

## 都市の緑地計画・制度の変遷

### A historical review of open space planning in urban and suburban areas

浅田 薫永\*\* 佐々木 葉\*\*\* 木本 仁\*\* 林 良嗣\*\*\*\*

Yoshihisa ASADA, Yoh SASAKI, Jin KIMOTO, Yoshitsugu HAYASHI

#### 1 はじめに

都市における緑地(open space)のコントロールは近代都市計画の主要な一課題である。緑地の概念は多岐にわたるが、基本的には永続性のある非建ぺい地であり、これを都市内及び近郊に確保するための計画・制度は、我国においても戦前から多々ある。これらは欧米の影響、また時々の社会情勢を反映して、その目的や内容において変遷し、また近年においては農地に対して都市計画の観点から緑地機能を積極的に見いだそうとする傾向もある。歴史的にも都市と非都市、建ぺい地と非建ぺい地の領域的まとまりが不明確な日本の都市においては、緑地計画は未だ多くの課題を有する。現在特に深刻な都市郊外部の土地利用の混乱に起因する環境と景観の保全を考えていくためにも、これまでの緑地計画・制度の歴史を振り返り、緑地に求められる機能、緑地の形態、その担保手法の観点から、整理しておくことは意義があると考えられる。

#### 2 歴史的概略

本稿では我が国の緑地に関する主な計画・制度として、表1に示した13の事例をとりあげ、各計画・制度に対し、緑地の形態および緑地に求める機能・目的の観点から整理を行うことでこれらの歴史的変遷を追う。個々の計画・制度に関しては既存研究によってその内容等が明らかにされているため、ここでは、それらを参考にしながら全体の流れを整理するとともに時代とともに、緑地の概念と実体がどのように変化したかを明らかにする。

そのために、緑地の機能・目的、また緑地の形態としてマクロ的な緑地の配置とミクロ的な緑地自体の姿の2つの視点からどのような緑地が創り出されよ

うとしていたかを考察し、これらを行う上での担保手法とその計画の実現度を調べ、表2に示した。なおここで実現度とは、各計画・制度が適用された度合いのみを示し、目的の達成を評価するものではない。以下に概略を記す。

個別的な風致の保全という概念から始まった緑地に対する計画は、1924年のアムステルダム国際都市計画会議等の欧米の影響を受け、緑地に対して都市の拡大を抑える枠としての機能を持たせることが考えられるようになり、東京緑地計画にまとめられた。この計画では初めて緑地の定義を行い、局所的な地区の保全として風致地区の手法を用いた景園地を計画しつつ、一方で都市の拡大防止策として緑地帯も計画されるという、総合・広域的な緑地計画であった。

さらに旧都市計画法の改正によって、都市施設としての緑地がはじめて法文化された。またこの時期、別の観点から緑地を捉えようとする動きもでていた。それは空地地区制度に始まる防火、防空を目的とし、緑地を建築物等が建たない延焼防止のための空間と考える動きであった。これは後に防空法によって強化され、東京では先の東京緑地計画の緑地帯を読みかえる形で防空空地帯の計画がたてられた。戦時中という背景から計画に対する実行力が強く、実現の度合は高かった。

戦後、防空法の廃止によりその目的を失った防空空地帯は、特別都市計画法において再び都市の拡大防止のための緑地地域と読みかえられた。しかしこれは単なる地域指定であり、用地の担保手法が戦前に比べ弱かったため、なし崩し的にスプロールが進んだ。

その後、急速な経済成長の中で首都圏では、無秩序な都市の拡大防止を目的としたグリーンベルトを含む首都圏整備計画が立てられた。この計画では環状の近郊地帯によって都市の拡大防止だけでなくそこに含まれる樹林地や農地の保全もあわせて考えられていた。しかし結局は実現せず次の近郊緑地に引

\*キーワード 公園・緑地、都市計画、土木史  
\*\* 学生員 名古屋大学大学院土木工学専攻  
\*\*\* 正会員 博士(工学) 名古屋大学工学部 助手  
\*\*\*\* 正会員 工博 名古屋大学工学部 教授  
(464-01 名古屋市千種区不老町, 052-789-2773, fax 052-789-3837)

表1 緑地に関する計画・制度の概要

計画・制度		概要
1	1919 旧都市計画法	風致地区 地域性の制限により緑を保全する初めての制度。風致の良いところをそのままの状態 で保全。指定地区は点在。現状の変更に対して許可が必要、風致育成政策はない。
2	1938 市街地建築物法改正	空地地区 防空のための市街地の疎開が目的。厳しい建坪率制限で空地进行を想定。 (後に緑地帯形成手法として使われる)
3	1939 東京緑地計画	緑地帯 都市の拡大を枠で防ぐグリーンベルトを初めて採用した(一部防空目的)。緑地帯内 には施設地、生産緑地などを配置することを考えていた。緑地の形態は都市を囲む帯 状+楔型。全面買収による事業として計画。
		景園地 健康・レクリエーション用地の確保が目的。現状の状態を保全しようとした。都市内 ・近郊に点在。風致地区指定を行い実現しようとした。計画協議会の中で初めて緑地 概念が示された。生産緑地の概念の誕生。
4	1940 旧都市計画法改正	緑地 都市計画法の中に「緑地」の言葉が初めて使われた(公園と併記)。主目的ははつき りとせず、防空、レクリエーション施設とも考えられる。建坪率制限、または事業決 定された後に買収するという方法をとる。施設として都市計画緑地として決定する。 都市内に比較的広い面積で点在。公園より多数事業決定される。
5	1941 防空法改訂	防空空地帯 防空の目的のため指定区域に建築禁止・建坪率制限をかける。空地であれば良い。 都市を囲む帯状+楔型を形成した。
		防空空地 目的は防空空地帯と同様。都市内に点在。
6	1946 特別都市計画法	緑地地域 防空法廃止により、防空空地で指定したところを、特別都市計画法の施設として指定 する。都市拡大防止の目的で都市を囲む。建坪率制限により行う。空地であれば良い と考える。民地の制限が厳しいため指定を渋る都市が出る。取り締まりがルーズなた め、結果として都市基盤整備がない所に住宅の乱立を招いた。
7	1956 首都圏整備法	近郊地帯 都市の拡大防止・緑地保全・農業振興(生産緑地)を目的として、幅10kmの帯を想定。 空地地区の指定により実現しようとした。区域設定は行われず。
8	1966 首都圏近郊 緑地保全法	近郊緑地保全区域 近郊整備地帯内の緑地の中で良好な自然環境(樹林地、水辺地)の保全、都市拡大と 災害(避難地・防災)の防止が目的。そのままの状態(樹林地)での保全を想定。農 地は含まれず。変更に対する届出制を取る。
		近郊緑地 特別保全地区 保全区域内で更に自然環境が優れている区域に対し都市計画施設として指定。景勝地 ・文化財的価値は考えられていない。そのままの状態の保全を想定。変更に対する許 可制(現状損失に対する補償、時価による買入れ制度を導入)指定に土地所有者の了 解が必要のため指定は少ない。近畿でも行われる。
9	1966 古都における歴史的風土の 保育に関する特別措置法	歴史的風土 保全区域 歴史的風土保全のため寺社などの周辺を含めた保全を行う。変更に対する許可制。 (補償、買入れ制度あり) 京都、奈良、鎌倉などに適用
10	1968 都市計画法	市街化調整区域 風致地区 特別保全地区 都市の拡大防止が目的。許可制による市街化抑制を想定。都市を囲む形をとる。
		用途地域及びその他の地区に吸収される。
11	1969 農業振興地域の整備に関する 法律	農用地区域 農業振興のため、農地転用に対して規制をかける。
12	1973 都市緑地保全法	緑地保全地区 都市計画区域内の地域地区として指定。遮断、緩衝・避難、伝統・文化、風致(自然 環境)の状態の保全が目的。変更行為に対する許可制(補償、買上げ制度あり)
13	1974 生産緑地法	生産緑地 市街化区域内の農地に対し、段階的市街化のための多目的保留地の確保、 緑地空間の保全を目的。宅地並課税を免除する事による保全を狙う。

き継がれた。近郊緑地ではその保全の目的として自然環境や防災防止の機能を認め、近郊地帯内の良好な自然環境(樹林地)に対して保全区域と特別保全地区を設定した。しかしベルト状の緑地は確保されず、再び局所的な緑地保全が中心となった。

1968年の都市計画法においては、都市の拡大防止については市街化調整区域の設定によって対応し、都市周辺の市街化を抑制しようとした。また従来から存在した風致地区や近郊緑地特別保全地区を「用途地域及びその他の地区」に吸収し、局所保全を図った。

都市計画法制定後、都市緑地保全法の制定、調整区域内での農地の振興を目的としたもの、市街化区域内農地に環境保全の機能を見だして都市的土地利用の一形態と認める(生産緑地法)など、現存する局地的緑地の保全活用を図る傾向が認められる。

### 3 緑地計画・制度の系譜

前述の13の計画・制度は、緑地の形態と目的によって以下の3つに分類できる。

#### 1) 局地保全型

主に風致や自然環境が優れた既存の場所、景観資源の保全を目的としたもので、局所的な指定が中心となるもの。

#### 2) ゾーニング型

グリーンベルトに代表される、市街地の一定規模以上の拡大防止を目的とした、広域的で連担した緑地の確保を目的とするもの。

#### 3) 空間確保型

延焼防止などの目的から、緑地を空地であれば良いとし、密度計画的な観点から配置を考えるもの。

表2 各計画・制度における緑地の形態と目的

	計画・制度		形態						機能・目的					担保手法	実現度		
			配置		緑地自体の姿				スプロール防止	防空	防災	風致保全	農業振興			健康・福祉用地の確保	
			都市内	近郊	農地	樹林等	空地であればよい	施設地									
1	1919 旧都市計画法	風致地区	点在	点在		○										変更に対する許可制	○
2	1938 市街地建築物法改正	空地地区	点在			○			○							建坪率制限	○
3	1939 東京緑地計画	緑地帯	楔型	環状				○				○	○			全面買収	○
		景園地	点在			○								○		風致地区指定	○
4	1940 旧都市計画法改正	緑地	点在					○						○		収用	○
5	1941 防空法改訂	防空空地帯		環状			○			○						建築禁止 買収	◎
		防空空地	楔型			○				○						建築禁止 買収	◎
6	1946 特別都市計画法	緑地地域	点在	外周	○		○									建坪率制限 変更に対する許可	△
7	1956 首都圏整備法	近郊地帯		環状	○				○			○	○	○		空地地区を予定	×
8	1966 首都圏近郊 緑地保全法	近郊緑地保全区域		点在		○		○		○				○		変更に対する届出制	△
		近郊緑地特別保全地区		点在		○			○		○			○		変更に対する許可制、補償・買入れ制度	△
9	1966 古都における 歴史的風土の保育 に関する特別措置法	歴史的風土 保全区域	点在			○						○				変更に対する許可制	○
10	1968 都市計画法	市街化調整区域		外周		○			○							変更に対する許可制	○
		風致地区 特別保全地区	点在	点在		○						○				変更に対する許可制	○
11	1969 農業振興地域の整備 に関する法律	農用地区域		点在	○								○			変更に対する許可制	○
12	1973 都市緑地保全法	緑地保全地区	点在			○			○		○		○			変更に対する許可制、補償・買入れ制度	○
13	1974 生産緑地法	生産緑地	点在		○								○	○		税制措置 先買い権	○

これらの分類をあわせて緑地の計画・制度の系譜を整理したものが図1である。

広域的、総合的な緑地計画である東京緑地計画によって本格的なスタートを切った日本の緑地計画は、すぐに戦時体制のもとで特異な展開を遂げ、一時的に広域の緑地を確保した。その一部は現在までの遺産となった。しかし戦後の農地解放や急速な経済復興のもとで、より総合的な計画は結局の所実現することがなかった。つまりグリーンベルトなどのゾーニング型の緑地の確保は失敗に終わり、その断片的な遺産が局所的保全型の緑地となったという流れが読みとれる。また特に戦後、緑地に求める機能・目的が複合的になっているが、そこには、既存の緑地や農地に付加的に多様な機能を見だし、保全・活用の根拠としようとする傾向をみることもできる。

4 まとめ

以上のように、本稿ではわが国の緑地に関する計画・制度の概略整理及びその特徴について考察を行った。今後の課題として、こうした歴史的経緯を踏まえた上で、都市計画における現在の緑地(open space)のあるべき概念と実現可能な計画手法を検討する。

参考文献

都市計画：特集都市と農村, 1994, No.189  
 石田頼房：都市農業と土地利用計画, 都市叢書, 1990  
 佐藤昌：日本公園緑地発達史, 都市計画研究所, 1977  
 石田頼房：日本近代都市計画史研究, 柏書房, 1987  
 石田頼房：未完の東京計画, 筑摩書房, 1992

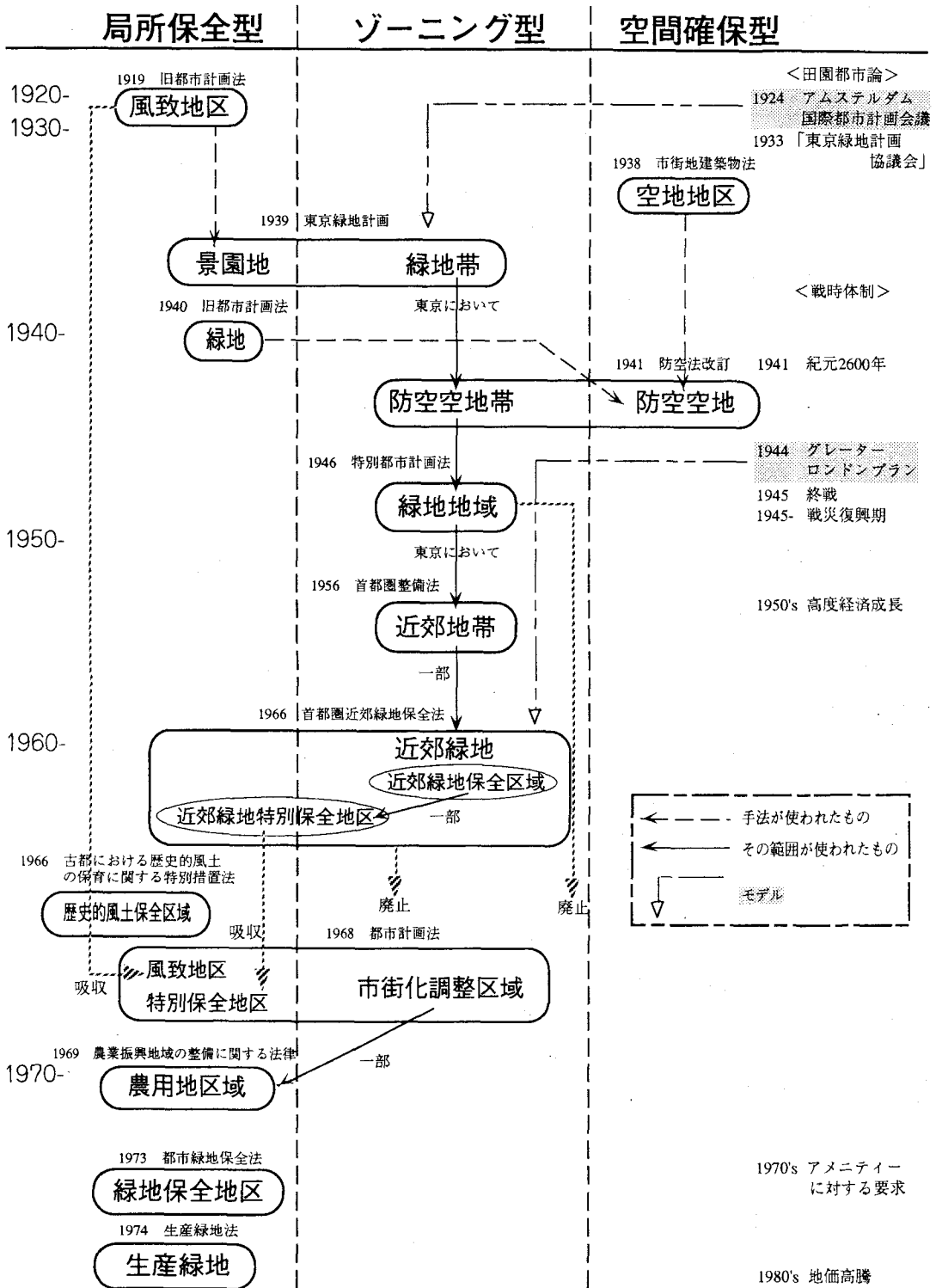


図1 緑地計画・制度の系譜