

英国の1914年住宅法に基づく第一次世界大戦時の緊急住宅供給

—英国公営住宅の下地を作った住宅団地に関するケーススタディー：ウエル・ホール団地—

The urgent housing supply in England under the Housing Act, 1914 during the World War I

A case study on the housing estate which prepared the foundation of English public housing: Well Hall estate

大坪 明 武庫川女子大学 特任教授

Ohtsubo Akira

Designated Professor,
Mukogawa Women's University

概要

第一次世界大戦以前の英国では、一般的に庶民住宅の供給は民間地主による賃貸住宅の建設に委ねられていた。また一方で産業革命に伴う都市への人口集中が激しくなる中で、19世紀半ばから、主として住宅地の衛生状況の改善に公的介入ができる法が整備されてきた。更に、住宅供給への政府の積極介入は、ロイド・ジョージ内閣の「英雄に相応しい住宅」キャンペーン、及び1919年のアディソン法で本格化したと考えられている。しかし第一次世界大戦中の英国では、戦争目的以外の建物の新築・維持管理が禁止された状況下でも、1914年住宅法に基づき、政府が資金供給して軍需工場の労働者の増加に応じる住宅団地の建設が緊急に行われた。この1914年住宅法は、アディソン法以前に政府が住宅建設に直接介入した転換点として重要だが、余り認知されていない。更に、同法により建設されたウエル・ホール団地に代表される住宅団地は、極力「田園都市の方針に沿って」建設されたことで、豊かな住環境を持った。1914年住宅法下での住宅供給は、その後のアディソン法による公営住宅供給の先例として、重要であることが判った。

Summary

In England, people's housing had been provided generally by private landlords before the WWI. With concentration of people to cities by the industrial revolution, some laws which made local authorities possible to improve sanitary condition in workers' housings were constituted from the mid 19c. And it was believed that the government's intervention in housing had been earnestly begun by L. George's "Homes fit for Heroes" campaign and the Addison Act, 1919. During the WWI, it was prohibited to construct or maintain buildings except that of war purpose. But under such situation, the government had intervened urgently under the Housing Act, 1914 to build houses for increasing munition workers. This Act, which created the government's subsidy for munition workers' houses, made the turning point of English housing policy before the Addison Act. But this is not recognized in Japan. Housing estates built under this Act, represented by Well Hall estate, were almost built "along the garden-city line", and they had good living environment. It is found that the housing estates under this Act were important precedents of public housing under the Addison Act.

キーワード：英国・第一次世界大戦・政府介入住宅供給・1914年住宅法・ウエル・ホール団地

1. 研究の背景と目的及び研究の方法

英国では、1914年8月に第一次世界大戦に参戦した際に、戦争目的以外の建物の新築・維持修繕が禁止され、18世紀後半以来の民間による住宅建設は減退した。しかし、軍需工場の拡張と生産増強に伴い、急増する軍需労働者の居住施設の整備が工場周辺で喫緊の課題となり、多くの地域で労働者用住宅団地が政府の資金補助を得て建設された。仮設住宅も多かったが、恒久的住宅団地は、現在も残るものが多い。しかし英国の住宅供給への政府の介入は、第一次大戦後の「英雄にふさわしい住宅」キャンペーンとアディソン法で本格化したと一般的に言われており、我国でもこの期の英国の住宅政策は、経済分野の小玉の研究¹⁾や経済分野での椿の研究²⁾等で進んでいる。

一方、第一次世界大戦中の住宅供給に関する建築分野の研究は、我が国では余り手が付けられていない。本論はこれらの第一次世界大戦中に緊急整備された恒久住宅団地の内容や背景を掘り起こし、当時の住宅整備に関する理解の促進を目的とする。

第一次世界大戦中に緊急整備された労働者住宅団地の中で、整備を支援した政府組織の関係者の意図をよく示していると思われるロンドンのウエル・ホール団地を現地踏査した上で、同団地を中心に同大戦後の1922年に発行された英国政府軍需省の報告書、及び関連する文献から、その内容を解き明かす。

2. 第一次世界大戦以前の労働者住宅とその生活の状況

世界で最初に産業革命に突入した英国では、都市への人口集中と、そこでの労働者階級の過密居住という問題も、世界で最初に発生した。例えばロンドンでは、市街地は18世紀の後半から拡大を始め、人口も表1の様に1801年と1901年で比較すると、インナーロンドン³⁾でもグレーターロンドン⁴⁾でも後者が前者の6倍前後になっている。道路・公園・河川等を含むグロスの人口密度はインナーロンドンで27.6人/haから146.4人/haに、グレーターロンドンで6.5人/haから39.7人/haへと増加した。19世紀中の市街地の拡大では、交通網の発達につれて、その沿道が先ず開発されていく「リボン状開発」が盛んに行われた（図1参照）。この様な開発の内容は、民間事業者による貸家経営が大半で、家賃高騰等に伴い、居住する労働者が生活費の足しにするために下宿人の受け入れ等も多く行われていた。それにより居住密度が増加し、非常に過密で劣悪な居住環境が生まれた。その結果の一つは、骨格が未成熟な幼児の死亡率に顕著に現れた。その原因の多くが次の記述に見られる様に、貧困の果ての幼児の圧死であった（図2参照）。

Received 28 May 2018, Accepted 18 September 2018

「『覆いかぶさり』による幼児の死は、中世にはヨーロッパ中で行われたと言われている。一般に両親は育児中の幼児と同床で眠り、子供を処分したいか欲しくない人々が（中略）幼児が眠る間にその上に転がり、窒息死させた。（中略）幼児死亡率は高く、その件数は1840年から1900年の間で、1000件の出生に対して148件から160件へと増え、そして多くは工業都市で比較的高かった。」⁵⁾

表1 19世紀から20世紀初頭のロンドンの人口推移

年	インナーロンドン	アウターロンドン	グレーターロンドン
1801	879,491	131,666	1,011,157
1821	1,263,975	186,147	1,450,122
1841	1,661,346	255,667	1,917,013
1861	2,634,143	460,248	3,094,391
1881	3,910,735	799,225	4,709,960
1901	4,670,177	1,556,317	6,226,494
1921	4,936,803	2,616,723	7,553,526

出典：https://en.wikipedia.org/wiki/Demography_of_London, (2017/07/19)

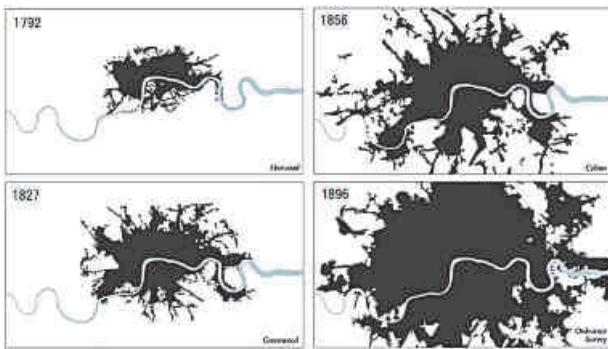


図1 ロンドン市街地の18C末～19C末の拡大の様子

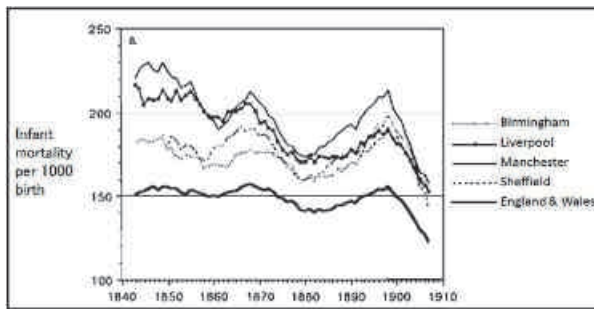


図2 英国の19C中頃～20C初頭の幼児死亡率

3. 状況に対する対処策：田園都市論と住宅関連法の整備

当時のこの様な悲惨な状況では、W.モリスの『ユートピアたより』やE.ベラミの『顧みれば』等、文学でも理想郷の希求が語られた様に、その状況からの脱却は社会的関心事だった。そして、都市の過密状況や無秩序な拡大の解消、労働者階級に手の届く良環境の住宅を供給する対処策として、E.ハワードは1898年に田園都市論＝『明日：真の改革に至る平和な道』を発表した。彼と賛同者は、周知の様に田園都市協会（GCA）及び第一田園都市会社の設立（1899年）、田園都市会議の開催（1901年、ボーンビル）、レッチワース田園都市の建設（1903年～）、第一回国際田園都市会議開催（1904年、ロンドン）と、矢継ぎ早に田園都市論の普及と実践に力を入れた。

同時に彼らは都市計画の必要性を痛感し、GCAを1907年に田園都市・都市計画協会(GCTPA)に改称し、都市計画法成立のための運動を展開した。その努力は1909年住宅・都市計画法（Housing,Town Planning,&C.Act 1909）に結実した。一方で19世紀の半ば以来、労働者階級の劣悪な生活状況を改善する、表2に示す様な法律が順次制定された。この様に、住宅や生活環境に関するシャフツベリー法や労働者階級住宅法によって、地方自治体による労働者住宅の建設は可能になったが、政府には公的介入が恒常的責務となることに抵抗があり、それらの法律に基づく住宅の建設は、次の記述の様にごく限られていた。

「1850年～1880年に始められた政府の住宅立法は、地方衛生当局がスラムに対処することを法的に可能にしたが、中央政府からの財政援助は無かった。1890年の労働者階級住宅法の下での地方自治体による住宅の供給は、スラムの除去での最終手段としてだけ考慮された。1894年・1900年・1903年の住宅法で、地方自治体に更に力が与えられたが、1909年の住宅・都市計画法では、政府は第一次世界大戦以前には住宅の供給や補助金による直接的主導権の発揮がごく僅かなことを当然の事と決め込んでいた。」⁶⁾

その点は、自治体の介入資金が、以下の記述の様に地方自治体自体による手当に任されていたことから理解できる。

「以前の法（住宅・都市計画法1909）の下では、住宅建設を目的とする地方自治体は資金を以下の方法で確保できた

- (1) ロンドン州議会は、財務省の承認を得て、総合公債を発行し、80年以内での返済が可能；
- (2) ロンドンの区議会は、もし州議会が適切と考えるなら、州議会ないしは公共事業資金貸付委員会から資金の借り入れが可能；
- (3) 都市域及び市の議会は、公共事業資金貸付委員会からの借入、または以下の条件下での公債の発行、又は金利を保証して資金の借り入れが可能：－

- ① 地方行政院（Local Government Board）の同意を得る必要がある。
- ② 借入金の返済は80年を超えてはならない。
- ③ 上記の様に借り入れた資金は、1875年公衆衛生法第234条2項、3項に基づく借入制限を目的とした地方自治体の債務の一部に計上されることはない。

公共事業資金貸付委員会からの資金の場合、本法（住宅・都市計画法1909）が成立する前には以下が原則であった：

- (a) 借入期間を50年に制限する；そして
- (b) 短期金利よりも長期金利を高く課すことができ、多くの場合、賦課金利は金利単独では4%以上だった。

現行法（住宅・都市計画法1909）の下では－

- ① これらの貸付金は、地方債基金からの貸付金に当面許された最低利率で貸付されねばならない。現時点のこの金利は財務省の覚書で3.5%に固定されている。

- ②地方行政院の承認を得て、最大80年間にわたり貸付けることができる。そして
- ③長期貸出金利は短期金利より高くてはならない。」⁷⁾
(上記カッコ内の斜体表記は筆者追記の註)

この様な状況から、1. で述べた様に政府による労働者住宅の供給は、第一次世界大戦後の兵の帰還や平和の到来による家族形成が増加したことに対応して、住宅市場への政府の介入を可能にしたアディソン法に基づいたロイド・ジョージ内閣による公営住宅の大量建設までは行われず、同法によりそれ以前の政府の方針が転換されたと一般的に言われている。しかし第一次世界大戦中に軍需工場の周辺地域では、生産力増強のために急遽増員された労働力を収容する住宅建設に、5. で詳しく触れる1914年住宅法により政府が資金援助をした事実があった。

4. 第一次世界大戦時の政府による緊急住宅供給の背景

第一次世界大戦以前から、ドイツ海軍は海洋進出を強化していた。一方、英国の既存海軍基地は国の南部に集積しており、ドイツ海軍の進出に対処するために、英国も北海に近い地域に海軍基地を建設する必要性を感じた。スコットランドで適地が探され、エディンバラのフォース湾を挟んだ対岸（後のロサイス）に敷地が求められたが、建設状況は次の記述の様だった。

「海軍基地の建設は1909年に始まった。（中略）海軍基地の労働者と家族用に恒久住宅が必要だった。海軍本部はこのために十分な土地を買ったが、この役割を引き受けるのを嫌った。（中略）新しい町ロサイスを田園都市の方針に沿って築くという全般的合意があったが、その役割を引き受ける政府部署に関する合意がなかった。エディンバラの「エディンバラ及び東スコットランドの田園都市・都市計画協会」支部が支援し、1913年12月に海軍本部がR.アンウィンを詳細計画作成のために任命した。」⁸⁾

そして後述する1914年住宅法による認可団体が地元市を中心に設立され、1915年からようやく工事が開始された。資金の大半はスコットランド向け地方行政院から借入金だった。

この様に1914年住宅法の下で軍需工場の労働者住宅が建設されたのは、必ずしも開戦によるだけでなく、ロサイスで以前から予定されていた労働者住宅の建設も資金供給を受けた。一方で、戦前から活動していた家賃不払同盟は、開戦による物価や家賃の高騰で更に活動を活発化させ、それは次の記述の様に家賃・抵当利子制限法及び緊急住宅供給への政府の介入という結果に結実した。家賃制限は戦時中の時限処置だったが、大戦後も更に別法で延長され、統制は結局1989年まで続いた。

「戦争反対の疑いが既にあった「レッド・クライドサイド」は、造船所でスト中の労働者との繋がりが恐らく強く、ゼネストになることを政府は懸念していた。（中略）参加者は政府の懸念と取引していたように見え、そして公営住宅

の要求のためにこの状況を利用した。（中略）この状況の2つの結果は、英国の住宅を良い方向に形成した：1915年の家賃法（正式には、家賃・抵当利子制限（戦時制限）法）と軍需労働者のための国による住宅建設。」⁹⁾

5. 第一次世界大戦時の緊急住宅供給

上記の様な状況の下で、軍需工場での生産力増強や爆発物工場を都市から離れた土地に建設するために、生産施設の拡張や新設及び労働者のための住宅確保が必要になった。従って、冒頭でも述べた様に、それ以外の不要不急の建設行為が禁止された。労働力を確保するために全国から人を集めるに当たり、先ず住居や下宿先が勤務地の周辺で探索され、次に通勤可能であれば交通手段が整備され、また出社のタイミングが集中しないように勤務のシフトをずらす等の処置が行われた。しかし、それでも十分に労働力を確保することが困難だった所では、勤務地の近傍に恒久及び仮設の住宅を建設する必要があり、政府は次の処置を採った。

「戦争は全てを変えた。戦時産業は軍需工場で働く人々の住宅を大量に必要とし、この需要に応ずるために政府は先例のない規模の建設を強要された。その建設計画を促進するために、戦時政府は1914年と1915年に2つの住宅法を通じた。1914年法の下で、国は新規開発の費用の1割を助成することに同意し、そして400万ポンドを住宅建設に費やすための権限を地方行政院に与えた。これは重要な分岐点だった。（中略）実際、戦争終了までに財務省は38の新規住宅団地に資金供給し、その4件は地方自治体、残りは民間企業により建設された。（中略）しかし第一次世界大戦は、建設分野における国の関与への必要な刺激、計画政策の展開過程での非常に重要な転換点を提供した。」¹⁰⁾

戦時の緊急事態に対応したこの1914年住宅法は、我国では余り知られていないが、住宅供給への政府関与に対する従来の慎重姿勢を崩した点で重要である。その主要条項を以下に示す。

「1. 政府の諸部署に雇用された人々に住宅供給する、地方行政院及び工部委員会（Commissioners of Works）の権限。

(1) 地方行政院は財務省の同意を得て、十分な住居宿泊施設を人々が利用できない所での政府直轄工事に関して、政府機関又はその代理に雇用される人々やその便宜のために、住居・庭園及びその他の工事や建物を供給し、維持・管理や運営をする目的で、本法の手段の範囲内で如何なる認可団体とも申し合わせをする権限を持つ。また工部委員会は財務省の同意を得て、土地・建物の購入、処分、及び住居の建設、あるいは彼らにとりその目的遂行に必要なしは望ましいと考える他の全てを為すために、地方行政院と協議後に与えられる同じ目的のための権限を持つ。

(中略)

2. 本法の下に生じる経費の支払い。

(1) 財務省が適切と考える時、財務省の見解で資本的性格を有する支出を満たすための必要額を、地方行政院によるか若しくはその代理又は本法の目的のための工部委員会により、財務省の合意または承認を得て、総額200万ポンドを超えない額を整理公債基金または運用益から支出しなければならない。また、地方行政院または工部委員会がこれらの目的のために負担した、財務省の見解で資本的支出の性格ではない費用は、議会により提供された資金から支出され、その額が国庫に払い込まれる。

(中略)

3. 解釈, 適用, および略式注記。

(1) ここに「認可団体」とは、労働者階級の住居の建設, 改良又は維持管理を目的とし、利益を求めない又はその組織が年5%以上の利益または配当の支払を禁じる、財務省により承認された団体、会社ないしは人の集団を言う。」¹¹⁾

本法が、①政府直轄工事で、政府機関又はその代理に雇用される人々とその便宜のため、②彼らが十分な住居宿泊施設を利用できない所で、という対象と機会の条件に該当すれば政府の補助金の導入を可能にし、政府による住宅建設への資金供給の道筋をつけた点は注目を要する。この処置は、後述する様にアディソン法での一般公営住宅の建設とは規模において比べ物にならない緊急的処置だったが、戦時に軍需大臣だったロイド・ジョージ(後に陸軍大臣、終戦直後に首相)に政府の責任による住宅供給に踏み切らせた転換点と認めることができる。

この様な状況の中で、表3に示すような恒久住宅及び仮設住宅・宿泊施設が、各地の軍需産業集積地の近傍に建設された。但し表3は、軍需省が支援した住宅・宿泊施設のみで、地方行政院直接やその他により支援されたものは含まれていない。

そしてこれらの住宅団地が、主に「田園都市の方針に沿う」方向で建設された事情は、田園都市運動の中核をハワードと共に担った人達が、以下の様に1914年時点で戦時住宅団地建設の予算を握った地方行政院や軍需省に在籍していたことが、戦時団地に大きな影響を与えたことによると考えられる。

「これらの新規住宅団地は、「田園都市の方針に沿って」配置された。ジョセフ・ラウントリーの息子シーボームは軍需省の福祉部長で、アンウィンは同じ部門に勤めていた。従って、建物が必要になったことで提供された社会改革の機会は見落されなかった。当時、労務次官クリストファー・アディソンは「ロイド・ジョージと私は… (労働者の) 使用は、働く状況が一層良く一層人間的な水準を確保する優れた条件で構成されるべきだ、と同意した」と話した。田園都市の概念は、戦時労働者を収容するために建設されたコミュニティにおいて長続きする表現を見出した。」¹²⁾
(カッコ内の斜体表記は筆者追記の註)

慈善実業家だったJ. ラウントリー(レッチワースの試行版でもあったニューアーズウィックの計画を1902年にアンウィ

ンに依頼)の息子シーボーム(1899年にヨーク市で貧困層の調査を大規模に実施し、それを下に1901年に『Poverty, A study of Town Life』を出版)が、第一次世界大戦当時は軍需省の福祉部長であり、また、R.アンウィンは1915年に地方行政院から軍需省福祉部に移籍していた。そして前述の引用文からは、政府内では労働者住宅の供給では働く状況の人間的な水準が必要であり、「田園都市の方針に沿う」ことが、その実現手段として認識されていたと推測される。

6. ウェル・ホール団地の建設

第一次世界大戦に参戦と同時に、軍需産業は生産を大幅に拡大する必要に迫られ、ウーリッジの王立兵器廠においても表4に見る様に急激に従業員数が増加した。同兵器廠は16世紀にヘンリー8世が造船所をこの地に設けたことに始まり、武器製造の最も有力な国営企業であった。従業員増加に伴い、先ず周辺地域での空き家や下宿の確保、交通網の整備、交代時間の調整等の策が採られたが、大量の労働者の全てに住居の手当ができないことが明確になり、ウーリッジから少し南で住宅開発が進みつつあったエルサムパーク団地に隣接する、ウェル・ホール街道沿いの約96ac.の土地が労働者住宅団地建設のために購入された(図3参照)。その経緯は以下の記述の如くである。

「政府が住宅問題を解決するために取った措置には、恒久と仮設の双方の施設建設が含まれた。前者の方法は陸軍省が採用し、1915年当初に始まった恒久住宅の大規模な計画を軍需省が引き継いだ。南ア戦争後のウーリッジとイアリス(Erith)での深刻な不況で、労働者層住宅が空き家のまま残ったことを念頭に置いた軍需省は、仮設宿泊施設の提供に的を絞っていた。(中略)1915年1月8日に、地方行政院、財務省、陸軍省および公務局が会議を開き、ウーリッジで恒久住宅の建設計画を始めることを決定した。この仕事は公共事業局(Office of Works)が実施すべきだと合意され、同局は直ちにウーリッジ近くのウェル・ホールで必要な土地を取得した。当初は1000戸建設する予定だったが、後に(中略)総数が1,298戸になった。」¹³⁾

また、建設内容に関しては、以下の様に記述されている。

「戦時の最初のそして最も顕著な住宅計画は、ウーリッジの王立兵器廠で働く人々を収容するためにウェル・ホールで実施された。田園都市の原理は、1ac.当たり12戸の建設で、住宅開発の最先端にあった。しかし建設費は天文学的額で、田園都市の方針に沿う建築は断念されるべきだという示唆に至った。その結果、以降の住宅団地のモデルは、より単純で美的野心が少ない方針に従ったグレットナの軍需労働者のための住宅建設で示された。」¹⁴⁾

そして更に不足する住宅は、次の記述の様に仮設住宅や宿泊施設で対処された。

表2 19世紀後半～20世紀初頭にかけて英国で制定された住宅関連法規と概要

年	労働者階級の住宅の状況改革	労働者階級の住宅の建設等
1848	公衆衛生法（排水，上水，舗装，清掃に関する規定）	
1851	労働者階級宿泊住宅法（シャフツベリー法＝労働者階級の住宅の最低基準，地方自治体による土地購入と宿泊住宅の建設を許可）	
1866		労働者階級住宅法（地方自治体による労働者階級向け住宅建設，その土地購入資金借入の許可）
1868	職工・労働者住居法（トーレンス法：不適切住宅の除去・閉鎖の権限を地方自治体に付与）	
1875	公衆衛生法（全ての自治体に衛生局設置義務付け，上下水道，道路幅員，建物高さの規制。条例による）	職工・労働者住居改善法（クロス法：地方公共団体によるスラム除去と住宅建設）
1885		労働者階級住宅法（地方自治体が地方財源税の補填に財務省からの借入を認め，地方行政院は地方自治体に不健康な家を閉鎖する力を認め，入居者の健康は地主の責任に属し，地主に衛生基準以下の不動産の貸出しを禁止。）
1890	労働者階級住宅法（トーレンス法とクロス法の統合に加え，地方自治体が除却した土地での建設を許可）	
1909	住宅・都市計画等法（英国初の都市計画法，都市計画の対象を未開発・開発予定地に限定）	
1914		住宅法（政府の軍需工場の労働者の住宅不足に対処する緊急措置。政府に雇用された人達の住宅建設のための公益事業団体との取り決めの一般的な条件を規定。地方行政院に住宅建設のための予算執行権を付与）
1915	家賃・抵当利子制限法（民間借家の家賃を，第一次世界大戦への参戦時点の家賃に固定）	
1919	住宅・都市計画法（アディソン法：地方自治体に管轄地域内の住宅需要の把握と住宅建設を義務付け。その建設の借入金返済のために，一定の年間課税評価額につき地方財産税から一定額を捻出し，その不足分を政府が補填）	

表3 1915年～1918年に英国軍需省により支援された緊急住宅建設の一覧

立地	建設規模	建設年次	立地	建設規模	建設年次
イングランドの恒久的住宅			スコットランドの恒久的住宅		
エイボンマウス	150戸	1917	クライドバンク	160戸	1918
バーロウ	253戸	1914-15	〃	100戸	1918
〃	90戸	1916	ダルミューア	530戸	1915
〃	500戸	1917	グレンガーノック	250戸	1916
〃	半恒久的住宅 202戸		グレットナ	コテージ 941戸 住宅転換可能ホステル 97戸	1915
パーミンガム	251戸	1916	ミッド・ラナーク	200戸	1915
コベントリー	600戸	1915	〃	350戸	1917
〃	210戸	1916	ポスト・グラスゴー	400戸	1917
〃	250戸	1918	クイーンズフェリー	191戸	1915-16
クレイフォード	100戸	1915	〃	住宅転換可能ホステル 9戸	
ドルガログ	50戸	1917			
ダッドリー	300戸	1915			
イアリス	400戸	1915	軍需省により建設された仮設コテージ及びホステル		
ファーンボロウ	250戸	1917	パーミンガム,リックキー	450人収容ホステル	1917
ギルドフォード	28戸	1914-15	〃,ロングブリッジ	780人収容ホステル	1917
ヘンドン	250戸	1917	バートリー	コテージ 895戸 ホテル 46棟 3000人用	1915
〃	225戸	1917	コベントリー	コテージ 466戸	1916
イルラム	160戸	1917	〃,ホルブルックレーン	ホテル 32棟 3000人用	1916
リンカーン	200戸	1917	〃,ホワイトモアパーク	ホテル 31棟 2900人用	1916
オールドベリー	70戸	1916-17	〃,バラス・ヒース	ホテル 5棟 5000人用	1916
ペーターボロウ	48戸	1916	ダドリー	コテージ 345戸 ホテル 10棟 270人用	1916 1916
レッドカー	300戸	1917	イリアス,スレード・グリーン	ホステル 3棟 140人用 ホステル 1棟 400人用	1915 1918
スカンソープ	半恒久的住宅 36戸	1918	ヘレフォード	ホステル 1棟 250人用	1918
〃	15戸	1918	キングズ・ノートン, アベイ・ウッド	ホステル 5棟 450人用	1916
シェフィールド	261戸	1915	キングズ・ノートン, エジウッド	ホステル 5棟 500人用	1917
スポンドン	158戸	1918	スコットウッド	コテージ 411棟	1916
ストックスブリッジ	319戸	1916-17	シェフィールド	コテージ 708戸 ホステル 168棟 2061人	1916
ウェーブリッジ	100戸	1916	ウーリッジ	既婚 1500人用仮設住宅 ホステル 16棟 1600人用	1915 1915
ウーリッジ	1.086戸 フラット 212戸	1915			

出典：HMSO, "Official History of the Ministry of Munitions vol. V, Wages and Welfare, Part V, Provision for the housing of munition workers", 1921より作成。

ロサイスは，4節でも述べた様に地方行政院から資金供給が行われているので，本リストに掲載されていない。

「1918 年末に 2,654 世帯に供給するために 5 室型仮設住宅が建設され、その数は後に増えた。これらは兵器廠の福祉監督部署で運営された。居住用ホステルは少年 750 人、女性 2,600 人と男性 2,000 人を収容するために建設され、それらの内の 4 つは同部署の直接的管理下に置かれた。」¹⁵⁾

表 4 ウーリッジの雇用者数の第一次世界大戦下の増加状況

日付	男性	女性	少年	合計
1914/8/1	9,466	125	1,275	10,866
1915/1/2	19,378	194	3,059	22,631
1915/12/4	37,749	609	7,540	45,898
1916/5/13	44,025	8,104	7,704	59,833
1917/12/30	41,000	25,700	6,000	72,700

出典：His Majesty's Stationery Office, "Official History of the Ministry of Munitions, vol. V, The control of working conditions, 1921, p.157

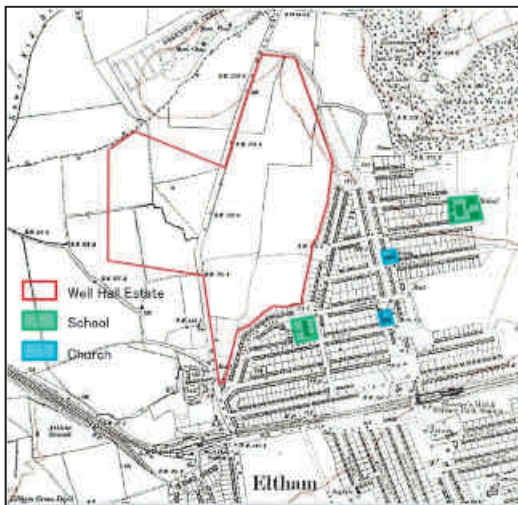


図 3 ウェル・ホール団地と近隣の学校・教会位置図



図 4 ウェル・ホール団地配置図



図 5 団地の景観

7. ウェル・ホール団地の配置計画

公共事業局は、主任建築家のF.ペインズ (Frank Baines) に設計を担当させた。彼はC.R.アッシュビー (Charles Robert Ashbee) の下で学び、アーツ&クラフツ理念を実践しようとしていた。前述の様にこの戦時住宅団地建設は、田園都市の方針に沿うと地方行政院が既に決めていたので、彼は適任だった。敷地はウェル・ホール街道の東66ac.と西30ac.に分かれていた。設計は素早くになされ、配置計画は『あたかもそこで成長したかの様な』¹⁶⁾自然な佇まいを見せ、道路の多くは以下の記述の様に、建設費と工期の点から土地の起伏に沿って配置された。

「工期の問題は、掘削の多さによる費用増を極力抑えることを(公共事業局の)建築家に課した；その結果、道路は可能な限り地面の等高線に沿って配置された。」¹⁷⁾

いくつかの道路は狭く、地方自治体の条例に違反していたが、戦時期の事として見逃された。住戸密度は、96ac.に対して1,298戸で、エーカー当たり13.5戸と、田園都市が目標としたエーカー当たり12戸を若干上回っているが、これは戸数確保の緊急性と土地の有効利用という二面から理解できる。連棟の場合でも各住戸の道路からの後退距離を変化させることで、随所に空間の分節が出来ており、曲線に沿って配置されていることで、アイストップが形成され、小単位で囲まれたヒューマンスケールの空間が構成されている。

住棟配置は沿道型が主体で、クルドサックは西敷地で緑地を囲む一か所だけだが、クレセント状や住棟内を歩路が通るX型配置など多様である。一方、施設配置には問題があった。団地内に公園の広場は配置されているが、一般住宅地の様に教会や学校、商業施設等のコミュニティや生活利便の施設が整備されておらず、「特定目的で建てられた家屋の集合」であった。この点は、米国が第一次大戦に参戦した際、その戦時団地の参考にするために1917年に当団地を視察した米国の建築家F.アッカーマン (Frederic Ackerman) も次の様に指摘している。

「具体的な成果の点からウェル・ホールは意義深く、それらの建物は全て最も永続的な材料で出来ているので、このコミュニティは恒久的資産として長期間耐えることだろう。同計画には中心性と方向性が足りないという私の印象は、

訪問によって確かめられた。人は各々の家屋を囲む空地の量を評価したが、しかしその周囲に、この規模の計画に付属する様なコミュニティ施設が論理的に置かれるべきところに中心的要素が不足していると感じた。しかしその配置は、計画を拡張することでプランのこの欠陥が修正できるものだ。」¹⁸⁾

恒久的住宅地の建設において、日常生活上で極めて重要なコミュニティ施設や生活利便施設は、千戸以上の規模の一般的郊外団地では当然計画されるべき施設である。しかし、戦時の緊急事態の中で1戸でも多く住宅を建設するために、当時は教会や学校は隣接するエルサンプーク団地に依存することで解決が図られたと推察される(図3参照)。現在教会は、団地外だが西ブロックの直ぐ南のロチェスター・ウェイ沿いと、直ぐ北のウエル・ホール街道沿いに建設されている。

8. ウエル・ホール団地の住棟・住戸

連続して10戸以上が連結されている住棟もあるが(最大19戸)、基本的には10戸以下が多い。長い住棟も、多様な住戸が後退距離を変えながら連結されているので、2戸程度毎の分節が効き、長大さを感じることは無い。住戸は、フラット以外は基本的にテラス形式の2階建てで、直接道路に面する住戸もあるが、概ね前庭と裏庭を持つ。フラット住戸は2階建てで、テラス住棟と表現が余り違わない。階段室を挟む1層2戸で対になり上下合計4戸で共用玄関を使う形式と、1層1戸で階段は専用階段となり、住棟玄関を上下2戸で共用する形式とがある。住戸プランはリビングアクセス方式で、無駄がなくコンパクトに纏められている。規模別部屋構成と戸数は次の記述による。

「住宅は部屋数により等級があった。上級の116戸には、3寝室、浴室、居間、客間、1階の予備室とユティリティ室があった。中級の357戸は、1階の予備室を除き同じ部屋があり、一方3等級の613戸は3寝室、居間、ユティリティがあった。212戸のフラット住戸は、各々2寝室と居間及びユティリティがあった。」¹⁹⁾

図6は、団地南端に近い街道沿いのクレセントの中央棟(5戸連テラスの左半分を表示)の平面で、中央住戸は5室型の中級住戸であり、その脇の2住戸は双方とも6室型の上級住戸である。端部住戸は間口9.3m、中央住戸は間口8.5m、奥行は全棟5.7mである。住戸平面として角度が付く所は、ホールや部屋付属の物入れで上手く処理されている。

図7は、図6の端部住戸と部屋のレイアウトはほぼ同じで、2階の寝室に付属する収納の有無が異なるだけである。間口が9.4m程の広間口型で、奥行も図6のタイプと同じである。

図8の4室型の3級住戸2連のテラスハウスは、間口6.6m×奥行5.4mで、小住宅でも間口が広い方である。便所は外部から使う方式になっている。2階は小さいながら3寝室設けられている。便所の屋外からの利用は、庇があるとはいえ、利用前後に

風雨にさらされることもあり、一方で屋内から利用できる住戸もあることから、現代的感覚からすると不便感が拭えないが、便所の屋外設置は当時の労働者住宅では一般的であった。

図9は間口が広い住戸と狭い住戸の組み合わせである。広間口住戸は間口8.7×奥行5.4mの5室型の中級住戸、狭間口住戸は間口5.1×奥行7.1mで4室型の3級住戸である。狭間口住戸の居間は、ベイウインドウ状に外に張り出す部分があるので、室内は広く感じられたと推察される。

図10の住棟は、図の上がウエル・ホール街道で、X型に配された住戸群の1階中央を歩路が通る、非常に特徴のある平面を持つ。図の上方端部の住戸は6室型の上級住戸で、それ以外は5室型の中級住戸である。平面形状が複雑な割には、現地で見ただけでは、他の住棟と余り違和感がない(図11参照)。

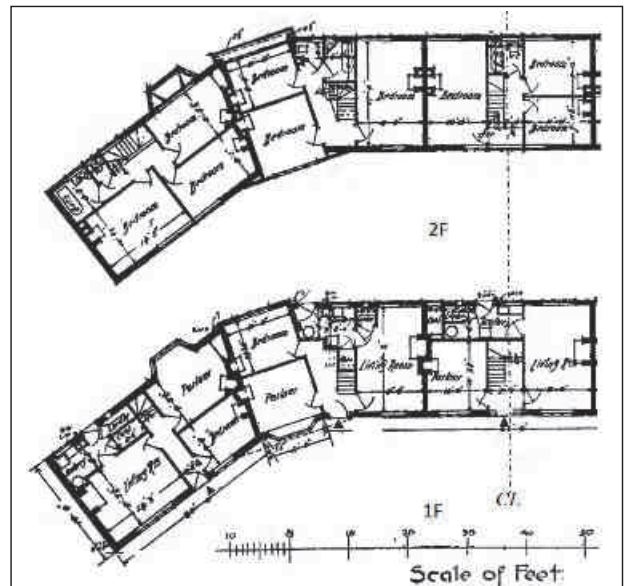


図6 4寝室+客間型, 3寝室+客間型住戸

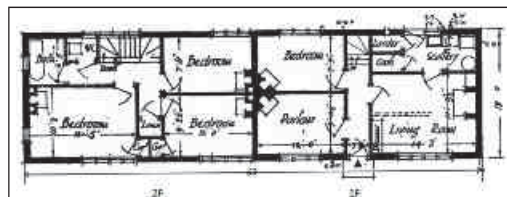


図7 4寝室+客間型テラスハウス

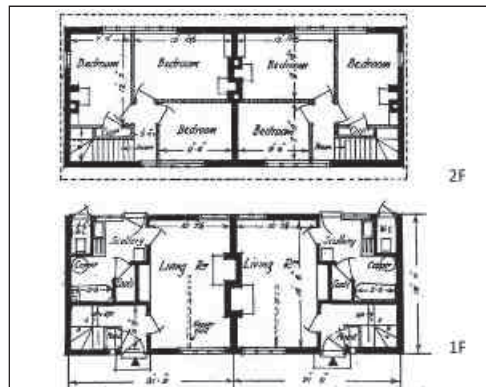


図8 3寝室型テラスハウス

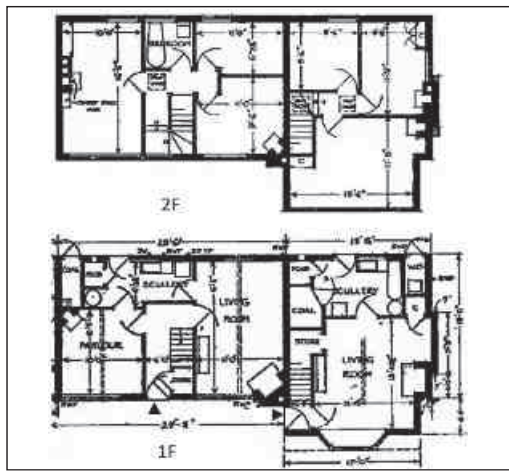


図9 3寝室+客間型&3寝室型テラスハウス

図12は階段室型2層フラットだが、住棟入口だけが上下4戸の共用で、階段は上階2戸が専ら使う。上下階とも居間と2寝室と浴槽付きユティリティ室及び便所を持つ3室型である。リビングアクセス方式のプランで、入口通路上部を上階では居間を拡大して使っている。2階のユティリティ室が階段に繋がっているのは、燃料等の搬出入の利便のためだと推察される。

図13も2階建てだが、階段を挟み2戸が対面する階段室型でなく、住棟玄関が上下階の共用で階段は上階住戸の専用である。1階住戸は居間と2寝室、浴槽付きユティリティ室及び便所の3室型で、便所は外部から利用する。2階住戸は階段を登ると廊下があり、居間とユティリティ室に通じる。これは図12のタイプと同様に、燃料等の搬出入のための処置であろう。室構成は下階と同様だが、ユティリティ室に浴槽が無い点が異なる。

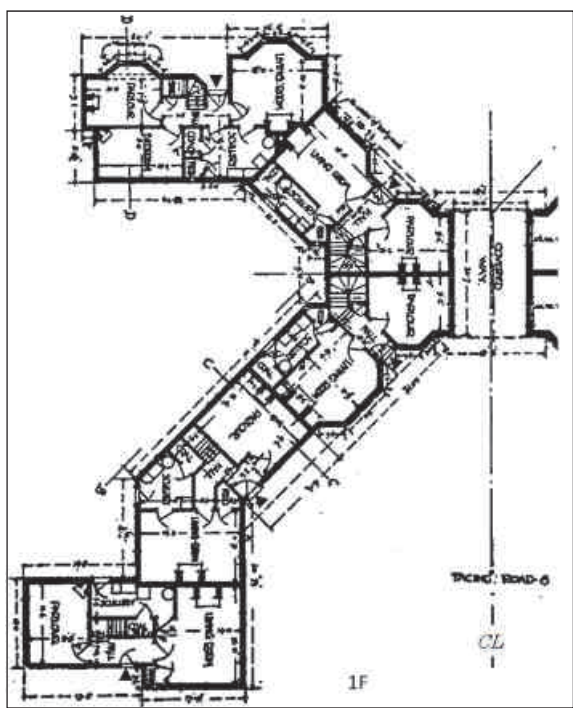


図10 ウェル・ホール街道沿いのX型住棟1階平面図

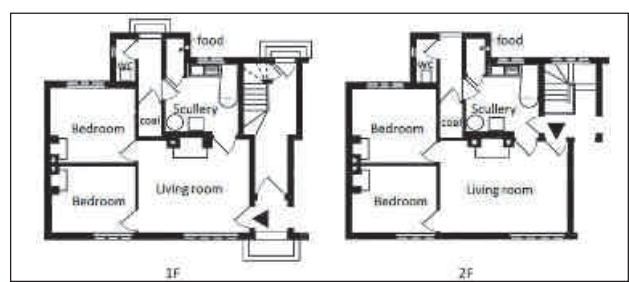


図12 階段室型2寝室型フラット



図11 X型住棟をウェル・ホール街道から観る

ところで、例えば図10でベイウインドウになっているところが、図11では普通の窓になっている等の、平面図と現状とが若干異なるところがある点は、第二次世界大戦の戦災による損傷を修復する際に、簡略化された可能性を指摘しておきたい。

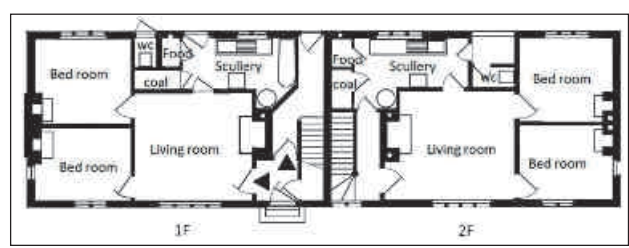


図13 専用階段を持つ2寝室型フラット

フラット住戸の平面は、廊下の無いリビングアクセス方式が採用され、極めて効率の良い平面計画である。この方式は労働者の小規模住宅では、古くから採用された。例えば、ヘンリー・ロバーツ (Henry Roberts) が 1850 年に著した『労働者階級の住居 (The Dwelling of the Labouring Class)』では、その様な平面が多数掲載されているので図 14 にその一つを示す。しかし、それらの住戸平面と、図 12,13 が異なるところは、後者では、①家事用ユティリティ室の拡大、②ユティリティ室ないしはユティリティ室兼浴室 (Scullery) への食材庫の設置と使い手の便宜の考慮、③同室への勝手口の設置と燃料等の搬出入の利便への配慮、の3点で、総じて使い勝手の良さ、即ち機能性に配慮されていると言うことができる。また、入り口ドアから直接居間に入ること、玄関ホールを割愛していることなどを考慮すると、住戸内は相当合理的に設計されている。そして図 14 と比較すると、ユティリティ室の広さ等に 60 年余りの工業技術の進歩による設備面の充実が現れている。

3 等級の 3 寝室型テラス (客間無し) 及び 3 室型フラットでは、平面上は便所が住戸内にあるが、1 階では一旦屋外に出て

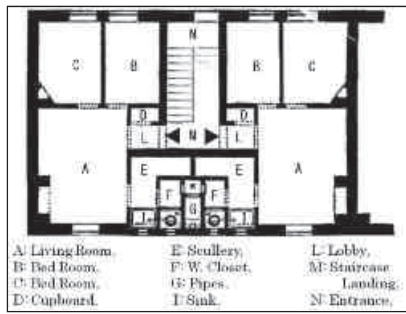


図14 ビルケンヘッドの労働者住宅

外壁面に設けられたドアから便所に入る。2階では外気に開放されたバルコニー状の部分を経由して便所に入る(図15の事例でもほぼ同様)。この、便所を外気に開放されたところから利用する点に関しては、土砂散布便所(Earth Closet)を屋外から利用する従来からの習慣が、便所が水洗化されてからも踏襲されている事例が多く確認されることから、当団地でも同様の習慣上の処置を採用したものと推察できる。

これらの住戸平面の別な特徴は、外光や外気を入れるために各居室が必ず外気に面している点で、当団地では各住戸の設計でも、居住環境の改善に大きな関心が払われたことが判る。

ここで、これらの住戸平面とアディソン法による公営住宅の模範事例となった1918年のチューダー・ウォルターズ報告の推奨平面を比較しておこう。同報告では小規模(4室型)から大規模(5室型)までA~Eの5タイプのテラスハウスの平面が提示されているが、その中でAタイプは図9の狭間口タイプ、Bタイプは図8に構成が酷似し(図15参照)、更に、Dタイプは図9の広間口タイプを合理化した様に見える。チューダー・ウォルターズ委員会は地方行政院の下に組織され、R.アンウィンも参画していたので、戦時のこれらの住宅団地の住戸平面を参考にし、又はその延長線上で設計されたことが推測できる。



図15 チューダー・ウォルターズ報告の推奨プラン

9. ウェル・ホール団地の仕上げ、及び所有権との関係

外壁や屋根の仕上げ材料に関しては、建設時には材料が不足して高騰した影響で、調達可能な材料は何でも用いられた。従って、様々な産地からもたらされた多様な材料が用いられたの

で、団地景観に大きな多様性を与えている。外壁は、レンガ素地、小石吹付け、スレート瓦貼り、下見板張り、ハーフティンバー等が、そして屋根は、産地の異なる灰色系から緑がかかった色や更には茶系のスレート等が用いられていた。現在でも、概ねそれらの仕上げが引き継がれているが、元々の小石吹付け仕上げは、現在では恐らくスタッコ等のプラスター系の材料が上から塗られている様で、白っぽい外壁が多くなっている。

同団地は1920年にLCC (London County Council) から公共事業局に移管され、1925年にRACS (Royal Arsenal Co-Operative Society) が多くを保有するPEL (Progress Estate Ltd.) に引き渡され、プログレス団地と改名された。「借地借家権改善法 (Leasehold Reform Act 1967) が1968年に施行されると、入居者が現在入居している住戸を購入できるようになり、徐々に個人所有の住戸が増えている。」²⁰⁾その結果、一住棟の中で住戸によって仕上げの更新の有無に差があるものも出現している。当団地は、1971年にグリニッチ議会の開発・計画委員会により保存地区に指定され、同議会は窓や扉の交換や屋根材等に関するガイドラインを設け、保全に務めている。



図16 多様な仕上げ(スタッコ,下見板,ハーフティンバー)

10. 結論

英国における住宅供給への政府の介入は、第一次世界大戦後に大量に帰還した兵からの住宅要望に対し、ロイド・ジョージの「英雄に相応しい住宅」キャンペーン及びそのアウトプットとしての住宅施策(アディソン法に基づく5年間で50万戸の公営住宅を供給する計画)から、本格的に始められたと我が国では一般的に考えられており、1914年住宅法に触れている研究は、探索した限りでは見当たらなかった。しかし、第一次世界大戦勃発で必要になった軍需工場での従業員増加に対処するために本住宅法が制定され、①政府直轄工事で、政府機関によるか、その代理に雇用される人々に、②十分な住居宿泊施設を利用できない所で、という条件付きだが、住宅建設に対する政府の資金供給が全国的に開始された。それ以前の住宅関連立法によって地方自治体に土地取得や住宅建設の権限は与えられてはいたが、資金を各自自治体が自ら調達する必要があったものが、例え戦時の処置にせよ1914年住宅法により、住宅整備に必要な費用の一部を明確に政府が補助する方針に転換されたという意味で、これは画期的な契機であり、その重要性は高い。5節の引用文10)で「第一次世界大戦は、(住宅の)建設分野にお

ける国の関与への必要な刺激、計画政策の展開過程での非常に重要な転換点を提供した（カッコ内斜体は筆者注）」と述べられている様に、少なくとも、従来は避けられていた住宅供給に国が助成をするという高いハードルに対して、アディソン法より以前に一つの踏み台を与えた契機であったことは確かである。

また1914年住宅法の下でウェル・ホール団地は、計画開始から僅か1年で整備された1,298戸の団地であったが、管轄する地方行政は「田園都市の方針に沿って」計画すると決め、田園郊外としての配置計画が採用された。それはまた土地造成費の削減と工期短縮の意味が大きかったが、その結果は、仕上げの多様さと相まって「あたかもそこで成長したかのような」自然なたずまいを見せている。住戸プランも規模なりに整理され、機能性も考慮されている。それは、5節の文献12)の引用文に述べられている様に、「田園都市の方針に沿って」人々に良好な生活環境を提供することを目的としたものでもあった。

以上の様に、第一次世界大戦時の住宅団地は、同大戦以降の公営住宅実現の下地を作ったと言う点を評価することができる。この時期の英国の住宅供給を更に研究することは、英国における住宅供給の歴史的流れを理解する上で意義がある。

参考文献及び註

- 1) 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介: 欧米の住宅政策, ミネルバ書房, 1999年, pp.34-35
- 2) 椿建也: 大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策, 中央大学経済論叢, 中央大学, 2007年7月, pp.79-122
- 3) インナーロンドン: 統計上はシティー・オブ・ロンドンとそれを取り巻く13の特別区
- 4) グレーターロンドン: 上記を中心として上記の区を含む33区の広がり都市圏。アウターロンドンはそのインナーロンドン以外の区。
- 5) Elizabeth de G. R. Hansen: "Overlaying" in 19th-Century England: Infant Mortality or Infanticide?, *Human Ecology*, vol.7, No.4, pp.335-342, 1979
- 6) Paul Francis Wendt: *Housing Policy-the Search for Solutions*, University of California Press, 1963, p.14
- 7) W. Thompson: *Handbook of the Housing and Town Planning Act*, 1909, The National Housing Reform Council, 1910, p.7
- 8) <http://www.hiltondevelopment.co.uk/history/>, (2017/07/05))
- 9) Alison Ravetz: *Council Housing and the Culture - The History of a Social Experiment*, Routledge, 2001, pp.71-72
- 10) Gregory Jones: *Fit for Heroes? The Impact of the Great War on Town and Country Planning*, Nigel Mayhew Annual Lecture, 24 November 2014, https://www.ftbchambers.co.uk/sites/default/files/fit-for-heroes.pdf1_.pdf. (2017/07/10)
- 11) C. E. Allan & F. J. Allan: *The Housing of the Working Class Acts 1890-1909, & Housing Act 1914*, Butterworth & Co., 1916, pp.287-290
- 12) Gregory Jones: *Fit for Heroes? The Impact of the Great War on Town and Country Planning*, Nigel Mayhew Annual Lecture, 24 November 2014, https://www.ftbchambers.co.uk/sites/default/files/fit-for-heroes.pdf1_.pdf. (2017/07/10)
- 13) His Majesty's Stationery Office: *Official History of the Ministry of Munitions*, vol. V "Wages and Welfare, Part V, Provision for the housing of munition workers", HMSO, 1921, p.83
- 14) Gregory Jones: *Fit for Heroes? The Impact of the Great War on Town and Country Planning*, Nigel Mayhew Annual Lecture, 24 November 2014, https://www.ftbchambers.co.uk/sites/default/files/fit-for-heroes.pdf1_.pdf. (2017/07/10)
- 15) His Majesty's Stationery Office: *Official History of the Ministry of Munitions*, vol. V "Wages and Welfare, Part III, Welfare", HMSO, 1921, p.158
- 16) <http://www.ideal-homes.org.uk/case-studies/progress-estate>, (2017/06/25)
- 17) Technical Journals, Ltd.: *House for Workers*, Technical Journals, Ltd., 1917, pp.59-60
- 18) Frederic Ackerman: *What is House - IV*, *Journal of the American Institute of Architects* vol.V, Dec., p.621, 1917
- 19) His Majesty's Stationery Office: *Official History of the Ministry of Munitions*, vol. V "Wages and Welfare, Part V, Provision for the housing of munition workers", HMSO, 1921, p.84
- 20) Keith Billingham: *The Origins and evolution of the Progress Estate*, Brown Dog Books, 2017, p.241

図版出典

- 図1 : <http://www.atlasobscura.com/articles/london-literature-mapping-emotions>, (2017/07/19)より筆者作成
- 図2 : <http://eas3k5.wixsite.com/infant-mortality/spring-summer-collection>, (2017/07/20)
- 図3 : London Ordnance Survey Map 1914に筆者記入
- 図4 : Technical Journal Ltd.: *House for Workers*, Technical Journal Ltd., 1918の図を元に筆者作成
- 図5,11,16 : 筆者撮影
- 図6~9 : Technical Journal Ltd.: *House for Workers*, Technical Journal Ltd., 1918に筆者が出入り口の▲記入
- 図10 : *Journal of the American Institute of Architects*, vol.V, 1917, Sept.に筆者が出入り口の▲記入
- 図12,13 : 筆者作成
- 図14 : Henry Roberts: *The Dwelling of the Labouring Classes*, The Society for improving the condition of the Labouring Classes, 1850 に筆者加筆
- 図15 : http://www.socialhousinghistory.uk/wp/wp-content/uploads/2017/04/Homes_Fit_For_Heroes.pdf, (2017/08/10) に筆者が出入り口の▲記入