置自動車などは、せっかくの新しい都市住宅の雰囲気損ねるのに十分であった。

コミュニティビルダーズは非営利のまちづくり会社であり、コインストリート地区の土地を一元的に所有し、地区内の住宅以外のすべての開発事業を担当している。経営は、15名の無給ボランティアの理事で構成される理事会が方針決定や事業内容のチェックを行い、実務は有限会社が担当している。理事は法律家、会計士以外は退職した工員や港湾労働者などのふつうの地域住民であり、有限会社のメンバーもすべて地域住民であることが条件とされているとのことである。

住宅については、四つの住宅協同組合があるが、その仕組みがたいへん興味深い。これらの組合は「完全な相互型 (fully-mutual)」協同組合と呼ばれるものであり、借家人 (入居者) は賃借権を持っている会社の株主になり、財産の維持管理、家賃徴収、入居者の選考に責任を持つ。このようなモデルが選ばれたのには、次のような理由がある。まず民主的である。住民は自らの住居により大きな利害関係を持つので、自分たちの資産や庭をよりよく管理するために時間をかけたり、努力したりする。次に賃借権をすべての協同組合メンバーが合同で持っているので、個々の借家人は自分が住む住居を買い取る権利を持たない。また、そのことによりリーズナブルな家賃で住宅を利用することができる。

ここでの工夫は、個々の借家人が住居を買い取る権利を持たないところにある。上で見たようにレッチワースでは、当初の目論見とは異なり、法律改正によってではあったが、土地の一元的所有が崩れてしまっている。コインストリートのコーポラティブ方式は、土地の一元的所有に加えて、それを維持しつづけられるように賃借権を協同化したものであり、レッチワースを乗り越える意義のある方式といえよう。

ビルダーズの事業収益はすべて公的サービスの提供に充てられ、地域社会の福祉向上に使われる。こうした地域住民からなる団体が土地を一元的に所有し、そこから生まれる事業収益を地域に還元するという仕組みこそ、ハワードが目指した田園都市の姿にほかならない。

同じように、西山八重子は現代のグローバル都市ロンドンでコインストリート地区の再整備事業が実現したのは、田園都市という社会的実験の経験があったからだという評価を与えている。しかも、コインストリート地区の事例は、その後、理念と改革手法を全国的に広めるための組織、開発トラスト協会（Development Trust Association）を生み出した。まさに、一つの田園都市を社会改革の契機として全国に広げていくという、田園都市の基本戦略とその発想で共通しているとされる⁵¹⁾。

そのほか、筆者が訪れた開発トラストには、ウェストウェイ開発トラストとブーツストラップ開発トラストがある。これらはいずれもコインストリートより古く、ウェストウェイは1971年に、ブーツストラップは1977年に設立されている⁵²⁾。

ウェストウェイは、ロンドン市街の北西ノースケンジントン地区を貫通する高架道路下の約9.3 haの整備、開発、管理が活動の中心であり、そこには飲食店、衣料品店、スポーツジム、インキュベーション施設、貸工場、保育所、キッズランドなどが入っていた。ここでは、開発トラストがその空間を自治体から低額（名目地代）の長期賃貸借で借り受けるという仕組みにより、地域住民の生活に寄与する活動を行うことが可能となっている。

ブーツストラップは、ロンドン市街の北方ダルストン地区にあり、もともとは縫製や玩具製造、オートバイ修理などのための職業訓練から始まっている。現在は、プリントハウスという元印刷会社であったビルを安価に買い入れ、およそ50の団体、公的機関、マイクロビジネスなどに安価な部屋を提供しているが、訓練コースや助言、指導によって、就業の道を用意するのが今なお主たる活動である。地下鉄の駅が近くにできることもあって、外観を整えたり、屋上に2階分継ぎ足して保育所を作ったりする計画があるとのことであった。

田園都市の理念は、土地の地域的所有による開発利益の地域還元であったが、これら開発トラストの仕組みもまさに田園都市の仕組みである。紙幅の関係上、開発トラストについては、不十分な分析しかできていない。他日の課題として残しておきたい。

お わ り に

以上見てきたように、イギリス田園都市は土地を地域的に所有し、その収益で開発や社会公共の福祉に努めてきた。こうした歴史を有し、そして今なおさまざまな取り組みを続けている、生き物としての田園都市は、私たちに与えられた大きな遺産である。運営主体が株式会社から公社、

51) 西山前掲書175ページ。

52) 以下はそれぞれの事務所でのヒアリングと Development Trusts Association, “Members Directory” 2003 にもとづく記述である。

そして財団へと変遷をたどってきたことも、日本社会で新たな仕組みを検討するための最高の教材となるであろう。

また、田園都市の理念を現代において忠実に実行している、開発トラストの動きからも目が離せない。コインストリートのように、土地の一元的所有に、コーポラティブ住宅を組み合わせるという方法は、示唆に富む仕組みである。筆者自身の問題意識もどちらかと言えば、既存の都市をどう再生していくかにあるため、開発トラストにはこれからも大いに注目していきたい。

ロンドンの街は、街並みとしては一定の調和が図られているものの、建物にはそれぞれの個性があつて、歩いていて飽きない街である。ウェストミンスター寺院からビッグ・ベンを見たときに、その横にロンドン・アイという高さ135 mの大観覧車が視野に入るのも、賛否両論がありそうだが、私はあまり違和感を覚えなかった。

今回の研究によって、そのロンドンが100年以上前には悲惨な街だったということを改めて知らされた。不衛生で不健康な密集住宅や公共事業による地価の上昇、土地投機などという言葉は、20世紀の日本でよく目にしたものである。かつてのロンドンにも同じような状況があったということは、何かしら将来に希望を抱かせるものがある。

田園都市を始めとして、こうした状況を克服してきた歴史と伝統を目の当たりにして、何よりも、彼の地における民主主義の厚みを感じさせられた。他方で、日本においても、時間をかければ、日本にふさわしい“コモンズとしての地域空間”を実現できる期待が膨らんだ。そうした意味からは、本稿の最初に記した、土地問題にかかわる筆者の問題意識が間違っていなかったことを確認できた海外の事例研究であった。

最後に、この調査研究は財団法人トヨタ財団の2003年度研究助成により実施することができた。記して感謝の意を表すこととしたい。

(受付 2004年12月13日)