

都市と緑地

新しい都市環境の創造に向けて

石川幹子

岩波書店

視点として、三つの主題が据えられた。第一は、都市更新と緑地ストックの継承の問題である。都市は常に新陳代謝を繰り返している。変化が必然の都市にあつて、緑地の確保という永続性の理念は、如何なる社会的合意と仕組みにより成立したのだろうか。第二は、都市空間の拡大という命題を有した二〇世紀都市計画において、駆逐される対象としての緑地が、どのような認識の下に都市計画上に蘇つたのであろうか。第三は、自動車交通の発達によりもたらされた、人類が初めて経験する巨大都市圏について、成長管理の思想は、どのようにして種が蒔かれ、試行錯誤の努力が続けられてきたのであろうか。

研究の対象は、世界各地の都市に及んだ。都市の緑地確保の取り組みは、二〇世紀を通して、国境を越えて、共鳴反響を繰り返し、さざ波の様に、しかも確実に広がっていったことを、本書から読み取っていただきたい。

目次

はしがき

序章	近代都市の形成と緑地	1
	近代における都市の形成と緑地	2
	封建都市の改造とストックの転化	3
	パークシステム	5
	田園都市論と地域計画	8
	日本の近代化と公園緑地	12
	本書の構成	18
第一章	近代公園の誕生	21
	第一節 ロンドンにおける近代公園の成立	22
	一 王室公園の開放	22
	二 自治体による公園整備	25
	三 コモン保存運動	28
	四 イギリスにおける公園整備の影響	30

目次

第二節	パリにおける都市改造と公園・ブルヴァール	35
一	一九世紀中葉のパリ	35
二	ブローニュの森	36
三	公園・ブルヴァールの系統的整備	40

第三節	ニューヨークの都市化とセントラル・パーク	44
一	マンハッタンの都市化	44
二	公園整備運動の高まり	46
三	セントラル・パーク競接設計	48
四	セントラル・パーク整備の意義	51

第二章 パークシステムの展開 59

第一節	パークシステムの萌芽	60
一	ニューヨークにおける郊外化の進展	60
二	プロスペクト・パークとパークウェイの成立	63
三	シカゴ大火とパークシステム	68
第二節	ボストンのエメラルド・ネックレス	74
一	バックベイ計画	74
二	パークシステム整備運動	78
三	多様な緑の連鎖	81

第三節	自然立地を生かした都市づくり	85
一	森と湖のまちミネアポリス	85
二	計画の考え方	87
三	実現までの歩み	90
第四節	計画的市街地開発とパークシステム	96
一	中西部の開拓とカンザス・シテイ	96
二	自治体改良協会	98
三	パークシステムの特徴と財源の確保	100
第五節	パークシステムの意義と本質	104

第三章 総合計画としての都市計画へ 111

第一節	大都市圏の拡大と地域計画の萌芽	112
一	公共保存地トラステイズ	112
二	ボストン広域パークシステム	115
三	地域計画の萌芽	120
第二節	遷都百年記念首都ワシントン計画	122
一	都市美運動	122
二	首都ワシントン計画の経緯	125

三	マクミラン計画	128	
第三節	都市計画運動の展開	134	
一	都市計画の誕生	134	
二	都市計画行政の展開と専門家の育成	137	
三	シカゴ・プランの波及	138	
第四章	地域計画とグリーンベルト	143
第一節	新しい都市計画思想の台頭	144	
一	二〇世紀初頭におけるヨーロッパの緑地	144	
二	ロンドン国際都市計画会議	146	
三	国際交流の展開	152	
第二節	グリーンベルト	154	
一	アムステルダム国際都市計画会議	154	
二	ロンドンにおけるグリーンベルト思想の展開	157	
三	ドイツの放射状緑地帯	163	
第三節	ニューヨーク地域計画と緑地施策	166	
一	計画の目標	166	
二	郊外住宅地開発とパークシステム	168	
三	近隣住区の考え方	174	
四	アメリカ地域計画協会	179	
第四節	ハウードの社会的都市と地域計画	186	
第五章	日本の都市計画と公園緑地	191
第一節	明治の近代公園	192	
一	大政官布達による公園制度の導入	192	
二	上野公園と浅草公園	194	
三	東京市区改正設計と公園計画	201	
四	パブリック・ガーデンとパーク	203	
五	公園整備運動の広がり	208	
第二節	大正期のパークシステム	212	
一	都市計画法の成立	212	
二	草創期のパークシステム論	214	
三	帝都復興計画とパークシステム	221	
第三節	日本における緑地思想の形成	232	
一	緑地思想の萌芽	232	
二	昭和初期の緑地思想	236	

序章

近代都市の形成と緑地

第四節	東京緑地計画から戦災復興計画へ	244
一	東京緑地計画協議会	244
二	緑地の定義	246
三	実現化への歩み	250
四	戦災復興計画と緑地	260
第六章 社会的共通資本としての緑地		269
第二節	五つの波	270
第二節	一世紀を経た近代公園	274
第三節	阪神・淡路大震災とパークシステム	281
第四節	地域計画と成長管理	287
第五節	展望 社会的共通資本としての緑地	298
注		319
写真・図・表出典リスト		345
あとがき		355
参考文献		13
索引		1



写真序-1 ハイド・パーク(ロンドン, 1992年)

第四節 東京緑地計画から 戦災復興計画へ

一 東京緑地計画協議会

都市計画の領域において地域計画のマスタープランが、日本で初めて策定されたのが、次に述べる「東京緑地計画」であった⁽²⁾。一九三二年一〇月一日、東京市は周辺八二町村を合併、二〇地区を新設し、三五地区となった。面積は旧市の約六倍半の五五〇平方キロメートル、人口は四九七万人となった。

時を置かず、同年一〇月二〇日に発足したのが、東京緑地計画協議会であった。この協議会は、北村徳太郎の発案のもとに組織されたものであり、内務次官、潮恵之輔を会長、都市計画東京地方委員会委員、飯沼一省を会長代理とし、内務省都市計画課、都市計画東京地方委員会、東京府、警視庁、東京市、神奈川県、埼玉県、千葉県、東京鉄道局等の、都市計画、造園、建築、土木、交通、社寺、教育、保健等の関係

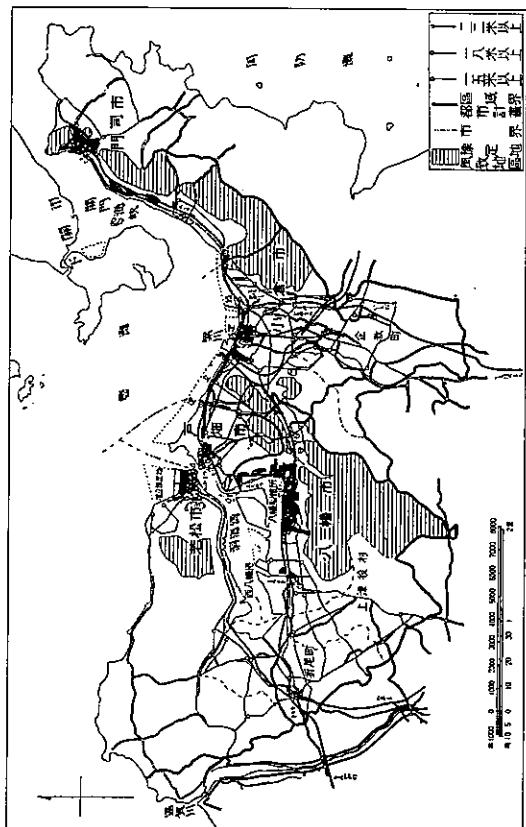


図5-24 北九州地方都市計画風致地区予定地

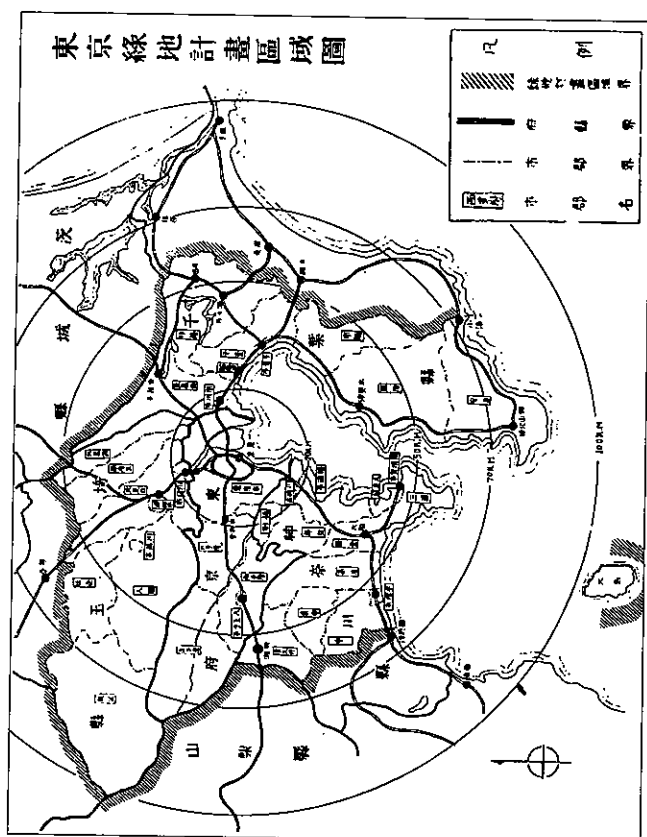


図5-25 東京緑地計画区域図

者及び学識経験者により構成された。

協議会設置の目的について、会長潮恵之輔は、一九三二年一月二五日に開催された第一回協議会の冒頭において、次のように述べている⁽³⁾。

東京市が五〇〇万都市になったことにより、「都市計画を完備し、帝都の俸容を整備すると共に市民の生活の向上改善に資する途を講ずることが最も急務」である。街路、運河、上下水道については、すでに計画が策定され、それぞれ事業が進行中であるが、「市民の保健、休養、慰安、体育等の方面における施設として必要な公園その他の緑地」に関しては、関東大震災の焼失区域以外の山手方面、新市域共に、また計画すら存在していない状況にある。更に、郊外における田園地帯では、次第に開発が進んでおり、自然の景勝風致が破壊される傾向にあり、風致地区、史蹟名勝天然記念物法、森林法等の運用で個々に対応するには、すでに限界がある。このため、まず統一的緑地計画をたて、しかる後に法制、財政等の検討を

開始しなければならない、と述べた。

そして、協議会の協議事項として、①緑地の分類、②計画区域、③緑地の基準、④緑地計画案の作成方法、⑤緑地の実現に関する事項の五項目をあげた。以後、東京緑地計画協議会は、七年の歳月をかけ、延べ七六回の打合せ会、二六回の幹事会、四回の協議会(本会議)を行い、計画案の作成を行った。

計画区域は、「東京市の地勢並びに発展の状況からみて、到底現在の都市計画区域でこれを完成することは不可能」とし、広域都市計画の考え方を基本に定められた。すなわち、省線、山の手線主要駅及び郊外電鉄始発駅を起点とし、鉄道で片道一時間、運賃にして一円以内が目安とされ、神奈川、埼玉、千葉の各県を含む東京駅から約五〇キロ圏が標準とされたが、実際には一〇〇キロ圏、面積九六二二平方キロメートルに及んだ。神奈川県において小田原、箱根方面が計画区域外になっているのは、すでに国立公園の指定が予定されていたからであり、逆に埼玉原秩父は第一回協議会では含まれていなかったが、県側の希望により計画区域に編入された⁽⁶³⁾。これは、明らかに、欧米の地域計画の影響を受けたものであり、しかも、ロンドン、パリ、ベルリンが約三〇キロ圏の計画であったのに対し、ニューヨーク地域計画の八〇キロ圏をしのご気宇壮大なものであった。では、東京緑地計画で定められた緑地の概念はどのようなものだったのだろうか。

二 緑地の定義

緑地は次のように定義された。

緑地とはその本来の目的が空地にして、宅地、商工業用地及び頻繁なる交用地の如く、建蔽せられざる永続的のものをいう⁽⁶⁴⁾。

当時、緑地という言葉は新しくつくられたばかりであり、第一回協議会では質問が相次いだ。提案事務局の委員と

して都市計画東京地方委員会の西村輝一は次のように述べている⁽⁶⁵⁾。

緑地の意義に関する件を簡単に申し上げますれば、土地本来の目的が空地であるということ。その空地であるということが永続性をもっているということの二つになるのであります。

この「永続性」という意味については、協議会委員、西義一(千葉県内務部土木課長)より質問が出された。

永続性ということが在りますけれども、之は語り永続性を持たせるといってお考えですか。

これに対して、西村は次のように答えている。

それは永続性を持たせるように積極的に或処分をするとか拘束を加えるとか、永続性を持たせる必要のあるような所を調査しなければならぬという意味です。既に永続性を持つているような所はそれでいいが、ただ今日の田園は明日の宅地なりで、借り手さえあれば直ぐに宅地になって終り、昨日在つて明日無いというような所は、今日では緑地として見ることも出来ましようけれども、永続性が無いのでありますから問題にならないのであります。何等かの形式、何等かの法規の力に依つて永続性を持たせるように今後色々の方法を講ぜなければならぬと云う積りであります。

それに対して、西は以下のように補っている。

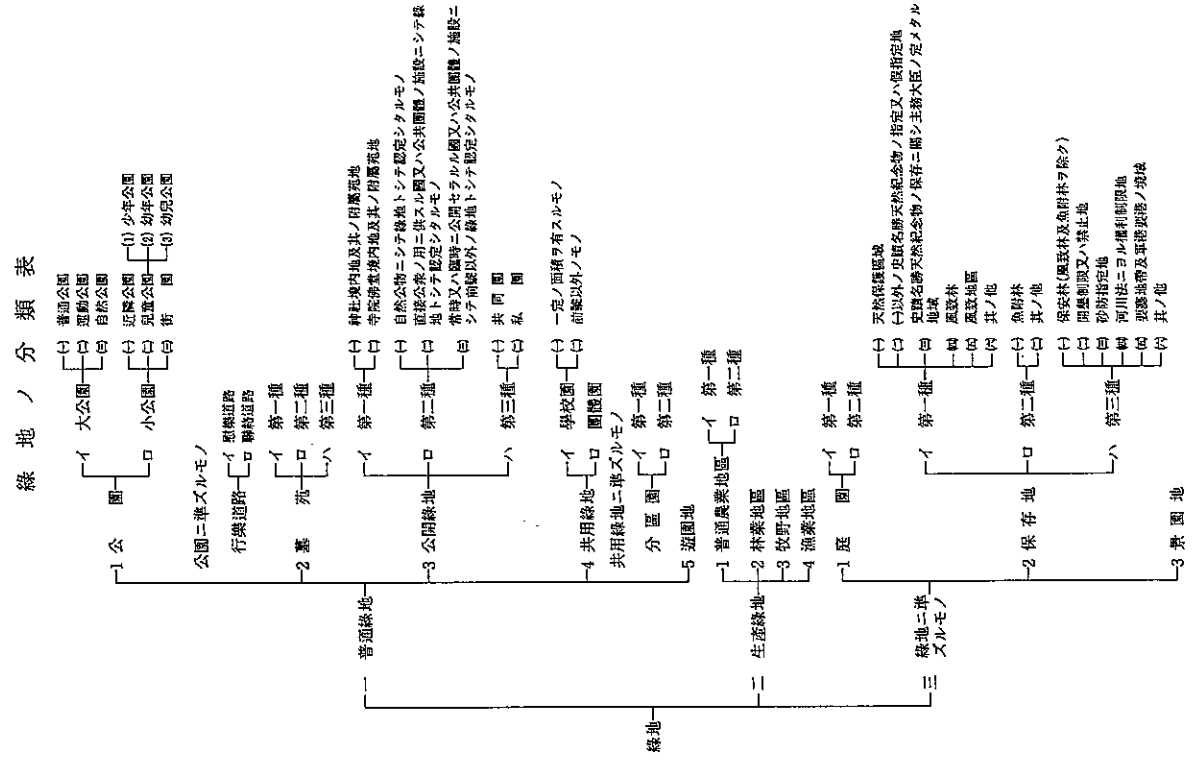
一寸見ますと自然に永続性を持つて居るかの如く見えますものですから。

更に西村は、次のように述べている。

位置と分量等から考えまして、永久に残して置きたいと云うような所は、それを残すようにする事が理想なのであります。

この東京緑地計画協議会で定義された緑地の概念は、今日の緑地の考え方の基礎となった。大正期より論議されてきた自由空地、非建蔽地、オープンスペース等、様々な用語との根本的な違いは、「永続性」という考え方を明示し

表5-2 東京緑地計画における緑地の分類



たことであつた。「永続性のある空地」を「緑地」と定義することは、「緑地」が法及び財源措置の裏付けを有する社会資本であるという基本的視点を確立する上で、一時期を画するものとなつた。

緑地は、大きく「普通緑地」、「生産緑地」、「緑地に準ずるもの」に分類された。「普通緑地」は、公園、墓苑、社寺境内地等の公開緑地、学校園などの共用緑地、遊園地等、直接、公衆の慰楽・休養に資するものと定義された。「生産緑地」は農林漁業地区、「緑地に準ずるもの」は、庭園、その他の法律(史跡名勝天然記念物指定地、風致地区、保安林、砂防指定地、河川法による権利制限地等)によつて担保される保存地、及び景園地後の自然公園を対象とした。

「緑地に準ずるもの」という分類については、東京市土木局の鈴木栄一郎が次のような質問をした。
 緑地に準ずるものというのがありますが、これは明瞭に緑地と思いますが何かこれは外の方と違ふ点がある訳ですか。

これに対して北村徳太郎は、宅地は緑地ではないとしたため庭園を緑地に準ずるものにしたこと、保存地については史蹟・名勝地、風致地区内等には宅地が沢山あり、純然たる緑地とはいいがたいためと、答えている。

この「緑地に準ずるもの」のうち保存地と景園地は、その後、半世紀にわたり様々な法的措置が講じられ都市緑地保全法、古都保存法、自然公園法等、今日の地域制緑地を構成するものとなつてゐる。

具体的な緑地計画案の作成については、次のような項目について、調査内容の明細から図面表示の様式、着色の種類等の要領が定められた。

- ・ 現況調査——行政区画図、市町村別面積、人口、人口密度、土地高低図、水道及び地水図、気象図・調査、土地所有図・調査、土地時価概況図・調査、法制関係調査図、普通緑地調査図・調査、生産緑地並びに荒蕪地図、史蹟名勝天然記念物及び風景地名所調査図・調査
- ・ 特別調査——並木及び独立木図、沿岸利用現況及び予定図、道路改良計画図、更地その他調査図、庭園調査図

・計画案の作成——緑地の分類に示した普通緑地及び緑地に準ずるものについて、それぞれの項目(運動公園、自然公園、児童公園、行楽道路等)ごとに具体的な基準を示し、計画策定の考え方を明示。

地域計画の立案方法については、すでに一九二九年から刊行が始まっていた『ニューヨーク地域計画』(調査編八巻、計画編二巻)を内務省では入手しており、丹念な学習が行われていた。

協議会で検討された作成要領を基に、府県及び関係機関は、それぞれ分担を決め調査・計画の立案に着手した。東京緑地計画が成案となり、内務大臣木戸幸一に報告されるのは、開始から七年後の一九三九年四月二二日であった。

三 実現化への歩み

東京緑地計画として決定されたのは、景園地三七カ所、二万九一四三ヘクタール、行楽道路(二八〇路線、三八八四キロメートル)、環状緑地帯(二万三六三三ヘクタール)、大公園(四〇カ所、一六八一ヘクタール)等であった。この景園地と環状緑地帯は、東京緑地計画の二つの特色を明確に表している。すなわち、前者は広域圏における緑地保全に地域制緑地の考え方を適用したものであり、後者は、都市の無限の膨張を防ぐためのグリーンベルトとして用地買収を伴う都市の施設緑地として計画されたものであった。そして、この二者をつなぐものとして行楽道路が位置づけられた。

以下、実現化への歩みについて簡潔に述べる。景園地は、東京緑地計画では、

景勝風致の地を選び、一応景園地の区域を決し置き、其の区域の状況を周密調査し自然公園施設地の選定にそなえむとするなり。

と位置づけられており、今日、秩父多摩国立公園、丹沢大山国立公園及び各県立自然公園となっている。

行楽道路という名称には異論が出た。都市計画東京地方委員会技師、石川栄耀は、

緑地という「不朽の名称」に対し、行楽道路は変である。緑道という名称にしたらどうか。

表 5-3 東京緑地計画決定事項(1939年4月22日)

区 分	カ所数	面積(ha)	延長(km)
景園地			
東京府	12	96,850	
神奈川県	8	37,110	
埼玉県	14	79,950	
千葉県	3	75,233	
小計	37	289,143(ha)	
行楽道路			
歩者兼用道路	88	2,771	
遊歩道路	92	1,113	
小計	180(路線)	3,884(km)	
緑地帯			
環状緑地帯	—	13,623(ha)	
大公園			
普通公園	19	615	
運動公園	19	626	
自然公園	2	440	
小計	40	1,681(ha)	
小公園			
近隣・児童公園	591	674(ha)	
公園緑地			
社寺境内地、海浜、湖沼、河川、水源林地	116	51,540(ha)	
(利用海岸線42,900m)			
共用緑地			
学校園、ゴルフ場	26	1,189(ha)	
遊園地			
向丘、花月園、谷津	3	54(ha)	
総 計	813(180路線)	357,904(ha)	

という提案を行った。石川は、ボストン、カンザス・シテイ、ウエストチェスター郡の計画を引用し、次のように記した。

かく、外国において五〇年に近き旺んな歴史を有つ緑道が何故日本において今日一本もないか。世の中に此にまさる不思議はあるまい。(中略)緑道の緑地にまさるはその普遍性なる事、都市を幾つかの精神的ブロックに分かつ事、防火等となる事業等々を憶えはむしる公園計画等にはるかに先行すべきものである。

石川は、東京緑地計画における行楽道路のうち、東京の中小河川沿いに計画された遊歩道路の考え方を発展させ、保健道路計画を策定した。これは玉川上水、石神井川、香川、千川上水等の両側に緑地と遊歩道を配した幅員二〇―三三メートルの緑道であり、一九四〇年から一九四三年にかけて計画決定された。しかしこれは、戦後全面的に廃止されている。

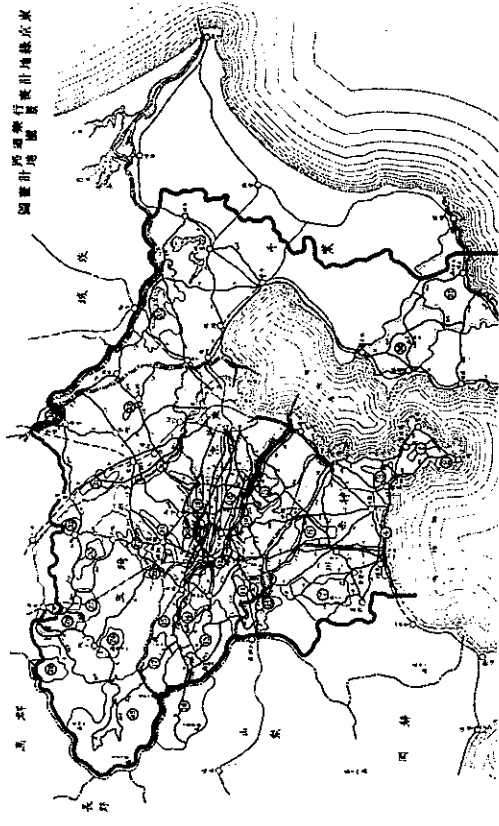


図 5-26 東京緑地計画行楽道路・景園地計画図

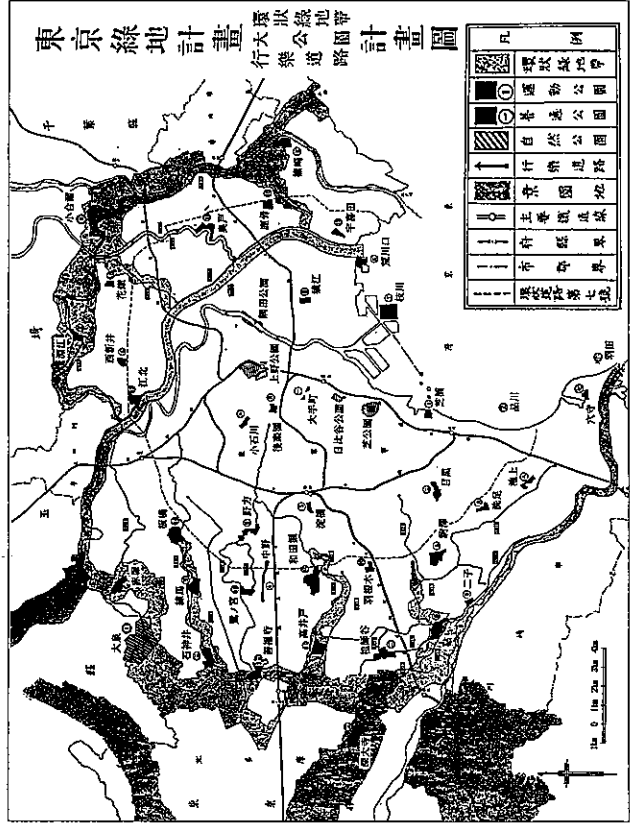


図 5-27 東京緑地計画環状緑地帯・大公園・行楽道路計画図

緑道は石川の言うように一本も作られなかった訳ではない。明治神宮内外苑連絡道路はさて置くとしても、一九三一年に着工された湘南海岸公園遺路は極めて新しい発想の下に進められたものである。これには、太田謙吉が携わった。太田はアメリカのパークシステムは郊外地開発であると認識しており、湘南の別荘地開発と湘南海岸公園及び高麗山公園の保全・整備を、公園遺路を根子として進めた⁽³³⁾。また、西宮市では、市内を流れる夙川を改修し、護岸石垣をつくり、遊歩道路、広場、児童遊園を設置し、緑樹帯を残した。この実現の方法としては、隣接地への受益者負担が適用された。右岸は都市計画街路一等大路第三類第一七号線とし、左岸は同一八号線とし、一九三三年、都市計画事業として決定され、一九三七年に竣工している⁽³⁴⁾。

これらの先例がありながらも、東京においては、隣接する市街地の基盤整備と連動し、河川を軸とする緑地の形成は実現するに到らなかった。戦後、急速な都市化が進展するなかで、これらの河川は下水道、雨水排水路となり、直立護岸による改修が行われ、今日に到っている。

環状緑地帯は、東京市の外縁に沿って幅員一一キロメートル、面積二万三六三三ヘクタール、環状部分の延長七八キロメートルにわたり計画された。その主旨は「市街地の無限の連続的膨張を抑制し、併せて市民の保健増進ならびに帝都の防衛に資する」ことを目的とした。形態は「外周を遮断するに止めず、更に都心部に向い低湿地または丘陵起伏の土地を選び放射状に介入せしめたる数条の楔状の緑地」を有するものとし、いわゆる放射環状型を基本とした。当時、計画の対象とした地域は武蔵野特有の景趣を有し、山林、原野、水辺、農耕地、集落等が大部分を占めていたが、具体的には、次のような考え方により永続性のある緑地帯の形成をめざしたものであった⁽³⁵⁾。

本計画に於ては、この広大な区域の中から、河川敷遺路または既存の農家聚楽地、住宅地等を除いた、農耕地、山林等を買収して、公園・運動場・墓地・練兵場・農林業試験場・分区園・遊園地・ゴルフ場等の普通緑地或いは農業・林業・牧畜等の生産緑地として、永久に保存することを本体とするものである。

環状緑地帯一万三六三三ヘクタールのうち、既存集落地及び住宅地二〇四六ヘクタール、河川敷三三〇〇ヘクタール、道路敷五六一ヘクタールを除いた農林業地七七一六ヘクタールの買収費は総額一億四八四〇万円と試算された。これは当時としても、莫大な金額であった。後日、実際に環状緑地計画に携わった木村三郎は、当時の考え方を次のように述べている。

環状緑地帯を設定するために、私は独りで東京の郊外を頻りに歩き廻ることになった。当時、まだまだ、武蔵野の雑木林が残っていて、国木田独歩が携えた杖を立ててその倒れた方向に無心に歩いた状況がまざまざと判るような気がしてならなかった。平林寺のあたり野火止用水路沿いのススキの原の風情に心を奪われたこともあった。また深大寺の清冽な湧き水でわさびが処々に栽培されていたことも記憶に残っている。また、私は環状緑地帯を図面の上に描くために、海外の先例を勉強した。環状緑地帯を現代の都市に適用した先例は、一八七四年のウィーンであったように覚えている。更に、二〇年程遅れたアメリカのチャールズ・エリオットの有名なボストンの公園系統を描いたパターンも知ることが出来た。また、一九一〇年のエーベルスタット、メーリング、ペーターゼン三氏の大柏林懸賞都市計画に、分散環状式や放射式が提案されたことも書物で読んだこともある。中略また、ドイツのケルンでは環状緑地帯が構想され、用地買収が始まったり、イギリスのレイモンド・アンウィン教授のロンドン外周をオープン・スペースのベルトでめぐらす提案をしたことも、彼の大ロンドン地方計画（一九二九年）の中で読むこともできた。

このような経験から、私は東京環状緑地帯は、あくまでアメリカのパークシステム型を加味した都市の公共施設と考えた。その後、アーバークロンビー教授の提案したグリーンベルト案（一九四四年）で言われているような私権制限地帯のものとは異質であった。

環状緑地帯の実現にあたっては、その枢要部をまず確保するという方針がとられた。折から、一九四〇年が紀元二

六〇〇年にあたることから、その記念事業として緑地帯内に七カ所の大緑地帯、神代、小金井、大泉、舎人、水元、篠崎、面積八二五ヘクタールが買収されることとなった。事業化のために、一九四〇年、都市計画法が改正され、公園と並び都市施設として緑地が位置づけられた。大緑地は防空対策空襲時の避難、飛行機の発着、高射砲の設置等上の防空緑地という解釈がなされ、あわせて国庫補助が導入され、事業化が行われた。

東京緑地計画の緑地は、地域制緑地をも含むが、この都市計画法における緑地は、永続性を確実に担保するという

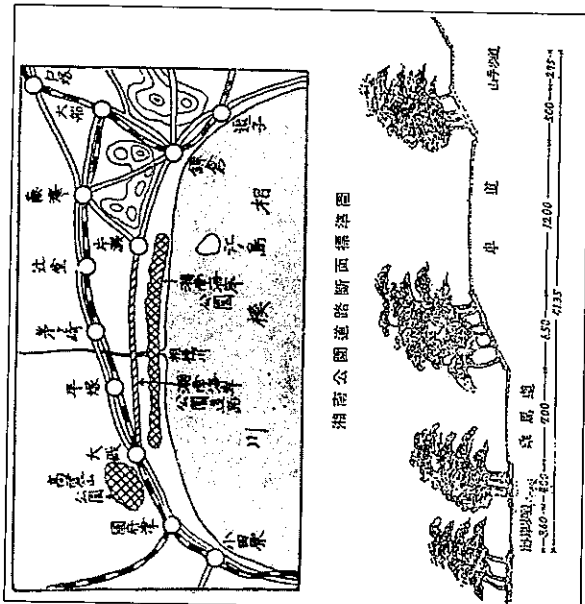


図 5-28 湘南海岸公園道路(1931年)



写真 5-82 夙川公園(1996年)

表5-4 都市計画緑地一覧(東京・川崎・横浜)
(自1940年3月 至1943年8月)

名称	面積 (ha)	計画決定告示年月日
東京		
代田	81.00	1940年3月30日
代田	71.00	〃
小金井	91.00	〃
小金井	101.00	〃
水戸	169.00	〃
水戸	124.00	〃
池袋	11.90	1942年1月31日
池袋	21.15	〃
池袋	13.22	〃
池袋	46.28	〃
池袋	64.80	〃
池袋	15.20	〃
池袋	59.83	〃
池袋	29.75	〃
池袋	10.90	〃
池袋	32.72	〃
池袋	19.83	〃
池袋	36.36	〃
池袋	38.01	〃
池袋	57.85	〃
池袋	83.00	1943年2月17日
池袋	52.89	1943年8月4日
池袋	46.94	〃
池袋	35.70	〃
池袋	32.72	〃
池袋	29.09	〃
池袋	15.20	〃
池袋	23.14	〃
小計	1,413.48	
川崎		
生田	165.49	1941年3月22日
等々力	57.19	1941年9月4日
小計	222.68	
横浜		
保土ヶ谷	89.26	1941年3月28日
三ツ池	100.17	〃
小計	189.43	

考え方から都市施設、すなわち営造物緑地と規定された。当時、戦時色が強くなり公園では予算はとれない。防空法に基づき国庫補助を引き出す苦肉の策として登場した考え方であった。

表五十四は、一九四〇年から一九四三年にかけて計画決定された緑地である。今日の東京三区外縁に存在する主要な公園緑地は、東京緑地計画を踏まえた防空緑地に起因していることがわかる。また、緑地事業を推進するためには、民間の経営との連携が必要であるという観点から、いわゆる第三セクターとして、(財)大東京緑地協会が設立された。

防空緑地は、名古屋、大阪をはじめ全国各地で実施に移され、一九四三年までに全国一七都市に六五カ所、約四〇〇ヘクタールの大緑地が、また小緑地については三都市、九六カ所、四八五ヘクタールが決定され、用地買収が行われた。川崎市の生田・等々力、横浜市の保土ヶ谷・三ツ池、名古屋の牧野池・大高・小幡・相生山等、大阪の服

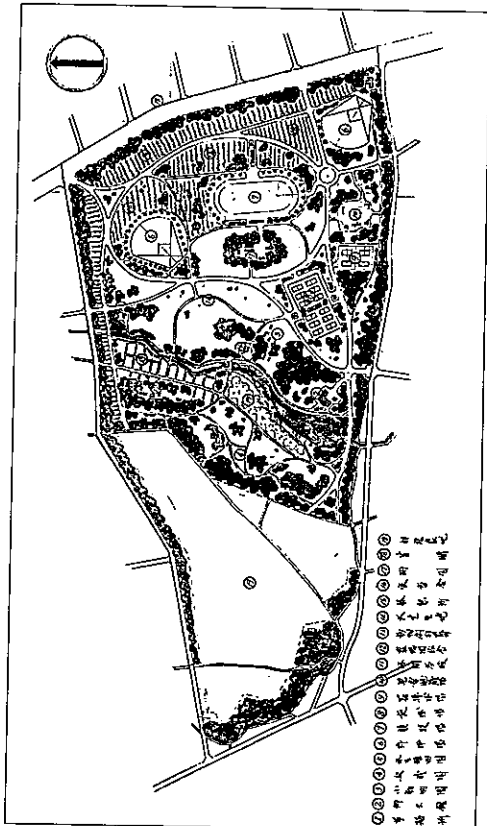


図5-29 砧大緑地設計図(1940年頃)
注) 戦後、農地解放により、面積は半減。図面南部に東名高速道路、東部に環状八号線、世田谷清掃工場、卸売市場が建設され、今日に至る。

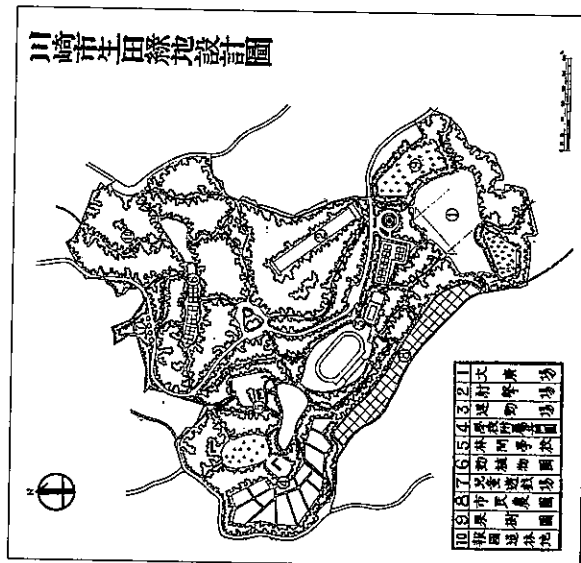


図5-30 川崎市生田緑地設計図(1941年頃)
注) 都市計画決定面積は、179.3ha(2005年)。このうち、既供用区域面積は95.5haである。



写真 5-33 北村徳太郎(1895-1964)

部・鶴見・久宝寺・大泉、尼ヶ崎の西武庫、神戸の王子、北九州の中央、大分の上野が丘等はこの防空緑地の遺産である。

東京緑地計画における環状緑地帯にほぼ相当する全域は、戦局が厳しさを増してきた一九四三年三月、防空法に基づく空地帯として指定された。この空地帯内では農林畜産業、公園運動場に関連するもの以外の建築が禁止され、土地所有者が売却を必要とする場合には、国から二分の一以内の補助金を受けて公共団体が買取するものと定められた。東

京における空地帯は、内環状と外環状の二つの空地帯に放射空地帯(石神井川、妙正寺川、神田川、蛇崩川、中川等)が楔状に入り、市街地を緑地により分節する構造となっている。

戦前に確保されたこれらの緑地は、戦後、様々な遺棄の道を歩むこととなった。なかでも、自作農創設特別措置法により、都市計画緑地は、一挙にその六三%が解放され、失われた。しかし、見方を変えるならば、日本が都市の生活基盤整備に十分な投資をせず、高度成長を曲がりなりにも成し遂げることができたのは、このような都市計画に基づく社会資本としての緑地が存在したからに他ならない。

このように昭和初期から第二次世界大戦までの二〇年は、戦争への道を歩む暗い時代であったとはいえ、日本の都市における緑地の主要なストックが築かれた時代であった。

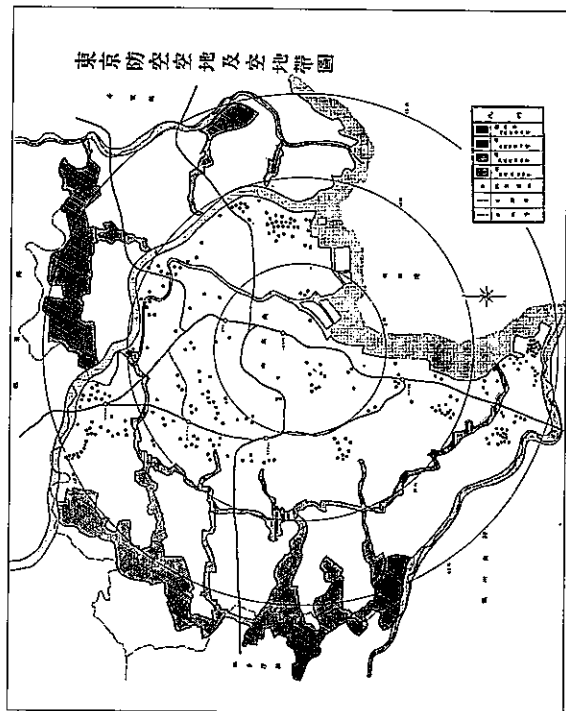


図 5-31 東京防空空地及空地帯図 (1943年)

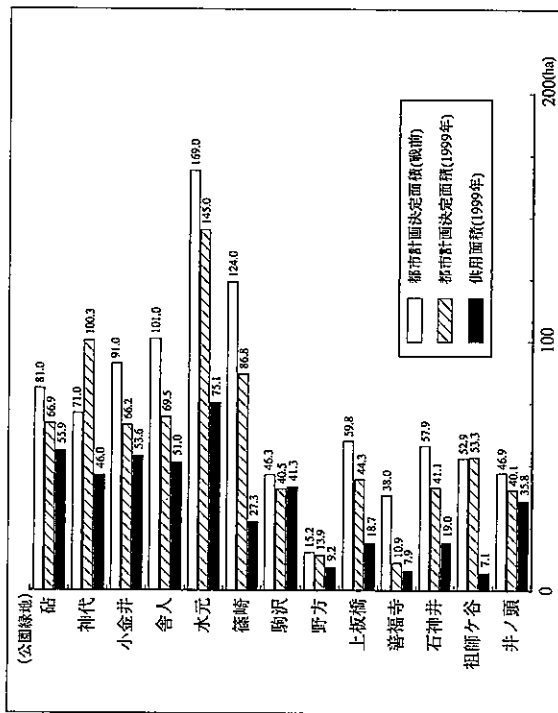


図 5-32 東京都における主要な公園緑地面積の戦前と現在の比較

四 戦災復興計画と緑地

第二次世界大戦により、日本の都市は焦土と化した。罹災面積は六万三〇〇〇ヘクタール、罹災人口は九七〇万人にのぼった。一九四五年一月五日、戦災復興院が内閣総理大臣直属の機関として設置され、同年二月三日「戦災復興基本方針」が閣議決定された。この基本方針は、その冒頭において「過大都市の抑制」と「地方中小都市の振興」の二つの柱を掲げ、各都市の性格と将来の発展を考慮し長期計画をたて、基礎となる土地区画整理事業はすみやかに実施すべきとしている⁽⁸⁷⁾。

具体的には、まず、「都市の能率、保健、防災に対する充分な考慮」の下に、土地利用計画を策定するものとし、主要施設として、街路、緑地、港湾・運河・飛行場、その他(上下水道、処理場、市場等)の整備方針を明らかにしている。特筆すべきは、主要幹線街路の幅員を、「中小都市においては、三六メートル以上、大都市においては五〇メートル以上」、更に「必要の個所には幅員五〇メートルないし一〇〇メートルの広路または広場を配置する」としたことであり、利用、防災、美観の形成をその理由としている。公園については土地利用計画に応じ系統的に配置すること、緑地の総面積は市街地面積の一〇%以上とすること、また、必要に応じ市街地の外周に緑地帯を指定し、楔状に市街地内に貫入させることとされた。事業化の手法としては土地区画整理、買収、必要に応じて地券の発行をも考慮すると述べられている。

復興において、広幅員街路と緑地を基盤整備の柱とする考え方は、前節までに詳述した防災都市計画としてのパークシステムの考え方を継承するものであり、更に市街地拡大の制御という観点から緑地帯の考え方が取り入れられた。

一九四六年九月一日、戦災復興の「特別都市計画法」が公布され、同年十月九日、同法の規定により東京都区部を含む一一五都市が指定戦災都市として指定され、戦災復興事業が実施されることとなった。その基本方針につい

ては、「戦災都市における土地利用計画の設定について」が出され、都市計画区域を、市街化区域、緑地地域、留保区域に大別することとされた⁽⁸⁸⁾。緑地地域は、当面二〇万人以上の戦災都市において指定するものとし、「緑地地域指定標準」として次のような内容が定められた⁽⁸⁹⁾。

① 防空空地帯を指定された都市では、その指定区域を根幹とし、次のような土地を包含するようにする。

- ・市街地の膨張抑制、家屋の連担防止を必要とする土地
- ・水田、良畑、山林その他の特殊農林業用地
- ・池沼、河川、海浜、その他の水産業用地
- ・樹林地、その他の防災保安用地、及び厚生適地
- ・北向傾斜地、低湿地、急勾配地、鉄道沿線、幹線道路沿、工場周辺等市街地化を不適当とする土地

② 緑地地域の配置は、市街地の外周部及び内部に環状または放射状にとり、公園緑地計画とあわせて系統的にこれを行なう。

③ 緑地地域の幅員は、家屋の連担を防止するためには、〇・五キロメートル以上、市街地の膨張を抑制するためには一キロメートル以上を必要とする。

具体的規制としては、都市生活の保健、保安、構成に役立たせ、蔬菜の自給の用に供するという方針の下に、許可される施設の種類の公園、運動場、学校、図書館、公民館、病院、火葬場等、建蔽率を定め、農林畜産業、水産業関連は、建蔽率一二三割、住宅は一割とされた。

東京の戦災復興計画は、広域都市計画と区部の復興計画からなり、四〇―五〇キロ圏内の衛星都市(八王子、立川、川越、大宮、千葉、平塚等)に人口を分散させ(約四〇万人)、東京区部の人口を三五〇万人に抑制するという基本方針をとった。

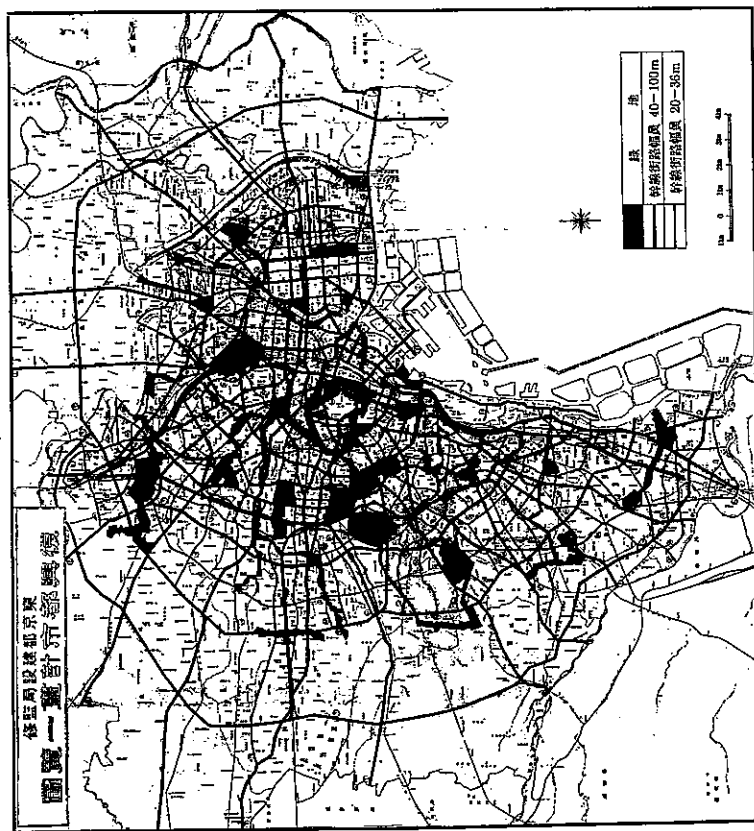


図5-33 復興都市計画一覽圖(1946年)

図五十三は、東京特別都市計画における都市計画緑地(一九四六年計画決定であり、図五十三四は、一九四八年七月に指定された緑地地域である。都心部では、鉄道、幹線道路に沿って都市計画緑地が設けられ、皇居、上野、芝、神宮外苑等の大規模緑地を結ぶパークシステムとなっており、周辺部は防空空地帯を継承している。

特別都市計画として計画決定されたものは、土地区画整理(三万二〇〇ヘクタール)、幹線放射街路三四路線(幅員四〇—一〇〇メートル)、幹線環状街路八路線(幅員四〇—一〇〇メートル)、補助幹線街路一二四路線(幅員二〇—三六メートル)、大公園(三カ所、六ヘクタール)、小公園(二〇カ所、七四ヘクタール)、都市計画緑地(三四カ所、三〇六四ヘクタール)、緑地地域(二万八〇一〇ヘクタール)であつた。

しかし、区部の人口は急速に増大し、早くも一九四七年には三八二万人となり、復興計画の前提は崩れていった。一九四九年トツジラインに基づく政府の経済復興自立策としての経済九原則が樹立されると、戦災復興事業は見直しを余儀なくされた。一九四九年六月二四日、「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」が閣議決定された。復興計画は「交通、防災、保健上必要な限度に改変し」、「建築物等の計画制限を緩和する」と方針の転換が行われた。

その内容は、①広幅員街路(おおむね三〇メートル以上の変更)、②公園緑地は児童公園、近隣公園を重点に置く、③土地区画整理事業は罹災区域のうち交通、消防、防火上、特に憂慮せらるる区域に限り施行する、とされた。

事業の遅れていた東京の復興計画は、大幅に縮小され、土地区画整理事業対象区域は四九五八ヘクタールとなり、最終的に実施されたのは一六五二ヘクタールにとどまった。公園緑地計画は一九五〇年に全面的に改定され、鉄道沿線、街路沿いの緑地はすべて廃止された。

一九五四年五月二〇日、戦災復興を目的とした特別都市計画法は廃止されたが、その中で規定された緑地地域は、新しく制定された区画整理法の附則二項により存続することとなった。図五十三五は、東京における緑地地域の当初指定(一九四八年)から、廃止されるまで(一九六九年)の二九回に及ぶ解除の経緯を示したものである。当初の指定面積(二万八〇一〇ヘクタール)は区部面積の三二%に当たるものであつたが、一九五〇年には、用途地域の指定に伴い一万二九五九ヘクタ

表5-5 復興都市計画における都市計画緑地一覽

名称	地積(約)(ha)	名称	地積(約)(ha)
東海道線	93.88	常磐線	44.95
大井線	50.90	浅草線	31.73
池上線	7.27	京成線	76.36
目蒲線	34.71	亀戸	11.90
古川	67.43	神田川	24.79
東横線	30.08	総武線	9.25
蛇笥川	123.63	堅川	78.34
小田急線	27.10	日本橋	14.87
中央線	40.00	仙台東	15.53
江戸川	179.50	京橋	7.60
小石川台	51.90	御蔵	15.96
赤羽線	20.16	内環状	436.69
王子線	42.64	山手環状	557.68
駒込台	24.79	呑川	133.10
東北線	272.72	中野	50.57
尾久	14.87	石神井川	304.79
三河島	10.57	隣田川	157.35

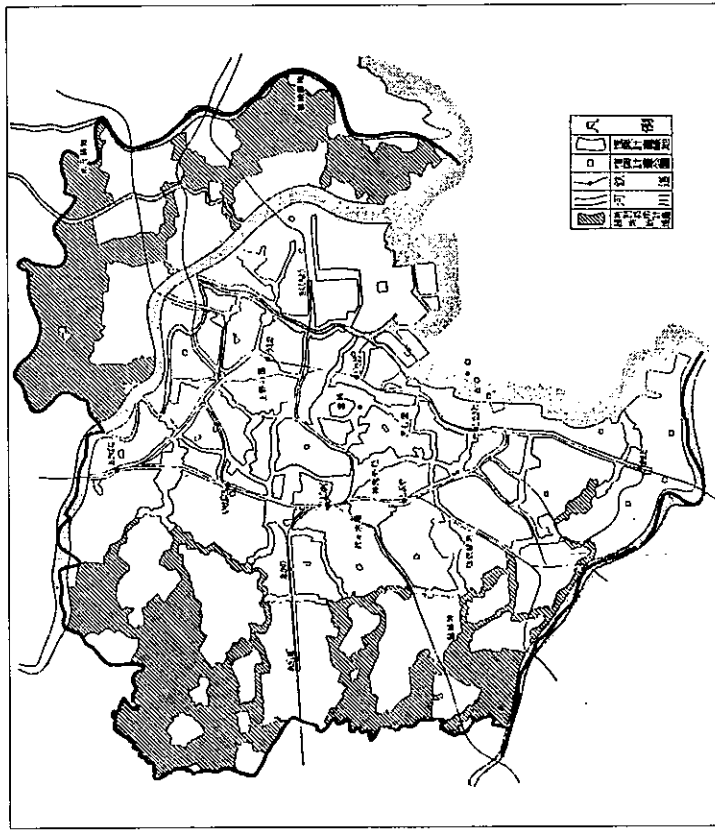


図 5-34 復興計画緑地及び公園図(1948年)

ールとなり、一九五五年には、一季に九八七〇ヘクタールへと大幅な削減となった。これは、区部の人口増加に伴い、宅地需要が増大し、建蔽率一割という厳しい制限に対して指導が行きわたらず、一方、土地所有者である農家は開発志向が強く、一部では基盤未整備のまま小住宅の密集地が出現するなど、理念と現実の乖離が著しくなったためであった。

しかし、大幅な見直しにもかかわらず、緑地地域への無秩序な市街化は進んだ。これは、市街化圧力の極めて高い地域において、農地転用制限に対する何らの補償制度も創設されなかったこと、近郊農業に対する土地利用政策及び振興助成策が行われず、緑地地域に対する土地利用の明確な方針が出されなかったこと等による。

緑地地域解除への世論が高まるなかで、東京都は、都市計画地方審議会のなかに都

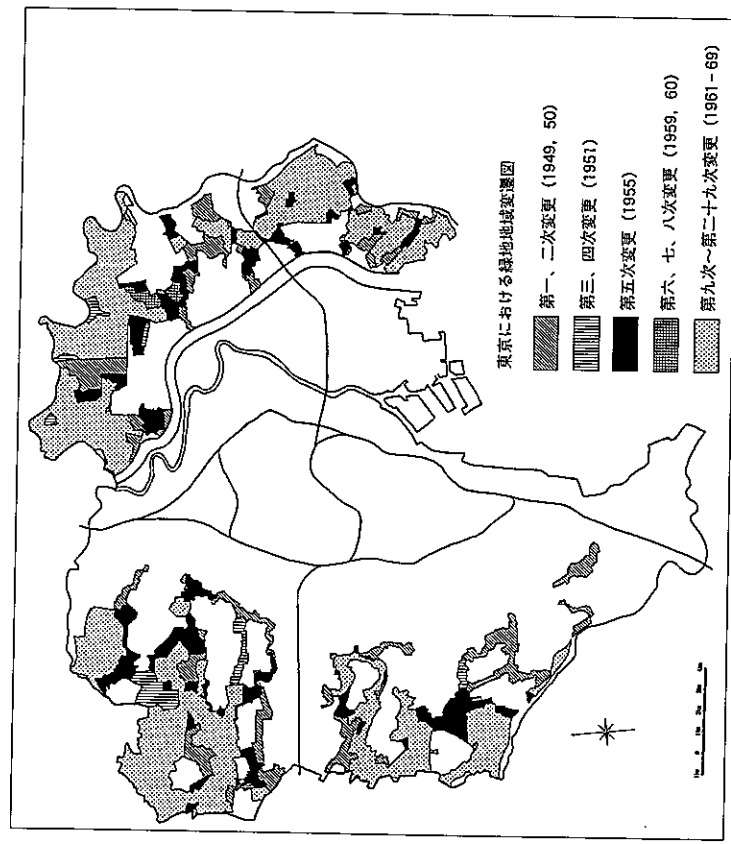


図 5-35 東京における緑地地域変遷図

市計画公園緑地調査特別委員会を設けて、緑地地域の再検討を行った。これを踏まえて、東京都は次のような方針のもとに、解除問題に対処した。

- ① 緑地地域の解除にあたっては、その区域内において土地区画整理事業が施行されることを前提とする。
- ② この土地区画整理事業の実施にあたっては二〇%の公園用地を確保する。
- ③ 楔状の緑地地域は極力存置する、やむを得ない場合は公園系統の配置について考慮する。
- ④ 組合が土地区画整理事業を行う場合には、その減歩率に鑑みて、都が積極的に助成する。

こうして、緑地地域は当初の市街化抑制の目的から、土地区画整理事業による良好な住居地域の形成を図る地域へと、大きくその性格を変えた。緑地地域がすべて廃止

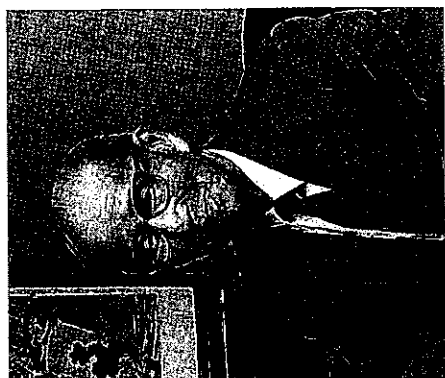


写真 5-34 佐藤昌 (1903-2003)

されるのは、一九六九年五月である。これは、新しい都市計画法の制定に伴い、市街化区域・市街化調整区域が設定されることとなり、市街化抑制という当初の緑地地域の考え方が不十分ながらも市街化調整区域に引き継がれることとなったためであった。

東京における緑地地域は、市街化調整区域にすべき場所もあるのではないかという意見も出されたが、区部はすべて市街化区域となり、「土地区画整理事業を施行すべき区域」とされ、原則的に住居地域、住居専用地域となった。

こうして、戦前より、連続として受け継がれてきた東京の緑地帯は終焉を迎えた。都市公園法を制定に導き（一九五六年）、激動の時代を、その最前線にあつて歩んできた佐藤昌は、次のように述べている。

かくして、新都市計画法の発効と共に、東京都のみならず全国の緑地地域は消滅し、二三年間の苦闘は終わったのである。緑地地域当初の考え方は、住居地域としてではなく、農耕地としてこれを都市周辺に囲繞しようとするグリーンベルト構想から発したものであったが、法律は一割建蔽地としたため、また人口の急増からかえって規則の強い住宅地としての反ばくとなり、また本格的なグリーンベルト或は空地帯制度は、時勢上進んで考慮する気運は為政者間、都市計画専門家側からも毫も起こらなかつたことに失敗の原因があつたものであろう。

何れにしても、わが国における緑地帯構想は、緑地地域として一時は行われたけれども、遂に消滅したことになったのである。これらの事実は後世如何なる批判評価を受けるであろうかが問題である。

このように東京の戦災復興事業は大きく挫折したが、全国各地について見れば「戦災復興計画基本方針」におい

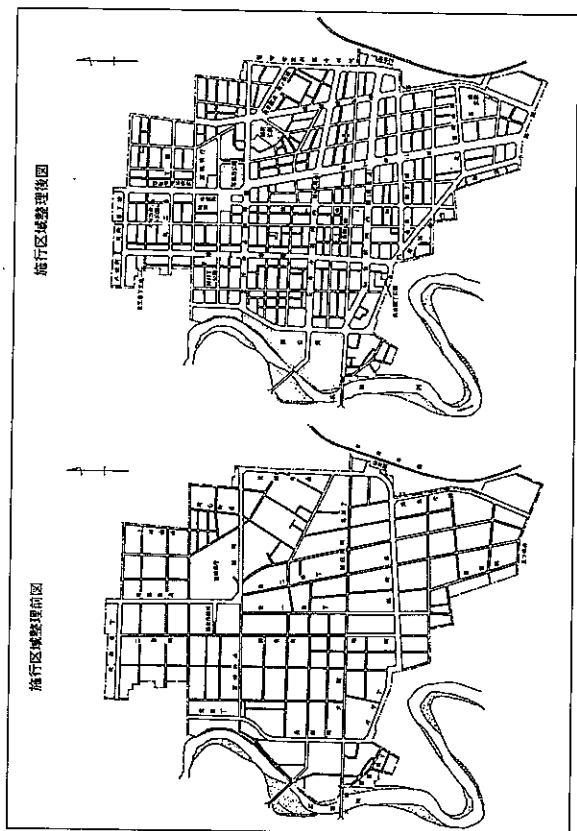


図 5-36 仙台都市計画復興土地区画整理事業



写真 5-35 仙台市定禅寺通りののけけやヤキ並木 (植栽当時、昭和30年代)
注) 幅員46mのうち、緑地は12m、4列並木の公園道路。



写真 5-36 仙台市定禅寺通りののけけやヤキ並木 (1997年)

て、事業の施行者はなるべく市町村長がなることと規定されたため、自治体の都市計画に対する取り組みの相違が事業の成果に大きな影響を与えた。集土の中から、持続的に事業を遂行し、今日の都市の基礎をつくり出したのが、仙台、名古屋、神戸、広島等であった。これらの都市の特色は、広幅員街路と緑地を復興計画の基盤とするパークシステム型の地区区画整理事業を展開したことにあつた。

図五二三六は、仙台における戦災復興地区区画整理事業地の施行前と施行後を対比したものである⁸⁸⁾。仙台では、城下町の町割を基本に、南北に東一番町線(五〇メートル)、東西に青葉通り(五〇メートル)、広瀬通り(三六一・四〇メートル)、定禅寺通り(四六メートル)の豊かな並木を有する広幅員街路を整備し、広瀬川沿いに青葉山公園を新たに計画し、太政官布達による公園である西公園と連絡させた。市街地には地区区画整理事業により、勾当台公園、錦町公園をはじめ、大小一八ヶ所の公園をつくり出した。区画整理の換地に当たっては、多くの市民の協力があり、戦災復興事業が完成をみるのは、一九七五年であつた。

また、広島では、平和大通り、平和記念公園をシンボルとし、市内の河川沿いを連続した緑地帯とするため、半世紀に及ぶ努力が続けられ、美しい水辺を有する今日の都市を生み出すに至つた。

都市計画の真価は、時間の流れの中で淘汰され、目ずと浮かびあがってくる。有為転変する都市にあり、変化していくものと、永続的に確保していかなければならないものを見定めることが重要である。都市における緑地問題は、畢竟、永続性との戦いにある。

第六章 社会的共通資本としての緑地



写真 6-1 20 世紀末の東京 「なくてはならぬものは多くはない。いや、一つだけである。」
(「ルカによる福音書」第 10 章第 42 節)

(注) 中央が隅田川、上端左が上野公園不忍池、左下が皇居、日本橋川は高速道路の下。

石川 幹子

宮城県生まれ。1972年東京大学農学部卒業、76年ハーヴァード大学デザイン学部大学院卒業、94年東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程修了。
 現在、慶應義塾大学環境情報学部教授。農学博士、技術士(都市及び地方計画)。専攻は環境デザイン、都市環境計画、日本都市計画学会論文賞(2001年)、EU環境基金に基づく国際公園緑地設計第1位(2003年)。
 担当した設計・計画に、長崎市中島川公園基本設計、放射5号線の地下化に伴う新宿御苑再生設計、都立武蔵野中央公園設計、長岡造形大学ランドスケープ設計、埼玉原緑のママスタープラン、各務原市水と緑の回廊計画等がある。

都市と緑地

2001年1月29日 第1刷発行
 2007年4月5日 第7刷発行

著者 石川幹子

発行者 山口昭男

発行者 株式会社 岩波書店

〒100-8002 東京都千代田区一ツ橋2-5-5

電話案内 03-5210-4000

http://www.iwanami.co.jp/

印刷・三陽社 カバナー・精興社 製本・松岳社

© Mikiko Ishikawa 2001

ISBN 4-00-024117-6

Printed in Japan

索引

人名索引

アタベリー (Atterbury, Grosvenor)	11, 122, 177	エリコット (Ellicott, Andrew)	126
アダマス (Adams, Thomas)	136, 152, 155, 167, 178	エンデ (Ende, Hermann)	205
アダマス (Addams, Jane)	174	太田謙吉	227, 242, 253
アッカーマン (Ackerman, Frederick)	179	大屋盛城	104
アーバークロンビー (Abercrombie, Patrick)	7, 11, 153, 154, 160, 254	オスマン (Haussmann, Georges Eugène)	35
有吉忠一	228	折下吉延	215, 225
アルファン (Alphand, Adolphe)	37, 42, 44	オルムステッド (Olmsted, Frederick Law)	26, 50, 63, 70, 81, 123
アンウィン (Unwin, Raymond)	11, 152, 154, 158, 254	オルムステッド・ジュニア (Olmsted Jr., Frederick Law)	129, 136
飯沼一省	233, 244	か行	
イエーツェン (Jansen, Hermann)	163	柿崎巴十郎	210
池田宏	212, 233, 243	片岡安	214
石川栄耀	155, 250	片山潜	214
イトルフ (Hittorff, Jacques)	36	榎木寛之	155
井下清	227	河上肇	214
井本正信	227	北村徳太郎	14, 234, 244
ウイテイカー (Whitaker, Charles Harris)	179	キャドベリー (Cadbury, George)	10
ヴァイール (Viele, Egbert L.)	49	キンバール (Kimball, Theodora)	137
上原敬二	215	クリーヴランド (Cleveland, Horace W. S.)	77, 79, 85, 87, 89
ヴォー (Vaux, Calvert)	50, 51, 63	グリフィン (Griffin, Walter B.)	142
内田祥三	174	グレーベル (Greber, Jacques)	156
エヴァースレー卿 (Eversley, Lord)	29	クロー (Crow, Arthur)	149
エナール (Hénard, Eugène)	147	鉄形紹真	298
エーベルシュタット (Eberstadt, Rud.)	147	ケスラー (Kessler, George)	99, 137
エリオット (Eliot, Charles)	113, 115, 117, 254	ゲデス (Ceddes, Patrick)	147, 153
		ケリー (Kelly, Arthur)	153
		ケリー (Kelly, Sydney)	153
		ゲンツイマー (Genszmer, Felix)	164
		コッペン (Koeppen, Walter)	164
		ゴードン (Gaudens, Augustus St.)	129
		後藤新平	222