

論 説

イギリス計画許可制度成立の歴史的背景 ——まちづくり主体としての中央・地方政府，専門家， 市民間の関係考察の準備作業として——

小 川 祐 之

- 1 はじめに
本稿の目的
- 2 現行計画許可制度とその制度史
 - 2-1 計画許可制度における裁量とその統制
 - 2-2 裁量的許可制度採用の制度史
 - 2-3 イギリス都市計画制度の「封建的」起源
- 3 計画許可制度の歴史的背景
 - 3-1 前 史
 - 3-2 私人による都市計画（大土地所有貴族の所領経営）
 - 3-3 地域的法律による建築規制
 - 3-4 公衆保健法改革と中央政府の介入
 - 3-5 条例型建築規制における中央・地方関係の完成
- 4 おわりに

1 はじめに

本稿⁽¹⁾の目的

イギリスの都市計画制度⁽²⁾の特徴は、「地方計画当局」(local planning authority)たる地位を持つ地方政府が、「計画許可(Planning Permission)制度」と呼ばれる仕組みを使って、開発案件一件ごとに具体的な審査を行い、その可否を判断することで個別開発のコントロールを行ってい

ることにある。この計画許可制度の特徴としては、第一に、なによりも計画許可の対象となる「開発」の定義⁽³⁾が広く、原則として開発の定義に当てはまる行為すべてに対して許可を求めていることが挙げられる。そして第二の、そして本稿にとってより重要な特徴としては、許可決定に際して決定権者に広範な裁量権を与えることにより、建物の高さや容積率等の、数値による客観的な規制にとどまらず、開発が周囲の環境に与える社会的影響や、あるいはデザインといった主観的な判断が必要な問題も含めてその当否を判断し許可を与えることができる点がある⁽⁴⁾。

イギリスの都市計画制度は、この計画許可制度を基にした開発許可制度⁽⁵⁾など、日本の都市計画法制に大きな影響を与えている。従って、発

(1) 本稿は2005年度早稲田大学特定課題研究助成費（課題番号2005A-808）による研究成果の一部である。

(2) 本稿で「イギリス」というのは、連合王国のうち主にイングランドを指す。イングランドで適用される都市計画制度に関する基本法は、1990年都市農村計画法（Town and Country Planning Act of 1990, 以下、1990年法、もしくは1990 TCPA）であるが、同法が対象にしているのはイングランド及びウェールズで、スコットランドでは、別の法律が適用される。ウェールズにおいては、同法の適用があるものの、下位法令の多くは、連合王国の国会（Parliament）ではなく、ウェールズ議会（Welsh Assembly）が制定するものが適用される。

また、1990年法は、2004年に大改正され、カウンティレベルでの権限のほとんどを、さらに上に位置するリージョンレベルに移管するなど、大幅な制度変更があった。従って、本稿掲示の文献を参照する際には注意が必要である。2004年度法改正については、Tromans, Stephen, and others, *Planning and Compulsory Purchase Act 2004 A GUIDE TO THE NEW LAW*, The Law Society, 2005 ; Thomas, Pat, *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004 The Final Cut*, [2004] J.P.L. 1348 ; Rozee, Leonara, *The new development plan system*, [2006] J.P.L. 147 ; 他、計画法制におけるリージョン化については、Marshall, Tim, *Regional planning in England ; Progress and pressures since 1997*, 75 (4) T.P.R. 447, 2004 参照。

(3) 1990 TCPA, S. 55.

(4) 計画許可制度の概要については、次の文献を参照のこと。Telling and Duxbury, *Planning Law and Procedure 13th Ed.*, Oxford University Press, 2005 ; Moore, Victor, *A Practical Approach to Planning Law 19th ed.*, Oxford University Press, 2005

祥の国において、その制度が社会の中でどのように機能しているかを知ること、日本の制度を相対化し、批判的に検討する際の視点を提供してくれる。特に、元の国における制度と社会との関係を見逃した単なる制度の模倣が、社会的に重大な問題をもたらす可能性を考えると、こうした比較法的検討は、不可欠の作業と言える⁽⁶⁾。

そこで、本稿では、イギリスと日本における都市計画法制の比較法的検討を行うための準備作業として、計画許可制度の形成の歴史的経緯を振り返ることを目的としたい。とりわけ、地方政府の裁量を前提とした中央・地方政府の府県関係の考察を中心とすることで、近代的な都市計画制度の下での、政府・専門家・市民という都市形成主体者間の関係の実態とその変遷を理解するための前提となる枠組みを設定したいと考えている。

2 現行計画許可制度とその制度史

2-1 計画許可制度における裁量とその統制

計画許可制度の成立史に入る前に、現行の計画許可制度において、その最大の特徴である裁量権がどのように行使され、また統制されているのか簡単に確認しておきたい。

計画許可申請が地方計画当局に対して行われると、多くの場合、専門的

(5) 都市計画法第29条以下。

(6) 今般のマンション・ホテル耐震強度偽装事件の際に注目された、1998年建築基準法改正による建築確認業務の民間開放も、イギリスにおける1984年建築法（Building Act）による、ビルディング・サーベイヤー業務の公的独占の廃止を模倣したものである。耐震偽装事件が何故起きたかについてはさらなる事実関係の解明を待たなければならないが、イギリスでは、もともとサーベイヤーが、19世紀後半まで私的にこれらの業務を行って来たという歴史的経緯と、その過程で形成された職能集団が、医師・弁護士と並ぶ、いわゆるプロフェッションとしての自律性を有するにいたっているという社会的背景を見逃して制度を模倣したことに、その原因の一端があることは間違いないだろう。

知識を有する行政官（プランナー）が審査を行い、決定権者に対して審査内容につきレポートを提出することになっている。決定は、地方議会（Council）もしくは議会より授権された議会内の専門委員会（もしくはそれを代表する個人）⁽⁷⁾が行う。

計画許可における審査項目は、日本の「都市計画法上の開発規制と建築確認中の集団規定を合わせたもの」⁽⁸⁾にはほぼ該当するが、審査の際の考慮事項はそれにとどまらない。日本法における開発許可・建築確認が、それぞれ、都市計画法33条列举の基準により裁量が厳しく限定される羈束性の強い許可、あるいはまったく裁量の余地のない行政講学上の「確認」と理解されている⁽⁹⁾のに対して、後述の通り、裁判所が認めるあらゆることを考慮に入れて審査し、裁量により決定することが認められているからである。

イギリスの裁判所が行う裁量権の統制原理については、「権限踰越（Ultra Vires）の法理」が知られている。その内容は、国会制定法により、ある機関の裁量権の範囲内とされた事項については、司法上の審査が及ばず、権限の範囲を超えた場合にのみ司法上の統制に服するとされる⁽¹⁰⁾。

(7) 多くの自治体で、軽微な開発については、Local Government Act 1972, S. 101にもとづき専門プランナーに決定権限を委譲しているが、その範囲は自治体により様々である。高見沢実『イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり』（学芸出版社・1998年）135頁参照。計画許可制度の運用実態については、同書第四章のほか、渡辺俊一著『比較都市計画序説—イギリス・アメリカの土地利用規制—（三省堂・1985年）第5章参照。

(8) 伊藤茂ほか『欧米のまちづくり・都市計画制度』（ぎょうせい・2004）第2章イギリス編（中井検裕執筆）93頁。

(9) 但し、法社会学的見地から、建築確認が裁量性のない行政行為と理解できるかは別の問題である。さしあたり、柳沢厚・山島哲夫編著『まちづくりのための建築基準法集団規定の運用と解釈』（学芸出版社・2005年）、1998年法改正前のものであるが、有田智一・岩田司「建築基準法接道義務の但書規定の運用実態とその問題点」（『日本建築学会計画系論文集』第531号187頁以下）参照。

(10) このような伝統的な理解に対しては、近年、厳しい批判が向けられているが、ここでは立ち入らない。Ultra Vires 原則に対する批判については、深澤龍一郎「イギリスにおける司法審査の憲法的基礎」—議会主権の原則と法の支

計画許可制度における地方計画当局の権限の範囲については、都市計画制度に関する基本法である1990年都市農村計画法70条（2）と、その改正法である1991年計画及び補償法によって追加された、1990年法54A条が次のように規定している。

70条（2）：申請を取り扱う際には、当局は、開発計画の各条項と、その申請に関連がある限りにおいて、関連する考慮事項（Material Considerations）について、考慮しなければならない。

54A条：（許可申請に対する）決定は開発計画に従ってなされなければならない。但し、その他の関連する考慮事項が異なることを指し示している場合を除く。

これらの条文から明らかになることは、地方計画当局は、審査に際して、「開発計画の各条項」と「関連する考慮事項」の2つについて考慮しなくてはならないということである。こうした基準によれば、54A条の追加により、開発計画と関連考慮事項のうち、まず開発計画を第一順位に考慮しなくてはならないのではあるが、ある事柄が「関連する」(material)とされうる限り、許可決定の判断材料として含めることができることになる。そこでは、「どこまでの範囲」が関連する考慮事項であるのか、また、関連する考慮事項を「どの程度」の重きを置いて考慮して良いのか、すなわち、裁量権の範囲と濫用の問題が生ずることになる⁽¹¹⁾。

配一（一）・（二・完）（法学論叢153巻5号1頁以下、6号1頁以下、2003年）参照。また、近年のイギリス行政訴訟制度をめぐる議論については、榊原秀訓「行政訴訟制度に関する外国法制調査－イギリス（上）（下）（ジュリスト1244号238頁以下、1245号168頁以下、2003年）参照。

(11) Moore (2005), Ch. 12 : Brady, Malcom, Good Practice Series No 15 : Material Considerations, 16 *Planning Inspectorate Journal* 21 ; Piatt, Andrew, Public Concern - A Material Consideration, [1997] J.P.L. 397 ; Stanley, Neil, Public Concern: The Decision-Makers' dilemma, [1998] J.P.L. 919, Ray Kemp, Perceived Risk as a Material Consideration : The Case of Telecoms Developments, [2003] J.P.L. 13, 岡村周一「イギリスにおける計

裁量権の範囲の問題に対して裁判所は、1971年の判決⁽¹²⁾で、「原則として、土地の利用・開発に関連するあらゆる考慮は、計画上の考慮に含まれると考えられる。この広い定義に該当する特定の考慮事項が、特定の事例において関連するかどうかの判断は、状況による」と判示し、それまで実務上行われてきた様々な考慮を容認する姿勢を見せた。その後の判決でも、中央政府・地方自治体の政策、専門家・関係機関の意見、当該地の過去の経緯、代替地の可能性、開発の採算性、改訂中の開発計画といった様々なものを「関連する考慮事項」に入れることを認めてきている。たとえば、「性表現が露骨な映画」を上映するための映画館として、ある土地を利用することの是非が問題になった事例⁽¹³⁾では、映画の内容についての道徳上の善悪の判断を考慮することは計画上の考慮とは認められないが、ポルノ映画の上映がもたらす周辺環境への悪影響という点については、計画法上の目的に沿うものとして考慮することが認められるなど、計画の問題との関連が合理的に説明できるのであれば、裁判所は考慮することを広く認める傾向にある。

関連性が合理的に説明できない事項を考慮することは、権限踰越になり違法となるとして、それでは関連する考慮事項を「どの程度」考慮することが認められるのであろうか。この「裁量権の濫用」の問題については、裁判所が「何が関連する考慮事項であるかの判断は法の問題であり、それをいかに評価するかは計画上の判断の問題である」⁽¹⁴⁾と述べているように、考慮事項と認められたものをどう評価するのかについては、公正性や

画許可に関する『関連考慮事項』（法学論叢120巻4・5・6号、1987）171頁以下、洞澤秀雄「イギリス都市計画における社会的考慮事項」（早稲田政治公法研究70号、2002）443頁、各参照。また、1991年の法改正による地方計画当局の裁量権への影響については、Bingham, Micheal, Policy utilisation in Planning control, T.P.R. 72 (3) pp.321-40, 2001参照。

(12) Stringer v MHLG, [1971] J.P.L. 114, [1971] 1 All E.R. 65

(13) Finalay v Secretary of State for the Environment, [1983] J.P.L. 802

(14) Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment, [1994] J.P. L. 919, [1995] 1 W.L.R. 759, [1995] 2 All E.R. 636.

自然的正義といった行政行為一般に対する裁量統制の法理に服する他は、決定権者の裁量の下にあることになる。

権限を踰越あるいは濫用した場合に司法審査が及ぶということは、逆に言うならば権限の範囲内であれば、裁判所の統制が及ばないことになる。この場合、広い裁量権の下で適切に権限の範囲内で行われた決定について不服を持つ当事者は、裁判所に訴えることができない⁽¹⁵⁾。そうした者は、都市農村計画法が用意している別の制度により、この決定を争わなければならない。この制度は、裁判所による司法審査（Judicial Review）と対比され、計画上訴（Planning Appeal）と呼ばれている⁽¹⁶⁾。

この計画上訴制度は、計画許可申請に対する3つの決定、「許可」、「条件つき許可」、「不許可」のうち後2つの決定がなされた場合に、申請人が、都市農村計画法担当大臣に対して、上訴することを認めるものであ

(15) 但し、イギリスの裁判所が都市計画に関する問題で果たす役割は、（とりわけ日本法と比較して）決して小さくないことには注意が必要である。都市農村計画法における裁判所の役割については、Purdue, Michael, *The Changing Role of the Courts in Planning*, in Barry Cullingworth ed., *BRITISH PLANNING, 50 Years of Urban and Regional Policy*, the Athlone Press, 1999 ; Field, Duncan, *Planning in Court - The Rules and the Role of Judicial Review in Planning*, [2005] J.P.L. Occasional Paper 49 ; Ligere, Edité, *Locus Standi and the Public Interest: a Hotchpotch of Legal Principles*, [2005] J.P.L. 293 ; 松尾弘「イギリス法における開発計画に対する司法的統制」（小高剛古希祝賀『現代の行政紛争』（成文堂・2004年）所収）参照。

(16) Review とは、最広義としては、ある権限の行使が法的観点からみて正当といえるか審査する制度についての呼称である。一方 Appeal は、下級機関が行った決定について、上級機関に、同一の権限を行使して再審査することを求めることを指す。Review があくまで法的観点からの審査に留まり、原判断の実体的内容（merit）、たとえば裁量権行使の「当否」の問題に踏み込むことができないのに対して、Appeal では、実体的判断が可能なことに違いがある。前掲・榊原（2003）、Wade and Forsyth, *Administrative Law 9th ed.*, Oxford Univ. Pr., 2004 pp. 941- 参照。なお、計画法分野での広義の裁判所の審査（Review）の中にも、裁判所の一般的監督権限（S31 of the Supreme Court Act 1981）に基づく司法審査と、特に計画上の問題に関して行われる都市農村計画法上の審査（S288 of 1990 Act）の2種類がある。詳しくは、前掲註15示の各論文参照。

る⁽¹⁷⁾。上訴が行われた場合、通常、大臣は、インスペクターと呼ばれる専門的知識を有する審査官を指定し、このインスペクターが上訴の審査にあたる⁽¹⁸⁾。インスペクター（及び大臣、以下同じ）は、「第一審で行うのと同じように」審査することが認められている。すなわち、第一審である地方計画当局が行った事実認定、あるいは考慮した事項に限定されることなく、独自の権限でこれら事項を追加あるいは訂正でき、決定も自由になし得る⁽¹⁹⁾。またインスペクターが行う決定は、上述の権限踰越に該当しない限り、裁判所も含めた他の機関で審査し得ず、終審とされる⁽²⁰⁾。

以上のことから、地方計画当局は相当に広範な裁量権を有しており、しかも、裁判所は、その統制に対して限定的な役割しか与えられていないことが分かる。こうした裁量権の広さは、地方政府が社会の変化に即した柔軟な都市政策を実行する上で大きな武器となりうるだけでなく、反対に、その行使の仕方によっては、各個別の申請に対して恣意的な判断が行われる可能性も内包していると言える。

実際、この制度が確立した1947年以来、裁量権行使の恣意性が多くの批判に晒され、その合理化のための仕組みを手続・実態の両面から整えてきている。たとえば、多くの地方政府で、法律上の義務はないものの、事前に周辺住民が意見を述べる機会を設け、審査時に申請者・反対者に意見を求めたり、さらには審査の際の基準をできるだけ事前に具体的に示すため、開発計画そのものの他に「補足的計画ガイダンス（Supplement Policy

(17) 1990 TCPA, S. 78. 同条では、このほか、開発許可の申請から所定の期間を過ぎても決定を行わない場合にも、大臣への上訴が認められている。また、申請人以外の第三者には上訴権が認められておらず、しばしば問題とされている。

(18) 1990 TCPA, Sch. 6, S. 1. 指定を受けたインスペクターは、大臣と同じ権限を有することとされる（S. 2）。ただし、すべての上訴につき、大臣は、インスペクターへの権限委譲を取消し、自ら決定を行う権限を留保している（S. 3）。

(19) 1990 TCPA, S. 79（1）

(20) 1990 TCPA, S. 79（5）

Guidance)」と呼ばれる政策文章を発行するなど、裁量権行使の透明性を高めてきた⁽²¹⁾。また上訴制度においても、審査を対審形式にし上訴人に意見表明、反論の機会を確保するなどしている⁽²²⁾。中央政府のレベルでも、計画許可制度を採用した当初から、制度運用の統一性・透明性を確保するため様々な通達を発行し、1988年からは、計画方針ガイダンス(Planning Policy Guidance)として体系化してきている。これら政策文章に強制力はないものの、上訴についての審査権を有することを担保として、各地方政府に対する実質的に有効性のあるガイダンスとして、裁量権行使に一定の枠をはめているのである⁽²³⁾。

計画許可制度の特徴は、以上見てきたように、大きな裁量権を与えることで開発のコントロールを、まず第一に地方政府に委ねることで、各地の

-
- (21) Supplement Policy Guidance は、これまで非法定の政策文章とされてきたが、2004年法改正により Supplement Policy Documents と名称を変え、開発計画である Local Development Framework の中に法律上位置づけを与えられることになった。補足的計画ガイダンスについては、Bruton and Nicholson, Non-Statutory Local Plans and Supplementary Planning Guidance, [1983] J.P.L. 432 ; Bruton and Nicholson, The Use of Non-Statutory Local Planning Instruments in Development Control and Section 36 Appeals [1985] J.P.L. 837 ; White and Tewdwr-Jones, The Role and Status of Supplementary Planning Guidance, [1995] J.P.L. 471, 中井検裕・村木美貴『英国都市計画とマスタープラン』(学芸出版社・1998年)第9章、各参照。2004年法改正による制度変更については、Upton, William, Planning Reform : the requirement to replace Supplementary Planning Guidance with Supplementary Planning Documents, [2005] J.P.L. 34 の他、前掲註1の各論文参照。
- (22) 上訴制度の準司法的構成については、Barker and Couper, The Art of Quasi-judicial Administration: the Planning appeal and Inquiry System in England, *Urban Law and Policy* 6 (1984) 363-476, 来生新「Inquiry の政治性と司法性」イギリスにおける住民参加についての一考察(『計画行政』7号10頁以下・1982年)参照。
- (23) 現在では、Planning Policy Statements (PPS) と名称を変え、全部で25の文章が発行されている。そのほか、各種計画手法の活用についての実務標準を示す Good Practice Guides 等がある。これら各種政策文章のうち最も新しいものについては、<<http://www.planningportal.gov.uk/>>で公開されている。

実情にあわせることができるという柔軟性を有する一方、中央政府は、上訴制度を中心とした後見的な介入手段を梃子として、制度運用の統一性や、自らの政策の反映を間接的なかたちではかるところにあることがわかる。

確かに、サッチャー政権以降、様々な「都市再生」政策が行われ、その中には、地方政府の関与を排除し、中央政府の直属の特別機関が行政を行うという手法も採られたことがあった。しかし、こうした地方政府に大きな裁量を与え制度運用を第一次的に委ねるという計画許可制度は、1947年以来60年近く、結局のところ放棄されることなく続いているということは重要ではないだろうか。その理由を考えると、イギリスの歴史的経緯が大きく影響していると思われるのである。

2-2 裁量的許可制度採用の制度史

前節までに見てきたような現行の計画許可制度は、どのような歴史的経緯を経て成立してきたのであろうか。そのことが本節以降の内容となるのであるが、はじめに計画許可制度が国会制定法に登場してくる過程をまず確認することにしたい⁽²⁴⁾。

都市計画を独立の対象としたイギリスにおける最初の立法は、1909年の住宅及び都市計画法等である。確かに、1909年法は、その対象を未開発地・開発予定地に限り、未だ既存開発地も含めた全国土を規制対象としていないという点で現在の法制度とは大きな相違点があるが、この法律は、それまで公衆保健法、建築物規制、住宅法等、バラバラに行われてきた都市の空間的規制を、計画という手法によって総合的に行おうとした最初の

(24) 以下、本節の記述に付き Crow, Stephen, *Development control : the child that grew up in the cold*, *Planning Perspectives*, 11 (1996), pp. 399-411; Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town & Country Planning in UK*, 13th ed., Routledge, 2002 pp. 14-22; 渡辺俊一「イギリス開発規制の成立過程と現行体系(上)(中)(下)」(『地域開発』155・157・158巻, 1977年), 渡辺(1985)第3章, それぞれ参照。

法体系として、やはりそれまでの法制度とは一線を引くことができる。

現在との比較において、そうした対象の限定ということの他に、本稿の関心からは、同法が開発コントロールを、事後的に裁量的判断で行うのではなく、事前確定的な規制手法で行おうとしていたという違いに着目する必要がある。すなわち、同法は、計画図と規制文章によって構成される「都市計画スキーム」によって開発コントロールを行うことを予定していたのであるが⁽²⁵⁾、その際、地方政府は、ただ「スキームに違反して建てられた建築物を違反者の費用負担により、移動、取り壊し、変更する」⁽²⁶⁾権限が与えられたにすぎなかったのである。つまり、ここでは、裁量的に開発の当否を判断することはもちろん、事前にスキームに合致しているか審査する機会すら与えられていなかったのである⁽²⁷⁾。

この都市計画スキームの策定作業を開始するにあたって、各地方政府は、中央官庁である地方政府庁（Local Government Board）に、策定作業開始の許可を求める必要があった。出来上がったスキームは、最終的に地方政府庁が承認する前に、国会の両院に提出され審議の機会が設けられ、その後、地方政府庁の承認が得られると、スキームは国会が制定したのと同様の効力を与えられた。

このスキームの承認過程は、ひとつの問題を含んでいた。というのも、スキームは遡及的効力を有しており、スキーム完成後、地方政府は、いかなるときに建てられた建物であっても、スキームの内容に合致しない建物について、補償をなした上で取り壊す権限を与えられたのであるが、とりわけ、地方政府庁がスキーム策定についての許可を与えると、先の費用負担規定の効力が生じることになっていたため、スキーム策定開始の許可を

(25) the Housing, Town Planning etc. Act of 1909 (1909 HTPA), S. 54.

(26) 1909 HTPA, S. 7.

(27) 実際には、後述の建築条例（building by-law）、あるいは各地の地域的法律（Local Act）にもとづく審査のため、事前に計画図の提出が必要であったものではあるが、そこでもやはり、地方政府は、条例上の規定に合致しているかのみを審査し、そこに裁量的判断が入り込む余地はなかったのである。

受けた地域では、それ以後開発を行うと、同規定により、やがて完成するスキームの内容に合致しなければ何らの補償なしで取り壊されるおそれが生じることになったのであった。

スキーム策定に関する知的・人的リソースが限られていたことに加え、補償する際の財政措置の不備もあり、結果、策定作業は大幅に遅れることになった⁽²⁸⁾。そのため、この許可は住宅開発に対して大きなブレーキをかける役割を果たすことになったのであったが、折しも、増大を続ける都市人口に加え、第一次世界大戦が終了し、その帰還兵とその家族にいかに住宅を供給するかが重要な政治課題となるなか、こうした立法上の不備を何とか解決する必要性が出てきたのであった。

1909年法の改正法である1919年法では、この問題に対処すべく、いくつかの改正が行われた。まず、スキームの普及と策定の迅速化を図るため、人口が二万人を超える地域の地方政府に対して6年以内のスキーム策定を義務づけた⁽²⁹⁾。さらに地方政府庁に、スキーム策定期間中の開発につき一定の条件で開発を許可することを地方計画当局に認めることを内容とした命令を制定する権限を与えた。この命令は1922年に「暫定開発命令」⁽³⁰⁾として定められることになったのであるが、この1922年命令の中に計画許可制度へと連なる制度が含まれていたのであった。

同命令は、地方政府がスキーム策定中に行われる開発について許可決定を出す場合に、「地方当局が課す合理的な条件」を満たしているか審査することを求めた。そして、この審査を経て許可をもらうことで、開発者は、たとえその後にできる都市計画スキームと合致しなくても、費用負担規定の適用を免れることになったのであった。ところが、1922年の命令には、地方政府が課すことのできる「条件」については明示に何もふれていなかったもので、ここに地方政府にとって条件を定める際の「裁量の余地」

(28) 渡辺 (1985) 62～4 頁, 中井・村木 (1998年) 36～7 頁, 参照。

(29) The Housing, Town Planing etc. Act of 1919 (1919 HTPA), S. 45.

(30) Planning (General Interim Development) Order of 1922.

が生まれたのである。同時に、この地方計画当局の決定によって侵害を受けた者は、地方政府庁に代わって都市計画担当機関となった保健大臣（the Minister of Health）もしくは大臣が指定した仲裁人（arbitrator）を相手に上訴し、決定を再審査することが認められたのであった⁽³¹⁾。

当初、こうした仕組みは、あくまで都市計画スキームが完成するまでの暫定的なものと考えられていた。スキーム完成により、その後は当然にスキームに基づいて開発の可否が判断されることになっていたのである。ところが、この1922年に始まった暫定開発命令が、やがて一般化し、現行の計画許可制度へと至ることになるのであった⁽³²⁾。

2-3 イギリス都市計画制度の「封建的」起源

以上見てきたように、制度的沿革を振り返ったところでは、計画許可制度は、都市計画スキーム策定の遅延が作り出した住宅開発の停滞という不都合を回避すべく登場してきたものといえる。この暫定的な措置がやがて一般化し、いつのまにかに制度の中核に位置するようになった経緯から、クロウ（Stephen Crow）は、計画許可制度について比喩的に、「寒空の下で育った子供（the child that grew up in the cold）」が、いつのまにか（都市計画制度という）家の中に入り込み、やがて家の中心を乗っ取ってしまったと表現している⁽³³⁾。

しかしながら、これまで見てきたような、計画許可制度が前提とする特殊な中央政府と地方政府の関係は、クロウが言うように、単に行政上の都合によってこの時期に導入されたものとは言えない。ブース（Philip Booth）はこれを批判し、彼がイギリス都市計画の「封建的起源」と呼ぶところの、中世以降の長い土地利用コントロールに関する歴史的営みに目を向ける必要を説いている⁽³⁴⁾。とりわけ計画許可制度の誕生の経緯につ

(31) 1919 HTPA, S. 64. ここまでの記述につき Crow (1996), pp. 399-402参照。

(32) 1922年以降の展開については、Crow (1996), pp. 402-09参照。

(33) Crow (1996).

いては、1909年以前に行われていた建築条例 (building bylaw) の下での規制のリアクションと見るべきであるとする⁽³⁵⁾。さらには、19世紀を通して行われた公衆保健改革の歴史を振り返ると、この改革に随伴しつつ成立した建築条例による建築規制の仕組みの中に、これまで見てきたような計画許可制度での中央政府の後見的介入という仕組みが、既に現れていることが理解できる。

以下では、一連のブースの研究⁽³⁶⁾による整理に従って、1922年より前の、とりわけ、計画許可制度が採用することになった中央・地方関係の原型が形成される過程である、地主が行ってきた私的な都市計画から公的な都市計画へと転換する時期としての19世紀を中心として、イギリス都市計画史を概観していくことにする。

3 計画許可制度の歴史的背景

3-1 前 史

都市計画に類する法規制は、すでに中世期から見られる。たとえば、コ

(34) Booth, Philip, Nationalizing development rights: the feudal origins of the British planning system, *Environment and Planning B : Planning and Design*, Vol. 29, 2002, pp. 120-139.

(35) Booth, Philip, From regulation to discretion : the evolution of development control in the British planning system 1909-1947, 14 *Planning Perspectives* 277-289, 1999 ; Booth, Philip, A desperately slow system? the origins and nature of the current discourse on development control, 17 *Planning Perspectives* 309-323, 2002 ; Booth, Philip, *Planning by Consent : THE ORIGINS AND NATURE OF BRITISH DEVELOPMENT CONTROL*, Routledge, 2003, p. 15.

(36) ブース (Philip Booth) の関連する文献としては、前掲の各文献の他、次を参照。Booth, Philip, *Controlling Development : Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*, UCL Press, 1996 ; Booth, Philip, From property rights to public control: The quest for public interest in the control of urban development, 73 (2) T.P.R. 153, 2002.

モン・ローは、12世紀頃から、後にニューサンス法と呼ばれる法領域で、様々な土地の利用に対する妨害を法的保護に値する侵害行為として認識していたことが知られる。そこでは、隣接する土地所有者同士の権利調整という形式で、ときにそれぞれの土地利用が生み出す効用の比較衡量・政策判断を法的形式主義の陰に隠れて裁判所が行いながら、様々な都市的土地利用における調整を行ってきた⁽³⁷⁾。これと並んでロンドンシティでは、繰り返される大火に対応するため、遅くとも1189年には、建築規制に関する法的規制が行われており⁽³⁸⁾、そこには、市長（Mayor）および長老参事会員（Alderman）らがその取り締まりにあたるべきことが定められていた。この1189年の法には、防火上の建築規制だけでなく、通風・採光などについての書面による証拠に基づく権利主張のない限り隣接地の窓をふさぐような建物の建築を認めることや、あるいは慣行採光権（ancient lights）の侵害があった場合の裁定手続きについてなど、連担する建物間の利益調整に関する規制、のちの都市計画へと連なるような規制も含まれていた⁽³⁹⁾。

毛織物をはじめとした輸出品の積出港となったロンドンでは、16世紀に入り、外国貿易の中心として外国人商人をはじめ大勢の国内外の商人・生産者を集め、早くもこの時期に郊外化による都市の拡大と人口増加が見られていた⁽⁴⁰⁾。とりわけのちにウエスト・エンドと呼ばれることになる地

(37) Baker, J.H., *An Introduction to English Legal History* 4th ed., Butterworths 2002, pp. 422-435.

(38) Assize of Buildings of Allaying Contentions as to Assizes of Buildings (1189). Knowles and Pitt, *The History of Building Regulation In London 1189-1972*, Architectural Press, 1972, p. 6.

(39) Knowles and Pitt (1972), pp. 3-11; Booth (2002), pp. 154-157; Booth (2003), pp. 15-25, pp. 28-40.

(40) A.L. ペーア, R.フィンレイ編, 川北稔訳『メトロポリス・ロンドンの成立：1500年から1700年まで』（三嶺書房・1992年）所収各論文、および酒田利夫「近世ロンドンにおける郊外」ーイースト・エンドとウエスト・エンドー（イギリス都市・農村共同体研究会編『巨大都市ロンドンの勃興』（刀水書房・1999年所収）、各参照。

区では、ヘンリー八世による修道院領の没収と有力貴族への払い下げにより広大なスペースが生まれ、ここにシティからはじき出された人たちが、中には勝手に建物を建てて住みだしていたのであった。

こうした変化を受けて、それまでニューサンス、すなわち隣接土地所有者間の利益調整として処理されてきた様々な土地利用に対する妨害のうち、大多数に影響を及ぼす虞があるもの、例えば、伝染病、火災、超過密化、大気汚染といったものに対する規制が、国王布令 (royal proclamation) によって規制されるようになり、刑事罰の対象とされた。これら布令のうち、最も古いものは、エリザベス一世が発布した1580年の布令⁽⁴¹⁾とされており、後のチャールズ一世の時代までに全部で16の建築に関する布令が出されている⁽⁴²⁾。

この1580年の布令は、ロンドンシティー内及びシティーの門から3マイル以内において、それまで建物が建てられたことのない土台の上に新しく建築を行うことや、一軒の家屋に対して複数の家族を住まわせることなどを禁止している。ここから明らかなように、この布令の目的は、新規の開発を抑制し、既存建物への過剰な人口流入を押さえることで、経済成長に伴う首都の膨張・過密化を抑制しようとしたもので、「都市計画に向けての最初の一步」⁽⁴³⁾といえるものであった。

やがてジェームス一世の頃になると、それまでのように新規の開発を抑制するだけでなく、加えて、既存開発地での開発の際に守るべき建築基準が定められるようになった。例えば、1605年3月1日の布令⁽⁴⁴⁾では、「通

(41) STC (2nd ed.) 8123.3.

(42) Barnes, T.G., *The Prerogative and Environmental Control of London Building in the Early Seventeenth Century : The Lost Opportunity*, 58 *California Law Review* 1332 (1970) ; Smuts, R Malcolm, *The court and Its Neighbourhood : Royal Policy and Urban Growth in the Early Stuart West End*, 30 *Journal of British Studies* 117, 1991 ; 宮川剛「エリザベス期・初期スチュアート期ロンドンにおける建築規制」(『群馬高専レビュー』(2004) 19頁以下) 参照。

(43) Knowles and Pitt (1972), p. 13.

りに面した建物の壁面にレンガか石材を用いること、そして、建物前面は「シティ内においては、市長および各区（ward）代表の長老参事会員，シティの外においては当該地区の治安判事があらかじめ規定するところの様式に従って、同じ通りの他の建物との統一性・調和に配慮すべきこと」⁽⁴⁵⁾などデザインに関する規制もが規定されていた。こうして遅くとも1625年の布令⁽⁴⁶⁾が出される頃には、一連の開発の際に守るべき基準がおおよそ完成し⁽⁴⁷⁾，枢密院におかれた「建築物に関する委員会」（Commission for Buildings）を頂点として，ロンドン市長及び各区の長老参事員，シティ外の治安判事，実際にはこれらの人物の下に置かれた大工，石工などの職業人から選ばれた調査受命者（viewer, city viewer）がこれを取り締まるという体制が確立した。

しかし、この時代は同時に、絶対主義化をもくろむスチュアート朝の王達によってたびたび発動された国王大権が、課税に対する議会の同意を要求する議会派の者たち、あるいはコモン・ローの優位を説く法律家達と激しく対立し、やがて市民革命へと展開していく時代でもあった。抵抗者達は、コモン・ローによらねば奪われるはずのない財産を国王布令によって奪うことの不当性を訴えた⁽⁴⁸⁾。

(44) A Proclamation touching new buildings and Inmates, STC 8407, in James F. Larkin & Paul L. Hughes, *Stuart Royal Proclamations Volume I Royal Proclamations of King James I 1603-1625*, Oxford University Press, 1973, pp. 111-2; 宮川（2004）20頁。

(45) 同上。

(46) A Proclamation concerning Buildings, and Inmates, Within the Citie of London, and Confines of the same, STC 8771, in Larkin, James F., *Stuart Royal Proclamations Volume II Royal Proclamations of King Charles I 1625-1646*, Oxford University Press, 1983, pp. 20-6;

(47) 1619年の布令で、建築規制についての規定はほぼ完成していたが、さらに1625年の布令では、当時の最も基礎的な建築部材であるレンガについての製造工程・価格等の規制が追加された。後の布令では、基本的にこれらの規定が踏襲された。Knowles and Pitt（1972）, pp. 18-25; Barnes（1970）, pp. 1349-55 参照。

(48) 国王布令は、当初、1539年の制定法（Statute of Proclamation）によりコ

このようにその正当性を疑われながらも、建築に関する国王布令の違反者たちは星室裁判所に呼び出され、ときに十分な手続きもないまま、罰金を取り立てられ、建物を取り壊されることもあったという。そして議会と対立し、1629年から11年の長きにわたって議会機能を停止させたチャールズ一世の治世にはいと、この国王布令違反による「罰金」取り立ては、徴税に代わる財政策として体よく用いられたという側面もあったようである。但し、財政上の効果は別として、建築に関する国王布令の開発コントロールの手段としての実効性はほとんど無かったといわれる⁽⁴⁹⁾。

その後、公的な機関が都市の開発をコントロールしようとする試みは、長い間、表舞台から消えることになる。開発そのもののあり方をコントロールしようという試みは放棄され、防火を中心とした開発の際の守るべき基準が残されたに過ぎなかった⁽⁵⁰⁾。いずれにせよ、拡大する都市、経済

モン・ローや制定法に抵触しない限りにおいて有効とされた。同法が廃止された後、1610年には、国王布令による統制を強めたジェームズ一世に対して議会が苦情（これには建築に関する布令に関するものも含まれていた）を申し立て、国王は、エドワード・クックら裁判官に意見を求めた（Case of Proclamation）。クックらは、布令はコモン・ローを変更し得ず、従ってコモン・ロー上罪とされないものを罪とすることができないと答申し、さらには違反者を星室裁判所で裁くことをも認めなかった。

建築に関する国王布令へのこうした非難に対しては、1580年のエリザベス一世の布令が1588年に制定法化されていること、および、様々な土地利用に対する妨害がコモン・ニューサンスとして既にコモン・ロー上罰することが可能になっていることが、一応の正当化根拠として持ち出された。さらに、革命直前には、これら国王布令を制定法化しようとする動きがあった。ジェームズ一世、チャールズ一世の時代の国王布令も、議会に提出され、その法的根拠を確かなものにしようとしたが、1611年議会以降の対立でその機会は失われてしまった。Knowles and Pitt (1972), p. 24; Barnes (1970), pp. 1355-62参照。

(49) Knowles and Pitt (1972), Barnes (1970), 宮川 (2004)

(50) Booth (2003), pp. 33-40; Knowles and Pitt (1972), pp. 28-95. なお、シティの6分の5を焼き尽くしたといわれる1666年のロンドン大火の後に再建法（the Act for Rebuilding the City of London）が制定され、国王主導の下、新しい道路計画を含むプランが立てられたが、結局、市民の反対にあい大部分が実現せずに終わっている。

的圧力の前に布令は無効であった。秩序ある都市の土地利用を形成するための手段としては、公的な規制は著しく不完全であり、代わってこの役割を担ったのが大土地所有者達であった。

3-2 私人による都市計画（大土地所有貴族の所領経営）

1641年のいわゆる「長期議会」での星室裁判所の廃止により、国王布令は、ほとんどその実効性を失ったのであるが、その後の2度の革命が、さらに国王の権力そのものを著しく削ぎ取ることになった。

革命は、一方で、封建的土地所有システムそのものを、他のヨーロッパ諸国のように廃棄することには至らず、むしろ、上級土地所有者の自由を一層拡大させる後押しをした。というのも、すでに土地を媒介とした封建的主従関係が、事実上、放棄され、経済的・契約的關係に移行しつつあったイギリスにおいては、革命の過程で行われた自由土地保有権（freehold）が絶対的権利であることの法認は、貴族的土地所有を「私的土地所有権」として承認し存続させただけでなく、「囲い込み」運動に象徴されるように、その利用の絶対的自由をも与えたのであった⁽⁵¹⁾。

しかしながら、貴族的土地所有への絶対的権利の付与は、そのまま貴族の家長が土地を自由に処分できることを意味しなかった。というのも、この時代は、土地所有こそが社会的地位の証であったから、それを維持し子孫に伝えていくのが、家長の何よりの務めとされたからである。とりわけ、所領の分散を防ぐため継承的財産設定（settlement）が行われると、ほとんどの場合、家長は自らに生涯権（life estate）を設定すると同時に、その長男に残余権（remainder）を与え、さらにこの設定が、次の世代でも繰り返されると、土地は、家長の生涯権と長男の残余権に分割されて所有されることになった。こうすることで、財産設定が繰り返されるあいだ、土地は同じ一族の許に留まることになるのであるが、こうした設定で

(51) 戒能通厚『イギリス土地所有権法研究』（岩波書店、1980年）

は、家長は、たんに土地を自身の生涯の間所有し、かつ長男に受け渡す義務を負う存在となり、決して自由な処分が可能ではなかったのである⁽⁵²⁾。

これに加え、二男、三男や、姉妹といった一族の残りの者に、あるいは妻が寡婦となったときのための、年金や一時金の支払いが同時に財産設定証書に書き込まれると、家長は、自身の貴族的生活を維持するための経費のみならず、これらの費用を支払うため、農業経営者に土地を貸すなど、積極的に所領の経営を行い土地からなるべく大きな収益を上げる必要に迫られた。

都市においても同様で、大土地所有貴族達は、自らの手によってその所領を開発するのではなく、専門的知識を有した建築業者に土地の権利を一定期間与え家屋の建築を任せた。建築業者たちは、自らが有する権利の存続期間よりも（通例はかなり）短い期間の権利を付けて家屋を貸し出すことで、開発費用を回収し利潤を得ていた。

こうした開発を行う際に、建築業者たちに与えられた最も一般的な権利が定期不動産権（leasehold・リースホールド）であった。このばあい、定期不動産権契約の期限が切れると土地の占有は再び地主に戻ることになるのであるが、その際、建築業者たちが土地に投下した資本のうちまだ価値が残っているもの、具体的には道路や排水施設等のインフラあるいはまだ使用可能な家屋は、すべて地主のものとなった。この残された価値を利用して、地主は、自ら何ら資本投下することなく、さらに利益を上げることができるのであった。このことから、採算性の良い土地経営を行うためには、建築業者たちをきちんと指導し、インフラの整備や、丈夫で長持ちし、しかもできるだけ家賃の高い高級住宅を建築させることが必要であった。そこで地主たちは、専門家を雇い開発地全体についての詳細なプラン

(52) 継承的財産設定については、栗原真人「婚姻継承財産設定の歴史的意義をめぐって」香川1巻1号（1982年）141頁以下、同「ボンフィールドの婚姻継承財産設定研究について」阪法133・134号（1985年）305頁以下、参照。

を描かせ、開発に際して守るべき基準を定め、建築業者たちに対して、そこで立てる予定の建物の詳細図を提出させ、開発プランと適合するか審査を行い、開発後もそうした条件が守られているか管理した。こうして定められた開発地での規制内容は、制限約款 (restrict covenant) として契約に賦されたので、違反があれば、契約の取消しはもちろん、約款次第では、違反金の取り立て等も可能であった。逆に、厳しい規制の見返りに、建築資金の融資や、開発が終了するまでの一定期間の地代の減免などを行う場合もあった⁽⁵³⁾。

このリースホールド・システムとでもいうべき、定期不動産権契約を媒介にして行われる開発のコントロールは、市民革命以後、総体的に弱体化した王権、すなわち公的機関による都市計画が不在となる中、それに代わる「私的な都市計画」として機能したのである。

リースホールド・システムを利用した初期の都市所領経営として、特に有名なのが、後にベドフォード公爵家となるラッセル家による1630年代に行われたコベントガーデンの開発と、元はサザンプトン伯爵家のもので1669年にラッセル家の土地となったブルームズベリーで行われた、1660年頃から断続的に1860年頃まで続いた開発とされる⁽⁵⁴⁾。これらの開発が、「後の『地所』開発 (=都市建設) の基本的型である投機的建築業者を媒介とした『地所』の開発と建物用不動産賃貸借の採用という特質を確定した」⁽⁵⁵⁾ものとして重要視されてきた。これらの土地は、前述のロンドンの

(53) 島浩二「イギリス貴族の大土地所有と都市開発」(『経済科学通信』22号・1978年) 30頁以下

(54) John Summerson, *Georgian London*, Yale University Press 2003 (Reprint / First published in 1945) ; Donald J. Olsen, *Town Planning in London: The Eighteenth and Nineteenth Centuries*, Yale University Press 1964 ; Peter Borsay, *The English Urban Renaissance : Culture and Society in the Provincial Town, 1660-1770*, Oxford University Press, 1989 ; 藤田哲雄「十九世紀末ロンドンにおける『土地問題』」(『社会経済史学』第41巻4号・1976年) 24頁以下

(55) 藤田 (1976), 25頁引用。

ウェスト・エンド地区に位置しており、イングランドにおける都市化の歴史の中で最も早くから都市開発が行われてきたところと言える。特に前者のコベントガーデンの開発は、イニゴ・ジョーンズが詳細なプランを作成したことで知られるが、中央にピアッツァ (piazza) を配置し、さらに、この地に初めて古典主義の建築というものの実物を示しただけでなく、建物の周囲に十分なオープンスペースをとることで通風を確保するなど、良質な住宅地のデザイン・建築規制についての以後二百年のスタンダードを確立したといわれている。

しかしながら最近では、少なくともこのコベントガーデンの最初の開発は、もう少し後の時代で展開される大規模土地所有貴族の私的な都市の所領経営とは、いくらかタイプの異なるものであることがわかっている。先に述べたように16世紀の中頃から早くも開発圧力にさらされていたウェスト・エンドに位置するコベントガーデン周辺では、すでに所有者であるベッドフォード伯爵の手とは無関係に、国王布令に反するような建築行為が行われていたのであるが、これを快く思わないチャールズ一世は、伯爵に罰金を科すとともに、国王の望み、すなわち上流階級からなるゆとりあるロンドンを実現するような開発をすることを条件に、国王布令の適用を免除する認可 (licence) を与えたのであった⁽⁵⁶⁾。国王の意思を貫徹すべくイニゴ・ジョーンズがプラン作りを行い、できあがったプランは、枢密院下の、先の「建築物に関する委員会」がその可否を審査している。従って、これは、大土地所有貴族による私的な都市計画と言うよりも、国王布令時代の、国王主導による都市計画とみるべきものであるかもしれない。

また、最近の建築史研究によれば、18世紀のあいだは、定期不動産権契約を利用した開発よりも、むしろ、自由土地保有権そのものの売却によって開発が行われることも多く、また、この時期に投機的建築業者が果たした役割について、再考を迫る論考が著されている⁽⁵⁷⁾。さらに、18世紀、

(56) Sheppard, F. H. (ed.), *The Parish of St. Paul, Covent Garden, Survey of London*, vol. 39., Athlone Press, 1977, pp. 25-34; Booth (2003), pp. 40-44.

19世紀の地主社会の全体像については、継承的財産設定に関するハバカクの定式をめぐる論争⁽⁵⁸⁾、大土地所有貴族の抵当債務をめぐるD・スプリングとF・M・L・トムスンとの論争⁽⁵⁹⁾などが知られているが、こうした実証研究を踏まえると大土地所有貴族の所領経営を一般的に描くことは、およそ不可能な状況になっている。

同じようにラッセル家が行ってきた初期の開発を、革命期以降の都市所領経営の一般型とするにはかなりの留保が必要であろう。しかしながら、リースホールド・システムが、この時代の都市計画的仕組み、すなわち連担する建物間の関係を面的に管理するシステムとしては唯一のものであり、コベントガーデン、ブルームズベリーの開発を端緒としたラッセル家の所領経営が、このシステムのめざすべきモデルとして、ロンドンをはじめ各地で広まっていったことは間違いないようである⁽⁶⁰⁾。

ここで重要なのは、都市の所領経営の一般型を描き出すことではなく、

(57) McKellar, Elizabeth, *The birth of modern London, The development and design of the city 1660-1720*, Manchester University Press, 1999. 18世紀建築の全体像を再考するものとして、Arciszewska and McKellar (ed.), *Articulating British Classicism, New Approaches to Eighteenth-Century Architecture*, Ashgate, 2004 参照。

(58) 論争の詳細については、川北稔「名誉革命期地主社会の変容とマリジ・セツルメント」—「ハバカク・テーゼ」をめぐる諸学説—（川北ほか編『ジェントルマン・その周辺とイギリス近代』（ミネルヴァ書房、新装版、1995年）所収）、同「地主ジェントルマンの20世紀」—ハバカクとトムソンの理解—（『歴史評論』577号2頁以下）参照。

(59) 同じく、阿知羅隆雄「19世紀イギリス大土地所有貴族と抵当債務」—二つの「英国貴族の歴史像」の照会を中心に—（『北見工業大学研究報告』23巻2号、1992年、139頁以下）参照。

(60) Olsen (1982). See esp. 'Preface to Second Edition', pp. xv-xx ; Booth (2003), p. 44. リースホールド・システムの広まりと地域的偏差については、島浩二「19世紀後半イギリス都市におけるリースホルド制について」（『阪南論集』社会科学編16巻3・4号、1981年、49頁以下）、Aspinall, P. J., *The Evolution of Urban Tenure Systems in 19th Century Cities*, *University of Birmingham Research Memorandum*, No. 63, 1978 参照。

なお、植民都市にまで視野を広げれば、リースホールド・システムとは異な

ラッセル家の行った開発をモデルとしたリースホールド・システムが、中央と地方の関係をはじめ、どのような関係を含んでいたかにある。ここでは、次の2点だけ確認しておく。

当然のことながら、地主は、自らの所領を開発するにあたり、自らの好みの街並みを作ることができたという意味で、広い裁量権を持っていたと言える。しかしこれも、継承的財産設定がなされると、1882年継承的財産設定法までは、21年を超える定期不動産権契約をするためには、国会に個別的法律 (private act) の制定を求める必要があり、法案の審議過程では、土地上のさまざまな権利関係を調整するため、裁判類似の手続きを経なければならなかった⁽⁶¹⁾。

また、残余権が未確定のうちに排除されるのを防ぐ目的で、たとえば信託 (trust) が用いられると、ラッセル家の場合がそうであったが、信託財産の管理のための組織に建築専門家も加わり、地主に代わってこうした専門家たちが、開発の具体的な方針・基準を作成することもあった⁽⁶²⁾。

3-3 地域的法律による建築規制

産業革命がいつにはじまるものであるかは、ここでは問わない。しかしながら、産業の発展が、農村から都市へという人口移動圧力を生み出し都市の人口を拡大させたことは確かなことである。17世紀の政治的混乱以後、18世紀の中頃まで人口が比較的安定していたロンドンでは、1750年代頃

る、近代都市計画へと連なる、もう一つ別の計画システムが存在し、発展を始めていた。Home, Robert, *Of Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities*, E & PN SPON, 1997.

(61) 個別的法律については、Holdsworth, W. S., *A History of English Law*, Vol. XI, Methuen, 1938, pp. 613-31; 田中英夫「英米における Private Act (個別法律) —英米の立法権の觀念に関する一考察」(『法学協会百周年記念論文集〔2〕』(有斐閣, 1983年)所収) 参照。定期不動産権契約と個別的法律の関係については、戒能通厚「土地所有関係法の現代的展開」(椎名重明編『土地公有の史的研究』(御茶の水書房, 1978年)所収) 参照。

(62) Booth (2002), *supra* note 35, p. 160.

から再び人口増加を始め、19世紀初頭には既に80万を超える都市に成長し国内で群を抜く大都市となっていた。ロンドン以外の諸地域も、同じく19世紀の初め頃には人工5万人を超える都市が登場し始め、1841年には、ロンドンの人口が180万人に達したのに対して、「マンチェスター（サルフォードを含む）とリヴァプールは25万以上に、バーミンガム、リーズ、ブリストルは10万を超え」ようになった⁽⁶³⁾。こうしたイギリス全土の産業化の進展は、当然のことながら、ロンドン以外の地域にも都市を、そして都市問題を広めていったのである。

都市問題の全国化に対して、イギリスは、全国一律に適用される法律を採用するのではなく、ひとまずは、全くもって地方ごとのアド・ホックな対応、具体的には、各地域ごとにしか適用されない地域的法律（local act）を、各地域が自らのイニシアチブでそれぞれ採用することに任せた⁽⁶⁴⁾。もちろん、アド・ホックな対応といっても、何らの拠る術もなく各地域が手探りで都市問題に対処したのではなく、先行する事例、つまりはかつての国王布令による規制のうち、継続された建築規制の部分、とりわけ、1774年のロンドン建築物法（London Building Act of 1774）が、建築規制のための具体的な基準に関して参考にされた⁽⁶⁵⁾。

但し、ロンドン建築物法を受けた各地の地域的法律が、効果的な規制を行ったというのでは決してなかった。地域的法律における建築規制では、

(63) 19世紀全般の都市人口の推移については、W.アッシュワース著・下總薫監訳『イギリス田園都市の社会史』—近代都市計画の誕生—（お茶の水書房・1987年）13～22頁、原著：Ashworth, William, *The Genesis of Modern British Town Planning*, Routledge and Kegan Paul, 1954, pp. 7-14. カギ括弧内、訳書15頁から引用。

(64) 例えば、1818年にシェフィールドで、1837年には、石炭輸出の中心地ニューカッスル・アポン・タインで、1842年にはリーズ、リヴァプール、1844年には、マンチェスターで、それぞれ地域的法律による建築規制が導入された。Gaskell, S. Martin, *Building Control -National Legislation and the Introduction of Local bye-laws in Victorian England-*, Bedford Square Press, 1983 巻頭表参照。

(65) Gaskell (1983), p. 5.

主に各地の改良委員会 (Improvement Commissioners) が主体となったが、例えば、道路の管理に関して言えば、この改良委員会の他にも公道管理委員会 (Highway Board) や、私道管理のためターンパイク・トラストなど複数の規制主体が存在したうえ、衛生・保健の問題や救貧に関してはまた別の組織が担当するなどばらばらであった。その上、これら各組織の管轄領域は、都市法人や治安判事の管轄領域と重なるわけではなかったことを考えると⁽⁶⁶⁾、地域的法律が、リースホールドシステムに取って代わって、実効的な規制を展開したわけではなかったのである。

加えて「一般に労働者階級の地区は、他の投資に劣らない有利な、純粹の営利事業として建設された。したがって供給される住宅の水準は投資効率によって決められ、最小限の質の確保すら考慮されることがなかった」⁽⁶⁷⁾のであった。ましてや、都市法人や改良委員会といった組織の構成員として選ばれてくる者の多くは、地域の土地持ちの有力者達、つまりは自らの土地を労働者向け住宅地として開発し利潤を上げている当の本人達であったのである。

このように産業革命から1840年代までの建築に関する規制は無力であり、「だらしがなくごみごみして不衛生な『貧民達の長屋街 ('rookeries')』は、周辺環境に対するコントロールが存在しない中、需要と供給の力が結びついて生み出した」⁽⁶⁸⁾ものに過ぎなかった。これに対処する実効的な地方政府の確立が必要なが、徐々に認識されながらも、そうした

(66) 澤田庸三「公衆衛生改革 (1854-1875年) の特質」(『法と政治』第31巻2号・1980年) 212頁。渡辺 (1985) によれば、「private actによって設立されたターン・パイク・トラストの数は、1835年現在、1,100以上に達し、当時の都市自治体法人の数の5倍にのぼった」(125頁) とされる。

(67) アッシュワース (1987), 29頁。

(68) Rodger, Richard, *Housing in urban Britain, 1780-1914*, Cambridge University Press, 1995, p. 27. 'rookeries'とは、「人間が住むような場所ではないという意味で (中略) やがてこの単語は『貧民の住む共同住宅』をも意味する「スラム」(slum) と同義の単語となっていくのである。」(横山北斗『福祉国家の住宅政策』イギリスの150年 (ドメス出版・1998年) 24頁)

方向になかなか進めないでいたのが、この間の実状であったのである。

3-4 公衆保健法改革と中央政府の介入

産業化の進展に伴う都市問題の原因は、上述のような都市人口の爆発に対して、とりわけ労働者向け住宅の数が圧倒的に不足することに起因していたのであるが⁽⁶⁹⁾、結果、労働者家族は一軒の住宅に何家族も押し込まれ、この「過密状態」が、衛生問題を生み出す最大の原因となったのであった。

地主達による都市計画は、そもそもが自分の所領から低階層の人たちを追出し、中流以上の人からなる上質なまちを作ることにあつたのだから、彼らに良質な労働者住宅の供給を望むべくもなかった。公的な主体による住宅供給はほとんど存在せず、労働者への住宅供給は営利事業として行われ、その結果、優先されるのは、如何に投資を抑え利益を上げるかということであつた。良質な住宅の供給は専ら慈善的な活動（その中には一部の「心ある」地主達も含まれていたが）に委ねられた⁽⁷⁰⁾。

1830年代前後になると公衆保健に関する社会の関心はさらに高まり、たくさん報告書、専門家の見解が出されるようになる⁽⁷¹⁾。これらにおいても、公衆保健と労働者の住環境の問題が結びつけられて論じられるようになる。とりわけ、中央政府の救貧法委員会に属する E・チャドウィックの主導的役割が知られているが、彼が同委員会への報告書の中で採用した衛生学の見解は、汚物から出る毒気が疾病を生み出す原因であるとする「毒気理論」であつたから、当時の言葉を使えば「water, light and air」、すなわち上下水道の整備、日当たりの確保のみならず、建物の周囲を十分

(69) 都市の「過密」問題について、アッシュワース（1987）第2章参照。

(70) この時期の住宅供給に関する概説としては、Rodger（1995）参照。

(71) この時期の衛生問題に関する調査・報告書については、赤木須留喜「1848年の公衆衛生の成立」（正）（続）（『東京都立大学法学会雑誌』第3巻第1・2号、第4巻第1号）、澤田庸三「1834年の救貧法改革と1848年公衆衛生改革」（『法と政治』30巻3・4号、1980年）他参照。

に換気することが伝染病予防にとって重要だと考えられていた⁽⁷²⁾。こうした考え方が、公衆保健にまつわる住居の問題を、建築規制の問題として対処する契機となった。長い間、大土地所有貴族の力に押され、単に建物自体の防火、安全性の確保の問題にとどまっていた中央政府による建築規制は、住戸の周囲に十分な空間を確保し良好な環境を保持するため、都市計画の領域へと再び規制対象を広げることになったのであった。

状況を改善する第一歩は、1840年に出された都市の衛生に関する特別委員会 (the Select Committee on the Health of Towns) の報告書⁽⁷³⁾ によってもたらされる。この報告書は、建築規制に関する一般的法律を制定することを提案している。その内容には、責任ある中央政府機関の設立と、地域的法律の有無に限定されず、すべての大都市への強制適用を予定するなど、かなり先進的な内容を含んでいた。具体的な規制としても、十分なオープンスペースと排水設備の無い地下室を居住用に用いることを禁止し、さらには建物の前部だけでなく後部にもオープンスペースを確保させることで、当時、衛生上最も問題のある建築形態とされたバック・トゥ・バック (背中合わせで建てられる住宅) を禁止すること、さらには建物の高さを前面道路の幅と関連させて規制することを盛り込むなど、これまでの建築規制をさらに進める内容を含むものであった⁽⁷⁴⁾。

この特別委員会の提案は、翌1841年に法案として実際に提出されたが⁽⁷⁵⁾、成立せず失敗に終わっている。しかし、この法案が、その後の建築規制が都市空間について規制するための方向性を指し示すことになった。例えば、1844年に成立した首都建築物法 (Metropolitan Building Act

(72) Chadwick, Edwin, *Report on the sanitary condition of the labouring population of Great Britain; with a new introduction by David Gladstone*, Routledge, 1997. See esp. 'Introduction', p. vii.

(73) *Report form the Select Committee in the Health of Towns*, 1840, Frank Cass and Company Ltd. 1968 (reprint).

(74) Gaskell (1983), pp. 10-12.

(75) the Bill for the Better Drainage and Improvement of Buildings in Large Towns and Cities

of 1844) では、建物の高さと前面道路の幅に関する規定など1841年法案の内容が部分的に取り入れられ、同様に、リーズ、マンチェスター等いくつかの都市の地域的法律にも影響を与えている。さらに、1847年には、都市改良条項法 (Town Improvement Clauses Act) が制定され、1841年法案の内容を含めた先行する建築規制の各条項が統合・整理されたことで、各地方当局は、地域的法律を立案する際に、単に同法を参照する条文を用意するだけで良くなった⁽⁷⁶⁾。

このように「都市計画」へと向かう動きがわずかながらに登場し始めたものの、1840年代頃までの建築規制は、実行面では、ほとんど見るべき結果をあげることができないでいたのは上述の通りである。その原因は、地方政府の不備・不効率にあったのだが、これに対する解決策は、公衆保健改革によってもたらされることになった。

岡田 (2005) に拠れば、公衆保健に関する一連の立法は、1835年都市法人法に代表される「地方の諸事を処理する組織に関する改革」を受けて、1848年公衆保健法に代表される「地方の諸事を処理する権限に関する改革」を行うという二つの方向で進展していくことになる。

前者は、大土地所有者たちが支配する「社会構造の動揺を背景に、伝統的な『地方の自律性』の構造に一定の民主主義的要素を加えることにより、貴族的支配を排しながら多様な社会矛盾に対応しうる地方政府の編制を指向した改革」であり、そして後者は、「深刻な社会矛盾を一掃する観点から、強力な権限を持つ中央当局とその意志に従う地方当局を個別領域ごとに新設する改革であり、従来の伝統からすれば著しく逸脱した中央集権体制を一気に導入することにより、効率的な矛盾克服の道を模索しようとするもの」とされる。しかしながら、急速な中央集権化の導入は、地方の自律性を前提とする伝統からのよりもどしを受け、改革は、やがて「過去の伝統を前提に地方を基盤にした漸次的改革」という「地方政府像を軸

(76) Gaskell (1983), pp. 12-20.

にしながら次第に一つの方向へと収斂してい」く⁽⁷⁷⁾。

しかしながら、同じく「地方を基盤にする」とはいえ、その意味するところは同じではないことに注意が向けられている。民主主義的要素が加わったことで、地方政治の当事者達は、もはや、自分たちだけの利益を追求するための道具として地方政府の機関を使うことは許されず、当事者たる資格は、新しく選挙民となった者たちも含めた地域社会全体の利益の追求、すなわち『『公共性』の担保をその正統性の根拠とせざるをえなくなった』⁽⁷⁸⁾のである。

また、中央と地方の関係においても、地方は、全面的に中央政府の介入を排除したわけではなかった。この時期の衛生問題が、階級を問わず襲いかかるほどの苛烈さを極めたことで、地方の側も、問題に対処するためには、中央政府が有していた専門知識を必要とし、そのため中央の介入を受け入れ、やがては、こうした介入も、地方の主体性を前提にした上で、それを地方が主体的に行わないときに、あくまでその公的な責任を果たさせるための後見的な介入というかたちで受け入れられていく。これこそが、前段落で示された改革の内実であり、これが「近代的地方自治制度の具体像」⁽⁷⁹⁾として定着していく。

一連の公衆保健改革のうち、中央・地方の役割と責任について画期となった立法は、1848年公衆保健法であった。この法案に大きな影響を与えた前述のチャドウィックは、地方において、権限が不十分で専門的能力を欠いたうえ、しかもしばしば腐敗した各機関が、こうした問題に対処することになっていることを一番の問題としていたから⁽⁸⁰⁾、何よりも専門的知識を有する中央政府機関を設立し、地方には公衆保健全般に関わる権限を有する機関を置き、それを中央機関に直接、統制させることが公衆保健改

(77) 岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』(桜井書店・2005年)。引用は、94～95頁。

(78) 岡田(2005)、277頁。

(79) 岡田(2005)、95頁。

(80) 前掲註(72)参照。

革の鍵であると考えていた。こうした考えの下、1848年法では、中央政府に中央保健委員会（the General Board of Health）を設置し、土木工学を中心とした専門家をおいた。地方には、同じく地方保健委員会が設置され、1835年都市法人法による法人格を有する地域ではカウンシルが、それ以外の地域では、特別に選挙される組織がその任に当たることになった。

このように特定領域の法の執行に包括的な権限を持つ地方当局の設立と、さらにそれを統一的に統制する中央政府機関の設立は、イギリスの歴史上、特筆すべき事態であった。というのも、この国では、今でいえば公的な問題として統一的権限を持つ地方政府が処理すべき問題を、名誉革命以来、例えば、治安判事職をはじめとした様々な管轄権に分割された職権を通じて、あるいは、本稿で見てきたように領主権の行使という私的な権限に基づいて、当時の言葉を借りれば「アングロサクソン以来の伝統」とされる「地方の自律性」に基づき、各地域の有力者の手により行われてきたからである。

こうした「地方の自律性」を維持することを望む立場からは、1848年法に対して、当然に激しい反発があった。こうした反発は、もちろんチャドウィックの改革案発表時から存在し、1848年法成立においても、救貧税を納付している者の10分の1の誓願があった場合、もしくは死亡率が23/1000を超えた場合に限り中央保健委員会は、調査・公開審問を経た上で各地方に同法を強制的に適用させることができたに過ぎず、それ以外の地域は、各地方代表の任意の判断に委ねるなど、一定の妥協が図られたのであった。そして批判は、法律成立後もつづき、1854年に反チャドウィック派のB・ホール（Sir Benjamin Hall）が、中央保健委員会の長となると、この限定的な強制適用に関する条項すら適用しない旨が言明された。そしてついに、1858年には公衆保健法を改正し新たに地方政府法（Local Government Act）を成立させることによって、中央保健委員会は廃止に追いやられることになった。

1858年の公衆保健法・地方政府法は、中央保健委員会を解体し、衛生問

題に関する権限は枢密院の医務局に、それ以外の権限のほとんどを内務省下に新設された地方政府法局 (Local Government Act Office) に移すこととなった。そして1858年法の下では、伝染病発生地域に対する緊急予防的な強制介入権限を除きこれまで中央保健委員会が有していた強制的権限を廃止し、そのほとんどを各地方の代表機関の任意の適用に委ねることになった⁽⁸¹⁾。

以上のような公衆保健をめぐる1848年と1858年の立法について、建築規制・都市計画に与えた影響という観点から、もう一度整理してみよう。1848年法は、その適用の大部分を地方の任意に委ねていたことは既に述べたが、建築規制に関する部分も例外ではなく、各地方当局が裁量により同法の権限を援用することができるに過ぎなかった。しかもこの立法の主眼は、衛生の問題にあったから、そもそも建物の配置に関わる規制については、排水溝を各建物まで接続させるよう義務づけることができるといったことなど、限定的であった⁽⁸²⁾。とはいえ、同法は、先行するロンドン建築物法、都市改良条項法を含むいくつかの各地域的法律の諸条項のうち、衛生上の問題に関する条項を中心に組み込んでいた。さらには、比較的簡便な中央保健委員会の承認 (confirmation) の手続きを経ることで各地方委員会に条例 (bye-law) を作成する権限を与えたことで、これら諸条項を、地域的法律の制定を求める際の面倒で費用のかさむ手続きを経ることなく、各地域で適用することを可能にしたのであった。

1858年になると1847年都市改良条項法、1844年法の改正である1558年首

(81) 以上の公衆保健改革における近代的中央・地方関係の成立に関する記述は、前掲各論文の他に、武居良明「中央政府と地方自治 (一)」—公衆衛生行政の起点—及び、同「中央政府と地方自治 (二)」—公衆衛生行政の確立— (武居著『イギリスの地域と社会』経済史学の新しい方法を求めて (御茶の水書房・1990年) 第7章、第8章所収) に拠った。

(82) 実際に、1854年までに182の地方保健委員会が設立されたが、このうち建築規制に関する分野について活動を行った委員会は、ほとんど無かったといわれる (Gaskell (1983), p. 22)。

都建築物法（Metropolitan Building Act of 1558）等の諸立法の，建築規制に関わる条項が1858年法に組み込まれ，これら諸条項も地域的法律によることなく各地方委員会が援用することが可能になった。

さらに，新設の地方政府法局が，統一的な規制を行うため，各地方委員会にむけてモデル条例（Form of bye-laws）を発表したことが特筆される。「モデル」という形式をとったのは，もちろんのこと，この間の公衆保健改革が作り上げてきた中央・地方関係をふまえてのものである。条例案の承認権を握り，承認のための一定の条件を具体的な条文形式で示す一方，例えば，壁の厚さ・高さや，不燃材についてなど具体的な数値や使用可能な材質などについては，各地方の実務慣行に合わせることを可能にすることで，地方の自律性を害わないための配慮をしているのである。実のところ，このモデル条例は，とりわけ自前でこの条例案を用意する知的・人的リソースに欠ける地方に歓迎された。地方政府法局は，こうして限られた助言と監督に関する権限を使って地方に介入し，その影響力を強めていったのである⁽⁸³⁾。モデル条例は，まさしく公衆保健改革で形成された中央・地方関係をふまえた上で「規制に関する導入と実行の権限を地方の手に残すようなシステムの中で，国が有する経験を踏まえてその機関が規制を行うことを可能にした」⁽⁸⁴⁾ものであり，1858年法の段階が，単純な「アングロサクソン以来の伝統」への回帰ではないことがうかがえる。

3－5 条例型建築規制における中央・地方関係の完成

以上のように，新しい中央・地方関係が形成されつつあるものの，1860年代に入っても，労働者住宅問題に関して，初期の公衆保健問題とよく似た二つの対抗する議論が繰り返された。一つが，公衆保健改革を主導した

(83) Lambert, Royston, *Central and Local Relations in Mid-Victorian England: The Local Government Act Office, 1858-71*, *Victorian Studies*, 6 (2), 1962 ; Booth (2003), p. 50.

(84) Gaskell (1983), p. 27.

考えを継ぐもので、公的機関の強力な介入によって問題を解決しようとする議論である。特に、この頃になると、建物単体の安全性、衛生にだけ着目するのではなく、建物間の配置、道路と建物の位置関係といった事項が規制対象として盛んに論じられるようになる⁽⁸⁵⁾。一方で、住宅環境の劣悪さを公的介入が必要な衛生管理の問題としてではなく、モラルの問題として捉え、その改善を通じて問題の解決を図るべきだという考えも根強く主張されていた。後者の考えは、実のところ、チャドウィック的な中央集権化、所有権の抑制、増税、はたまた犯罪者、アイルランド人など、それぞれに対する反発の、かたちを変えた表現であったのかもしれない⁽⁸⁶⁾。

後者の考えは、一面では受け入れられたと言える。というのも、労働者に清潔で安価な住居を提供しようとする活動は、この時期に至っても、主に個人やトラストによる慈善活動に委ねられ、公的な機関による住宅供給が開始されるには1890年代まで待たなければならなかったからである⁽⁸⁷⁾。しかし一方で、公的な機関が、1858年モデル条例を使って、建物の建て方・配置の問題に介入することについては、次第に受け入れられていったようである。1858年から1868年の間に、568の地域で1858年法が適用され⁽⁸⁸⁾、「1860年代の間に、ほとんどの地方都市が新しく建築規制を公布し」ている⁽⁸⁹⁾。また、1858年から1871年の間に地方政府当局は、(おそらく改正案も含めて)承認を求める約1500の条例案を受け取っている⁽⁹⁰⁾。

(85) Gaskell (1983), pp. 28-32.

(86) Rodger (1995), pp. 44-5.

(87) 堀田祐三子『イギリス住宅政策と非営利組織』（日本経済評論社・2005年）、横山（1998）参照。公的機関による最初の住宅供給が始まるのは、1890年労働者階級住居法（Housing of the Working Classes Act）が制定されて以降のことである。慈善活動による住宅供給については、例えば、E・モバリー・ベル著、平弘明・松本茂訳、中島明子監修『英国住宅物語』ナショナルトラストの創始者オクタヴィア・ヒル伝（日本経済評論社・2001）参照。

(88) これに元々地域的法律を有していた地域をあわせると総数は、もっと増えるだろう。

(89) Gaskell (1983), p. 33.

(90) Gaskell (1983), pp. 33-39.

こうした数字から判断するに、1858年のモデル条例案は、イギリスの建築規制のナショナル・スタンダードとしての地位を獲得するに至ったと言える。公衆保健改革に随伴しながら成立した、中央の後見的な監督の下、地方の自律性に基づいて施行される建築条例システムは、この頃になると、もはやその正統性を議論される時期を過ぎ、定義の明確さなど、その内容の正当性を高める方向に向かうことになる⁽⁹¹⁾。

続く画期は、1866年に訪れる。1858年公衆保健法はこの年に改正され、新しい公衆保健法49条には、公衆保健を担当する地方当局が、法に定める義務履行を怠った場合、何人も地方政府庁を管轄する内務大臣に申し出を行うことができ、申し出を受けると、内務大臣は、当地にインスペクターを派遣し調査した上で、地方当局に義務の履行を命令、あるいは第三者に代執行を命令することができることが規定されたのである。このように義務を課し、しかもそれを担保するような制度を設けることは、一見すると、1848年法以上に、地方の自律性を前提とした関係に楔を打ち込むものように思えるかもしれない。しかし、すでに地方の主体的立場と、中央政府の後見的な役割とが、それぞれ認められた体制が確立した後においては、こうした条項の導入によっても地方の自律性という前提は揺らぐことなく、中央政府の介入は、あくまで「公衆保健事業が地方の手で広く推進されるための触媒的役割を果たす」⁽⁹²⁾ものと理解されるようになっていた。

1866年のこの条文は、衛生問題に関するものであり、より財産権侵害の度合いが強い、建築規制に関する条項は任意のままであった。建築規制における制度の完成は、それから後の1869年と1871年の王立衛生委員会(Royal Sanitary Commission)が出した報告書⁽⁹³⁾と、それを具体化する

(91) Gaskell (1983), pp. 40-51.

(92) 岡田 (2005), 234頁。

(93) *Report of the Royal Sanitary Commission, 1869 ; Second Report of -, 1871.*

1871年公衆保健法によって行われる。

1871年法は、二つの報告書の提案を受け、まず、それまでバラバラであった、公衆保健（枢密院医務局）、建築・住宅規制（地方政府法局）、救貧（救貧法庁）を統一する地方政府庁（Local Government Board）を設立した。さらに、地方当局が行った決定について侵害を受けた者は、建築に関する規制によるものも含め、不服申立てを地方政府庁になすことが可能になった。しかも、地方政府庁は、「自らが公正（equitable）と判断するところにしたがい、その案件に対する命令を下すことができ、その命令はすべての当事者に拘束的で最終的な（binding and conclusive）ものとする」（268条）とされたのである⁽⁹⁴⁾。

1871年法が採用したこの仕組みが、本稿で先に見た、計画許可制度の前身である暫定開発命令における不服申立て制度と全く相似のものであることは、明らかであろう。公衆保健法は、1875年に過去の立法をすべて統合する新法が制定され（1875年公衆保健法）、モデル条例も新しく作り直されることになった（1877年モデル条例（Model Bye-laws））。モデル条例は、1899年まで6回改定されながら、1909年の都市計画法制の誕生まで、イギリスの建築規制、そして実質的には都市計画規制の、ナショナル・スタンダードして機能することになる。ここに計画許可制度が採用した中央・地方関係の「原型」が完成するのである。

4 おわりに

以上、イギリス都市計画の歴史を、中央と地方の関係に焦点を置いて、とりいそぎ振り返ってきた。絶対王制下ではじまったロンドンの開発規制は、革命を経て大土地所有貴族の手による所領経営に取って代わられ、や

(94) 1869年から1875年に至る改革については、Gaskell (1986), pp. 41-, Booth (2003), pp. 49-57, 岡田 (2005) 239頁以下。1871年法268条の訳は岡田 (2005) 264頁に拠った。

がて、19世紀に登場した地方政府がこれを引き継いでいった。この間、例えば、国会と大土地所有貴族との間の個別的法律と、大土地所有者と建設業者との間で交わす契約とに見られた中央・地方・開発者の関係は、19世紀には、中央政府と地方当局とのモデル条例を媒介とした関係と、地方当局が開発者に与える許可となり、さらには、計画許可制度の下での上訴権を背景とした中央政府・地方政府・許可申請者の関係へと移り変わっていった。このような3者間の関係の連続性から、ブースは、イギリスの都市計画の歴史を「承諾による都市計画」⁽⁹⁵⁾と総括している。

このうち、地主の建築業者に対する承諾は、自らの所領を自らが望むものとするために行うものであったから、当然に地主自身の意向を大きく反映して行われるものであった。この特徴は、新しく地域社会の公共性という契機をうちに含むようになりながらも、地方政府によって引き継がれ、中央政府も、これを前提として、その役割を、モデル条例のように、専門的見地から外枠をはめることと、上訴制度のように、後見的に介入することに限定していた。

公衆保健改革の中で作られたこの展開に対して、岡田（2005）は、この歴史の連続線上で理解される「自治」の観念のうちに、なぜゆえに公衆保健法によって与えられた権限が「地方政府庁や裁判所の事後的統制に服す権限」として扱われ、地方政府に広範な裁量が認められているのかを理解する鍵があると説いているが、これに平行して展開してきた都市計画についても同様の見方が可能である⁽⁹⁶⁾。

だからといって、こうした歴史の強調により、イギリスを特殊な国と看

(95) Booth (2003), “Planning by Consent”

(96) 岡田（2005），271～275頁。なお、この問題を論じるには、さらに治安判事制の歴史的展開と、治安判事が行ってきた様々な「公共的」活動を理解しなければならないだろう。戒能通厚「司法国家制の歴史的構造」—近代イギリス統治構造分析・序—（『社会科学研究』24巻5・6号，1973年），Webb, Sidney and Beatrice, *English local government from the revolution to the Municipal corporations act*, Longmans, Vol. 1-9, Green and co., 1920-29.

做して比較を拒絶するのも早計である。たしかに中央・地方・開発者の外形的関係は連続性があるものの、その内実は、徐々に変化している。とくに、19世紀に民主的基盤を持った地方政府が登場すると、制度は、規制の合理性だけでなく、民主的正統性を有することが要求されるようになり、大きな転機を迎えることになる。この転機によって生じた問題をみると、日本も含めた様々な社会と共通の悩みを抱えていることが分かる。

イギリス都市計画の歴史において、もう一つ連続性を有しているのが「アメニティ」という言葉の使用である。アメニティは、ニューサンス法形成期の頃から、土地利用への侵害に対する保護法益を表す言葉として用いられてきたが、地主たちの所領経営でも、たとえば、ブルームズベリーで実際に行われていたことであるが、周囲に門を設置することで、「上流人士向け最高級の個人住宅街」の中を、それ以外の者が通ることも許さないというように、「排他的・特権的な手段によってそのアメニティが追求され」⁽⁹⁷⁾てきたのである。さらに、この言葉は、19世紀の建築条例でも、守るべき価値として繰り返し表現され、そして、1909年法以降も「適切な衛生環境、アメニティ、利便性を確保し」(1909年法54条)と規定されるなど現在の制度でもキー・タームのひとつとして理解されている。というのも、19世紀の都市改善運動の中で、この地主達が好んだアメニティという言葉を、この運動を主導した建築・都市計画の専門家たちが拾い上げ、ここでもやはり、その概念を変化させながら、再利用したからであった。

アメニティと都市計画の関係を分析したスミス(1974)によると、19世紀の都市改善運動が形成したアメニティの概念は、「環境衛生、快適さとシビック・ビューティ、(歴史的環境の)保全」という3つの相をもつ複合概念と理解されている⁽⁹⁸⁾。20世紀前半の都市計画法は、この新たに作り

(97) 島(1978), 38頁。

(98) デイヴィッド・L・スミス著、川向正人訳『アメニティと都市計画』(鹿島出版会・1977年) 36頁：原著 Smith, David L., *Amenity and Urban Plan-*

替えられたこのアメニティ概念を中心に、とりわけ環境衛生の分野で一定の成果を上げてきたのであるが、それは、「アメニティという概念の具体的な形あるいは数値に置き換え可能な部分が実現されたにすぎ」ず、「置き換えが不可能な部分、たとえば、審美的な部分は常に後回しにされ」、それが「たとえ実現したとしても、直接に関与した人々の趣味にゆがめられ、営利的目的達成のための一手段として使われたにすぎなかった」⁽⁹⁹⁾のである。

この審美的問題、なにが「美しい」という主観的な判断こそが、民主的決定において最も難しいものであることは言うまでもない。度重なるモデル条例の改定で数値に基づく厳格な規制となった建築条例型開発コントロール・システムは、安価に、大量に、労働者住宅を造りたいという開発者の要請と重なって、どこまでも同じ敷地、同じ外観の画一的な街並みを創り出した。そしてこの建築条例住宅は、地主の嗜好・裁量により作り出された街並みを一つの理想とする観点から、専門家たちから何よりも美しくないことが批判される⁽¹⁰⁰⁾。都市計画法制の誕生によって、地方政府に拠点を置いた専門家たちは、美しさを生み出すことができる裁量権を手に入れたのであるが、これを誰が、いかに行使するか、という問題は、この審美的判断に関する論争を一つの軸として、その後、展開することになる⁽¹⁰¹⁾。そして20世紀の半ばになると、専門家たちも、もはや、かつての

ning, Crosby Lockwood Staples, 1947) 但し、一部引用者により補筆・改訳。

(99) スミス (1977), 208頁。

(100) 西山康雄『アンウィンの住宅地計画を読む』成熟社会の住環境を求めて（彰国社・1992年）、Unwin, Raymond, *Town Planning In Practice*, 1909, Princeton Architectural Press, 1994. See esp. pp. 386-403.

(101) Punter, John, A history of aesthetic control: Part 1, 1909-1953, T.P.R. 57 (4) pp. 351-81, 1986; Part 2, 1953-1985, T.P.R. 58 (1) pp. 29-62, 1987; Lubbock, Jules, *the TYRANNY of TASTE: the Politics of Architecture and Design in Britain 1550-1960*, Yale University Press, 1995. なお、中井 検裕「イギリス田園都市の都市美思想とアメニティ」（西村幸夫編『都市美』都市景観施策の源流とその展開（学芸出版社・2005年）所収）も同様の展開を

地主のように自らの好みを開発者に押しつけることはできず、今度は開発者を含めた市民と、専門家が、中央・地方の各政府機構を通じ、都市計画における主導権をめぐって対抗する関係が形成されてくる。

「まちは誰が作るのか。」これは日本のまちづくり運動や景観紛争で繰り返し語られる重要な問いかけであるが、イギリス社会もまた同じ問題を抱えてきた。この問題に対する理解が、現在の計画許可制度と、1870年代に完成した中央・地方関係をつなぐひとつの道すじとなるのであろうが、それにはさらに別稿を必要とする。

指摘している。但し、同論文は、1909年法に「アメニティ」の概念がはじめて組み込まれたことの画期を強調しているが、それと同時に、本文中で述べたように、同概念の歴史的な連続性についても併せて理解することが必要と思われる。