



# CLAIR REPORT

## ロンドンの分散(Decentralisation) 政策と都市開発

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 095 (JAN.20,1995)

Council of Local Authorities  
for International Relations



財團  
法人  
**自治体国際化協会**

〒102 東京都千代田区九段南3-3-6 ニッセイ麹町ビル4階  
TEL 03-3222-5381 FAX 03-3222-5399

# 目 次

はじめに.....	1
1 政策的分散の歴史的背景.....	2
(1) エベネザー・ハワードによる田園都市（Garden City）の理念 .....	2
(2) バーロウレポートとグレーターロンドンプラン.....	4
(3) ニュータウンとエキスパンデットタウン.....	7
(4) グレーターロンドン内における分散（Decentralisation）受け皿開発 .....	15
(5) アメ（Carrot）とムチ（Stick）の企業立地誘導政策 .....	17
(6) オフィス立地局とオフィス開発許可.....	18
(7) 1970年代：分散政策の終焉.....	21
2 政策的分散から自由な分散へ.....	27
(1) オフィス分散と不動産市場の関係.....	27
(2) サッチャー時代の都市開発.....	29
(3) 「簡略化(Simplification)」と「規制緩和(Deregulation)」トレンド .....	32
(4) 郊外型オフィス開発（ビジネスパーク）のための規制緩和.....	34
(5) ビジネスパーク開発事例—ストックレイパーク.....	36
(6) 西への分散（Decentralisation）圧力 .....	39
(7) 1990年代：東の重点開発と環境問題意識の高まり .....	42
おわりに.....	46
参考文献.....	47

## はじめに

明治以降の日本近代化の過程において欧米からの技術移転は国内産業の育成、都市インフラの形成に向けて常に重要な役割を果たしてきた。都市計画の分野も例外ではなく、欧米から輸入されてきたアイデアが新しい都市地域政策ツールや開発プロジェクトに対して強く影響した例も少なくない。

1956年に策定された「第一次首都圏基本計画」がその代表事例の1つとして挙げられる。この計画は、1944年のグレーターロンドンプランをそのまま東京に適用しようとし、当時人口や経済活動の集中が著しい首都圏の今後の都市構造についてロンドンをモデルとした提案を行ったものであった。しかし9年後、1965年には全く異なったコンセプトへと変更された。つまりロンドンの成功事例を東京にあてはめることは中止になった。

イギリスを含めた欧米先進諸国たどってきた道を見ると、高度経済成長期には雇用機会が集中する大都市への集積が進み、都市は密度を増し外側に拡大した。形成された巨大都市は経済成長のための中心的役割を果たす効率的システムとして機能するが、一方では過密がもたらす生活環境の悪化等様々な弊害も誘発する。イギリス、特にロンドンの都市計画は自由経済の原則に任せていっては決して達成できない「生活の質」への貢献をいかにして実現するかという問題意識からスタートし、その解答の1つは巨大都市化を阻止し、分散（Decentralisation）を促進することであった。

本レポートは、戦後のロンドンの都市計画や都市開発を「分散（Decentralisation）」特にオフィスの分散という文脈の下で把えている。レポートの全体構成は時代区分により2つのパートに分けられる。第1部は分散が政策的に強く推進された1970年代までであり、第2部は政策的な分散は影を薄め、企業立地は自由経済の原則に任せられた1980年代以降である。

なお本稿は、財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所の依頼により、東急総合研究所からロンドン大学博士課程に留学中の太田雅文氏の執筆によるものである。

## 1 政策的分散の歴史的背景

長い間「東京一極集中のは是正」と声高に叫ばれてきた割りにはその効果が上がってこなかった日本と違って、イギリスはロンドンをはじめとする大都市から経済活動を地方に分散させようとするDecentralisation政策を強力に推し進めてきた歴史がある。ここではまずその背景を振り返ってみることにする。

### (1) エベネザー・ハワードによる田園都市 (Garden City) の理念

イギリスの都市地域計画としての分散 (Decentralisation) 政策、その理念のルーツは19世紀の終りにエベネザー・ハワード (Ebenezer Howard) によって提唱された田園都市 (Garden City) にまで遡る。

当時、産業革命に端を発した高度経済成長もピークを迎えた、イギリス経済は安定成長へと移行する時期であった。ロンドンにおいては、例えばディケンズの小説「クリスマスキヤロル」にも描かれているように、過度の人口、経済活動、工場の集中がもたらした生活環境の悪化、不衛生、貧困、犯罪等が深刻な都市問題としてとらえられるようになってきた。成長による経済的繁栄よりもより豊かな生活環境をという意識の高まり。ハワードが1898年に発表した「明日の田園都市 (Garden Cities of Tomorrow)」は、特に当時の改革促進派の人々から強い支持をうけたことになった。

ハワードの田園都市は3つの磁石により説明される（図1-1）。上の2つは都市 (Town) と農村 (Country) の磁石。都市には賃金の高い就業機会が多く、刺激に満ちたアミューズメントにも接することができる反面、物価も高い上に生活環境も悪い。一方農村は美しい自然に恵まれてはいるものの、仕事も娯楽もない。下の3番目の磁石 (Town-Country) が都市と農村の良い面を組み合わせた田園都市である。美しい自然と空気に囲まれたところで住み、働く全く新しいタイプのコミュニティ磁石が今後は人々を引きつけるであろうと考えたのであった。

田園都市の理念としての特徴は大きく2つが挙げられる。第一に都市部にもともとあった機能を田舎に移そうとする分散（Decentralisation）。都心に集中している人々や経済活動を移転することにより都市の過密問題の解消、農村への就業機会の提供を同時に達成することができる。第二にロンドンをはじめとする大都市から全く独立した職住近接のコミュニティを新しく作るという職住近接自立型（Self-Containment）。ロンドン周辺に独立した田園都市を衛星的に配置し、それら相互を高速鉄道や高速道路で結ぶという地域構造に関する提案もハワードによってなされている（図1-2）。その後、ハワードの田園都市は実際にロンドンの北約50kmにあるレッチワースにて実現した。

日本においても数多くの「田園都市的」開発が官民のデベロッパーによって行われてきたが、ハワードの理念の第一点、つまり郊外に良好な生活環境の空間を提供することは目指しても、第二点の職住近接自立型が欠落している事例がほとんどであると指摘されなければならない。この郊外開発における日英間の基本的理念の違いは現在の両国における大都市圏の構造の違いに大きな影響を与えていると考えられる。

図1-1 3つの磁石（出典：Howard 1898）

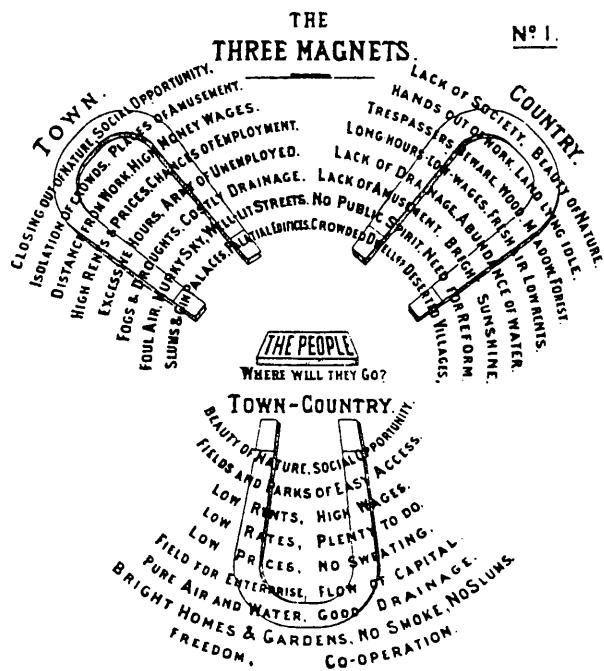
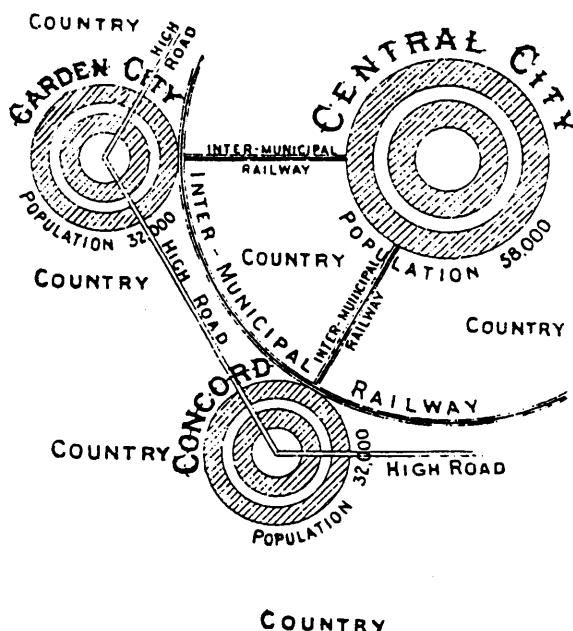


図1-2 大都市と衛星都市（出典：Howard 1898）



## (2) バーロウレポートとグレーターロンドンプラン

ロンドンからの分散が国レベルでの政策として強く推し進められるようになったのは、ハワードの「明日の田園都市」が出版されてから40年あまりも経った1930年代後半になってからのことである。当時ヨーロッパ中に蔓延していた不況の影響を直接受け、高い失業率に悩んでいた北イングランド、スコットランド、ウェールズの鉱工業都市とは対照的に、南イングランドの都市へは経済活動の集中が進み、イギリス内での地域格差が拡大しつつあった。一方ロンドンでは中心市街地での過密、周辺住宅地の更なる郊外へのスプロールによる大都市化が進み、これら都市問題を解決するための何らかの手立てを必要としていた。

このような状況に鑑み、中央政府によりバーロウ委員会が組織されたのは1937年のことである。委員会の目的は経済不況に悩む地域と過密に悩む地域の問題を認識し、国レベルでの産業再配置の政策提言を行うことであった。1940年に出されたレポートはロンドンに集中している経済活動を分散させることを呼びかけている。背景としてはもちろん上記の

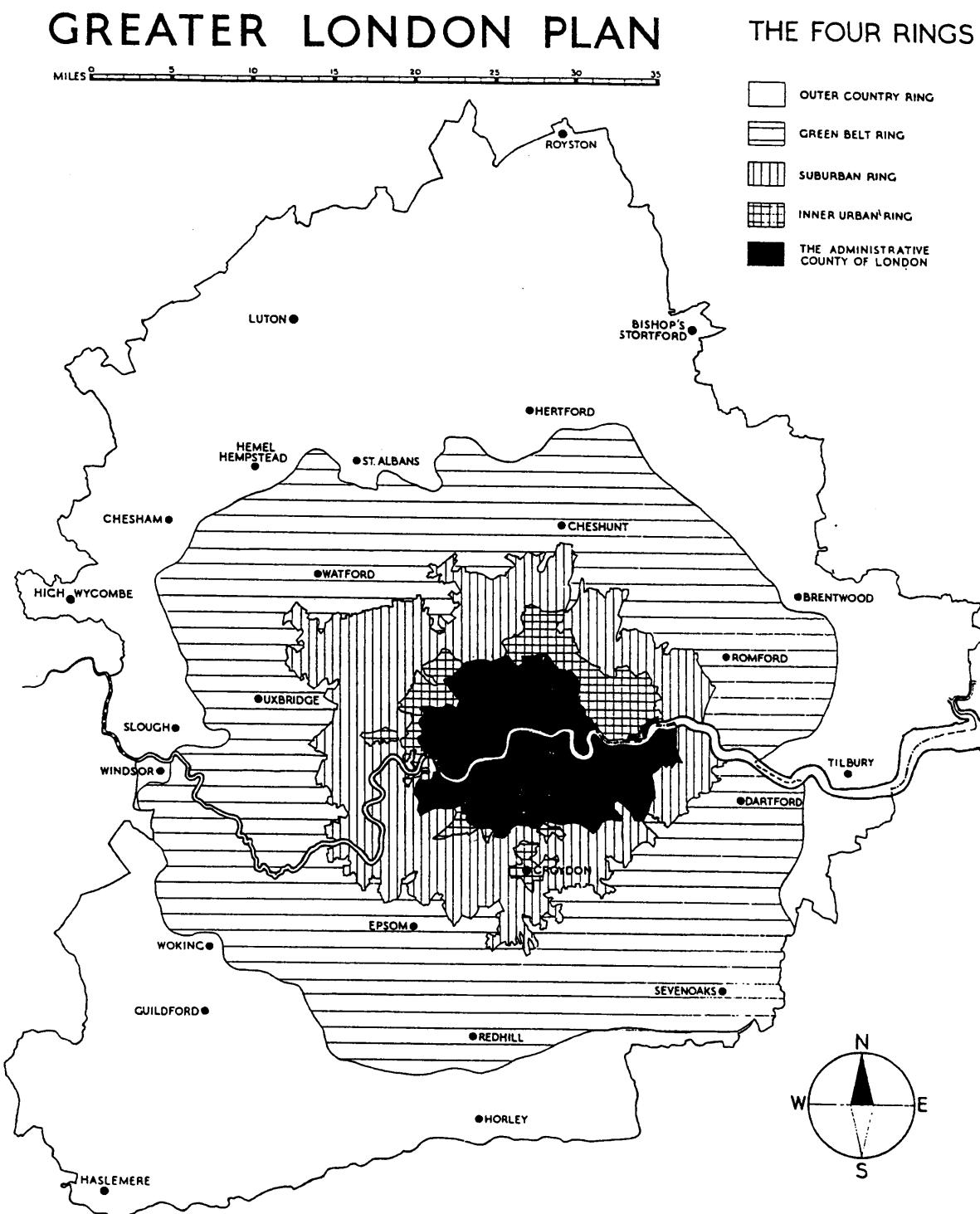
ように地域格差是正というお題目があったが、それとは別に主要産業の高次機能をロンドンの極めて狭い区域に密集させることのリスク（特に有事、戦争、爆撃に際して）が重視されたことも忘れてはならない。バーロウレポートが提唱したDecentralisationには疎開という側面もあった。

バーロウ委員会の報告を受けて、ロンドン圏の今後のありかたを絵として描いた地域計画図「グレーターロンドンプラン」が1944年、都市計画学者アバークロンビーによって発表された。計画を現在のグレーターロンドンよりも一回り大きいメトロポリタンエリア（東京一都三県よりやや小さいくらい）を対象に、今後のフィジカルな都市構造のあり方を示している（図1-3）。それによれば、まず既成市街地の外延化、スプロールを好ましからざる現象としてとらえ、既にロンドン県（London County Council:1964年に大ロンドン県に改編）区域およびその周辺（現在のグレーターロンドン域）まで広がってしまっていたロンドンの市街地をこれ以上外側に拡大させないことを第一の目途としている。

通常市街地の拡大を抑制するためには、何らかの土地利用規制の政策ツールが必要である。グレーターロンドンプランでは、それまで都市計画学者たちの間で広く議論されてきた「グリーンベルト（緑地帯）」のアイデアが初めて明確に示されたことで意義深い。アバークロンビーは、既存のロンドン都市域の外側に指定されたグリーンベルト内においては新たな都市開発を厳しく規制すべきであるとの見解を打ち出した。そして、グリーンベルト内及びその外側にある衛星都市に重点的に都市開発投資を行い、ロンドンから飛び出してくるであろう人々や経済活動の受け皿をつくろうと提案した。

以上より、グレーターロンドンプランがハワードの田園都市の理念を受け継ぐものであることは明らかである。混雑に苦しむロンドンから郊外やさらにその外側の地方へと分散を促し、一方で既成市街地（これをコナベーション:Conurbationと呼ぶ）の外側に職住近接自立型（Self-Containment）の衛星都市群を建設する。アバークロンビーのプランはロンドンの巨大都市化を阻止し、周辺圏域にわたる多核都市構造を作り出そうという意図があったことがわかる。

図1-3 グレーターロンドンプラン（出典：Abercrombie 1944）



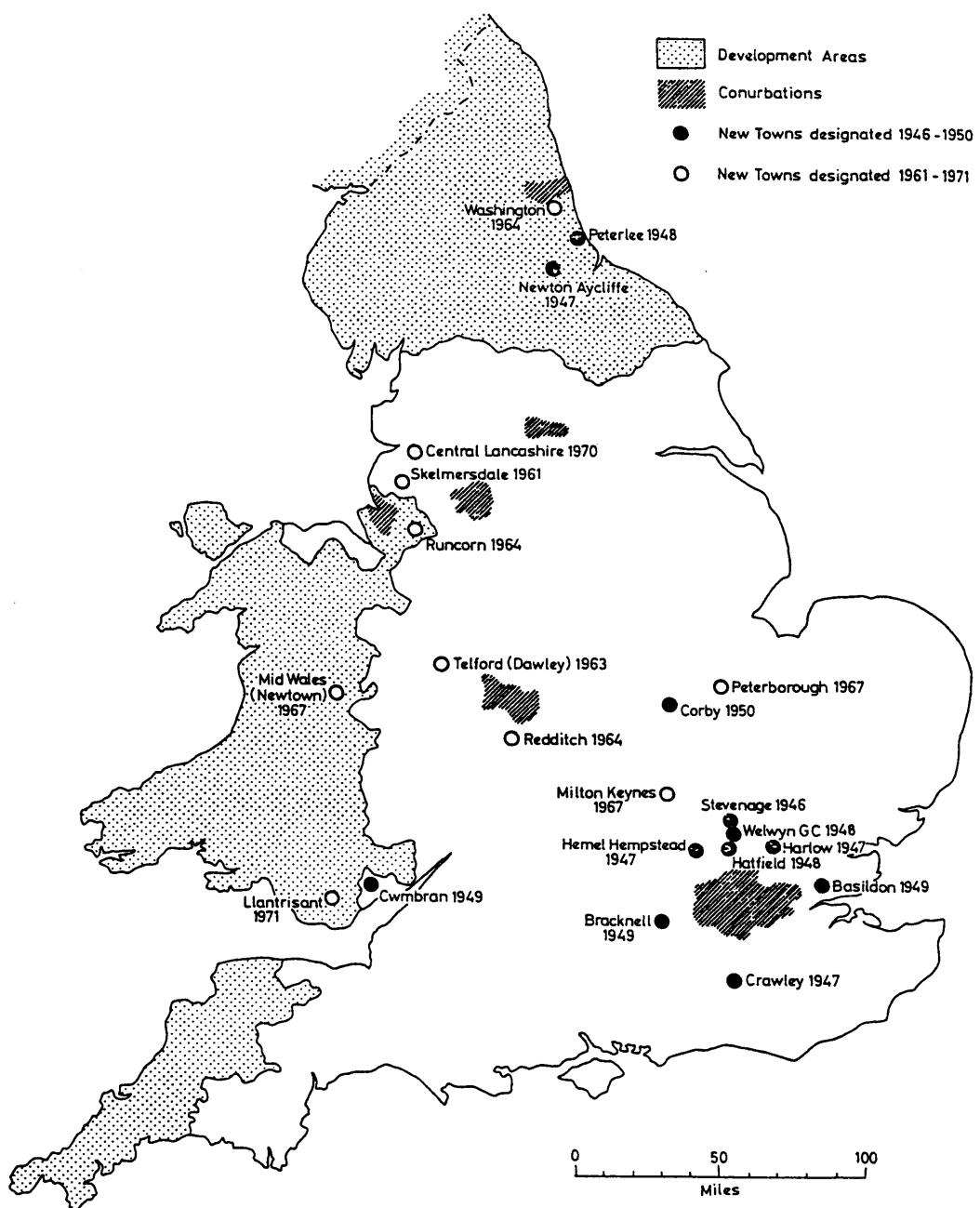
グリーンベルトという土地利用規制の施行に際しては1947年に制定されたイギリス都市計画の基本法、「都市農村計画法（Town and Country Planning Act 1947）」の役割が大きい。この法の意義は都市計画の権限を大幅に地方団体に委譲したことと、土地の開発権は私有のものではなく公共のものだという理念をはっきりと打ち出したことがある。法によれば、全ての開発、建築行為は地方団体計画担当部局（Local Planning Authority）の定める「開発計画（Development Plan）」に従わなければならぬとされている。開発計画は二層制を取り（注1）、日本の県に相当するカウンティが広域をカバーするストラクチャープランを作成し、その下に狭域をカバーする日本の市町村または区に相当するディストリクトまたはバラ作成のローカルプランが存在する。デベロッパー等からの開発プロジェクト申し出の可否はディストリクトレベルで判断され、必要とあれば公聴会が開かれることもある。

都市農村計画法は、当時開発圧力が強くかかり、公共施設、インフラ整備の財政的負担が大きくなるしかかりつつあったハートフォードシャー、サリー等ロンドン郊外の地方団体に、グリーンベルトという都市計画ツールを使う可能性を与えることができた。確かにグリーンベルトの境界を最終的に決める権限は環境省にあったが、地方団体が開発計画にグリーンベルトを盛り込むことができれば、開発を規制する大きな抑止力として作用したことは明らかであろう。

### (3) ニュータウンとエキスパンデットタウン

グリーンベルトとともにグレーターロンドンプランで提唱された郊外における衛星都市の建設は「ニュータウン」として実現した。1946年ニュータウン法（New Town Act 1946）に基づくニュータウンはロンドン圏に8つ。北にヘメル・ヘムステッド、ハットフィールド、スティーブネイジ、ウェルウィンガーデンシティ、ハーロウと5つ、東にバジルトン、南にクローリー（注2）、西にブラックネル、いずれも都心から30-50kmの範囲、グリーンベルトの中に位置している（図1-4）。

図1-4 ニュータウン（出典：Hall et al 1973）



これら8つは1946年から1949年にかけてニュータウンとして指定され、国主導型で開発が進められることになった。8つのニュータウンの当時の計画人口を合わせると39万人、既存の8つの町の人口は合計で10万人足らずであるので、地元にとってみれば4倍程の都市拡張を意味する。

一度ニュータウンとして指定されると地方団体とは独立した開発主体として「開発公社(Development Corporation)」が組織される。開発公社には国の予算が与えられ、用地買収、造成、インフラ整備を行い、デベロッパーや実際その土地を利用する人々や企業に売却または長期(例えば200年)リースされる。日本の例えば筑波、多摩、港北ニュータウンで一部採用されている土地区画整理事業、つまり土地の所有権を地主から開発主体へと移転せずして両者間の共同合議制で都市開発を進めるというようなやり方はイギリスでは行われていないようである。このことも1947年の都市農村計画法にて「土地の所有権は私的なものではない」という理念を強く示したことの効果とも見て取れるのではないだろうか。

1940年代のニュータウンは第一ステージのニュータウンと呼ばれる。その後、より一層の分散の受け皿を用意するために1960年代になって第二ステージのニュータウンが計画された。ロンドン圏ではいずれも北にミルトンキーンズ、ピーターバラ、ノーザンプトンと3つある。第一ステージと第二ステージのニュータウンの違いは大きく2つが挙げられる。第一にロンドンからの距離が遠くなったこと。ミルトンキーンズが80km、ピーターバラが130km、ノーザンプトンが110kmといずれもグリーンベルトを飛び越した遠い場所にある。人口圧力をロンドンの外縁部からより一層外側へと振り向けようという政策意図がうかがえる。第二の特徴は開発の規模が大きくなっていることである。8つの第一ステージニュータウンの平均計画人口が約5万人弱であるのに対してミルトンキーンズのそれは25万人、ピーターバラが19万人、ノーザンプトンが30万人と4倍から6倍もの規模となっている。もっともこれらの町の開発前サイズも大きく、特にピーターバラとノーザンプトンはそれぞれ8万人と13万人の人口があった。よってニュータウン開発といえばも2.3倍程度の都市拡張でしかない。この2つは比較的サイズの大きい地方都市の中から選び出され重

点的に分散（Decentralisation）受け皿整備のための投資が行われるようになった事例と  
考えることができよう。

対照的にミルトンキーンズニュータウンの開発従前人口は4万人。計画人口25万人であるので6倍以上の都市拡張を意味している。22,000エーカー（約9千㌶、多摩ニュータウンの約3倍）もの開発区域は広幅員の道路で約1km四方のスーパーブロックグリッドに区切られ、人口密度も日本のニュータウンの4分の1程度と極めて低い。完全に車依存型のアメリカ型ニュータウンといえる（写真1、2）。イギリスでこれだけの規模で新しい「人工的な」街づくりが行われたのはミルトンキーンズが最初で最後になるだろう。極めて特殊な都市開発事例である。

写真1 ミルトンキーンズニュータウン（タウンセンターのオフィスピル群）

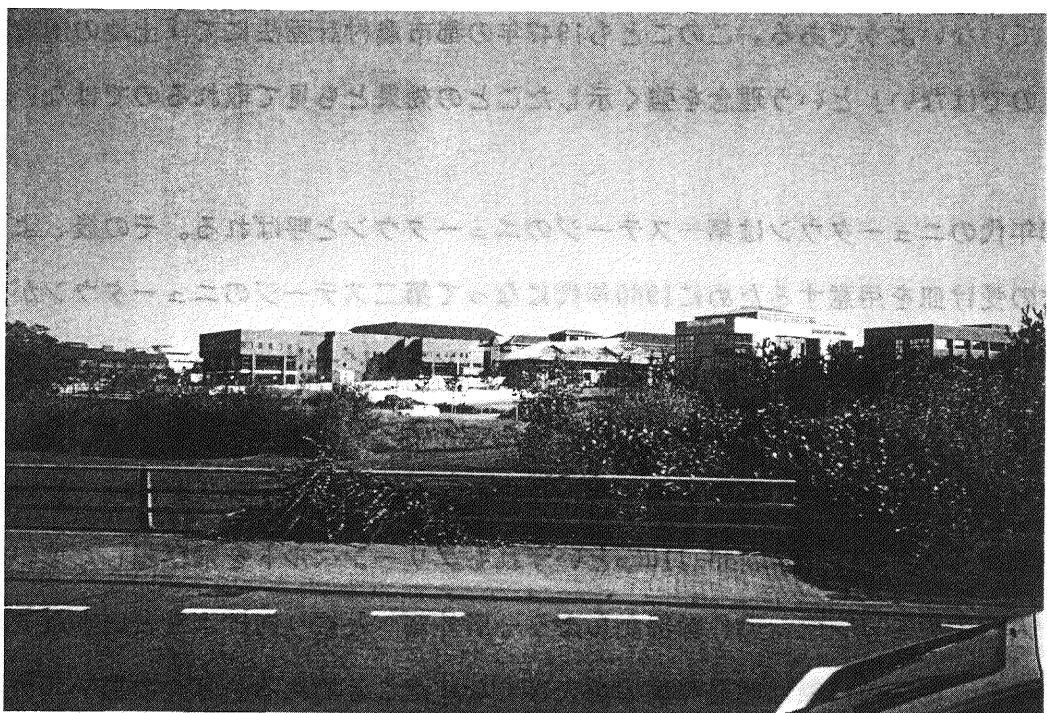


写真2 ミルトンキーンズニュータウン（住宅地部分）



分散 (Decentralisation) の受け皿都市としてニュータウンとともに言及しなければならない開発手法として「エキスパンデットタウン (Expanded Town)」が挙げられる。背景としては、1946年のニュータウン法に基づき開発が開始されたニュータウンが、財源等の制約により、思うようにロンドンから飛び出してくる人々や経済活動の受け皿として整備が進まなかったことがある。より一層分散政策を推進しようという考え方のもとに1952年「都市開発法 (Town Development Act 1952)」が制定された。この法の意図はエキスパンデットタウンという名のもとに、中小規模の町を拡大 (Expand)させようとすることがある。具体的に事業を推し進めるのは、機能を分散させようとする送り手側の地方団体と、受け手側の地方団体によってつくられる新しい開発公社的組織で、例えばベイジングストークの開発は送り手側のロンドン県と受け手側のハンプシャー県とベイジングストークディストリクトの代表者によって組織された「委員会」によって進められたという経緯がある (Dunning 1963)。国主導型の開発公社が開発を行うニュータウンと違って、エキスパンデットタウンの特色は地方団体主導型であることがある。エキスパンデットタウンへの国

の関与は、上下水道等インフラ整備に対して供与される補助金のみであった。

ロンドン圏でエキスパンデットタウンとして指定された町は31。1961年の国勢調査によれば、これら31の町の人口は合わせて104万人。戦略的な都市開発投資を行うことにより27万人の人口増を目標としているので、1.3倍の都市拡張を目指していた。前述のニュータウンと比較して、既存集積に対する拡張倍率が小さいことがわかるであろう。エキスパンデットタウンの考え方は、分散してくる新規参入者によって既存の都市インフラに過大な無理をかけないことでもあった。

31の町は例えば、アンドーバー、アシュフォード、ベイジングストーク、ブレッチャレイ（後のミルトンキーンズ）、ハイバヒル、キングスリン、レッチワース、ルートン、スウィンドン、ウェリンバラであるが、これらの立地的特色はロンドンから遠いということである。ロンドン都心からの直線距離の平均値は77マイル（123km）である（Hall et al 1973）、30-50km圏に開発された第一ステージのニュータウンよりも相当に外側であることがわかる。このことはエキスパンデットタウン開発に賛同し手を上げることにより、分散してくる経済活動を誘致し、地域経済の活性化を図りたいと強く意図する地方団体が、ロンドンのいわゆる外縁部ではなく、もっと外側の距離帯に多くあったことを物語るものであろう。

31の開発事例の中でも特筆すべきはベイジングストークとスウィンドンである。特にベイジングストークは従前人口25,980人に対して拡張目標34,500人を掲げ、積極的な開発投資を行ってきた。駅前に位置するタウンセンターの商業集積はもとより、その隣接地をベイジンビュービジネスパークとしてオフィス活動の受け皿として整備。数多くのオフィス誘致（例えばA A、IBM、サンライフオブカナダ）に成功している（写真3、4）。一方スウィンドンは当初開発を推進するディストリクトと、それに反対するウィルトシャー県間の軋轢もあったが（Harloe 1975）、ロンドンまでの高速かつ高頻度のインターチェイブ列車サービスがあるという好立地条件を活かして、今ではベイジングストークと同様多くの企業が本社機能あるいはバックオフィス機能のオフィスを構えている（写真5、6）。

写真3 ベイジングストーク（ベイジングビューのオフィスブロック）

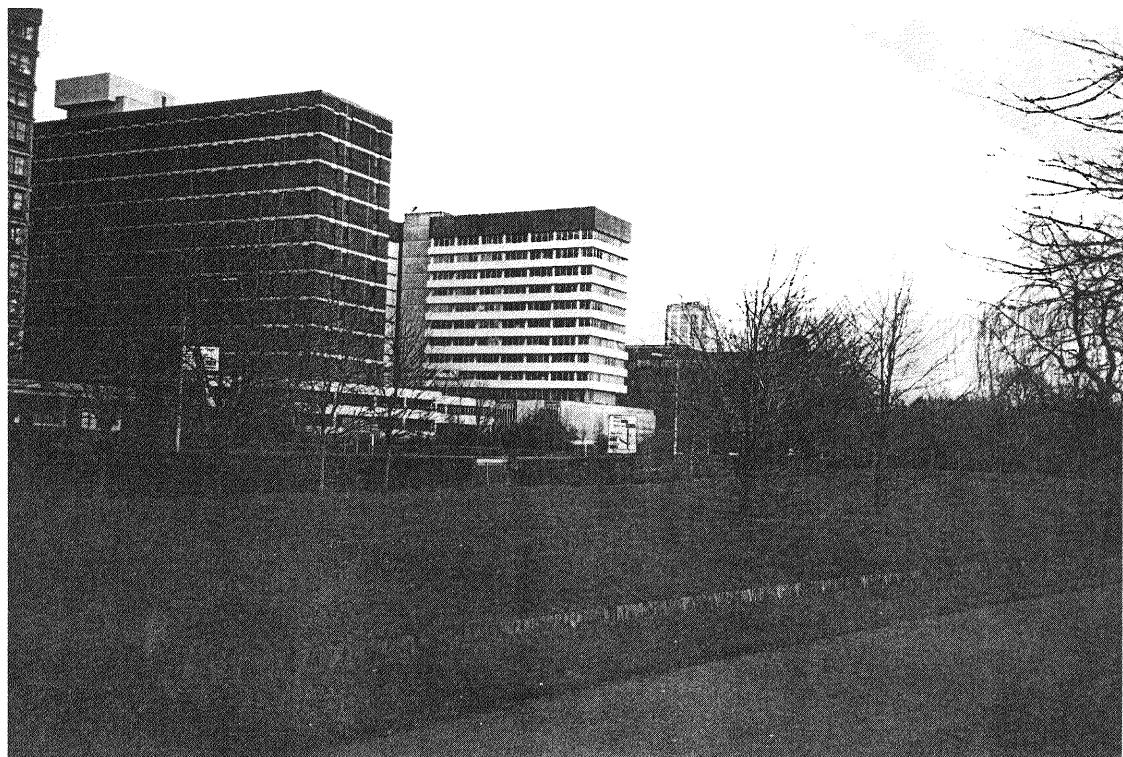


写真4 ベイジングストーク（ベイジングビューの一部）

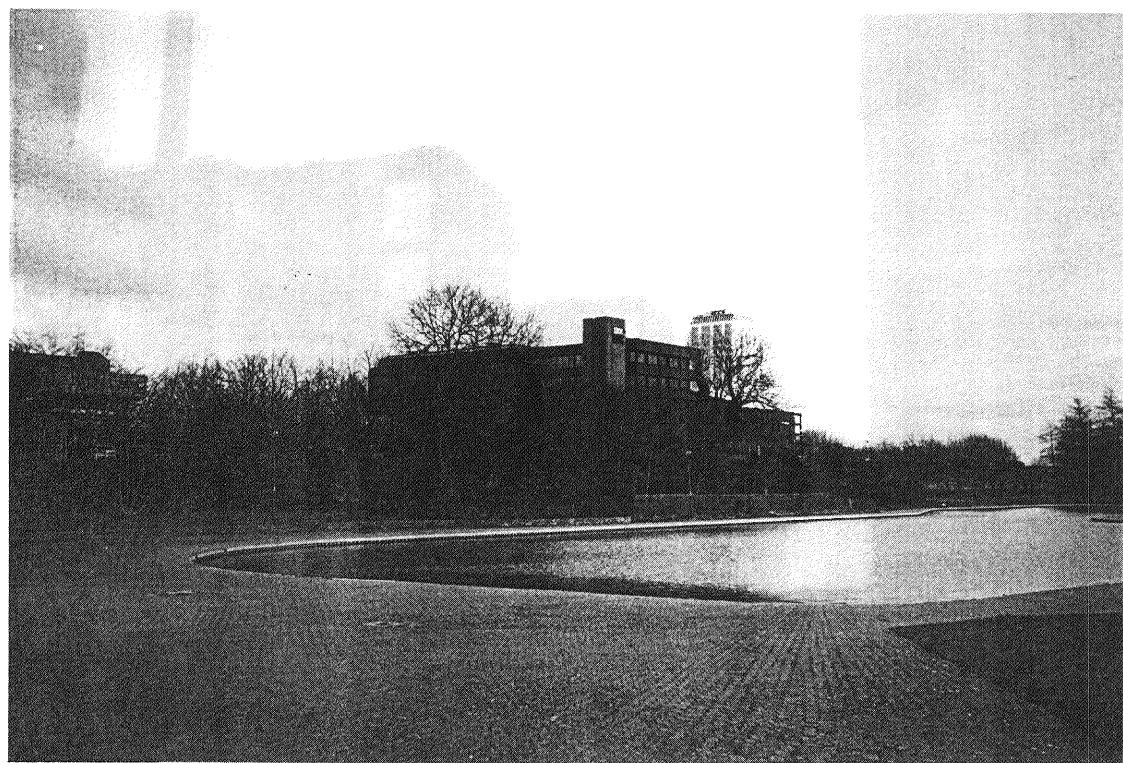


写真5 スウインドン（タウンセンターの商業ブロック）



写真6 スウインドン（タウンセンターのオフィスブロック）



#### (4) グレーターロンドン内における分散 (Decentralisation) 受け皿開発

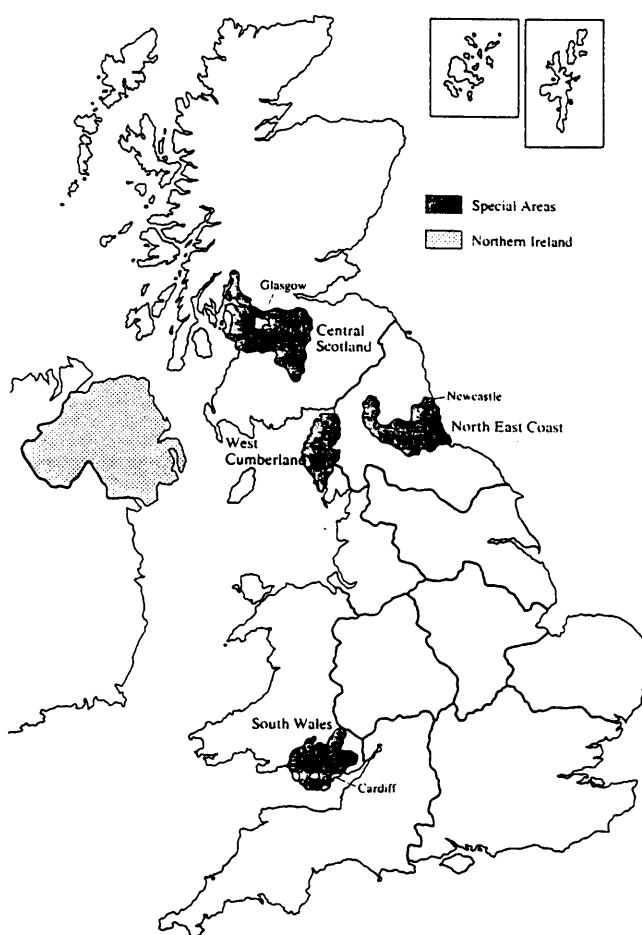
さてロンドンの中に目を転じてみよう。現在のグレーターロンドンの中で、都心から分散してくるオフィス活動の受け皿として挙げられる最大のものはクロイドンである。1964年改革以前のロンドン県域の外側に位置していたクロイドンは、1964年に大ロンドン県 (Greater London Council) 域に編入される以前から、バラ独自の方針でオフィス中心のタウンセンター開発を進めてきた。開発の対象となったのはイーストクロイドンとウェストクロイドン駅の間に横たわる45エーカー (約18㌶) の土地。以前はピクトリア時代からの住宅や学校であったところを600万平方フィート (約17万坪) のオフィス床を新たに供給するタウンセンターとして作りかえる一大プロジェクトが1950年代よりバラ主導型で進められてきた (Saunders 1979)。特に1960年代、ロンドンからのオフィスの移転先としてクロイドンは極めて多くの企業を引き付けたという実績を持つ。1964年から78年にかけてロンドン都心からクロイドンにオフィスを動かした企業は133社。この数字はバラ、ディストリクトベースで見て、2位のプレントバラの54社を大きく引き離して断然トップである (Manners and Morris 1986)。クロイドンタウンセンターの主だった立地主体としては、シティに本拠を置く金融、保険業のバックオフィス、電算センターに加えて、ネッスル社 (スイスに本社) のイギリス本社が挙げられる。戦略的な分散受け皿開発として代表的な事例といえる。

1964年、新たに創設された大ロンドン県はそれまでロンドン県の担当であったインナーロンドンだけでなく、その外側のアウターロンドンも所管する大都市圏地方団体となった。大ロンドン県はさっそくグレーターロンドン全域をカバーするストラクチャープランの作成に着手する。5年後、1969年に大ロンドン開発計画(GLDP:Greater London Development Plan) として公表されたこの都市計画は、33の全てのロンドンの区がローカルプランを作成する際の上部構造ガイドラインとしての役割を果たすことになった。当時の大ロンドン県はかつてのロンドン県が強力に推し進めてきた分散政策を受け継ぎ、いくつかの戦略的拠点開発を特にアウターロンドン域で提唱している。具体的にこれらはエンフィールド、ハロー、ブリクストン、ルイシャム、ロムフォード、ストラットフォード、プロムリー等

であるが、もう既にオフィスの集積が進みつつあった郊外のタウンセンター、例えばクロイドンやリッチモンドは除外されてしまった。

大ロンドン県の政策は各区が分散してくる経済活動、特にオフィス立地による外部経済メリットを均等に享受できるよう配慮した極めて総花的なもので、この点、新宿西口の淀橋浄水場跡地に戦略的に都市開発投資を集中させ、新しい巨大オフィス街を作り上げた東京都の政策とは好対照をなす。よって大ロンドン県の創設以降、それまで果実を独り占めしてきたクロイドンのタウンセンターオフィスブロックの面的拡大は事実上ストップすることになった。

図1-5 援助地域 (Assisted Areas) 1945年 (出典: Prestwich and Taylor 1990)



## (5) アメ (Carrot) とムチ (Stick) の企業立地誘導政策

これまで述べてきたことは、分散という観点から見るとその受け皿整備、都市のフィジカルな構造を変えていくこうとする「ハード」指向の政策の歴史的背景であった。と同時にロンドンの分散政策を議論するためには、経済活動を出でていって欲しい地域から来て欲しい地域へと立地を誘導する地域経済政策、つまり「ソフト」指向なものにも着目する必要があろう。日本語では「アメとムチ」、英語では「Carrot and Stick」と呼ばれる都市計画政策ツールについて見てみることにする。

1940年のバーロウレポートが、国内の産業再配置を進めることにより地域格差を是正することの必要性を強く説いていることは既に述べた。貧しい地域に産業を誘致するための財政的インセンティブ、つまり「アメ」政策に関しては、それ以前1934年の「特別地域法 (Special Areas Act 1934)」に基づく特別地域 (Special Areas) が南ウェールズ、西カンバーランド、ニューキャッスル周辺地域、グラスゴー周辺地域等に定められてはいたが、「アメ」と「ムチ」の使い分けはバーロウレポートの5年後、1945年に制定された「産業配置法 (Distribution of Industry Act 1945)」からのことである。

1945年法はそれまでの特別地域を、新たな産業を誘致することにより経済的発展を支援する「援助地域 (Assisted Areas)」として継続的に指定し続けたのと同時に(図1-5)、経済的には豊かな、しかし混雑している地域、特にロンドンから経済活動を追い出す「ムチ」政策の概念も導入したという点が目新しい。まず「アメ」の内容であるが、代表的なものとして都市インフラ整備、立地企業の新規設備投資への低利融資、税制の減免措置が挙げられる。実際1946から49年にかけて年平均 930万ポンドの国の予算が援助地域への産業誘致のためのインフラ整備、例えば工業用地造成、交通、住宅、その他生活インフラ施設の整備として使われたという経緯がある。

一方「ムチ」政策は「産業開発許可 (Industrial Development Certificate)」と呼ばれるものである。産業開発許可とは援助地域の外側で5千平方フィート(約140坪)以上の工場、倉庫等産業用建物の新規建築、建て増しに際してBoard of Tradeより得なければな

らない許可のことと、これにより新しい産業開発は地方団体の計画許可に加えて、中央政府の許可と二重のチェックが課せられることになった。つまり規制強化である。1945年法の意義は、それまで自由経済の原則で産業の立地は行われてきたところに、公共政策の介入がここで初めて法的に正当化されたことにある。産業開発許可は東京の既成市街地（23区、武蔵野、三鷹、川崎、横浜、川口の一部）に適用されている工業等制限法と同じものである。同法は東京既成市街地における500m<sup>2</sup>（約150坪）以上の工場の新設、拡張に都知事の許可が必要であるとしている。

#### （6）オフィス立地局とオフィス開発許可

新增築に際して二重の許可を必要とする、この「ムチ」政策の適用は当初工場、倉庫といった「産業用（Industrial）」として分類される土地、床利用形態のみに限られていたが、1964年に新しく誕生した労働党政権は、その規制をさらに強化、産業用だけでなくオフィスにまで産業開発許可の適用を試みた。このオフィスのための産業開発許可のことを「オフィス開発許可（Office Development Permit）」と呼ぶ。翌年1965年に制定された「オフィス・産業開発制限法（Control of Office and Industrial Development Act 1965）」によれば、グレーターロンドンより一回り大きいメトロポリタンエリア地域内で5千平方フィート（約140坪）以上のオフィススペースを新たに開発する際には都市計画としての計画許可の他にBoard of Tradeのオフィス開発許可も必要であると定められている。当初オフィス開発許可の対象地域はロンドンだけであったが、翌年にはバーミンガム、サウスイースト、ミッドランズ、イーストアングリア地域全域に拡大されることになった。

労働党政権はロンドン等大都市からの更なる分散を促進するために、新規、改修オフィスビル建築に対するオフィス開発許可の適用とともに、企業組織の移転をサポートするためのアドバイス機関として「オフィス立地局（Location of Offices Bureau）」を設立した。言ってみれば政府系のシンクタンク、あるいはコンサルタントである。オフィス立地局の仕事は、オフィスの郊外、地方都市移転を考えているが、まだちょっと迷っている

という企業に対して、移転コスト、オフィス賃料、新規採用のコスト等多角的なフィジビリティ・スタディを行うこと、費用便益分析の観点から企業のためのメリット、デメリットを明らかにすることであった。従って彼らには、移転先候補地域における新規物件の有無、計画許可、オフィス開発許可取得の容易さ難しさに関する事前調査、新規採用を行うにあたっての労働市場の調査といった不動産屋、都市分析のスペシャリストとしてのノウハウが要求されたことは言うまでもない。

オフィス開発許可、オフィス立地局に代表される中央政府によるオフィス分散政策の強力な展開は、地方団体としてのロンドンにとってもかねてからの要望でもあったということも付け加えておかなければならないだろう。1957年、ロンドン県によって発表された「ロンドンの混雑と戦うプラン (A Plan to Combat Congestion in Central London)」というレポートでは、成長する都心でのオフィス活動が交通をはじめとする都市インフラに過大な負担を与えており警鐘を鳴らしている（注3）。ロンドン県は、ゾーニング等都市計画規制ツールを用いることによりロンドン都心におけるオフィス開発をより一層コントロール、そして既存の集積を郊外や地方都市に分散させることを提言している。

さて、「ムチ」政策としてのオフィス開発許可は実際にロンドン都心のオフィスを分散させるにあたって効果があったのだろうか。オフィス開発許可が導入された1965から66年にかけて都心における棄却率は74%、その他グレーターロンドン域でも74%と、申し出が出されたオフィス開発計画の4件に3件は“NO”と言われる、デベロッパーや投資家にとっては極めて厳しい状況であった（表1）。翌年の棄却率は都心で18%、その他グレーターロンドンで53%と急落する。オフィス開発許可のような制度があるとデベロッパーが棄却されるという事業リスクを恐れて、開発申請を出し渋るケースが増えると考えられる。まして初年度に4件に3件が棄却されたのではなおされであろう。よって「棄却率」という見せかけの統計数値のみで政策の効能を推し計ることは難しい。

表1 ODP棄却率（出典：Pickvance 1981）

	<i>Central London</i>	<i>Rest of Greater London</i>	<i>Rest of Metropolitan Region</i>	<i>Rest of SE Planning Region</i>
	%	%	%	%
1965-6	74	74	64	—
1966-7	18	53	25	18
1967-8	32	35	45	34
1968-9	12	38	33	37
1969-70 <sup>a</sup>	33	44	45	38
1970-1 <sup>b</sup>	14	28	38	27
1971-2	25	58	41	27
1972-3	51	56	48	30
1973-4	13	33	59	34
1974-5	49	59	51	41
1975-6	16	34	47	43
1976-7 <sup>b</sup>	13	21	26	24

しかしここで着目すべきは、その後の1970年代、その他グレーターロンドンの棄却率が都心のそれよりも常に高いということである。都心よりむしろその外側の部分の方が新しくオフィスビルを建てるのが難しい。このことより、オフィス開発許可は、例えば東京で言うと中心部の虎の門から青山、青山から渋谷、渋谷からさらに三軒茶屋というように、オフィスが都市の中心からその外縁部へと「にじみ出し」ていくことを妨げる効果があったようである。

都心でオフィスが手狭になったり、古くなったりしても建て替えや、インナーロンドンやアウターロンドンの他の区での新築もオフィス開発許可という面倒な手続きを踏まなければならない。となれば、前述のニュータウン、エキスパンデットタウンといった遠隔地での戦略的開発エリアの相対的位置づけが高くなってくる。実際、ニュータウンとエキスパンデットタウン開発区域内では、たとえそれらがサウスイースト地域内であってオフィス開発許可や産業開発許可の取得が義務づけられていても、開発公社を通すことにより、それらの許可は得やすかったと言われている。

オフィス開発許可が、都心から分散してくるオフィスをニュータウンに誘致した事例の1つとしてコダック社のケースが挙げられる。写真フィルムメーカーのコダック社はアメリカ東海岸ロチェスターに本社を置くいわゆる外資系企業であるが、1960年代、急速に業

容が拡大して、都心部ホルボーンにあったイギリス本社オフィスも手狭になりつつあった。当初その対策として、都心から北西、アウターロンドンのハローにあるメインの工場に隣接した同社のスポーツグラウンドを潰して新本社ビルを建て、増加しつつあったスタッフを収容しようと考えた。しかし、オフィス開発許可が下りず、計画は断念せざるを得なくなったといういきさつがある。そこで彼らが次善策として考えたのはロンドンの北西、そのままに外側ヘメルヘムステッドのタウンセンターであった。当時、ヘメルヘムステッドはニュータウンとして開発が進められてきた街であったが、コダック社はそのタウンセンター地区の一角の土地を長期リースし、19階建ての新しいイギリス本社ビルを建てた。コダック社のケースはオフィス分散のための「ムチ」政策が、オフィスの都心から周縁市街地へのにじみ出しを妨げ、移転を長距離化させた典型的な事例として見て取れよう。

実際1960年代には中央政府のオフィスが、民間企業より率先してロンドンから遠くに、特に貧しい援助地域へと分散しようとする動きがあった。1963年から72年にかけてロンドンから分散していった中央政府スタッフのうちサウスイースト内に留まった比率はわずか28%でしかない。20%がスコットランドに、19%がマンチェスター、リバプール等イングランドNorth Westに、11%がニューキャッスル、ダーラム等イングランドNorthへと移り住んでいる。例えば内国歳入庁(Inland Revenue)は2,200人をマンチェスターに、1,000人をエジンバラに動かし、省資源省(Department for National Savings)の移転先は3,700人がグラスゴー、1,800人がダーラムであった(HMSO 1973)。

#### (7) 1970年代：分散政策の終焉

以上のように1960年代まではニュータウン等都市のハードを整え、また移転をサポートするためのソフト面からも、ロンドンからの分散を促進してきたという背景があるが、1970年代、特に1973年のオイルショック以降状況は一変する。不況は、かつて栄華を極めたイギリスの重厚長大産業の衰退に追い討ちをかけ、リバプール、バーミンガム、グラス

ゴー、そしてロンドン等の大都市は製造業、物流業といった基幹産業の兆落にともなう高失業率に悩まされるようになってきた。大都市の問題はもはや「混雑」ではなく、「経済衰退」であると問題認識が改まりつつあった。つまり「インナーシティ」問題の台頭である。都市経済の再生（Urban Economic Regeneration）が大都市政策の基本テーマであると白書で謳われたのが1977年。翌年1978年に制定された「都市内エリア法（Inner Urban Areas Act 1978）」をきっかけに都市開発資金はニュータウンのような郊外開発から、インナーシティの再生へと振り向けられるようになった。

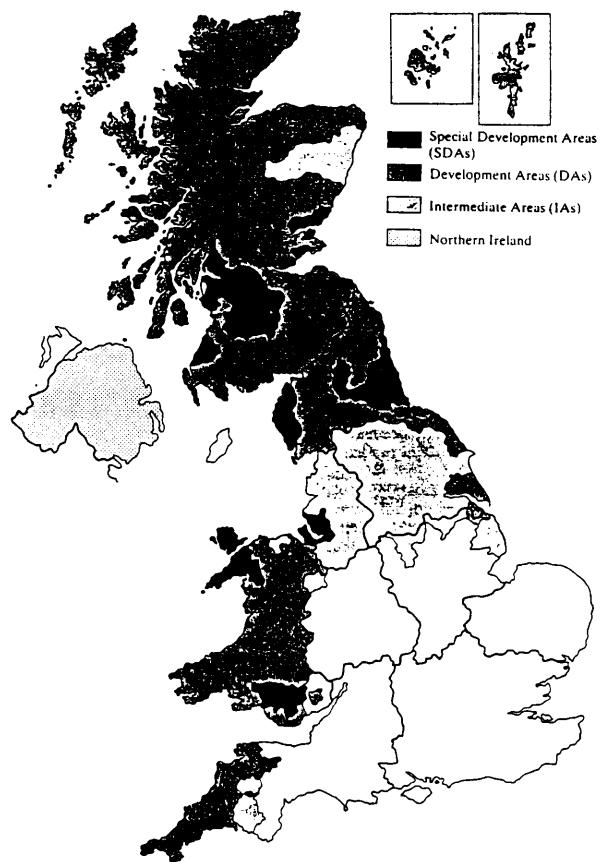
当然のことながら、これまでの分散政策も大きな転機を迎えることになる。1970年、新しい保守党政権は、産業開発許可の適用対象を、サウスイースト、イーストアングリア、ミッドランズといふいわゆる「メガロポリス」地域の他では1万平方フィート以上の新床供給へと引上げ、オフィス開発許可もグレーター・ロンドンを含むサウスイースト地域では1万平方フィート以上へと、またミッドランズ地域では新しいオフィス床供給に際してオフィス開発許可取得を義務づけないようにした。これら規制緩和の意図は産業、オフィス立地の足かけをはずして、高失業率に苦しむ地域での雇用を促進、地域経済の活性化を図ることであったことは言うまでもない。

図1-6 失業率の推移（出典：Buck et al 1986）



1970年代、イギリスの失業率はうなぎ上りに上昇した。70年代初めには全国平均、グレーター・ロンドンともに2%足らずであったのが、1981年には全国平均が8.8%、グレーター・ロンドンで7.8%にまでなった（図1-6）。特に74年から77年にかけての伸びが著しいことが見て取れよう。このような背景もあって、1974年保守党から政権を受け継いだ労働党は、辺境の貧困地域での経済活性化政策により一層力を入れることになった。年々拡大を続けていた援助地域（Assisted Areas）の範囲は1972年に既にサウスイースト、イースト・アン・グリア、ミッドランズ、サウスウェストの大部分を除くイギリス全域にまでなっていたが（図1-7）、これら極めて広範囲にわたって、大がかりな経済支援が行われた。開発地域（Development Areas）での産業立地を支援するための中央政府の支出は、1973年度に3.1億ポンドであったものが1976年度には5.8億ポンドと増加の一途をたどる。

図1-7 援助地域 1977年（出典：Prestwich and Taylor 1990）



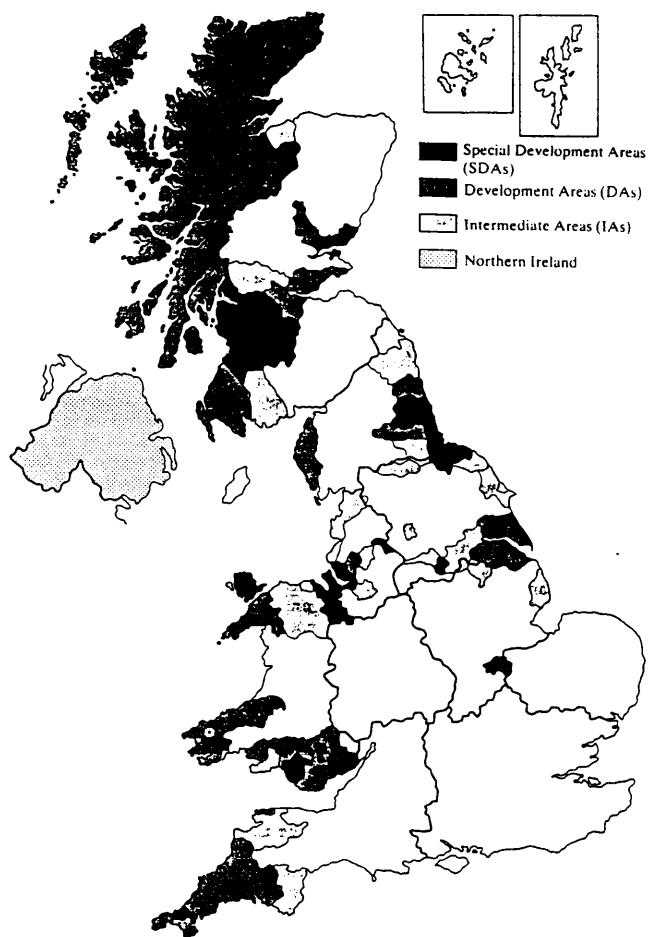
このころになると「アメ」と「ムチ」政策のうち、都市から経済活動を追い出す「ムチ」政策の部分は実質的に効力を失い、貧しい地域にそれらを誘致する「アメ」政策の部分のみが強調されるようになってきた。豊かな都市から貧しい農村へ経済活動の分散をという政策目標の価値は薄れ、地域間の引っ張り合いという構図が見えてくる。ロンドンとしてももはや「混雑」は大した問題ではなく、むしろインナーシティで急増する失業者への雇用確保を目指した経済政策の必要性が強く唱えられるようになった（Buck et al 1986）。すなわち、オフィスをはじめとする経済活動の分散は、都市の混雑を解消するというメリットよりも、むしろ都市の経済を衰退させるというデメリットの方が大きいとの認識が強まってきたのである。

1976年、大ロンドン県はニュータウンとエキスパンデットタウンの開発が、ロンドンから経済活動を吸い上げる元凶だと主張し、これら衛星都市の開発を中止すべきであるとの提案を発表する。これを受け翌年1977年4月、中央政府はミルトンキーンズ、ノーザンプトン、ピーターバラという第二ステージニュータウンの計画人口を引き下げ、かつハーロウ、スティープネイジ、ブラックネルと第一ステージニュータウンから出されていた開発区域境界線の拡張申請を却下した。分散（Decentralisation）の受け皿として長く機能してきたニュータウンの容量を減らすことにより、衰退しつつあるロンドンの都市経済を助けるという意図がここより読み取れる。

1979年に誕生した保守党政権は大胆に既存のアプローチからの変革を試みた。オフィスの分散を目途としていたオフィス開発許可とオフィス立地局を廃止し、工場、倉庫等産業用建物のための産業開発許可についても適用対象を、援助地域外における床面積5万平方フィート以上の建築物と、大幅に限定対象を緩和した。また1982年には、これまで国土の3分の2、就業人口の43%をカバーしていた援助地域の範囲を大幅に削減し（図1-8）、結果、援助地域の就業人口のカバー率は27%までになった。この背景には、増加の一途をたどっていた辺境地域経済援助のための公共支出の削減という目的もあったようである。産業開発許可もこの時点で廃止されることになった。

以上、これら大幅な変革によってイギリスの分散政策は終りを迎えたといえる。

図1-8 援助地域 1982年（出典：Prestwich and Taylor 1990）



## 注

- (1) 現在、カウンティによるストラクチャープランとディストリクトによるローカルプランという二層制の都市計画は “U D P : Unitary Development Plan” という一層制プランへと移行中である。
- (2) クローリーニュータウンの開発は1960年代に開業した隣接するガトウィック空港とも深い関わり合いを持つ。クローリーの産業用地は空港に近接した立地というメリットがあった。
- (3) しかし実際に当時のロンドン都心の雇用は増えていない。交通インフラへの負担増はオフィスや産業立地によるものではなく、急激な自動車保有率の増大によるものだという見方の方が正しい。