

## IV-146

## ロンドンと東京におけるグリーンベルト政策の時代背景と都市構造に与えた影響に関する考察

東京急行電鉄 正会員 太田雅文

## 1. はじめに

ロンドンと比較した東京の最大の特徴は、都市の成長に伴い市街地が農地を取り込む形で外延化し、都市のビルトアップエリアとその外側のグリーンフィールドの境界線が明確に定義できないことにある。この土地利用パターンの違いは、大都市周辺部において適用された厳しい開発規制「グリーンベルト」(以下GBと省略する。)によるものと考えられる。本研究ではGBが都市計画ツールとして効力を発揮した都市としてロンドンを、発揮しなかった都市として東京を取り上げ、その成否の時代背景および都市構造に与えた影響について考察する。

## 2. ロンドンのグリーンベルト成立の時代背景

英国環境省の計画政策ガイダンス2 (PPG2, 1988年)によれば、GBには以下の5つの目的がある。

- (1) 大都市の市街地スプロールをチェックする。
- (2) 大都市周辺の田園地帯を市街地の浸食から守る。
- (3) 隣同士の街が市街地につながらないようにする。
- (4) 歴史的な街の特色を保存する。
- (5) 既成市街地の再生(regeneration)を助ける。

GB内の開発行為は厳しく規制され、例えば1990年4月から翌年3月までの1年間で、ロンドン周辺のGB 57.7万haのうち許可が下りた開発面積はわずか0.3%の1,737haに過ぎない。うち都市的土地利用は300ha程度で残りのほとんどはゴルフコースである。しかもGBの面積は近年増加する傾向にある<sup>1)</sup>。

GBのルーツは1944年に都市計画学者パトリック・アパークロンビーにより提示された「グレーターロンドンプラン」にまで遡る。この地域計画の意図は、成長するロンドン市街地の拡大を周辺に緑地帯であるGBを設けることにより妨げ、開発圧力を政府主導型で計画整備されるニュータウンに振り向けさせることにあった。計画の実施(implementation)に寄与したのが1947年に制定された英国都市計画の基本法「都市農村計画法(Town and Country Planning Act)」である。この法の意義は都市計画の権限を大幅に地方政府に委

譲したこと、土地の開発権は私有のものではなく公共のものだという理念をはっきりと打ち出したことにある。これにより、当時開発圧力が強くかかり、公共施設やインフラ整備の財政負担が大きくなるのしかかりつつあったハートフォードシャー、サリー等ロンドン郊外の地方政府にGBを「開発計画(Development Plan)」(全ての開発、建築行為は地方政府の定めるこれに従わなければならない。)に盛り込む可能性が与えられた。確かにGBの境界線を最終的に決める権限は環境省にあったが、新しい都市計画ツールとしてのGBが、当時の地方政府が指向した開発抑制型のネガティブな計画ニーズに適合したことは明らかである<sup>2)</sup>。

## 3. 東京のグリーンベルト不成立の時代背景

一方、1956年に策定された東京圏の地域計画「第一次首都圏基本計画」においても12年前のグレーターロンドンプランと同様、既成市街地を取り囲む「近郊地帯」という名のGBを設けることが提唱された。しかしながら、東京のGBは実施されず1965年の首都圏整備法ではその概念は放棄された。その一因として、開発指向のポジティブな計画思想を支持する地方自治体や土地所有者の反対にあったことが挙げられる<sup>3)</sup>。

また、都市圏への人口集中圧力も大きく違っていた。国勢調査がおこなわれる10年毎の人口増加率全国平均値とサウスイースト地域(ロンドンおよび周辺GBを含む。面積27万km<sup>2</sup>は国土の11%)を比較すると1910年代以降いずれも10%未満となっており、しかもGBが適用された1940年代は戦争の影響もあって、むしろロンドンからの分散が進んだ時期でもあった(図1)。特に1970年代以降は低成長期に入り、全国平均値が1970年代0.3%、1980年代0.02%であったのに対して、サウスイースト地域でそれぞれ-1.2%、0.4%となっている。

日本および東京首都圏(図2上でNational Capital Region: 関東地方プラス山梨県、面積45万km<sup>2</sup>は国土の12%)の人口増加率は全般的に英国およびサウスイースト地域より高く、1970年代までいずれも10%を超えている。1980年代に入り成長が急速に鈍化し、全国平均値は5.6%まで下がっているが、GB政策の適用が試みられた1950年代は、戦争による東京の人口減が著しかっ

図1 10年毎人口増加率の推移（ロンドン）

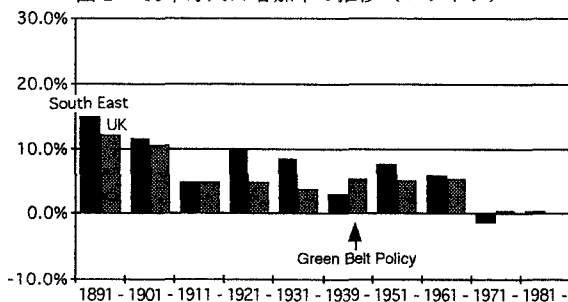
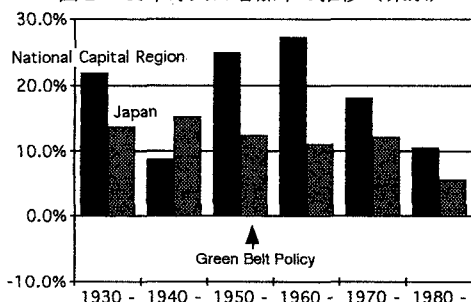


図2 10年毎人口増加率の推移（東京）



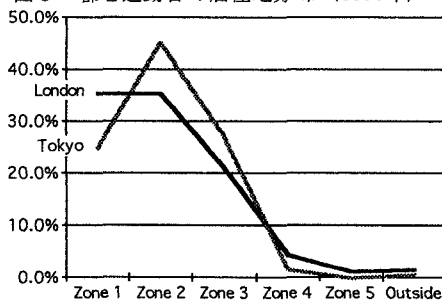
た1940年代の反動もあってか、大量の流入人口が発生した時代でもあった。高度経済成長の追い風もあり、東京の人口の社会増はGBが放棄された1960年代にピークを迎え、首都圏人口の10年間増加率は27.2%と極めて高い値を示している。以上より、GB成否の背景として地方政府や土地所有者の都市計画に対する態度とともに、大都市圏への人口集中圧力が密接に関連していたことがわかる。

#### 4. グリーンベルトがもたらした都市構造の違い

1940年代から50年代にかけてのロンドン圏の地域計画の流れは、GBやニュータウン政策を含め、1つの連担都市（コナベーション）としてのロンドンの機能を半径15km程度の既成市街地内で完結させ、その周辺に職住近接の自己完結型（self-contained）衛星都市を配置させる大都市圏の構造を目指していた。ここには19世紀末に著されたエベネザ・ハウードの「田園都市」を中央政府主導型で実現させようという意図が見える。

しかし、実態はGBがあることにより、ロンドンの都市圏はより大きな広がりを持つようになった。1990年の国勢調査より都心（ロンドン：シティ+ウェストミンスター、東京：千代田+中央+港）通勤者の居住地分布を見ると、ロンドンは近距離通勤者が多いものの遠距離通勤者も多いことがわかる（図3）。ゾーン

図3 都心通勤者の居住地分布（1990年）



	ロンドン (km <sup>2</sup> )	東京 (km <sup>2</sup> )
ゾーン1	イナ-ロンド <sup>ン</sup> 321	東西の6区を除く23区 323
ゾーン2	アウターロンド <sup>ン</sup> 1,259	区および川崎、浦和等周辺市 1,327
ゾーン3	アンター-メトロポ <sup>リタン</sup> 9,683	その他1都3県 11,819
ゾーン4	アウター-サウスイ-スト 15,959	茨城県、栃木県、群馬県 18,864
ゾーン5	周辺5カウンティ 15,707	山梨県、静岡県 12,244

1のシェアはロンドンの36%が東京の25%と比較して相当に高い。ゾーン2と3では逆に東京が45%、27%とロンドンの36%、21%より高い数字を示している。さらにその外側になるとロンドンが再び東京を上回り、東京都心3区通勤者の中で1都3県以外の居住者はわずか2.4%に過ぎないのに対して、ロンドンではこのような遠距離通勤者の比率が東京の3.1倍にもあたる7.5%となっている。しかも男性だけを見れば9.3%にもなる。この都市構造の違いはGBの有無と密接に関連しているものと考えられる。

#### 5. おわりに

本研究ではロンドンと東京の2都市を対象に、GB成否の時代背景と都市構造への影響について考察した。英国においては、GBは緑の保存効果がある一方で、完全な「車社会」を作り、都心通勤距離の増大をもたらすエネルギー消費の非効率性、環境への悪影響が大きいとの議論もあり、東京のような公共交通軸上のリニア開発のメリットも注目されている。今後は「環境」面からあるべき都市構造を模索していく上で、国際間の情報交換や比較研究の重要性が増してくるものと考えられる。

#### 参考文献

- 1) SERPLAN, 1991, A Regional Profile of the South EAST
- 2) 例えばHall P. 他, 1973, The Containment of Urban England
- 3) 例えば石田, 1987, 日本近代都市計画の百年