

<論 説>

B・シーボーム・ラウントリーと住宅問題

山 本 通

「両大戦間期の社会立法と政治の経験を顧みれば、一つの特定の社会問題を他の諸問題と切り離して扱ってみても、到底満足な結果が得られない、ということは明らかである。この経験は、シーボーム・ラウントリー氏の調査結果によって、強力に支持される。例えば彼は、貧困と住宅問題との密接な関係を明らかにした」。

Cited from Introduction of R. L. Reiss to B. Seebohm Rowntree, *Portrait of a City's Housing*, n. d. London.

目 次

はじめに

第1章 イギリス住宅問題史の概観

第一節 イギリス住宅建設史の特徴

第二節 住宅事情改善のための民間運動

第2章 第一次世界大戦までのイギリス住宅問題

第一節 農村の労働者住宅

第二節 都市の衛生環境問題と労働者住宅

第三節 19世紀末以降における住宅問題の展開

第3章 シーボーム・ラウントリーの住宅問題への取り組み

第一節 貧困研究と住宅問題

第二節 ニュー・イヤーズウィックの経験

第三節 土地問題

第四節 土地問題調査委員会と土地キャンペーン

第五節 第一次大戦と再建委員会

第4章 両大戦間期における住宅政策の展開とシーボーム・ラウントリー

第一節 両大戦間期の住宅建設

第二節 両大戦間期の住宅政策とシーボーム・ラウントリー

おわりに

はじめに

シーボーム・ラウントリー（1871～1954）は、現在では、一般的に社会調査法や社会福祉論の先駆者として知られている。しかし、彼の活動領域はきわめて多方面にわたっていた⁽¹⁾。彼の本業は、チョコレート・ココア企業の企業家であり、経営者である。彼は、父が発展させたこの企

業に18歳で就職し、1897年に会社が有限会社になると、その労務担当取締役役に就任し、1923年には社長に就任し、1941年までその職にあった。企業内において彼は、従業員を「人間らしく処遇する」ことを積極的に実践し、またその実践を理論化して、イギリス経営学の基礎を築いた⁽²⁾。企業福祉に熱心に取り組むことは、結果的に生産性の向上に帰結する可能性が大きいだけに、合理的な行動であり、この時期にも他に実践例があった⁽³⁾。しかし、企業家が貧困などの社会問題に強い関心を持ち続けることは、きわめて特異な事例である。これは彼が、クエイカー教徒の家庭で育ったことと切り離しては考えられない。

シーボームの父ジョーゼフ・ラントリーは、企業内福祉政策を進めたばかりでなく、ボランティアなフィランソロピストとして、地元ヨーク市で成人教育運動を推進した。さらには貧困や失業、ギャンブルや飲酒の撲滅などの社会問題を考察して、その解決策を模索した⁽⁴⁾。息子のシーボームが父と違ってしたのは、社会問題に対する取り組みを地元でのフィランソピー運動に止めることなく、それを国家政策の中で具体化しようとしたところにある。彼は国会議員にはならなかったけれども、大蔵大臣や第一次大戦期の連立内閣で首相を務めたロイド＝ジョージによって重用されて、自由党の政策立案に積極的に係わった。1910年代においてシーボームが主に取り組んだのは、土地・住宅問題であり、1920、30年代において主に取り組んだのは、失業問題であった⁽⁵⁾。本稿においては、その前者、つまり土地・住宅問題へのシーボーム・ラントリーの取り組みを、時代状況の中で明らかにし、その意義を明らかにしてみよう。

まず、以下の論述の構成について簡単に触れておこう。第1章では、ヨーロッパ大陸諸国の住宅建設史とは異なるイギリスのその特徴といわれるものを踏まえて、住宅事情改善のための民間の運動を紹介する。その中には、シーボームの父ジョーゼフ・ラントリーの活動も含まれる。第2章においては、シーボームが土地・住宅問題に取り組み始める以前に、どのような問題がイギリスの住宅事情に存在していたのかを、具体的に検討する。第3章では、第一次世界大戦終了のころまでのシーボーム・ラントリーの住宅問題への取り組みを、追求する。その後のシーボームの住宅問題への論及は、第4章において検討される。

第1章 イギリス住宅問題史の概観

イギリス住宅問題史を概観するためには、その前提となる次のような事実を確認しておく必要がある。すなわち、19世紀中葉以後、とりわけ労働者階級の住宅事情の改善が公衆衛生の観点から急務とされるようになったこと。そして、19世紀中においては、住宅事情改善についての公的介入が不十分であったがために、民間から改善のためのさまざまな運動が生まれたことである。

第一節 イギリス住宅建設史の特徴

住宅のあり方は、それぞれの社会層によって大いに異なる。近代のイギリスでは、貴族・ジェ

ントリー，中流階級そして労働者階級という三つの階層からなる社会秩序が存在していた。20世紀後半には，教育による階級上昇という要因が加わって，階級間移動が活発になったように見えるけれども，諸階級の文化的特徴の相違は，言葉遣いなどによって明確に把握できる。住宅建築についても，貴族，中流階級そして労働者階級の住宅は，デザインやサイズの特徴がそれぞれ異なっていた。貴族やジェントリーは，一般的には，田舎の広大な敷地を備えた豪邸であるカントリーハウスに居住していた。彼らの多くは，国会議員としての公務を果たし，あるいはビジネスを遂行するために首都ロンドンに第二の住居をもったが，彼らの生活の基盤は田舎のカントリーハウスであり，その住宅と土地こそが彼らのステイタス・シンボルであった⁽⁶⁾。

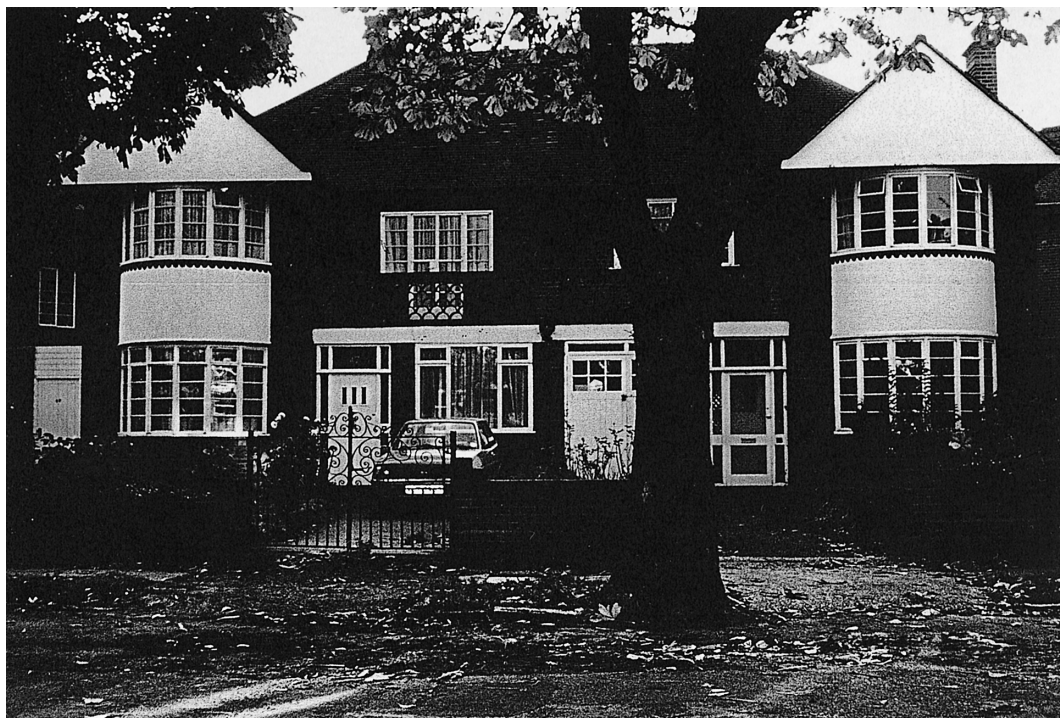
中流層の大部分は，労働者階級と同じく，テラスハウス terrace house とよばれる長屋式集合住宅（[図1]を見よ）に住んでいたが，19世紀には都市郊外のセミデタッチト・ハウス semi-detached house と呼ばれる二棟連続式準独立住宅（[図2]を見よ）に住むようになった。それは私的な庭が付属する住宅であって，中流階級の住宅と労働者階級の住宅との区別は判然とするようになった。中流層にとって，このような住宅は自らの「聖域」であった。それは彼らにとって，家庭生活の安楽ばかりではなく，道徳的正の要でもあり，世俗のストレスからの避難所で

[図1] テラスハウス



出典 B. Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress, A Second Social Survey of York*, London, 1941. pp. 280~281.

[図 2] ロンドン, アバディーン・パークのセミデタッチト・ハウス



筆者撮影

あり、秩序と安全の拠りどころでもあった。最後に労働者層の住宅は、第一次世界大戦まで大部分、テラスハウスであったが、両大戦間期には、労働者上層の人々の多くは、都市郊外に建設された民間のセミデタッチト・ハウスや公営住宅 council estates に移り住むようになった⁽⁷⁾。

われわれの以下の考察にとって問題なのは、労働者と、それより少し上の階層の住宅事情である。それは、シーボーム・ラウントリーが言うように、「住宅問題と貧困問題は関係しあって」おり、「裕福な人々にとっては、本当の意味での住宅問題は存在しない」からである⁽⁸⁾。住宅問題とは、第一に、住むに値する住宅数の絶対的不足である。第二の問題は、住人過密状態 overcrowding の広範な存在である。1901年当時の国勢調査の基準によれば部屋数の倍以上の人員が一戸の住宅に居住している状態が住人過密状態と定義されるが⁽⁹⁾、住宅不足という状況の中で、所得の低い人々は余儀なく、過密状態で居住したのである。これが住人のストレスを増加させ、その道徳的退廃を招くことは、言うまでもない。第三の問題は、住人の健康が脅かされること。この危険は、通風の悪さ、採光の不備など、安普請住宅そのものの設計の悪さによって、もたらされる。第四は、住宅環境の悪さの問題。具体的には、地域内での住宅過密 overcrowding、上下水道の不備、洗い場やゴミ捨て場や便所の共同利用などが、住宅環境を悪くさせた。低所得者の劣悪な住宅が密集している区域はスラム slum と呼ばれるが、スラムはしばしばコレラやペストなどの流行病と、犯罪の温床となった。

[表1] ヨーロッパ諸国の住宅保有形態 1990年, 1991年 (単位%)

	持ち家	公共賃貸	民間賃貸	住宅協会
イギリス	66	22	9	3
フランス	53	1	30	16
統一ドイツ	37	0	38	25
デンマーク	58	3	21	18

出典 イギリス (連合王国) については, Central Statistical Office, *Regional Trends*, 1995 edition, London, HMSO, 1995, Table 6. 1, 6. 2. その他については, A. Power, *Havels to High Rise*, London, 1993, Table 1. 1. これらについては, 椿建也教授から資料の提供をいただいた。

イギリス住宅史を概観して, まず明らかになることは, 住宅の保有形態が20世紀の間に大きく変化した, という事実である。すなわち, 19世紀においては全住宅の大体9割は民間家主が所有する賃貸住宅であったが, この住宅保有構造は, 両大戦間期以後, 一変した。イングランドとウェールズで両大戦間期に新しく建設された住宅の19.4%は民間家主が提供する賃貸住宅, 31.5%は地方行政当局が提供する公営賃貸住宅であり, 残る49.1%は持家であった。すなわち, 両大戦間期には, 第一に, 地方行政当局が労働者階級に対する新しい賃貸住宅の供給者として登場し, 第二に, 中流層の典型的住宅保有形態として持家が広がり, 第三に, 民間賃貸住宅は, 全体として, 歴史的遺物となったのである⁽¹⁰⁾。第二次大戦以後において, 全住宅に占める民間賃貸住宅の比率はさらに低下し, 持家と公営賃貸住宅の比率が増加した。

このような変化の結果, 今日のイングランドの住宅事情はヨーロッパ大陸諸国のそれとは大いに異なる特徴を持つことになった。[表1]は椿建也から資料の提供を受けて, 作成したものであるが⁽¹¹⁾, これによって明らかなように, 現代のイングランドではフランスやドイツに比べて, 全ての住宅のなかに占める持家と公営賃貸住宅の比率が高く, 民間賃貸住宅と住宅協会賃貸住宅の占める割合が低い。アン・パウアーによれば, 「他の諸国では, 国家と民間セクターの緩衝として, 民間家主へのコントロールと補助が行われ, 半民間住宅組織が奨励された」⁽¹²⁾。しかし, イギリスではそのような展開は見られなかった。1980年代に「不動産所有者民主主義」を推進するサッチャー政権の持家奨励政策によって, 多くの公営住宅が廉価で賃借人に販売されて, 持家所有者の比率が増加したことからもわかるように⁽¹³⁾, 住宅事情を決定的に左右するのは政府の住宅政策なのである。

第二節 住宅事情改善のための民間運動

住宅供給のあり方を決定する基本的な要因は中央政府の住宅政策である。しかし, 労働者住宅の供給・確保が政府の義務である, と考えられるようになるのは, 第一次世界大戦が終結する1919年の「住宅・都市計画法 (アディソン法)」以後のことであり⁽¹⁴⁾, それ以前の諸政府は, 住宅問題に対症療法的に対処しようとしてきたに過ぎない。第一次大戦以前においては, 住宅は基本的に民間の住宅建設業者が供給してきたのであるが, 市場の原理に従って住宅供給が行われて

いる限りでは、先に述べたような住宅問題は緩和されない。このような状況の中で、民間人や彼らが所属する民間団体が、限定的ではあるが、政府の住宅政策の不備を補い、あるいは政府と行政当局の住宅政策に直接・間接に影響を与えた。イギリス住宅事情改善の推進者たちのなかには、住宅組合、企業の雇用主、「5% フィランソロピー」の組織、田園都市運動などがある。以下、それらの特徴をまとめて示す。

まず、住宅組合 *building society* は、相互扶助を目的として職人や上層労働者が結成した協同組合の一種で、持家住宅購入資金の融資に特化した組織であった。住宅組合は、当初はいずれも当座組合であった。例えば融資額が 120 ポンドで会員数が 20 人の場合、組合員は週 2 シリング 6 ペンス、つまり年に 6 ポンドを拠出する。そうすると 1 年後には 1 名の会員への融資が可能となる。融資を受けた会員は、拠出の外に、それと同額の返済をすることになる。その 1 年後には、新たにもう 1 名が融資を受ける。こうして、15 年後には全会員が融資を受けて当初の目的が果たされるので、住宅組合は解散するのである。しかし後には、より柔軟な継続組合の組織が発展した。すなわち、住宅組合は会員以外から融資を受けることによって、融資時期、すなわち会員の入退会の時期を柔軟に変えることができるようになった。このような継続組合は、金融機関の一種に成長していった⁽¹⁵⁾。

次に、産業革命期に、特に山間僻地に立地する多くの企業の雇用主が、労働者を職場につなぎとめるために、労働者に無償で住宅を提供した。[図 3] は、マンチェスター郊外のスタイルで綿紡績業企業家グレッグ家が建設した労働者住宅である。ドントンによれば、ランカシャー綿工業主のうちで労働者住宅を提供したのは 6 分の 1 にすぎず、必ずしも一般的ではなかった⁽¹⁶⁾。しかし、エドワード・アクロイドが 1859 年以後ハリファックスに建設したアクロイドン、タイタス・ソールトが 1863 年以後ブラッドフォードに建設した工場村ソルテア、ウィリアム・リーヴァが 1888 年以後マージーサイドに建設したポート・サンライトなどは、緑豊かな住環境を労働者に提供したものであり、その意味で、のちの田園都市運動に影響を与えた。

第三に、「5% フィランソロピー」が労働者用住宅建設に大きな役割を果たした。これには、大まかに言って、二つのタイプがあった。一つは、職人・労働者・一般住宅会社 *The Artisans' Labourers and Industrial Dwelling Company* (1867 年創立)、イースト・エンド住宅会社 *East End Dwelling Company* (1884 年創立) などの株式会社形態のモデル住宅で、年率 5% 以下の配当を保証して出資を募り、これを基金にして都市中心部に中層集合住宅 *multi-storey tenement flat* 形式の良質な集合住宅を建設して、労働者に低廉な家賃で賃貸するものである。フラットとは、日本のアパートやマンションに似た石造集合住宅である ([図 4] を見よ)。もう一つのタイプは、富豪篤志家が寄付した基金を財源とする住宅供給財団 *trust* である。「5% フィランソロピー」の慈善団体は、いずれも 4~5% の配当を続けたので、経営的に成功し、ロンドンでは約 3 万家族の 14 万 7 千人が、その恩恵を受けた⁽¹⁷⁾。

後者の例として最初のものは、ジョージ・ピーボディー (1795~1899) が 1864 年に 15 万ポンド

[図3] スタイアの工場労働者用住宅



筆者撮影

ドを投じてロンドンで創設したピーボディー財団 Peabody Trust である。これは、現在では1万軒以上の住宅を管理している。また、ビール醸造業者エドワード・C・ギネス (1847~1927) がロンドンの貧しい労働者の生活条件を緩和するために、20万ポンドを拠出して設立したギネス財団 Guinness Trust も、その後の基金の増額を経て、現在1万軒以上の住宅を管理している。さらに、銀行家サミュエル・ルイス (1837~1901) はその遺言により、ロンドンの貧民のための低家賃住宅提供のために40万ポンドを提供した。サミュエル・ルイス住宅財団 Samuel Lewis Housing Trust は、1960年までに2260のフラットをもつ八つの住宅団地を建設していた⁽¹⁸⁾。富豪篤志家が設立した住宅供給財団として断然規模が大きいものが、ウィリアム・サットンが1900年に遺言によって設立したウィリアム・サットン模範住居財団 Sutton Model Dwelling Trust である。彼はロンドンで運送会社、ビール醸造業、地所開発などで財を成し、200万ポンドの遺産全額をこの財団に投じた⁽¹⁹⁾。

富豪篤志家の住宅供給財団のなかで、規模が小さいながらも、歴史的意義の大きさから、特筆に価するものが、ボーンヴィル村落財団 Bournville Village Trust と、ジョーゼフ・ラウントリー村落財団 Joseph Rowntree Village Trust である。これらは、いずれも企業家が建設したものであるが、単なる労働者村とは違って、入居資格を社外の一般市民に開放した。またその建設は、同じ時期に展開した田園都市運動から影響を受け、また逆に、田園都市運動に影響を与えながら進

[図 4] ロンドン、アバディーン・ロードの現代的フラット



筆者撮影

展していった。

クエイカー教徒であり、バーミンガムにおいてチョコレート製造業を営んでいたジョージ・キャドベリーは、都市郊外に広大な土地を購入して新しい工場を建設し、さらに 1895 年以後それに隣接する田園村落の建設に着手した。1890 年には土地と建物を管理するボーンヴィル村落財団が創設された。創設時には、330 エーカーの土地に 313 戸の住宅が存在した。住宅の多くは賃貸住宅であり、キャドベリーは入居資格を一般市民に広げた。実際、キャドベリー社の従業員は全借家人のうちの 4 割に過ぎなかった。また、緑豊かな住環境が保証され、住宅建蔽率は 25% 以下で、残り 75% 以上の土地は庭園として利用された。しかし、このようなコンセプトのために家賃を高く設定せざるを得ず、基本タイプの家の家賃は週 8 シリングであったが、これは貧しい労働者には負担できない金額であった⁽²⁰⁾。ジョーゼフ・ラウントリーは同業者として、また同じクエイカー主義を奉じる者として、ジョージ・キャドベリーと極めて親しい関係にあった。だから、ジョーゼフ・ラウントリー村落財団が管理したニュー・イヤーズウィック田園村落は、ボーンヴィルとほぼ同じ理念で建設された。後の行論との関係では、その住宅団地の設計にレイモンド・アンウィンが関わったことと、シーボーム・ラウントリーが田園村落の建設とその管理に関わったことが、重要である⁽²¹⁾。

第四に、イベネザー・ハワードの独創による「田園都市」がある。彼は「田園都市」設立の構想を 1890 年に発表し⁽²²⁾、翌年にはこれに賛同する 12 名によって田園都市協会が結成された。

田園都市協会は1901年にはボーンヴィルのG・キャドベリーの屋敷で、翌1902年にはW・リーヴァのポート・サンライトで会合を開き、会員を増やしていった。1903年には第一田園都市の建設場所をレッチワースに決定し、第一田園都市株式会社を設立し、翌年にはパーカーとアンウィンに建築設計技師に選任した。

「田園都市」は5%フィランスロピーの変種であるともいえる。すなわち、出資者を募って、低利の配当を保証する株式会社を設立し、この株式会社が広大な農地を購入して、開発する。「田園都市」は単なる住宅団地ではなく、住民を雇用する企業や工場、また住民に便宜を提供する商店街や公共施設を備えた3万人規模の住民からなる一つの自己完結した都市として構想された。1エーカーにつき12戸以下という基準で住宅が建設されたため、住宅地は十分な空間を保った緑豊かなものであり、住宅自体も採光や通風に配慮した、健康的でゆったりとしたものであった。土地はすべて田園都市株式会社の所有物で、住民はすべて借家人であるが、住民は自治組織を形成した。土地開発の結果として地価が上昇するので、田園都市株式会社が企業や借家人から徴収する地代も上昇する。その利益は田園都市株式会社によって、更なる田園都市の開発のために使われる予定であった。しかしながら現実には、企業を誘致することも、出資者を増加させることも困難であり、レッチワースの人口は1911年においても8千人に満たなかった⁽²³⁾。

田園都市運動は、歴史的には全体として、田園郊外 garden suburb 建設と同化して、第二次大戦後の労働党政権によるニュータウン建設に連なっていた。「田園郊外」の嚆矢となったのは、レイモンド・アンウィンが設計にあたったロンドンの北辺の「ハムステッド田園郊外」である。「田園都市」が工場や商業施設を都市内に持ち、「働きつつ住む」機能を持つ総合的な町であるのに対して、「田園郊外」は一種のベッドタウンであり、両者の性格は基本的に異なる⁽²⁴⁾。しかし、緑豊かな空間の中に健康的でゆったりとした間取りの住宅を比較的安価に提供するという点では、両者の間には明瞭なつながりがある。

以上のような民間の組織や運動のなかで、(リーヴァ、キャドベリー、ラウントリーらの)企業家による模範的村落、レッチワース田園都市、および田園郊外の開発は、ほとんど同時に19・20世紀交の時期に始まった。またこれらは、簡素で標準化された健康的で充実した住宅施設を、空間的ゆとりのある緑豊かな環境の中で提供するという基本理念においても、共通していた。したがって、スウェナートンはこれら三者を広い意味での「田園都市運動」として一括する。イギリス住宅供給の歴史においてきわめて重要なことは、「田園都市運動」の基本的な理念が、第一次世界大戦末期の「英雄にふさわしい家」の設計に受け継がれて、戦後において具体化された、という事実である。この過程において、建築家であり社会思想家でもあるレイモンド・アンウィンや、我がB・シーボーム・ラウントリーは決定的に重要な役割を果たしたのである⁽²⁵⁾。

第2章 第一次世界大戦までのイギリス住宅問題

1900年に、フェビアン協会の中心人物であったシドニー・ウェップは、住宅問題についての書誌的展望の中で次のように書いた。「貧しい諸階級の住居の過密状態 overcrowding と一般的不衛生は、住み替えの問題とともに、イングランドにおいて1838年前後以来ほとんど絶え間なく議論されてきたトピックスであった」⁽²⁶⁾。イギリス産業革命は18世紀中ごろから19世紀中ごろまでに展開したといわれるから、イギリスでは住宅問題は工業化社会の成立とともに出現した、といえるだろう。住宅問題に密接にかかわる最初の公衆衛生法は1848年に成立し、最初の労働者階級住宅法(シャフツベリー法)は1851年に成立した。

それ以後、1919年アディソン法成立までの70年もの長い期間を、1890年前後を境にして二つの時期に分けてみよう。大まかに言えば、19世紀の末までは政府は、住宅問題をもっぱら公衆衛生の観点から捉え、都市スラムの撤去を中心課題とみなしていたが、世紀末までには、住宅問題が都市と農村の貧困生活と密接なかかわりを持つ深刻な社会問題であることが、理解されるようになった。このような意味で特筆すべきは、1888年「地方政府法」によって地方議会 County Council が設立され、1890年「労働者住宅法」によって、公営住宅建設についての地方政府の権限が明確化されたことである。それ以後、両大戦間期の住宅建設ブームを準備することになる住宅事情改善のため動きが、中央政府と地方政府によって、具体的なレベルで少しずつ展開していった。

このような捉え方にしたがって、本章では第一次世界大戦までのイギリス住宅史を、1890年ごろを境に二つの時期に分けて考察する。また、貧しい諸階級の中には、農村労働者と都市労働者がおり、それぞれの住宅問題は異なった問題をはらんでいた。わが国では、19世紀後半におけるイギリス農業労働者の住宅問題は、ほとんど取り上げられてこなかった。以下ではまず、19世紀末までのイギリス農業労働者の住宅問題を、次に、同じ時期のイギリス都市労働者の住宅問題を、そして最後に、19世紀末以後の時期に視点を移し、住宅問題の展開を検討していく。

第一節 農村の労働者住宅

イングランドとウェールズの総人口は、1851年から1911年までの60年間に、約1,800万人から約3,600万人に倍増した。ところが、農業労働者数は、その同じ期間に倍増するどころか、約97万人から63万人へと約3分の2に減少した。これは、農業労働者やその家族がアメリカ合衆国や植民地に移住し、あるいは農業を捨てて都市に出て労働者やホームレスになっていったためである。農業労働者は、大きく分けて農場奉公人 farm servant と日雇労働者 day labourer から成るが、バーネットによれば、両者が受ける待遇には明瞭な格差があった。前者は、主に家畜にかかわる仕事をする基幹労働者であり、1年毎の契約を結んで借地農民 farmer に雇用されて、

農業労働者としての通常賃金の他に、週1ないし3シリングの特別手当を得、借地農民が地主から借り受けた一戸建農家 cottage を無料で利用できた。他方後者は、主に農作業に従事し、週単位あるいは日単位で雇用された。彼らの雇用はきわめて不安定であり、特に冬季に仕事を失う可能性が高く、また農業の機械化によって彼らの雇用機会は次第に奪われていった⁽²⁷⁾。

日雇労働者の住宅事情の困難さは想像に難くないが、しかし、農場奉公人の住宅事情も不安定であった。彼らが利用した一戸建農家は「紐付き農家 tied cottage」であった。すなわち、借地農民の温情によって与えられるものであるから、農業契約が解消されると農場奉公人は直ちに、すなわち2週間以内にこれを立ち退かなければならなかった。1899年に『デイリー・ニューズ』紙の特派員として農村労働者の住宅事情を調査したクレメント・エドワーズは、借地農民が農場奉公人との契約を一方的に解消することができ、現実に7年間に9名の異なった農場奉公人がつぎつぎに同一の「紐付き農家」に住んだ例を紹介している。したがって農場奉公人は、農家の庭で野菜や果実を栽培することがめったに無い、といわれた。借地農民と農場奉公人の間に、信頼関係が存在しなかったからである。「仕事から放り出されれば、家からも放り出されるぞ (Out of job, out of houses)」というのが、農場奉公人が口癖にする警句であった⁽²⁸⁾。

他方、日雇農業労働者の住宅事情、特に「囲い込み」 enclosure が進展したミッドランドやイングランド南部で広く見られた住宅事情は、農場奉公人のそれよりも、もっと悲惨であった。ゴールディーによれば、農村社会の伝統によって、元来、農業労働者は借地農民の住宅に寄食していた。しかし18世紀はじめごろから、社会の中流層としての借地農民は、家族のプライバシーを尊重するようになり、農業労働者を自宅から追い出して、その代わりに、彼らに農場内での自宅建設を許した。しかし、18世紀末以後、とりわけ1834年「改正救貧法」の成立以後、地主は、自分の所有地が存在する閉鎖教区 closed parish から日雇農業労働者を、隣接する解放教区 open parish に追いやるようになった。閉鎖教区とは、「囲い込み」によって地主が大規模な土地を所有しているタイプの教区であり、解放教区とは、小規模な土地を所有する地主が数多く存在するタイプの教区である。救貧税は教区単位で土地所有者に課税されるので、地主は救貧税負担を軽減するために、日雇農業労働者の追放を図ったのである。ここから、農村スラムが発生した⁽²⁹⁾。ゴールディーによれば、「農村スラムは、ヴィクトリア統治期の最初から最後まで、存在していた」⁽³⁰⁾。

枢密院保健官 medical officer による1860年代の全国の農業労働者住宅についての公式調査と、同時期の幾つかの非公式調査を検討したバーネットは、「1860年代の農村住宅の状況は、良い住宅、悪い住宅、そしてすさまじく酷い住宅のつぎはぎ状態であった」⁽³¹⁾とまとめている。開明的な地主が、閉鎖教区の中で農場奉公人のために模範的農家を建設する例も少なからず見られたが、多くの農家は劣悪な状況であり、また、泥の壁と藁葺き屋根で造られた倒壊寸前の農家も多く見られた ([図5]を見よ)。

1900年にクレメント・エドワーズは、農家の最悪の状況を、次のように描写した。屋根は藁

【図5】 典型的な農業労働者住宅の例（窓が小さく、通風が悪い。藁葺き屋根は煙突の下で破損している）



出典 William Savage, *Rural Housing*, London, 1915. frontispiece.

葺きだが、定期的に藁を取り替えることをせず、単に屋根に新たな藁を載せるだけなので、屋根は1メートルもの高さになるが、雨漏りが防げない。古い藁は腐敗し、屋根の上には植物が育ち、その中には、ねずみなどの小動物の巣ができる。壁は泥を固めただけのものなので通風が悪いが、破れた窓ガラスが風通しを良くしてくれる。窓枠の中に紙やぼろ屑や本が詰め込まれていることもある。床は間口より数インチ低くて、土か砂岩でできており、居間の天井の高さは6フィート程度と低い。大部分の農家には寝室が2室あるが、寝室が一つしかない農家も少なくない。また、多くの農家には2家族以上が住み込んでいる。衛生上特に問題なのは下水道の不備であり、調理時に出る汚物や生ごみは、溝や戸外共同便所や、あるいは土に掘った穴に捨てられる。エドワーズは、このような農家の状況を「豚を飼うにも適さない」と表現している⁽³²⁾。

農業労働者住宅の劣悪な状況の最大の原因は、農業労働者の低賃金にあった。1872年には農業労働者同盟 *Agricultural Labourers' Union* が中部ウォリックシャーの労働者の最低賃金として週12シリングを要求したが、同年の公的調査によれば、西南部ドーセットシャーの農業労働者の平均賃金は週10シリング4ペンス、北部ダラムのそれは週20シリング6ペンスで、全国平均では14シリング8ペンスであった⁽³³⁾。農業労働者の低賃金を前提にすれば、彼らから徴集できる家賃はせいぜい週1シリング6ペンスから2シリング6ペンス程度だが、これでは建築業者

や投資家が通常要求する年8～10%の利潤を得ることは、とうてい不可能であった⁽³⁴⁾。したがって、農業労働者用の賃貸住宅は、造られたとしても、きわめて劣悪なものに限られた。したがって、多くの農業労働者は、泥と藁で住宅を自分で建設し、あるいは他の労働者が打ち捨てた廢屋に住んだのである。

すでに1860年代には、悪い住宅環境が農業生産性の低下を招き、低化した農業生産性が農業労働者の賃金を押し下げ、その住宅環境を悪化させる、という悪循環の存在が指摘されていた。市場法則に任せるままでは農業労働者の住宅問題が改善されないことは、すでに明らかであった。しかし、農業労働者の意見が世論を動かすようになるのは、1884年の第三次選挙法改正以後のことであった。都市の住宅問題について大きな意義を持った1890年「労働者階級住宅法」は、農村の住宅問題に関係する部分がほとんどなかった。しかし、1909年「住宅・都市計画法」は、地方行政当局に対して農村住宅の体系的な調査を義務づけ、土地強制収用権を与えた。また、公共事業委員会 Public Works Commissioners からの低利融資を得て地方当局が農村住宅を建設することを奨励した。同法は更に、地方政府が上記の施策を実行するよう指導・強制する権限を、中央の地方行政庁 Local Government Board に与えた。この意味で同法は、国民の住宅問題に政府が直接に関与する仕組みのさきがけとなった⁽³⁵⁾。

しかしながら、地方行政当局の実権を握る地主たちが抵抗したため、現実には、農村における住宅建設は遅々として進まなかった。シーボーム・ラウントリーが中心となって実行した1913年の全国的な農村部土地調査の報告によれば、全国の約2,700の教区のうちの約半数で住宅が不足しており、不足数は約12万戸に達していた⁽³⁶⁾。バーネットによれば「第一次世界大戦が『英雄にふさわしい家』を一つの政治的争点にする以前に、すでに事情に通じた観察者にとっては、国家の直接的介入と巨額の財政支出なしには、農村の住宅問題は解決されないことは、明らかであった。農業労働者の住宅問題は、ほとんど意図せざる結果として、無限に巨大な展望と意味合いをもつ、一つの国家的住宅政策への道を準備することになったのである」⁽³⁷⁾。

第二節 都市の衛生環境問題と労働者住宅

イングランドとウェールズの都市部の総人口は、1851年から1911年までの60年間に、約970万人から約2,850万人へと3倍に増加し、対総人口比は54%から79%に増加した。イギリス全体としてみれば、1850年から1914年までの間の住宅供給増加率は人口増加率を上回ったが、人口の大都市への集中が激しく、このことが大都市の家賃を上昇させた。H・W・シンガーの研究によれば、1845年から1910年までのあいだに、家賃は全国平均で1.85倍に増加したが、とりわけロンドンのような大都市の家賃は急増した。その結果、大都市で住人過密状態が発生した。国勢調査の結果を基にすれば、1891年にはイングランドとウェールズの総人口の11.2%が、住人過密状態の中で暮らしていた⁽³⁸⁾。住人過密の酷さと死亡率、特に乳児死亡率の高さには、明瞭な相関関係があった⁽³⁹⁾。また、農村から都市部への絶えざる人口流入が、都市地域内での住

宅過密，したがってスラムの問題を発生させたのである。

ところで、なぜ19世紀においては大部分の人々が、持家ではなく、賃貸住宅に住んでいたのだろうか。安価な住宅建材が20世紀はじめに開発されて、住宅の大量生産が開始されるまでは、住宅を所有することは合理的でなかった。ギャリモアの研究によると、1870年代に一戸建て住宅 cottage を14年間の抵当権付で購入するためには、30ポンドの手付金と、週4シリング4ペンスのローンの支払い、さらには適宜の維持修繕費を負担することが必要であった⁽⁴⁰⁾。他方、借家料は一般的に建築費の20分の1を1年間で徴収する、というレベルで設定されていた⁽⁴¹⁾。中流階級にとってもさえも困難な持家購入は、収入が不安定な労働者にとっては、ほとんど考慮の余地がなかったのである。

もちろん、住宅組合に定期的に拠出金を積み立てられるほどの収入を持つ上層の労働者は、郊外に一戸建てを持つこともできたが、大部分の労働者は二階建ての長屋式住宅であるテラスハウスを賃借していた。テラスハウスは、賃貸市場を見込んだ小規模な民間建売業者（これは private builders とか、軽蔑的に speculative builders と呼ばれた）によって建設され、プチブル家主がこれを購入して、ふつう1週間単位で賃貸し、賃貸物件の管理は家主自身が行なった。イギリスの都市化と工業化の進展の中で、プチブル家主グループが登場したのであり、彼らは小規模な事業家、商店主、居酒屋の主人などで、老後の不労所得の源泉として住宅を購入した。ドーントンによれば、賃貸用住宅は遺産5千ポンド以下のプチブル層に特徴的な投資対象であった⁽⁴²⁾。

人口流入と家賃の高騰によって都市中心部の代表的建築となったテラスハウスは、スレート屋根とレンガで作られ、直接道路に面して縦横に建てられ、その裏側には中庭 courtyard が造られた。中庭には、住人の共同利用に供する便所、ゴミ捨て場、洗濯所、洗面所の施設が設置された。中庭は、住民のコミュニケーションの場として利用されたが、他方、衛生、風紀、治安といった観点からは危険性をはらむ建築構造であった。二階建て長屋形式の住宅の中でも、建物を垂直に区切って、背中合わせの狭小住宅を連ねた形になったものは、バック・トゥ・バック・ハウス back-to-back house と呼ばれた。バック・トゥ・バック・ハウスは、住宅内の通風が遮られる構造であり、衛生面で大変問題があった。また都市には、安普請家屋建売業者 jerry builders が提供した欠陥住宅が多数存在することも、知られていた⁽⁴³⁾。

このような住宅は、公衆衛生の観点から公的規制の対象となった。1848年には最初の公衆衛生法が成立したが、1851年に成立した最初の住宅法である「労働者階級宿泊住宅法 Lodging Houses Act (通称シャフツベリ法)」は、過密住宅の建設を禁止し、建築の最低基準を規定した。1868年に成立した「職人・労働者階級住宅法 (通称トレンズ法)」は、居住に適さない住居の取り壊しを地方行政当局が行うことを可能にした。1875年に成立した「職工住宅改良法 (通称クロス法)」は、スラム地区全体の除去と再建の強制権を地方行政当局に与えた。しかしながら、地方行政当局は、欠陥住宅や不衛生な過密住宅の取壊しの実行に消極的であった。また、住宅を取壊された住民のための住み替えの手当てが行われなかったため、撤去されたスラムとは別の場所に

新たなスラムが発生する、という状況が生まれた⁽⁴⁴⁾。

政府による住宅規制が本格化するのには、1870年代である。1871年には「地方行政法」によって地方行政庁 Local Government Board (以下、LGBと略記)が設立され、1875年には、従来の公衆衛生法規を集大成した「公衆衛生法 Public Health Act」が成立した。同法は地方行政当局に、当該地区の衛生・住宅状況を管理する権限を与えた。特にその157項は、新設される街路のレイアウトや広さ、新しい建物の周辺スペースや衛生環境についての独自の条例を作る権限を与えた。さらに1877年にはLGBが、「住宅に関する地方条例のモデル model by-laws」を作成して、地方行政当局に示した。その中では、100フィート以上の長さの新しい街路の幅は36フィートでなければならないとか、新設の住宅には必ず150平方フィート以上の屋外占有空間が裏手に確保されなければならない、などの項目が含まれていた。これ以後、イングランド各地で、地方行政当局が作成した条例の基準に即した住宅、いわゆる条例住宅 by-law housingが民間建設業者によって建設された⁽⁴⁵⁾。

ドントンによれば、「条例住宅は1875年公衆衛生法と第一次大戦までのイングランドの市街を特徴づけるものであり、犯罪や疫病から守るために市街の巡回検査を容易にするという公権力の要請を反映していた」⁽⁴⁶⁾。条例住宅は室内が広く、天井が高く、ガスや水洗トイレの完備を特徴とするなど、従来の長屋式住宅よりも質や設備の点で優れたものであった。条例住宅は主に都市郊外で建設されたが、低運賃の通勤列車の導入など通勤手段の改善が行われたので、いわゆる「下層中流階級」の人々がこれを賃借した。パーネットによれば、1880年から1914年までのあいだに郊外に移住したのは、年平均で約1万3千家族であった⁽⁴⁷⁾。郊外の条例住宅は低密度で建設され、街路がすっきりと広がったが、住宅地に緑が少なく、景観的に単調で退屈な光景が、広い街路に沿って延々と続くことになった。ギヤスケルによれば、このような景観を嫌って、住宅環境の改善を求める機運が、19世紀末のいわゆる「田園都市運動」を生み出したのである⁽⁴⁸⁾。

第三節 19世紀末以降における住宅問題の展開

19世紀第4四半期において都市郊外での条例住宅の建設が進んだが、その恩恵に直接にあずかったのは、下層中流階級であり、労働者階級ではなかった。労働者階級の住宅問題、特に住人過密・住宅過密 overcrowding とスラムの解消については、1890年ごろまで、目立った進展は見られなかった。識者にとっては、それらの改善に政府の積極的な介入が必要なことは明らかであった。1884年に召集された「労働者階級向け住宅に関する王立委員会」は19世紀の都市住宅問題を総括する報告書を公表し、急増する需要に見合う安価な賃貸住宅の供給が不足している実情を明らかにした。世論の高まりを背景として、労働者住宅問題への政府の本格的な介入が1890年ごろに開始される。

まず、1888年「地方政府法」によって州議会 County Councilが設置され、翌年にはロンドン

地方議会 London County Council (以下、LCCと略記) と複数の都市地区議会 Urban District Council が設置された。19世紀の住宅法規を集大成した1890年「労働者住宅法」の第三部は地方議会に対して、市域内の土地を強制収用し、新規に公営住宅を建設する権限を与えた。そして、1893年にはLCCによってイギリス最初の公営住宅が建設された。LCCにおいては、新興のフェビアン社会主義者が、保守勢力と対抗しつつ論陣を張った。彼らは、例えば、交通機関やガス産業などの公益事業を公営化するための運動を展開した。社会主義運動を全国レベルで展開して、最終的に公益事業と土地を国有化することが「都市社会主義」者の目標であったが⁽⁴⁹⁾、彼らはまず、住宅建設の公営化を要求した。

この時期の「都市社会主義者」の住宅問題についての姿勢は、例えば、1900年3月1日にロンドンで開かれた「住宅問題協議会」におけるLCC議員たちの報告から、読み取ることができる。まずW・トムスは、新しいスラム地区の発生と増加を食い止めることが都市住宅政策の最大の課題であるとし、そのために公衆衛生法（この時点では1891年法が最新）に基づく諸条例と1890年労働者住宅法の諸条項を速やかに実施することが必要であるとする。現存するスラムの除去のためには、地方自治体の行政当局の権限を強化するための新たな立法措置が必要である。具体的には第一に、郊外に転居した中流階級の人々が住んでいた街区を購入して、労働者用の住宅を開発する権限、第二に、街区改良のために、スラム地区の地主たちによる財団形成を強制する権限、第三に、労働者用公営住宅建設のために、行政管区外の農地を強制収用する権限などである。これらのうちでトムスが最も重視するのは第三点であり、彼は、都市自治体が都市郊外に公営住宅を建設して、住民を郊外に誘導することこそが、現在の問題を改善する唯一の現実的な方策である、としている⁽⁵⁰⁾。

「住宅問題協議会」におけるランダーの報告は、住宅問題に対するLBGの考え方を批判して、現行諸法が地方自治体による住宅建設推進を阻害している、と主張する。ランダーの主張の中で最も印象的なのは、地方自治体が入札を通して民間建設業者を選定して住宅建設を行わせる方式を改めて、地方自治体自身が建築事業部を設置して、住宅建設を行うことを許すべきだ、という主張である。そのほうが良質で安価な住宅を提供できる、というのである。ランダーはその他に、①地方自治体による土地収容を円滑に行うための制度簡素化、②地方自治体が建設する住宅のデザインの規制緩和、③行政管区外の土地に地方自治体が住宅を建設する権限の認可、④公的住宅建設ローンの返済期間を（建物について80年間、土地について100年間に）延長すること、などを要求している⁽⁵¹⁾。

また同じ協議会におけるドッドの報告は、自らの立場を「社会主義者の観点」と明示しながら、トムスやランダーと同じ論点をやや詳細に説明している。他の2名の報告に見られない論点は、LBGがピーボディー住宅供給財団などの都心での中層集合住宅の建設を「モデル住宅」として許可していることに対する批判である。ドッドによれば、中層集合住宅自体が住宅過密状態を出現させている。例えば、ピーボディー住宅に住む人々の死亡率は、ロンドン全体のそれよ

りもわずかに高く、田園地区 country districts に住む人々のそれよりはるかに高い。ドッドによれば、新鮮な空気と緑のあふれる農村の地価は都心部よりもはるかに安いので、貧しい人々を対象とする公営住宅を地方自治体が郊外の田園地区に建設するべきである。また自治体は、労働者の通勤のために、郊外と都心を結ぶ安価で高速の通勤手段を提供するべきである。郊外の公営住宅に中流階級の人々が移り住むことになるならば、中流階級が立ち退いて空き家となった住宅に、下層階級の人々が移り住むことによって、都市の住宅事情が緩和される。また地方自治体は、住宅建設からの直接の利益を求めべきではない。公的機関から長期融資を得て建設を行い、良質の公営住宅を低家賃で提供することに鋭意努力すべきである⁽⁵²⁾。

以上のように、「都市社会主義者」の主張の根幹は、都市住民のために自治体自身が公営住宅を都市郊外に建設するという考え方であった。公営住宅建設は両大戦間期には住宅政策の主流になるのだが、第一次大戦以前においては、公営住宅はあくまでも住宅建設の様々な選択肢の一つに過ぎなかった。最近の論文において椿建也が明らかにしたように、第一次大戦直前においては、公営住宅よりは「むしろ、住宅協同組合方式の、田園都市路線による郊外型住宅地の開発が、住宅改革の方向性を指し示していた」⁽⁵³⁾のである。1893年の「労働者共済組合法 Industrial and Provident Societies Act」の趣旨も、地方自治体ではなく、民間のフィランスロビーの活力を引き出すことにあった。これは、年配当率を5%以下に抑える（住宅供給トラストを含む）住宅供給会社を「公益事業団体 Public Utility Societies」として登録させ、公益事業団体に対して公共事業融資庁 Public Works Loan Board が当初資本の半額までを、低利融資することとしたのである⁽⁵⁴⁾。

公営住宅方式によらずに田園郊外型住宅開発を行なう「都市計画構想」は、例えば馬場哲によって詳細に分析されたJ・S・ネトルフォールドの主張に見て取れる⁽⁵⁵⁾。1901年にバーミンガム・カウンシルで新設の住宅委員会委員長に就任したネトルフォールドが都市自治体による公営住宅建設に反対する理由は、それが都市の財政を圧迫し、地方税納入者に重い負担をかける、という点にあった。現在の都市住宅問題を、公営住宅方式以外の方法で解決するために、ネトルフォールドはドイツで行われている「都市拡張計画」に注目した。これを視察して研究した結果、彼は1906年7月の住宅委員会最終報告において、バーミンガム・カウンシル議会に対して、次の点を提言した。

まず、新たなスラムの出現を阻むために、バーミンガム市当局が現在の市域外をも視野に入れた「都市計画」を作成するべきこと。第二に、「都市計画」に基づいて、市域外の自治体を合併して「都市拡張」を行うべきこと。第三に、こうしてバーミンガムに編入される田園地域の土地を都市当局が購入して、民間の個人や、公益事業団体にリース（賃貸）するべきこと、である。「都市社会主義者」とはちがってネトルフォールドは、民間業者を悪徳業者とはみなさなかった。むしろ市当局の監督の下で民間活力を生かすことによって、「田園都市運動」とドイツ流の都市計画を統合しようとしたのである。彼の構想が実現するか否かは、バーミンガム・カウンシ

ルによるその採択だけではなく、中央政府が地方自治体による都市計画作成の権限を認めるか否か、にもかかっていた。これは、農業労働者住宅の改善を本来の趣旨とした1909年住宅法案に、LGBが「都市計画等」を織り込むことによって、可能となったのである⁽⁵⁶⁾。

1890年から1910年までの世紀転換期には、イギリス全国で毎年平均10万戸の住宅が新築されたけれども、国民の住宅保有形態の分布状態に大きな変化は起こらなかった。実際、第一次世界大戦が勃発した1914年においても、全国の住宅の約9割は民間の賃貸住宅なのであった。前述したように、このような住宅保有形態は、両大戦間期に一変する。両大戦間期は大建設ブームの時期であって、1919年から1939年までの20年間に約400万戸の住宅が新しく建設された。そのうち私企業によって建設されたものは、持家と賃貸を合わせて、289万戸であり、他は地方行政当局によるものであった。すべての新築住宅のうち、賃貸住宅と持家住宅はほぼ同数であって、第一次大戦以前に比べて持家住宅が急激に増加した。また、地方行政当局によって建設された111万戸の住宅はすべて賃貸住宅であり、新築の賃貸住宅の半分以上に相当する⁽⁵⁷⁾。

両大戦間期における、持家住宅の増加と公営賃貸住宅の増加のうち、先に起こったのは後者であり、これは1919年「アディソン法」によってもたらされた。しかし、何故このように事態が起こったのだろうか。有力な通説は、都市の不衛生住宅の除去という国家的事業が、市場の論理のみによっては実現できないこと、つまり地方行政当局の協力なしには行えないということを政府が理解したからであると説く。しかし、住宅供給における「市場の失敗」は、第一次大戦開始後ではなくて、早くも19世紀末には一般に認識されていた。公営賃貸住宅の急増についての二つめの説明は、スウェナートンによるものである。彼は、第一次大戦末期にはイギリス政府が、ロシアやドイツ同様にイギリスでプロレタリア革命が起こる可能性を深刻に憂慮していた、という事実を重視する。大衆の不満に対処するために、ロイド＝ジョージが「英雄にふさわしい家」を多数建設する公約を行い、戦後これが実行に移された、という⁽⁵⁸⁾。三つめの説明は、労働運動の意義を強調するものである。この説は、1915年に全国的な規模で展開し、民間家主の賃貸料に上限を設ける法律を成立させた家賃ストライキの意義を重視する。これが戦中・戦後の住宅供給不足状態を慢性化させ、住宅市場への政府の介入を必然化させた、というのである。

ドントンは、これら三種類の説明は互いに排除し合うものではないので、三つを合わせて住宅事情の激変を説明するべきだ、という⁽⁵⁹⁾。いずれにせよ、国家の住宅政策の大転換を実施したのは、「国民効率」や社会福祉を掲げて社会経済への国家介入を推し進めてきた(新自由主義の)自由党政府であり、またそれを必然化したのは、大戦の勃発それ自体がもたらした住宅事情の危機であった。とりわけ、民間家主の賃貸料に上限を設けた1915年の「家賃・抵当利子(戦時制限)法」と、1919年の「アディソン法」の二つが、両大戦間期の国家的住宅建設政策を方向づけた。後者は「戦争を勝ち抜いた英雄にふさわしい家」を確保するという1918年11月の首相ロイド＝ジョージの公約を具体化するためのものであり、戦後3年以内に50万戸の住宅を建設すること目標とし、地方行政当局に対して住宅不足の状況調査と公営住宅建設を義務づけ、更

に、住宅建設のための地方自治体への政府補助金交付を決定した。また建設されるべき住宅の質については、レイモンド・アンウィンを中心とするチューダー・ウォルターズ委員会によって、田園都市構想の都市郊外低密度住宅地計画が推奨され、実施されたのである。

「アディソン法」にはB・シーボーム・ラウントリーが深く関わっているのも、その形成過程の検討は後回しにして、ここでは、1915年「家賃・抵当利子（戦時制限）法」成立の事情やその意義について、簡単に触れておきたい。前述のように、1845年から1910年までのあいだに、家賃は全国平均で1.85倍に増加し、1870年代・80年代の大不況期においてさえも、諸物価の低落にもかかわらず、都市の家賃は上昇した。このことは、都市の労働者の生活を困難にさせたが、世紀転換期の住宅建設ブームは家主に不利な状況を生み出した。また地方税 rate が1885年から1914年までに、不動産評価額1ポンドにつき全国平均で3シリング6ペンスから6シリング9ペンスに上昇した⁽⁶⁰⁾。地方都市当局は、都市生活環境の改善のために地方税 rate の引き上げを実施したが、これによって、市民の負担は増加した。

第一次大戦が始まると、軍需生産増強のための労働者の都市への集中が起こり、都市の住宅不足が深刻化したにもかかわらず、建設労働者と建設資材の不足が進行したために、住宅建設が停滞した。このような状況の中で、民間家主が一斉に家賃を引き上げる動きがあり、これに対して、各地で労働者の家賃ストライキが勃発した。とりわけスコットランドのクライドサイドでは、労働党の関与の下で、広範な家賃不払い闘争が展開された。戦時体制の遂行のために労働者の協力を必要とした自由党政府は、1915年12月に「家賃および抵当利息引き上げ（戦時制限）法」を制定させ、実質上、家賃を戦前の水準に凍結し、居住者を家主による立退き強制や占有回復から保護した。また、家主による賃貸住宅差し押さえを原則として禁止した。この政策は、住宅財産からの所得を押し下げることにより、プチブル層の住宅への投資意欲を、したがって、民間住宅建設業者の新規住宅建設意欲を減退させ、折からの建設労働者と建設資材の不足とあいまって、深刻な住宅不足状況を出現させた。この意味で、家賃統制政策もまた、住宅問題への本格的な公的介入を要請する一つの要因となったのである。

横山北斗は、家賃統制政策が労働党を中心とする広範な住宅闘争によって勝ち得られたものである、と言う⁽⁶¹⁾。たしかに、労働者の運動の高まりが、家賃統制を実現させたことは間違いない。しかし、われわれは、家賃統制政策と賃貸物件差押え禁止の政策が、第一次大戦後においても継続されたことに注目するべきである。このことは、プチブル層が保守党、自由党、労働党のいずれからも無視されて政治的に孤立し、政治力学の中で犠牲となっていった、という事実を表している⁽⁶²⁾。そのような意味でも、政府住宅政策の転換を、労働運動の影響だけによって説明することは出来ないのである。

第 3 章 シーボーム・ラウントリーの住宅問題への取り組み

ベンジャミン・シーボーム・ラウントリー（以下、シーボームと略記）は父ジョーゼフ・ラウントリーとその 2 番目の妻エンマ・アントワネット・シーボームとのあいだに、次男として 1871 年に、イングランド北東部の古都ヨークで生まれた。ラウントリー家は数世代前からクエイカー教徒であり、商業を営んでいたが、ジョーゼフ・ラウントリーの弟ヘンリー・アイザックが、同じくヨークのクエイカー教徒であるテューク家からココア・チョコレート製造部門を買い取った。その後、まもなくジョーゼフがこれに資本参加して、共同経営を始めた。ジョーゼフは経営者として有能であり、菓子製造の新技术をフランスやベルギーから取り入れるなどして、企業を急速に発展させた。彼は他方で、社会問題にも敏感であった。1857 年から、ヨークの成人学校で宗教と社会問題について講義し、レトリート精神病院 (The Retreat) の委員を務め、1863 年からは貧困問題についての統計資料の収集を始めた。19 世紀末のイギリスのクエイカー派は、自由主義神学の立場から、教団として社会問題の改善に積極的に取り組んできた。シーボームが大きなチョコレート企業のオーナー経営者でありながら、社会問題に精力的に取り組んだ背景には、クエイカー派全体としての社会問題への積極的な取り組みと、このような父親ジョーゼフの影響とがあった⁽⁶³⁾。

第一節 貧困研究と住宅問題

シーボームは 11 歳でクエイカー派が経営するヨークの非国教徒中等学校、ブーザム・スクール Bootham school に入学し、16 歳でマンチェスターのオウエンズ・カレッジ Owens College (後のマンチェスター大学) に入学した。しかし 18 歳のときに (1889 年) ここを中退し、すぐにラウントリーのココア企業で働き始めた。翌年にチョコレート工場はヨーク中心部に近いタナーズ・モウトから、やや離れたハックスビー・ロードに移転した。1897 年には会社は有限責任会社になり、シーボームは会社取締役の一員になった。シーボームの社会問題への係わりは、21 歳のとき (1892 年) から始まる。シーボームはこの年から、ヨークの成人学校で、主に労働者を対象に、キリスト教信仰を社会問題と係らせながら講義した。その 2 年後の 1894 年 12 月末にシーボームは、ヨークの社会問題を研究することを決意し、1895 年 2 月にはニューカースル Newcastle upon Tyne のスラムを視察した。この頃シーボームは、1889 年に第 1 巻が刊行されたチャールズ・ブースの『ロンドン民衆の生活と労働』を読み、その調査方法と結論から多くのことを学んだ。かくしてシーボームは、1899 年春からヨークにおける貧困の調査研究を始めた⁽⁶⁴⁾。

シーボームの『貧困研究』(1901)⁽⁶⁵⁾は、ブースの『ロンドン民衆の生活と労働』と並んで、社会調査研究の古典とされるが、シーボームの研究の特徴は、「貧困」の中に「第一次貧困」と

「第二次貧困」の区別を設けた点と、一世帯ないし一生涯における「貧困のサイクル」を発見した、という点であろう。また、シーボームは、ブースの場合と同じく、住宅問題を貧困の問題の延長線上に位置づけた。

「第一次貧困」とは「収入をいかに賢く、いかに注意深く管理して支出しても、その収入が家族の肉体的効率の必要最低限を満たすのに不十分な状況」をいう⁽⁶⁶⁾。シーボームは、労役所 workhouse 資料を参考にし、生理学者や栄養学者の協力得たうえで、現時点において労働者が「肉体的効率を維持するために必要な」賃金を算出する。それは、家族構成によって異なってくるが、例えば、両親と3人の子供からなる家庭が、ヨークで「肉体的効率を維持するため」に必要な1週間の支出額は、食料費12シリング9ペンス、家賃4シリング、衣服・光熱費合計4シリング11ペンスで、合計21シリング8ペンスである。ここで注意すべきは、「肉体的効率を維持するため」の支出の中には、教育費、医療費、交際費、交通費など、その他の支出が一切含まれないことである。シーボームは、当時のヨークにおいて1,465世帯、つまり労働者世帯の15%、ヨーク総世帯の10%が、第一次貧困の状態にある、と結論した⁽⁶⁷⁾。

「第二次貧困」とは「収入を賢く注意深く支出に回すならば、単なる肉体的効率の維持以上の生活をするのが可能であるけれども、実際には家族が貧困によって苦しんでいる状態」をいう。シーボームの調査によれば、ヨークの全世帯の18%は「第二次貧困」の状態にある⁽⁶⁸⁾。「第一次貧困」の原因としては、主たる賃金取得者の死亡、災害、疾病、老齢、家族数が多いこと、そして低賃金や失業があり、それらのうちで低賃金が最大の原因である。「第二次貧困」の原因としては、これらの外に、飲酒や賭博の悪癖もある。しかしシーボームは、悪癖について労働者の倫理的な弱さを責めるべきではない、という。貧しい労働者は不潔なゴミゴミとした不衛生な環境からの一時的逃避の手段として、そのような悪癖に手を染めるのであるから、生活環境の改善が行われなければ、そのような悪癖も無くならない、というのがシーボームの主張である⁽⁶⁹⁾。いずれにせよ、第一次と第二次の貧困をあわせると、ヨークの全世帯の30%近くとなる。これは、ブースによって調査されたロンドン民衆の貧困とほぼ同じ割合である。シーボームの調査結果は、ロンドン民衆の貧困が首都に特有な問題ではなく、全国に偏在する深刻な問題であることを明らかにして、政府による取り組みを促すことになった。

シーボームはインタビューと大量観察により、労働者の一生涯における「貧困のサイクル」を発見した。「労働者の生涯は、『貧困』と『比較的余裕のある生活』の交替によって、五つのはっきりと違った時期に区別できる。幼少の時期には、父親が熟練労働者でない限り、おそらく貧乏生活をするだろう。この状態は、彼あるいは兄弟姉妹の誰かがカネを稼ぎ始めるまで続くだろう。……この『比較的余裕のある生活』は、彼が結婚したあと子供が2人か3人生まれるまで続くが、そのあと彼は再び貧乏に捕らえられるだろう。この貧乏の時期は……彼の一番上の子供が稼ぎ始めるまで続くだろう。……子供たちがカネを稼いでいるあいだ、結婚して家を去るまでは、彼は再び『比較的余裕のある生活』を享受することができる。しかし、子供が結婚して家を

去るときには、彼は三たび貧乏状態に転落して、沈み込んでいくのである」⁽⁷⁰⁾。シーボームは、労働者の生涯における貧困サイクルの存在を発見したからこそ、国家による社会保障制度の確立を、生涯を通して熱心に要求し続けたのであった⁽⁷¹⁾。

ヨーク市の住宅状況についての調査結果は、『貧困研究』の第6章において扱われる。シーボームは11,560戸の労働者住宅を調査したが、それらは大きく三つの等級に分かれ、また中級と下級はそれぞれ二つのランクに分けられるので、細かくは五つのランクに分類される。労働者の上級住宅は、暮らし向きのよい職人階級の住居であり、ヨークの労働者住宅の12%を占め、すべて広い道路のある新市街にある。その典型的な住宅はテラスハウスの住居である。前庭や出窓があり、間口は15から17フィートあり、部屋数は五つ以上、戸口を入るとすぐに居間 sitting room があり、二階に登る階段がある。居間の向こうにはダイニングルーム⁽⁷²⁾がある。ダイニングルームの向こうには流し場 scullery と食器置き場 pantry があり、そこから外に出るとセメント張りの裏庭 yard があって、そこには水洗便所がある。二階には寝室が3部屋ある。これらの家の家賃は大体、週6シリングである⁽⁷³⁾。

中級住宅は、普通の安定した賃金を得ている労働者家族のテラスハウス式の住宅であって、ヨークの労働者住宅の62%を占める。これらの家のある街路は狭く、むさくるしく、さびしい。中級住宅のうちわずかのものは、上級住宅を全体的に小ぶりにしたものである(中の上)。典型的な住宅は出窓や前庭が無く、二階の寝室は2部屋。便所はふつう糞堆式である⁽⁷⁴⁾。中級住宅の大部分は、多孔質で湿気を吸い込むレンガ造りの薄壁の安普請 jerry-built 住宅である(中の下)。このような住宅は、いずれスラムになるだろうと予想される。玄関口から入ると、すぐにキッチン兼ダイニング室に入る。炊事と食事は全部この部屋で行われる。この部屋は直接に流し場に通じており、流し場の向こうは裏庭になっており、ここに便所と石炭置場がある。二階には寝室が2部屋ある。その家賃は週4ないし5シリングである⁽⁷⁵⁾。

下級住宅はヨークの労働者住宅の26%を占める。下級住宅の上位ランクの住宅は、たいていは寝室を含めて3部屋以下。外観は貧相で室内はごったがえしている。2ないし4シリング6ペンスの家賃を支払い、「どん底に落ちまいと苦闘している人々 struggling people」の住宅である。下級住宅の下位ランクの住宅はスラムの住宅である。公衆衛生法や地方条例で、街路の幅や家屋の構造規格が規定される以前に、建設されたものである。これらは町の中心部から少し外れた、狭い路地の囲まれた数区画に存在する。スラム地区ではバック・トゥ・バック・ハウス back-to-back house が普通で、地域内住宅過剰と住宅内住人過剰(いずれも overcrowding と形容される)によってごった返し、街はきわめて不衛生である⁽⁷⁶⁾。ヨークではバック・トゥ・バック・ハウスは1,398戸存在し、これはヨーク市全住宅の9.3%、全労働者住宅の12%にあたる⁽⁷⁷⁾。シーボームは、以上を次のようにまとめる。「ヨークにおける労働者階級の約12%は、満足できる気持ちの良い衛生的な住宅に住んでいるが、残り88%の労働者の住宅は、不満足きわまるものである」⁽⁷⁸⁾、と。

ヨークにおける平均家賃は、3部屋の住宅で週3シリング6ペンス、5部屋の住宅で5シリング9ペンスである。ヨークの地価はイギリスの他の大都市に比べて安いので、その家賃も他の大都市に比べてはるかに安い⁽⁷⁹⁾。労働者の収入に占める家賃の割合は、収入額によって格差があり、1週間の収入が60シリングを越える労働者は収入の9%だけを家賃に支払っているが、18シリング以下の労働者の場合には、収入の29%が家賃に回される⁽⁸⁰⁾。このように、貧しい労働者にとっては家賃負担が生活に重くのしかかる。彼らは、したがって住宅内住人過剰 *overcrowding* の中で生活することになるが、ヨークにおいては663家庭、4,605人がそのような状態にあり、これは、労働者階級の総人口に対して、10.1%、町の総人口に対して6.4%に相当する⁽⁸¹⁾。このような「住宅内住人過剰は身体を虚弱にさせる。室内には臭気が充満し、人々は不健康なベッドに同衾し、また不健康な部屋、不健康なスラムに生活する。その結果、人々は次第に生気を失い、自棄的な気持ちまでも抱いて、街頭にさまよい出ることになるのである」⁽⁸²⁾。このように、劣悪な住宅に住まざるを得ないという状況が、貧しい労働者の精神を蝕んでいく。シーボームによれば「すべての生物が、知らず知らずのあいだにその生活環境に馴れてしまうことは、自然の法則だから」、「スラム居住者の生活環境を改善することの必要性は、本当に緊急を要する」⁽⁸³⁾。

以上のように、シーボームにとって労働者住宅問題には、二つのレベルの課題があった。一つは、バック・トゥ・バック・ハウスが集中するスラムを解消すること。もう一つは、労働者の居住環境全般を改善すること。これらの解決手段をシーボームはいまだ掴んでいなかったが、しかし彼は問題解決のために動き出していた。このことは、『貧困研究』第6章の終わりにシーボームが追加したやや長い注釈によって示される⁽⁸⁴⁾。この注釈の中で注目すべき点の一つは、ヨークにおいて産業労働者用住宅供給会社 *Industrial Dwelling Company* の設立が準備されていることの指摘である。シーボームによれば、これはリーズの産業労働者用住宅供給有限会社 *Industrial Dwelling Company Ltd.* を模倣した5%フィランソロピーの事業である。この事業に賛同する人々からの出資を得て、都市の貧しい地域の不動産を市場価格で買い上げ、それを衛生的な状態に改善したうえで、人員過剰を避け、清潔を保つ厳密な基準の下で賃貸する。出資者に対する利息は5%以下にとどめ、剰余利息は不動産の改良や新たな家屋の購入に向ける、というわけである。

シーボームはまた、これとの関連で、オクタビア・ヒルの実践に言及している。オクタビア・ヒルがロンドンの賃貸住宅の家主として、借家人の各家庭を毎週訪問して、彼らを教育感化して、自助努力を続ける市民として自立させたことは、広く知られていた⁽⁸⁵⁾。シーボームは、市民の5%フィランソロピー事業によって運営される賃貸住宅の各家庭についても、特任の婦人たちの個別訪問による感化が重要だ、と言う。個々人の自助努力を強調する中流階級の、自由主義的で個人主義的な倫理観がここに表れている。

第二節 ニュー・イヤーズウィックの経験

シーボームの父ジョーゼフ・ラウントリーは、1901年にハックスビー・ロードの工場に隣接する土地123エーカーを買って、ここをニュー・イヤーズウィックと名づけ、レイモンド・アンウィンとバリー・パーカーという2人の建築家に村落建設と家屋の設計を依頼して、田園村落の建設を開始した。2人はレッチワースの田園都市や、さらには田園郊外の建築設計にも携わった建築家である。また、1904年にはジョーゼフ・ラウントリーは、自分の財産の一部を投じて、田園村落の建設と運営を担う組織としての村落財団を設立した。ジョーゼフの試みは、ラウントリー家と非常に親しい関係にあったキャドベリー家のボンヴィル田園村落の建設に刺激されて行われたものであった。したがって、模範的村落建設の理念も同じであった。ラウントリー家にとって幸いだったのは、キャドベリー家の前例を参考にして、その問題点を修正できたことである。ボンヴィル田園村落においては、住宅の家賃を高く設定せざるをえなかったため、ラウントリーはオープン・スペースを狭くし、さまざまなグレードの住宅を建設するなどして、家賃を引き下げた。

ニュー・イヤーズウィック田園村落もボンヴィル田園村落と同様、自社のチョコレート企業の従業員だけではなく、広く一般市民を対象とした住宅村として建設された。週25シリング程度の収入の人々でも賃借可能な住宅を建設することを目標としたが、収入や家族構成の異なる人々を住ませるべきだという考えに立って、敢えてさまざまなタイプの住居を建てた。しかし、いずれも芸術的に優れた外観を持ち、衛生的で頑丈な建物であった。緑豊かな住環境を維持するために、1エーカー当たりの住宅数は12戸以下とされ、各戸に果樹と菜園つきの広い庭が与えられた。村落財団は病院、学校、図書館、体育館、プールなどの公共施設を模範村落に寄贈した。またジョーゼフは、村の生活は住民自身が管理するべきであると考え、住民による民主的な自治組織を形成させた。1954年までには、寝室三つを持つ家が500軒、一つまたは二つの寝室を持つ家が90軒存在していた⁽⁸⁶⁾。

シーボームは、父の後をついでニュー・イヤーズウィック村落財団の社長に就任したが、この模範村落建設の経験は、彼の住宅問題についての考え方に非常に大きな影響を与えた。ヨークにおける貧困の調査は彼に最悪の居住環境の存在を教えたが、ニュー・イヤーズウィック開発の知識は、実現可能な目標を彼に教えた。ブリッグズが言うように、「ニュー・イヤーズウィックが、実際のリハウスについてのシーボームの興味を刺激し、住宅問題についての一般理論の基礎となる必須の事実と経験を彼に与えた」⁽⁸⁷⁾のである。より具体的に言えば、彼はニュー・イヤーズウィック建設の経験を通して、「田園都市運動」の本流の中に身をおいたのだ。しかし、シーボームが「田園都市運動」の理念を国家・政府の政策の舞台に持ち上げることが可能となるためには、決定的な要因がまだ形成されていなかった。その決定的な要因とは、シーボームのロイド＝ジョージとの知己である。これは、「土地問題」への両者のかかわりによって条件付けられ

た。

第三節 土地問題

土地問題が発生するのは、1870年代中ごろ以後のことである。これ以後、鉄道と海運における運輸革命によって、海外、特に北アメリカ大陸からの安価な輸入穀物を大量に流入して穀物価格が低下し続ける。これに対処するために、一方では穀物輸入関税導入を要求する運動が始まるが、他方で自由党ラディカル派は、土地保有構造の変革を通してイギリス農業の再生を図るべきだ、と主張した。さらに、1884年の選挙法改正によって選挙権が農村労働者にまで拡大されたので、保守、自由両党にとって、農業労働者の票を獲得することが選挙で勝つために必要になった。1886年総選挙の争点の一つはアイルランド自治法案であり、これをめぐって自由黨員の間に意見対立が生じ、それまで自由党を支持していた地主の大部分が統一党支持に回り、ラディカル派はグラッドストーンを支持したので、以後自由党はラディカリズムによって特徴付けられることになった。彼らは、地主を敵手とみなすようになる。しかしながら、1890年代の自由党の政策は農業労働者の心をつかむのに成功しなかった⁽⁸⁸⁾。

土地問題は、しばらくは政治問題として取り上げられなかったが、1906年にキャンベル＝バナマン内閣が成立すると、政治問題として脚光を浴びることになった。これは一つには、協同小土地保有協会 Co-operative Smallholding Society 会長のキャリントン卿が農業大臣に抜擢されたためであり⁽⁸⁹⁾、もう一つには、地方税を不動産の評価額に対して徴収する方式 site value rating に対する支持が、自由党の内部で急速に広がったためでもあった⁽⁹⁰⁾。しかしながら、キャリントン農業大臣が苦勞して成立させた1907年「小土地保有法 Smallholding Act」は農業労働者にとっては魅力がなかった⁽⁹¹⁾。また、地方税を不動産の評価額に対して徴収する方式は、作業自体が実施困難であり、担当部署の地方行政庁 Local Government Board の保守的な役人たちが抵抗したため、難航した。土地問題のこのような難局を打開する新機軸を導入したのは、1908年に大蔵大臣に就任したロイド＝ジョージであった。彼は、1909年予算案を編成するにあたり、内国歳入庁 Inland Revenue が新たに実施する土地評価を基準として、国税として土地税を導入することを企画した。これは実施可能性が高く、大衆から支持された企画であったが、貴族院が予算案を否決する公算が高くなったので、自由党は1910年1月に国会を解散して、貴族院の拒否権を政争の焦点とする総選挙を実施した⁽⁹²⁾。自由党は辛うじて勝利し、前年の予算案は承認された。

ブリッグズによれば、父ジョーゼフの提言によってシーボームが土地問題の調査研究を開始したのは、自由党が土地問題を本格的に取り上げた1906年のことであった。ジョーゼフもシーボームも共に自由黨員であった、という事情がその裏にあった。シーボームは、イギリスばかりでなく、フランス、スイス、ベルギーなどの土地問題について情報を集めようとしたが、まもなく対象をベルギーに絞り、その「土地保有と社会問題との関係」をイギリスとの比較の上で4年

に亘って研究した⁽⁹³⁾。その成果は『土地と労働：ベルギーの教訓』と題する大著として1911年に刊行された⁽⁹⁴⁾。この中でシーボームは、ベルギーにおける「土地と労働」の問題の特徴を、以下の4点にまとめている。第一に、小規模土地所有者が支配的で、農業経営が効率的に行われている。第二に、農村部では地代が高いため、借地農も（借地経営を行なう）小規模自作農もつましい生活を強いられている。第三に、人口の大都市への集中が見られないので、イギリスに比べて都市部における地代が低い。第四に、イギリスに比べて工場規制が不備であり、労働組合が未成熟なので、工場労働者が苦しい生活を強いられている。

このようなベルギーにおける現状の観察を踏まえて、シーボームは、イギリスの土地問題について次のような提言を行う。第一に、地主の不労（自然）利益 *unearned increments* に対して課税せよ。第二に、都市の地価を押し下げするために、地方に小規模な都市を数多く建設して、都市の地方分散 *urban decentralization* を行え。第三に、ベルギーに倣って、農村部と都市部を結ぶ交通手段を改善せよ。これによって、労働者も都市郊外に住むことができるようになる。第四に、小規模土地保有農を創出せよ。ブリッグズは、シーボームのこれらの提言はやや不完全で非現実的だという⁽⁹⁵⁾。もちろん第二の提言にある「都市の地方分散」がきわめて困難であることは、ハワードの狭義の田園都市運動が成功しなかったことによっても明らかである。しかし、第三の農村部と都市部を結ぶ交通手段の改善は現実に行進しつつあった。また、第四の小規模土地保有農の創出は、農業＝土地問題については長年にわたって保守党と自由党が取り組んできた⁽⁹⁶⁾。そして、第一の地主の不労（自然）利益への課税は、前述のように、1906年以後自由党政府が取り組んできた課題であり、シーボームも、地方税を不動産の評価額に対して徴収する方式 *site value rating* を推奨したのである⁽⁹⁷⁾。

シーボームがベルギーの農業＝土地問題の研究に着手してから、『土地と労働：ベルギーの教訓』が出版されるまでの5年間に、彼はロイド＝ジョージとの面識を得て、次第に親密な関係を持つようになった。ロイド＝ジョージは1906年に自由党内閣の通産庁長官（*President of Board of Trade*）に就任し、新自由主義のリーダーとして活躍していた。ブリッグズによれば、1907年にロイド＝ジョージがシーボームの *Homestead*（ヨーク）の自宅を訪れて2人は初めて対面したのだった⁽⁹⁸⁾。その背景の事情はわからないが、2人が急速に親しくなるのは、ロイド＝ジョージが1908年に大蔵大臣に就任してから3年余り経った1912年のことである。この年の5月にロイド＝ジョージは、新聞記者との会見の席で農村問題を取り上げ、農業労働者の最低賃金制を導入すべきことを提唱した。これは、同年3月に炭鉱労働者の最低賃金制が決定されたことを念頭に置いた発言であるが、その1週間後には、8名の自由党員のグループが、「最近の不況についての覚書」を政府に提出し、農業労働者最低賃金制の導入を支持した。このグループは、ジョゼフ、シーボームのラウンダリー父子を中心とするグループであった。このような援護射撃に意を強くして、ロイド＝ジョージは農村再生運動に着手することを決意した⁽⁹⁹⁾。

第四節 土地問題調査委員会と土地キャンペーン

農業再生運動を成功させるために、ロイド＝ジョージは個人的な事業として調査委員会を設立した。その委員長にはアーサー・アクランドが任命され、委員会常任委員は全員で7名であった。農村部の土地調査の実質的な責任者はシーボーム・ラウントリーであり、委員会名誉幹事のロウデン・バクストンがシーボームを補佐した⁽¹⁰⁰⁾。都市部の土地問題調査のためには、小委員会が別に設置され、その実質的な責任者は、ラウントリー社の事務弁護士であるE・R・クロスであった。農村部の調査報告書のほうが早く完成したので、1913年8月からはシーボームがクロスを助けたが、都市部の調査報告の作成は翌年の2月までずれ込み、農村部の調査報告書と都市部のそれとは別々に出版されることになった⁽¹⁰¹⁾。調査は70名のフルタイムの調査員によって行われ、農村土地調査については、J. St. G. ヒースとR. リースが纏め役となった。調査費用は1913年6月末までに9千ポンドを超えたが、それは自由党支持者たちの寄付金によってまかなわれた⁽¹⁰²⁾。農村部と都市部について、地方の自由党員からの聞き取り調査が行われ、さらに各種の公文書類が調査の材料となった⁽¹⁰³⁾。

土地問題調査報告の農村部についての結論と提言は、以下のごとくである。第一に、農業労働者の賃金は低すぎる。1907年通産省の統計によれば、1週間の60時間の労働に対して18シリング以下の賃金しか受け取っていない者が、農業労働者のうちの6割を占めている⁽¹⁰⁴⁾。この賃金水準を引き上げるためには、国家の介入が必要である。ただし、地域間格差の存在を念頭において、全国統一最低賃金の数値は示されなかった。むしろ、各地域の賃金局が各々、最低賃金の水準を公表し、各地域の政府がそれらを参考にした行政指導を行うことが推奨された⁽¹⁰⁵⁾。農村労働者賃金の最低値を公式に設定して、地方行政当局が賃金給付の実際を監視・指導するという提言が、農村部についての報告の最大のポイントであった。第二に、農業労働者の住宅事情は惨憺たるものである⁽¹⁰⁶⁾。しかし、農業労働者の賃金が今後、最低水準以上に引き上げられれば、彼らは「経済的」家賃の支払いを行えるようになる予想される。これを保障するために、各地の賃金局は、農業労働者が「経済的」家賃を支払うに十分な金額を最低賃金額に上乘せすべきだ、と調査報告書は結論した。他方では調査報告書は、地方行政当局が農業労働者用住宅の建設を推進することを奨励したが、その手段については具体的に述べられなかった。

第三に、農業労働者の小規模土地保有農民への上昇転化のために、地代を押し下げるための特別措置が必要である⁽¹⁰⁷⁾。調査報告書が提起するさまざまな手段のうちで目新しいのは、土地法廷 land court の設立である。土地法廷は、地方行政当局が収容する土地価格を裁定し、すべての小規模土地保有農民のための適正地代を裁定する⁽¹⁰⁸⁾。第四に、イギリスの農業生産性を向上させるために、借地農民の借地権が完全に保障されるべきである。そのために調査報告書はここでも、土地法廷の設立を提起する⁽¹⁰⁹⁾。土地法廷は、それだけではなく、農業労働者の最低賃金設定によって借地農民が背負わされる新たな負担を取り除くためにも、必要である。つまり土地法

廷が、農業労働者賃金増加分を借地農民の借地料から差引くべき金額を裁定する。こうして、農業労働者の賃金上昇分は、最終的には地主が負担することになるのである⁽¹¹⁰⁾。

都市部についての土地問題調査報告では、住宅問題と土地への課税方式について、明確な提言がなされた。報告書は、都市住宅問題について、第一に、大部分の労働者の住宅に健康や衛生の面で問題があり、しかも住宅不足の状況がある、と指摘する⁽¹¹¹⁾。これを改善するための方法として、報告書は、地方行政当局が民間建設業者の協力を得る方式を提案する。すなわち、地方行政当局は、当該地区の労働者階級に適切な住宅を提供するために、新しい郊外開発のための予備的な都市計画を作成しなければならない。地方行政当局は、現在の適正価格で郊外の土地を強制収用する権限を得て、これを開発し、これを民間建築業者や公益事業団体 Public Utility Societies⁽¹¹²⁾に賃貸して、これらの企業や団体が新しい住宅を建設することになる。住宅の質は従来よりも良質であるべきで、また、1エーカー当たりの住宅密集度を軽減し、住宅地には公園や空き地を適切に確保しなければならない、とされた。さらに地方行政当局には、都市中心部と郊外住宅地を結ぶ、電車や軽便鉄道などの新しい交通手段開発の権限が与えられるべきだ、とされた⁽¹¹³⁾。

都市郊外の開発についてのこのような提言は、都市当局が住宅建設を直接に手がけるのではなく、都市が買い上げて開発した土地に民間住宅業者が住宅を建設するという構想の点で、ネットワールド等の構想を受け継いでいる。また、住宅自体と住宅団地の質の点については、アンウィン等の構想を受け継ぎ、全体としては広い意味での「田園都市運動」の構想を受け継ぐものであった、と言える。しかし、都市のスラムについては、土地問題調査報告は有効な提言を行えなかった。報告書が積極的に主張したのは、都市のすべての低所得者に最低以上の賃金を保証することである⁽¹¹⁴⁾。しかし、スラムの住人の多くは日雇い仕事で食いつないでいるのであり、むしろ、定職に就けないからこそ、彼らはスラムの住人となったのだ。調査の初期段階では、スラムの住人を郊外に移動させて、家賃の差額を国庫から補助するという提案も検討されたが、この方法は地主を潤すだけだ、という理由から、採用されなかった⁽¹¹⁵⁾。

次に、土地への課税について。都市の発展によって、都市のインフラ整備のために都市財政が窮乏化し、他方で、都市部の地価が高騰を続けるという状況が続いていた。このような状況を受けて、土地問題調査報告書は、地主の不労（自然）利益 unearned increments に課税する一つの方法として、地方税を不動産の評価額に対して徴収する方式 site value rating を改めて検討している⁽¹¹⁶⁾。報告書は 1909～10 年にロイド＝ジョージが推奨した「国税としての土地税」の導入については、否定的であった⁽¹¹⁷⁾。これを「強奪だ」として非難した内国歳入庁の意見を尊重したからである。他方、地方行政当局に国庫補助金を交付するという方式は、地主の私腹を肥やす結果になるという理由で却下された⁽¹¹⁸⁾。調査委員会が site value rating にこだわり続けた理由として、イアン・パッカーは、シーボーム・ラウントリーやヒースの影響力と、自由党内で site value rating に対する支持が根強かったことをあげている⁽¹¹⁹⁾。いずれにせよ、報告書は、都市の

財政難については、地方税を不動産の評価額に対して徴収する方式 *site value rating* を緩やかに適用することによって、また、家賃の騰貴に対しては、都市行政当局による郊外開発計画の支援によって、対処しようとしたのである⁽¹²⁰⁾。

農村部についての土地問題調査報告書が完成したのち、1913年10月には「土地キャンペーン」の推進が内閣によって承認された⁽¹²¹⁾。ロイド＝ジョージの土地政策を宣伝するための運動という意味をもった「土地キャンペーン」は、自由党内のラディカル派のみならず保守派の支持をも得て、自由党内部を結集させることになった。また、これによって自由党は、1915年の総選挙に向けて、農業労働者の支持を得ることに成功した⁽¹²²⁾。「土地キャンペーン」を推進した機関は、リンカーンシャー侯爵キャリントンを会長とし、ボーシャム卿を議長とする中央土地・住宅協議会 *The Central Land and Housing Council* であって、これは1913年の11月に設立された。中央土地・住宅協議会において、農村各地で講演を行う講師の一群が幹事 G・ウォラス・カーターの下で育成されたが、シーボームはその教育訓練の監督にあたった⁽¹²³⁾。また、シーボームは、中央土地・住宅協議会の下部機関である文書委員会 *Literature Committee* の委員長としても働いた。文書委員会は、少なくとも21点のパンフレットと10点のブックレットを出版・配布し、*The Homeland* と題する月刊誌（後に週刊誌）を出版した⁽¹²⁴⁾。

シーボームは、中央土地・住宅協議会での仕事と並行して、講演や著作活動を行ない、「土地キャンペーン」を援護した。まず彼は、高名な経済学者ピグーとともに、マンチェスター大学のウォーバートン記念講演会に講師として招かれ、1913年11月27日に、住宅問題について講演した。これは翌年、印刷出版された⁽¹²⁵⁾。「労働者が支払える家賃で、労働者が満足できる家を提供するための施策」がシーボームの講演の演題であり、もっぱら都市の住宅問題が取り上げられた。シーボームによれば、都市の住宅問題は、次の諸点である。第一に、労働者用住宅の中で、衛生的で設計の良いものが1割～2割程度に過ぎないこと。第二に、労働者用住宅の絶対的不足。第三に、住宅環境の悪さ、すなわち、都市計画の不備である⁽¹²⁶⁾。

これらを改善するために、政府が行うべきことは、第一に、現在よりも広い業種に最低賃金規制を拡大して、労働者の賃金水準を引き上げることである⁽¹²⁷⁾。第二に、都市当局が郊外の土地を強制収用できるよう法律を整備すること。第三に、地方税 *rate* を資産価値ベースに変える（すなわち *site value rating* の方式に移行する）よう、法律を改正すること。これは、都市の地主に土地売却を促して、地価を下落させるだろう⁽¹²⁸⁾。第四に、公益事業団体 *Public Utility Societies* に対して公的機関が低利の融資を提供し、しかも、建築費の総額に対して8割程度まで融資できるよう、住宅金融の条件を緩和すること⁽¹²⁹⁾。

他方、地方行政当局は、当該地域の住宅事情を調査し、それを踏まえて、都市計画を作成しなければならぬ⁽¹³⁰⁾。そして、各都市は条例によって、1エーカー当たりの住宅建築戸数を制限するべきである⁽¹³¹⁾。また、郊外に住むことになる労働者の通勤のために、都市当局が郊外への安価で高速の交通手段を建設する必要がある⁽¹³²⁾。ここでシーボームが語った提言の内容は、都

市部についての土地問題調査報告の内容と同じだ、と見てよい。この時期にはシーボームは、後の再建委員会の最終答申の意見とは異なって、労働者用の住宅を都市郊外に新たに建設する主体が、都市当局ではなくて、公益事業団体であるべきだ、と考えていたのである。

「土地キャンペーン」との関連でシーボームが出版した第一の著作は、メイ・ケンドールとの共著『労働者の生きざま』(1913)である⁽¹³³⁾。この本の内容は、大部分が農業労働者の生活の詳細な調査報告である。調査員であるメイ・ケンドールの精力的な調査報告を、社会調査の専門家としてのシーボームが纏め上げて1冊の本にしたのである。序論の部分では、都市部や海外への人口流出によって農村人口が減少しつつある現状が明らかにされ⁽¹³⁴⁾、これがイギリス国民の肉体的・精神的健全という観点から見て深刻な問題であることが、指摘される⁽¹³⁵⁾。第二章でシーボームは、通産庁 Board of Trade の統計調査報告書を利用して、イギリス農業労働者の週平均賃金を18シリング4ペンスと算定する。他方シーボームの計算によれば、両親と三人の子供からなる平均家庭の最低生活賃金は、20シリング6ペンスである。したがって、多くの農業労働者の賃金は窮乏線以下であり、家族の他のメンバーの副収入や施しによって、辛うじて生存している状況にある、と推定される⁽¹³⁶⁾。第三章は、全国の農業労働者42家族の家計状況についてのケンドールによる詳細な報告である。ここで衝撃的なのは、農業労働者家族、特に労働者の妻と子供たちのほとんどが栄養失調状態にある、という指摘である。農業労働者家族は、平均して、体力維持に必要な最低限の量のエネルギーとたんぱく質の、それぞれの4分の3程度を摂取しているに過ぎない⁽¹³⁷⁾。

「土地キャンペーン」との関連でシーボームが出版した第二の著作は、『労働者と土地』(1914)である⁽¹³⁸⁾。これは、全文わずか57ページのブックレットであり、「ブラザー・リチャード文庫」の第7巻として刊行された(中央土地・住宅協議会の文書委員会のブックレットとの関係は不明)。「序」として、ロイド＝ジョージによる推薦状が付されている。このブックレットは、土地調査委員会の農村部調査報告を簡明に紹介し、農業労働者の生活を改善するためにいくつかの積極的な提言を行ったものである。

その内容は、以下のように要約できる。第一に、いくつかの労働者カテゴリーの中で農業労働者の平均賃金が最低であり、しかもそれは窮乏線以下である。農業労働者の賃金は、少なくとも50%以上引き上げられる必要があり、政府は農業労働者の最低賃金を法律で規定するべきである⁽¹³⁹⁾。第二に、農業労働者の住宅環境は劣悪である。それらの多くは住人過密 *overcrowding* の状態にあり、不衛生である。また、イングランドとウェールズ全体の農村地域で、約12万戸の住宅が不足している。それらの最大の原因は農業労働者の低所得にあり、これが改善されれば、住宅事情もいずれは改善されよう。しかし、緊急に必要なのは、農村部の地方行政当局が住宅事情を徹底的に調査することである。そして、さしあたって必要なだけの農業労働者住宅を、地方自治体ではなくて、政府が建設するべきである⁽¹⁴⁰⁾。

第三に、労働者が将来に対する夢を失っている、という深刻な事態がある。彼らに自立した立

場、つまり小規模土地保有農民に上昇する可能性を与えなければならない。そのためには、地方行政当局が低価格で土地を収用できるような法律を作る必要がある⁽¹⁴¹⁾。そうして収用した土地を、当局は農業労働者に借地させるのだ。また、農業労働者の生活向上のために、地方当局が、彼らの労働時間を条例で規制し、農村学校を建設し、小菜園を提供するなどの援助策も必要である⁽¹⁴²⁾。第四に、地方税 rating を管理する法律の見直しが必要である。現行の地方税 rate 額は、賃貸料をベースにして決定されているので、小規模借地農民にとって不利な税制となっている。しかし本来、それはその市場（売買）価格をベースにして決定されるべきだ、とシーボームは言う⁽¹⁴³⁾。シーボームによれば、農業労働者から小土地保有農民を創出する政策は、国民的観点からきわめて重要である。それは、農業人口を増加させ、食糧生産を増加させ、国内への投資を増加させ、自由な人間の協同 co-operation of free men に基づく社会秩序建設の第一歩となる⁽¹⁴⁴⁾。以上のように、シーボームのこのブックレットは、当時の自由党政府の新しい土地政策を簡明に説明するものとなったのである⁽¹⁴⁵⁾。

シーボームの活動から目を転じて、再び自由党の土地問題調査報告書に戻ろう。都市部についての調査報告書の完成は、農村部のそれよりも約半年遅れたので、第一次大戦以前においては、自由党の政策に具体的なインパクトをほとんど与えなかった⁽¹⁴⁶⁾。また、都市部における「土地キャンペーン」は、イアン・パッカーによれば、政治的にもほとんど効果を発揮せずに終わった。しかしながら、ロイド＝ジョージの下での土地問題調査、その報告書と提案の公表は、統一党と労働党にも、土地問題についての対応を迫ることになった。統一党、特にその主要な母体であるトーリーは、もともと農村を基盤とした党派であり、その土地政策の特徴は、土地保有については自作農民の創出、住宅については持家増加をめざすところにあった⁽¹⁴⁷⁾。しかしながら、自由党の具体的な提案を受けて、統一党の内部にはさまざまな調整しがたい見解の不一致が現れ、指導部はこれらを収集できなくなってしまった⁽¹⁴⁸⁾。

他方、労働党は独自の土地問題調査を実施することによって、自由党に対抗した⁽¹⁴⁹⁾。労働党の基本的立場は、まず都市を中心に土地を公有化し、将来的にはすべての土地を国有化するべきだ、というものであった。しかし彼らは、当面の土地問題に関する具体的な対策については、基本的には自由党を支持して、これに追随した⁽¹⁵⁰⁾。ただし、都市の労働者住宅の改善についての彼らの主張は、自由党のそれとは異なっていた。都市の労働者のために安い賃貸料の住宅を大量に提供するためには、国家が都市自治体に多額の補助金を交付し、それを受けて都市自治体自身が住宅を建設するべきだ、というのである⁽¹⁵¹⁾。1913年から14年にかけて各地で頻発した労働者による家賃ストライキは、労働党のこのような主張に勢いをつけた。

以上のように、ロイド＝ジョージの下での土地問題調査と「土地キャンペーン」は、政治的にはかなりの成功を収めた。しかし、「土地キャンペーン」関係で国会に提出されて法律が成立したのは、農村労働者住宅を国家が建設することに関する案件だけであった⁽¹⁵²⁾。アイルランド自治法案などのより緊急性の大きい法案が他にあったために、土地問題に関する法案は後回しに

なったのである。そしてさらに、第一次世界大戦の勃発が、政府による土地問題への取り組みを遅らせることになった。

第五節 第一次大戦と再建委員会

1914年6月のサラエヴォ事件を発端に、第一次世界大戦が始まった。イギリスは、中立国ベルギーへのドイツ軍の侵入を理由に、8月3日にドイツに対して宣戦布告した。イギリスでは15年5月にアスキス連立内閣が成立したが、この時に、全軍の軍需物資の生産を担当する省庁として軍需省 Ministry of Munitions が創設された。その初代大臣にはロイド＝ジョージが就任したが、彼は1915年11月にシーボームを軍需省福祉部に招き、翌年1月に彼を軍需省福祉部長に任命した。軍需省福祉部設立の目的は、戦時下の全国各地の工場における労働環境の悪化を食い止め、円滑な工場運営を進めることにあった。その具体的な活動は、主に次の3点にまとめられる。第一に、戦時期を通じて全国約2,000箇所の工場に巡回福祉調査官を派遣して、工場法規定に違反する場合には指導を与えた。第二に、国営工場に福祉監督官を派遣して、施設清掃や、労働者用余暇施設などの監督に当たらせた。このために、LSEなどのいくつかの大学に福祉監督を訓練するコースを設置した。第三に、女性労働者の作業監督のために、女性の監視員 (supervisor) を育成、派遣し、婦人監督 (matron) の雇用を推進した⁽¹⁵³⁾。

ところで、シーボーム・ラウントリーはクエイカー派の信者であり、クエイカー派はその社会的「証し」 testimony として、絶対平和主義を第一に掲げていた。それではなぜ、平和主義クエイカーのシーボーム・ラウントリーは軍需省の仕事を引き受けたのだろうか。実際のところ、クエイカー派内部でも戦争についてさまざまな立場や考え方が存在していた。例えば、イングランド北東部で地方財閥を形成したピーズ家の一員、J・A・ピーズは対ドイツ宣戦布告を支持して、クエイカー派から脱会した⁽¹⁵⁴⁾。逆に、クエイカー派の左派の中には、軍事機構を麻痺させるべきだと考えた者もいた。そして、1,000人ほどのクエイカーの若者が兵役を拒否した。しかし、他の多くは平和主義中道派であった。シーボームの従兄弟のアーノルド・スティーブンスン・ラウントリーは、平和主義中道派の立場を代表する。彼は、シーボームと同じく、ラウントリー社の取締役であったが、1910年から18年まで自由党の陣笠議員として庶民院議員を務めた。彼は、ドイツとの開戦に反対した。戦争が始まると、徴兵制に反対して良心的兵役拒否者の弁護と救済のために尽力し、フレンズ傷病者救急団 Friends Ambulance Unit (戦闘のためではなく、看護・当番に当たるために西部戦線に行くことに同意したクエイカーのボランティア・グループ) の設立と運営に尽力した⁽¹⁵⁵⁾。彼は、1917年1月の妻にあてた手紙の中で、自分と同じ政治的立場のサー・ジョージ・ニューマン (公衆衛生の分野で活躍した官僚でクエイカー) とシーボームとの仲が大変険悪になったことを憂慮した⁽¹⁵⁶⁾。シーボームは、クエイカー派の中では右翼的な考え方をしていたので、軍需省の仕事を引き受けたのである。彼はロイド＝ジョージに心酔しており、たとえ軍需省の下であれ、全国の労働者福祉の事業を担当するという仕事の遂行に自らの使命を見

出だしたのであろう。

しかし、1916年12月に自由党内部で政変が起こった。ロイド＝ジョージによって不信任を突きつけられたアスキスは首相の座から去り、ロイド＝ジョージが首相に就任して（自由党ロイド＝ジョージ派と統一党の）連立内閣を組閣した。自らが去った後の軍需大臣の席に、ロイド＝ジョージはクリストファー・アディソンを抜擢した。アーノルド・ステイヴン・ラウントリーは、1917年3月2日付けの妻に宛てた手紙の中で、次のような内容を記している。——1916年末に軍需大臣に就任したアディソンが軍需省福祉部の構成に大きな変更を加えたので、シーボームが福祉部長を辞めざるを得ないだろう、また新しく首相に就任したロイド＝ジョージがシーボームを再建委員会に招いているので、シーボームがこれを受けるだろう、と⁽¹⁵⁷⁾。彼の予想は的中した。

第一次大戦中の「戦後再建計画」をめぐる政治史を丹念に追求したポール・ジョンソンによれば、イギリスでは1916年から19年にかけて、三つの政府が連続して戦後再建計画に取り組んだ。そして、再建計画検討の組織は、二度改編された⁽¹⁵⁸⁾。

最初に再建委員会を設立したのは、首相アスキスであった。彼は1916年3月に諸省庁の長官からなる再建委員会を設立し、自らが議長となった。その委員は、植民地大臣ボナ・ロー、教育庁長官A・ヘンダーソン、インド大臣オーステン・チェンバレン、枢密院議長クリュー卿、ランカスター公領大臣エドウィン・モンターグ、農業庁長官セルボーン卿、そして通産庁長官ウォルター・ランシマンの7名であり、6月までにアルフレッド・ツインマン、J・L・ハモンド、H・E・デイルの3名が委員に追加された。アスキス再建委員会は、1916年12月2日までに6回の会合を開き、九つの小委員会を設立し、五つの報告書を受け取り、大まかな改革予定表が出来上がった。これは諸省庁の精力的な取り組みによって可能となった⁽¹⁵⁹⁾。

アスキス再建委員会において、住宅問題は再建計画の重要な項目の一つとして検討された。住宅問題検討の中心人物は、再建委員会幹事ヴォーン・ナッシュであった。彼は内務省、地方自治庁などの八つの委員会に住宅問題についての意見を求め、それらすべての答申を集約して、「1917年末までに、少なくとも20万戸の住宅が不足するだろう」と見積もる覚書を再建委員会に回覧した。これによって、住宅問題は再建計画の前面に押し出された。ナッシュは更に、田園都市・都市計画協会 The Garden City and Town Planning Association に対して、住宅問題にかんする報告書の提示を求めた⁽¹⁶⁰⁾。しかし、アスキス再建委員会は、再建計画への取り組みをそれ以上進めることはできなかった。1916年12月に前述の自由党内部での政変が起こったからである。

翌年2月に新首相ロイド＝ジョージは再建委員会のメンバーを大幅に入れ替えたが、その時、シーボームがこれに加えられた。アスキス再建委員会が首相と諸省庁のトップからなる非公式のグループであったのとは対照的に、ロイド＝ジョージ再建委員会は主に、内閣や諸省庁とのつながりをほとんど持たない、政治的アマチュアの有能な時論家たちを中心に構成された。旧委員

会のメンバーのうちの2人が、新委員会の幹事に就任した。それは、ロイド＝ジョージ連立内閣においてインド国務大臣に就任したエドウィン・モンターグと、社会主義者J・L・ハモンドである。しかし、その他はすべて新人で固められた。社会主義者のベアトリス・ウェップとマリオン・フィリップス博士、ロイド＝ジョージの子分格のトマス・ジョーンズ、W・G・S・アダムズ教授と『円卓』誌の編集者フィリップ・カー、控訴院裁判官 Lord Justice レスリー・スコット、そして我がシーボーム・ラウントリーである⁽¹⁶¹⁾。

委員会メンバーは、いくつかの小専門委員団 panel に分かれて、4月からそれぞれのテーマの個別的検討に着手した。そして7月5日にはロイド＝ジョージ再建委員会としての中間報告が発表された。その中では、基幹産業を保護するために強力な保護主義政策を採用すること、国立電力庁による電力供給のコントロール、などが提言された。他に検討中の課題として言及されたのは、農業問題、兵士の復員問題、鉱山業問題、戦争従事民間人の復員問題、土地収用の問題、国家による産業規制のあり方、政府委員会の機構の編成、保健省の設立などである⁽¹⁶²⁾。小専門委員団 panel の中で特に活発に動いていたのは、第三小専門委員団と第四小専門委員団であった。第三小専門委員団は当初、賃金問題と失業問題を検討する予定であったが、ウィットリー委員会が提唱する労使合同協議会 Joint Industrial Council の検討に力を注いだ⁽¹⁶³⁾。

第四小専門委員団が取り組んだのは、救貧法の改正と住宅問題であった。この委員団の団長は、統一党の大物政治家で田園都市・都市計画協会の元会長の第4代ソールズベリ侯爵セシルであり、メンバーの中には、社会主義者ベアトリス・ウェップとシーボーム・ラウントリーがいた⁽¹⁶⁴⁾。救貧法についてはベアトリス・ウェップが奮闘した。彼女は再建委員会が再建省に取って代わられた後も、救貧法廃止のための闘争を続け、ついにこれを成し遂げた⁽¹⁶⁵⁾。

住宅問題に精力的に取り組んだのは、シーボームであった。1917年5月8日には、シーボームの手になる膨大な覚書が小専門委員団 panel に提出された。バーネットによれば、これは住宅問題についての新しい考え方の結晶であり、住宅問題についてのその後の議論の全体的レベルを引き上げた⁽¹⁶⁶⁾。シーボーム・ラウントリーの覚書は、以下の要点からなる⁽¹⁶⁷⁾。第一に、終戦後12ヶ月間に30万戸以上の住宅を建設する必要がある。スラムを除去し、農業労働者用住宅の不足を補うという目的ばかりでなく、戦時中の住宅建設の停滞を取り戻すためにも、大規模な住宅建設が必要なのである。第二に、住宅建設について政府と地方自治体の連携が必要である。政府は地方自治体と協議して、各自治体が建設する住宅の規模を決定しなければならない。第三に、国家が建設した賃貸住宅については、その所有権を地方自治体に移管して、監督管理を地方自治体に任せる。第四に、地方自治体による賃貸用住宅の大規模な建設を容易にするために、政府は地方自治体に土地強制接収の権限を与え、建設補助金 grant-in-aid を支給する。第五に、政府補助金は、終戦直後の異常に高い建設費を基に算定するのではなく、建設3年後に、その時点での（受取可能賃貸料を基にするのではなく）建設費を基にして支給されるべきである。第六に、政府は、建築費の抑制、国の住宅ローン制度を設置するなどの補助的施策を行う。

シーボームのこの覚書の意義を、ポール・ジョンソンは次のようにまとめている⁽¹⁶⁸⁾。第一に、住宅問題が、緊急に取り組むべき特別の課題であることを明らかにした。第二に、住宅問題についての包括的で詳細な取り組みが、政府によって始められた。第三に、健全な住宅政策は、地代や賃金についての政策や、農業政策と連携して推進されるべきものであることが、明らかにされた。そして第四に、新規に30万戸の住宅を建設する必要がある、政府内部で承認された。

第四小専門委員団の団長であるソールズベリ卿は、シーボーム・ラウントリーの覚書を高く評価して、これについての好意的な解説文を回覧した。このソールズベリ卿の解説が小専門委員団 panel において採択された。すぐに再建委員会がこの小専門委員団の提案を採択しようとしたが、再建委員会メンバーの一人(レスリー・スコット)から疑問が提示され、地方自治庁からも横槍が入った。そのため、再建委員会での決議は棚上げとなった⁽¹⁶⁹⁾。

ロイド＝ジョージは戦後再建問題の重要性に鑑み、再建委員会とは別に1917年7月に再建省 Ministry of Reconstruction を新設し、その担当大臣としてクリストファー・アディソンを選任した。再建省の最初の課題は、復員兵、軍需品生産関係の労働者、その他の戦争関連労働者など数百万人の戦後復員に備えることであった。アディソンはさらに、不況対策のために金融委員会、新産業振興ために工学委員会を設立し、ホイットリー報告の実施のために尽力し、また住宅問題にも精力的に取り組んだ⁽¹⁷⁰⁾。再建省としての住宅建設計画検討の実務的な中心人物は、R・リースとウィリアム・ウォレスであった。前者は、1913年にシーボームとともに土地問題調査研究を手がけ、後者は、シーボームが再建委員会で働いていたときに彼の秘書を務めており、いずれもシーボームとは親しい間柄であった⁽¹⁷¹⁾。1918年3月にアディソンは住宅問題についての提案を公表したが、アディソン提案は、次の三つの重要なポイントにおいて、シーボームの覚書の趣旨を受け継いでいた。第一に、戦後における労働者階級のための住宅建設に、政府が直接に介入するべきだ、とした点。第二に、中央政府と地方行政当局の新しい協力体制を提言した点。第三に、住宅問題について、政府が緊急に行動を起こす必要があるとした点、である⁽¹⁷²⁾。

しかしながら、地方自治庁 LGB がこの提案に頑強に反対したために、住宅建設計画の推進は難航した。LGB の基本的な考え方は、国家が住宅建設の主体となるのではなく、地方自治体が主体的に住宅建設を行い、国家はこれに対して財政的援助を与えるべきだ、というものであった。再建省の新設によって旧再建委員会の存在意義は無くなっていたが、第四小専門委員団 panel は住宅建設についての詳細な問題の検討を続け、シーボームは再建省と LGB との仲介を試みさえした。事態を打開するために、1918年8月にはロイド＝ジョージがアディソンを地方自治委員長に就任させたが、アディソンはこの頃には LGB との妥協の道を探っていた。同じころ、チューダー・ウォルターズ委員会の報告が公表された。主にレイモンド・アンウィンの手になるこの報告書は、戦後に建設される労働者用住宅の品質を田園都市の水準に合わせるべきことを、勧告していた⁽¹⁷³⁾。この時点で、シーボーム・ラウントリーは住宅問題の検討から身を引いている。シーボームの実践的な関心は、これ以後、労使関係に移っていった。

1918年11月11日に第一次大戦が休戦状態に入ったことによって、政府は再建計画を早急に取りまとめる必要に直面した。スウェナートンによれば、この時、政府はイギリスにおいても、ロシアやドイツと同様に、革命が勃発するかもしれない、という恐怖に駆られていた。だからロイド＝ジョージは11月12日に早期の総選挙実施を宣言し、「戦争に勝った英雄たちに相応しい住居 Homes fit for Heroes」を確保することを公約した。これを受けて12月には、LGBの新長官ゲデイスが、1918年3月の再建省案に即した大規模な住宅建設実現のための財政支出を大蔵省に要求し、その説得に成功した⁽¹⁷⁴⁾。

翌1919年の1月には、再建問題を論じたシーボームの論文が『時事評論』誌 *Contemporary Review* の巻頭を飾った。この論文の中でシーボームは、世界大戦が新しい諸力、新しい思想、新しい理想を解き放ったので、我々はこれらを賢明にコントロールして、新しいより公正な世界の基礎を築かなければならない、と述べる⁽¹⁷⁵⁾。シーボームは、新しい世界の社会経済生活建設のための必要最低限の基礎を、賃金、産業国営化、住宅建設、失業対策と年金、労働時間、教育といった諸問題について幅広く論じている。住宅問題について論じた部分では、次の箇所が目玉に値する。「労働者階級の住宅という問題については、我々は過去を完全に断ち切ってよいかもしれない。我々個々人の責任を自覚しよう。問題を政府や地方行政当局に任せておいてはいけない。地方行政当局の多くは無関心であり、住宅建設についての彼らの理想は低い。……世論を刺激し、育くむために、あらゆる場所で地元の非公式的な委員会が設立されなければならない。これらの委員会は、地方当局者の行動を監視……しなければならぬ。そして、(必要とあれば) 地方議会 Council に圧力を加えなければならない……」⁽¹⁷⁶⁾。この文章からわかるように、シーボームは住宅問題について、市民のボランタリーな運動の重要性を強調している。また、住宅問題についての政府の取り組みが成功することを楽観視していなかった。それは、地方自治体内部の抵抗勢力の存在を知っていたからである。事実、ロンドン、マンチェスター、バーミンガムなどの大都市以外の地方自治行政当局においては、依然として地元の地主の影響力が強く、彼らは労働者用住宅建設について消極的であった。

1919年3月に、政府は内閣指名委員会を設置して、住宅法案の最終的検討に入った。シーボームは、これには招かれなかった。6月には保健省が新設されて、アディソンが初代の保健大臣に就任した。そしてついに、住宅建設計画を保健省の管轄下に置く「住宅・都市計画法 Housing and Town Planning Act (通称アディソン法)」が、国会でほとんど満場一致で成立した。現在の住宅事情が、社会的不安の現実的で重大な原因であり、その解決のためには政府の直接的介入が不可欠であるということが、この時までにはほとんど全ての国会議員に共通認識として浸透していたのである⁽¹⁷⁷⁾。「アディソン法」の意義は、3ヶ月以内に地方行政当局が住宅需要を調査して、主体的に住宅建設をすることを、義務づけたことにある。そして、地方行政当局が住宅建設を充分に行なわない場合には、中央政府がこれを行なう権限を持つことになった。この法律では、民間の住宅建設会社への直接の補助金交付は排除された。ただし、同年中に制定された「住

宅（追加権限）法」によって、民間企業によって建設された住宅のうち、一定の建築条件を満たしているものについて、一時金が補助されることになった⁽¹⁷⁸⁾。国は、地方自治体が建設した新規住宅の所有権を最初から地方自治体に与え、住宅建設費が住宅時価を越える差額については、毎年、国が補助金を交付して補填することとした。また、地方自治体が公益事業団体 Public Utility Society に土地の賃貸を行なうことが認められた。さらに、公益事業団体、および、それが建設した住宅に住む人々に対して、国が資金融資を行なうことも認められた。そして、以上すべての結果、中央政府は巨額の住宅建設費用を背負うことになった⁽¹⁷⁹⁾。

ジョンソンによれば、「アディソン法」には次のような欠点があった。第一に、地方自治体に与えた権限の幅が広すぎるので、住宅建設計画はいくらでも変更可能だった。第二に、地方自治体相互間の狭間の地域が建設計画から外されたままで放置された。第三に、スラムの撲滅についての実効性が無かった。第四に、住宅産業の合理化が進められなかった⁽¹⁸⁰⁾。しかしながら、「アディソン法」成立以後、労働者階級のための住宅建設は「国家の義務」となったのであり、その意味で、同法の成立は英国の住宅建設史上の決定的な転換点となった。このような転換は、上に述べたような3年に及ぶ戦後再建計画検討の過程から生まれた。とりわけ、「ヴォーン・ナッシュの先駆的イニシアティヴ、ソールズベリ卿の積極的な小専門委員団 panel とシーボーム・ラウントリーの冷静で圧倒的な覚書、ウォレスとリースの働き、そしてアディソンの奮闘」⁽¹⁸¹⁾などの莫大なエネルギーの積重ねを通して実現したのである。

第4章 両大戦間期における住宅政策の展開とシーボーム・ラウントリー

第一節 両大戦間期の住宅建設

第一次世界大戦直前の土地調査報告書は、住宅問題の元凶を地主階級の利己心に求めている。土地キャンペーンには、地主に対する自由党員の敵意がこめられていた。しかし、戦中から戦後にかけての状況の変化によって、自由党はこのような姿勢を変更せざるを得なくなった。まず、戦時食糧危機の打開のために、自由党は地主に対する攻撃をやめて、農業生産性向上を優先せざるを得なくなった。次に、貴族・地主が英国民を守るために勇敢に戦った。従軍した貴族とその子弟の5分の1が戦死したが、この比率は従軍兵全体の戦死率よりもはるかに高かった。1918年の第四次選挙法改正は、成人男子と30歳以上の女性に庶民院議員の選挙権を与えたが、このことによって選挙権者に対する地主の影響力が弱められた。さらに、終戦直後の土地ブームによって不動産価格が急騰したので、多くの地主が土地を売却した。1918年から21年までの間に、イングランドの土地の約4分の1が所有者を変えた。以上の理由で、土地問題は最早、政治の重要な争点ではなくなったのである。そして、住宅不足の問題は、土地問題とは切り離されて、地方自治体が建設すべき住宅の数や、国家による補助金をめぐる問題として議論されるよう

になった⁽¹⁸²⁾。

自由党主導で成立した1919年「アディソン法」に基づく公営住宅建設計画は、戦後インフレ、建築労働者不足、高金利などによる建設費の急騰により、国民の税負担を増加させることになった。1921年7月には、政府は財政緊縮を理由に、住宅建設への国庫助成を打ち切った。この措置は、当時の大蔵大臣に名にちなんで「ゲティスの斧」と呼ばれる。「アディソン法」に基づく公営住宅の供給戸数は、最終的には約18万戸にとどまり、アディソン保健相はその責任をとって辞任した⁽¹⁸³⁾。自由党の立場は「アディソン法」に表現されていたが、両大戦間期の保守党と労働党は、公営住宅建設を、それぞれに異なった意味合いで捉えていた。労働党は政府主導の公営住宅を、住宅供給の正常な手段とみなしたが、保守党は民間部門が住宅建設の主体であるべきだと考え、公営住宅を、住宅不足状態が続く間の一時的便法とみなした⁽¹⁸⁴⁾。両大戦間期には、政権の担い手が自由党、保守党、労働党、そして保守党と数年ずつで変わった。そのために、国の住宅政策に一貫性が無かったことが、両大戦間期イギリスの住宅建設のあり方に大きな影響を与えた。

1922年11月の総選挙で自由党は大敗し、保守党のボナ・ロー内閣が成立した。保健相ネヴィル・チェンバレンの下で1923年に成立した「住宅法(チェンバレン法)」の趣旨は、「アディソン法」とは反対に、民間業者による住宅建設を奨励することにあった。これは、一定の基準を満たしている新築住宅について、民間建築業者に(通常75ポンドの)一時金を大蔵省から補助する、というものであった。また、地方自治体が建設するほうがより良い住宅を供給できることを保健省に証明できる場合には、地方自治体は1戸につき20年間にわたり6ポンドの補助を受けることになった。1929年に失効するまでの6年間に、「チェンバレン法」の下で、民間建築業者によって36万3千戸、地方自治体によって7万5千戸の住宅が建設された。民間建築業者が建設した住宅の大部分は持家住宅として建設された⁽¹⁸⁵⁾。「チェンバレン法」は、下層中流階級の持家取得が拡大する起点となったのである。

1924年1月にはイギリス史上初の労働党内閣が成立した。労働党内閣の下で成立したのが、「住宅(財政供与)法(ウィートリー法)」である。この住宅法は、住宅建設主体としての自治体の役割を再確認するものであった。すなわち、政府は「チェンバレン法」の場合と同じ住宅基準で、賃貸公営住宅を建設する地方自治体に、1戸ごとに毎年9ポンドの助成金を40年間支給し、地方税からは毎年4ポンド10シリングを拠出することとした。また、民間企業が建設する住宅についても、一定水準以下の家賃で賃貸されることを条件に補助金の交付を決めた。ウィートリー法は1933年まで存続したが、それまでに建設された公営住宅は約50万戸にのぼった⁽¹⁸⁶⁾。ドントンは、公営住宅建設の社会的意義を、国家補助金の交付を通して、地域間と家族間で富の再配分が行なわれた点に見ている。公営住宅の多くは都市郊外に建設されたので、労働者に緑豊かな住環境と良い間取りの家を与えて物理的な豊かさを与えた反面で、労働者親族間の絆を弱め、職場や仕事、娯楽施設から労働者を引き離すことによって、彼らの生活を精神的に

惨めなものにする可能性があった⁽¹⁸⁷⁾。

第二次世界大戦直前の1939年には、イギリスで約1,200万戸の住宅が存在したが、その3分の1にあたる400万戸が両大戦間に建設されたものであった。第二次大戦前夜の全戸数の実に3分の1に相当する住宅が、両大戦間に建設されたのである。そのうち111万戸は地方行政当局により、289万戸は民間建築業者によって建設された⁽¹⁸⁸⁾。1920年代中ごろ以後、労働力と建築資材を含む住宅建設コストは低下し、特に1930年代に史上最安値となったことが、民間業者による建築ブームを生み出した⁽¹⁸⁹⁾。注目すべきは、その大部分が持家用の住宅だったことである。19世紀におけるイギリスの住宅の9割が借家であったことからわかるように、住宅所有は一般的には経済的に不利であり、家族数の変化に対しても融通性が無い⁽¹⁹⁰⁾。しかしながら、両大戦間期には住宅所有を促す幾つかの条件が現れた。第一に、先ほど触れたように、住宅建設のコストが低下した。第二に、物価下落によって、ホワイトカラー層を中心として就労者の実質賃金の上昇と生活水準の改善が見られた。第三に、政府の低金利政策によって、新築住宅が購入しやすくなった。最後に、住宅組合 *building societies* が発展し、その融資活動が活発化した⁽¹⁹¹⁾。住宅組合は、両大戦間期の持家増加の主たる推進者であった、といわれる⁽¹⁹²⁾。

両大戦間期には、賃貸用公営住宅と持家用民間住宅の建設が進んだ反面で、民間賃貸住宅が衰退した。家主が借家人に住宅を売却するケースも、この時期に多く見られた⁽¹⁹³⁾。賃貸用住宅は、遺産額5千ポンド以下の(都市の商店主などの)プチブル層にとって、格好の投資対象であった。中高年のプチブル層は、老後の収入源を確保するために、賃貸用住宅を購入した。しかしながら、プチブル層の利害は、自由党からも保守党からも(のちには労働党からも)無視され、19世紀末以後、彼らは政治的に孤立して、政治力学の中で犠牲となっていった⁽¹⁹⁴⁾。

まず、19世紀末の地方税増税によって家主の負担が増加した。これを軽減する試みは、第一次大戦直前の「土地キャンペーン」によって押し流されてしまった⁽¹⁹⁵⁾。第一次大戦が始まると、賃貸住宅不足の状況を好機と見て多くの家主が賃貸料の引き上げを行ったが、これに抗議して、各地で借家人による家賃ストライキが起こった。連立政府は国内の紛争を抑えるために、1915年に「家賃および抵当利子引き上げ(戦時制限)法」を成立させた。これによって、家主は賃貸物件の差し押さえを原則的に禁止され、一定額以上の家賃については、戦前の水準以上に引き上げることを禁止された。この法律は元来、戦時特別措置法であったけれども、戦後においても廃止されず、基本方針は受け継がれていった。保守党も、1918年の第4次選挙法改正以後、労働者階級の支持を得るために家主たちを見捨てた。そのために、賃貸用住宅へのプチブル層の投資意欲は減退したのである⁽¹⁹⁶⁾。

民間建築業者による持家用住宅建設が進行する中で、政府の住宅政策の重心は、次第にスラムの除去へと移っていった。まず、マクドナルド労働党政権下で「1930年住宅法グリーンウッド法」が成立した。同法は、スラム住宅地の「取り壊し地域」および「改良地域」を収容する権限を、地方自治体に与えた。また、スラム撤去5ヵ年計画を政府に提出することを、自治体に義務

づけた。また、取り壊し着手以前に、移転させられる住民に代替住居を提供することも、自治体に義務づけた。さらに、移転させられる住民への補助金も交付されることになった。大蔵省が1名につき40年にわたって、都市部では年2ポンド5シリングを、農村部では年2ポンド10シリングを補助し、また、自治体は地方税の中から各戸につき、年3ポンド15シリングを補助することになった⁽¹⁹⁷⁾。

1931年に成立した保守党主導の挙国一致政府は、1933年に「住宅（財政供与）法」を成立させ、ウィートリー補助金を廃止するとともに、自治体にはスラム撤去に努力することを要請した。1935年には、地方自治体に過密住居についての実態調査を義務づけ、代替住宅1戸毎に、20年にわたって最高年5ポンドの大蔵省補助金を交付する「1935年住宅法（過密法）」も成立した。しかしながら、撤去が必要なスラムについての明確なガイドラインを政府が地方当局に示さなかったため、スラムの解消は不十分に留まった。1939年の公式な計算によると、取り壊しの必要な住宅47万2千戸のうちで、取り壊されて代替住宅が建設されたのは、約半数に過ぎなかった⁽¹⁹⁸⁾。

イギリスの両大戦間期は、「住宅革命」の時代と呼ばれる。「住宅革命」という言葉には、三つの意味がこめられている。第一に、両大戦間期に約400万戸という膨大な数の新築住宅が建設された。第二に、この間にイギリス人の住宅保有形態が大きく変化した。戦前においては全住宅の9割が民間家主の賃貸住宅であったが、両大戦間期に持家と公営賃貸住宅の比率が急激に上昇した。第三に、住宅水準が大いに向上した。チューダー・ウォルターズ委員会報告の基準がそのままには実行されることはなかったが、民間住宅にせよ、公営住宅にせよ、緑豊かな郊外の新築住宅は、十分な間隔を保って建設され、それぞれに裏庭が確保された。1930年代の住宅建設ブームが、新産業の発展とともに、イギリス経済を活性化させたことも、忘れてはならない⁽¹⁹⁹⁾。

しかしながら、イギリス社会の核家族化の急激な進展のために、住宅需要は依然として十分には満たされなかった。バーネットによれば、1939年においては「国民の3分の1は、新しく健康的な家に住み、次の3分の1は衛生的ではあるが、もっと古い条例住宅 by-law housing に住み、最後の3分の1は、スラム化した低劣な住宅に住んでいた」⁽²⁰⁰⁾。住宅問題の解決は、第二次世界大戦後に持ち越されたのである。

第二節 両大戦間期の住宅政策とシーボーム・ラウントリー

ロイド＝ジョージによって再建省が設立されて、活躍の場であった再建委員会の存在意義がなくなっただけでなく、シーボームは一種の挫折感を感じ、政界に嫌悪感を持つようになったに違いない⁽²⁰¹⁾。住宅問題についての彼の活動は1918年の夏に一旦停止された。彼には他に為すべき多くの仕事があった。まず、1919年から1923年まで、彼は父に代わってラウントリー社経営のイニシアティブを握って、産業民主主義の実験を行った⁽²⁰²⁾。自社において良好な労使関係を確立すると、彼はそれを産業界全体に押し広げるために、さまざまな試みを行った⁽²⁰³⁾。1923年には

ラウントリー社の社長に就任して、組織変革のプログラムを実行した⁽²⁰⁴⁾。この間にシーボームは、イギリス経営学にとって先駆的な2冊の著書を著した。一つが、1918年に刊行された『労働の人的必要』であり、もう一つは、1921年に刊行された『実業における人的要素』である。前者においてシーボームは、「最低効率賃金」および「望ましい賃金」という概念を提唱した。企業家・経営者は企業の生産性を増大させて、増大した利潤のうちから、「望ましい賃金」を労働者に支給し、社内福祉を推進するべきだ、というのがその趣旨である⁽²⁰⁵⁾。後者は、労働意欲、行動動機、職階や経営参加についての労働者の感情を扱った労務管理論である。このなかでシーボームは、工場評議会の望ましい姿を描いた⁽²⁰⁶⁾。これとは別にシーボームは、戦後不況問題に取り組む超党派的研究グループを1920年に結成し、1930年代まで失業問題の研究を続けた⁽²⁰⁷⁾。

このような多岐にわたる活動のために多忙な日々を送っていたにもかかわらず、シーボームは、ロイド＝ジョージの招きに応じて、1924年以後、再び自由党の政策研究サークルでの活動を始めた⁽²⁰⁸⁾。この研究サークルは、1925年に『土地と国民』、1928年には『イギリス産業の未来』、1929年には『失業は克服できる』と題する本を纏め上げて、自由党の政策を世に問う役割を果たした。しかしこの間、労働党の躍進に押されて、自由党への国民の支持は弱まっていった。そして1935年にシーボームは、ロイド＝ジョージのいわゆるバンゴール計画 Bangor Program を批判して、ついに彼と袂を分かったのである⁽²⁰⁹⁾。

この間に一度だけ、シーボームは住宅政策について持論を展開した。『時事評論』誌 *Contemporary Review* の1933年10月号に掲載された「住宅問題の現状」がそれである⁽²¹⁰⁾。この論文の趣旨は、保守党主導の挙国一致政府が1933年にウィートリー補助金を廃止したことに対する批判である。シーボームによれば、住宅問題と貧困問題は密接に関係している。住宅問題の要点は二つである。第一に、都市と農村の低賃金労働者に住宅を与えること。第二に、スラムを撲滅することである。住宅の不足は、核家族化の進行によって増加し、1931年には全国の住宅不足数は83万戸に達した。ところが政府は、1933年住宅法によって住宅補助金支給を打ち切り、地方自治体も住宅建設を止めた。今や保健省は、低所得者向けの住宅の供給を、民間建築業者と住宅組合の活動に頼っている状態である。しかし、これでは住宅問題は決して解決しない⁽²¹¹⁾。

シーボームによれば、労働者が支払える家賃は、最高でも週10シリングである。例えば、住宅建設費が350ポンドで、ローンが60年満期、金利年4.1%ならば、補助金なしでも賃貸料は週10シリング以下に抑えられる。しかし、良好な住宅を350ポンドで提供するためには、建築業者が現代的なレイアウトを充分利用し、材料費を極力節約し、住宅管理を経済的に行い、低金利の融資を金融機関から与えられる、といった条件が揃わなければならない⁽²¹²⁾。また、住宅環境を良好に保つためには、住宅戸数を1エーカー当たり12戸以下に止め、各住宅に菜園に利用できる庭を必ず確保しなければならない。このような住宅を提供するために、国家が直接に低所得者に対して家賃補助を行うことは、望ましくない。国ではなく、地方自治体が住宅を建設する

べきであり、政府は、地方行政当局に補助金を交付するために、あらゆる財源を動員するべきである⁽²¹³⁾。

スラム解消策に関して、シーボームは、政府がスラム住人に対して代替住居の家賃補助を行うことに賛成する。家賃補助は労働者の賃金水準全般に影響を与えることが懸念されるが、スラム除去という大きな課題を解決するためには、そのリスクを冒しても良い、と彼は言う⁽²¹⁴⁾。農業労働者の住宅不足は、シーボームの推計によると、現在7万5千戸以上に達する。農業労働者の収入は低いので、地方自治体は農村部において、住宅をなるべく安く建設して住宅不足を補い、必要な場合は、補助金を支給しなければならない。現在政府は、失業中の建設業者に週約20万ポンド近くの失業手当 *dole* を支給しているが、政府が住宅建設に積極的に乗り出すならば、その大部分は必要なくなる⁽²¹⁵⁾。以上のように、この短い論文の中でシーボームは、挙国一致政府の1933年の住宅政策を批判して、より手厚く幅広い住宅政策を続行する必要を説いたのである。

シーボームが最後に住宅問題に詳しく言及したのは、1941年に出版された第二次ヨーク貧困調査報告書『貧困と進歩』においてである⁽²¹⁶⁾。『貧困と進歩』の調査は、全労働者世帯への個別訪問を基にしており、37年前の『貧困研究』における調査よりもずっと精緻なものとなっている。今回の調査でシーボームは、5人家族世帯の窮乏線 *Poverty Line* を前回よりも引き上げて、週43シリング6ペンスに設定した。この基準によると、ヨークの労働者世帯の31%が窮乏線以下にあることがわかる。しかしながら、シーボームのいわゆる「第一次貧困」の状態にある労働者世帯は、全労働者世帯のうちの6.8%にすぎず、これは1899年の調査時点での16.7%よりはるかに少ない。貧困の原因も変化した。1889年における貧困の第一の原因は低賃金、第二が家族数の多さであったが、1936年における貧困の第一の原因は失業、第二が老齢である。この37年間における国と地方の行政当局による社会政策の実施によって、貧困の原因自体が変化したのである。しかしながらシーボームは、社会進歩の側面だけに注目したのではなかった。「第一次貧困」の状態にある世帯が減少し、貧困の原因も変化したけれども、貧困自体が解消したわけではないのだから、新たな状況の中で新たな行動を起こす必要がある、とシーボームは言う。貧困の根絶のために最も重要な事柄は、失業の根絶すなわち完全雇用の実現である。第二に、労働者の一生涯における貧困サイクルに留意して、彼が貧困に陥る時期に必要な手当てをすべき社会政策を実施する必要がある。第三に、老人への保護が依然として不十分である。

『貧困と進歩』の全体の要点は以上のようなものであるが⁽²¹⁷⁾、その第9章が住宅問題の調査報告に充てられている。シーボームは、1936年に調査が行われた時点でのヨークの労働者住宅を、五つのカテゴリーに区分する。第一は、一戸建住宅ないしセミデタッチト・ハウス（二棟連続式準独立住宅）で、その多くは労働者自身の持家である。第二は、市営賃貸住宅で、そのほとんどは、4棟連続式住宅である。第一と第二のカテゴリーの住宅のすべてに、素敵な庭と風呂が付いており、ほとんどが3室の寝室をもっている。両者のカテゴリーの住宅を合わせれば、全労働

者住宅の26.2%になる。第三は築40年以上の長屋住宅であり、応接間 parlour と3室の寝室があるが、庭と風呂は付いていない。これはいわゆる条例住宅 by-law housing である。第三カテゴリーまでが良質の住宅とみなされ、その合計は、全労働者住宅の約30%になる⁽²¹⁸⁾。第四カテゴリーは全労働者住宅の55%を占める、条例住宅以前に建築されたテラスハウスである。これらは狭い街路に沿って建てられ、ほとんどの住宅には風呂も庭もない。住宅の質はピンからキリまであり、このカテゴリーに属する8,320戸のうちの約3,000戸は、衛生上問題があるので、大改造か立替えを必要とする。第五カテゴリーはスラム slum の不健康な過密住宅であり、ヨークの全労働者住宅の11.3%を占める⁽²¹⁹⁾。

以上の調査結果を踏まえてシーボームは、ヨークの労働者住宅の状況が、この37年間に著しく改善されてきた、と結論づける。1899年には、1936年の五つのカテゴリーのうち、第一と第二のカテゴリーに相当する労働者住宅は、存在しなかった。1899年には、衛生的で快適な住宅は全労働者住宅の12%に過ぎず、その他は、何らかの改良を必要としていた。しかし、1936年には、衛生的で快適な住宅は全労働者住宅の30%に達したのである。また、スラムに住むヨークの労働者世帯は、1899年には全労働者住宅の25.5%であったが、1936年にはその比率は11.3%にまで低下した。ただし、1936年時点で大改造ないし取り壊しを要する住宅（第四カテゴリーの住宅の一部と第五カテゴリーの住宅の全部）の合計は全労働者住宅の30%に相当していた。しかしながら、その後のスラム撲滅の全国的な運動の進行の中で、『貧困と進歩』が出版される1941年までには、事態は急速に改善した⁽²²⁰⁾。シーボームは、明るい展望を持って次のように断言する。「労働者の10%がスラムに住み、更にその他の20%が不健全な状態にいる、と私たちが言う時、私たちは急速に過ぎ去り行く事態について語っているのである。——実際、戦争がもし勃発しなかったならば、スラムという社会悪は、1944年か1945年ごろまでには、恐らく実質的に存在しなくなったことであろう」⁽²²¹⁾と。シーボームのこのような展望は、あまりに楽観的に思える。しかし、シーボームが実感していたように、住宅状況改善のための英国国民の努力には、すでに弾みがついていた。事実、第二次大戦後においては、労働党は大規模なニュータウン建設計画を推進し、保守党は「不動産所有民主主義」の実現を目指して民間業者による住宅建設を積極的に支援した。こうして住宅問題は、1970年代末には英国国民の関心事ではなくなってしまったのである⁽²²²⁾。

おわりに

シーボーム・ラウントリーの社会思想の根底にあるものは、キリスト教の隣人愛の思想、より具体的にはクエイカー派の社会思想であった。特に19世紀末葉に自由主義神学がクエイカー派の主流を占めるようになってから、クエイカーたちは社会問題に積極的に取り組むようになっていた⁽²²³⁾。シーボームの叔父ジョン・ウィルヘルム・ラウントリーは当時のクエイカー派のリー

ダーの1人であり、シーボームの父ジョーゼフも実業家でありながら、社会問題に取り組んでいた。現代の英国クエイカー派の社会思想の基本信条は、1918年5月にロンドン年会で採決された「真の社会秩序の八つの基礎」である。そのうちの最初の三つは、次のようなものである⁽²²⁴⁾。

1. イエス・キリストによって明らかにされたように、神がわれわれの父であると言うことは、当然われわれを、人種や性別や社会層の制限のない兄弟愛に導くのである。
2. この兄弟愛は、すべての物質的な目的を超えて、神と人間に本当にかかわる人格の成長を導くような社会秩序の中で、表現されるべきである。
3. 肉体的、道徳的ならびに精神的な完全な発達の機会が、社会のすべての成員に、男にも、女にも、子供にも、与えられることが保証されなければならない。人間の全人格的な発達は、不公平な諸条件によって妨げられてはならない。また、経済的な重荷によって、押しつぶされてしまってはならない。

このような当時のクエイカー派の姿勢は、新自由主義の基本的なスタンスときわめて相性の良いものであった。新自由主義の基本的な姿勢は、自由主義を堅持しつつも、それが必然的に生み出す社会的格差を国家介入によって是正するシステムを、政策体系の中に組み込むことにある。自由主義の要件である自由競争がハンディキャップ・マッチにならないためには、個々人の競争条件をなるべく同じ水準にリセットするように国家が介入するべきだ、という考え方である⁽²²⁵⁾。これは、すべての人が、神の創造物として幸せに生きる権利があり、すべての人に人間的な成長のための機会が同様に与えられるべきだ、というクエイカーの考え方と通じあう。だからシーボームは新自由主義を支持したのであり、ロイド＝ジョージの招きに応じて自由党の政策形成に参画することになったのである。

シーボームは『貧困研究』刊行の後、ベルギーの土地問題に関する研究を進めていたが、シーボームを含むヨークの自由党員の活動が、ロイド＝ジョージの目にとまった。彼はちょうど、地主階級による支配を覆すために、本格的に土地問題に取り組もうとしていたのである。彼はシーボームを、私的な土地問題調査委員に抜擢し、報告書の取り纏めを任せた。この事業は政治的に大成功を収めた。ロイド＝ジョージは、軍需大臣に就任すると、シーボームを軍需省福祉部長に抜擢した。そして自らが首相に就任すると、シーボームを再建委員会の委員に任命した。シーボームが第四専門委員団のメンバーとしてまとめた基本構想、つまり、国家が労働者住宅建設に責任を持ち、地方自治体がその事業を実行していく、という構想は、1919年「アディソン法」以後のイギリス住宅政策において実現されていったのである。

シーボーム・ラウントリーの住宅政策は、色々な意味で、ロイド＝ジョージの路線に沿うものであり、新自由主義的であった。例えば、フェビアン建築家レイモンド・アンウィンの住宅建

築構想を高く評価しつつも、住宅問題を都市と都市郊外に限定することなく、終始、農業労働者の住宅問題を重視した。ここには、ロイド＝ジョージの下で農村の「土地問題」調査を行った経験が生きている。都市自治体による住宅建設について消極的で、むしろ公益事業団体 Public utility society, すなわち5%フィランソロピーの流れを汲む民間住宅建設機関の役割を終始重要視した点にも、シーボームの新自由主義的な姿勢が現われている。

しかしながら彼は、大きな目的のためには、時に権謀術策を弄し、時に日和見的に行動することのできる政治家のタイプではなく、社会問題改善の使命感を持つ一人の学者タイプの知識人であった。だから、エイザ・ブリックスが仄めかしているように、ロイド＝ジョージやクリストファー・アディソンとの関係が悪化することもあった。1933年に『時事評論』誌に掲載された論文では、シーボームは、住宅問題解決に対する政府と地方自治政府の熱意に不信感を表明し、ボランティアな市民団体の運動の重要性を強調している。私は、ここにこそ、シーボームの真骨頂がある、と思う。だからこそ彼は、在野の知識人として、あらゆる社会問題の撲滅に奔走したのである。1918年に住宅問題の解決の展望が開けると、検討の対象を失業問題に移し、1935年ロイド＝ジョージと袂を分かった後も、さまざまな社会問題、例えば国内の農業問題や家族手当問題⁽²²⁶⁾、さらには海外の低開発国援助にも、取り組んでいったのである。

注

- (1) シーボーム・ラウントリーの思想と行動に関する包括的で優れた研究書が、Asa Briggs, *Social Thought and Social Action: a study of the works of Seebohm Rowntree, 1871~1954*, London, 1961である。
- (2) この方面のシーボーム・ラウントリーの著作としては、*The Human Needs of Labour*, 1918や*The Human factor in Business*, 1921が代表作である。これに関して、山本通『近代英国実業家たちの世界：資本主義とクエイカー派』1994年、第7章「20世紀前半英国のクエイカー実業家たちの経営理念」をも参照せよ。
- (3) 例えば、リーヴァ・ブラザーズ社を創業したウィリアム・リーヴァ、サウス・メトロポリタン・ガス会社のジョージ・リヴシーなどの名前がすぐに思い浮ぶ。詳しくは、Robert Fitzgerald, *British Labour Management and Industrial Welfare*, 1846~1939. 1988. 山本通訳『イギリス企業福祉論：イギリスの労務管理と企業内福利給付』白桃書房、2001年、を見よ。
- (4) Anne Vernon, *A Quaker Businessman, the life of Joseph Rowntree 1836~1925*, London, 1958. 佐伯岩夫・岡村東洋光訳『ジョーゼフ・ラウントリーの生涯：あるクエイカー実業家のなしたフィランソロピー』創元社、2006年、を参照せよ。
- (5) シーボームは、その後、レジャーや農業問題についても大規模な社会調査を行っている。
- (6) イギリス上流階級の住宅については、大橋竜太『イングランド住宅史—伝統の形成とその背景—』中央公論美術出版、2005年、を見よ。
- (7) Michael Daunton, 'Housing' in F. M. L. Thompson ed., *The Cambridge Social History of Britain 1750~1950, volume 2, People and their environment*, 1990, Cambridge, pp. 211~214.
- (8) B. Seebohm Rowntree, 'The Present State of the housing problem', in *Contemporary Review*, 1933, p. 409.
- (9) 10歳以下の子供は0.5人、1歳以下の幼児は0名と計算される。
- (10) Daunton, op. cit., p. 218. この傾向は、椿建也「大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策—郊外化の進展と公営住宅の到来—」『中京大学経済学論叢』18号、2007年、81頁の「表1」よって、より具体的

に示されている。

- (11) 同上, 80~81頁を参照のこと。
- (12) 小玉他『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房, 1999年, 16頁から再引用。
- (13) 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, 319~341頁。
- (14) P. B. Johnson, *Land Fit for Heroes: the planning of British reconstruction 1916~1919*, Chicago, 1968, p. 419.
- (15) 詳しくは, 島浩二『住宅組合の史的研究』法律文化社, 1998年, を見よ。
- (16) Daunton, *op. cit.*, pp. 219~223.
- (17) John Burnett, *A Social History of Housing*, 1815~1985, 2nd. Edition, London, 1986, pp. 176~178.
- (18) 岡村東洋光「ジョーゼフ・ラウントリーのガーデン・ヴィレッジ構想」『経済学史学会年報』第46号, 2004年, 33~35頁。
- (19) 岡村東洋光はサットンが住宅トラストのために残した遺産額があまりに大きかったために, 結果的に, 中央政府の住宅供給政策への介入を推進させた, と主張する。しかし私は, サットンの住宅トラストの意義を過大評価するべきではない, と考える。住宅供給について中央政府が本格的に主導的な役割を果たすようになるのは, 1919年「アディソン法」成立以後のことだからである。
- (20) A. G. Gardiner, *Life of George Cadbury*, London, 1923. Chapter 9.
- (21) 後述, 第3章第二節を見よ。
- (22) 『明日: 真の改革にいたる平和な道』(1898年刊行)。1902年には, その改訂版『明日の田園都市』が出版された。Ebenezer Howard, *Garden Cities of To-morrow*, 1965 edition, 長素連訳, 鹿島出版会, 1968年。
- (23) 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, 102頁。
- (24) 西山, 同上書19頁。
- (25) Mark Swenarton, *Homes Fit For Heroes: the politics and architecture of early state housing in Britain*, London, 1981
- (26) Sidney Webb, 'A Select Bibliography of the Housing Question', *The House Famine And How To Relieve It*, (Fabian Tracts No. 101) London, 1900, p. 44.
- (27) John Burnett, *op. cit.*, p. 123.
- (28) Clement Edwards, 'Bad Housing in Rural Districts', in *The House Famine And How To Relieve It*, p. 5.
- (29) Enid Gaudie, 'Country Homes' in G. E. Mingay ed., *The Victorian Countryside*, 2 vols., London, 1981, vol. 2, pp. 534~537; John Burnett, *op. cit.*, pp. 37, 128, 131~132.
- (30) Enid Gaudie, *op. cit.*, p. 533.
- (31) John Burnett, *op. cit.*, p. 131.
- (32) Clement Edwards, *op. cit.*, pp. 3~5. Cf. Enid Gaudie, *op. cit.*, pp. 531, 537. このような粘土と藁で造られた農業労働者の住宅は, 倒壊すると, 数年にして朽ち果てて, 跡形もなくなってしまった。
- (33) John Burnett, *op. cit.*, p. 124.
- (34) *Ibid.*, p. 126.
- (35) *Ibid.*, pp. 132, 133, 138.
- (36) *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee*, vol. 1 London, 1913, pp. 131~135.
- (37) John Burnett, *op. cit.*, p. 139.
- (38) John Burnett, *op. cit.*, pp. 147~154.
- (39) R. C. Phillimore, 'The Existing Situation in London: Statistics of Problem' in *The House Famine And How To Relieve It*, pp. 15~18.
- (40) P. Gallimore, 'Building Societies and Housing Provision in North Staffordshire, 1850~1880', University of Keele MA thesis, 1984, quoted in John Burnett, *op. cit.*, p. 147.
- (41) John Burnett, *ibid.*, p. 199.

- (42) *Ibid.*, p. 152; M. Daunton, *op. cit.*, pp. 223~224.
- (43) John Burnett, *ibid.*, pp. 155~157. 欠陥住宅とは、基礎工事、壁、排水設備、レンガ強度の不備などを伴う住宅をいう。
- (44) 横山北斗, 前掲書, 39~53頁。
- (45) John Burnett, *op. cit.*, pp. 158~159, 166~171.
- (46) M. Daunton, *op. cit.*, p. 204.
- (47) John Burnett, *op. cit.*, p. 164.
- (48) S・M・ギヤスケル「住宅と下層中産階級」クロシク『イギリス下層中産階級の社会史』島浩二他訳, 所収, 法律文化社, 1990年。
- (49) この時期の「都市社会主義」運動については、犬堂一男「ロンドンにおける都市社会主義——その比較論的位置づけの試み——」『思想』第534号, 1968年や、岡真人「S・ウェブにおける『都市社会主義』——『ロンドン・プログラム』を中心に——」『一橋論叢』第73巻第6号, 1975年, を参照せよ。
- (50) W. Thompson, 'Powers of Local Authorities', in *The House Famine And How To Relieve It*, pp. 19~26.
- (51) H. C. Lander, 'Considerations of Practical Difficulties as regards Building', in *The House Famine And How To Relieve It*, pp. 27~31.
- (52) F. Lawson Dodd, 'General Principles', in *The House Famine And How To Relieve It*, pp. 32~43.
- (53) 椿建也, 前掲論文, 91頁。
- (54) Mark Swenarton, *Homes Fit For Heroes: the politics and architecture of early state housing in Britain*, London, 1981, p. 10. 当初資金の残り半方を調達するために、田園都市会社やハムステッド田園郊外トラストは、共同組合 co-partnership society を設立した。
- (55) ネットルフォールドの思想について、くわしくは、馬場哲「20世紀初頭におけるバーミンガムの住宅政策とイギリス都市計画運動——J・S・ネットルフォールドの活動と思想——」『社会経済史学』第72巻第6号, 2007年, を参照せよ。また、これとの関連で、同「19世紀末~20世紀初頭のイギリスにおけるドイツ都市計画・都市行政認識とその背景——マンチェスターのT・C・ホースフォールの場合——」(1)
(2)『経済学論集』第72巻第2号, 第3号, 2006年, をも参照されたい。
- (56) Mark Swenarton, *op. cit.*, pp. 31~33.
- (57) John Burnett, *op. cit.*, p. 249.
- (58) Mark Swenarton, *op. cit.*, pp. 77~87.
- (59) M. J. Daunton, *op. cit.*, pp. 235~237.
- (60) R. Rodger, *Housing in Urban Britain 1780~1914*, London, 1989, pp. 58~59.
- (61) 横山北斗, 前掲書, 110頁。
- (62) M. J. Daunton, *op. cit.*, pp. 224~234.
- (63) Asa Briggs, *op. cit.*, pp. 4~8; 山本通『近代英国実業家たちの世界』同文館, 1994年, 第7章。
- (64) Asa Briggs, *op. cit.*, pp. 12~16, 25. 以上の事柄は、シーボームが成人学校での講義のために記した「宗教講話と講演」'religious lectures and addresses'と題するノート帳から、ブリッグズが明らかにした。Charles Boothの著書は*Life and Labour of the People in London*, 1889~1903. なお, 1879年にシーボームはLynda Potterと結婚した。
- (65) B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London, 1901., centennial edition, York, 2001. 長沼弘毅訳, 1959年, ダイアモンド社。
- (66) *Ibid.*, p. 86. 長沼訳, 97頁。
- (67) *Ibid.*, p. 111. 長沼訳, 126頁。
- (68) *Ibid.*, pp. 115~118. 長沼訳, 129~131頁。
- (69) *Ibid.*, pp. 119~122, 140~145. 長沼訳, 133~135, 155~160頁。
- (70) *Ibid.*, pp. 136~137. 長沼訳, 151頁。ただし, 訳文は変更した。
- (71) Asa Briggs, *op. cit.*, p. 40.

- (72) 原語は kitchen or living room. 台所兼居間とはすなわち、われわれの感覚でいえば、ダイニングルームのことなので、そのように訳した。
- (73) B. Seebohm Rowntree, *op. cit.*, pp. 146~149. 長沼訳, 161~164 頁。
- (74) *Ibid.*, pp. 149~150. 長沼訳, 164~165 頁。
- (75) *Ibid.*, pp. 150~152. 長沼訳, 165~166 頁。
- (76) *Ibid.*, pp. 152~154. 長沼訳, 166~168 頁。
- (77) *Ibid.*, p. 159. 長沼訳, 172 頁。
- (78) *Ibid.*, p. 179. 長沼訳, 193 頁。
- (79) *Ibid.*, p. 164. 長沼訳, 178~179 頁。
- (80) *Ibid.*, p. 165. 長沼訳, 180 頁。
- (81) *Ibid.*, p. 170. 長沼訳, 184 頁。
- (82) *Ibid.*, p. 177. 長沼訳, 191~192 頁。この文は、*First Report of Her Majesty's Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*, p. 25. からの引用文である。
- (83) *Ibid.*, p. 158. 長沼訳, 172 頁。
- (84) *Ibid.*, pp. 180~181. この部分は長沼訳では割愛されており、訳出されていない。
- (85) シーボームは、ロンドンにおけるヒルの実践が、現在 Edinburgh において Social Union によって大規模に実施されている、とも報告している。なお、イギリス住宅史上におけるオクタビア・ヒルの位置については、モヴァリー・ベル『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—』平弘明・松本茂訳、中島明子監修・解説、日本経済評論社、などを参照せよ。
- (86) Asa Briggs, *op. cit.* pp. 94~97; Anne Vernon, 佐伯岩夫、岡村東洋光訳『ジョーゼフ・ラウントリーの生涯：あるクエーカー実業家のなしたフィランスロピー』第14章；岡村東洋光「ジョーゼフ・ラウントリーのガーデン・ヴィレッジ構想」『経済学史学会年報』46巻、2004年を参照。
- (87) Asa Briggs, *op. cit.* p. 98.
- (88) Ian Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land: the land issue and party politics in England, 1906-1914*, Woodbridge, Suffolk, UK, 2001, chapter 1.
- (89) *Ibid.*, pp. 35~38.
- (90) *Ibid.*, pp. 55~57.
- (91) 土地保有者になるためには、農業技術の知識、経営のセンス、労働意欲そして資本が必要だったので、農業労働者の多くは借地農や自作農にはなりたがらなかった。*Ibid.*, p. 47.
- (92) *Ibid.*, pp. 58~63.
- (93) Asa Briggs, *op. cit.* pp. 68~69.
- (94) Seebohm Rowntree, *Land and Labour: Lessons from Belgium*, London, 1911.
- (95) Asa Briggs, *op. cit.* p. 72.
- (96) 保守党は、地主の土地を中央・地方の政府が買い上げて、農業労働者から自作農を創出するという政策を追求していた。自由党の場合には、キャリントン卿に見られるように、むしろ力点は借地農の創出にあった。
- (97) Seebohm Rowntree, *Land and Labour*. p. 547. 従来の地方税 rate は、不動産賃貸価格に応じて占有者に課されていた。フェビアン社会主義の当時の指導者シドニー・ウェップはその著書 *The London Programme*, 1891 の中で、この地方税支払いを、占有者に代えて「不労増加」を入手している不動産所有者に負担させるべきであるとした。彼はこれによって税負担の不公平を正すとともに、自治体がこれを吸収して都市財政の基盤を強化するべきだとした（岡真人「S・ウェップにおける『都市社会主義』——『ロンドン・プログラム』を中心に——」『一橋論叢』第73巻第6号、1975年、46~47頁）。
- (98) Asa Briggs, *op. cit.*, p. 63.
- (99) Ian Packer, *op. cit.* pp. 77~83. イアン・パッカーによると、この8名のうち4名はヨークの進歩派自由党員で、ジョーゼフ・ラウントリー、シーボーム・ラウントリー、アーノルド・ラウントリー（シー

ボームの従兄弟), E・R・クロス。他の4名は, H・W・マッシingham, J・A・ホブソン, L・T・ホブハウス, パーシー・アーデンであり, いずれもラウントリー家が所有する自由党支持の週刊誌 *The Nation* に関係する人々であった。

- (100) *Ibid.*, pp. 83~85.
- (101) *Ibid.*, pp. 95~100.
- (102) *Ibid.*, pp. 84, 86.
- (103) *Ibid.*, pp. 86~87.
- (104) *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee*, vol. 1, 1913, p. 7.
- (105) *Ibid.*, p. 47.
- (106) *Ibid.*, pp. 92~107.
- (107) *Ibid.*, pp. 212~217.
- (108) *Ibid.*, p. 229.
- (109) *Ibid.*, p. 323.
- (110) *Ibid.*, pp. 365~366, 382~383.
- (111) *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee*, vol. 2, 1914, pp. 9~45, 59.
- (112) 前述のように, 1893年のIndustrial and Provident Societies Actによって, 年配当率を5%以下に抑える住宅会社は, Public Utility Societyとして登録され, 当初資金の半額までをPublic Works Loan Boardから借りられることとなっていた。Swenarton, *op. cit.* p. 9.
- (113) *The Land*, vol. 2, pp. 148~157。「軽便鉄道 light railway」についての公式の定義は無い。しかし具体的には, 機関車, 軌条幅, 信号, フェンス, 駅舎などについての規制が緩和され, したがって, 割安に建設できる鉄道のことをいう。本来, 炭鉱などの未開発地域に鉄道を敷設するための便法として, 作られたもののようである。J. Simmons and Biddle, G., *Oxford Companion to British Railway History*, Oxford, 1997. pp. 263~265. この件について, 学習院大学の湯沢威教授から, 参考文献も含めて, 丁寧なご教示を得た。
- (114) *Ibid.*, p. 161.
- (115) Ian Packer, *op. cit.* p. 104.
- (116) *The Land*, vol. 2, pp. 565~609.
- (117) *Ibid.*, pp. 634~636.
- (118) *Ibid.*, pp. 631~632.
- (119) Ian Packer, *op. cit.*, pp. 111~112.
- (120) *Ibid.*, pp. 112~113.
- (121) *Ibid.*, p. 120.
- (122) *Ibid.*, pp. 126~137.
- (123) *Ibid.*, pp. 123~125.
- (124) *Ibid.*, pp. 123~125.
- (125) B. Seebohm Rowntree and A. C. Pigou, *Lectures on Housing: Warburton Lectures for 1914*, Manchester, 1914.
- (126) *Ibid.*, pp. 3~8, 12.
- (127) *Ibid.*, p. 30.
- (128) *Ibid.*, pp. 17, 27.
- (129) *Ibid.*, pp. 25~26.
- (130) *Ibid.*, p. 13.
- (131) *Ibid.*, pp. 13, 30.
- (132) *Ibid.*, pp. 16, 18.
- (133) Seebohm Rowntree and May Kendall, *How the Labourer Lives*, London, 1913.

- (134) *Ibid.*, pp. 9~20.
- (135) *Ibid.*, p. 13.
- (136) *Ibid.*, pp. 21~35.
- (137) *Ibid.*, pp. 299~309.
- (138) Seebohm Rowntree, *The Labourer and the Land*, London, 1914.
- (139) *Ibid.* pp. 6~14, 18~20, 28~29.
- (140) *Ibid.*, pp. 30~37.
- (141) *Ibid.*, p. 46.
- (142) *Ibid.*, pp. 45~46, 48~49.
- (143) *Ibid.*, pp. 54~55.
- (144) *Ibid.*, p. 47.
- (145) Asa Briggs, *op. cit.* p. 77.
- (146) Ian Packer, *op. cit.* p. 139.
- (147) *Ibid.*, p. 156.
- (148) *Ibid.*, pp. 157~161.
- (149) *Ibid.*, p. 163. またフェビアン派も独自の調査を実施した (*Ibid.*, pp. 166~169)。
- (150) *Ibid.*, p. 165.
- (151) *Ibid.*, pp. 174~176.
- (152) *Ibid.*, p. 121.
- (153) Asa Briggs, *op. cit.* pp. 112~127. および, 大和久悌一郎「戦争のための田園都市—グレートナ・タウンシップとイーストリッグズ—」『西洋史学』217号 (2005年)。軍需省は1915年5月から, スコットランド最南のソルウェイ湾岸において巨大な爆薬工場の建設を開始し, 近隣にその工場で働く労働者のための住宅都市としてグレートナ・タウンシップとイーストリッグズを建設しようとした。この都市計画と住宅設計を任されたのは, ニュー・イヤーズウィックやハムステッド田園郊外の設計を手がけたレイモンド・アンウィンであった。
- (154) ピーズ家の人々については, 山本通『近代英国実業家たちの世界—資本主義とクエイカー派—』同文館, 1994年, 175~179頁と M. W. Kirby, *Men of Business and Politics*, London, 1984を参照されたい。
- (155) Packer, Ian ed., *The Letters of Arnold Stephenson Rowntree to Mary Katherine Rowntree, 1910~1918*, Cambridge, 2002. pp. 17~19. なお, 1916年末の自由党のロイド=ジョージ派とアスキス派への分裂の後, アーノルド・ステューブンスン・ラウンツリーは, アスキス派に所属した。
- (156) *Ibid.*, p. 230.
- (157) Ian Packer, *The Letters of Arnold S. Rowntree, &c.* p. 230.
- (158) P. B., Johnson, *Land Fit for Heroes: The Planning of British Reconstruction, 1916~1919*, Chicago, 1968. pp. 2, 8.
- (159) *Ibid.* pp. 10~18.
- (160) *Ibid.* pp. 18~25.
- (161) *Ibid.* p. 36.
- (162) *Ibid.* pp. 40~47.
- (163) *Ibid.* pp. 48~53.
- (164) 「田園都市・都市計画協会の元会長のソールズベリ卿が [第四] 小専門委員団 panel のメンバーであったことは, 偶然ではなく, 不適切でもなかった」*Ibid.* p. 60. 第四小専門委員団は, 左と右の政治党派の大物を擁しており, 強力であった。
- (165) ベアトリス・ウェップによれば, 救貧行政は現行のように, 救貧法の下で救貧法委員 Guardians が管理するのではなく, 保険委員会が管理する公衆衛生法によって, 管理されるべきである。救貧法の廃止を提案したウェップらの報告書は1918年5月に印刷されたが, 救貧法委員 Guardians はその後12年間も居

- 座った。*Ibid.* pp. 47, 80~85.
- (166) John Burnett, *op. cit.*, p. 220.
- (167) Johnson, *op. cit.*, pp. 60~65; Briggs, *op. cit.*, pp. 136~141.
- (168) P. B., Johnson, *op. cit.*, pp. 59~60.
- (169) *Ibid.* p. 66.
- (170) *Ibid.* pp. 73~77.
- (171) P. B., Johnson, *op. cit.*, pp. 87~95, 107.
- (172) Briggs, *op. cit.*, p. 140.
- (173) チューダー・ウォルターズ委員会の報告については, Mark Swenarton, *Homes Fit for Heroes*, chapter 5を参照せよ。
- (174) *Ibid.*, pp. 77~81.
- (175) Seebohm Rowntree, 'Prospects and Tasks of Social Reconstruction' *Contemporary Review*, Vol. cxv. January, 1919. p. 1.
- (176) *Ibid.* p. 5.
- (177) Mark Swenarton, pp. 81~85.
- (178) Michael Daunton ed., *Councillors and Tenants: local authority housing in English cities, 1919~1939*, Leicester, 1984. 深沢和子・島浩二訳『公営住宅の実験』ドメス出版, 1988年, 71頁。Burnett, *op. cit.* p. 226.
- (179) P. B., Johnson, *op. cit.*, pp. 419~421.
- (180) *Ibid.* pp. 423~425.
- (181) *Ibid.* p. 418. ところで, 小玉徹は「1916年に召集された戦後再建委員会には, B・ウェブを含む3人のフェビアン社会主義者が参画した。(住宅建設計画の)公共セクター主導への転換をリードし, 法案作成にまで関与したのは, B・ウェブを中心としたフェビアン社会主義者たちであった」と言う(小玉・大場・檜谷・平山『欧米の住宅政策』36頁)。ユニークな説であるが, 私はこれを支持しない。論拠は次のとおり。まず, B・ウェブを含む3人のフェビアン社会主義者が参画したのは, 1917年2月に召集されて, 同年8月に事実上無意味となったロイド=ジョージ再建委員会だけであった。しかも, 彼らは直接的には住宅問題の検討に参加しなかった。むしろ我々は, 住宅建設計画の公共セクター主導への転換が, シーボーム・ラウントリーやアディソンのような新自由主義者のみならず, ベアトリス・ウェブのような社会主義者や, ソールズベリ卿のような保守主義者によっても支持された, 国民的な運動であったことを重視するべきである。この国民的な運動の背後にあったのは, 第一次世界大戦がイギリスの住宅事情にもたらした深刻な影響であった。再建問題の政治史に関する基本文献であるJohnsonの詳細な研究を参照しなかったために, 小玉はフェビアン礼賛の偏った説を打ち出してしまったのである。
- (182) Ian Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land*, pp. 178~182, 190.
- (183) *Ibid.*, pp. 226~227. 椿建也, 前掲論文, 95頁。
- (184) Michael Daunton, 'Housing' in F. M. L. Thompson ed., *The Cambridge Social History of Britain 1750~1950, volume 2*, p. 238.
- (185) John Burnett, *op. cit.*, pp. 231~232.
- (186) *Ibid.*, p. 233.
- (187) Daunton, 'Housing', pp. 239~241.
- (188) Burnett, *op. cit.*, p. 243.
- (189) *Ibid.*, p. 252.
- (190) Daunton, 'Housing', p. 242.
- (191) *Ibid.*, p. 243; Burnett, *op. cit.*, pp. 252~253; 椿建也, 前掲論文, 98頁。
- (192) Daunton, 'Housing', p. 244; Burnett, *op. cit.*, p. 253.
- (193) Daunton, 'Housing', p. 244.

- (194) *Ibid.*, p. 224.
- (195) *Ibid.*, pp. 226~227.
- (196) *Ibid.*, pp. 223~234; 横山北斗『福祉国家の住宅政策：イギリスの150年』99~128頁。
- (197) Michael Daunton ed., *Councillors and Tenants*. 深沢・島訳『公営住宅の実験』72頁。Burnett, *op. cit.* pp. 240~244. 椿建也, 前掲論文, 97頁。
- (198) 『公営住宅の実験』73頁。Burnett, *op. cit.* p. 240. 椿建也, 前掲論文, 97頁。
- (199) 村岡健次・川北稔編著『イギリス近代史：宗教改革から現代まで』ミネルヴァ書房, 1986年, 252~253頁(見市雅俊の執筆部分)。
- (200) Burnett, *op. cit.*, p. 249.
- (201) Asa Briggs, *op. cit.*, p. 196.
- (202) *Ibid.*, pp. 232~241.
- (203) *Ibid.*, pp. 242~268.
- (204) *Ibid.*, pp. 222~225.
- (205) Seebohm Rowntree, *The Human Needs of Labour*, London, 1918.
- (206) Seebohm Rowntree, *The Human Factor in Business*, London, 1921.
- (207) Asa Briggs, *op. cit.*, pp. 201~215.
- (208) *Ibid.*, p. 198. この政策研究グループの中には, ジョン・メイナード・ケインズもいた。
- (209) *Ibid.*, pp. 198~215.
- (210) Seebohm Rowntree, 'The Present State of the housing problem' in *Contemporary Review*, October 1933.
- (211) *Ibid.*, pp. 409~411.
- (212) *Ibid.*, p. 412.
- (213) *Ibid.*, pp. 413~415.
- (214) *Ibid.*, p. 416.
- (215) *Ibid.*, pp. 417~418.
- (216) Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress, A Second Social Survey of York*, London, 1941. この大著の住宅事情に関する部分だけをとりだして, R・L・リースによる序文とコメントを追加したものが, Seebohm Rowntree, *Portrait of a City's Housing, being the results of a detailed Survey in the City of York, 1935~9*. Edited by R. L. Reiss, London, n. d. である。
- (217) Asa Briggs, *op. cit.*, pp. 282~298.
- (218) Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress*, pp. 226~245.
- (219) *Ibid.*, pp. 245~276.
- (220) *Ibid.*, pp. 276~277. 1930年代におけるスラム撲滅のためのキャンペーンについては, Burnett, *op. cit.*, pp. 240~248を見よ。
- (221) Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress*, p. 464.
- (222) 第二次大戦後イギリスの住宅建設については, Burnett, *op. cit.*, chapter 10. 横山北斗『福祉先進社会の住宅政策：1945年~2000年』青林書院, 2000年, などを参照せよ。
- (223) 山本通『近代英国実業家たちの世界』, 235~242頁を見よ。
- (224) Society of Friends, *Christian Faith and Practice*, London, 1960, chapter 12, no. 540.
- (225) 安保則夫「イギリス新自由主義と社会改革——世紀転換期の社会改革論争に見る『自由主義の変容』の意味」『イギリス労働者の貧困と救済：救貧法と工場法』明石書店, 2005年, 所収, を参照せよ。
- (226) シーボーム・ラウントリーの家族手当のための運動に関係する最近の邦語研究論文として, 赤木誠「両大戦間期イギリスにおける家族手当構想の展開—調査・運動・制度設計—」『社会経済史学』第71巻第4号, 2005年, を参照せよ。

参考文献

Seebohm Rowntree の著作

- 1) B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study Of Town Life*, London, 1901. 長沼弘毅訳『貧乏研究』ダイヤモンド社, 1960年。
- 2) B. Seebohm Rowntree, *Land and Labour: Lessons from Belgium*, London, 1911.
- 3) B. Seebohm Rowntree and M. Kendall, *How The Labourer Lives, A Study of the Rulal Labour Problem*, Nelson, 1913.
- 4) B. Seebohm Rowntree, *The Labourer and the Land*, London, 1914.
- 5) B. Seebohm Rowntree and A. C. Pigue, *Lectures on Housing, the Warburton Lecture for 1914*, Manchester, 1914.
- 6) B. Seebohm Rowntree, 'Prospects and Tasks of Social Reconstruction' *Contemporary Review*, Vol. CXV, January, 1919.
- 7) B. Seebohm Rowntree and Rufus Jones and others, *Religious Foundations*, London, 1923.
- 8) B. Seebohm Rowntree, 'The Present State of the Housing Problem' *Contemporary Review*, October 1933.
- 9) B. Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress, A Second Social Survey of York*, London, 1941.

Seebohm Rowntree が委員を務めた委員会報告書

- 10) *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee*, 2 vols. London, 1913, 1914.

その他の一次資料

- 11) *The House Famine and how to relieve it*, Fabian Tracts No. 101, 1900.
- 12) *Beatrice Webb's Diaries, 1912~1924*, London, 1952.
- 13) *English Historical Documents*, Vol. XII (2), 1874~1914, London, 1977.
- 14) Norman Mackenzie ed., *The Letters of Sidney and Beatrice Webb*, 3 vols. Cambridge, 1978.
- 15) *Dictionary of National Biography on CD-ROM*, 1997 edition, Oxford University Press.
- 16) Ian Packer ed., *The Letters of Arnold Stephenson Rowntree to Mary Katherine Rowntree, 1910~1918*, Cambridge, 2002.

英語研究文献とその翻訳本

- 17) Anne Vernon, *A Quaker Businessman, the life of Joseph Rowntree 1836~1925*, London, 1958. 佐伯岩夫・岡村東洋光訳『ジョーゼフ・ラウントリーの生涯: あるクエーカー実業家のなしたフィランソロピー』創元社, 2006年。
- 18) Asa Briggs, *Social Thought and Social Action: a study of the works of Seebohm Rowntree, 1871~1954*, London, 1961.
- 19) Paul B., Johnson, *Land Fit For Heroes: The Planning of British Reconstruction, 1916~1919*, Chicago, 1968.
- 20) J. R. Hay, *The Origins of the Welfare Reforms 1906~1914*, London, 1975.
- 21) Geoffrey Crossock, *The Lower Middle Class in Britain, 1870~1914*, London, 1977. 鳥浩二他訳『イギリス下層中産階級の社会史』法律文化社, 1990年。
- 22) Mark Swenarton, *Homes Fit For Heroes: the politics and architecture of early state housing in Britain*, London, 1981.
- 23) G. E. Mingay ed., *The Victorian Countryside*, 2 vols., London, 1981, chapter 5 Labouring Life.
- 24) John Burnett, *A Social History Of Housing, 1815~1985*, 2nd. Edition, London, 1986.
- 25) Michael Daunton ed., *Councillors and Tenants: local authority housing in English cities, 1919~1939*,

Leicester, 1984. 深沢和子・島浩二訳『公営住宅の実験』ドメス出版, 1988年。

- 26) Richard Rogers, *Housing in Urban Britain, 1780~1914*, London, 1989.
- 27) Michael Daunt, 'Housing' in F. M. L. Thompson ed., *The Cambridge Social History of Britain 1750~1950, volume 2, People and their environment*, 1990, Cambridge.
- 28) Peter Clarke, *Hope and Glory: Britain 1900~1990*, London, 1996. 西沢・市橋・椿・長谷川訳『イギリス現代史』名古屋大学出版会, 2004年.
- 29) Packer, Ian., *Lloyd George, Liberalism and the Land, the land issue and party politics in England, 1906~1914*, Woodbridge, Suffolk, 2001.

邦語研究文献

- 30) 犬堂一男「ロンドンにおける都市社会主義——その比較論的位置づけの試み——」『思想』第534号, 1968年
- 31) 岡真人「S・ウェブにおける『都市社会主義』——『ロンドン・プログラム』を中心に——」『一橋論叢』第73巻第6号, 1975年
- 32) 島浩二「19世紀末イギリスにおける住宅政策の展開——『土地問題』とのかかわりにおいて——」『阪南論集・社会科学編』第16巻第2号, 1981年
- 33) 見市雅俊「ロイド・ジョージの『黄金の夢』」都築忠七編『イギリス社会主義思想史』三省堂, 1986年, 所収
- 34) 山本通『近代英国実業家たちの世界』同文館, 1994年
- 35) 島浩二『住宅組合の史的研究: イギリスにおける持家イデオロギーの源流』法律文化社, 1998年
- 36) 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
- 37) 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房, 1999年
- 38) 金沢周作「近代英国におけるフィランソロピー」『史林』83巻1号, 2000年
- 39) 高田実「『福祉国家』の歴史から『福祉の複合体』史へ: 個と共同体の関係史を目指して」社会政策学会編『『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房, 2001年
- 40) 高田実「近代イギリス労働者の生活セーフティネット」『社会経済史学の課題と展望』有斐閣, 2002年
- 41) 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
- 42) 島浩二「住宅組合, 住宅協会, オクタヴィア・ヒル: イギリス住宅政策の過去・現在」『協う』2004年2月号
- 43) 金沢周作「19世紀後半における英国の転換とフィランソロピー: 投票チャリティーを中心に」『史林』87巻2号, 2004年
- 44) 岡村東洋光「J・ラウントリーの社会経済思想」『エコノミクス』(九州産業大学)8巻3・4号, 2004年
- 45) 岡村東洋光「ジョーゼフ・ラウントリーのガーデン・ヴィレッジ構想」『経済学史学会年報』46巻, 2004年
- 46) 山本卓「1911年『国民保険法』と自由主義—理念・制度・政治過程—」『法学研究』(立教大学大学院)2005年
- 47) 大和久悌一郎「戦争のための田園都市: グレトナ・タウンシップとイーストリッグズ」『西洋史学』217号, 2005年
- 48) 高田実「『福祉の複合体』史が語るもの——〈包摂・排除〉と〈安定・拘束〉——」『九州国際大学経営経済論集』第13巻第1・2合併号, 2006年
- 49) 馬場哲「19世紀末~20世紀初頭のイギリスにおけるドイツ都市計画・都市行政認識とその背景——マンチェスターのT・C・ホースフォールの場合——」(1)(2)『経済学論集』第72巻第2号, 第3号, 2006年
- 50) 馬場哲「20世紀初頭におけるバーミンガムの住宅政策とイギリス都市計画運動——J・S・ネトルフォールドの活動と思想——」『社会経済史学』第72巻第6号, 2007年

- 51) 椿建也「大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策—郊外化の進展と公営住宅の到来—」『中京大学経済学論叢』18号, 2007年3月

謝辞

本稿は独立行政法人日本学術振興会の科学研究費（基盤研究B）の補助を受けた「英国におけるフィランソロピーの思想と運動の実証的研究：19世紀～20世紀初頭を中心に」の研究成果の一部である。研究会のオーガナイザーである岡村東洋光，そして研究会のメンバーである高田実，金沢周作，光永雅明の諸先生からは，良い意味での刺激をたくさん受けた。研究会で行われた次の方々の報告からも，実に多くのことを学んだ。それは，島浩二，安原義仁，井野瀬久美恵，長谷川貴彦，河波葉子，岩間俊彦，長嶋剛，山本卓，赤木誠の諸先生の報告である。「シーボーム・ラウントリーと住宅問題」というテーマを取り上げるきっかけは，岡村東洋光先生のジョーゼフ・ラウントリーに関する論文を読んだことにある。イギリスの住宅問題については，島浩二先生の一連の研究はもちろん，横山北斗先生の著書や，最近の馬場哲先生と椿建也先生の優れた諸論文からも，多くのことを教えていただいた。これらの方々と本稿で言及・引用した優れた英文文献の著者である研究者の方々に，敬意を表し，お礼を申し上げたい。

港北ニュータウン・あゆみが丘にて 2008年2月4日（立春）