

緑地々域の設定基準に関する研究

昭和31年3月



緑地々域研究会

◇◇◇ ま え が き ◇◇◇

都市の市街地外周に一定の田園地帯を計画的に確保することについては、今日まで、その目的、効用について、主として都市及び地方計画の立場から論議され、健全な都市発展を促すために設定の必要性が主張されてきた。

戦後、わが国においても特別都市計画法のなかにこの趣旨を生かして緑地地域の制度が確立され、既に12都市について適用をみたのであるが、現実には部分的な解除が起きたり、或は管理運営上種々問題を生じ若干不安定の感がないでもない。事実、これを適正に現代の都市に適用させようとする場合、その規模なり、配置なり、或は運営方法について、これ等の実例と併せて、尚、検討を要すべき幾多の基本問題を内包しているものと考えられる。

本研究はこの様な視卓において、広く緑地地域及び類似の制度について諸外国の事例をも参酌しつつわが国における緑地地域設定の基準を策定する目的のもとに、その理論的並びに実証的研究を試みたものである。

〔 研究員の構成 〕

本研究に参加、協力した者の氏名は次の通りである。

東京農業大学講師	北	村 徳太郎	
建設省計画局総合計画課	木	村 三 郎	
全 都市計画課	長	松 太 郎	
全	菊	竹 倉 二	
全	楠	瀬 正太郎	
全	江	本 純 一	
全 施設課	揖	西 貞 雄	
首都建設委員会 事務局	奥	村 胖	
全	井	上 孝	
全	本	岡 啓	
千葉大学農学部教授	横	山 光 雄	
建設省計画局総合計画課	川	名 俊 次	
全 施設課	池	原 謙一郎	
愛知県土木部計画課	森	亮 夫	
東京都、愛知県、弘前市 藤沢市、岐阜市、高知市 久留米市	}	都市計画関係職員	

尚、本研究報告書については上記関係者のうちから概ね次の如き分担より執筆した。

才Ⅰ章のうちⅠ～1, Ⅰ～2, Ⅰ～3 (菊竹)
 Ⅰ～附 (横山) 才Ⅱ章のうちⅡ～1 (奥村)
 Ⅱ～2 (楠瀬、江本), Ⅲ～3 (本岡、森)
 Ⅱ～4 (揖西), 才Ⅲ章 (菊竹)
 附録Ⅰ (横山) 全Ⅱ (井上) 資料 (横山)

の内

目 次

才 I 章 緑地々域設定の必要性と設定根拠	11
I ~ 1 市街地健全化方策とそのため設定根拠	11
I ~ 2 過大化防止方策とそのため設定根拠	57
I ~ 3 緑地（生産及び憩楽）保有方策とそのため設定根拠	97
I ~ 附 緑地々域のアメニティー増進に及ぼす効果	144
才 II 章 緑地々域及び市街地外周地帯の実状	19
II ~ 1 大都市周辺の市街地の発展状況と緑地々域	19
II ~ 2 中小都市の市街地の発展状況と緑地々域	27
II ~ 3 生産緑地の所在	56
II ~ 4 憩楽緑地設定の現状	78
II ~ 5 空地率大なる公共施設の現状	83
才 III 章 緑地々域の設定	91
III ~ 1 緑地々域名称の可否	91
III ~ 2 緑地々域設定基準及び調査基準	94
III ~ 3 大都市への適用	104
III ~ 4 中小都市への適用	105
III ~ 5 都市計画法への適用	106
[附 録]	
I わが国における緑地々域（及び類似形式）設定の経過	111
II 英国における緑地々域（及び類似形式）設定の経過	1377
III 緑地々域の設定基準に関する研究参考文献	163

第 I 章

緑地地域設定の必要性と設定根拠

緑地地域はなぜ必要か。その設定の根拠や目的を探究するには、現実に、あらゆる種類の規模・性格・形態の都市の市街地発展の状況を詳細に調査し、特にその市街地周辺部において展開されている建築発展の現象を観察し分析し、その弊害を認識し、これを是正すべく、また都市全体としての健全にして円満な市街地発展や土地利用の構成を達成すべく企図するならば、現段階においては、当然の結論として、緑地地域というものの設定の必要性、緑地地域制度というものの確立の必要性が生じてくるのである。

したがって過去の都市計画の歴史においても、各異つた発展段階における過去の都市の都市計画的対策の中には、現在の緑地地域の設定目的の単純化された形において緑地地域類似形式がしばしば認められ、(巻末附録、"諸外国〔特に英国〕における緑地地域〔及び類似形式〕設定の経過"、"わが国における緑地地域〔及び類似形式〕設定の経過"参照)。それらを今日、集大成したものが緑地地域であると云い得るであろう。

I ~ I 市街地健全化方策とそのための設定根拠

I ~ I ~ I

都市の市街地発展の状況を見ると、自由に放任された状態では、その既成市街地の周辺部において、住宅その他の建物が、道路に沿って帯状に、或は街路、下水等の有無にかかわらず、一般農耕地、平地林、その他の空地に、散在的に建築され、いわゆる自然発生的な、帯状発展や散落的発展が起り、市街地は無秩序な形態で外延的に拡がってゆくことが認められるのである。(これについては第五章

において調査結果を報告している各調査対象都市における新建築物
— 公共建築物並びに住宅、店舗、工場等 — の種類別、規模別立
地状況を参照)

かかる新しい市街地を構成すべき建築物の帯状発展は道路交通の
能率を低下させ、特に幹線道路に沿つてこの傾向は最も強く、従つ
てその交通上の弊害も最も大きいのであるが、こうした点から、市
街地の幹線道路に沿つての帯状発展は強く否定されている。

また散落的発展は、後になつて、街路、下水道、上水道、ガス等
の整備工事を行う場合に、種々の障害を生じ、合理的な設計や施工
をなし得なかつたり、工事の部分的なやり直し等で、無駄な経費が
嵩み、工事の実施が困難となり、ときには不可能なこともある。

帯状的発展、散落的発展、いずれもコミュニティの形成という点
から見れば不完全であるために、そこに居住する人々の日常生活に
おいては、生活物資の購買、配達、学校、病院、郵便局、その他の
公共施設等の利用上においても非常に不便を感じ、市街地としては
望ましくない形態のものである。

次にこうした周辺地帯における農耕地についてみると、散落的の発
生によつて農地は寸断され、農耕作業に障害を与え、日照、通風等
にも悪影響があつて作柄も悪く、また農家も農地の近く宅地化する
ことを予想して、十分な農業上の労力や資本を投下せず、土地改良、
農業上の施設の整備を行わない者も続出し、その農業生産力は低下
し、極端な場合は、かかる土地を投機の対象として高価に売却する
機会を待つのみで、農耕を行わずに空地のまま放置する状態も
発生するのである。

緑地地域設定の一つの目的は、かかる市街地としても、農地とし
ても、望ましくない状態の発生を防止することにあるのである。

幹線道路に沿つての市街地の帯状発展を防止するには、英国など
では既に帯状発展制限法 (*Restriction of Ribbon Development
Act 1935*) が制定されているが、わが国ではまだ実現されてお
らず、適切有効な措置も講ぜられていない状態である。しかし、こ

これは緑地地域の設定によつて防止し得るのであつて、道路の両側に一定幅の緑地地域を設定するか、或は一定区間を緑地地域として設定することによつて防止し得るのである。もとより、そのためには緑地地域の内容、その在るべき形態について再検討が必要となる。市街地外周地帯における建築物その他工作物の散落的発展も、当該地域を緑地地域として設定することによつて、これを防止し得るのである。

このような目的において緑地地域の設定を行うことは当然肯定されるべきものと考えられるが、しかし、このためには、緑地地域が最もその効果を發揮するためには、必然的に、緑地地域は一般建築禁止地域、非市街化地域でなければならない。そしてその設定区域は、市街地の外周を一定幅員で包圍することによつて、帯状発展、散落発展、いずれも効果的に防止し得るのである。

もとより、建築統制によつて、すべての建築は定められた市街地区域内、或は土地区画整理施行済区域内でなければ許可されない、というようなことが可能であれば、この必要性にもとづく緑地地域の設定は不要であるが、広い国土全般を考えれば、必要な最少限の市街化禁止区域としての緑地地域の設定の方が合理的である。

I ~ 1 ~ 2

かく一般建築禁止地域、非市街化地域としてのかなりの幅の緑地地域帯で、市街地領域が包圍されると、新しい建築物は、主としてこの市街地区域内に、また一部は緑地地域帯の外側に建設されるわけである。

かくして市街地区域内の空閑宅地（必要な空地 — 緑地 — 公共空地 — でなく、当然建設し利用さるべくして、なお空閑のまま放置されているもの、地価の騰起を待つているものがかなり多い）は漸次建蔽されるであろう。（この場合、緑地地域の設定によつて、かかる空閑宅地が一段と売買投機の対象となることを抑制する措置が必要で、すくなくとも地価の値上り分は、なんらかのかたちで画

又は関係地方公共団体によって取得され、これを逆に緑地地域内の補償に充てるべきである。))

また、かく市街地外圍に緑地地域の枠をはめることによつて、いたづらに平面的に外延的に拡大しつゝあつた市街地の、建物の高層化が促進されるであろう。

緑地地域の設定によつて、市街地區域の高度の土地利用が促進されるのである。

農耕地についてみても、緑地地域に指定されることによつて、一定期間、或は半永久的に、一般建築禁止、非市街化地域として確保され、ある程度、農耕地の保全が約束されることによつて、農業従事者の心理的動搖を防ぎ、落ちついて農業のための労力、資本を投下し、農業生産力は上昇するであろう。(近郊農家の現状、近郊農地宅地化の推移、農業従事者の心理 考え方、与論調査においては、才正章の『生産緑地の所在に関する研究調査の結果について詳細は参照されたい))。

〔 1 〕 ～ 3

さて、このように緑地地域を設定した後、時が経過し、内側の市街地區域の空閑宅地がほぼ建蔽されつくし、高層化も進み、人口密度もほぼ飽和に達した場合、緑地地域はいかにすべきであろうか。

緑地地域は半永久的なものか、或は暫定的なもので状況に応じて随時変更するべきものであるかについては、多くの議論のあるところであるが、その都市が、なお発展途上にある中小都市であれば、この場合、緑地地域の一部を解除して市街化用地に提供し、緑地地域は後退すべきものである。

ただ、この場合、解除區域の大きさは一つのコミュニティを形成するに足る大きさ、又はそれ以上の大きさのものであり、また必ず土地区画整理事業を行うことを条件とすべきで、また放射状及び環状の小緑地帯や公園等はなお新しい市街地内に確保して、各コミュニティの形成、防災、公園緑地系統を確立するよりに配慮されねば

ならぬ。

このように緑地地域を運営することによつて、発展しつゝある中小都市の市街地周辺の無秩序な発展を防止し、整然たる市街化開発が可能となり、望ましき形態のコミュニティも確立され、最も高度な集約的な土地利用が市街地、農地の両地域にわたつて常に行われていることになるのである。

したがつて、この場合、緑地地域は一定期間（例えば3～5年）毎に再検討を行うことが必要となる。

しかし緑地地域は容易に変更し得るものであるという感じを一般人に与えることは望ましくないことであつて、すくなくとも一般の用途地域制と同様程度の不動性は持つべきである。

I～2 過大化防止方策とそのための設定根拠

I～2-1

市街地発展の健全化方策としての緑地地域の設定効果については既に述べたところであるが、その目的達成のため、発展しつゝある中小都市においては緑地地域の区域は一定期間毎に再検討を行い、市街地の発展充実状況に応じ適宜部分的な解除を行い、緑地地域が外方に後退することは当然であり適切なこととしたのであるが、大都市、特に過大都市においてはこのことは適用されず、緑地地域は半永久的なものとして、その設定位置区域を変動させてはならないのであつて、大都市に設定する緑地地域は更に異つた今一つの設定目的、効果を有しているのである。

都市の人口吸引力は強い。特に大都市におけるほど、その人口吸引力は強く、放置しておくときは過大都市化する傾向は頗る強いのである。

過大都市という定義、性格判定はなかなか困難であるが、当該都市に具備されてある都市施設に対して過度の人口集中が行われ、そ

れにともなう都市施設の拡充整備を図ろうとしても実施が困難であつて、人口過集中によつて生ずる各種の弊害は類積し、その解決は頗る困難な状態にあり、むしろ当該都市人口の分散を図り、他の地区に再集中を企図してそこに都市施設の整備を図る方が容易であると認められる場合、かかる都市は過大都市と云い得るのである。当該都市人口の分散を図るといふ積極的な対策を実施する段階にまで至らなくても、すくなくともこの場合、集中する人口の抑制、分散、他地区への集中を図るべきである。そしてこのことは過大都市とまでゆかなくても、大都市、或は都市群の連祖する実質的な大都市地域において、この過大都市化の予防的措置は必要となるのである。

こうした大都市の過大化、過大都市の更に過大化することを防止するために、緑地地域は独自の効果的な機能を有するのであつて、このために緑地地域の設定されることが多いのである。

I-2-2

周知のように、1924年アムステルダム国際都市計画会議は大都市地方計画を主として討議したものであつて、その決定事項は、近代都市計画における大都市処理の基本方針となつていたのであるが、その要項は次の通りである。

- (1) 大都市の無制限な膨脹は望ましくないものであつて、甚しく膨大な集中都市に見られる諸種の難問題は、現在適当な大きさの中小都市に対する一大警告である。
- (2) 過大膨脹を防止する手段としては多くの場合、衛星都市による分散にまたねばならぬ。
- (3) 都市の既成市街地は緑地帯をもつて圍繞し、これを永久的農耕地として留保し、もつて無制限な家屋の海を防止すべきである。
- (4) 交通量の急激な増加は、一局部的にも、また都市相互間においても、将来の交通問題に深甚な注意を必要とする。
- (5) 地方計画の立案は大都市の発達に対して必要なことであつて、

殊に数箇の大都市が近接している場合、或は数多の小都市が大都市の近隣に布置される場合においてそうである。かかる地方計画にあつては、(2)、(3)、(4)は最初に注意を必要とする。

したがつて、これらの計画は主として都市の拡大計画たらしめることなく、もつて全区域の均一な市街化を防止するように設計すべきである。

(6) これらの地方計画は弾力性を有せしめ、後年の情勢変化にともなつて変更されるべきである。かかる修正は、一般公共の利害により生ずる理由によつてのみ行ねるべきである。

(7) 都市及び地方計画に隣連して、特殊の目的に定められた地域については、これを保持すべき権限を与える必要がある。

以上、全ク項目を引用したが、ここに大都市地方計画の基本方針が明確に示されており、都市計画における大都市及び過大都市の更に過大化することを防止することの必要性と方策が提示されているのである。

I - 2 - 3

この原則は今日の都市計画において、なお遵守すべき方策とされており、例えば最近における最も大きな規模において行ねれ、理論的な検討も尽されていると思われる1944年の大ロンドン計画(Abercrombie教授作成)においても執り入れられており、このプランの中で、教授は大胆に環状線地帯(Green Belt Ring)の構想をとりいれているのである。

これは即ち(3)において提示されている事項であるが、もともとかかる理念はEbenezard Howard氏の田園都市論、或はそれ以前からあつたものであるが、これを世界カニの大都市であるロンドンの都市計画において、いわゆる大ロンドン計画区域にまで計画の対象区域をひろげ、ここに見事に最新の構想において緑地帯(旧市街地区域の外圍に平均幅約8km)を計画し設定したことは、この大ロンドン計画の大きな特徴であり、また理論に忠実に、現実

の若干の障害は当然予想されるにもかかわらず、断固として大胆に真理を打出した計画といわねばならず、世界の都市計画界の注目するところである。

この緑地帯の構想は、理論通りに旧ロンドン市街地の無制限にこれ以上、平面的に膨脹、拡大し、更に過大都市化することを防止することが最大の目的であつて、併せて、その外部に計画されている新都市（衛星都市）の効果的な育成助長、及びロンドン市民の屋外慰楽地、自然環境の確保を図り、更に蔬菜、飲用牛乳等の生鮮食料供給圏をここに確保しているのであつて、この緑地帯は頗る多目的な効果的な機能を持つものとして設定されたものである。

この1944年の大ロンドン計画に設定されている緑地帯は、明らかにわれわれの云ふ緑地地域と同種のものであつて、緑地地域は、実にかかる機能も有するのであつて、大都市の過大化防止の具体的な対策としては、緑地地域の大都市既成市街地外周における設定こそ最も効果的な施策である。

大ロンドン計画は既に現実に行政的に執りあげられており、きびしいその実現の第一歩を踏み出しているが、わが国の首都であり過大都市とまで言われる東京の都市計画において、いわゆる首都圏整備計画において、東京都区都市街地を包囲する幅約10kmの緑地帯（現行緑地地域制度をある程度修正した内容を持つ緑地地域帯の意味）を設定する構想をかためており、わが国における本格的な緑地地域実現の第一歩をふみ出そうとしている。

I-2-4

さて、大都市の過大化防止対策としての、或は過大都市が更に過大化することを防止するための方策として緑地地域を設定する場合の緑地地域の区域は、広大な既成市街地に接してその外周を相当幅をもつて包囲する形態をとり、しかもその位置は原則として半永久的に不変不動でなければならず、部分的解除や後退することは許されない。

市街地区域に、この環状の緑地地域という不動の枠が設定されることによつて、内部市街地区域の土地利用は高度化せざるを得ないであろう。しかもなお一方において、集中増加する人口、又は内部市街地区域から分散する人口に対しては、緑地地域の外側に新しい衛星都市を育成、整備することによつて吸収するのであつて、このことは前掲7項目の(2)に指摘する通りである。したがつて緑地地域の設定は大都市の膨脹、過大化の規制に効果があるのみならず、衛星都市の育成助長という点においても多に効果があるのである。

I-3 緑地(生産及び憩樂)保有方策とそのための設定根拠

I-3-1

都市における生鮮食料供給圏の問題は、今では一般の関心は薄いようであるが、平時においても、特に大都市は、可及的に近距離に、蔬菜、飲用牛乳、その他都市民に必要な生鮮食料の供給地域を、できるだけ広く確保しておくことが必要であろう。

緑地地域が近郊地帯における農地保全にいかに関与するか、放置されたような粗放農業経営におちいらす生産力の高い集約農業或は企業的な農業経営の保全育成にいかに関与するかは既に述べた。

緑地地域の設定は、かかる生鮮食料生産地域を確保することになるのである。

都市居住人口1人が1年に消費する蔬菜の平均量は約33貫で、これを生産するに要する耕地面積は、関東地区で平均約22坪、その市場までの集荷距離は、一般に、リヤカーで8km、牛馬車で16km、オート三輪で30km、トラックで80kmと云われている。また、都民が消費している飲用牛乳の生産供給圏は昭和27年東京都の実績によれば、100km圏にまで及んでいるが、最も供給量の多いのは、都心から10~40km圏で全体の59.6%を占めており、この地域は現在の緑地地域及び外側隣接地帯である。

緑地地域の外国における発達過程においては、かかる面からその必要性を認め、所要面積を算定したものもあるが、すくなくとも、わが国の現在の都市においても、その市街地外周地帯に存在する高度集約農業経営地域はこれを緑地地域に編入し、その保全とより高い発展を助長すべきである。

また後に述べるが、種々の点から見て、緑地地域の設定による利益は内部市街地に居住する市民、特に土地所有者において甚しく、緑地地域内の居住者や土地所有者は多くの権利制限をうけ、農業にこそ専念はできるが、宅地化による土地価格の騰起は考えられず、建築行為も制限されるのであって、若干の犠牲を払われていることは争えず、従つてその反対給付として、都市計画事業として、裏道、灌漑排水施設、肥料源としての塵芥、汚物処理施設、共同糞尿槽等の整備工事が行われることが望ましく、これによつて緑地地域は更に農地保全、生鮮食料生産供給の効果を発揮するであろう。

この緑地地域における田園生活、自然環境は都市民にとつては更に異つた価値を有する。それは快適性の問題や健康な屋外憩樂地を豊富に都市民に与えるということである。

I-3-2

都市生活に公園緑地その他のオープン・スペースの必要なことは既に明らかである。

都市の発展とともに、市街地の建築密度が大となるにつれて、公園緑地面積も増加しなければならないのであるが、その用地を市街地内に獲得することは反比例的に困難を増すのである。

わが国都市の市街地内公園緑地面積は、欧米都市のそれと比較すれば、とうてい問題にならないほど少いのであるが、多くの都市の既存市街地内に現状以上の公園緑地を拡充することは甚しく困難で、ゆずかに市街地内に児童公園、近隣公園が理論的に配置され確保されることをもつて一応の目途とせざる得ない状態で、到底、外国都市なみの、理想的な公園量は獲得し得ないのである。

かかる実情においては、その必要とする大運動公園、自然公園、その他の野外レクリエーション地は、早期に、市街地外周の、地価の安い、利用するに便利な、なるべく近くの、風景地その他の適当な土地を、それらの用地として留保しておくのである。

このような用地が市街地内居住者の利用し易いように、市街地区域に接して外周に平均して配置される場合、それらは一〇の緑地帯を構成するに至るのである。

緑地地域は、かかる公園緑地、主として市街地内に取得し難い大面積の野外レクリエーション用地確保のためにも設定されるが、営造物或は指定公園としてのこれら公園緑地以外に、緑地地域内に展開される田園風景それ自体も、市街地居住者にとっては快適な存在であり、レクリエーションにも役立ち、健康的な環境保全の効果も持つのである。

例えば東京都区部における公園緑地面積は現在約245万坪で、居住人口1人当たり約0.44坪、区部面積の約1.4%で、これをニューヨーク市の3.6坪、10.8%、ワシントン市の13.3坪、18.6%、ロンドン市(カウンティ)の2.3坪、10.5%と比較すると格段の相異があり、これを改善するために首都建設委員会は漸進的に当面の公園緑地計画目標を、「人口1人当たり1.5坪を目途とし、区部においてはその区域の総面積の5%を目途とする」と決定告示しているが、このことは1人当たりの公園緑地所要量は1.5坪を基準とするが、区部市街地面積の5%以上の公園緑地面積の取得は困難と認められるから、それを超過する面積は区部市街地外周に取得すべきことを意味しているのである。

緑地帯の構想は1927年11月に英国の保健省(Minister of Health)の下に設置された大ロンドン地方計画委員会(Greater London Regional Planning Committee)の技術顧問、Sir Raymond Unwin博士の創案によるところが頗る大きく、その影響はSir Patric Abercrombie教授の1944大ロンドン計画にも受けつがれ、むしろ雄大な形態で改善されているのである。

が、この当初の Unwin 博士の考えた最初の緑地帯の考えは、ロンドン市街地内に獲得し難い公園緑地の不足量を市街地外周に帯状に緑地帯として獲得し確保することであつた。

1944年の大ロンドン計画における緑地帯の設定の主要目的は、屋外レクリエーション用地の確保、自然環境の保全、快適性(Amenity)の増進、広くは自然と人生といったような、大都市生活に失われている“人間性(Humanity)”の獲得にあるようである。

ただ緑地帯の確保、保全運営というような実際的な面においては、単に屋外レクリエーション用地としてのみの目的に主眼をおくことは不可で、やはり都市近郊の集約農業地帯としてその確保を図らねば困難であるといふ声は英国内においてもしばしば指摘されているところである。

経済力の低い、貧乏なわが国としては特に留意すべきことである。

I-3-3

しかし 既成市街地内にその用地が獲得しがたいのは公園緑地のみではない。広大な敷地を必要とする施設で必ずしも市街地内にある必要のないものもある。或は市街地内では人に不快な感じを与え嫌われるような施設もある。これらの施設を緑地地域の中に設けることは、以上に述べた緑地地域の設定目的から見るならば、必ずしも望ましいことではないかもしれないが、著しい支障の認められない限り、これらの施設を緑地地域に設置することは都市全体の土地利用、公共的施設の配置計画よりみて望ましいことである。

これらの施設としては、病院(特に精神病等)、保養所、学校(大学級)、試験場、下水処理場、塵芥焼却場、火葬場、墓地、屠殺場等である。

これらはいわば都市的施設で市街地に適当に近いことが必要で、しかも自然的環境を好むものもすくなくなく、反面、これを農村側にこれを設置することはしばしば拒否されるので、緑地地域内に設

置ることが適当とされることが多く、緑地地域としてもこれらに場を与えることによつて、その存在根拠を強めることになるのである。

この場合の緑地地域は、いわば、都市と農村、市街地と純農業地域との中間、緩衝地帯として必要とされている面もあるのである。

緑地地域設定の必要性とその設定根拠について、以上次の三つの項目に要約して述べた。

- (1) 市街地健全化方策とそのための設定根拠
- (2) 過大化防止方策とそのための設定根拠
- (3) 緑地（生産及び憩楽）保有方策とそのための設定根拠

しかしながら、緑地地域の設定目的、その機能、効果については既に述べたように詳細に考察するならば、次のような事項も掲げることができるのである。

- (4) 市街地、農地、両面における高度な集約的な土地利用の促進
- (5) 都市及び農村の緩衝地帯

以上において述べた各種事項について、わが国の各種都市、大都市及び中小都市における実情がいかなる状態にあるか、サンプルとして選定した都市について詳細な実態調査を次章において報告するとともに、既に緑地地域を設定している都市においては、いかなる影響、効果を發揮しているかの調査も行った。

またかかる緑地地域の必要性と設定根拠に対して、緑地地域はいかなる形態、規模において設定すべきか、その一応の基準も策定した。

また、本来、あるべき緑地地域制度はいかにあるべきか。これに対して、わが国の現行緑地地域制度はいかなる欠陥を有しているか、これを修正する方法如何。特別都市計画法にもとづく現行制度を単独立法によるものとするか、或は都市計画法の部分的改正によるか、

これらにのいて討議研究も行われ、結論としては、わが国における総合的な土地政策、それにもとづく土地制度の確立こそ急を要するものとの要望は強いのであるが、それはそれとして、われわれは与えられた課題の範囲内において、わが国の現行緑地地域制度の改善方策と、現在の緑地地域設定の実情をいかに改善し指導してゆくか、その目標についても研究を行つたのであるが、これらについては後に述べる。

(I-附) 緑地地域のアメニティー増進に及ぼす効果

一般にアメニティー (Amenity) という用語は、人間生活において感情をさわやかにし、知性を豊かにすることを意味しているのであるが、それは単に視覚にばかり求めるのではなくして、便利とか、清潔とか、温和平静とかいう状態までも含めたところの総合的な環境のよさを表現している。それは利用することから得られる面だけが問題となるのではなく、それが存在することによつて空気が清浄化され、気候が温和になるというような、自然環境の快適性が期待されることも含んでいるとみて差支えない。

従つて都市計画的にみれば、事物の有用性と美との調和のとれた総ての対象が含まれているものと解されるのであり、それに反する状態、即ちアメニティーを破壊する事象は何かといへば、逆に醜、汚、騒音、不快等で表わされるどころの調和の破れた無秩序な状態を指すことができよう。

これまでの都市周辺部における自然発生的市街地の発展形式をみるに、功利的な土地利用によつて常に極めて雑然とした断片的な開発が行われ、市街地の膨脹につれて郊外の田園地帯は無秩序のうち蚕食せられてきたことを知るのである。

一般にかかる無計画的、恣意的郊外発展現象には、道路に沿つて

第 Ⅲ 章 緑地地域の設定

緑地地域の必要性、その設定根拠について理論上及びわが国の大中小都市の実情において、以上それぞれ調査検討を行ってきた。

これによって緑地地域の本質がいかなるものであり、その設定目的を最も効果的に発揮するためには緑地地域制度はいかに在るべきか、わが国の現行緑地地域制度はいかに修正すべきであるか、そして緑地地域は、わが国の大中小都市において實際上いかなる基準で設定され、いかに運営管理されるべきかを次に述べる。

Ⅲ-1 緑地地域名称の可否

緑地地域に代る名称として、常識的に通常考えられる用語は“農林地域”、“農業地域”、“都市近郊農業地域”、“市街化禁止地域”、“建築制限地域”等であろう。

英国では専ら“Green Belt”という用語が用いられているが、これとほぼ同意語で“Country Belt”“Agricultural Belt”“Rural Belt”等が存在する。いずれも都市の間隔又は都市相互間に都市を分離する役目を果している帯状の農村地域（a stretch of country-side）で、主な土地利用形態は、永久的な農地や公園地（permanent farmland and parkland）であって、土地所有権が都市の公有であろうと又は私有であろうと無関係である。Green Belt（緑地帯）という用語はCountry Beltという用語より遅れて、これと大体同意語であるが、若干そこに新しい意図とセンスを持たせるべく Sir Raymond Unwin が用い始めたものである。彼の努力の一つの成果とも認められる1938年に成立した“Green Belt Act”で、Green Belt という用語が公式に採択されているわけである。

英国でもそうであるが、緑地帯（Green Belt）という用語で、市街地内の狭い帯状の公園や緑地が呼ばれ、混同を来していることがあるが、これはPark Belt（帯状公園）と呼ぶべきだという声もある。一国の用語の語感というものはなかなかわかりにくいものであるが、すくなくとも“Green Belt”は“Park Belt”と“Country

Belt"の中間に位置すべき云葉であろう。

わが国の緑地地域が直ちに *Green Belt* に相当するものであるとするならば、このことは注目すべきことである。

さて、これとは別箇に1947年に集大成された英国の *Town and Country Planning Act* の中で、都市地区、農村地区を問わず *Agricultural district* (農業地域) を指定する権限を附与することができるようになっており、さらにそれとは別に *Agricultural Parish* (農業地区) というような云葉もある。

都市計画において明瞭に農業地域を指示している他の国には、古くはプロイセンの都市計画草案(1925年)内に農業地域があり、また最近アメリカのロスアンゼルス市が1951年その都市計画区域内に農業地域を認める制度を設けている。

このロスアンゼルス市の用途地域制における農業地域 (*Agricultural Zone*) は一応、注目すべきものであるが、その内容は概ね次の通りである。

即ち市域の用途地域を17の地域に分け

- A 1 農業地域 (*Agricultural Zone*)
- A 2 農業地域 (*Agricultural Zone*)
- R A 郊外地域 (*Suburban Zone*)
- R 1 一家族住宅地域 (*One-Family Zone*)
- R 2 二家族住宅地域 (*Two-Family Zone*)
- R 3 集合住宅地域 (*Multiple Dwelling Zone*)
- R 4 " " (" ")
- R 5 " " (" ")
- P 自動車駐車地域 (*Automobile Parking Zone*)
- C 1 特定商業地域 (*Limited Commercial Zone*)
- C 2 商業地域 (*Commercial Zone*)
- C 3 " " (" ")
- C 4 " " (" ")
- C M 業務地域 (*Business Zone*)

M 1 特定工業地域 (*Limited Industrial Zone*)

M 2 軽工業地域 (*Light Industrial Zone*)

M 3 重工業地域 (*Heavy Industrial Zone*)

この A 1, A 2 農業地域においては、(A) 建物、工作物、土地の使用の制限、(B) 建物及び工作物の高さの制限、(C) 建物、工作物の面積の制限によってその農業地域的性格と特徴を保全しようとしているが、それは英国のそれの如く明確に市街地域に対する農林地域というよりは、市街地域における農業経営のできる地域という感じをうけるのである。

わが国で今後使用すべき用語としては次のいずれが適当であろうか

緑地地域、 緑地帯、 農林地域、 農業地域、

- (1) 国民に概念を容易に理解させる点においては、或は“農林地域”という用語が緑地地域という用語よりは勝っているであろう。
- (2) しかし、緑地地域の本質は、やはり独自のものであって、純粋の農林地域、農業地域と異なるものであって、その意味では“緑地地域”という独特の用語が必要であり、妥当である。
- (3) 将来、わが国の都市計画が進歩し、地方計画、国土計画が盛んになってくると、必ず本来の意義における“農林地域”、“農業地域”の設定が必要となることは明らかである。この予想される農業地域と緑地地域とは一応区別されるべきで、そのためには“緑地地域”という用語を用いるが適切と思われる。或は強いて農林地域という用語を用いようとするれば“都市近郊農林地域”という用語となるであろう。
- (4) 大都市においては“緑地地域”、“緑地帯”ということばは比較的理解され、かつ妥当であるが、地方の中小都市、特に最近の町村合併によって生じた新市のような農村的都市においては、本来の意味の緑地地域を設定しようとするれば、小規模なもので足り、その必要性も比較的少ない。むしろ豊富に市域内に存在する農林用地を保全する意義が強く、緑地地域はこの農林用地の一部を形成

するかたちとなり、かかる場合は住民の感情から云っても、“農林地域”、“農業地域”と云った方が適切かもしれない。

- (5) しかし、緑地地域の設定を最も必要とする都市は、過大都市、大都市、都市群における諸都市であって、かかる都市においては、その本来の性格、設定目的をある程度表現していると思われる。“緑地地域”の用語が適切である。
- (6) 従って一応の結論としては、緑地地域の今後の呼称は従来通り“緑地地域”でよいと思われる。
- (7) “緑地地域”か“緑地帯”かという点では緑地帯の方がその在るべき形態を表現して優れているのであるが、緑地帯の概念の中には市街地内の小さい帯状の緑地、或は帯状の公園、極端な場合には街路における植樹帯を指している場合もあるようであるから、そういう既成概念と混同しないために、やはり“緑地地域”という用語を用うべきであろう。
- (8) “緑地地域”か“農林地域”かという呼称の問題は、なお最終的には考察すべき点もあるが、要はその設定目的を主としてどこに置くかによって決定すべきことで、行政上の運営等も考慮にいれるならば、現行の“緑地地域”という名称で不都合はないと思われる。

Ⅲ～2 緑地地域設定基準及び調査基準

緑地地域の設定基準については、現行制度のもとにおいては、昭和21年9月27日、戦災復興院次長通牒によって、一応の指示がされているので、以下その内容を検討しながら修正を加えてゆくことにする。

Ⅲ～2-1 緑地地域を設定すべき都市について

これについては同通牒によれば、第一、方針として、

「緑地地域は、差当り人口20万以上の戦災都市及び特に都市の接続している地方において指定する。

尚、防空空地帯を指定された都市においては、特に速やかに指定する。」

これはいかにも、暫定的な措置の如くであるが、既に特別都市計画法も廃止され、戦後10年以上を経過した今日においては、緑地地域を現行制度にとらわれず、その本質的な理想形態を追求し、その制度化を図るとともに、そのような緑地地域の設定はいかなる都市において必要であるかを考察してみたい。

この場合、問題になるのは、緑地地域の設定目的、すなわち、なぜ緑地地域は必要かの再認識である。既に述べたように緑地地域の設定目的として考えられることは次の通りである。

(1) 都市市街地の外方への発展の限界を規定する。

したがって、そのことから

(1) - A 市街地発展の健全化

(1) - B 都市市街地区域の過大化の防止

(2) 生産及び野外慰樂地の保全

この(1)及び(2)から

(3) 市街地及び周辺農地両面における高度土地利用の促進

(4) 都市及び農村の緩衝地帯

などの効果が考察され、これらが緑地地域の設定目的ということができるのである。さて、しからばかかる設定目的を有する緑地地域はいかなる都市において設定すべきであろうか。

(i) 原則として総ての都市は、その基本計画を策定し、それにもとづく用途地域制が必要であるように、緑地地域は総ての都市に必要なものである。

(ii) 特に緑地地域の設定を緊要とする都市は、過大都市、大都市、都市の接続している地帯の都市である。この場合、大都市とは、すくなくとも人口20万以上の都市には早急に緑地地域を設定すべきであろう。

この場合の緑地地域の設定目的は主としてその過大化、無制限な市街地の平面的膨張の規制、防止にあるわけである。したがって人口増加の甚しい都市においては特に緊要である。

(iii) この反面、最近の町村合併促進法にもとずいて多数成立した

新市は、その性格が農業都市的性格が強く、農地も市域内に多いから、これらの農地の保全を図るためには、緑地地域の設定が考慮されるべきである。

以上を要約して次のように云えるであろう。

「緑地地域は、都市計画として、土地利用計画を策定し、それにもとづいて用途地域制の実施による市街地区域の確定とともに、その外周に設定すべきもので、特に大都市、都市の集合している地帯、人口増加傾向著しく散落発展など市街地の膨張の著しい都市、或は町村合併による新市などにおいては、速やかに設定すべきである。」

Ⅲ～2-2 緑地地域の規模について

緑地地域は一つの都市の市街地の適正な規模を規制し、その外周を帯状に包囲するものであるから、その規模を論ずる場合には、その幅員が問題となる。

(1) この緑地帯の幅員は他の都市の市街地と連担することを防ぐ目的を有しているのであるから、市街地と市街地が連担する発生源因を阻止するに足る幅員があればよいのであって、このことは一つの都市の市街地の商業又は工業地の賑場へ、外方から日常通勤する人が、道路又は鉄道軌道を利用して、片道乗車時間が約30分以上も要すれば、おのずから日常交通の交流は疎となり、二つの市街地が連担してゆく可能性は極めて弱くなってゆくのである。

一般に交通機関の平均速度は1時間当り

自転車	12 Km
自動車・バス	20 Km
電鉄(郊外電車)	32 Km

であるから、(表1. 2参照) 緑地地域の幅員は

(A) 交通網の発達していない地方都市や或は一つの都市でもバス道路や軌道の通じていない方面では、せいぜい自転車による日常交通を阻止するに足る幅員、即ち 6 Km 程度でよく

(B) 交通機関が四方八方に放射状に発達している大都市などにおいては

10~16 Km 程度が必要となるであろう。

即ち緑地地域の幅員は

6~16 Km 程度でよいのである。

因に英国のTCPA (Town and Country Planning Association) の勧告している Green Belt の幅員は min. 5哩 (8 Km) ~ max. 10哩 (16 Km) としている。

もとより、この場合、市街化連担を阻止するに有効な天然の地形は多いに利用すべきで例えば大きな河川、入江、急峻な丘陵地、濕田荒蕪地帯等を取りいれて利用すれば、この必要幅員は、はるかに狭くてよいのである。

表 III~2-1 表 交通機関別平均速度 (Km/H)

歩	行	者	4 Km
自	転	車	12
自動自転車	{	市内道	18
		専用自転車道	36
乗用車	{	市内道	18
		専用自動車道	36
バス	{	市内	15
		郊外	22
トロリーバス			15
路面電車			12
高速鉄道 (国鉄, 私鉄)	{	市内	30
		郊外	40

表Ⅲ-2-2表、東京附近郊外電車平均速度

線名	駅区間	全長距離 Km	所要時間 分	平均時速 Km
小田急	新宿～新原町田	31.0	46	40
東横	澁谷～菊名	18.8	31	37
大井	大井～溝ノ口	12.4	28	27
目蒲	目黒～蒲田	13.1	24	33
池上	五反田～蒲田	10.9	25	29
京浜	品川～京浜鶴見	15.3	41	22
京王	新宿～府中	21.8	44	30
西武	池袋～清瀬	19.7	32	37
	新宿～小平	20.6	40	31
東武	浅草～草加	17.5	30	32
京成	上野～真向	17.4	31	33
平均				32

(2) 次に緑地地域の適正規模を決定する今一つの方法は、緑地地域の設定目的の一つである生鮮食料生産圏として、その都市人口に対する自給目標を定めて、それを達成するに要する所要農地面積を確保できる緑地地域の面積はどのくらいであるか。さらにこれに加えるに、市街地内に確保できずに止むなく市街地外周に確保しなければならない所要公園緑地面積を確保できる緑地地域の面積はどのくらいであるか。

両者を合計した緑地地域の面積が、都市の主として人口規模に応じた所要緑地地域面積とも云えるであろう。

しかし、この方法は、生鮮食料の自給目標という点において種々論議の余地があり、輸送能力の発達している現代において、近距離圏内に生鮮食料の100%の自給は殆んど必要はないものと思われ、生鮮食料も類によって異なるが、一般に通常の季

節に食べる大衆的な生鮮食料の70~80%も供給できるようにしておけばよいのではあるまいか。しかも平和な時代においては、それらの土地も他の園藝—例えば花卉、果樹栽培—に利用されていて不都合はなく、要は非常事態—例えば戦争—の際に、そのような利用転換が行われ得る農耕地その他の緑地が確保されておればよいのであるが、こうした目的、こうした必要性のための緑地地域の設定は絶対的な第一義的なものとしては現代では取りあげ難いと思われる。

ここでは(1)及び(2)の結論として出た都市の性格、規模に応じて6~16Km幅で市街地外周に設定された緑地地域がこうした要求をどの程度満足させるものであるかを見てみよう。

(A) 人口/人当り年間所要蔬菜量は33貫で、これを生産するに要する耕地面積は関東地区では2/坪である。

緑地地域のうち耕地となりうる面積割合は地形によって甚しく異なるから $\frac{\text{耕地(平坦地)面積}}{\text{緑地地域面積}} = K$ とすれば、この目的のための1人当り所要面積は $\frac{2}{K}$ 坪となる。

(B) 次に所要公園緑地面積は都市公園法によれば1人当り2坪(6坪)が最低基準になっているので1人当り3坪(10坪)程度とし、市街地内に1坪、市街地外周に2坪とする。

この市街地外周の1人当り2坪が緑地地域に関係するが、これもそのうちの1坪はいかなる地形でもよいが、1坪は平坦な土地であることを要求するとすれば、これも地形に左右されることで、前記Kを適用し、1人2坪の公園緑地面積を確保するためには、1人当り $(1 + \frac{1}{K})$ 坪の緑地面積を必要とすることになる。

(C) 今、例を東京にとり、 $K = \frac{2}{3}$ 、区部計画人口を850万人とすれば

生鮮食料供給圏としての所要緑地地域面積 26,775万坪 (A)

公園緑地として所要緑地地域面積 2,125万坪 (B)

首都圏構想案のように、区部市街地外周に平均10km幅の緑地地域（近郊地帯）を設定すると、その緑地地域面積は約28,000万坪(B)を優先的に確保するも、なお(A)を概ね満足させることができる。

つまり平均10km幅の緑地地域を設定しておけば、必要な公園緑地も確保できるし、また蔬菜のみを作付することになれば、どうにか蔬菜の自給はできるというわけである。（但しここに仮定した $K = \frac{2}{3}$ という係数は精密な東京近郊の地形調査の結果による数値ではない）。

この場合、大きく影響するのはKの数値であって、つまり、地形・地勢によって緑地地域の規模は大きく変化することになる。つまり、市街地外周附近が山地や荒蕪地である場合は、緑地地域は大きく設定しなければならぬことになる。これは(1)の結論と矛盾することであり、また緑地地域設定の多くの目的を総合した上での現実の問題として、かかる周辺に山や荒蕪地などのある場合は緑地地域は広大な面積を要せず、生鮮食料自給という目的からする緑地地域設定規模の算定方法は合理的なものとは考えられないのである。

ただここで述べておきたいのは、(1)の標準により設定された緑地地域は地形が概ね平坦な場合市街地外に確保すべき公園緑地面積を十分に確保するのみならず、必要な場合には例えば蔬菜のみについていうならば作付変更を行うならば、その大部分を自給できるということである。

生鮮食料供給圏としての緑地地域が平時においては、花卉、飲用牛乳、蔬菜、果樹等の生産地となっても、それはまた平時における都市近郊農業形態として望ましいことである。

(3) 結論として、緑地地域の設定規模の基準については次のように云い得るであろう。

「一つの都市における緑地地域の適正規模は、適正なる規模

の市街地の外周に、有効な地形、地物を利用し、平坦地においては概ね $min\ 6 \sim max\ 16\ K$ 程度の幅員を確保することが適当である」と考えられ、大都市の場合は緑地地域の設定場所が都心からはるかに遠い外周になるから「外周緑地地域からの楔型の緑地地域（帯）が市街地内にぜひ貫入することが必要である。」

Ⅲ～ 2-3 緑地地域の位置及び場所の選定、調査基準

これについても、旧、戦災復興院次長の通牒には次のように記載されている。

第ニ 選定

1. 『地域の選定に当っては、戦災都市土地利用計画設定標準に準拠し、かつ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て次の土地を包含するようにする。

- (1) 市街地の膨張抑制又は家屋の連担防止を必要とする土地。
- (2) 水田、良畑、山林その他の特殊農林業用地
- (3) 池沼、河川、海浜その他の水産業用地
- (4) 樹林地その他の防災保安用地及び厚生適地
- (5) 北向傾斜地、低濕地、急勾配地、鉄道沿線、幹線道路沿い、工場周辺等市街化を不適當とする土地』

以上を次のように訂正する。

1. 『地域の選定に当っては、当該都市の土地利用に関する基本計画を策定し、工業、商業、住居等の市街用地に相對する地域として次の土地を包含するようにする。

以下同文』

2. 『緑地地域の位置は、市街地の外周部及び内部に環状又は放射状にとり、公園緑地計画と併せて系統的にこれを行う。』

これはこのままでよいとも思われるが、誤解を避けるために次のような表現をしてはどうであろうか。

2 『緑地地域の位置は、市街地の外周部に一定幅員をもって環状に設定し、さらに市街地内にも放射状に確保されることが望ま

しい。この場合、公園緑地計画と併せて系統的にこれを行うものとする。』

3 『緑地地域の幅員は / の各号に掲げる土地の選定により自ら定まるが、単に家屋の連担を防止するためには 0.5 Km 以上、市街地の膨張を抑制する為には 1 Km 以上を必要とする。但し、地価の状況等により、緑地地域の指定困難な場合には、都市計画の公園、緑地等の設定を以ってこれに代えることができる。』

これは原則として間違っていない。しかし市街地の膨張を抑制するために、市街地外周に帯状（環状）に設定する緑地地域の幅については、都市の規模、性格、状況等に応じて前記のように *min 6 ~ Max 16 Km* の幅員は望ましいと考えられる。「単に家屋の連担を防止するためには 0.5 Km 以上」とあるのは、徒歩による日常交通を考慮したものと考えられる。

近隣住区間の遮断程度であれば、この程度で良いであろうが、市街地の規模がもっと大きくなった場合は、この程度の幅で二つの市街地を遮断することは困難であろう。

単なる防災目的程度であれば 0.5 Km 程度でよいであろう。

なお「地価の状況等により、緑地地域の指定困難な場合には、都市計画の公園、緑地等の設定を以てこれに代えることができる」というのは、むしろ緑地地域の主要地塊や地区はそのように誘導すべきで、関係地方公共団体、若しくはこれに代る機関が土地を買収し、営造物、或は公有物として維持管理しない限りはその緑地地域として保全運営は困難であって、積極的に公園、緑地、その緑地地域に適当な施設を誘致して、緑地地域として確保すべきである。

4 『防災用又は薪炭用樹林地、堤塘、池沼水路等の存在する土地で生産、厚生、保安、衛生上特に必要な地区は緑地地域内の特別地区として指定する』

このことは支障はないものの、必ずしも設定の必要はないもののように考察される。

Ⅲ～2-4 緑地地域内における建築、その他の開発の制限と緑地地域の管理運営について

これについて日本の現行制度では、建蔽率1割の住居地域における空地地区のような感じを与え種種の弊害も発生しているから、速やかに一般建築禁止地帯として、その運営管理面についても対策を樹立すべきであろう。その大要は次の通りである。

(1) 現行緑地地域制度の概要

(イ) 緑地地域制度は旧特別都市計画法第3条による。

(ロ) 緑地地域内では建築物は次のもの以外は新築又は増築できない。

(i) 農林業その他地域内の土地原材料を利用する業務又はその従業者の居住に供するもので建蔽率2割以内のもの。

(ii) 公園緑地関係の施設

(iii) 1戸建、2戸建住宅、店舗、神社、寺院、教会所、学校、図書館、公会堂、病院、託児所、養育院等で建ぺい率1割以内のもの。

(ハ) 知事は緑地地域内に特別の地区を指定して工作物（建築物を除く）の築造、土地の形質の変更、竹木土石の類の採取等を制限することができる。

(ニ) 以上の規定又は許可条件に違反したものに対しては原状回復を命ずることができる。

(2) 現行制度上の問題点

(イ) 戦災都市以外の一般都市には適用できない。

(ロ) 建ぺい率1割の住居地域と同様で、性格が明確でなく、所期の目的も十分に果していない。

(ハ) 補償的措置が講ぜられていない。

(ニ) 制限のみで積極的な土地利用方策が考慮されていない。

(3) 新しい緑地地域の管理運営方針

(イ) 緑地地域内においては、農業上の開発を図るとともに、市街地内に確保し難い戸外レクリエーション施設、教育、衛生

- その他の公共施設で環境に適合するものを計画的に設置する。
- (ロ) 緑地地域内においては原則として現状の土地利用の著しい変更を伴う開発は(ク)に掲げるものを除き禁止する。
 - (ハ) 緑地地域内に特別地区を設けることができる。特別地区は市街地連担防止のため特に必要な地域又は風景地等について指定する地区で一般建築は禁止又は強かに制限するとともにその管造物化を図る。
 - (ニ) 緑地地域の区域は、緑地地域審議会の議を経て建設大臣が指定する。
 - (ホ) この制度によって特別の損害をこうむるものについては買取請求権制度を考慮する。
 - (ヘ) (ホ) に要する経費については関係受益公共団体が負担するものとする。
 - (ヘ) 緑地地域の維持保全のために特定の機関の設置を考慮する。同機関は買取請求に応ずる買収の代行、農業開発及び緑地地域に適切な施設のための土地買収及び賃借、同所有地並びに借地の運営管理、緑地地域に適切な施設の建設、運営、誘致、幹せん、土地及び施設の信託管理等を行うものとする。同機関の資金は国、関係地方公共団体及び民間が出すものとする。

Ⅲ～3 大都市への適用

大都市を対象とする緑地地域の設定は、いわゆる過大化の防止が主要目的であるが、併せて旧市街地内に不足し、しかも獲得しがたい公園緑地の確保、生鮮食料生産圏の確保等を意味し、この大都市の過大化防止策としての緑地地域の設定こそ、最も切実に要求されるところのもので、緑地地域の設定は大都市においてこそ最も緊要であると云えるのである。

大都市の既成市街地の外周を包囲する緑地地域の幅はどの程度あればよいか。大都市とその周辺衛星都市との間の関係は誠に密接で自然に放置するとき、その日常生活における交通の交流によっ

て、ややもすれば両者は吸引を働かせて互の方向に膨張合体せんとする傾向があり、かくて大都市はますます過大化する傾向があるが、これを阻止するのが緑地地域(帯)設定の重要な目的の一つであり、そのための緑地地域帯の幅員は6~16 Km必要であることは既に述べた。

首都圏構想における近郊地帯の幅員は約10 Kmであり、1944年の大ロンドン計画における *metropolitan Green Belt* の幅員は平均5哩(8 Km)である。

現在東京都区部内において小規模な型で指定され、而も建築制限に徹底を欠いてゐる現在の緑地地域が、年々増大する建築発展に対して抵抗力の弱い状態にあり、設定効果を發揮すべき段階にありながら、その効果を十分に發揮していないことは既に新建築等分布調査が示す通りである。

これらは指定し設定した規模が小さすぎることに、及び緑地地域制度が弱体な中途半端的存在で終っていることを示すものである。

現在の緑地地域のごときは区部市街地内の楔型緑地と認むべきであらう。

首都圏整備計画における近郊地帯の構想とその実現と運営の完壁を期するための新しい立法措置が期待されるところである。

しかし、おそらくその内容は、既に述べたところにつきていであらう。要はこれらの原則を勇敢に現実化してゆくことである。

名古屋市とその附近、大阪市とその周辺、北九州五市など、大阪市への緑地地域の適用は急を要するものであるが、なによりも首都東京において先づ実施すべきものであらう。

Ⅲ~4 中小都市への適用

中小都市への緑地地域の設定目的は主としてその市街地の健全なる発達、即ち整然としてしかも土地を高度に利用している発達を促進させ、併せて豊富に存在する周辺農耕地の保全と集約的な利用を図ることにある。

中小都市といつても、その規模、性格はまちまちであつて一概に

は云えないけれど、これらの都市に緑地地域を適用するに当っては、まず今後予測される最小でしかも十分な市街化予想区域を確定し、その外周に緑地地域を設定するのである。

その緑地地域の幅は、当該都市への周辺からの通勤が、主として徒歩又は自転車である場合は概ね、2～6kmで充分であろう。ただ、自動車交通は漸次発達する過程にあり、また当該都市がきわめて強い日常生活における人口吸引力を持つ場合は、この幅はさらに大なるに越したことはない。

ここで注目すべきことは、中小都市における緑地地域の位置は一度設定したならば恒久的に不変だというのではなく、ある程度、都市が発展して大きくなれば後退してよいということである。

当初に述べたように、中小都市の発展膨張は許容され、或は助長されるべきもので、その市街地の整然たる発展を促すために緑地地域は設定するのであるから、当該都市の市街地の充実、発達状況にともない、5年毎に、緑地地域を再検討して、緑地地域を漸次外側に後退させてゆくことは望ましいことである。

この場合、緑地地域を解除する区域については区画整理事業を行わせることが必要条件であり、十分な公共用地も確保すべきである。

これらはすべて計画的に行われ、散落的建築発展や、優良農地の潰廃はあくまで防止されなければならない。

5年毎程度に再検討し、緑地地域は必要ある場合は後退させることができるという点が中小都市における緑地地域の特徴である。

大都市或は過大都市においては緑地地域の位置は原則としては、あくまでも不動であって後退させてはならないのである。

Ⅲ～5 都市計画法への適用

緑地地域制度は、わが国の場合、既に見てきたように改善すべき点は非常に多い。

法規的にも現行緑地地域制度は既に廃止されている戦災都市の復興都市計画を目標にした特別都市計画法によっており、緑地地域に關する条文のみが現在なお残存するような状態にある。

したがって、緑地地域制度の新しい法制化は急を要することであるが、この場合、現行都市計画法を改正して、その中に入れこむ方法と、緑地地域のための新しい単独立法をする方法と、二つの場合が予想されるのである。

わが国の現行都市計画法は大正8年(1919年)制定で、その後必要な改正は折にふれて適宜行つてはいるものの、なお改正を要する處は多々あり、全般的な再検討を行つて新しく全体的な大改正を行う必要のあることは識者の等しく認めるところである。しかしながら現実問題として、今その大改正を行おうとすると、都市計画に対する認識もまだ充分でなく、世相も理想主義的な目標を失ひ、浅薄な現実主義に流れて利潤追求に流れ、低俗な民主主義と称する非民主的な功利主義が横行している現状では、現在の都市計画法はむしろその内容において後退し改悪される恐れが多分にあるものと予測されて、そのより良き都市計画法への改善は頗る困難である。

したがって緑地地域の制度に關する限り、単独立法を行ふもまた止むをえないと考えられるのである。

もとより本来の主旨から云えば、当然都市計画法に包含さるべきものと考えられるが、以上のような事情もあり、また英国においても1938年に単独に *Green Belt Act* (緑地帯) が制定公布され、更に1947年の *Town and Country Planning Act* の大改正においてこの内容が包含され活かされている。(但し *Green Belt Act* はなお存続している)。

わが国の近く制定されようとしている首都圏整備法においても緑地帯の構想は折りこまれようとしたのであるが、しかもなお緑地帯制度の実現の困難を予測して一応は除外される結果となったが、首都圏建設の基本構想における緑地帯(一応、近郊地域と称している)の実現を図ろうとするならば必ず他日、緑地帯(近郊地域)に關する単独立法を行わねばならないし、事實その予定はあると思われる。

さて、然らば、緑地地域に關する新しい立法においては、いかな

る内容を制度化すべきであろうか。

その概要は次の通りである。

(1) 緑地地域内は、原則として、一般建築物については建築禁止区域とし、農業用建物、野外レクリエーション施設、或は特に支障なしと認められたもののみを、一定基準のもとに許可する。

ここで特に支障なしと認めるものとは、病院、保養所、学校、試験場、下水処理場、塵芥焼却場、火葬場、墓地、屠殺場等で、これらの用地は広く大きな空地率を保持するよう、一定基準のもとで建築、増・改築することを許可する。

(2) 補償的制度を確立する。

緑地地域内の土地利用についての、かかる権利制限に対しては、なんらかのかたちにおける補償制度の確立が必要であって、土地所有者の買取請求権を認める（英国1938年緑地帯法はこれを規定している）、或はすくなくとも、固定資産税その他の税を減免する、等の方策を実際化する。

(3) 緑地地域の設定についての配置及び規模に関する技術的基準については、前記のⅢ～2 緑地地域設定基準の主要な事項を法制化する。

(4) 緑地地域内土地所有者の買取請求に応ずるため、或は積極的に関係地方公共団体が緑地地域内の土地を買収するため、或は土地所有者との契約による土地使用料等を払うため、その他緑地地域内の土地の保全管理のため必要な経費に充当するために、財源措置を講じておくこと。国の補助も考慮すべきである。

公有となった土地は、再び農地として転賣することも可能であるし、土地使用料を徴収して貸すこともできるので、ある程度の管理運営基金があれば資金の回転はできるのである。

(5) 緑地地域管理公社の設立

緑地地域はその性質上、地域が数箇の市町村区域にまたがることがあり、関係地方公共団体が共同してその管理運営を図るべきであるが、その一部の運営は管理公社又は公团的なものを設

立してこれに委任するが良いと考えられる。この公社が行う主な事項としては

- 1) 買取請求に応ずる土地買取、その他土地の買取、使用契約
- 2) 買取した土地、契約した土地の運営管理。その中には公園、緑地施設の建設事業、運営管理、農地として改良事業、農業経営、小作賃貸等、
- 3) 公共団体、会社等の屋外慰楽施設等の斡旋誘致、委託経営管理等
- 4) 兼業農家、その他労働力の不足している農家、或は土地を出資する農家等より、農地を委託され又は出資を受け、近代的な高度の都市近郊農業を行う。

等が考えられ、緑地地域の円満な運営、地域内の高度の土地利用を図るためには、この公社の存在はぜひ必要と思われる。もとより当初の出資は関係地方公共団体国及び民間となる。

(6) 緑地地域の設定は戦災都市のみに限定せず（現行制度）、一般都市に適用できるようにすること。

(7) 緑地地域の区域については再検討を行うが、必ず一定期間毎（例えば5年）に行うものとする。これによって陳情その他の圧力によって毎年毎年区域変更を行うがごときは厳に避けなければならない。従って再検討の時期は前以て必ず告示しなければならない。

(8) 再検討の結果、緑地地域を解除して、これを市街地地域とする場合においては、必ず解除区域について、土地区画整理事業、その他都市計画事業を行うことを義務づけ、もって完全な市街地とすること。

以上が新しい緑地地域制度の法制化に当って、その構成要素となる主要事項である。