

首都圏整備計画における緑地政策の変遷に関する基礎的考察

早稲田大学大学院 学生会員 ○丸山 正輝

早稲田大学 フェロー 中川 義英

1. 研究の背景と目的

首都圏整備計画は、首都圏の広域的な総合的整備と秩序ある発展を図るため、首都圏整備法（1956 年）に基づき策定された。1958 年に第一次首都圏整備計画が策定されて以来、第一次から第五次まで計画され、現在に至っている。その中で、イギリスの大ロンドン計画を参考にした、第一次首都圏整備計画によって計画されたグリーンベルト（近郊地帯）は、その後の第二次首都圏整備計画で全面否定されることとなった。

また、首都圏の現状として、国土交通省の平成 13 年度首都圏白書の報告によると、緑地面積が昭和 54 年と比べて約 12%が減少しているとある。

このような背景からも、緑地保全に関する研究は意義があると考えられる。

そこで本研究では、第一次首都圏整備計画の基本コンセプトであるグリーンベルト構想の中核を担うはずだった近郊地帯の設定から、現在に至るまでの緑地の消失・破壊を問題点として捉え、その現状の確認をするとともに、近郊地帯に指定された区域における計画の変遷を研究することにより、首都圏整備計画の影響とその問題点を明らかにし、近郊地帯が指定された自治体における計画の変遷から、近郊地帯のその後を示していく。

なお、川口市を具体的な事例として取り上げ、緑地保全について詳しく調査しているが、このことについては当日発表することとする。

2. 首都圏の緑地保全に関する問題

2-1 首都圏整備計画の目的

首都圏整備計画は、わが国の政治、経済、文化などの中心としてふさわしい首都圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県および山梨県）の形成とその秩序ある発展を図るため、首都圏整備法（1956 年法律第 83 号）に基づき制定された計画である。

また、首都圏整備計画とは、骨格となる基本計画と根幹施設の整備について定める整備計画、および毎年度の主要事業を定める事業計画で構成されており、それらを総称するものである。

首都圏整備計画は、これまで、首都圏の地域形態を概ね次の 3 つのリング状に構成されると想定してきた。まず、東京都特別区部、武蔵野市、三鷹市、（一部）、横浜市（一部）、川崎市（一部）および川口市（一部）

を首都圏の中心部と考え、中心部を囲む外側の地域として、上記以外の東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県の一部と茨城県、栃木県、群馬県および山梨県を想定している。

この概念のもと、各々の地域に対して、首都圏が国内外において、政治、経済、文化等の調和のとれた総合的な居住環境の整備を図るため、首都圏整備法により政策区域が指定されている。

2-2 政策区域等の変遷

2-2-1 近郊地帯

第一次首都圏整備計画において指定された既成市街地を囲むように外側幅約 10km の緑地帯のことである。1924 年のアムステルダム国際都市計画会議で決められた大都市圏計画の 7 原則が示す、母都市＋グリーンベルト＋衛星都市という計画構想の東京大都市圏への適用であった。母都市、グリーンベルト、衛星都市を首都圏整備法の用語に適用すると、母都市は既成市街地、グリーンベルトは近郊地帯、衛星都市は市街地開発区域としている。

2-2-2 近郊整備地帯

第二次首都圏整備計画において、近郊地帯は廃止され、近郊地帯と 50km 圏内の相模原・町田、八王子・日野、青梅、羽村、大宮・浦和、川越・狭山、千葉・市原および平塚、茅ヶ崎の 7 つの市街地開発区域を中心に東京への通勤圏を意識した近郊整備地帯が再編成された。

この制度の指定は近郊地帯の概念を否定するものであり、また緑地保全に関する具体的な制度は制定されていなかった。また、近郊地帯同様、法的拘束力は存在しなかった。

2-2-3 近郊緑地保全区域

グリーンベルト構想の近郊地帯は解消され、緑地保全に対しての検討がおこなわれた。1965 年の国会の首都圏整備計画法の改訂の際に、緑地保全を重視するとの付帯決議を得、また、翌年には「首都圏近郊緑地保全法」も制定されることとなった。

この首都圏近郊緑地保全法に基づいて近郊整備地帯内の緑地のうち、無秩序な市街地のおそれがあり、かつその保全によって首都およびその周辺地域の住民の健全な心身の保持および増進、公害もしくは災害の防

止の効果が著しい近郊緑地の土地の区域を近郊緑地保全区域としている。

しかし、近郊地帯のようなベルト状の緑地は保全されず、局所的な緑地保全の形をとることとなった。

現在、近郊緑地保全区域は首都圏緑地保全法に基づき 18 区域、15693ha を指定している。

2-3 首都圏整備計画における緑地政策の変遷

第一次首都圏整備計画において、近郊地帯という緑地地帯によって、既成市街地を囲むような遮断的な概念を緑地に持たせたグリーンベルトを構想したが、自治体など理解が得られず、調整が難航した。それに加えて、1960 年代の急激な近郊地帯への人口集中による市街化の拡大によって、変更が余儀なくされた。

第二次首都圏整備計画において、近郊地帯は否定され、首都圏整備計画の中から、正式に消えることとなった。代わりに指定された近郊整備地帯は市街地の整備と緑地もあわせて保全するとしていて、緑地としての性格が薄れている。

第三次、第四次首都圏整備計画と共に市街化と緑地化を進めるという方向性で、緑地において遮断的な概念を失うかたちとなっている。

第五次首都圏整備計画では「近郊緑地保全区域の指定の促進、歴史的風土の計画的な保全を図る」として局所的ではあるが環境保全の方向性が強くなってきている。首都圏整備計画の変遷から、緑地保全の方向性としては広域的保全から局所的保全へと移行していることがわかる。緑地の概念としても遮断的なものから、環境保全へと変化していることがわかった。

3. 首都圏における人口の問題

首都圏整備計画策定前の人口増減は図 3-1 から東京都区部（既成市街地）に集中している様子がわかる。この人口集中による既成市街地の無秩序な拡散を防ぐべく、近郊地帯を構想したが、その後の近郊地帯における人口増加が予想を上回るかたちで広がっていく様子がわかる。

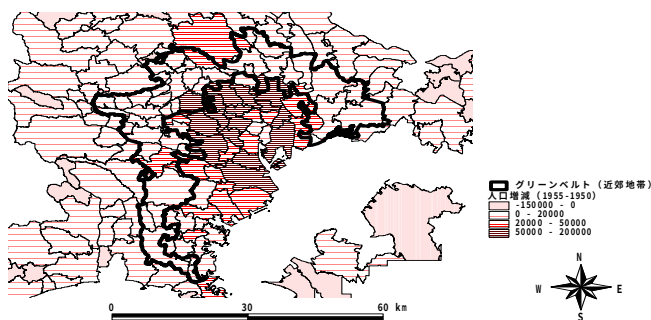


図 3-1 首都圏における人口増減（1950～1955）

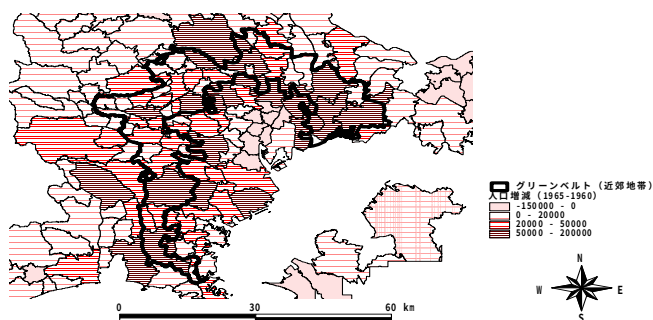


図 3-2 首都圏における人口増減（1960～1965）

4. 緑地関連法制度の変遷

首都圏における緑地に関する法制度を広域的なものと局所的なものに分類して整理した。

表 4-1 緑地関連の法制度の変遷

緑地関連法制度の変遷				
広域的計画			局所的計画	
1939	東京緑地計画	緑地帯	1919	旧都市計画法
1950	首都圏建設法	近郊地帯	1946	特別都市計画
1956	首都圏整備法	近郊整備地帯		風致地区 景園地 緑地地域
1965	首都圏整備法の改正	近郊緑地保全区域		近郊緑地特別 保全地区
1966	首都圏近郊緑地保全法	市街化調整区域		風致地区・特別 保全地区
1968	都市計画法		1973	都市緑地保全 生産緑地法
			1974	緑地保全地区 生産緑地

緑地保全に関する制度として、東京緑地計画に始まり、近郊地帯といった広域的な緑地の確保を目的としたものが昭和の前半に計画されていたが、グリーンベルトのような環状の広域的な緑地は確保されず、その指定区域内に局所的に残った近郊緑地などを保全していく型へ変化している様子が法制度の変遷からわかる。

つまり、現在の法制度から広域的な緑地保全は不可能であり、行政単位での緑地保全が必要不可欠な状況となっている。

5. 総括

首都圏整備計画における緑地政策の変遷から、第一次首都圏整備計画によって設定された近郊地帯という広域的緑地帯から近郊緑地保全区域のような局所的な保全へと移行していったことがわかった。緑地関連法制度の変遷においても広域的保全から局所的保全への移行を確認できた。また、遮断的な緑地帯の概念から、現在における自然回復などの環境保全の概念へと変化していったこともわかった。

人口の動向からは緑地帯の設定位置が都心からの近い距離に設定してしまった影響も考えられる。

緑地の概念は時代の流れとともに変化をしているが、その位置づけは重要であることは変わりがない。今後も、緑地保全に対する積極的な計画が必要であるといえる。