

研究課題名	都市再生のための公園緑地施策のあり方に関する研究		
研究代表者氏名	竹内 智子	慶應義塾大学 政策・メディア研究科	

1 . 研究の背景と目的

日本の都市において、郊外への都市膨張が止まりつつある一方で、都市の機能更新・再開発が進み、企業グラウンドや屋敷林などの緑が開発されている。このような成熟型社会において、まちづくりの中での公園緑地をどのようにコントロールしていくかという、都市再生にあわせた公園緑地のあり方について検討する。CO₂ の排出削減、ヒートアイランド現象の緩和、都市型水害防止など都市再生に緑地が果たす役割は大きい。本研究は、かつて東京のグリーンベルトとして位置づけられていた地域を対象に、市街化とそれに伴う公園緑地施策の展開過程を明らかにし、その結果生み出された緑地と施策の関係を検証し、都市再生における緑の保全・創出のための施策について提案することを目的とする。

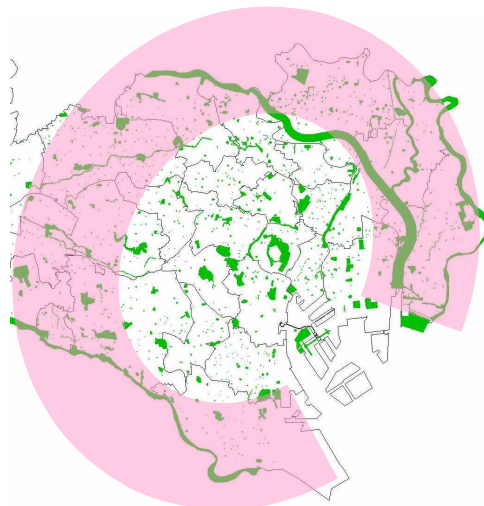


図 -1 研究対象地と都市計画公園緑地

本研究の課題は、以下の 3 点である。1) 時代ごとの社会的要請から、都心部に対してフリンジである当該地はどのような計画的な位置づけがなされてきたか。

2) 市街化以前からグリーンベルトとして位置づけられた緑地が、様々な施策を経て、どのように現代に継承されているか。3) 緑地の継承に有効な施策はどのようなものであったか。緑地のストックを活かした都市更新はどのようにあるべきか。

本研究は、これらを踏まえて今後の都市再生にあわせた公園緑地の施策の方向について提案する。

2 . 今年度の成果

博士論文

「東京周辺区部における緑地施策の変遷と展開に関する研究」を提出。博士号取得 (2008 年 9 月)

査読付き論文

- 竹内智子・石川幹子(2008):「新都市計画法制定以降における東京周辺区部の公園緑地施策と実態に関する研究」,ランドスケープ研究 71(5),717-722
- 竹内智子・石川幹子(2008):「東京周辺区部における 1950~60 年代の緑地施策に関する研究」日本都市計画学会学術論文集
- 竹内智子・石川幹子(2008):「東京周辺区部の緑地施策が市街地の緑地形態に与えた影響に関する研究」日本造園学会(投稿中)

査読なし論文・著書

- 竹内智子(2008):「都市農地と緑地計画」,都市計画 274,
- 景観まちづくりの最前線(2008 予定):共著「首都東京の積極的景観行政の展開」,竹内智子,学芸出版社

研究成果の概要

本研究は、都市郊外に設定された風致地区、日本初の広域緑地計画である東京緑地計画などから始まる東京周辺区部の緑地施策について、その歴史的経緯を、計画思想、自然の資源性、都市基盤整備、広域計画、法制度等の観点から分析し、現在の緑地の実態と照らし合わせることで、都市郊外における緑地の保全・創出、今後の緑地施策のあり方について考察したものである。

都市における公園緑地は、住民のレクリエーション、広域避難所、良好な景観の形成、自然環境の保全など多様な役割を担っている。さらに近年では、都市に水と緑のネットワークを形成することで、二酸化炭素の吸収、生物多様性の確保、都市型水害の防止、ヒートアイランド現象の緩和など、地球環境問題の解決に資する役割を持つことが重要視されている。

本研究では、研究実績が少ない1950年代以降の東京周辺区部の緑地施策と都市計画の実態を克明に調査、分析することにより、現在の都市郊外の緑地の実態と課題を明らかにし、東京における郊外の緑地施策の今日的意義について考察を行った。

第一章 研究の目的と背景

第一章では、本研究の背景、目的、対象と方法、既往研究、論文の構成について述べた。

第二章 戦前から1950年代までの緑地施策

第二章では、東京が23区外縁部へ拡大を始めた1930年代に、水辺の自然風景地を拠点とする風致地区が定められたことを最初として、東京緑地計画の環状緑地帯(1939)、防空空地帯(1943)、緑地地域(1948)等、広域的な緑地施策を中心に、その経緯や計画思想、具体的な区域設定について比較検討した。

池・川を中心とする水辺の風景地が、共通の資産として認識され、風致地区に指定、周辺地域の住民の協力により緑化や土地の提供が行われ守られていたこと、その後防空、都市膨張防止など緑地計画の目的は変わっても、拠点部分を公有地化するための営造物緑地施策が重ねて講じられたこと、川沿いを中心として、ベルト状の緑地帯が、拠点緑地を結節点として周辺に広く設定され、段階的な建築規制や緑地的施設の土地利用誘導が行われたこと等を明らかにした。都市の膨張拡大に備えて緑地帯が設定されたが、それを実現するための施策は、営造物緑地と地域制緑地の組み合わせによるものであった。社会のニーズが変化しても都市周辺の郊外に緑地帯を設定するという計画思想は、次代に引き継がれていったことが明らかになった。

第三章 首都圏の急激な拡大と緑地施策の対応～首都圏整備計画から(1956～1967)

第三章では、首都圏整備法が公布され、さらに急激な都市が拡大し、新しい都市計画法が改正されるまで(1956～1967)の時期において、市街化への対応を迫られていた都市計画公園と緑地地域と首都圏関連制度をどのように整合を図ろうとしたのかを明らかにした。

都市計画公園、緑地地域、近郊地帯の3つの施策の互いの相関関係、影響、現在の緑地との関係について詳細に考察した。その結果、首都圏整備計画に基づき、東京都内すべての都市計画公園が再検討され、近郊地帯の予定地となり、それまで緑地地域の中に位置づけられていた大規模都市計画公園が重点的に整備された。また、中小河川緑地・民間レクリエーション地・社寺境内など今日も継承されている緑地のストックを新たに都市計画緑地に位置付け、「事業化をしない」考え方を取り入れ、地域制緑地制度のように活用した。

緑地地域では1950年代後半に、過大都市防止に備え緑地帯を形成することを目的とする建築規制から、市街地の計画的整備に方向転換し、一団地の住宅団地事業、区画整理事業が行われた。現在も緑地地域には、これらの事業により創出された街区公園が多く残っている。

また、緑地地域が指定されていた区域は、廃止後も都市計画に位置づけることにより、「土地区画整理事業を施行すべき区域」としてのコントロールが今日まで継続し、緑地の創出に寄与していることがわかった。

このように1950～60年代の緑地地域、近郊地帯の両地域制緑地施策は、現在残っている多様な緑地のストック形成を進めるといふ大きな役割を果たしてきたことを明らかにした。

第四章 計画的市街地整備への転換と多様化する緑地施策

第四章では、緑地地域の指定から現在までの市街地整備と緑地施策について、その手法と実態を精査し以下2点を明らかにした。1968年、現在の都市計画法が制定され、1969年に当時指定されていた緑地地域が全域廃止、そのほとんどが、「土地区画整理事業を施行すべき区域」（以下「すべき区域」という）に都市計画決定された。

基盤整備と緑地の状況に応じて、市街地整備の方向性は、東部と西部の区によって差が見られた。これは、基盤整備の時期の違いとも一致しており、東部の足立区、葛飾区、江戸川区は耕地整理などにより比較的早期に基盤が整っており、練馬区、世田谷区は農地など緑の資源が多いが、東部に比べ基盤整備が遅れていた。「すべき区域」内には基盤整備の行われていない西部に宅地内の緑や農地が多く残っており、「すべき区域」は東部を中心とした街区公園の創出と西部の緑地の持続的維持に貢献してきたことがわかった。

「すべき区域」内には、戦前から位置付けられた10ha以上の大規模都市計画公園緑地が多いが、基盤未整備のまま市街化が進行したため、供用率が平均24.5%と低い。基盤整備の進まない周辺の「すべき区域」と同じ問題を抱えており、大規模都市計画公園の長期未着手区域も周辺のまちづくりと併せた整備を検討する必要がある。

緑地地域から継承された「すべき区域」は、計画的な市街地整備を目指し、地方分権の進展と共に各区による独自の施策が進められている。これらは、基盤整備の時期によって公園緑地の整備・保全状況が異なっていた。今後基盤整備が求められる世田谷区、杉並区、練馬区などの西部では、面的整備に併せた既存緑地の保全策が、もともと緑が少なく早期に耕地整理などで基盤が整っている足立区、江戸川区などは民有地の緑化誘導や公園用地の確保などが重要であることがわかった。

第五章 緑地施策の違いによる分類

第五章では、基盤整備と緑地施策の歴史を踏まえ、東京周辺区部の9区を8つに分類した（都市計画公園型、緑地地域早期解除型、緑地地域・一団地の住宅施設型、緑地地域・土地区画整理型、緑地地域・すべき区域型、耕地整理・土地改良区型、土地区画整理型、施策なし型）。その結果、タイプごとに現在の農地、公園、道路整備状況などに際立った特徴が見られた。

都市計画公園型は、拠点となる公園緑地が公有地として確保されているが、その周辺の区域の多くが未整備のまま建築が許容されている。緑地地域早期解除型は民有地の緑が少ないが、緑地地域・すべき区域型は、民有の緑が多く残存し、特に西部の区において農地が残っている。緑地地域・一団地の住宅施設型は、小規模な公園が確保され、敷地内の緑化が充実、道路基盤も整っている。緑地地域・土地区画整理型は、特に足立区、江戸川区など東部の区が多く、一定の距離間隔で街区規模の公園が整備されている。耕地整理・土地改良区型は、江戸川区、葛飾区などの東部の区においては、道路基盤が整っているが、民有地内の緑がほとんどなく、街区規模の公園が整備されていない。

市街化の過程で全域廃止された旧野方風致地区との比較から、現在の風致地区内の民有地の緑は多く、現在も民有の緑被の担保に大きな影響を与えていることがわかった。いずれの風致地区も核となる緑地は都市計画公園として担保されていた。

8つの類型は、現在も市街地整備上、緑地施策上の課題についての共通事項があり、類型別の施策の対応が考えられた。

は都市計画公園事業が望まれるが長期にわたり基盤未整備の住宅地が多い。周辺に緑地地域を継承したのすべき区域に囲まれている場合が多く、併せて一体のまちづくりと公園整備を考えていく必要がある。特に類型については、近年区画整理事業に替わり、新しいガイドラインに基づき地区計画が策定されている事例があるが、住区の基幹となる公園の確保、既存緑地の保全、生産緑地の活用施策が見られず、公園緑地施策の面からは課題が多い。

の緑地地域早期解除型は、市街化圧力の強かったところが多いが、低湿地や他の緑地を繋ぐ水と緑のネットワーク形成のための潜在性があるため、積極的な緑化や新たな公園用地確保が必要である。

の緑地地域・一団地の住宅施設型は、河川沿いの湿地に多く、一斉に建て替えの時期を迎えている。建て替えの際に地区計画に移行するケースが多いが、河川沿いに公園緑地を集めて都市計画として決定する、敷地内の緑化率を定めるなどが必要である。

との区画整理型では、既存の民有地の緑地確保が課題である。風致地区がかかっているところの緑地は保全されていることから、地区計画や景観条例を活用した緑化率指定や緑の質の確保、面的に緑化地域を活用する方法、神社や屋敷林には特別緑地保全地区の指定等が考えられる。

の耕地整理・土地改良区型では、新たに緑化を誘導し公園を確保する方策が必要である。地区計画による壁面後退と環境緑地の制度活用が考えられる。

まとめ

総じて、本論文で都市郊外の緑地施策に関して得られた知見は、次の3点である。

第一に、営造物緑地施策と地域制緑地施策の手法についてである。東京周辺区部では、住民のレクリエーション、都市の膨張抑制、防空、食糧生産、首都圏の秩序維持等、様々な計画思想に基づく緑地施策により、営造物緑地と地域制緑地の組み合わせによる多様な緑地のストックが形成されてきた。中でも、1930年代当初の営造物緑地により緑地帯を形成するという考え方が、1950年代以降の広域都市計画の中で継承され、部分的に達成されたという新たな知見を本研究で明らかにした。

また、緑地施策の手法は、都市施設による整備、地域地区として建築制限、用途の誘導、市街地整備事業による整備、農業政策、の5点があり、これまで～の組み合わせが行われ、はやとの組み合わせにより効果を発揮していることがわかった。また、の農業政策に関する施策をいかに組み込むかは今後の課題である。

さらに、旧緑地地域の面積の51.7%（区部面積の15.7%）で、計画的市街地整備または整備予定であり、旧緑地地域内には1ha未満の公園が208箇所（区部の街区公園数の20.1%）

形成されていた。緑地地域は、の市街地整備事業による整備効果が大きかったことが明らかになった。

このような散在する営造物緑地の形成はかつて、営造物緑地で緑地帯を形成しようとした環状緑地帯の構想を一部達成していると評価できる。既往研究においては、緑地施策の4つめの手法である市街地整備事業面からの評価と実証がなされていなかったため、本研究によりこれが明らかになった。

第二に、地区レベルから広域レベルまでの緑地計画の階層制の問題である。営造物緑地の整備については、1940年代は防空法、1950年代は首都圏整備計画による国庫補助事業等により財源が確保され、基幹的公園緑地の整備が実現に移されたことを明らかにした。しかしながら、現在は、地球環境問題の解決に資する広域的な緑地整備の財源確保手法が不在となっており、二酸化炭素の吸収、ヒートアイランド現象の緩和、都市型水害の防止等、広域的な観点からの施策の検討が必要であることを検証した。

自然資源性に基づく現在の緑地配置は、都市型水害の防止、ヒートアイランド現象緩和、生物多様性の確保等、現代の広域的な都市環境問題解決のためにも有用であることがわかった。

しかし、1970年代以降は、計画的な市街地整備という目的により地区レベルの緑の確保に重点が置かれるようになり、地方分権の流れと相まって、都市レベルの広域緑地計画思想が失われてきている。1940年代の都市防空や1950年代の首都圏整備など都市レベルでの計画思想は、これまで大公園の造成など緑地の財源確保に有効であった。現在は、二酸化炭素の吸収、都市型水害の防止、ヒートアイランド現象緩和など都市レベルの方針による緑地の重点的整備・確保が必要となっており、地区レベルのきめ細かな緑地確保が、広域的にも有効に機能発揮するための広域緑地計画論が必要である。

第三に、地区レベルの緑地確保施策の充実の問題である。現在の緑地政策は身近な生活環境における緑地保全・再生に焦点があり、地区計画が手法として多用されつつあるが、計画論、施策の両面から課題があることを明らかにした。これを踏まえて地区レベルの緑地計画についての新たな制度提案を行った。

1992年の都市計画法改正を契機に、都市計画権限が区市町村へ委譲する流れにある。1995年の緑の基本計画制度の創設、2004年の景観法制定、都市緑地法の改正等により、基礎的自治体である区市町村が主体的に街づくりを担う手段が充実してきている。その中でも、地域の方針を都市計画として定め、整備を推進していく地区計画制度は、重要な役割を果たしている。

1950年代～60年代の緑地施策を活用して都市に残されてきた多様な緑地は、現在再生・転換期を迎えている。特に、第5章で分類した都市計画公園型、緑地地域・一団地の住宅施設型、緑地地域・すべき区域型、で公園整備・団地建て替え・市街地整備など今後、都市更新が進んでいく可能性が高い。このような地区レベルの再生には、地区計画が活用されているが、近年の事例から、地区計画の際の緑地確保策が不十分であることが明らかになった。

以上を踏まえ、都市計画公園区域に併せて行う暫定地区計画と、用途地域・土地利用と連動した緑の確保方針図について提案した。

東京周辺区部には、様々な緑地施策の結果、営造物緑地と地域制緑地の組み合わせによる多様な緑地のストックが形成されていた。現在の市民協働の時代、都市郊外の緑地再生のための有力な計画技術である地区計画制度を活用し、現在ある多様な緑地を保全し、再び浮き上がらせ、ネットワークさせることにより、広域的にも機能発揮させることは、持続可能な都市環境の形成に寄与するものである。

今後は、都市の縮小へ向けた緑地施策の展開や、より具体的な都市計画制度体系の改正などが課題である。