



Title	都市圏と行政改革-大ロンドン地域の現状と計画を中心に-
Author(s)	沖田, 哲也
Citation	政経論叢, 30(2): 79-103
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/8294">http://hdl.handle.net/10291/8294</a>
Rights	
Issue Date	1961-07-30
Text version	publisher
Type	Departmental Bulletin Paper
DOI	

<https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/>

# 都市圏と行政改革

—大ロンドン地域の現状と計画を中心に—

沖田 哲也

- I 都市の体質改善と広域化の問題点
- II ロンドンの意義と問題点
- III 新しい大ロンドン構想
- IV 構想の批判とむすび

## I

「ひとびとが真に欲するのは、ロンドンそれ自体にあらず、ロンドンが供する様々の魅力である。他の場所ではままたらない知己の選択、あらゆる種の娯楽と快適さ、そして職業……」<sup>(註1)</sup> コールは、英都の社会的意義を具体化してこの様にしてきている。まことに大都市は、社会的な集中度、経済的支配力、文化的優越性、政治的<sup>(註2)</sup>重要性を機能的特性としつつ、内部には、人口の密度の濃度、住民相互の連帯性の紐帯の欠如による社会的異質性、住居、職業の面で、また住民の所有に

なる富の、社会的移動性、住民の職業的分業による社会的分化の豊富さなどの諸要素を秘めながら、社会的接觸ないし相互作用が活潑におこなわれる地域とみることが出来よう。こうした特色を現象的にとらえるならば、労働的分業——職業の特殊化であり、生産装置の用意であり、消費的富と余暇の存在であり、住民の不斷の接觸と、文化交流の助長がなされる場所にはかならない。アメリカの国家資源委員会の都市問題小委員会(the Urbanism Committee)の都市の規定は、文化的活動の中心であるとして、その故に「都市」は、国民の思想と態度を形成する場所とされている。<sup>(註3)</sup>

このような大都市の要素によって発するエネルギーは、人為的に、旧時代的に作成された行政区域を凌駕して、いわばその新しい経済圏、社会圏——生活圏を形成するに至るものである。逆説的に、生活圏を主体としたいわゆる都市圏の拡大が人為的に阻止されたならば、大都市の機能である文化的中心の役割がくづれ去ってしまうものであろう。<sup>(註4)</sup> しかしながら、もとよりその無為な膨脹によって、社会病理(Social Pathology)を生む、錯雑化した無計画的拡大を放置することは出来ない。社会病理とは、個人や集団の目的や欲求の充足がいちぢるしく阻害されるほどの社会の構成要素——人的物的、制度的——間の不適応現象である<sup>(註5)</sup>とせられるが、かかる無計画と放置によって生ずる人間の生存権を破壊するに至る欠陥は回避すべきことは、当然である。

こんにちの都市の計画は、広義に解釈すれば、住民の快適なる日常生活を確保しつつ、都市の諸機能を助長させることに目的をおくが、狭義には、より技術的に母市における既設構造物の規制、保全と都市の発展方向に対する発展的計画を包含した、総合的計画と解せられる。母市における既設構造物の規制、保全とは、リーマーのいう「一九世紀の無計画に発達した都市における、おおくの望ましからぬ特徴をとりのぞくこと」<sup>(註6)</sup>であり、老化した市街地を近代的要請にもとづい

て体質改善することを指標とするものである。<sup>(註7)</sup> さらに、かかる作業は、地区再開発 (Redevelopment)、修復 (Rehabilitation) と保全 (Conservation) に分けられるところであり、一般的に都市の再開発 (Urban Renewal) と現今呼ばれているものである。このような構造物の新しい構図化の反面、将来の都市の発展——それは只単に既存の行政区域としての都市に限定されず、都市の有機体的活動領域すなわち、エコロジカルな発展可能領域を対象とした発展——方向と速度を広く抱擁した計画を必要とすることも言をまたないところであろう。後者は、都市を求めて、来たる流入人口と (求心性)、都心より郊外地区へ拡散する人口 (遠心性) によって形成される地帯の膨脹により、連担化される地域をとくに重視しなければならぬであろう。

都市のエネルギーは、都市圏の量的拡大をもたらすとともに、都市内部の質的変容を要請する。とくに、後者においては、公共の施設をますます有機体的に利用しようとする発現形体をとる。<sup>(註8)</sup> ここに、地方行政庁の区域の問題、権限の配分の問題を中心とする行政組織の改組が求められるのである。論理的には、行政制度の改革が容易に求められるものであるが、理あって、容易に実現しうるものではない。例えば、ニューヨーク市は、五〇年以上のあいだ、寸土も市域に編入していないし、サンフランシスコも一八五六年当時と同一規模であり、ロンドンの県区域は、一八五五年首都工務局にわりあてられた地域で一八八八年に創設された当時のままである。<sup>(註9)</sup>

都市圏化の歩調に対して、母市における再開発と、都市の発展方向に対する計画化と、これらを包含して政治的、行政的制度を如何に整備するかということが、今日の都市における地方自治の課題の一つであろう。

さて、以上に、都市圏の総合的計画とそれともなう区域・権限の一般的問題を提示したが、一都市の発展に経済的、

社会的関連を有する隣接諸団体は、広域的領域に包含せられるに至って、その規模内において権限の配分が如何になされて来たかについて、簡単に類型的にふれてみたい。

アメリカでは、まず、(A)合同方式がとられる。この方式では、(1)既存の単位の権限が消滅し、単一政府に権限が統一される型。(2)既存単位は消滅するが特定目的として定められたものに限り、権根が留保される型。(3)各単位の一部統合の型。

(B)分離方式。都市が一つのカウンティの一部のみ占めている場合にとられる両者の分離方式で、都市の区域内においては、都市の機能とカウンティのそれとは、都市政府の下に統一されることになる。

(C)連合方式。これにおいては、新メトロポリタン政府と旧市政府との間の権限分配をなす方法である。つまり、前者はメトロポリタン、タイプの必要なる機能を有し、旧市は地方独自の機能に対し立法、行政に関する自由裁量権を有する。従って広域の共通問題は新メトロポリタン政府の担当による。両者の権限の細目の規定は、旧市もしくは、新メトロポリタン政府のいつれかの権限を列挙し、他方に残余権を留保させること、もしくは、両者の権限列挙の方法がある。(註10)

本稿で主としてとりあつかう、ロンドンにおける広域的領域の設定は、まづ対象区域として既存区域のロンドン市一、首都特別区二八、その周辺エセックスにおける普通市八、町部区三、ハートフォードシャーにおいては、普通市一、町部区六、村部区一、寺区三、ケントにおいては普通市五、町部区四、ミドルセックスでは、普通市一八、町部区八、サリーにおいては普通市一〇、町部区七、その他クロイドン特別市、イーストハム特別市、ウエストハム特別市以上の諸単位を調査し、そのうち、後述による規模の、対象区域の大部分を大ロンドン区域とし、この広域において、広域の担当機関と

して、大ロンドン・カウンシルを設置し、基礎単位としては、全域を五二のボロウにわち、各ボロウに地方的純すいな事項を権限配分するという、いわば二重構造 (two-tier structure) の行政方式をとり入れた、広範囲の改革である。

私は、本誌第二九巻第一号に、広域計画序論として、主として、アメリカにおける、地域の経済的社会的発展にともなう生活圏の拡大化に見合う、広域行政について論じてみたが、ここでは、都市圏の問題とくに、地方行政改革を中心に、大ロンドン構想についてのべてみたいと思う。<sup>(註)</sup>

- 註 (1) G. D. H. Cole, *Local and Regional Government*, 1947, p. 183.
- (2) W. A. ロブソン「世界の大都市」(邦訳)六〇七頁。大阪市政研究所設立一〇週年記念論文集「大都市の研究」三頁。
- (3) Benjamin Baker, *Urban Government*, 1957, p. 3.
- (4) Cole, *ibid.* p. 183.
- (5) 大橋薫「都市の社会病理」四頁。
- (6) S. リーマー「現代の都市」(邦訳)二七二頁。
- (7) 日本都市センター「都市の再開発」一頁。
- (8) 弓家七郎「都市政策」九〇頁。
- (9) W. A. ロブソン前掲書四六頁。
- (10) The Council of State Governments, *A study of the problems of governments in metropolititan areas*, p. 53~p. 103. 及び弓家七郎「地方制度改革の展望」都市問題研究第二二巻第一号。
- (11) 広域化の諸類型については、本誌第二九巻第一号の拙稿においてふれてはいるが、この類型化のうちの(C)一都市の多岐的な要素による膨脹によって要請される広域化が本稿において述べる視角である。

## II

つとに、ロンドンには、イギリスの中心として象徴として、微動だにしない地位をきづいてきたものであったが、周知のように現代都市としての機能的難渋が累積し、都市問題の解決の停迷から是が非でも解脱しなければならぬ岐路にたっている。すなわち、人口が増大し都市機能が錯雑化し、人口の流れは、過密化しつつ不合理な発展をきたして、緑地帯を蚕食し郊外地へと拡大している。しかし、すでにコールによっても指摘されている様に、この都市のエネルギーをせきとめ、制限することは、極めて不自然であり、当然、これに見合った区域と機能と権限の調整が必要とされることであろう。

一まづ、ここに、ロンドン市、行政県、大ロンドン地域の過去の発展と、三者の有機的な関連を思考し乍ら、「大ロンドンの新しい計画」の構想について考えてみたいと思う。

言うまでもなく、ロンドン市は、いわゆるロンドンの中心部であつて、これをとりまくロンドン県、大ロンドン地域の中の、極めて小面積の約六七七エーカー、夜間人口四、九〇〇（一九五九年）にすぎない都心部である。一〇七〇年ウィリアム征服王によって、市に憲章が与えられてから、行政的に伝統的特権を保有して、一八八四年ウィリアム・ハーコート卿の市特権廃止の提案すら排けて、まさにイギリス最古の地方公共団体であるところの「帝国中の帝国」の名にふさわしい存在を誇っている。市内の構成は、イングラント銀行を地理的中心に銀行、諸会社、官庁、寺院などによっており従つて、少数の夜間人口に比し、昼間人口は、数一〇万と云われている。この現状に至る迄、二〇〇〇年の歴史をもつ市

	1881	1891	1901	1911	1921	1931	1951
大ロンドン	4,766,661	5,633,806	6,581,402	7,251,358	7,488,382	8,215,673	8,346,137
外 郊	936,000	1,406,000	2,045,000	2,730,000	2,996,000	3,807,000	4,998,000
ロンドン県	3,830,297	4,227,954	4,536,267	4,521,523	4,484,523	4,397,003	3,348,336
ロンドン市	51,439	38,320	26,897	19,657	13,706	10,999	5,268

第一表 ロンドン地域の人口増減

は、その人口が市外に溢れ出したのは一六世紀のなかばと言はれるが、その後一八八一年の人口五万一、〇〇〇余から年々減少をたどり現在では上記の人口を数えるにすぎない。この減少は、市内が、金融と実業の中心地として発達し、も早や住居地に適さざる都心部となつてゐることを示している。

他方、市をとりまく県と、本来は、首都警察行政区である広域の大ロンドン両者の人口増減はこれと異質の傾向を示している（第一表参照）。即ち、県においては、一九〇一年まで、人口の増加をたどるが以後は下降し、逆に大ロンドンにおいては、一九三九年（八、七二八、〇〇〇人）まで増加の一途をたどっている。かかる現象では、近年ロンドン地域に人口が集積する普遍的現象の反面、都心部から離れて、その外郊部に集約されつつあることが観取できる。（第一表の外郊の人口増加を参照）。ここに、第一の問題点である、いかにして中心部の居住人口の減少をとめるか、これに関連して、外郊ロンドン等に（人口の遠心的拡散にそつて）実業を分布させるかという問題点がある。

ところで、このようなロンドン中心部における人口流動の遠心的傾向があらわれながらも、都心部の機能の発達とともに、ここ数年、市においては事務勤労者が、異常に増加している。市を中心とする区域及びミドルセックスにかけては、とくに著るしい。ここに都心部の雇用者数の増加とからみあう、第二の問題点としての、通勤時、勤務時間の交通の混乱が出現する。



第一と第二の問題点の因果的混合の型として、考察せられるべきものに、大都市の住宅問題がある。

ロンドンではこれらの都市の動態に対処する数々の施策が、採られてきたわけであるが、次に、大ロンドン計画を促進する最近の構想に至るまでの、経過をここでふり返ってみようと思う。

最近の構想では、この問題点に焦点をあてた、一九六〇年一月の勅命委員会による「大ロンドン地方行政に関する報告書」〔“Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-1960”〕がある。この報告書に関しては、本稿の主脈として後述するものであるから、ここでは、それに至るまでの主要な構想についてふれてみたい。

最近における大ロンドンの設定とその規模による行政の提唱は、バーロー委員会の提案、アーバークロンビーの大ロンドン計画などがその代表である。

バーロー委員会 (the Barlow Commission) は、本来「産業人口の再配置に関する勅命委員会」(Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population.) であって、その調査対象とするところは、大都市に集中する工業の、分散に関することであった。メンバーには、アーバークロンビー教授も加っており、一九三七年に設立され四〇年一月に報告書を提出している。発足の主旨は、三二年より三七年の間の不景気の結果、大量の失業人口が生じ、各地の産業が大打撃を受けているにもかかわらず、ロンドン周辺にはイギリスの工場増加の八割が集中し、地域的不均衡が生じたこと(註<sup>2</sup>)の分析と分散計画にもとづいている。即ち、かかる「工業の大都市地域及び特定の地域への偏在、集中による、社会的経済的軍事的不利益の検討」及び「そのための国策検討」が主要任務であった。とくに報告のなかで、人口集中のはげしい都市部に関連する計画としては、

(1) 人口過密都市部諸地域の継続的再開発。

(2) 同諸地域からの産業人口の地方分散。ロンドンにおける産業の抑制。

(3) 全国各地の産業の状況に関連して、産業発達の合理的な全国均衡化の促進。

などがあげられている。バーロー委員会の足跡は、その焦点としての、工業人口の分散に意義があったが、大ロンドン計画作成のために基本的な問題を提示していることでも意義深い。

周知の、一九四四年・アーバークロンビーによる大ロンドン計画は、四五年の終戦をむかえた英都戦後の基本計画として著名である。この計画のための分析の視点は、人口配分、地方分散、工業、交通、リクリエーションと緑地帯、公共施設、など、既設および開発予定地における人口・工業の詳細分析、住宅問題、行財政問題その他の総合的配慮等にある。そして計画の目標は、超過密人口を分散させ、産業の再配置を通じて、交通の混乱を緩和させ、非衛生地区の改善によって、快適なる生活を目指していることは言うまでもない。<sup>(註3)</sup> 計画の基底となったところの、対象区域の地理的配分は、対象区域を四つの環状地域に分ったことである。すなわち、中心部チャールング・クロスから、約三〇マイル圏の範囲からロンドン県の行政区域を除いた区域を、四つの環状地帯に分けている。一番内側の区域から、

- (1) 内側環状地域 (Inner Urban Ring)
- (2) 環状郊外地域 (Suburban Ring)
- (3) 環状緑地帯地域 (Green Belt Ring)
- (4) 外側環状田園地域 (Outer Country Ring)

(1)の地域は、市街と全く同じように人口過密の地帯であつて、人口及び工業、産業の分散が必要なところ。

(2)の地域は、ロンドン周辺部の無統制な混乱した發展のおこっているところで、部分的に過密なところもあるが、地域内で再配分すれば、足りるものであり、他地域との間に、人口、産業の配分の修正は必要とせず、中心部から分散人口の収容余地はない。空地はリクリエーション用地として確保の必要がある。

(3)一九三八年の緑地帯法にもとづく緑地の大部分を含む地域であり、既存部落の存在を許しても、今後の一般建築物の拡張、新築を許さないとすべき地域——農業地、果樹園、樹林地、公園、運動場など——。

(4)この地帯では、農業が主として行なわれているが、部落の拡張や新しい衛星都市の敷地を予定している地域である。ロンドン市内から分散する人口及び産業の代表的な行先地であろう。

以上のように、緑地帯内部の地域の無限の膨脹を制止させ、周辺の地域に人口を分散させ、加えて、外側環状田園地域内に、八個の、その他周辺地域に二個の新都市 (New Town) の設置を提案している。<sup>(註4)</sup> この構想によって、立法化され

たのが、一九四六年のの新都市法 (The New Town Act) である。ついで一九四七年の都市計画法 (The Town and Country Planning Act) 一九五二年都市開発法 (The Town Development Act) など、つづれも、工場、人口の分散政策が立法化<sup>(註5)</sup>されている。

さて、以上に、ロンドン及びその周辺における都市の動態的問題点を略述したが、次にロンドンの現行の行政区域とその機能及びそれらにより惹起する主として行政的問題点を一べつしなければならぬ。

一がいロンドンと称しても、市としてのロンドン、県、行政県、のほか、特別地方行政区域としてのそれ、あるい

は、都市圏としての大ロンドン (Greater London) など極めて複雑に入りこんだ区域である。

地方自治団体としてのロンドンは、ロンドン県 (County of London) であって、その中にロンドン市 (City of London) と二八の首都特別区 (metropolitan borough) が含まれている。ロンドン行政県 (Administrative County of London) は、一八五五年の首都地方経営法により設けられた首都工務局の管轄区域を、一八八八年の地方自治法によって行政県とせられたものである。そのほか、特別地方行政庁の特別区域<sup>アド・ハット</sup>としての、郵政ロンドン、ロンドン電気庁、首都水道局、テムズ河保存局、ロンドン港務庁、ロンドン首都圏交通諮問委員会、首都警察区域などのサーヴィス別の行政体とその管轄区域が存在する。<sup>(註6)</sup>さらに、以下に述べるところの大ロンドン地域が存在するが、一九四四年のアーバークロンビー教授の対象地域は、これを、ロンドン県、ウエストハム特別市、イーストハム特別市、クロイドン特別市、サリーー県、ミドルセックス県、ハートフォードシャーの全地域及びエセックス、ケント、バークシャー、バッキンガムシャー、ベッドフォードシャー各県の一部を含む地域である。しかし、一般に大ロンドンとは、首都警察区域とおおむね一致する区域としている。今回の勅命委員会の対象とした区域は、この連担区域よりもやや大きい。

いづれにしても、かかる複雑さをもっては、都市行政は容易に促進されるものではない。とくに、特別区域の複雑した設定は、サーヴィス面のみではなく、住民の地方自治に対する観念を稀薄にするものであって、加えて既述の、都市住民の生活圏の拡大の歩調に、そろえられるものではない。このようにして、ロンドンの都市問題は、まづ一方においては、都市的エネルギーへの対処と他方においては、行政組織の混乱を匡救することの要請に迫られているのである。ここに、大ロンドンの役割に対する期待があり、今回の勅命委員会の意義があるのである。

註 (1) 弓家七郎「欧米諸国の地方制度」三二二頁。

(2) 井上孝「イギリスの都市計画におけるパローウ委員会の足跡」都市問題研究八一号。

(3) 田中総一郎「イギリスにおける新都市の建設」都市問題第四五巻第二号

(4) 都市計画一九五二年、一月号

(5) わが国の研究者による、パローウ委員会の報告書、及びアーバークロムビー計画に関する、研究は、極めて多い。最近のものなかでは、井上孝「ロンドンの改造計画」都市問題研究六九号。田村浩一「戦後のイギリスにおける地方制度改革論」都市問題研究九〇号。井原平「ロンドンのニュー・タウンと分散政策」都市問題第四九巻第一〇号。(その他)鈴木信太郎「ロンドンの都市計画の背景について」新都市第一四巻第一二号。岩立勲「一九五九年タウン及びカンントリー計画法」新都市第一五巻第三号。などがある。

(6) 弓家前掲書三一二頁以下。小倉庫次「都市」七五頁以下。東京市政調査会「世界の首都制度」一二七頁以下。

### III

一九五七年一月二〇日、大ロンドン地方行政の新しい計画のため、「大ロンドンの地方行政に関する勅命委員会」が任命された。構成は、ハーバート卿 (Sir Edwin Savory Herbert) を委員長とする他六名で、発足の目的は、大ロンドンの現行制度と機能の状況を調査し、地方行政講造の改造点もしくは、地方庁の機能の配分を検討することにあつた。調査活動は対象領域において調査及び公聴会を開催し、一九六〇年一〇月、報告書を提出している。今回の対象地域は、ロンドン市より半径約二〇マイルの領域で、ロンドン行政県の全域、エセックスの一部、ハートフォードの一部、ケントの一部、サリーのの一部、ミドルセックスの全域、クロイドン特別市、イーストハム特別市、ウエストハム特別市の全域を含む五三万八、七八二エーカー、一九五九年による推定人口八七一万三、九六〇の地域である。対象地域の境界部は、ほ

ば緑地帯を形成している。

委員会の基本的態度は、次の問題点の提起であきらかにされる。即ち、ロンドンの発展は、既存の行政区域をこえて発展しており、それによって生ずる問題として、対象領域内 (the Review Area) では地方団体の区域規模と財源とのアンバランスが生じていること、行政区内で権限の配分と実際に重要且つ必要なる権限に、差異が認められること。六〇年来の懸案である行政区外の、普通市の特別市昇格問題も切実な問題点であること。この視点に立って検討し、将来の都市の発展が予見出来ないものであっても従来の如き行政制度が常に社会、経済の発展にたちおくれ、その場限りの改革案ではなくて、計画は、将来の基礎を固める意味で、見越しておく必要があると、態度を確認している。

### 都市農村計画問題

一般的に近年の非衛生と疾病蔓延の關係についての知識の普及、社会認識の発達あるいは、産業、商業人口の過剰は、相まって、物理的に環境を整備することを促している。環境衛生設備の改善、増設、住宅問題の解消などによって具体的にとりあつかわれるものであるが、とくに人口の問題は、土地利用にかかわることであつて、広域行政を配慮しなければならぬ。かかる観点から、一九四七年都市計画法施行以後、大ロンドン行政に関する計画機関に満足すべきものはなく、各地方庁も、その独自性を失うことを恐れて、相互に共通の問題処理を横の共同によって行うことをせず、むしろ中央機関に従属している現状である。しかし、計画は、中央政府もしくは単一の地方庁によってではなく、地域的な保健と快適さと、広域のレベルによる管理と他の広域との平衡を保ちながら、大ロンドン地域全体としての総合性をもって樹てられて行かねばならない。

大ロンドン地域の現状は次のようになっている。

(1)人口は、一九五二年に、一九三八年の想定された人口水準を突破してその後、増加を続けていること。環状郊外地区は、一九三八年の人口水準をはるかに突破しているが、一九五〇年、五一年以降、下降し出している。

(2)全国の雇用職業数に比し、大ロンドンのそれは、急速に増加しつつある。都心部からの人口の遠心的移動は引きつづいていますが、雇用の分散がこれにもなっていない。

(3)新都市ニュータウンは、ロンドンの産業、住宅上の過剰人口を収容すると同時に、全国からの流入人口に対しても、これをむかえ入れている。

(4)従って、以上の諸要因によって、中心部に向う路面、鉄道、地下鉄の交通が混乱し、通勤時の費用、疲労、消耗が以前にましている。

このような失策の原因は、ロンドンに特有である都市機能を過少評価したことにある。それは、まづ港灣ロンドンの過少評価にあった。ロンドン港は国際港でありイギリス主要輸出入の玄関口である。これに付随する機関、商事関係施設の機能、発展を軽視したことであった。次に首都——政治、行政的中心また商事産業の中核としてのロンドンの吸引力アトラクティブネスの軽視であった。第二は、道路計画・建設、輸送とくに地下鉄施設の改善、郊外鉄道を含む、交通計画にあり、計画と現状のアンバランスが、住宅と雇用地間の不調をきたした。

この現状に対処すべきものは、大ロンドン地域全体を検討し、計画する法的権限をもつ機関の設置でいち早くこれによって再検討される必要がある。都市農村計画は、地方行政機関によって樹立されるべきで、もとより中央機関に委せられる

べきものではない。

## 住 宅 問 題

住宅行政における計画は、住宅の質・量および公衆衛生との関係を配慮して樹立されなければならない。

現在、住宅行政機関は、ロンドン県議会、特別市市議会、首都特別区区議会、県区議会である。一九五七年の住宅法 (the Housing Act) により、これらの権限の下における機能は、住宅地に適さざる地域の住宅を探索し、住宅及び地方行政大臣にその処理方を具申し、老朽建築物の修復、修復不能の際には破壊、閉鎖もしくは買収の要求をすることが出来る。その他、スラム・クリアランス及び再開発の地域の指示、確保の権限を有している。責任としては、人口過剰地域の住宅状況の検査と、大臣への状況報告、そのための住宅提供等が主たるものである。その他、住宅改築、特定水準を限度として、快適確保のための改築、建築、保全のために貸付をすることである。

上述の計画機関は、首都特別区区議会を除いて、すべて、自己の管轄区域外の区域に、住宅建築をすることが出来る。

さて、住宅問題の現状は、量的に極めて不足しており、首都特別区では、過去、現在とも全く解決すべき余裕はなく、このままではクリアランスか再開発に手段が残されているにすぎない。ロンドン県議会の県外住宅地の拡張も事実上、限界に達している。県内各区も、自らの需要を充すのに精一杯の現状である。従って、ロンドン行政県内外の過剰人口は、緑地帯の蚕食によるか、過密化されるか、緑地帯を越して、拡張せざる限り処理は困難である。後者のばあい、当然、雇用と人口の移動を必要として、移動先の産業立地条件を考慮しなければならない。かかる過剰人口の処理のためには、



ハムプシャーの新都市を前例とした様に、単一ないし複数の地方計画機関によって、新都市を建設することである。この際、住宅の所有権をロンドン関係機関に留保しておく。或は既存区域の拡張の方向としては、拡張する機関と、受け入れ側の機関との間に調整を行い、住宅の所有権は、受け入れ側におく。

以上の施策が現状において考えられるものであるが、既存団体ではその能力が不充分とみられ次の諸点に改良点がみられる。大ロンドン全域に関する統一的な住宅記録を必要とすること。現在では、記録の源泉も適確ではない。まづ、記録の統一化と標準化による計画、が必要である。

### 交通問題

ロンドンの交通問題は、港灣関係の運送および、周辺より都心にむかう通勤者により極めて混雑しており、関係当局は一九七〇年に一、二〇〇万台の自動車登録されようと今日より九〇%がたの増加を見込んでいる。この問題は、車の走行中の混乱のみならず、中心部では駐車場の不足を惹起する問題であり既設道路の合理的使用をはかる交通規制——調整と取締り——を必要とするものである。しかし一方、道路の建設、改装、維持、照明などの計画も付随させなければならない。

交通規制とは、既設道路において、出来る限りの可動性を發揮するための処理であつて、合法的に道路設備も可能な限り便宜的に利用することである。従つて、必ずしも大がかりな改装、増設にたよらず既設設備の使用による。例えば、平行道路の片側を一方交通にすること、Uターン、右折の禁止、特定関連道路の使用禁止、特定の場所における、乗客・塔載物の乗降禁止、バス停留所の再配置などである。交通行政と計画行政の調整が行なわれていないのは、ロンドンの欠陥の一つである。交通行政の担当機関は、首都特別区区議会、県区議会、及び県議会のほか、ロンドン運輸部、首都警察、

運輸大臣など六機関で担当され、実際面のサーヴィスに多大の時間が浪費され非能率的のものと批判されている。このほかロンドン交通区域、ロンドン運輸区域、この両区域に相い接していない首都交通区域がある。

次に道路の建設、改装、維持のサーヴィス担当機関は、ロンドン行政県内にあつては、首都特別区區議會あるいは、ロンドン市議會で、首都工務局の後継機能として有する道路改装のほかは、ロンドン県議會はこれに関与していない。改装はその改装度の等級に応じて補助金が交付されるが、ロンドン県議會による改装は、第一、二種道路、首都特別区區議會による改装は、第三種道路に限られている。次にロンドン県外では、県内より同一連続系統道路であつても、事情が異なる。

そのさい、県議會は、等級化されている道路に関して、市議會あるいは町部區議會は、等級外の道路に関しての担当機関である（特別市議會においては、市内すべての道路を担当する）。ロンドン行政県外では、国費によって建設維持される幹線道路は、県・特別市・區區議會が大臣の代行者となる。道路照明は、ロンドン行政県内では、市議會、首都特別区區議會がこれを担当する。行政県外では、各區區議會が担当する。

このように交通問題の現状は、権限、区域がきわめて複雑であり、早晩、次のことが要請される。

1 交通規制は大ロンドンを通じて一機関に、また道路建設、改装、維持、照明も同様、総合的に責任を有する機関に帰一させなければならない。その機関は、都市農村計画機関であるべきである。

2 現行の道路の等級化は廃止すべきである。主要地方道路は、運輸大臣が再検討して格付けを行い、政府補助金を確立すべきである。

## 社会福祉問題

各県議会、特別市議会、及びロンドン県議会は、一九四六年の国民保健法にもとづいて保健行政の権限を有している。その主なる範囲は、保健所の設置、母子保護、助産婦の監督、健康相談、家庭巡回看護、予防注射、救急車、疾病予防治療アフターケアー、家庭救護、精神保健などである。このうち、保健所の施設数は極めて少く、救急車数も増加させることが熱望されている。

福祉行政は一九四八年国民援助法にもとづいて各県議会・特別市議会、ロンドン県議会に権限が所在する。児童保護は一九四八年児童法により各県議会、ロンドン県議会のみが権限が所在する。

ロンドン行政県においては、保健行政は九区域に分割して実施されている。各区には区域内のロンドン県議会議員、首都特別区議会議員、関係諸機関、団体員などの委員からなる保健小委員会が設置されている。但し、助産婦の監督については区分化せられず、ロンドン県議会によって雇用されたもの九一名、区看護婦会、病院により派出されたもの九一名が雇用されている。家庭健康相談は、区分化されているが学校保健に統合化せられつつある。家庭巡回看護は二六区に分れ、各区看護中央協議会により管理されている。家庭救護は、九区域の支所に分たれロンドン県議会により直接管理されている。救急車は、ロンドン県議会の法定委員会である保健委員会の直接管理下にある。児童福祉も同様の各区分割方式で、統合されている。

以上、いづれもサーヴィスごとに異った区域に分割され、ロンドン行政県内の各地方団体もおおむね同様の方式をとっている。従って次の改良点がのぞまれる。

- 1 保健、福祉、児童保護は同一地方団体の手で実施されるべきこと。

2 社会福祉問題は、住宅と衛生に密接に関係するものであるから、これらと総合的関連性をもった機関に権限を統一すること。

3 サルヴィスの実施面であつては、医師の地方団体の担当員と住民のティーム・ワークに期するところが多いから、管轄規模は機能別化せられず、しかも最小で実用的であることがのぞましい。

### 環境衛生の問題

対照区域では、年に三〇〇万トンのごみが放出され、ロンドン行政県だけでも一日四〇〇〇トンに達している。これがため前者では、地方団体がその収集と処理費に年七〇〇万ポンドを支出している。現行の処理方法では、自己の区域外に搬出処分している点に、非能率的な面がみられる。焼却炉を設置してある、首都特別区を除いて、その他の特別区では、ごみをエセックス沼地帯、ケントの白堊坑ミドルセックスの砂利採集場の他ハートフォードシャー、ベッドフォードシャー、バッキンガムシャーにむけ運搬しており、ロンドン行政県外でもおおむね自己の地方団体区域外に搬出している現状である。

ロンドン行政県内では、区域外への搬出経路がきわめて不合理で、最寄りの処理場へ運搬されず、請負業者によりラムベス区のごみは、バッキンガムに搬出され、反対にハムマースミス区のもは、サリー方面に搬出されている。ミドルセックスの砂利採場より一五マイルのワーズワース区のもは、水路三八マイル北東のエセックスに搬出している現況である。今日ごみの堆積を露出させておくべき時代ではなく土地の埋立てに主として利用されるべきであるが、そのための適地調査、合同処理方法、ごみ利用による科学的創造等の総合的計画はなされていない。従つて、いたづらに砂利採

場において、給水に利用されるべき地下水源を危くし、悪臭を発散させている。今後、収集は各地方団体の権限としても、その処理に当っては、大ロンドン全域の問題とならう。また、放出物の有効なる処理には、放出場の確保、積極的な計画の樹立、輸送の有機化を要し、そのための統一機関の設置が必須とされよう。

### 委員会の結論と報告

委員会は、調査にあたって対象区域内の各地方団体、学界、政界、関係団体などから、大ロンドン内の機能に関する現状の意見を求めて、参考としているが、それらの多数の意見による機能問題解決方式は、大むね次の四つの型に分類出来る。

- 1 若干の行為を中央政府に直接担当せしめること。
- 2 特定機能別による特別地方行政庁を組成すること。
- 3 地方団体間のあるいは、関係係員間の協議会もしくは、合同会議、合同委員会の組成による処理。
- 4 現行制度と区域の行政的改革による、広域地方庁の組成。

委員会の構想は、4の形による解決方式をとっている。即ちその区域と制度的構想は、

I 大ロンドン区域は、調査の対象地域より、やや狭く、七三〇平方マイル、人口八三〇万の地域であるが、これを、人口規模一〇万〜二五万の五二のポロウ(市)にわけける。ロンドン市を含めて、これを基礎単位とする。

II ポロウは、大ロンドン区域全域を対象とする方が実施上効果のある機能を除いて、地方行政の包括的権限をもつ。

III 大ロンドン区域全域の地方庁を、大ロンドン・カウンスル (the Council for Greater London) として、設置す

る。

IV 大ロンドン・カウンシルの議員は、各下院議員選挙区区域より一名を選出し、一〇名前後をもって構成する。  
V なお、構想による各ボロウの規模は、現行のボロウ及び県区域などそのままでは、基礎的単位として機能的に不十分なものもあるので、次の諸要素を参酌しつつ、整理統合して新たなボロウとする。

a 既設のボロウ及び県区域は、境界の変更によらず、持続もしくは、合併すること。

b 新ボロウの発展を期するため、コミュニケーションの確保を考慮すること。

c 現在の機能的中心部を配慮すること。

d 人口規模には、わづかなりとも弾力性をもたしめること。

以上の様な構想であるが、行政制度の二重構造化 (two-tier structure) と、各ボロウの包括的権限保有の二点に大胆な構想の要点がある。

### 権限の配分

次に、以上の構想の詳細についてであるが、いささか、はん雑となるが機能別にあげてみよう。

#### (都市農村計画問題)

大ロンドン全域に關しての計画の研究調査、改善にかんする責任ある、発展計画の権限は、大ロンドン・カウンシルの権限とする。但し、計画を容認すべきや否やの決定は、基礎機関である、各ボロウに留保せられるべきである。

#### (交通問題)

交通規制は、地方重要道路を含めて、大ロンドン・カウンシルの権限とする。各ポロウは実施の代行者とする。道路の建設、改装、維持、照明の直接責任および地方主要道路の計画も地方計画機関としての大ロンドン・カウンシルにおく。

(住宅問題)

住宅事情の調査、家屋検査、スラム・クリアランス、再開発等による構造物の規制は、保健と福祉にむすびつくものであり、かかる住宅行政及び、これに伴う家屋建築・購入のための貸付け、改装の補助は、いづれもポロウの権限とする。一般的に、このサーヴィスはポロウの管轄区域内において予想せられるところであるが、例外の場合、区域外においても可とする。但し、かかる例外は、(i)大ロンドン内の住宅地の不足により、大ロンドン外に建築用地を設定することが必須となった場合。(ii)多数のポロウ内で住宅需要に比して、住宅用地が不足した場合。

住宅行政の、大ロンドン・カウンシルの権限としては、(a)一九五二年都市開発法の規定にもとづく、大ロンドン区域外への住宅建築のための相手方との調整の権限。(b)大ロンドン区域内において、複数のポロウにまたがるか、あるいは、単一ポロウの施策をもっては、及びがたい再開発計画の促進。(c)複数のポロウがその住宅需要に応じきれぬ場合、他のポロウに建築することを助成するために住宅建築を行う権限。以上の様な広域行政に関する権限に限定されている。

(社会福祉問題)

保健、福祉、児童保護は、可能な限り小規模とされるべきであるから、ポロウの責任とする。但し、救急車の管理と出勤は、前者に比し、広範囲の領域を対象とすべきで、大ロンドン・カウンシルの責任とする。

(環境衛生問題)

ごみの収集は、現行の通りボロウの責任であるが、その処理は、大ロンドン・カウンシルの権限とし、その処理費は、各ボロウにおいて支払うこととする。

#### 大ロンドン・カウンシルの構造

カウンシルの議員数は、一〇〇名前後とすべきで、現在の大ロンドン内一〇九の下院議員選挙区を利用して、直接公選とする。任期は三年として、再任を妨げず、兼職は禁止する。長老議員制度は、現在保留としておく。

#### IV

この報告書は、三七三頁一、〇〇七項目にわたり付録地図一二、の調査・構想としては、かなりぼう大なものである。その内容は、理解しうるように、行政改革としては、根本的であり、「つぎはぎ」の習慣をもつイギリス人にとっては、きわめて大胆なものである。

ここに、私はロンドン地域の問題点を主として都市社会学的な角度からとらえ、その解決方途としての大ロンドン構想を検討した。本構想においては、多くの政治的行政的問題の解決方途を与えているし、また新たな問題を提起している。再び、かかる角度からの検討を若干加えてみようと思うのである。

ロブソンは、広域化の問題について「一九三〇年ごろには、(イギリスにおいて) (生活圏の拡大は) カウンティ・カウンシルとカウンティ・ボロウの合同委員会設置によって一般合同行為の処理にあたればよいと考えられていたが、現在ではリージョナルな構想と管理にまこと必定<sup>(註1)</sup>」としており、行政領域の改訂をとなえている。この広域の行政的領域



の設定は、偏狭な地方行政によっている小地方団体の統合によるものであって、基本的には地方自治の精神を大きな前提とするところであつた。かかる観点から本構想は、イギリスの広域計画の独自性である地方団体の区域の合理的再編成の提起としてきわめて意義深いものと云えよう。また、时期的には、むしろ遅きにすぎない提起でもあろう。

第二に、広域化による地方団体の再編成は政治的にも意義のある問題である。増加する都市の流入人口は、応々市政に対し冷淡となり、共同社会の感情が湧きおこらないものである。<sup>(註2)</sup> 加えて都市の行政改革が根本的におこなわれず、便宜主義的改良によって、錯雑化した区域を設定するならば住民の自治意識はますます無関心となり地方自治は混乱する。この意味から広域化への期待は大なるものであり本構想による大ロンドン・カウンシルの設置は意義あるものとせられる。しかしながら、本構想においては、地方行政の錯雑性と自治意識の混乱を招く、特別区域制度にかんししては、詳細かつ明確な改革点を提示しておらず、イギリス地方制度の伝統に抗しきれないで、重大な問題点を残し、次期に期待と任務が残されている。

第三に、きわめて政治的なるものとして、この構想を実現すれば、一九三三年来、労働党により多数を占めた、ロンドン県議会は廃止されることになる。構想が政党間の政治的交渉の段階にはいれば、この種改革の運命として、当然、政治勢力と選挙区をめぐり、賛否両論のかつ藤となる。<sup>(註3)</sup>

英紙「ザ・エコノミスト」<sup>(註4)</sup>は、この構想に讃辞をおくり、「六〇年前のロンドン行政制度が、こんにち、なにびとによって支持されうるであろうか、まさに民主主義のヴァイタリティーである」と評している。さらに、「大ロンドン区域はサーヴィス領域として広大にすぎないか」、「議員選出の構想を「政党の勢力的見地から再検討すべきではないか」などの意見を

批判しつつ、構想の実現がなければ、非効率性を脱却できないと論じている。

ともあれ、この活気的な行政改革構想は、ただたんに行政制度と機能配分にとどまらず実態調査と研究を含む計画機関の設置を勧告した点に、わが都市界も学ぶべきところがあるうと思われる。(一九六一・五)

(記) 本稿作成にあたり日本都市センター研究部本田弘氏に資料の提供を得た。感謝する次第である。

- ・ (1) William Robson, *The Development of Local Government*, 2nd. ed. p. 50
- (2) ロブソン・前掲書六四頁。
- (3) L. J. Sharpe, *National Civic Review*, Dec. 1960 & Jan. 1961.
- (4) *The Economist*, Oct 1960.