

日本におけるグリーンベルト制度に着目した 都市の面積的大きさに関する研究

寺嶋 茂樹¹・真田 純子²

¹学生会員 徳島大学大学院先端技術科学教育部（〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1）

E-mail: c501201902@tokushima-u.ac.jp

²正会員 徳島大学大学院助教 ソシオテクノサイエンス研究部（〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1）

E-mail: sanajun@ce.tokushima-u.ac.jp

都市計画制度を導入して以来、日本では都市の郊外地統制、いわゆる都市スプロールの抑制が考えられてきた。都市の拡大を抑制するため、グリーンベルト構想を日本の都市計画において導入するが、20年ほどで廃止に至るなど、必ずしも上手く適用されてはいない。そこで本研究では都市の面積的な大きさに対する考え方に影響を与えたグリーンベルト構想に関する制度に着目し、グリーンベルト構想が廃止されるまでの変遷を捉えた。制度の変遷を明らかにした上で、日本における「都市」の捉え方、面積的な大きさに対する考え方について考察する。

KeyWords: open space, greenbelt, expansion of cities, greenfield land

1. はじめに

(1) 背景および目的

近代化した日本の都市では市街地の拡大を問題視してきた。1924年にアムステルダムで開催された国際都市計画会議では、都市計画に関する7原則が発表され日本にも紹介されている。その中には「大都市の無限の膨張は望ましくない」とあり、都市が拡大していくことが問題視されている¹⁾。また、その対応策としては「グリーンベルトによって市街地を取り囲む」とあり、緑地によって物理的に市街地の拡大を遮断するという方法が紹介された。1939年に発表された東京緑地計画において、環状緑地帯計画として日本で初めて取り入れられている。その後、1946年、戦後復興のための特別都市計画法や1956年首都圏整備法においてグリーンベルトを設けるこ

とが制度化されている。しかし、実際には殆ど指定されることはなく、1968年の都市計画法改正によって、グリーンベルト構想は廃止される。また東京緑地計画における環状緑地帯計画において、当初は市街地の近くにあるレクリエーションの場としての意味合いが強かったとされており、日本におけるグリーンベルト構想は、ただ都市拡大を防ぐためだけの方法であったとは考えにくい。以上のことを踏まえ、グリーンベルト構想に関する制度の変遷を明らかにすることが、都市の捉え方や、面積的な大きさに対する考え方を知る手がかりになると考える。そこで本研究ではグリーンベルト構想に関する制度を取り上げ、制度の策定経緯、グリーンベルトに関する専門家の解釈を通じて、制度が策定から廃止までの変遷を捉え、都市の面積的な大きさに対する考え方について考察することを目的とする。

(2) 研究方法

本研究では、グリーンベルト構想に関する法律や計画の策定理念を明らかにしていく。まず新聞や専門雑誌により、当時の社会状況や都市計画の専門家の間で問題視されていたことを法律策定の背景として整理した。次に国立公文書館デジタルアーカイブにより、当時策定された法律の条文から、目的や言葉の定義を整理した。次に国立国会図書館帝国議会会議録検索システム、国会会議録検索システムにより法律を解説した言説、専門雑誌に記載された法律・計画の解説を、法律策定に関する基本的な考え方として整理する。当時の都市計画の専門家の中で議論された考え方を把握するため、グリーンベルトの概念や都市の大きさについて述べた言説も分析の対象とする。以下に用いた専門雑誌を示す。

表-1 分析に用いる専門雑誌

雑誌名	発行	創刊
土木学会誌	土木学会	1915
都市公論	都市研究会	1918
都市問題	東京市政調査会	1925
公園緑地	日本公園緑地協会	1937
復興情報	戦災復興院	1945
土木技術	土木技術社	1946
新都市	都市計画協会	1947
建設月報	建設広報協議会	1948
東商	東京商工会議所	1950
都市計画	日本都市計画学会	1952
国土	国土計画協会	1952
市政	全国市長会	1952
地理	古今書院	1956
首都圏研究	首都圏整備委員会	1957

以下に本研究の構成を示す。まず第1章において本研究の背景および目的を示す。第2章では、グリーンベルト構想に関する法律を整理し、制度化以前の計画について整理する。第3章では、都市の面積的な大きさに関する議論について各法律、年代に分けて考察する。第4章では、グリーンベルトの意義、

緑地の意義について考察する。第5章ではグリーンベルト内部の活用方法に関する議論について考察する。そして第3章から第5章の考察をふまえて、第6章においてまとめを行う。

2. グリーンベルト構想に関する制度の整理

まず、分析を行う前に法律の条文に明記された文言をもとにグリーンベルトに関する法律を整理する。

(1) 東京緑地計画

1932年に東京緑地計画協議会が発足し、1939年に東京緑地計画が発表されている。この計画のなかには環状緑地帯計画として市街地を緑地帯で取り囲む、いわゆるグリーンベルト構想が取り入れられている。計画の文言上、市街地の拡大を防止するためとしているが²⁾、既往研究において環状緑地帯計画は、市街地の周囲を緑地帯で取り囲むことによって市街地の拡大を防ぐとともに、市街地に近接した地域に緑地を設けることによって、住民のレクリエーションの場としての利用も目的のひとつであったと考えられている³⁾。

(2) 特別都市計画法（1946年）

1946年に公布された特別都市計画法は戦災復興計画基本方針にもとづいて策定されたものである。その基本目標には「産業の立地・都市農村の人口配分等に関する合理的方策により過大都市の抑制並に地方中小都市の振興を図る」と掲げており、その目標に向けていち早く土地区画整理を行う必要があるという方針を示している⁴⁾。グリーンベルトに関しては「必要に応じ市街外周に於ける農地、山林、原野、河川等空地の保存を図る為緑地地帯を指定し、其の他の緑地と相俟って市街地への楔入を図ること」とある。以上の基本方針を踏まえて策定された特別都市計画法の第三条第一項において「主務大臣は、特別都市計画上必要と認めるときは、第一条第三項の市町村の区域内において又はその区域外にわたり、特別都市計画の施設として緑地地域を指定することができる」とグリーンベルトの規定を設けた。このグリーンベルト指定地は特別都市計画法施行令によ

事項 7 原則に従うと示している⁷⁾。具体的な内容は①大都市の無制限な膨張を抑制すること②衛星都市の建設③グリーンベルトによる市街地の取り囲みなどである。このような計画方針のもと首都圏整備法が策定され、グリーンベルトが定義される。

この法律が策定された当時は産業・人口の過度な集中と、それによる市街地の平面的な拡大、交通条件の悪化、公共施設の不備、自然環境の悪化であると言われている⁸⁾。最も問題視されているのは都市への人口集中であり、産業と人口の適正配置により過大都市化を防ぐことが考えられている。図・1 に示したように、既成市街地を取り囲むようにグリーンベルトを配置することによって、物理的に市街地の拡大を防いでいる。以上のことから、特別都市計画法公布時と同様に、市街地の拡大を防ぎ、グリーンベルトによって都市をかたちづくらうと考えているといえる。

(3) 首都圏整備法改正時（1965 年）

1965 年の首都圏整備法の改正により「近郊地帯」を廃止し、「近郊整備地帯」へと変更された。近郊整備地帯は「既成市街地の近郊で、その無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域」と定義されている。これによって以前グリーンベルトに設定されていた地域も市街化を許容することとなった。この改正に伴って 1966 年に策定された首都圏近郊緑地保全法は、近郊整備地帯内の緑地保全に法的根拠を持たせたものである。この首都圏近郊緑地保全法で保全する対象となるのは第二条第二項に示されている「良好な自然環境を形成し、かつ、相当規模の広さを有しているもの」である。以上のことから、広域的に都市を捉えて設定されてきたグリーンベルトは廃止され、市街化を許容し、あわせて良好な自然環境を保全していくこととなり、都市全体ではなく、その場所ごとに市街地・緑地の場所が決定されるようになったと考えられる。また都市が制限なく拡大することよりも、無計画に拡大していくことがよくないとされるようになったといえる。

4. 「緑地」の意義

(1) 非建築地域

戦災復興計画基本方針に明記されたグリーンベルトに関する項目では、「必要に応じ市街外周に於ける農地、山林、原野、河川等の空地の保存を図る為緑地帯を指定し、其の他の緑地と相俟って市街地への楔入を図ること」と示されている。このようにグリーンベルトは、「緑」のある場所といった理解ではなく、建物が建築されない空地（＝非建築地域）として保存していく方針であると考えられる。また特別都市計画法施行令による建築制限からも、建物が密集しない空間を設けることが必要であったと考えられる。

特別都市計画法を解説した『特別都市計画法解義』のなかで鬼丸勝之は「緑地は、公園、広場、墓苑の如く、積極的な施設としてのほたらきをもつものでなければならないが、緑地地域は、消極的制限だけを伴うものであっても一応存在価値を有する」と述べている⁹⁾。また復興院施設課長北村徳太郎は「都市計画上に於いて建ぺいさられざる空地地域である」と説明している¹⁰⁾。以上の言説からも、緑のある場所としてではなく、空地であることが第一の目的であったと考えられる。

(2) 「緑」のある地域

首都圏整備法によって既成市街地の秩序ある発展をはかるためと定義されたグリーンベルトは衆議院建設委員会において「市街地の無制限な膨張を防止するとともに、風景地、生産力の高い農地を保存する」と説明されている¹¹⁾。特別都市計画法策定時には説明されなかった、風景地を保全するという考え方が含まれている。経済成長期に入り開発が進み始める頃であり、グリーンベルトとして保全する地域に、田園風景などの良好な風景地を保全していくべきとの考え方が認識されるようになり、そこに「緑」があることの重要度が高くなっている。

(3) 良好な自然環境を有した地域

首都圏整備委員会から提示された問題について審

議する機関である首都圏基本問題懇談会の既成市街地周辺の土地利用に関する報告書(1964年)では「近郊地帯構想は緑地の確保と自然環境の保全をねらいとしたものであるが、農地の蚕食あるいは樹林地の無計画な伐採、開発等により自然環境の荒廃ははなはだしく、すぐれた武蔵野の面も日に日に失われつつある」と述べられている¹²⁾。このように、グリーンベルトは良好な自然環境を保全することがねらいであったと解釈されており、グリーンベルトとして指定される緑地は良好な自然環境を有している場所という理解が一般的であったことがわかる。首都圏整備法の改正に伴って策定された首都圏近郊緑地保全法によって定義された緑地は「良好な自然の環境を形成」しているものであり、非建築地域である空地としてだけではなく緑ある良好な自然環境を有している場所である。そのため指定される地域は、都市全体を捉えた上での地域ではなく、良好な自然環境を有している場所である。

5. 市街地に近接したレクリエーション地域としての価値

(1) 特別都市計画法策定時(1946年)

特別都市計画法によって規定されたグリーンベルトは都市の拡大を抑制するものであるとともに、住民の厚生のために利用しようとした。鬼丸は「そもそも緑地地域を設定する目的は市街地の家屋の連檐を防いで且つ都市の平面的な膨張を抑えるとともに都市生活の保健及び保安に役立たせ、さらに都市民の厚生、蔬菜の自給の用に供しようとするのにある。これをさらにふえんすれば、緑地地域の目的には、現に存する価値を保存する面(消極的目的)と、積極的に施設をなして地域としての価値を増大する面(積極的目的)が考えられる」と述べている¹³⁾。このように市街地に近接したグリーンベルト内に公園や運動所などの施設を設けることで、住民のレクリエーションの場としての利用が考えられていた。また、グリーンベルトには農地も含み、農地を保全することによって生産の場として活用していくことを方針としている。以上のように考えられてはいた

が、前章で述べたように、まずは空地として保存することが第一に考えられていたため、法的な根拠は持たず計画もされないままであった。

(2) 首都圏整備法策定時(1956年)

首都圏整備法によって定義されたグリーンベルトは、衆議院での松井の説明によると「生産力の高い農地を保存するほか、公園、運動場等の施設を設けて既成市街地及び衛星都市の共同の利用に供する」とされている¹⁴⁾。グリーンベルト内の土地利用構成は①優良農地②緑地的公共施設③風景地と考えられており、周辺住民が容易に施設を利用したり、自然環境に触れたり出来るよう市街地に近接した位置にあることは、重要な要素のひとつであった。

(3) 首都圏整備法改正時(1965年)

グリーンベルトの廃止に伴って策定された首都圏近郊緑地保全法における緑地の定義は「樹林地、水辺地」である。これまで緑地として指定されてきた場所には農地も含まれてきたが、グリーンベルトである近郊地帯から変更された近郊整備地帯内の緑地には農地は含まれていない。また1963年に首都圏近郊地帯懇談会が提出した答申では「緑地とは公園、運動場、ゴルフ場、苗圃、墓地、市民農園、緑地を多く有する試験研究所、大学農場などの緑地的施設をいい、近郊地帯を“既成市街地及びその周辺地域住民の保安、衛生及び健康増進のため”と変更し、この種公共緑地的施設をこの地帯に設置するように努めねばならない」と述べている¹⁵⁾。もともと、近郊地帯は市街地の秩序ある発展を図るために、市街化を抑制するための地域であると条文には明記されている。その地域を住民の衛生や健康増進のための地域であると変更し、緑地的な施設を整備すべきと述べている。グリーンベルトはもともと市街地の拡大を抑制するためのものであった。しかしこの時期になると、都市をかたちづくるものとしてではなく、都市に必要な施設用地としての利用に価値をみていると考えられる。

6. まとめ

(1) グリーンベルトは「空地」であれば効果を発揮すると考えられていたが、時代が進むと市街地の周辺に存在する良好な自然環境を有した場所という理解が一般的となった。

(2) 都市を広域的に捉え、グリーンベルトによって市街地拡大を防止するというものから、良好な自然環境を保全するために市街地・緑地の計画はその場所性によるものとなり、局所的に計画を行うように変化している。

(3) 1966年に制度化された近郊緑地保全法により農地が緑地保全の対象でなくなったことから、市街地や緑地、農地の管轄は同一の部門ではなくなり、分割して制度や計画がつけられるようになったと考えられる。

- 11) 衆議院 (1956) 「1956 年 3 月 28 日衆議院建設委員会」
- 12) 首都圏基本問題懇談会 (1965) 「既成市街地周辺地域の土地利用について」首都圏研究 No. 28 pp. 38-45 首都圏協会
- 13) 鬼丸勝之 (1947) 「特別都市計画法解義」 pp. 17-19 巖松堂書店
- 14) 衆議院 (1956) 「1956 年 3 月 28 日衆議院建設委員会」
- 15) 首都圏近郊地帯整備懇談会 (1966) 「首都圏近郊地帯整備懇談会答申」首都圏研究 No. 30 pp. 15-19 首都圏研究

(2014. 4. 7受付)

7. 参考文献

- 1) 石田頼房 (2004) 「日本近代都市計画の展開」 p. 145 自治体研究社
- 2) 東京緑地計画協議会 (1939) 「東京緑地計画協議会決定事項集録」公園緑地 3 巻 2・3 号 p. 314 公園緑地協会
- 3) 真田純子 (2007) 「都市の緑はどうあるべきか」 pp. 76-112 技報堂出版
- 4) 戦災復興院 (1946) 「戦災地復興計画基本方針」復興情報 2 巻 1・2 号 pp. 3-4 戦災復興院
- 5) 水野岑 (1956) 「近郊地帯について」東商 106 号 pp. 21-22 東京商工会議所
- 6) 貴族院 (1946) 「特別都市計画法案特別委員会議事速記録第一号」
- 7) 黒田俊雄 (1952) 「首都建設委員会の歩み」建設月報 5 巻 8 号 pp. 8-11 建設広報協議会
- 8) 黒田俊雄 (1953) 「首都建設の諸問題」国土 3 巻 7 号 pp. 18-20 国土計画協会
- 9) 鬼丸勝之 (1947) 「特別都市計画法解義」 pp. 17-19 巖松堂書店
- 10) 北村徳太郎 (1947) 「緑地地域制の話」公園緑地 9 巻 1 号 pp. 12-15 公園緑地協会