

緑地計画と成長管理

はじめに

1. 都市の成長管理からみた緑地計画の類型
2. パークシステム論
3. 田園都市論
4. リージョナル・プランニングとグリーンベルト
5. 現代の成長管理と緑地
6. 結 び

石 川 幹 子*

要 約

本論文は、都市の成長管理の系譜について、近代都市計画における緑地計画の歴史的変遷の視点から考察したものである。拡大する都市の成長を如何に整序化し、制御するかは、近代都市計画における基本的テーマであった。成長管理からみた緑地計画は、パークシステム、田園都市論、リージョナル・プランニング、グリーンベルトの四つの類型に大別される。

都市計画の手法として、法制度、財源を含めて、最も初期に成立したものが、アメリカで発達したパークシステムである。これは、公園緑地と広幅員街路という良質の基盤整備を行うことにより、計画的に市街地開発を誘導し、あわせて自然環境の保全、及び緑地の創出を行ったものであった。19世紀中葉から半世紀に及ぶパークシステムの実践を踏まえて、マスタープランに基づく都市計画の考え方が醸成された。

イギリスで発達した田園都市論は、都市の適正規模と成長の道筋を示したものであり、1920年代のリージョナル・プランニングの形成に大きな影響を与えた。リージョナル・プランニングの考え方は、世界各国で独自の展開を経て今日に到っている。グリーンベルト施策により成長管理を持続的に行ってきたのがイギリス、自然保護と景域保全を基礎に、永続的土地利用をテーマに成長管理施策の積み上げを行ってきたのがドイツである。アメリカでは、リージョナル・プランニングは大都市圏の拡張計画となった。日本では開発の制御及び緑地保全に関する損失補償及び財源確保に関する施策が立ち遅れたため、無秩序な市街地の外延的拡大を十分に制御することはできなかった。

近年、アメリカでみられる成長管理は、伝統的手法に加えて、コミュニティの再編、エネルギー問題、持続的土地利用、地球環境の保全等の様々の問題に、まちづくりの視点から多様な施策を導入しているものである。また、日本においても、地方分権の動きを受けて、都市計画への市民参加が始まっており、緑地計画においても新しい萌芽がみられる。

* 千葉大学講師

はじめに

都市への人口、産業、交通の集中に伴う、市街地の拡大を如何に制御するかは、近代都市計画における主要なテーマであった。都市における緑地計画は、アメニティやレクリエーション、自然環境の保全といった緑地本来の役割に加えて、成長管理のための土地利用施策を主要な柱として、世界各国の実情にあわせて、様々な発達をとげてきた。

成長管理 (Management and Control of Growth) という用語は、1970年代よりアメリカにおいて定着してきたもので、次のように定義される¹⁾。

「成長管理とは、開発の形態、位置、割合、質を含む土地利用を計画的に誘導するために、行政が、様々な都市計画技術、手法、計画、活動を用いて行う政策であり、理想的には、意志決定のプロセスが明白であり、計画変動要因やトレード・オフに関する情報が提供されており、コミュニティの成長と土地利用の目的が合致する総合的、効率的、積極的政策である。」

モータリゼーションの発達に伴い、1920年代より、低密度の郊外開発が展開されてきたアメリカでは、インナーシティの荒廃と連動し、郊外の再編が大きな課題となっており、成長管理という領域の成立は、遅きに失したアメリカ都市計画の現状を端的に示している。

19世紀中葉以降の近代都市の形成過程で、成長管理を都市計画の柱として追求し続けてきたのは、ヨーロッパ諸国であり、日本の都市計画思潮の形成にも大きな影響を与えてきた。しかし、「都市を計画する」という総合計画の概念をいち早く確立し、都市計画の領域に新しい時代を切り開いたのは、むしろアメリカであり、1920年代以前のアメリカの都市計画には、後に各国の手本となった優れた成長管理が存在した。

本稿は、近代都市における緑地計画を成長管理という観点から分析することにより、現代の成長管理の動向を歴史的視座の中で明らかにすること

を目的とする。

1. 都市の成長管理からみた緑地計画の類型

近代都市計画は二つのテーマを有していた。第一は、産業革命、市民革命により加速された都市への人口と機能の集中に対し、既存の都市に大改造を加えることであり、第二は、拡大する市街地の成長管理であった。

第一のテーマに対する都市改造の代表的事例が、オスマンによるパリ改造 (1853 - 1870年) であった。都市内幹線街路の整備、公園の系統的配置、上・下水道、墓地などの抜本的都市基盤整備の実施はヨーロッパ諸国に大きな影響を与え、ウィーンにおけるリンクシュトラッセの整備 (1858年開始)、ブリュッセルの都市改造 (1860 - 1880年)、ストックホルム改造計画 (1866年以降)、バルセロナ拡張計画 (1870年以降) 等がこれに続いた²⁾。

第二のテーマである都市の成長管理については、城壁という明確な都市と田園を画する構造を有さなかったロンドン、及び新大陸アメリカの諸都市で生まれた。

ロンドンでは、既にエリザベス1世 (1580年) の頃より、外周に建築を制限する区域を設定する考え方が生まれ、19世紀にはいと、ラウドンにより環状緑地帯構想が出された (1829年)³⁾。今日に連なるグリーンベルト思潮の萌芽である。しかし、ロンドンにおけるグリーンベルトの実現には、その後約一世紀の時を要し、先駆的に整備が行われたのは、オーストラリア、ニュージーランドの植民都市 (アデレード、ウェリントン、クライストチャーチ等) であった⁴⁾。これらの都市がハーワードの田園都市の考え方に大きな影響を与えたことは、よく知られている⁵⁾。

一方、アメリカの諸都市における展開は全く異なるものであった。ニューヨーク、サヴァンナ、フィラデルフィア等の都市は、基本的にジョージア期のロンドンの住宅地開発を規範とし、格子型街路システムと広場の組み合わせにより、基盤整備が行われた。しかし、19世紀中葉の産業革命、技術革新の進展、交通網の発達、移民の大量流入は、都

市人口の膨大な増加をもたらした。このような背景の中で生まれた成長管理の手法がパークシステムである。パークシステムとは、正確には“公園と広幅員街路の系統”(Parks, Parkways and Boulevard System)と呼ばれるものであり、公園と広幅員街路という良質の都市基盤整備を行うことにより、良質の市街地開発を誘導し、あわせて水源地、河川沿いの緑地、段丘崖、貴重な動植物の生息地を保全したものであった。これは、今日の生態系回廊(Ecological Corridor)の考え方の先駆的事例である。

20世紀初頭になると、アメリカでは近代都市計画運動が展開されるようになった。これは、19世紀中葉より、ニューヨーク、ボストン、シカゴ等の主要都市で実施に移されてきたパークシステムの実績に基づくものであり、都市の将来動向を土地利用、人口、交通、緑地保全などの視点から予測し、マスタープランを都市計画の基本に据え、公共投資を収れんさせていくという考え方である。1916年にニューヨーク市でゾーニング条例が導入されると、全米の都市では、各地で都市計画委員会の設立があいつぎ、1907年から1927年の間に、総合計画を策定した都市は176、ゾーニング条例を導入した都市は525、都市計画委員会を設置した都市は390にのぼった⁶⁾。

一方、イギリスでは、1898年にエベネザー・ハウードの「明日：真の改革に向けての平和的道」が出版されると、田園都市運動が展開されるようになり、レッチワース(1903年設立)、ウェルウィン・ガーデンシティ(1920年設立)の二つの田園都市が誕生した。ハウードの田園都市は人口32,000人を計画目標とし、これらの田園都市が母都市を取り囲み約25-30万人の都市圏(ハウードは、これを社会的都市と呼んだ)を構成することを目標とした。

この社会的都市の考え方に触発されて、1920年代に成立したのが、リージョナル・プランニングである。リージョナル・プランニングとは、地方計画もしくは地域計画とも訳されるが、その本質は広域都市計画である。リージョナル・プランニングの内容は、1924年にオランダのアムステルダ

ムで開催された第8回国際都市計画会議における7カ条の宣言に端的に示されている⁷⁾。これは、大都市の無限の膨張は決して望ましいものではない(第一条)という前提のもとに、この解決のために、衛星都市の建設(第二条)、緑地帯の導入(第三条)、交通問題の解決(第四条)をリージョナル・プランニングの三本の柱としたものである。今日に連なる大都市圏計画における成長管理の考え方は、ここを分岐点とし、世界各国の実情に応じて様々な展開がみられた。

以下、本稿では、近代都市計画における主要な成長管理施策を緑地計画との対応から、パークシステム、田園都市論、リージョナル・プランニング、グリーンベルトの四つの類型に分類し、その特質について考察する。

2. パークシステム論

2. 1 パークシステムの類型

パークシステムは、既に述べたように19世紀中葉から20世紀初頭にかけてアメリカで発達したものである⁸⁾。その成立の経緯及び特質から、パークシステムは大きく次の五つの類型に分類される。

①新市街地の基盤整備型

拡大する市街地の都市基盤整備の手法として生み出された伝統的タイプであり、ボストン市のパークシステムに代表される。その特色は、コモン等、既存の緑地のストックを中核とし、河川沿いの緑地、海浜地、水源地等、都市的利用に供すべきではない地域及び貴重な自然環境を、連続した緑地の系として確保したものである⁹⁾。

②防災都市計画型

大火後の復興計画の一環として整備されたもので、シカゴに代表される。公園や広幅員街路などのオープンスペースの延焼防止機能に着目したものである¹⁰⁾。

③自然環境保全型

良好な自然環境を有していた新興都市においてつくり出された、環境保全型パークシステム

であり、ミネアポリスに代表される¹¹⁾。

④新興都市建設型

20世紀初頭の新興都市整備の中で展開されたもの。新しい都市の建設にあたってパークシステムを都市の骨格として敷設したものであり、特別賦課金及びこれを担保として特別賦課金債を発行し、成功を収めたカンザス・シティがその代表的事例である¹²⁾。

⑤郊外住宅地整備型

ニューヨークのパークシステムが典型的事例であり、ブルックリンを発祥の地とし、今日のニューヨーク広域圏の骨格を形成している。都市計画史上、大きな影響を与えたのが、ウェストチェスター郡のパークシステムである¹³⁾。これは、自動車交通時代の幕開けと同時に整備されたもので、財源は郡が債券を発行し充当した。その償還は郡全体の不動産税によりまかなわれたため、土地評価額の増大が、直接、パークシステム整備の財源を潤すこととなった。しかし、今日、膨大な緑地が確保されてきたという実績はあるものの、低密度の都市圏の拡大は、前述したような都市問題を引き起こしてきた。

2. 2 パークシステムの意義

近代都市形成期におけるパークシステムの意義をまとめるならば、次の通りである。

第一は、パークシステムは都市基盤形成の仕組みに、変革をもたらしたという点である。住宅、公共施設、街路だけではなく、建築を許容しない緑地を社会資本の一つとして位置づけ、都市計画の前提としたことは、緑地を成長管理の手法として導入した先駆的試みであった。

第二は、パークシステムの整備が経済合理性を満たしたという点である。すなわち、良質の基盤整備に伴う隣接地の土地評価額の増大が、税収に反映し、財源を潤すこととなった。このことから、受益者負担の考え方が一般化され、都市基盤整備のための様々の税収の仕組みが生み出された（目的税、増地価税、特別賦課金、受益者への課税等）。

第三は、都市の将来動向を予見し、先行的に基盤整備及び保存地を計画するという考え方が、総

合計画の考え方を生み出し、近代都市計画運動を推進する原動力となった点である。

3. 田園都市論

近代都市計画の主要な柱の一つとなったものが、ハワードの田園都市論である。

ハワードは、都市の有する高賃金、雇用の機会、娯楽等の魅力と、農村の有する自然の美しさ、豊かな水、新鮮な空気は二者択一のものではなく、両者の利点を兼ね備えた第三の選択肢があると唱えた。これが田園都市である。計画目標は、人口32,000人、市街地面積400haで、市街地を2,000haの農地（グリーンベルト）で取り囲み、都市の領域を定めるものとした。そして、田園都市には、次の四つの原則が導入された。

第一は、田園都市の建設にあたっては、その理想を持つ人々が、株式会社を組織し、土地の一括買収を行い、土地は会社が所有し、地代による収益は田園都市全体の運営に還元されるものとした。第二は、田園都市は、産業と健康的な生活が共存するよう計画されるものとした。第三は、都市を囲む農業地帯もまた、田園都市株式会社が所有し、恒久的にグリーンベルトとして維持されるものとした。第四は、都市の拡大を制御するため、一つの田園都市が計画された人口に達した場合には、第二の田園都市を建設し、高速交通機関で結び、一つの都市圏を構成するものとした。これが、「社会的都市」と呼ばれるものである。

この田園都市論の要点は、都市全体の土地が田園都市株式会社により所有されているという点にある。これは、開発及び都市の成熟化に伴う地価の上昇に代表される開発利益を、個人に分散させることなく、会社に環流させる仕組みをつくりだしておくことにより、成長管理の切り札としての非営利的グリーンベルトの維持を可能としたシステムであった。

ハワードの田園都市論は、単に理想都市論に留まらず、実際に建設に移されたことが重要であった。しかし、こうして設立された田園都市はレッチワースとウェルウィン・ガーデンシティの二つ

に留まった。それならば、人口3万人強の二つの町の建設が、何故、近代都市計画の形成において一時期を画したと評価されるのであろうか。

4. リージョナル・プランニングと グリーンベルト

これを理解するためには、ハワードの社会的都市に触発されて成立したリージョナル・プランニングについて検討を加えなければならない。既に述べたように、リージョナル・プランニングは、1920年代に成立した広域都市計画であり、世界各国の事情に応じ、多様な発展を遂げてきた。ここでは、アムステルダム国際都市計画会議以降の展開について、イギリス、ドイツ、アメリカ、日本を事例として述べる。

4. 1 イギリスにおけるリージョナル・ プランニング

イギリスにおけるリージョナル・プランニングは、1919年の住宅及び都市計画法の改正により、連合都市計画委員会の設立が法制化されてから、行われるようになった。ゴードン・チェリーは、この背景には、36の広域自治体により19世紀末より作りだされてきたボストン広域パークシステムの先例が大きな影響を与えたと述べている¹⁴⁾。

イギリスのリージョナル・プランニングの方法論としての基礎は、パトリック・ゲデスによってもたらされ、これを具体的計画に展開したのが、パトリック・アーバークロンビーであった。イギリスの最初のリージョナル・プランニングは、アーバークロンビーとシドニー、アサー・ケリーの共作であるダブリンの都市計画競技設計(1914年)の中で提案されたが、この案にはアメリカのパークシステムの影響が強く反映されている¹⁵⁾。

アムステルダム国際都市計画会議が開催された1924年には、ロンドン・カウンティ議会が、大ロンドン地域においてグリーンベルトの導入を検討するための委員会の設置を議決した¹⁶⁾。1927年、保健省は大ロンドン地方計画委員会を召集し、この問題に関する検討を開始した。この調査を担った

のがレイモンド・アンウィンであり、1929年に第一次計画¹⁷⁾、1933年に第二次計画¹⁸⁾を発表した。この中でアンウィンは、「ロンドンの無秩序な外延的拡大の遮断地を確保するための、最も希望かつ有効な手法はオープンスペースの帯(a girdle of open spaces)を保全することにある」とし、詳細な緑の帯の計画を提案した。この緑地帯は、1938年のグリーンベルト法の成立により、用地買収のための財源が確保され、今日のグリーンベルトの中核を構成する緑地となっている。

続いて、1944年に策定された戦災後の大ロンドンの将来像を示したアーバークロンビーによる「グレーター・ロンドン・プラン」では、ロンドンを中心に四つの環状帯が設定され、第一の環状帯は工場を移転し、人口を減少させる地域、第二の環状帯は新たな人口と工場を増加させない地域、第三の環状帯は市街地の連担を防ぐグリーンベルト、第四の環状帯は古くからの地域特性を損なうことなくニュータウンを建設する地域とされた¹⁹⁾。

この計画は、1947年の都市計画法の改正により実現に移された。グリーンベルトは、1938年のグリーンベルト法により公有地として確保された緑地を核とし、ゾーニングによる開発規制が導入された。すなわち、グリーンベルト内では、地方計画局の許可がなければ、すべての開発はできないこととなった。地権者の開発利益の損失については、1942年のアスワット委員会により、「補償と開発負担金」(Compensation and Betterment)²⁰⁾として詳細な報告が出されており、1947年法の施行にあたっては、施行日までに、地権者が損失補償を請求できるという暫定措置がとられた。実際に届け出があり、審査に基づき政府が支払った総額は3億8,000万ポンドであった²¹⁾。こうして、グリーンベルト施策の法的枠組は整えられた。グリーンベルトはその後の都市化の進展により、後退を余儀なくされてはいるものの、今日なお、イギリスの土地利用政策の要としての役割を果たしている。

4. 2 ドイツにおけるリージョナル・プランニング

ドイツにおいては、1910年、大ベルリン都市計画競技設計が行われ、広域都市計画に新しい時代が開かれた。この競技設計の一位当選案は、大ベルリンを取り囲む緑地帯を提案したものであった²²⁾。大ベルリンでは、森林地帯の買収が1911年より開始され、ベルリン市の建設局長マルティン・ワグナーにより精緻な緑地計画論が構築された。1925年には、「国民保健のための樹林地保存及び沿岸道路開放に関する法律」が制定され、大ベルリンの森林、約20,000haが保存地に指定され伐採許可制が導入された。1929年にはワグナーとコッペンによる自由空地計画が策定され、放射環状型の緑地構造の基礎が形成された²³⁾。

また、ルール地方では、炭田の開発により、土地利用、交通、衛生面での市町村間の計画の整合を図ることが大きな課題となっており、1920年、リージョナル・プランニングのための広域行政体が成立した。これは、46市、222町村、人口3,900,000人を包含するものであり、主要鉄道の建設、交通機関の整備、水路・運河の確保、緑地の確保、新都市の計画を行った。森林の伐採にあたっては、新たな植林を義務づけ、全地域の37% (141,000ha) が緑化された。

1935年にはドイツ自然保護法が成立し、国立自然保護研究所が1936年に設立され、生態学に基づく土地利用計画の基礎的学問領域が確立された。今日のドイツの土地利用及び都市計画は、「自然保護及び景域保全法」に基づき、国土全体の自然保護、景域の持続的維持、及び自然環境の復元の大綱を定め、州、広域、市町村の各レベルでの景域計画が策定されている。これは市町村の土地利用計画(Fプラン)と地区詳細計画(Bプラン)に反映されており、生態学に基づく階層性を有する計画論が土地利用の基本となっている²⁴⁾。

4. 3 アメリカにおけるリージョナル・プランニング

アメリカのリージョナル・プランニングを代表

するものとしては、1922年に策定が開始されたニューヨーク・リージョナル・プランがある²⁵⁾。計画対象地域は、マンハッタンより60-80km圏でニューヨーク、ニュージャージー、コネティカットの三州にまたがる面積5,528平方マイル、400の自治体を包んでいた。(現在の計画区域は、面積13,000平方マイル、1600の自治体に拡大している。)計画全体を統括したのは、トーマス・アダマス。そして、その才能に着目し、アダマスを抜てきしたのが、経済界の実力者であったチャールズ・ノートンであった。計画の目標は、郊外における適切なオープンスペースとレクリエーション施設を有する経済的な住宅の建設、及び工業の再配置と交通体系の整備であった。

計画の策定にあたっては、民間のラッセル・セージ財団が基金を提供し、専門家を雇用し、総合的調査、計画立案を行う方式が採られた。基礎調査は、経済、工業、財政、人口、地価、交通、港湾、レクリエーション、建築規制、ゾーニング、住宅地開発、公共サービスの各分野について行われ、大都市圏における土地利用と都市基盤整備の将来像が描き出された。重要な点は、この計画は、非政府組織(NGO)が策定したものであり、法定計画ではないということである。それぞれの都市の計画は、当該都市の都市計画委員会が決定するものであり、この計画の目的は、必要とされる公共投資の対象と方向性を絞り込むための大都市圏の全体像を描き出すことにあった。

この巨大な計画の近代都市計画における意義は、次の二点にある。第一は広域圏におけるインフラストラクチャーの整備であり、第二は人間の生活空間の原単位をコミュニティの中に求めたことである。前者の巨大プロジェクトの推進者は、ニューヨークのマスター・ビルダーと呼ばれたロバート・モーゼス、後者は近隣住区論を提案したクラレンス・ペリーであった。モーゼスは、交通体系の整備、パークシステムに基づく郊外レクリエーション空間の整備と緑地保全等を推進し、760km道路整備と75の州立公園の事業を遂行した。一方、ペリーの近隣住区論に基づいてつくり出された住宅地はラドバーンの一部に留まったが、その考え方

はあまねく世界各国に広がった。

しかし、既に述べたように、この二つの特質は相互補完的には働かず、むしろ新たな都市問題を招来した。すなわち、広域インフラの整備は、結果として、更なる都市機能の集積と市街地の外延的拡大をもたらした。郊外住宅地では、コミュニティを重視した低密度住宅が建設されたが、ゾーニング規制を導入することにより、コミュニティの均質性を守る施策が採られたため、貧困層が救済される道は開かれず、都心に残されたインナーシティの問題は、今日に連なる負のストックを生み出すこととなった。こうして、成長を制御するという思想は急速に失われていった。アメリカでは、イギリスの田園都市計画の影響を受け、グリーンベルトを有する都市が1930年代に建設されたが、そのほとんどは、戦後、緑地保全に対する歯止めを失い、失敗に終わっている²⁶⁾。

4. 4 日本におけるリージョナル・プランニング

アムステルダム国際都市計画会議が開催されたのは、関東大震災の翌年であり、都市の復興と市街地の拡大が、大きな課題となっていた時期であった。リージョナル・プランニングの重要性をいち早く唱えたのは、その紹介者である飯沼一省であり、池田宏、関一等が、それぞれ東京、大阪で取り組みを開始した。ドイツ語の Grünfrachen を緑地と翻訳し、緑地計画の基礎を築いたのが北村徳太郎であった²⁷⁾。

日本において策定されたリージョナル・プランニングの嚆矢は、1932年から1939年まで約7年の歳月をかけて策定された東京緑地計画であり、東京を中心とする半径50km圏、面積96万2000haが対象区域となった。東京緑地計画では、景園地(37カ所、289,143ha、今日の自然公園)、行楽道路(180路線、延長3,882km)、環状緑地帯、大公園(40カ所)、小公園(591カ所)の計画が策定され、今日に連なる首都圏の緑地のインフラが描き出された²⁸⁾。

このうち、今日の23区の外縁にほぼ相当する地域に計画された環状緑地帯は、アンウィンのグリー

ンガードル、ドイツの放射環状緑地帯の影響を受けたものであり、市街地の外延的拡大を制御する、恒久的緑地帯として提案された。環状緑地帯の面積は4,120万坪、このうち既存集落及び住宅地620万坪、河川敷1,000万坪、道路敷き170万坪をのぞいた農林業地域2,330万坪の買収費は総額1億4,840万円と試算された²⁹⁾。

これは、当時としても莫大な金額であった。事業の実現にあたっては、昭和15年が紀元2,600年にあたることから、その記念事業として環状緑地帯内に7カ所の大緑地(砧、神代、小金井、大泉、舎人、水元、篠崎)、面積250万坪が計画された。用地買収費を捻出するために、これらの緑地は防空対策(避難、高射砲の陣地、飛行機の発着等)上の防空緑地として位置づけられ、国庫補助が導入され、事業化された。また、ゾーンとしての環状緑地帯の枢要部は、防空法に基づく空地帯(2,957万坪)に指定された。

このようなグリーンベルトの考え方は、1946年の戦災復興の特別都市計画法の中で法定化され、都市計画区域を市街化区域、緑地地域、留保区域に分けることとされた。東京区部の外縁に指定された緑地地域は、面積546万坪に及んだ。しかし、この緑地地域は、私権の制限に対してなんら損失補償を伴うものではなかったこと、また、市街化の圧力が極めて高かった等により、1948年当初の指定から、実に29回に及ぶ小刻みの解除をへて、1968年の新都市計画法の公布に伴い、1969年、全面的に廃止された。

また、首都圏を対象とする広域計画においては、1956年の首都圏整備法において、近郊地帯が、グリーンベルトとして計画されたが、同様に都市化の進展に歯止めをかけることはできず、1965年廃止された。代わって、良好な市街地整備を計画的に誘導する地域として近郊整備地帯が指定された。しかし、この中には、緑地の保全に関する規定がなかったため、1966年、首都圏近郊緑地保全法が制定され、近郊整備地帯内における緑地の保全が位置づけられた。これは近郊整備地帯内に対象を絞ったものであり、グリーンベルトの思想は大きく後退した。1968年、都市計画の改正により、市

街化調整区域の制度が導入され、市街化を抑制するための法的枠組が整ったが、永続的に緑地を維持していくためのシステムは、今日なお、大きな課題として残されている^{30), 31), 32)}。

今日の首都圏計画は、一極集中型から多極連合型都市圏の構造への再編を目指しているが、世界の大都市圏が、それぞれの状況に応じて進めてきた緑地を成長管理の基盤となる社会資本として確保していくというヴィジョンは、いまだ描き出されていない。

5. 現代の成長管理と緑地

近代における緑地計画の視点から、各国の成長

管理施策の歴史的特質について述べた。最後に、成長管理という点からは、日本と同様に著しい立ち遅れをみせていたアメリカの近年の動向について言及する。

5. 1 アメリカの成長管理

成長管理という都市計画用語が、1970年代にアメリカにおいて定着したことについては既に述べた通りである。表1は、成長管理のために代表的な都市計画手法を、アルファベット順にまとめたものである³³⁾。内容は、伝統的に使われてきた、ゾーニング、グリーンベルト、総合計画等から、新しい手法としてこの間、注目をあつめてきたTDR（開発権移譲）、ポイント・システム、ダウンゾーン

表1 アメリカにおける成長管理の手法

成長管理の手法	内 容
Action Planning (行動計画)	広域圏における課題を、各自治体の主体的取組により、解決していくための具体的行動指針。
Aesthetic Controls (美のコントロール)	開発計画のデザインを規制することにより、開発の質を制御するもの。
Agricultural Zoning (農地ゾーニング)	農地としての土地利用を持続させることを目的とし、開発及び土地投機を制限すること。
Amenities Requirements (アメニティに関する要件)	条例または話合いにより、当該コミュニティの質にふさわしいアメニティに関する要求を開発のための与条件とすること。
Building Codes, Building Permits (建築基準・建築許可)	建築の質・形態・規模に関する基準、許可基準を設定することにより、開発の質を管理する。
Capital Programming (基盤整備のプログラム)	総合計画に基づく、財政計画に裏打ちされた長期的な基盤整備のプログラム。公共サイドの計画を指すことにより、開発の位置、時期、質をコントロールする。
Carrying Capacities (環境容量)	立地の有する自然的、生態的特質を分析し、開発容量を規定するもの。
Compensable Regulations (損失補償規定)	開発制限に伴う地権者への損失補償に関する規定。
Comprehensive Planning (総合計画)	行政政策を具体化し、都市経営の目標を示した基本的計画。
Conservation Zoning (保全ゾーニング)	損なわれやすい自然、希少性の高い自然地域の保全に関するゾーニング。
Construction Tax (建設税)	開発地の規模や建設戸数に対して賦課する特別税。
Development Rights Transfer (開発権移譲)	ある地域の有する開発権を公開された市場において交換することにより、適切な保全及び開発を誘導すること。Transfer Development Rights (TDR) と呼ばれる。
Districts "Tiered" (段階的地区開発)	段階的開発の技術であり、特定地域の開発を方向付けるために先導的に行われるもの。

成長管理の手法	内 容
Down-Zoning (ダウンゾーニング)	開発容量の見直しによる縮小化。
Energy Siting (エネルギー施設の立地)	原子力発電所、送電線の立地と開発計画の調整。
Environmental Controls (環境管理)	大気、水質、騒音、水害等に関する環境管理計画。連邦政府が当初の基準を作成。
Environmental Reviews (環境レビュー)	環境影響評価に基づく開発の制限と選択的成長への移行。
Extraterritorial Powers (区域外に対する行政力)	地方自治体が、その領域外の地域に対し、「影響の生ずる範囲」において、行政上の力を行使することができるもの。
Floating Zones (流動的ゾーン)	適用されるゾーニングに関して、協議の余地を残した柔軟性のあるゾーン。状況判断 (Wait-and-See Zoning) ゾーニングともいわれる。
Green Belts (グリーンベルト)	緑地保全、公共施設等の土地利用のために確保されるオープンスペース。
Historic District (歴史的地区)	歴史的風土保全地区。
Holding Zoning (保留地ゾーニング)	農地及び大規模区画ゾーニング等を含む保留地ゾーニングであり、状況判断ゾーニングの一種。
Incentive Zoning (誘導的ゾーニング)	特定の開発条件を満足させることを条件とし、開発者にボーナス等を提供し、良質の開発を誘導すること。
Land Banking (土地の備蓄)	開発の立地制限、土地投機を未然に防ぐために、実際の需要が生じる前に、公共が土地を取得すること。
Point Systems (ポイント・システム)	条例によって定められた評価システムに基づき、良好な開発に対して得点 (ポイント) を与えるもの。
Population Caps (人口制限)	人口に関する上限を規定したもの。
Regional Taxation (広域圏税)	広域圏における自然環境の保全や都市施設の適性配置のために広域圏をベースとする税を賦課すること。
Social Analysis (社会的分析)	環境影響評価の一環として取り入れられているもので、特定の開発がもたらす社会的影響について分析するもの (市民意識の分析などを含む)。
Special Permits (特別許可)	良好な開発を誘導するために、特定の地区に限定して提供される特別許可制。
State Planning (州計画)	州レベルの計画であり、データの収集・提供を通して、特定の土地利用や開発の適合性について広域レベルからレビューするもの。
Subdivision Control (宅地開発コントロール)	開発に伴う敷地計画の規定であり、伝統的に用いられているもの。
Taxation Methods (税による成長管理手法)	開発に伴う成長管理の手法であり、開発を誘導するものから、開発を阻止するものまで、多様な手法がある。
Timing / Phasing (段階的計画)	ゾーニング、開発許可、都市施設の立地について、自治体が、タイム・スケジュールを提示することにより、基盤整備に適合する成長管理を行うもの。
User Fees (受益者負担)	受益者が応分の基盤整備もしくはメンテナンスの費用を負担すること。

グ、基盤整備のスケジュール化等、多様である。その特色は、次のようにまとめることができる。

(1) 州及び広域計画及び総合計画との連携の強化

地球環境問題の顕在化により、限られた自然環境を持続的に維持し、資源の消費を防ぎ、エネルギー消費を減少させる土地利用への転換が大きな課題となっている。

このためには、個別の自治体での取り組みに加えて、州及び広域圏におけるマスタープランとの整合を図ることが、強く認識されるようになった。

(2) 緑地保全のための施策の多様化

従来のゾーニングによる成長管理は、開発の規模や種別、最小宅地規模、デザインの質などを制御することに重点がおかれてきたが、結果として低密度の外延的市街地の拡大を防ぐことはできなかった。

これに対して、新しい潮流は、人間が居住する区域を集約し、大規模な緑地を保全していこうとするものであり、アメリカでは伝統的に挫折してきたグリーンベルトの考え方が再生しつつある。

このためには二つのアプローチがある。第一はコンパクトな都市開発を誘義するために、TDR、ポイント・システム、特別許可、インセンティブ・ゾーニング等の手法の導入であり、第二には大規模な保全地取得のための公共の財源の確保、環境保全行政と上下水道行政の連携、TDR、各種受益者負担税の導入等、多様な施策が取り入れられている。

(3) 開発容量の導入

地域の自然的、生態的特性をふまえて、環境容量を設定し、人口のシーリング及び段階的基盤整備のプログラムをマスタープランの計画条件として導入することにより、成長管理を行う考え方が一般化されるようになった。

(4) NGO等の非政府組織の成長管理施策への参画

従来の市民運動が力をつけ、企業、行政をも取り込んだ財政的基盤を有するNGOが各地で成立しており、専門家をコーディネーターとし、都市政策への本格的な参画を行っている。

5. 2 第三次ニューヨーク・リージョナル・プラン

このような、アメリカにおける成長管理の動向を端的に示しているものが、この程、発表された第三次ニューヨーク・リージョナル・プランである³⁴⁾。既に述べたように第一次計画は1922-1930年に策定され、第二次計画は1968年であることから、実に30年ぶりの計画である。

「危機に瀕する地域」——というタイトルが、現在のニューヨーク広域圏の状況を如実に物語っている。産業構造の変化、情報化の進展に伴うリストラにより、当該地域の雇用人口は、1989年から1992年の間に約77万人の減少をとげた。企業立地に係わる国際的競争力を回復すること、良質の労働力の確保、そして、これらの経済活動を支える土地利用及び環境整備が第三次計画のテーマである。

計画の理念は、「三つの“E”」として明確に示されている(図1)。すなわちEconomy(経済)、Equity(平等)、Environment(環境)である。この理念を実現するために、五つのキャンペーン(グリーンソード、交通、都市センター、労働力、行政)が提示されている。

このうち、「グリーンソード」(緑の芝原の意味:140年前にセントラル・パークの競技設計で第一席となったフレデリック・ロー・オルムステッドとカルバート・ヴォーの案の名称)は、11の大規模な緑地保全地を確保するためのキャンペーンである。これらの地域は、広域圏の水源涵養地帯、及び貴重な野生生物の生息地であり、都市化の影響から地域全体を保全することが、緊急の課題となっている。

図2は、1928年の第一次計画と、70年後の今回の計画を重ねあわせて示したものである。パークシステム型の基盤整備により緑地が確実に取得さ

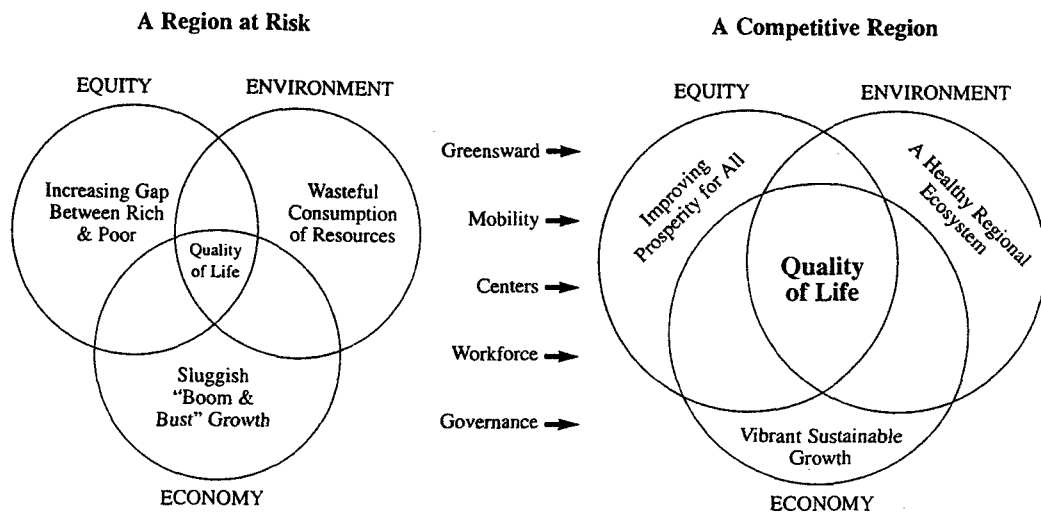


図1 第三次ニューヨーク・リージョナル・プランの計画理念
(三つのEと、五つのキャンペーン) 出所：文献 34)

れ、今日に到っていることがわかる。また、第三次計画の特色がパークシステム型ではなく、グリーンベルト型へ移行していることも読みとることができる。このグリーンベルトは、緑地保全という単一の目的に資するだけでなく、地域経済の活性化を促すことを同時に目標としている点が大きな特色である。

緑地保全のための財源としては、ニューヨーク市の上下水道事業から100億ドルを充当し、様ざまの成長管理施策を併用するものとしている。中でも、緑地保全のためのTDR（開発権移譲）の導入は注目に値する施策である。これは、保全地区に指定された地権者に対する損失補償の一つの形態である。すなわち、保全地区の地権者は、自治体に土地の買取りを請求するか、土地の開発権を売却することにより、これまでの土地利用を持続していくかを選択することができる。市場に公開された開発権を取得したディヴェロッパーは、開発地域におけるボーナスを受ける特典が与えられる。また、緑地保全による受益者負担として、水道料金の上乗せ、旅行者の宿泊施設への課税、保全地域に隣接する地権者への賦課税などの導入も検討されている。

このように、緑地の保全を実効あるものにしていくために、財政施策に裏打ちされた多様な成長管理技法の積み上げが行われていることがわかる。

それでは、日本における緑地計画は、どのような現状にあるのだろうか。

5.3 成長管理の視点からみた「緑の基本計画」

日本においては、1994年の都市緑地保全法の改正に伴い、「緑の基本計画」が法定計画として位置づけられた。これは従来から策定が進められてきた「緑のマスタープラン」と「都市緑化推進計画」を総合化し、住民、企業、行政が一体となり長期的な都市の緑のヴィジョンを作成することを目的としたものである。これは、地方分権の動きを受けて、都市マスタープランと同様に住民参加を取り入れたもので、現在、全国各地での取り組みが始められている。

1996年3月に成案をみた「鎌倉市緑の基本計画」³⁵⁾は、都市の成長管理を緑地保全の観点から具体的施策として描き出したものであり、成熟化社会における今後の都市経営の在り方に一石を投じたものとして評価することができる。鎌倉市の現在の人口は17万人（1996年）、長期計画の人口フレー

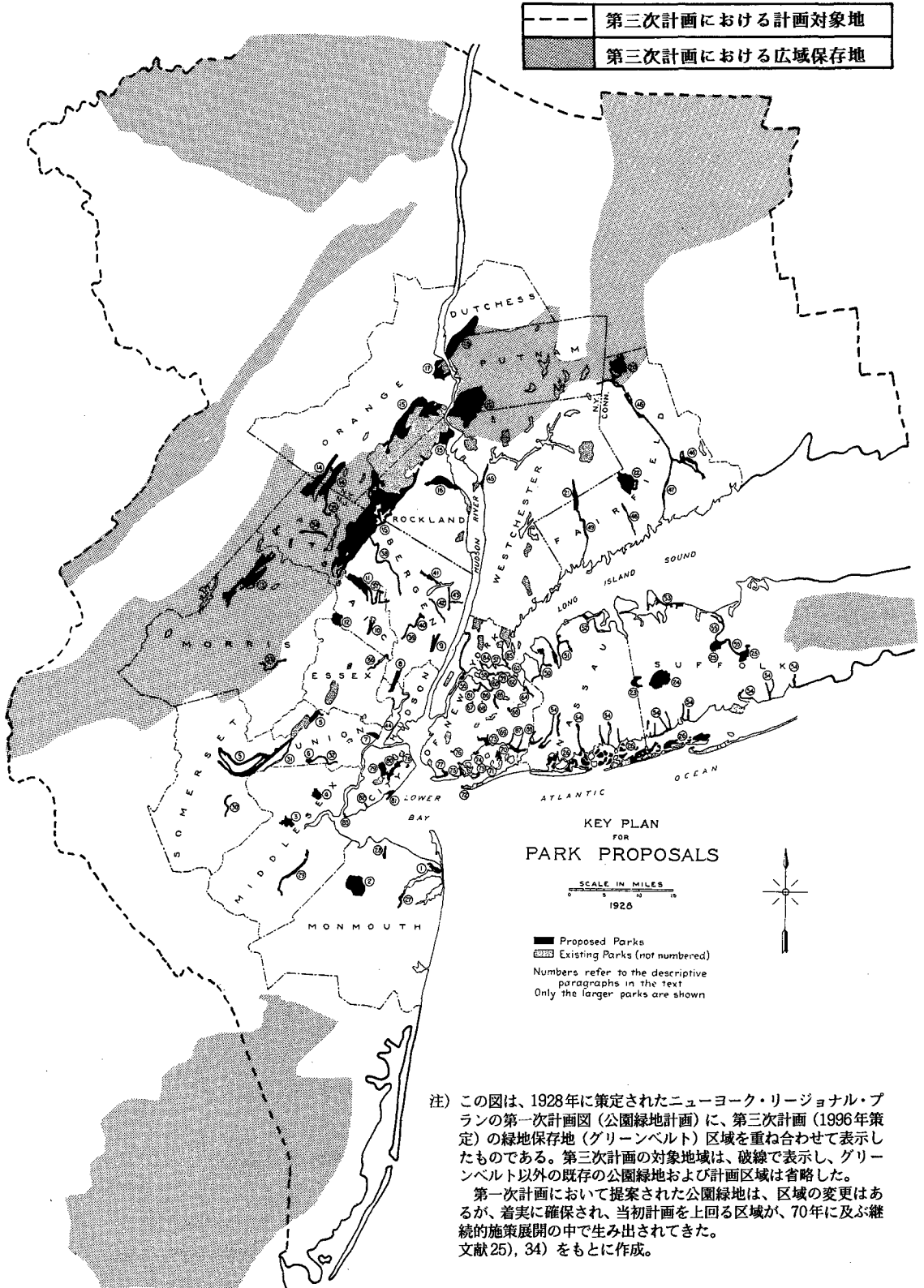


図2 ニューヨーク・リージョナル・プランにおける公園緑地とグリーンベルト計画(1928年、1996年)

ムをゼロ成長の17万人とすることが、計画の前提とされた。

鎌倉市の緑は、昭和13年に風致地区が導入され、緩やかな規制により維持されてきたが、昭和30年代以降の丘陵地への宅地開発により急速に減少に転じた。中でも、昭和38年、鶴ヶ岡八幡宮の背後の丘陵地に開発問題が生じて以来、緑地の買取り条項を含む法制度の導入は火急の問題となり、広範な市民運動がおこった。これを受けて、昭和41年「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（古都法）が公布されるに到った。同年、「首都圏近郊緑地保全法」が公布され、以来、鎌倉市の緑地は戦前からの風致地区を含め、これらの法と市の条例に基づく緑地保全契約等を駆使して守られてきた。しかし、緑地の買取り条項のある特別地区の区域は極めて限定されていること、古

都地域以外の市域では、緑地保全の有効な施策に欠けていること等から、最後に残された緑地に対して開発問題が生じている。今回の計画は、このような背景のもとに、緑地の有する生態的特性、立地の社会的条件等を検討し、図3に示すように多様な施策を導入して、都市構造としての緑地を確保していこうとするものである。今後の課題は、財源確保の具体的プログラムを如何につくり出すかにある。

緑地保全のためのコストを誰が、どのように支払うか。これが、日本の緑地問題の最大の課題であった。社会資本として緑地を認識する考え方が、ようやく定着しつつある今日、まちづくりと連動した、多様な施策による財源の裏付けを有する成長管理施策が求められている。

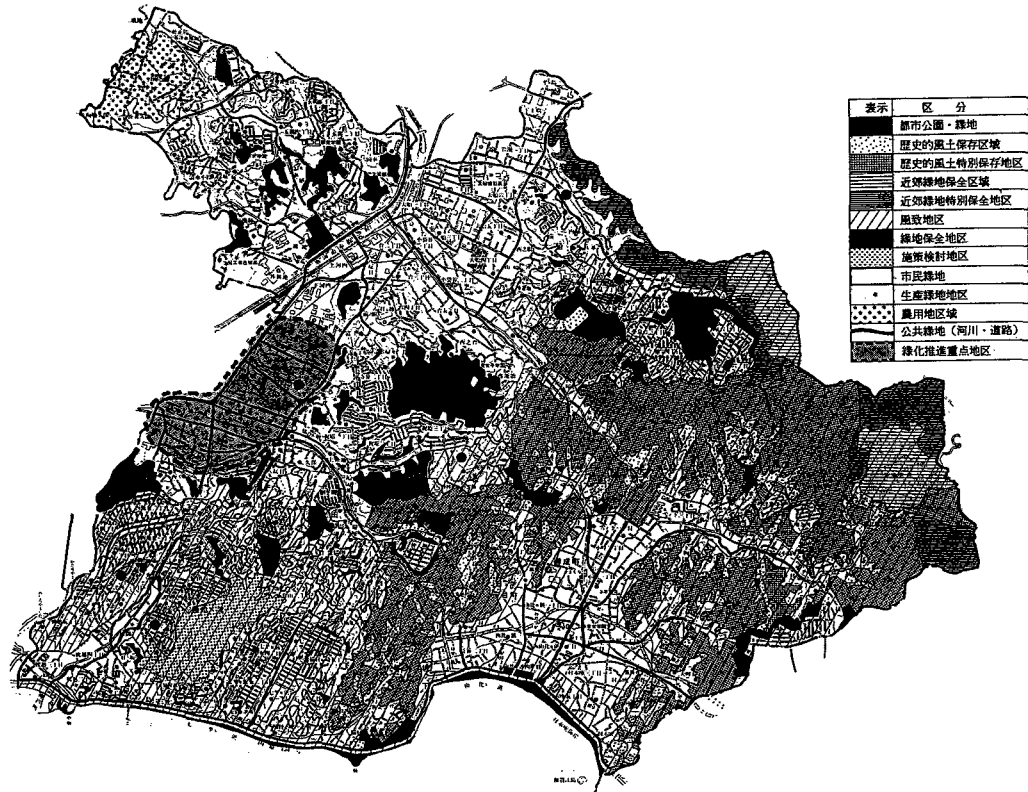


図3 鎌倉市緑の基本計画（1996年）
（実現のための施策の方針図）

出所：文献 35)

結 び

本稿で得られた知見をまとめ、結びとする。

①都市の成長管理は、近代都市計画のテーマの一つであり、緑地計画はその主要な役割を担ってきた。その計画論は、パークシステム、田園都市論、リージョナル・プランニング、グリーンベルトの四つに類型化される。

②パークシステムは、アメリカで生まれた考え方であり、緑地を成長管理の手法として位置づけた先駆的都市計画手法であり、具体的展開が図られる中で、基盤整備のための財源確保の多様な手法が生み出され、またマスタープランに基づく総合計画を都市形成の原点に据えるという近代都市計画の原則が育まれた。

③田園都市論の成長管理からみた要点は、土地所有を個人に分散させないという原則を導入することにより、非営利的グリーンベルトを恒久的に維持するための仕組みが制度化された点にある。

④リージョナル・プランニングは、当初、田園都市論における社会的都市の考え方に基づいて出発したが、各国の状況に応じて多様な展開を遂げた。田園都市論を発展させたのはイギリスであり、ドイツでは「自然保護及び景域保全法」に基づき、国土の永続的維持の考え方から、地域レベルに対応した計画の体系を築きあげている。これに対して、アメリカ及び日本では、成長管理の思想は育たず、大都市圏の形成が促されてきた。

⑤グリーンベルトは、成長管理の伝統的手法であり、田園都市論、リージョナル・プランニングを通して、20世紀の都市計画に様々に適用された。アメリカでは、失敗に終わったが、新しい第三次ニューヨーク・リージョナル・プランでは、財源と多様な成長管理施策に裏打ちされたグリーンベルトが、広域圏のインフラとして計画されている。

⑥日本においては、都市緑地保全法の改正により、「緑の基本計画」が法定計画となった。これは、今後の都市における緑地施策の基本となるものであり、成長管理の重要な一翼を担うものである。

参 考 文 献

- 1) Scott, W. Randall. ed. *Management & Control of Growth*, Washington, D.C. : The Urban Land Institute, p. 4, 1975.
- 2) Cherry, E. Gordon. *The Evolution of British Town Planning*, Leonard Hill Books, pp. 25-26, 1974.
- 3) Simo, Louise Melanie. *Loudon and the Landscape*, New Haven : Yale University Press, pp. 227-229, 1988.
- 4) 杉尾邦江 「イギリス植民地（オーストラリア、ニュージーランド）に於ける公園緑地帯の形成と特質に関する研究」, 『造園雑誌』53 (5), p. 311-316, 1990.
- 5) Howard, Ebenezer. *Garden Cities of To-morrow*, London : Swan Sonnenschein & Co., Ltd., pp. 128-129, 1902.
- 6) Nolen, John. "Twenty Years of City Planning Progress in the United States", *Planning Problems of Town, City, and Region*, Philadelphia, National Conference on City Planning, pp. 1-40, 1927.
- 7) *International Town Planning Conference Amsterdam, Part II Report*, pp. 55-57, 1924.
- 8) 石川幹子 「パークシステムの成立と展開に関する歴史的研究」, 学位論文（東京大学）, 1994.
- 9) 石川幹子 「ボストンにおける公園緑地システムの成立に関する研究」, 『造園雑誌』54 (5), p. 84-89, 1991.
- 10) 石川幹子 「アメリカ合衆国におけるパークウェイの成立に関する研究」, 『土木史研究』13（審査付き論文）, p. 105-120, 1993.
- 11) 石川幹子 「ミネアポリスにおける公園緑地システムの成立に関する研究」, 『造園雑誌』56 (5), p. 43-48, 1993.
- 12) 石川幹子 「カンザス・シティにおける公園緑地システムの成立に関する研究」, 『造園雑誌』55 (5), p. 79-84, 1992.
- 13) Downer, Jay. "Westchester County's New Park System", *International Town Planning Conference New York*, pp. 276-281, 1925.
Downer, Jay. "Westchester County Planning and Park System", *Proceedings of the American Society of Civil Engineers* vol. 55 no. 1, pp. 670-680 Jan., 1929.
- 14) Cherry, E. Gordon. *op. cit.*, p. 88, 1974.
- 15) Abercrombie, Patrick. Kelly, Sydney. Kelly, Arthur. *Dublin of the Future, The New Town Plan* : London, The University Press of Liverpool and Hodder & Stoughton Ltd., 1922.

- 16) Thomas, David. *London's Green Belt*, London : Faber and Faber, pp. 76-77, 1970.
- 17) Regional Planning Committee. *Greater London, First Report*, pp. 16-17, 1929.
- 18) Regional Planning Committee. *Greater London, Second Report*, pp. 78-79, 1933.
- 19) Abercrombie, Patrick. *Greater London Plan 1944*, London : His Majesty's Stationery Office, pp. 22-27, 1945.
- 20) Ministry of Works and Planning. *Expert Committee On Compensation And Betterment, Final Report*, HMSO., 1942.
- 21) Cullingworth, B. J. *Town and Country Planning in Britain Tenth Edition*, London : Unwin Hyman, pp. 157-161, 1988.
- 22) Brix, Joseph, Felix Genzmer und Hochbahngesellschaft, *Grundplan für die Bebauung von Groß - Berlin*, Berlin : Verlag von Wilhelm Ernst Sohn, 1911.
- 23) *Landschaftsprogramm Berlin*, p. 19, 1988.
- 24) 井手久登・武内和彦 『自然立地的土地利用』 東京大学出版会, p. 8-18, 1985.
- 25) *Regional Plan Of New York And Its Environs, The Graphic Regional Plan*, 1929.
- 26) Newton, T. Norman. *Design on the Land*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, pp. 496-516, 1971.
- 27) 北村徳太郎生誕百年記念事業実行委員会 『北村徳太郎公園緑地論集』(社)日本公園緑地協会, 1995.
- 28) 『東京緑地計画概要』 東京府土木部, 1938.
- 29) 高橋登一「東京環状緑地帯実現に関する試案」, 『公園緑地』3巻 2, 3号, p. 62-67, 1939.
- 30) 佐藤昌『日本公園緑地発達史、上巻』(株)都市計画研究所, p. 484-548, 1977.
- 31) 石田頼房『日本近代都市計画史研究』柏書房, p. 199-323, 1987.
- 32) 高見沢邦郎, 石田頼房先生退職記念論文集「東京緑地計画から生産緑地制度まで」, 『都市計画と都市形成』, p. 169-185, 1996.
- 33) 表1の各項に関する内容と事例については、次の文献を参照のこと。
Scott, W. Randall. ed. *Management & Control of Growth vol 1,2,3.*, Washington, D.C. : The Urban Land Institute, 1975.
- 34) Yaro, D. Robert and Hiss, Tony. "A Region at Risk", *The Third Regional Plan For The New York - New Jersey - Connecticut Metropolitan Area*, Washington D.C. : Island Press, 1996.
- 35) 『鎌倉市緑の基本計画』 1996.

Key Words (キー・ワード)

Green Space Planning (緑地計画), Management and Control of Growth (成長管理), Park System (パークシステム), Garden City (田園都市), Regional Planning (リージョナル・プランニング、地方計画), Green Belt (緑地帯), Green Structure Plan (緑の基本計画)

Green Space Planning as an Urban Strategy of Management and Control of Growth

Mikiko Ishikawa*

*Lecturer, Chiba University

Comprehensive Urban Studies, No. 59, 1996, pp. 5- 20

How to manage and control the growth of city has been one of the most important theme in modern city planning. The purpose of this paper is to clarify the historical evolution of growth management methods from the point of view of green space planning. Historically, there were four methods, park system, garden city movement, regional planning, and green belt.

The park system was born in United States in the middle of 19th century. Its concept was to establish parks, parkways and boulevard system as an infra-structure for promoting high-quality developments, and at the same time to preserve natural resources. It was developed in major cities of U.S.A. and contributed to the formation of modern city planning.

In garden city movement, the agriculture land was established as a surrounding structure of self-contained city. The point of this concept was that the whole land was owned by the garden city corporation. This system was essential to maintain the low-profit structure of agriculture land.

The regional planning and green belt were born in 1920's, combining the methods of park system and garden city movement. The concept of regional planning was spread out all over the world, however its achievements differed a lot, depends on the historical background of each country. England had developed the idea of "Howard's social city", and implemented extensive growth management policy. In Germany, the basic law for conservation of natural resources was established in 1930's. Since then, the sustainable development was the major theme of regional planning and growth management policies have been carried out based on the ecological structure of lands. Whereas, regional planning in U.S.A. and Japan had accelerated the expansion of big cities, rather than the control of growth.

This paper points out that there occurred new trends of urban strategies in management and control of growth, both in U.S.A. and Japan.