

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 5 日現在

機関番号：16101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23760489

研究課題名(和文)新しいコンパクトシティ概念の提案に向けた都市計画制度の通史的研究

研究課題名(英文)A Study on the General History of City Planning for New Concept of Compact City

研究代表者

真田 純子 (SANADA, Junko)

徳島大学・ソシオテクノサイエンス研究部・助教

研究者番号：60452653

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円、(間接経費) 1,020,000円

研究成果の概要(和文)：コンパクトシティの重要性が議論されているが、それが実現されつつあるとは言い難い実態を踏まえ、日本の都市づくりを振り返り、下記の点を明らかにした。戦前都市計画では、ほとんどの都市において新規に街路沿いの商業地を計画していたこと。戦前の都市計画家等は、市街地の面積的拡大はあまり問題視していなかったこと。戦後の都市計画では都市の大きさを制限するための緑地が、次第に「都市計画」の分野から外れていったこと。以上より、都市計画の初期段階から都市の面積的な拡大について関心が低かったこと、都市とその周囲を一体的に整備するための行政的基盤が失われる過程があったことが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The concern with planning of compact city has been growing. But few city practices it. So in this research, I reviewed the past city planning in Japan. The analysis gives the following results: 1) The city planning before WW2, almost all cities intended to create a new urban district along the arterial wide roads. 2) The mass of city planner of before WW2 did not consider the expansion of urban area to be a problem. 3) In the history of city planning after WW2, green area as green belt which did control urban area became out of matter of city planning. So it can say that in Japan, in the beginning of city planning, the expansion of urban area is less cared, and there was the process to lose the background for planning urban area and suburb.

研究分野：土木工学

科研費の分科・細目：土木工学，土木計画学・交通工学

キーワード：コンパクトシティ 都市計画 緑地 路線的商業地域 グリーンベルト

1. 研究開始当初の背景

人口減少や高齢化などともない、都市が「縮小する」時代に突入した。これにあわせ、環境や交通弱者に配慮した公共交通の充実、公共サービスコストの縮減などのため、国土交通省社会資本整備審議会で集約型都市構造について議論されるなどコンパクトシティの重要性が認識されてきている。コンパクトシティ実現に重要な鍵をにぎる中心市街地の活性化のために、まちづくり3法がつくられるなど制度の充実は図られてきている。

しかしながら、政策的にコンパクトシティを推し進めている自治体はまだ少数で、経済の活性化を理由に郊外への大規模店舗の出店を容認したり、環状道路建設にともなう商業地の拡散を黙認するなど、コンパクトシティには向かわない政策をとっている自治体も多く見られる。

コンパクトシティが重要とは言われるものの、実態としてそれが実現されつつあるとは言い難い状況である。

2. 研究の目的

コンパクトシティの重要性がさかんに議論されているが、それが実現されつつあるとは言い難いという実態を踏まえ、コンパクトシティ論の源流である田園都市論とそれに影響を受けた制度の日本における受容や戦前都市計画の実態、当時都市計画を担っていた人々の思想の把握、現在に至るまでの都市の大きさに関する制度を通史的に整理することで、日本の都市形成の土壌を理解する。加えて、現代の都市計画を担っている人々へのヒアリングを実施する。以上の成果より、単なる市街地面積の縮小ではない手段で集約型都市構造を実現する、日本の都市に適したコンパクトシティの新しい概念を提案する。

3. 研究の方法

上記の目的を達成するため、下記の研究を実施した。

(1) 田園都市論の日本における理解

目的

田園都市は、もともと大都市の否定から始まったものであるが、それは郊外の住宅地「田園郊外」として広まり、結果的に都市の拡大を引き起こしたといえる。田園都市について言及された当時の書籍や記事などを見ると、都市問題として「都市の過大化」や「都市膨張」などの文言が頻繁に使用されている。それにもかかわらず、田園都市の解釈が結果的に都市の拡大を促進することとなったのはなぜなのか。日本における都市計画の流れとして田園都市の解釈を理解するためには、重要な点であると考えられる。

そこで、都市の骨格にかかわる都市計画の流れを明らかにする第一歩として、田園都市がどのような背景のもと、どのように解釈され、都市の拡大に結びついたのかを明らかにすることを目的とした。

方法

田園都市が都市計画の中でどのように理解されていたのかを明らかにするため、何らかの見解をもって田園都市を解説している言説を分析対象とした。つまり、都市計画に関して何らかの主張がある当時の専門家が、主張の中で田園都市を解説、紹介している言説である。そのため、欧米の記事をそのまま翻訳した記事や書物、田園都市の訪問記、同時代の理論を網羅的に扱っている教科書的な位置づけの書籍などは除外した。

用いた資料は、内務省地方局有志が「田園都市」を著わして以降、東京緑地計画の議論が開始される1927(昭和2)年までに出された専門誌、学術図書で、このなかから上記の条件を満たす言説を抽出した。

分析にあたっては、まず当時の専門家が何故「田園都市」を扱っていたのかを明らかにするため、何を「田園都市」として見ていたのかに着目した。その結果、必ずしもワードの田園都市論だけではなく実際に建設された都市から田園都市を理解しようとしていたことを明らかにした。都市計画の実践(都市の状況を改善する方法)であると見ていたならば、田園都市の日本における理解は、当時の都市問題に大きく影響を受けていると思われる。そこでつぎに、田園都市を解説する際に何を都市問題としていたのか、主に都市の膨張、過大化に着目して分析した。つづいて、都市の面積的拡大に関係が強いと思われる田園郊外の位置づけについて、田園都市と田園都市の違いについての記述の有無とその内容について分析した。ここまでの分析において、都市の面積的拡大を否定しない言説が多いことが明らかになったが、田園都市の解説にはその構成要素である都市周囲の農地について言及しているものもある。都市周囲の農地はグリーンベルトとしても位置づけ可能で都市の面積的拡大の抑制に関係しているため、これについての分析も行った。

(2) 戦前の地方都市計画の路線的商業地の実態

目的

コンパクトシティについて考えるとき、現状ではコンパクトシティの定義も定まっておらず、目指すべき都市の姿が明確になっていないわけではない。また幹線道路の整備にともなう土地利用規制の緩和により、沿道にはりつく商業地の拡大を容認している都市も存在する。

こうしたロードサイド型の商業地の起源について考えてみると、日本では古くから宿場町など街道沿いに張り付くように発展した町が挙げられる。また法定都市計画導入後には、さまざまな都市で用途地域として「路線的商業地域」が導入されていた。

路線的商業地域とは、商業地を都市の中心など特定のエリアにまとめるのではなく、街路沿いに線状に配置するものである。

法定都市計画による都市づくりの初期段階における商業地の配置方法を把握することは、都市の履歴を活かしたコンパクトシティを考えるための基礎知識となると考えた。ロードサイドショップによる商業地の拡散という観点にたつと、路線的商業地域について「新たな商業地の誘導」という点にも着目する必要がある。

そこで、法定都市計画運用初期における路線的商業地域指定の実態を既往市街地や新規街路との関係から明らかにすることを目的とした。

方法

都市計画法制定から戦前期にかけて用途地域が指定された120都市計画区域を分析対象とした。これらの区域は、国立公文書館の検索システムで「都市計画」「地域指定」「用途地域」などのキーワードを入力し、得られた結果の中から用途地域指定された都市計画区域を抽出した。用いた資料は、それぞれの地域指定案が各都市計画地方委員会から内務省に提出され、認可を受けたときの書類で、国立公文書館の公文雑纂に集録されているものである。

商業地の拡散という観点から路線的商業地域指定の実態を明らかにしようとするため、まず路線的商業地域指定の概要を把握した。路線的商業地域指定の有無、年代のほか、街路計画との関係が深い都市計画街路との時間的關係など、書類上把握できる事項を整理した。つづいて「商業地の拡散」という観点にもとづき、用途地域指定図や年代の近い地形図等を用いて、路線的商業地域指定があらたな沿道型商業の創出を含んでいたかどうかについて分析した。ただし、この分析では、都市の全体像との関係が把握できないため、路線的商業地域指定の各都市計画区域における全体像をみながら、既往の市街地との関係に着目し、実態を把握した。さらに具体的にどのような沿道型商業を創出しようとしていたのかを見るため、認可書類から対象となった路線や路線的商業地域指定の書類上の理由について実態を把握した。

(3)「市街地のエッジ」にみる戦前の都市計画思想

目的

東京緑地計画、関東地方大東京地区計画、東京戦災復興計画など、我国における近代都市計画のスタートとなる都市像として発表された計画を見ると、どの計画図でも都市の周囲に緑地が配置してあり、それがクサビ型となっていることに気が付く。しかし、形状の理由については、「本区域の周辺には一定幅員の緑地帯を存置し市街地の連続的膨張を抑制するとともに更にこれより都心部に向ひ楔状の緑地帯を保存して市街地の疎開に役立たしめることにする」と説明されるのみで、なぜクサビ型になったのか、その理由ははっきりとはわかっていない。緑地帯がクサビ型になった理由を探るためには、市街地

の縁、つまり「市街地のエッジ」について着目する必要があると考える。そこで、クサビ型緑地帯が登場した背景を知るために、「市街地のエッジ」に着目しながら、当時の専門家たちによる都市計画思想を明らかにすることを本研究の目的とした。

方法

「都市計画」をキーワードにして国会図書館の検索システムで抽出した39の文献を対象に、下記の分析を行った。

- ・ 専門家が、当時の都市の状況および都市そのものをどのように捉えていたか、都市にどのような問題があると考えていたか。
- ・ 人口集中や密集を都市問題とした専門家たちが何を都市の理想としていたのか。特に、都市のコンパクト化および都市周囲の緑地と密接に関係のある市街地の面積的拡大についての考え。
- ・ 市街地の拡大に無関心であったり拡大に賛成だった専門家が、田園都市や衛星都市の都市周囲の緑地帯をどのように理解していたのか。

(4)都市の大きさに関する制度の変遷

目的

1919年に制定された都市計画法は、人口集中による「都市の拡大」を問題視し、計画的に対処していくための制度が必要となって制度化されたといわれている。また、1945年に制定された特別都市計画法では都市の拡大を抑制するグリーンベルト構想が制度化され、1956年には、首都圏整備法においてグリーンベルト構想が制度化されている。しかし、日本において都市の拡大を問題視し、その対応策として用いられたグリーンベルト構想は、殆ど指定されることはなく、1968年都市計画法の改正において廃止される。以上のことから、グリーンベルト構想に関する制度の理念を明らかにすることは、都市の大きさや都市の捉え方の変化を知る手がかりになると考える。そこで、本研究は、グリーンベルトに関する制度の理念を明らかにし、日本の都市計画における、「都市」の捉え方の変化を考察することを目的とした。

方法

制度の変遷を整理し、それぞれの制度、計画の明文化された目的を把握した上で、帝国議会、国会の会議録、専門雑誌記事、図書、新聞記事等を分析し、それぞれの時代のグリーンベルトの意味や変遷の背景を明らかにした。

4. 研究成果

(1)田園都市論の日本における理解

田園都市がどのような背景のもと、どのように解釈され、都市の拡大に結びついたのかを明らかにするため田園都市を何らかの見解をもってとりあげている言説をデータとし、「都市の過大化」に焦点をあてて読み解いた結果、以下の点が明らかとなった。

田園都市の解説記事の多くでは、実際に建

設された都市をその解説対象としていた。1920年代前半の言説では、英国都市計画法への反映や実際の都市建設等の「実践」に対し、ハワードの田園都市は「理想」であると位置づける解釈もあった。

都市計画手法として田園都市を解説する際には、必然的に都市問題に言及することとなる。田園都市を語る際に都市問題とされていた事柄の多くは「都市の過大化」や「都市の膨張」であったが、これらのほとんどは主に都市への人口集中やそれによる密集状態を指していた。

田園都市を構成要素である都市周囲の農地は、都市の面積的拡大を抑制する機能もあわせもつが、これにかんしては、農地の存在自体に触れないものや構成として説明するのみのものが約3分の1の言説にあったほか、多くの言説では自然の豊かさを享受できる場所、農地としての生産の場であるととらえていた。

以上より、以下の通り考察した。

- ・当時の専門家は、理論としての田園都市論を習得するためではなく、すでに実践された実行力のある都市計画手法を学ぶために田園都市に着目したと考えられる。
- ・都市への人口集中やそれによる密集状態の解決策として田園都市は受け入れられたと考えられる。
- ・密集生活を解決する手法という意味に加え、都市周囲の農地が自然の豊かさを教授できる場所と解釈されていたことが、自然に触れ合う機会の多い郊外の低密な都市という解決策に結びついたと考察できる。このことが、田園都市が実質的に田園郊外として理解された理由と言える。

(2)戦前の地方都市計画の路線的商業地域の実態

路線的商業地域がどれくらいの都市で採用されたかについては、対象とした120都市計画区域のうち、117区域で採用されていた。関係の深い街路計画との関係を見ると、117都市計画区域のうち72区域で街路計画を先に決定しており、27区域で同時に決定しており、合わせて約85%が街路計画が先か同時の決定であった。実際の計画策定の状況は本調査では分からないが、多くの都市計画区域で街路計画を参照しながら路線的商業地域を作成した可能性が示唆された。

路線的商業地域指定が新たな沿道型商業を創出するものであったかどうかについては、計画した街路沿いにも指定していたか、既往の街路でも田園地帯等、市街地では無いところにも指定していたかについて見た。その結果、全120都市計画区域のうち少なくとも93区域、多くて105区域で新たな沿道型商業の創出を含む計画となっていたことが分かった。

認可書類にある「指定の理由」には、多くの都市計画区域で主要街路との記載があるが、これについて指定した街路とその幅員が

分かるものについて分析した結果、「主要」の意味は、都市の骨格となるような幸福院の街路を指していた可能性が高いことが分かり、それらの広幅員の幹線的な街路沿いを商業地にしようとしていたことが分かった。

(3)「市街地のエッジ」にみる戦前の都市計画思想

商工業が盛んになり中心市街地に郊外の農村から都心へと人口が集中し続けたことにより都市人口は密集状態となった、ということが当時の専門家の共通の理解であった。市街地の面積的拡大のみを考えている言説は少なく、それが無計画であるということの問題としている場合が多いこと、また、都市と自然の分離を問題としている言説もみられることが明らかとなった。

理想とする都市像を、市街地の面積的拡大について見てみると、理想を書いたものが27の文献に見られ、そのうち賛成8、反対7、無関心12であり、積極的に反対する言説が少ないことが分かった。

都市の拡大に賛成する専門家が、緑地帯をどのように捉えているかを見てみると、「都市に自然を近づける役割」であった。市街地拡大反対の言説では、「郊外への市街化防止」、「都市と自然とをつなく役割」、市街地の大きさに無関心の言説では、「都市と自然とをつなく役割」があると考えていることがわかった。つまり、当時の専門家にとって緑地帯とは、「市街地の面積的拡大を防止するための非市街地」ではなく、「都市という人工物を自然で囲う」という意味の方が強かったということが明らかとなった。

以上の状況から、戦前期の都市計画における緑地帯は、都市の拡大を防止するのが主目的ではなく、自然の近くに居住するためのものであったと考えられる。それ故に、都市内に貫入するくさび状緑地が採用されたと推測できる。

(4)都市の大きさに関する制度の変遷

都市の大きさに関する制度とその背景を分析し、グリーンベルトが廃止されるに至った過程を分析した結果、下記の点が明らかになった。

- ・グリーンベルトは「空地・農地」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しての期待が高まった。
- ・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、市街化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。
- ・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、分割されるようになったと考えられる。

(5)日本の都市に適したコンパクトシティの新しい概念

以上の一連の研究結果より、日本の都市計画では、都市を面積的にコンパクトにしなければならないという概念そのものが希薄であったことが分かった。

また、戦前期には都市の大きさをどうするか、あるいは都市とその周囲はどのような関係にあるべきかという議論が盛んであったが、時代が下るにつれ、都市内部の断面や機能としての「部分」を取り出して議論されるようになり、コンパクトシティを考案するための基礎となる「有機的な塊である都市」というとらえ方そのものがなくなってきたことも明らかとなった。

コンパクトシティを考えるにあたっては、都市を総合的な視点で捉えることが重要であると考えられる。また、この視点がどのように希薄になっていったのかについても同時に考える必要があるといえる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 2 件)

真田純子、戦前期都市計画における路線的商業地域指定について、ランドスケープ研究 vol.76, No.5, pp.639-644, 2013年、査読有り

<http://dx.doi.org/10.5632/jila.76.639>

真田純子、田園都市の日本における理解にみる「都市の過大化」問題に関する研究、土木史研究講演集 vo.31、1~8 頁、2011年、査読無し

[学会発表](計 4 件)

片岡志帆、真田純子、「市街地のエッジ」にみる戦前の都市計画思想に関する研究、土木学会四国支部大会、2014年5月31日、徳島大学(徳島県)

寺嶋茂樹、真田純子、都市の大きさに関する制度の変遷、土木学会四国支部大会、2014年5月31日、徳島大学(徳島県)

真田純子、戦前期都市計画における路線的商業地域指定について、日本造園学会、2013年5月26日、大阪府立大学(大阪府)

真田純子、田園都市の日本における理解にみる「都市の過大化」問題に関する研究、第31回土木学会土木史研究発表会、2011年6月19日、早稲田大学(東京都)

6. 研究組織

(1)研究代表者

真田 純子 (SANADA, Junko)

徳島大学・大学院ソシオテクノサイエンス
研究部・助教

研究者番号：60452653