

自然と防災のための街づくり（1）

饗庭靖之

第1 はじめに一人間の土地利用上生ずる問題

第2 街づくりの歴史

第3 市街化調整区域における市街化の抑制

第4 防災と緑地の保全の観点から、市街化区域についてどうするのか

第1 はじめに一人間の土地利用上生ずる問題

土地所有権は、人間が土地を利用するときに、最も適切に利用するためのシステムとして生み出され、活用されているが、人が居住する空間としての街づくりから見たとき、土地所有権に基づく土地利用には二つの問題がある。

第一には、人が居住する空間としての街づくりのための土地利用は、森林を伐り開いた上に行う。したがって、自然という人間以外の生命体の行っている活動、それによって成立する生態系を排除して成り立つことから、人間の土地利用と森林で形成される生物の土地利用は、互いを排除し合う関係にあるという問題がある。

この問題の解決の方向は、人間と生物の土地利用の適切な均衡を求めていくための調整が必要である。人間が、物理的な力で圧倒する他の生物との間において、それら生物との間での適切な土地利用のあり方を求めるとき、人間の土地利用を、生物の土地利用に対して上位に置いて、人間の土地利用が生物から自由なものであるとすべきではない。

人間が人間の活動のためにどうしても必要とするものではなく、人間が有意義に利用している程度が低い土地については、人間の土地利用が生物から自由なものであるとはならない。

それらの土地については、自然という人間以外の生命体の行っている活動、それによって成立する生態系のために、人間の利用の対象から自然に還すことが必要である。

第二には、人が居住する空間としての街づくりのための土地利用において、

個々人が所有権の権利の内容たる土地の利用、収益、処分を追求する結果、全体の土地利用としては、不適合を起こすという問題がある。

都市においては人の活動を、各人がしたいままの行動をすることを放置すると、各人が家を建て込んで、都市がスラム化する。都市がスラム化することによって、個々の生活のための土地建物の利用が互いの土地建物の利用を妨害し、互いの生活を不快、不衛生、病気の蔓延、更には火事、水害などのリスクに脆弱な住居を作るという各人の生活に危険をもたらすものとなる。

「都市においては人の活動をそのまま放置すると、人が家を建て込んだ結果として、都市がスラム化する」ことは、世界各地の普遍的な現象である。

日本の土地利用においては、江戸期まで交通手段は主に徒歩、補足的に馬によって行われていたのが、明治以降、自動車等機械による交通手段が短期間でもたらされ、不十分な道路付けの上に急速な都市への人口集中が生じ、狭く不十分な家屋が建て込まれた結果として、狭くて密集した街並みが形成されてしまう状況が普遍的に生じた。

その結果、道路網と住宅の建設が計画的に行われるという都市整備ができなままに家が建て込まれ、今日の日本の街が密集住宅街として形成されてしまっていることの原因となっている。

本稿は、以上のような、自然保護と防災という観点から見て、街並みに不可避免的に欠陥を生じさせている、土地所有権制度に基づく土地利用の持つ普遍的な問題に対して、地域住民が組合という集団としての行為によって、自然保護と防災という問題を解決するための方法を検討するものである。

第2 街づくりの歴史

街づくりをする、あるいは都市をつくるというのは、人間にとって歴史的な経験であり、過去の街の上に、新しい街が作られてきており、どのような街づくりが適切なのかということは、論理的な思考によってのみ結論づけられるものではない。

どのような街づくりがいいかという検討のためには、人間が過去に行ってきた

た街づくりを踏まえて検討を行うことが必要である。

街づくりについての歴史的事実の評価を行うことは本稿の目的ではないが、以下において、今後における街づくりの検討に必要な範囲で、街づくりないしは都市づくりの歴史を見てみる。

1 欧米における都市づくりの歴史

(1)「都市において人の活動をそのまま放置すると、家を建て込んで、都市がスラム化する」ことは、世界的に普遍的な現象である。

欧米においては、都市において人が家を建て込んで、都市をスラム化することに対して、「公益の立場から都市の中に緑地を人為的に作出し、これを維持すること」を、都市づくりの最大の目的にしてきた。

欧米の都市においては、広場のような形態をとるものや大規模な公園の形態をとる緑地を作り出して、緑地を維持してきている。

イタリア、フランス、イギリスをはじめとしてヨーロッパの支配階層の価値基準において、美しい自然を見ることができ環境で生活することに、大きな価値を見出してきた。

今日の都市の中の緑を保全する都市公園の原型は、イギリスの自然風景風の大規模公園がその源流と言われる¹。

荒涼とした自然を持つイギリスでは、豊かな自然への憧れと、自国の自然に対する愛着から、自然風景のような大規模な公園を作り、そのような風景の中に身を置く生活スタイルに価値を見出した。

ロンドンにおいては、王の住む宮殿から連続した狩猟地として取得された土地が、ハイドパークなどとして市民に開放されたが、19世紀に入ってから、都心のセントジェームズ・パークと道路で連絡するイギリス自然風景式庭園(リージェントパーク)を整備し、宮殿を建設するとともに公園を取り囲む邸宅地を建設し、それぞれの建築から広大な公園を見渡すことができるように配置す

¹ 石川幹子「都市と緑地」岩波書店4頁(2001年)

るという市街地開発が行われた²。

都市においても、大規模公園は、ロンドンの都会の空気の浄化を果たすものとして、「都市の肺」ともいうべき存在として、設けられた。

ヨーロッパで成立した都市公園を受け継いだアメリカにおいては、ヨーロッパの都市で実現される都市公園を取り込んで、自然と都市空間を一体化し全体を一つのシステムとみて快適な都市を形成するものとして、パークシステムが19世紀後半に生み出された。

(2) パリにおける都市改造

ヨーロッパで成立した都市づくりの代表例として、パリについて見てみる。パリは大火に見舞われることもなく、抜本的な都市改造は行われておらず、城壁に囲まれた市街地内は、曲がりくねった細街路が走り、通気、採光、汚水処理が不十分で、悪臭を放つ状況にあった。

城壁に囲まれている都市域において、17世紀において、マドレーヌ広場からバスチーユ広場にかけて城壁が取り壊され、並木を有する馬車道として整備され、大邸宅、カフェー、レストラン、劇場が立ち並ぶ繁華街となるなどしたが、その後もパリでは都市改造が行われ続けた。

1853年から1870年にかけて、ナポレオン3世が、イギリスのロンドン中心部の整然とした街並みを参考にして、セーヌ県知事オスマンに街並みの改造を命じ、オスマンによって芸術性を併せ持つ都市改造が行われた。

並木大通り（ブールヴァール）、公園、斜路、上・下水道、広場等の都市基盤の整備が行われた。市街地は、沿道の建物の壁面の線を定め、建物の高さを一定にした。市内の22か所以上に公園（square）を整備し、公園を相互に結ぶ街路等が整備された。

大規模公園として、パリの西側にブーローニュの森が作られ、既存林は約半分になり、大小の池が掘られ、約40万本の喬木、灌木が植えられ、曲線の園路が配され、動物園、スケート場などが設けられた。パリの東側にはヴァンセ

² 石川幹子「都市と緑地」岩波書店22頁（2001年）

ンヌの森が同様に整備され、これらの森は市街地とブルヴァールで結ばれた。

ブローニュの森と市街地を結ぶブルヴァールは、中央の馬車道をはさみ、両側に植樹帯と住民のための歩道を有し、沿道の建物は、街路境界より10メートルのセットバックが義務付けられた。

このような都市改造を支えた仕組みが超過収用の制度であり、街路整備に必要な敷地の境界を越えて、道両側の用地も強制買収により取得し、壁面が道路幅より後退するよう規制をかけて開発業者に売却し、街路整備に伴う地価の上昇による開発利益を吸収した。土地の収用補償額は裁判所が定め、用地取得費用や建設資金のための借入金は、開発利益の吸収による歳入により返済された。

オスマンのパリ改造は、土地所有者の反対の高まりと、普仏戦争のフランスの敗北による共和制への移行という激動の中で、未完成のまま終わっている。しかしながら、パリは、19世紀においては世界の首都と賛美され、パリの街を模倣しようという動きを生じた。

今日でも、パリは、木漏れ陽を浴びる彫像と咲き乱れる花々の間を散策し、高く揺れるマロニエの街路樹から落ち葉が街路に舞い散るのを眺めるだけで、人に忘れがたい感銘を与える魅力を持っている。

(3) アメリカにおけるパークシステム

18世紀までのアメリカの都市は、植民地時代のフィアデルフィア計画にみられるような格子状に交差する街路に方形の広場を組み合わせた格子状に作られた都市であった。その後、ヨーロッパの都市で実現されていた都市公園を取り込み、自然と都市空間を一体化したパークシステムを、新しい都市づくりとして、19世紀後半に実現させた。

水系を軸としたボストンの都市整備を始めとして、アメリカの諸都市は、マスタープランに基づいて隣接する地域の市街地整備と連動させて、湿地帯、遊水池、山林、海浜等を都市の中に包摂して、都市と田園を一体化したパークシステムとして都市基盤の整備を行った。

ミネアポリスを例として取り上げると、1883年の「ミネアポリス市の公園と

パークウェイのシステムの提言」は、次の5つを骨格としている³。

第一に都市の品格を創り出すための街路（ブールヴァール）を整備する。

第二に、街路が植樹帯を持って、有幅員60－90メートルとすることにより、街路に、火勢を弱め、消火の可能性を生じさせる防火帯としての役割を果たさせる。

第三に、河岸の緑地を保全し、河川沿いの地域を公園化する。

第四に、湖沼地帯を公園緑地として保全する。

第五に、都市における公園緑地により、大気の浄化と夏季における熱を緩和し、伝染病の予防という公衆衛生上の役割を果たさせる。

ミネアポリスのパークシステム（都市市街地において公園を個別的に配置するのではなく、お互いを関連づけ全体としてオープンスペースのネットワークを形成する）の整備は、公園はぜいたくであり経済活動に貢献しないため無用であるという考えに対し、都市と田園を一体化したパークシステムは周辺地域への良好な市街地開発を進展させる、市街地の資産価値を増大させる、税収を増加させる等の経済への波及効果を現実にも生じさせることによって、アメリカの各都市の都市計画に影響を与えた。パークシステムを整備することの都市間の活発な競争が生じ、シカゴ、ボストン、ワシントン、ニューヨークで行われた。

アメリカにおける都市計画は、三段階で発展し、第一期（1905～1920年代後半）は、総合計画という都市の将来像を示すマスタープランがつけられ、社会資本整備の目標を市民が共有できる仕組みが作られた。

第二期（1920年代以降）は、都市を複数のゾーンに区分し建築の規模と用途を規制することにより土地利用をコントロールするゾーニング規制が取られるようになった。

第三期（1925以降）は、複数の都市間の問題を、行政区分を超えて広域的に調整を図りながら計画していく地域計画（6070haの公園と40kmのパ

³ 石川幹子「都市と緑地」岩波書店87頁（2001年）

ークウェイが、38の自治体の協力と財源分担によるボストン広域圏、ロサンゼルス・カウンティ、ニューヨーク広域圏等）が一般化した⁴。

3 日本の明治以降の街づくりの歴史

欧米の都市づくりの考え方は、日本の行政にも大きく影響を与え、明治以降、これを範にした首都東京都心部の形成が行われた。

1888年に東京市区改正条例が公布されたが、条例は「首都ノ宏壮ヲ図リ、商業ノ旺盛ヲ永遠ニ企図スルタメ」に、パリの都市改造をモデルとし、軍事、警察の為、都市の美観と街路整備に重点を置いた街づくりを行うことを旨とするものだった。

しかし、日清、日露戦争による財政難に加え、地価高騰と、郊外のスプロール（都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がっていくこと）を抑止できなかったが、今日でも残されている都市整備として、①東京駅計画に合わせて計画された丸の内センター街、②幅36メートル以上を基準とした皇居周辺の幹線街路網、③日比谷から霞ヶ関にかけての官庁街がある。

しかし、日本の近代化の中で、都市への人口集中が進み、都市計画がされないまま、市街地が無秩序、無計画に広がっていった。

明治、大正、昭和にかけて、都市の発展により、市街地が無秩序、無計画に広がっていくことが非常な勢いで拡大し、住宅問題や保健衛生問題、とりわけ結核とスラムの形成が社会問題となった。

第一次世界大戦後の資本主義の興隆と人口の都市集中が著しく、住宅問題や保健衛生問題が社会問題として顕在化する状況下で、1919年（大正8年）には都市計画法が公布された。同法は、①地域制の確立（ゾーニング）による土地の用途の確定 ②市区改正に伴う土地区画整理及び不良住宅地の改造による既成市街地の整理 ③新たに市街地になろうとする土地の発展を統制し、健全で秩序ある都市の形成を促すことを目的とした。

⁴ 石川幹子「都市と緑地」岩波書店135頁（2001年）

しかし、都市のスプロール化は止まることなく、この頃東京では千住から浅草まで市街地が連なってしまったように、市街地は無制限に拡大した。無秩序に家が建て込む市街地が形成された状況で、1923年に関東大震災が起き、家の倒壊と大規模な火災が発生し、多数の死者と被災者を生じる原因となった。東京周辺の復興のため、帝都復興院総裁後藤新平が招聘したチャールズ・ビアードは「良き火災防護は、広幅員街路および公園地の設定により提供されるべきこと」「住宅地域については、過大なる街路をつくるよりも、多数の小公園および安全地を設けることが一層重要である」と提言した。

帝都復興計画原案は、公園と広幅員街路を基盤に据え、緑地とオープンスペースにより分節された安全な都市づくりをつくり出すというパークシステムに考え方に基づいたものであったが、財政上の理由から原案は大幅に縮小されたものの、帝都復興事業は焼失区域の約9割に相当する3119ヘクタールの区域で区画整理が実施された。

このように形成された戦前の都市は、第二次世界大戦の空襲により、その多くが灰燼に帰した。

1945年12月30日に閣議決定された「戦災地復興基本方針」は、「過大都市の抑制」と「地方中小都市の振興」を二つの柱に掲げ、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をとった。

第二次世界大戦後においては、兵隊の復員や失業者が都市に流入し、人口の都市集中がますます進行した。

昭和30年代からの経済の高度成長の過程で、人口、産業の激しい都市集中が起き、これにより著しく都市が拡大した。人口の都市集中に対し、人の収容を行う都市の施設整備が追い付かず、大都市の周辺部では、「バラ建ち」という単発的開発が先行した。それが累積して農地や山林などを蚕食的に宅地化するとの無秩序なスプロールが蔓延した。この住宅の拡散現象は、道路や排水施設もなく、宅地と言えないところに、不良市街地を作り出した。工場と住宅がゴチャゴチャに混在して公害の発生や悪環境を作り出した。都市施設整備の手戻

りや、追隨的で効率の悪い公共投資を余儀なくさせた⁵。

一方、都市の内部では高層ビルによる空に向かっての垂直的拡大が起こり、鉛筆ビルと言われるような、狭い敷地に何階も積み重ねたビルが建てられ、将来の再開発を必至とする無計画なビルの乱立状態となった。

都市の周辺部で、農地、山林の所有者から個別に土地を買った個人や企業が、畑や山林の中にまちまちに住宅や工場等を建築するため、宅地として最低限の要件たる道路や排水施設等さえも備えていない狭小で不整形な「宅地」が無秩序に連担し、劣悪な環境を形成した。

無秩序な「バラ建ち」が一般となったのは、都市の郊外に集中する市民の経済のストックの乏しさ、農村からの移住者が都市的な共同体意識や都市的な居住環境への意識を持たず、基礎的な施設すら備えない宅地に加工する素材にすぎないはずの土地が「宅地」として売買され、このような土地に電気、ガス、水道等の公益的サービスの供給が義務付けられる制度となっていることが、弊害の発生を助長することの要因となったものである⁶。

その後、昭和44年に、現行の都市計画法が制定され、現在の都市づくりの基本的方向付けとして、市街化区域と市街化調整区域の線引きをして、市街化区域とその外側の市街化を抑制する地域に土地利用を二分割にし、市街化区域について、土地利用の用途別に土地利用規制を行うゾーニング規制が行われることとなった。

第3 市街化調整区域における市街化の抑制

1 都市における緑地の形成の意義

(1) アムステルダム国際都市計画会議

1924年、欧米で都市計画を主導してきた専門家が集まったアムステルダム国際都市計画会議において、欧米で成立した都市計画において共有される理念として、次の7か条が採択された。

⁵ 大塩洋一郎「日本の都市計画法」ぎょうせい22頁（1981年）

⁶ 大塩洋一郎「日本の都市計画法」ぎょうせい23頁（1981年）

第1条 大都市の無限の膨張は、決して望ましいものではない。過大都市の現状は、今後の都市計画に大きな警鐘を促している。

第2条 衛星都市をつくり、人口の分散をはかること

第3条 既成市街地のまわりに、農業、園芸、牧場等よりなるグリーン・ベルトを導入し、家屋が無限に連続するのを防ぐこと

第4条 自動車交通の急速な発達に伴い将来の交通問題に対して格別の注意を払うこと

第5条 大都市の将来の発展のためには地域計画を準備することが不可欠であり、しかもこの計画は単純な都市拡張計画であってはならない

第6条 都市の地域計画は、状況の変化に対し、弾力性を有すべきこと

第7条 計画の有効性を保障するため都市計画権限の付与が必要であること

アムステルダム国際都市計画会議が採択した7か条は、大都市の無限の膨張は阻止しなければならず、大都市でも、美しい自然が見れる環境で生活することを実現しなければならず、そのためには、大都市の規制市街地のまわりにグリーンベルトを作り、家屋が無限に連続するのを防ぐことを提唱するものである。

(2) グレーター・ロンドン・プラン

アムステルダム国際都市計画会議で提唱されたグリーンベルトの考え方に基づき、1927年、イギリスの保健大臣が招集した委員会は、「ロンドンの無秩序な外縁拡大の遮断地を確保するため、幅員3～4キロメートルのオープンスペース（緑の環状帯）の帯を保全し、その外側に田園都市建設を行う」ことを提案した。

1938年グリーンベルト法が成立し、1万4175haの緑地が買収された。グレーター・ロンドン・プランは、ロンドンの人口分散と工業の再配置を目的とし、

第一の環状帯—工場を移転し、人口を減少させる地域

第二の環状帯—新たな人口と工場の増加をさせない静的な地域

第三の環状帯—市街地の連担を防ぐため、規制市街地の外延部から約1.6km幅

で広がる緑地帯（グリーンベルト法の緑地を包含する広範な農地、公園、森林等で構成）

第四の環状帯―田園に集落や都市が点在するが、その特性を保ちつつ、人口の受け皿となるニュータウンの建設

グレーター・ロンドン・プランが実施された後、都心への業務機能の集積に伴う人口流入の増加、工業の衰退に伴うインナーシティの空洞化と治安の悪化、グリーンベルトの減少と後退するなどの批判がなされたが、ロンドンのグリーンベルトの外側には、8つのニュータウンが建設され、イギリスのその他の各都市にもグリーンベルトが設定されており、グリーンベルトは今日なお健在である。

グレーター・ロンドン・プランは、アムステルダム国際都市計画会議が採択した7か条の考え方を受けて、既成市街地の外側にグリーンベルトを作り、大都市の無限の膨張を阻止して、大都市と自然がある環境を両立させるものである。

2 日本の土地利用における緑の保全

（1）関東大震災以後の緑地の保全

関東大震災により、東京が灰燼に帰した後、都心中心部に区画整理が実行されたが、アムステルダム国際都市計画会議で提唱されたグリーンベルトの考え方が日本にも伝えられた。

1932年には、東京外縁部に1―2キロメートルの幅員で環状に緑地帯を形成し、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を整備することを内容とする「東京緑地計画」が作られ、内務大臣に報告された。

「東京緑地計画」が計画の対象とした緑地地域は、武蔵野特有の景趣を有し、山林、原野、水辺、農耕地、集落等から成る地域であった。

日本が日中戦争、大東亜戦争に突入する中で、東京外縁部（現在の東京23区の外縁部）に環状に緑地帯を形成する構想は、敵国の空からの攻撃に対して都市

を守る手段としての防空空地帯の整備を行うものとして実現されることとなり、緑地帯内の砧、神代、小金井など七か所の緑地825ヘクタールが買収され、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）上の防空緑地と位置付けられた。

このように、武蔵野の自然を守る「東京緑地計画」は、戦時中に実現したものであったが、それによって守られるべき東京の街も、第二次世界大戦の空襲により、その多くが灰燼に帰することとなった。

（２）第二次世界大戦後の緑地の保全

第二次世界大戦後においても、イギリスのグレーターロンドンの構想は、日本の都市計画に影響を与え続けた。

1946年戦災復興のための「特別都市計画法」が公布され、「緑地地域指定標準」として、①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行う、②緑地地域の幅員は、家屋の連坦を防止するためには、0.5キロメートル以上、市街地の膨張を抑制するためには、1キロメートル以上とされた。

東京区部面積の32%（1万8010ha）に当たる土地が当初、緑地地域に指定されたが、緑地地域のゾーニング規制は、住宅の建蔽率を1割とする厳しい制限を課すものであった⁷。

東京区部の外縁に位置するエリアが、緑地地域に指定されたが、防空空地帯に指定された地区がほぼそのまま指定されたものであり、武蔵野の面影を強く残す田園地帯であった。

1956年首都圏整備法に基づく首都圏計画が、「既成市街地」（東京区部、三鷹、武蔵野、横浜、川崎、川口など都心から16～20kmの範囲内の地区）の外側の周囲を、幅5～10kmをもって、「近郊整備地帯」として、既成市街地の無秩序な膨張を抑制する目的を持った緑地帯として位置づけた。そして、「近郊整備地帯」の外側の「周辺地域」に、人口や産業の集中する区域を、「市街地

⁷ 石川幹子「都市と緑地」岩波書店263頁（2001年）

開発区域」に指定して都市整備を行い、「市街地開発区域」で人口と産業を受け止めることを計画した。

しかし戦後復興とその後の経済成長の中で、土地所有者の開発志向は強く、住宅地としての基盤が整備されることのないまま小住宅の密集地が出現した。

建蔽率を1割とする緑地地域の規制と現実との乖離は甚だしく、緑地地域の指定を解除することへの要望が烈しくなり、緑地地域の指定は逐次解除され、東京区部の全面的な市街化が進行し、1969年に緑地地域の指定はすべて廃止された。

1969年（昭和44年）に全面改正された新都市計画法において、緑地地域はなくなり、市街化調整区域（市街化を抑制すべき地域）制度が生まれた。しかしそのときは既に東京区部は市街化され尽くされ、市街化調整区域に線引きされることはなく、東京区部全域が市街化区域とされた。

新都市計画法は、無秩序な市街化を予防し、計画的な市街化を図ることを目的とし、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域を「市街化区域」とし、市街化を抑制すべき区域を「市街化調整区域」とした。都道府県が、都市計画法の対象区域を「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分できることとされた。

特別都市計画法の緑地地域は、武蔵野のような緑地を対象とするものであったが、その緑地が市街化された後に成立した新たな都市計画法の市街化調整区域は、主に農地を対象とするものである。

戦後における食糧増産の必要性とその後の高度成長期における急激に増大した宅地需要等の都市的土地利用に応える必要性の中で、日本の平地が、狭い限られた平野の中にあり、その中で、都市的土地利用と農業的土地利用を両立させなければならないという現状の中で、都市計画法は、都市的土地利用と農業的土地利用を、市街化区域と市街化調整区域に区分して、農業的土地利用に利用されている地域については市街化調整区域に線引きし、都市的土地利用に供すべき土地については市街化区域に線引きすることとした。そして都市計画法は、主に市街化区域の土地利用のあり方を規定し、市街化調整区域については、

市街化を抑制すべき地域として開発行為を規制することとしている。

市街化区域内の、都市にとっての緑についての都市計画法の扱いは、都市施設としての都市公園などに限定して対象とする。

今日、農業的土地利用に依存した市街化調整区域の、緑地を保全する地域としての存在意義は、大都市の無限の膨張を阻止し、大都市においても、美しい自然が見られる環境で生活することを実現する役割を担うものとされている。

3 市街化調整区域における防災と緑の保全上の問題

(1) 市街化調整区域の意味

大正8年に制定された旧都市計画法は、法の適用対象となる「都市計画区域」を、「市と主務大臣が指定した町村の区域」をしていたが、このような区域設定は、清掃法のような当時の内務省の法律において、都市特有の行政対応を行うべき地域として設定されていた。

昭和44年に制定された新都市計画法は、「都市計画区域」を、都市として総合的に整備、開発、保全すべき地域として都道府県が指定することとしたが、従来の都市計画区域である「市と指定された町村の区域」を踏襲するものだった。

都市計画法7条は、都市計画区域について「無秩序な市街化を予防し、計画的な市街化を図るため必要があるとき」は、市街化区域と市街化調整区域に区分することができることとし、「市街化区域」とは「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり（同条2項）、「市街化調整区域」とは「市街化を抑制すべき区域」（同条3項）とされている。

市街化調整区域の土地の現況についての国の統計は存在しないが、埼玉県は独自に集計しており、埼玉県の市街化調整区域の面積は、平成7年に11万2990haであるが、そのうち農地が7万9101ha、山林が1万7698ha、水面が6093ha、その他自然地为1万0098haとなっている。

その他の都道府県の市街化調整区域でも、農地や森林等の自然環境が保全され

ている。

都市計画法が、「農地」を都市計画地域の市街化調整区域として取り込んだことの対抗として、同法制定と同じ昭和44年に農業振興地域の整備に関する法律が制定され、農地について、都市計画区域の指定とは別に、農業振興の視点から、将来も農業のための土地としての指定がなされている。

昭和55年9月16日付建設省都市計画局長通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の見直しの方針について」は、市街化区域に含めるべきでない土地として、①市街化の動向等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域、②水害の災害の発生のおそれのある土地、③農用地として保存すべき土地、④自然風景の維持、都市環境の保持、水源涵養、土砂流出防備等のため保全すべき土地を挙げている。

(2) 市街化調整区域とグレーター・ロンドン・プランとの違い

グレーター・ロンドン・プランは、ロンドン都市圏は中心地区から50～60キロの範囲で、中心部から外周に向かって、内部市街地、郊外地帯、グリーンベルト、衛星都市が点在する外部田園地帯の四つのベルト地帯に区分され、ロンドンの市街地の膨張を防ぐため周囲に幅約10キロのグリーンベルトをめぐらした。

グリーンベルトの外側に、ハーロウなど八つのニュータウンが開発された。ロンドンに集中する人口と機能を中心部から外周部へ分散し、約100万以上の人口を、工場とともにグリーンベルトの外周部に移住させ、都市化地域を再編成し、中心部の集中を緩和しようとした。

日本の首都圏の整備計画は、グレーター・ロンドン・プランの影響を受けており、1958年に策定された第一次首都圏基本計画は、一都七県にまたがる半径約100キロを対象とし、東京およびその周辺への人口、産業の集中に対応するため、規制市街地の発展を一定の限度にとどめ、周辺地域に衛星都市を育成する、首都と衛星都市の間の市街地の連なりを防止するため、幅10キロの農地、山林、その他の緑地からなるグリーンベルトを指定することを内容とした。

1965年の第二次基本計画では、緑地を保全する地区として近郊整備地帯と呼び、東京区部の周辺部50～60キロ圏内の地域を指定し、グリーンベルトとして整備する計画であった。

グレーター・ロンドン・プランが、ロンドンの中心地区から50～60キロの範囲で、内部市街地、郊外地帯、グリーンベルト、外部田園地帯とし、幅約10キロのグリーンベルトをめぐらしたことと、ほぼ匹敵するため、首都圏基本計画が実現していれば、グレーター・ロンドン・プランと同様の、内部市街地、郊外地帯、グリーンベルト、衛星都市が点在する外部田園地帯の同心円構造が、関東に実現していたものである。

しかし、首都圏基本計画を実現するための緑地規制は、圧倒的なスプロール現象（都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がっていくこと）の圧力のために吹き飛ばされ、東京区部の周辺部50～60キロ圏内の地域は、スプロールで形成された市街地が延々と連坦することになった。

首都圏のグリーンベルト構想は破綻し、昭和44年（1969）年制定の都市計画法では、失敗したグリーンベルト構想に代わるものとして、市街化された土地の外側に市街化調整区域が設けられることとなったのである。

昭和44年に成立した都市計画法の下で、「市街化を抑制すべき地域」として市街化区域の外側に線引きされた市街化調整区域は、東京中心部からはるか遠くに成立することとなり、それは人の利用方法が特定されない緑地ではなく、農業が成立する地域において、農地によって成り立っている。

したがって、人の利用方法が特定されない緑地がグリーンベルトとして都市を囲み、市街地の無限の連鎖を防ぐのではなく、農地という農業という都市的土地利用とは別の土地利用に供される土地が、緑地として都市を囲むことによって、日本の都市計画は成立したのであった。

農地は、ラドバーンの田園都市計画でも都市の外側で緑を提供する緑地として位置づけられており、都市において都市生活を営むものにとって、疑似自然として、緑地としての効用を持った存在である。

日本の都市計画は、アメリカのパークシステムやイギリスのグレーター・ロ

ンドン・プランのように市街地が公園に囲まれるのではなく、市街地が農地によって囲まれることによって、市街地の無限の連鎖を防ぐものとされたのである。

(3) 市街化調整区域についての農林漁業者の利用について

都市計画区域において、開発行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない（都市計画法29条）が、市街化調整区域、区域区分が定められていない都市計画区域等においては、農林漁業の用に供する施設又は農林漁業者の居住の用に供する建築については、許可を要しないこととされている。

市街化調整区域は、農林漁業が営まれる地域と大部分が重なっているが、農林漁業が営まれている地域に、かぶせるようにして市街化調整区域に指定しているのだから、農林漁業の用に供する施設又は農林漁業者の居住の用に供する建築については規制することができないからである。

しかし市街化調整区域の制度ができて50年以上が経ち、農林漁業をめぐる情勢も大きな変化があり、経済成長下での農業収入の非農業就業による収入に対する相対的低下の結果、農家の大部分が第二種兼業農家（一家の収入の過半が非農業的収入である農家）となり、農家に分類される家計に属しながら非農林漁業に従事する者が、市街化調整区域に多く居住することとなっている。これは、市街化調整区域の土地利用について、非農業的土地利用への誘因が存在していることを示すものといえる。

農林漁業者の居住の用に供する建築については、居住者が農林漁業者の場合は、農林漁業のための土地利用と言えるが、非農林漁業者である場合は、農林漁業のための土地利用と言えない。農林漁業者と非農林漁業者が同居する際に、非農林漁業者の生活の営みを抑制すべきということは困難である。したがってその必要からする居住を抑制すべきとは言えないことから、非農林漁業者による農林漁業のためでない土地利用の要望が生じてくる。

しかし、その非農林漁業者による農林漁業のためでない土地利用を認めることは、市街化調整区域として、開発を抑制すべき区域であるという趣旨に抵触

することとなる。

(4) 市街化調整区域の土地の公共的利用について

都市計画法 29 条 1 項 3 号及び同法の施行令 21 条は、市街化調整区域で公益上必要な建築物の用に供する目的で行う開発行為を認めている。

法令で開発許可が不要とされ、自由に設置できる施設は、鉄道施設、図書館、公民館、変電所、休養施設、運動施設、教養施設、放送設備施設、電気事業用工作物、ガス工作物施設、国・都道府県・市町村の庁舎などである。

また、都道府県の許可で設置が可能な施設は、社会福祉施設、保育所、医療施設、学校等である。これら施設の設置が許可制の下にあることは、許可をもらうための行政当局への働きかけによって、許可がなされるという政治的な決定が行われることとなる。

しかしながら、これら施設は、住民の利用のための施設であり、都市的な土地利用というべきであり、これら施設が市街化区域でなく市街化調整区域に設置されることは、市街化が抑制されるべき地域として線引きされている市街化調整区域の趣旨と合致しているのか疑問がある。

これらの公共施設のための土地利用は、市街化区域で行われるのが原則であり、市街化調整区域での公共施設のための開発行為は抑制されるべきである。

(5) 市街化調整区域の都市計画事業等による土地利用について

昭和 55 年の「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の見直しの方針について」の通達において「市街化区域への編入は、土地区画整理事業の実施が確実な土地の区域等計画的な市街地整備が確実な区域について行うこと」とされていたが、この趣旨は、都市計画法 29 条 1 項 4 号から 8 号に整理され、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅街区整備事業、防災街区整備事業の施行として行う開発行為については、都道府県知事の許可を受ける必要はないことが規定されている。

土地区画整理事業等の住宅整備事業が行われるときは、住宅街の計画的整備が行われるため、市街化調整区域においても、これら事業を行うことは開発行為の規制の対象外である。そしてこれら事業が行われたことによって住宅街が

形成されることから、事業が行われた地域は、市街化調整区域の線引きが変更されて市街化区域に線引きされることとなる。

(6) 防災の観点から、市街化調整区域で都市的土地利用を認めるリスク

以上のように、市街化調整区域について、農林漁業による土地利用から、他の土地利用を行うことが認められる場合があるが、市街化調整区域について、農林漁業による土地利用から、他の土地利用を行うことへの転換を認めることは、市街化調整区域であることによって確保されている社会的利益を害するおそれがある。特に防災と自然保護の点である。

第一に、防災の観点から、市街化調整区域にゾーニングされている土地について、農林漁業による土地利用以外の都市的土地利用を認めることが、災害の危険を引き起こすおそれがないのかという問題がある。

関東の市町村において、市町村の振興のため、住宅街を整備する事業が行われ、市街化調整区域を市街化区域に線引きし直されることが行われるが、都道府県の手によって洪水マップが作られてみると、これら整備された住宅街の家が洪水に見舞われる危険性があることが判明するという事態が起きている。

洪水の危険は、地球温暖化の進行により、局地的集中豪雨の頻発により、その危険の度合いを飛躍的に高めている。

豪雨、台風などの水害が多発化、激甚化しており、気象庁のデータによると、全国の1時間降水量50mm以上の年間発生回数は年々増加傾向にあり、最近10年間(2012～2021年)の平均年間発生回数は、1976～1985年の10年間の平均年間発生回数と比べて約1.4倍増加している。

また、豪雨の発生回数の上昇に伴い、水害の被害額も年々増加している。河川の堤防が決壊し、大量の河川水が住宅街などに溢れるなどの被害が起きている。

このような水害被害の発生は、気候変動の影響から、今後も維持継続していくとみられることから、新たな水害への対策・取組みとして、「流域治水」の考えが、国によって導入されている。

従来の水害対策は、河川や下水道、砂防、海岸などで、ダムや堤防というハ

ード施設を整備して、力で水害を抑え込む対策が主体であった。しかし、近年のように、これまで経験したことがない広域的かつ長時間に及ぶ集中豪雨が起るようになると、これまで市街地を洪水から守ってきた堤防を河川の水が簡単に越えて、ときには堤防そのものを破壊して大きな水害をもたらす事態が頻繁に起こるようになった。

従来の対策では対応できなくなる状況になったため、水害対策の内容を大きく見直し、従来のように河川区域や氾濫域という限られたエリアにおいてのみ治水対応をするのではなく、河川に流れ込む水の集水域を含めた流域全体において、河川を管理する国・都道府県・市町村と、流域全体のあらゆる者が協力し、ハードな施設対策と人によるソフトな対応が一体となって取り組む「流域対策」を行うこととなった。

流域対策は、河川の集水域を含めた流域全体の持っている保水・遊水機能を回復し高めることによって、流域に降った雨の河川への流入を抑制する対策である。

流域対策の実施上、河川の流域全体を、地域の特性に応じて、保水地域、遊水地域、低地地域の三地域に区分する。

森林、雑木林などに降った雨は、一部が地中に浸透し、水量を減らしながら、緩やかに川へと流れていく。こうした働きを保水機能といい、土地の現況が森林、雑木林である地域は、保水機能を持っているので、「保水地域」という。水田などは、降った雨や川および水路から流れてくる水を一時的に貯留する働きを持っているが、雨水や川からの流水が一時的にとどまって川の負担を軽くする、遊水機能を備えている水田など農地によって構成される地域を、「遊水地域」という。

川沿いの低い市街地のように、降雨が流域にとどまり、浸水となったり、川からの流水が流れ込み、浸水被害が生じる地域を、「低地地域」という。

保水地域は、森林、雑木林などが土地の現況となっており、森林等が持つ保水機能を確保することが必要なため、自然状態のまま保全していくことが必要であり、市街化調整区域の線引きを維持し、開発行為が行われることを抑制す

ることが必要である。

遊水地域においては、土地の現況が水田など農地になっている土地は、地形上貯水しやすい性状の土地に作られており、水田という貯水能力がある構造になっているため、治水対策として、水田を維持することが必要である。このため、水田等農地の遊水機能を確保するため、市街化調整区域の線引きを維持し、開発行為が行われることを抑制することが必要である。

浸水被害が生じる低地地域は、主に市街地となっている市街化区域である。低地地域の治水対策として、内水排除施設の整備、貯留施設の設置、耐水性建築を奨励することなどが必要である。

流域対策は以上であるが、それ以外の土砂崩れや地盤沈下、あるいは火山噴火、津波など様々な自然災害に対し、これらによる住宅や施設の被害を生じさせないためには、市街化を抑制し、市街化調整区域を維持しなければならない必要性は高い。

このような様々な災害を防がなくてはならない必要性から、現況が市街化区域に線引きされている土地についても、市街化を抑制する必要性から、市街化区域の線引きを市街化調整区域に変更する例が、近年相次いでいる。

大きな被害を生じた広島県や北海道の例をはじめとして、土砂崩れによる住宅被害が生じる災害の発生が相次いでいることを踏まえ、市街化区域として住宅を存置しておくことが適切でなく、市街地をなくすために市街化区域から市街化調整区域に編入する必要が拡大している。

災害対策の観点からは、市街化調整区域を維持し、更に市街化区域を市街化調整区域へ編入する線引きの見直しを計画的に行う必要がある。

(7) 緑地保全の観点から、市街化調整区域で都市的土地利用を認めることの問題

市街化調整区域にゾーニングされている土地について、都市的土地利用を行うことを認めることにより社会的利益が害されるおそれがある第二の点として、緑地保全の観点から、市街化調整区域に線引きされた土地について、都市的土地利用を認めてよいのかとの問題がある。

市街化調整区域の実際の土地の状況は、森林と農地がその太宗を占めており、市街化調整区域と都市計画区域外の土地においては市街化が抑制され、森林や農地等の自然環境が保全されている。

森林は、生物が生態系を形成している自然状態にある土地である。人間により林業が営まれることや山歩きが行われることがあるとしても、基本的には、生物の住処である分、人間による利用は排除されており、自然界に属する土地であると言える。

農地は、人間によって農業が営まれる地域であるが、農業が動植物を育て、動植物が生育する場所として管理されている点で、疑似自然として評価することができる。都市計画における農地の意義として、法律上生産緑地と呼称され、農業生産を行う緑地として評価される。

このため、市街化調整区域の土地を構成する森林と農地を、「緑地」と呼称する。

ここで、「緑地」の土地利用上の意義を論じる。

ア 景観における緑地の意義

緑地保全の意義として、景観に占める緑地の意義がある。

緑は美の宝庫である。自然こそ人間の視覚にとって、美そのものである。木の姿は、どの木も、こよなく美しく感じる。

これは、自然が人間にとって、原始の時代からかけがえのない価値あるものであったからであろう。人間にとって有用である自然を生態系として構成する森は、人間の感情に根源的に働きかけるものを持っている。

自然を美しいと感じることを保護するためには、自然に対する景観権を保障する必要がある。

イ 自然に内在する価値

緑地保全の意義は、人間にとっての価値を考えるだけでは不十分であり、自然が自然自体として持つ意義を考える必要がある。

自然環境とは通常、生命体がいる環境であり、それは生態系を構成する生物と、生物の生息地である土壌、水、大気等から成る。したがって、自然環境の

保護とは、生態系を保護し、生物の保護ないしは生物の多様性を保全することである。

従来、生物を保護する根拠は、食用や衣料としたり、あるいは愛玩したりするため、さらには生態学上、遺伝上、社会上、経済上、科学上、文化上からの利用価値で説明されてきた。しかし、世界自然憲章や生物多様性条約などの国際連合の各国の合意で、生物を保護する必要性は、人間にとっての利用価値のみならず、生物自体に内在する価値を尊重することであるとされている。

1982年10月28日国際連合総会で決議された「世界自然憲章」は前文で、「あらゆる形態の生命は固有のものであり、人類にとって有用なものであるか否かに関わらず尊重されるべきであること、およびほかの生命体に対してこうした認識をもつために人類は倫理的な行動規範に導かれなければならない」としている。

1992年の生物多様性条約は前文で、生物多様性を保全する理由は、人間にとっての利用価値のみならず、生物の多様性が有する内在的価値のためであるとしている。

様々な生物の存在を可能にする生態系が存在することが、人間とのかかわりを超越して、それ自体として根源的な価値を内在していることを認め、そのために生物の多様性を可能にする生態系等を保全する必要性を認めている。

生物に内在する価値を認めることは、人間が地球上の主人公としてしたいことをすべて行ってよいという考えを制約する。

人間がしたいことを自由にしたいとの考えを法として表現するのは、所有権である。所有権制度は、所有する範囲の土地とこれに付着する生物を、所有する人間が自由に使用・収益・処分することを認める。

しかし、生物に内在する価値を認めることは、人間の土地に対して有する使用収益処分権を、生物との関係において、相対化する。したがって、それは所有権の前提となる人間中心主義を制約する。

陸上における地域一体の自然状態は、人間の手が加わらない限り、水資源の賦存状況に応じて森林または草地などとなる。このような人間の手が加わる以

前の水資源の賦存状況に応じた森林または草地などの本来の姿に復旧し、生態系を復活させることは、生物に内在する価値を否定しないために必要である。

ウ 地球環境保全上の緑地の意義

緑地は、地球環境保全の観点からの意義がある。

日本は、世界の70以上の国とともに、カーボンニュートラルを達成することを表明している。

カーボンニュートラルを達成するとの目標は、各国のCO₂排出量と森林等によるCO₂吸収量を差し引きゼロにすることを意味する。それは、温室効果ガスの中核となる二酸化炭素の排出量と、森林等による二酸化炭素の吸収量を均衡させることである。

したがって、日本政府がカーボンニュートラルを達成することを表明していることは、森林の減少を抑制し、可能な限り森林面積を増大させ、日本が緑に覆われるようにする意図を表明しているものである。

カーボンニュートラルを達成するためには、森林等による二酸化炭素の吸収量を増大させていくために、日本の貴重な森林資源の減少を防ぎ、森林面積を増大させていく必要がある。

4 市街化調整区域における防災と緑の保全のために必要な対応

(1) 緑地の保全の意義

以上のとおり、森林、農地で構成される「緑地」には、防災の観点、自然保護の観点からの意義が存在する。

日本における総人口は減少傾向にあり、日本における都市的な土地利用のニーズは総体として減少していくことを認めるべきである。

このため、市街化すべき地域を整然と整理して市街化区域をコンパクト化し、緑地で構成される市街化調整区域を拡大していくことが必要である。

(2) 市街化調整区域内の農地を転用することについて

農地は疑似自然として、自然に近い状態にあることに、食糧生産以外の存在価値がある。このため、市街化調整区域内にある農地につき、農業的利用が止めた土地は、緑地として保全されることを原則とすべきである。

したがって、農業的利用をやめた土地について、原則として都市的土地利用を行うべきではない。

類似した問題状況として、市街化区域内の都市公園の過去からの取扱いが想起される。

日本の都市公園においては、公共施設の建築を認めてしまうことが相次いだことで、緑地としての機能を低下させてきた。東京緑地計画に基づき、緑地にするために国が買い上げた土地が今はゴルフ場や公共施設用地となってしまうていたりする。

これと異なり、アメリカにおける都市公園制度の運用は、例えばセントラルパークにおいて公園内に施設を作ることが何度も計画されても、公園管理当局は、公園の非緑地的利用は1インチも認めないという方針を100年以上堅持してきている。

都市公園ではない自然公園である国立公園についても、アメリカ政府は、人間にとっての経済的利用価値がゼロであることが真に国立公園の価値であるとの考えのもとに、国土に占める国立公園の面積割合の拡大に力を入れている。

日本もこれに相当する努力として、市街化調整区域内で農業的利用を止めた土地については、原則として緑地として保全することを原則とすべきである。

市街化調整区域には、大都市の無限の膨張を阻止するとともに、大都市でも、美しい自然が見られる環境で生活することを実現するという目的がある。この目的を実現するため、今日、農業的土地利用の必要性が、都市的土地利用の必要性に対して相対的に低下してきている状況からは、仮に農業的土地利用が減衰する部分があるのであれば、農業的土地利用に依存した市街化調整区域のうちのこの部分を、緑地として、自然の営みが行われ、生態系が形成される森林や草原にすることが必要である。

そのことによって、郊外の農地や緑地から成るグリーンベルトと都市内の緑地とをお互いに関連づけ、都市の広域のパークシステムとして、全体としてオープンスペースのネットワークが形成される都市づくりを実現していくことが必要である。

(3) 都道府県が市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことについて

都道府県が都市計画区域の土地のうち市街化調整区域の土地を市街化区域に線引きし直すことは、都道府県の都市計画審議会にかけて行われる。

市街化調整区域に対する評価として、高度経済成長期が終焉し、都市への人口集中圧力がなくなったと考えられる平成 12 年時点での都市計画法改正の立法担当者の編著による「改正都市計画法の論点」(大成出版 2001年 43頁)において、「線引き制度は、都市を計画的に整備、開発、保全していく上で依然として極めて有用な制度であり、維持してもらわなければ困るという意見も(法改正の検討過程で)非常に強くありました。特に大都市圏の都道府県からはこのような要請が強くありました。実際、30年にわたる都市計画行政実務の積み重ねの中で、線引き制度は、地方公共団体の現場に完全に定着しています」、「市街化調整区域はいずれ市街化区域に編入されることが制度の建て前になっているわけですが、30年たっても線引きの線はほんの少ししか見直されていない。」と記載されている。

市街化調整区域は、今後においても、「市街化を抑制すべき区域」であり、市街化区域への線引きの変更を抑制することを、明確にすべきである。

市街化調整区域の土地が市街化されることの抑制を全うするためには、市街化調整区域内の農地は、永続的に緑地であることを維持する措置が必要である。

市街化調整区域内で農業を営むことについては、職業選択の自由の下で、営農を止めることも、個人の土地所有権の行使の自由の中に含まれる。しかし、農地は都市計画上緑地としての存在意義があることから、市街化調整区域内の農地について営農を止めるときには、当該農地は都市緑地法の緑地保全地域に自動的に指定されることとすべきである。

都市緑地法の緑地保全地域は、国立公園や生産緑地である土地と同様に、土地の人為的改変行為が許可制となっており、違反に対して原状回復措置がとられる。都市計画区域内の緑地が緑地である形状を永続的に維持するためには、都市計画区域内の農地について営農を止めるときは、緑地保全地域として土地の人為的な改変行為を抑制することが必要である。

なお、市街化調整区域内の緑地保全地域が永続的に緑地であることを維持するためには、市街化区域に編入されること防ぐためには、森林についてのゾーニング法である森林法に、緑地保全地域を規定することとすべきである。

(4) 市街化調整区域において、公共的な土地利用を行うことと市街化区域に線引きし直すことについて、環境影響評価手続を実施すべきこと

環境影響評価法は、一定規模以上の土地再開発事業など大規模な環境改変行為についてのみ、環境影響評価手続を実施すべきことを定める。土地区画整理事業、新住宅市街地開発事業、新都市基盤整備事業、宅地造成事業といった個別の限られた事業に限定して、これら事業の施行区域面積が100ha以上のものをアセスメントの対象とし、70haから100haまでのものも選択的にアセスメントの対象としている。

市街化調整区域において公共施設を建設することと、市街地開発事業を行うため市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことのうち、上記のようにごく限られた一定の事業に限定し、しかも施行区域面積が著しく大きな事業に限って、環境影響評価手続を実施することとされている。

このため、市街化調整区域において公共施設を建設することと、市街地開発事業を行うため市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことの両者において、環境影響評価手続が実施されるのは、きわめて例外的である。

しかし、市街化調整区域において公共施設を建設することと市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことは、農地、森林、水面という緑地から、公共施設、あるいは市街地としての土地利用に転換するものであり、自然保護と防災の観点から環境に不可逆的な影響をもたらす。

したがって、市街化調整区域において、公共施設を建設することと、市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことは、小規模な環境改変行為であっても、必須的に環境影響評価手続を実施する必要がある。

(5) 公共的な土地利用を行うことと市街化調整区域を市街化区域に線引きしなおすことによる利益を土地所有者に帰属させないこと

欧米における都市計画においては、公共事業の実施により特別の利益を受け

る者に対しては、応分の負担を課すことにより、その受益を社会に還元することを基本としている。

市街化調整区域の土地の非農業的土地利用を行うことと市街地開発事業を行うため市街化調整区域を市街化区域に変更することは、市街地として都市的な土地利用を認めることになるから、土地を利用することによる期待収益が高まり、地価は上昇する。

市街化調整区域の土地を公共施設用地として土地利用を行うことと、市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことは、市街化調整区域が市街化を抑制すべき土地であるにもかかわらず、土地の本来の目的ではない外在的な理由により、都市的な土地利用を行うものであるから、線引きの変更による地価上昇や土地の売却益などの経済的利益は、市街化調整区域に所在する土地を所有する者に、本来帰属していない利益である。

それにもかかわらず、市街化区域に変更する線引きの変更等による地価上昇や土地の売却益などの利益を受けることは、市街化調整区域に所在する土地を所有する者に、本来帰属していない利益をもたらすものであり、この利益を土地所有者に帰属させておく合理的理由はない。

市街化調整区域内にある農地について、農業のための土地利用が止めた土地を、緑地として維持しないときには、この利益を土地所有者から回収することが必要である。そうでなければ、これらの土地利用を行うことに経済的インセンティブを与えることとなり、土地の転用を促進してしまうからである。緑地からの土地の転用を防ぐためには、経済的措置による抑止手段を設ける必要がある。

そのため、市街化区域内の農地を、生産緑地として評価して市街化区域内の土地利用の中に農地を位置づける生産緑地法と同様の対応をすべきである。

このため、市街化調整区域内の農地を、終身営農を条件に相続税が納税猶予されるものとして扱い、市街化調整区域内の農地について、公共施設用地として土地利用を行うことと、市街地開発事業を行うため市街化調整区域を市街化区域に線引きし直すことが行われるときは、相続税の納税猶予を解除して、納

税義務を課すこととする必要がある。

この措置によって、土地転用による土地から得る収益に対する課税を行い、土地転用のコストを明示的に負担させることを、緑地にしない土地利用の転用を抑止する最低限の手段とする必要がある。

第4 防災と緑地の保全の観点から、市街化区域についてどうするのか

1 スプロールで形成された街並みである密集住宅街をどうするのか

東京の都市計画について、次のような感想がある。「東京は世界最大規模の活力ある都市だが、先進国の大都市と比較しても潤いやゆとりの空間に欠け、狭苦しくて緑が少ない。どうしてそんな街になってしまったのか？また、東京は非常に混沌としたカオス的な街で、地図を見ているといろいろなことに気づく。どうしてあの道は、途中から突然狭くなるのだろうか？下町の道は整然としているが、世田谷の道があんなに入り組んでいるのはなぜ？」⁸

マスタープランによる規制がされないままに、また、広い幅員の道路網が整備される前に、東京では都市計画なしに、もしくは都市計画を無視して、スプロール（都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がっていくこと）による街並みが形成されてしまった。このため、広い幅員の道路網がないまま形成された街並みに、規制をしようにも、規制を導入することでスプロールによって形成されてしまった街並みは、すべて既存不適格となってしまう。このため、土地所有権に基づく土地利用の自由を全面的に阻害することとなる規制を導入することができない。

現実には、大量に存在しているスプロールによって形成されてしまった街並みをどうしたらよいのかという問題が、東京のみならず、日本の多くの都市の問題として、未解決のまま今日なお残されている。

2 スプロールで形成された街並みである木造住宅密集地域の問題

(1) 木造住宅密集地域不燃化10年プロジェクト

⁸ 「東京の都市計画」（岩波新書）についてのネット上の読者の感想

太平洋戦争で後焼け野原となった東京都や大阪府の市街地では、戦後復興の際都市計画道路の計画が策定されたが、それらの多くは実現せず、無秩序に復興が進み、家が密集した住宅街が広がっていった。

首都直下型地震が予想される東京では、特に木造密集地域が山手線外周部に多く、震災が発生すると壊滅的な被害になることから、対策事業が取り組まれることとなった。

東京都では2012年から木造密集地域解消を目標に「不燃化10年プロジェクト」が行われた。日本全国に木造住宅密集地域はあるが、中でも東京は山手線外周部から環七通り沿いまでを中心に帯状に木造住宅密集地域が広がっており、危険な密集市街地は、区部の総面積のおよそ25%にあたる、約1600ヘクタールを占めている。

木造住宅密集地域において地震が起きた際、①建物の倒壊、②火災の発生と延焼の拡大、③密集地域における災害時の活動の困難、という3つの危険が生じる。

木造住宅密集地域には、耐震基準を満たしておらず、老朽化した木造建築物が並ぶことも多いため、地震が起きたとき建物が傾いたり倒壊する危険が高い。これら地域では無秩序に建物が建てられた結果、幅員の狭い細街路や隣り合った住宅がほぼ密着している地域もある。地震によって火災が発生した場合、木造という構造と、建物が密集している密度と、広幅員道路や公園が少ないとの条件が重なることで、延焼が広がり、被害が拡大する恐れがある。関東大震災でも、木造住宅密集地域では多発した火災が強風で広域に広がり、火災による死者が被害者の約9割に及んだ。

狭い道路において建物の倒壊や火災が起きて道を塞いでしまうと、人々の避難が難しくなり救急車や消防車が通行が困難になる。結果的に、木造住宅密集地域は火災の広がりや建物の倒壊、消火活動や救助活動が遅れてしまうリスクがある。

東京都が2012年に始めた木造住宅密集地域不燃化10年プロジェクトは、木造住宅密集地域の改善を促し、燃え広がらない・燃えない街づくりを目指し

て、改善が必要な地域を「不燃化特区」と指定して、2020年度までに不燃領域率を70%にすること（不燃領域率が70%を超えると市街地の延焼の危険性がほぼなくなるとされている）等为目标に、老朽化した建物の除却（解体）や建替え・住替えなどにつき、固定資産税・都市計画税の減免、解体費用の一部又は全部の助成などの支援措置を行った。

また、戦後都市計画決定されていながら、人口増加による市街地拡大のため整備されていない都市計画道路のうち、防災上効果の高い道路を「特定整備路線」として、整備を進めた。

70%にすることを目標とされた不燃領域率は2006年プロジェクト開始時点で56%だったが、事業終了時の2020年度では64%にとどまっており、プロジェクトは2020年度に終了したが、不燃領域率の目標が未達成なため取組みは5年間の延長となっている。

不燃領域率が64%にとどまり、目標を達成できないでいることの原因として、地域のコミュニティーや歴史を保ちたいという地域住民や商店経営者の意思が、老朽化した建物の除却（解体）や建替え・住替えを妨げていると指摘される。零細な地権者が多く、また、その所有者たちも高齢化しており、長く住み慣れた土地や住宅を手放すことは、苦痛を伴うためである。

高齢化した地権者は、地震のリスクを過小に評価する傾向があるとも言われ、そうした危険に対して敏感とは言えない人たちに対して、安全な街区の形成のための再開発といっても、説得力を持たない可能性がある。しかし、木造住宅密集地域の問題を放っておくことはできないものであり、危険な街区を安全な街区に作り変える必要がある。

（2）不燃領域率の意味するもの

市街地の燃えにくさを示す指標とされる不燃領域率が70パーセントに達することを、東京都は政策目標としている。

不燃領域率は、空地率（道路、公園などの空地の土地面積に占める面積割合）と $(1 - \text{空地率} / 100) \times \text{不燃化率}$ （燃えにくい建物（鉄筋コンクリート造など）の敷地面積が全建物敷地面積に占める面積割合）を合算した数字である。

空地の面積と、建物が鉄筋コンクリート造などの、木造住宅でない燃えにくい建物の敷地面積の合計が、土地面積に占める割合をもって不燃領域率として、市街地の燃えにくさの指標とされているものである。

木造住宅密集地域において地震が起きた際の危険である、①建物の倒壊、②火災の発生と延焼の拡大、③密集地域における災害時の活動の困難、という3つの危険をなくすためには、①人が避難し、救援の自動車が迅速に交通することができるようにするために、真っ直ぐで一定以上の幅員を持った道路に建物が接していること、②避難した人が倒壊した建物の下敷きにならないようにし、延焼が拡大しないようにするために、各戸建ての敷地に占める空地の割合を高めることや空地である公園を増やすことが必要である。

しかし、スプロールで形成された密集住宅街では、真っ直ぐで一定以上の幅員を持った道路に建物が接するようにしたり、公園などの空地を増やすためには、所有区画自体を変更する区画整理事業ないしマンションを作って居住権を立体化する市街地再開発事業を行うことなくしては実現しえない。

また、密集住宅街の建築物は、建蔽率ぎりぎりまで建築されるのが通例であるから、各戸建ての敷地に占める空地の割合を高めることは、条例で定められている建蔽率を引き下げない限り、不可能である。

このため不燃領域率を70パーセントにするとの目標を達成することは、条例で定められている建蔽率を引き下げることを行わない限り、木造住宅を鉄筋コンクリート造などに建て替えていくことによってしか、実現できない。

したがって、木造住宅密集地域不燃化対策事業は、区画整理事業ないし市街地再開発事業を行わない限り、木造住宅を鉄筋コンクリート造などに建て替えていくことを意味している。

しかし、市街地が無秩序、無計画に広がっていったスプロールで形成された密集住宅街で、木造住宅を鉄筋コンクリート造に建替えていくことだけを行うことは、密集住宅街で家が密集して建てられているという状態を、鉄筋コンクリート造にして長期に固定するという結果をもたらすことになる。

不燃領域率は、延焼防止だけであって、それですむものではない。木造住宅

密集地域は、地震により、狭い道路において建物の倒壊がおきて道を塞いでしまうと、人々の避難が難しくなるとともに救急車や消防車が通行が困難になり、生じた火災に対する消化活動や救助活動が遅れてしまうことになる。

これを防ぐには、不燃領域率を高めるだけでなく、根本的に、密集した街並みそのものを変えること、広い街路のもとで、スペースとして活用できる緑地があり、家への出入りが阻害されることのない住宅街を形成することが必要である。

木造住宅密集地域とされる山手線外側から環七通り沿いの地域の内側にも外側にも、スプロールで形成された密集住宅街が広範に存在しており、東京都の対策事業ではそれら地域の改善は何ら図られない。

スプロールで形成された街並みの問題点は、狭く曲がりくねった道沿いに、密集して家が建て込まれている点で、木造住宅密集地域とされる地域と同じ問題を抱えている。これら密集した住宅街の問題を解決するためには、不燃領域率を高めるだけでなく、真っ直ぐで一定以上の幅員を持った道路に建物が接するために、所有区画自体を変更する区画整理事業ないし市街地再開発事業を行って、密集した街並みそのものを変えることが必要である。

3 木造住宅密集地域とこれを含めたスプロールで形成された街並みの改善の必要性

土地所有権をめぐる権利調整を全面的に行うことの困難性から、密集住宅街であることはどうしようもないこととしてあきらめるのは、現実的な選択かもしれない。

しかし、防災や環境保全上大きな問題を抱えている街並みをそのままに放置することは、ベストな選択ではない。

災害によって大きなリスクが発生する危険を感じながら、現実の生活を変えることの困難性ゆえに、現状に甘んじていることは、後で大きな災害が発生してしまった後で正当化できるものではない。

東北大震災による福島の原子力発電所の放射能汚染事故などの大きな事故あるいは災害において、事故あるいは災害が起きてしまったから、事前に対策

を考えておけば良かったと悔やむことは、理性的に正しい行動ではない。

事故あるいは災害が起こる前に、リスクに見合った適切な対策を取ることは、今を生きるすべての人にとっての責務である。

スプロールによって形成された密集住宅に関し、災害が起こる前に、リスクに見合った適切な対策を取ることは、居住するすべての人たちにとって必要なことである。

都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がって形成された密集住宅街をどうしたらよいのか。

いったんスプロールによって形成された街並みを、望ましい街並みに変えていくためには、もう一回最初から街を形成するところからやり直すしかない。

もう一回街を形成する方法は、土地の権利者たちが、土地の利用形態を全面的に調整して改善するしかない。

土地の権利者たちが、土地の利用形態を全面的に改善していく過程を作り出すためには、土地の利用形態を全体的に調整するための、土地区画整理又は市街地再開発としての組合の活動による土地の権利者の合意を形成することが必要である。

4 都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がって形成された密集住宅街について、作るべき街並みのイメージ

(1) ル・コルビュジェの「300万人のための現代都市」

都市の急速な発展により、市街地が無秩序、無計画に広がって形成された密集住宅街について、防災と緑を創出することを目的とした、作るべき街並みを構想する。

日本の都市の状況を規定する要因は、日本が、人口稠密で、狭い国土であるという条件の中で、多数の人に住居を提供するとともに、人が利用しない空間を作り出し、それを緑地化することによって、災害を防ぐことができる安全性が確保され、緑に包まれた住環境を住民に提供することを実現することが目標である。

この目標として、現在考えうるベストの選択は、ル・コルビュジェが192

2年に「300万人のための現代都市」⁹として描いた、人々が行き交う場所には緑が描かれ、空の空白も木々で埋められ、緑に囲まれた中に高層マンションが点々として建つ街をつくることであると考えられる。

これは、ル・コルビュジエが、都市構想として描いたものである。都市の限られた空間において、緑地と住居を生み出すためには、高層マンションを建築することにより、住民の住居を作り出すとともに、住居となる高層マンション以外の土地を空地とし、これを緑地として整備することにより、都市空間に、安全な住居とともに自然を蘇らせることができる。

多くの人に居住の場を提供しなければならないという課題に対して、高層建築は、高密度化する都市の合理的な解決となる。

快適な住居として戸建て住宅に住みたいという人も多くいるであろう。しかしながら土地区画整理によって、戸建て住宅を整備することによって、面積当たり収容できる人数と、市街地再開発によって大規模な高層マンションを整備することによって、面積当たり収容できる人数には大きな差がある。日本が人口稠密で、狭い国土であるという条件の中で、多数の人に住居を提供するとともに緑地を創出することは、戸建て住宅を整備することによって達成するのは困難である。

したがって、大規模な高層マンションを整備することによって、多数の人に住居を提供するとともに緑地を創出することが必要である。

この場合、従来、その地域で居住していた人の数よりも、大規模な高層マンションを整備することによって、居住する人の数を増加させない必要がある。大規模な高層マンションを整備するのは、密集住宅が形成されているという問題を解決するためである。従来の居住人数よりも多くの人の居住スペースを提供することを目的とすると、従来の居住者を大規模な高層マンションに収容して、今までの密集住宅地域に空地を作り出し、緑地を創出するという目的が達成されないこととなる。

⁹ 中川理「風景学」共立出版78頁（2017年）

地域住民の土地建物所有権を立体化して、高層マンションを建築することにより、空地を生み出し、空地を原則として公共団体管理の緑地とすることを制度化することにより、大面積の緑地を作り出すことができる。

(2) ヒルベルザイマーの高度都市計画

ル・コルビュジエと同時期に、ドイツ人建築家のヒルベルザイマーが描いた高度都市計画（1924年）¹⁰ においては、高層建築が林立する中で、建築の間に緑はなく、ただ道路を人が行き交う図を、あるべき都市空間として提示している。

コンクリートで作った直方体の機能主義的な建物群のみが存在し、無機質な空間が広がるばかりの図は、死をイメージさせる。建物の外見で表現しようとするものが、何も無いにもかかわらず、コンクリートで作られ、表面に化粧板を貼り付けた、機能主義的な建物は、外見で何も表現しようとしていないものであり、外から建物を見る人に対して何ら発信をしていないモノでしかない。外から建物を見る人とのコミュニケーションを拒んでいるモノであり、見る人に対して、疎外していることを表現している。

中川理「風景学」共立出版78頁（2017年）は、「ル・コルビュジエの絵は、ヒルベルザイマーの絵に何かを加えられたものだと言えるだろう。それは、豊かな木々であり、それによって実感できる人々の生活のイメージである。そこに加えられようとしているのは、眺めの「意味」であると言えるのだろう。

（中略）ヒルベルザイマーの絵に描かれた（中略）近代主義は、その本質において、眺めの価値を作り出せないばかりか、「意味」を失わせていったのである。」と記載している。

緑は美そのものであり、居住していくうえで、美のある良い環境に住むということは、緑ある市街地に住むことである。すべての生きとし生けるものによって創り出されるモノは、生物が生きようとする目的をもって生命活動を行う結果として、生物が表現するものであるから、人間は別の生命体ではあるが、

¹⁰ 中川理「風景学」共立出版79頁（2017年）

他の生物の活動の成果であるそれら生物の表現を見て、人間もまた美しいと感じる。

自然を構成する植物も動物も、生きようとする営みを行うことの中に、外に向かって表現する行為をしており、その表現を人間は感じ取ることで、美しいと感じているのだと考えられる。

(3) 都市景観としての緑の意義

景観という都市の美を追求する上で、自然を生かすことの重要性として、緑地でない場所に緑をつくり出すことは、街並みに美をもたらすことと同義であるといえるだろうか。

日本を、自然、風土を生かした美しい国にするためには、街づくりにおいて自然を生かすことが非常に重要である。

建築家の隈氏は、人間が建築を通じて自然とつながることの重要性をいう¹¹。家の中から自然を感じることも重要であると同様に、街並みにおいても、自然を感じることも重要であり、この点を街づくりの基本にすべきである。

人が街を歩くとき、視界の中で、自然が溢れているように街を構成することが重要と考えられる。

(4) 緑のそばで暮らすライフスタイルの実現

人間の土地利用と森林で形成される生物の土地利用が互いを排除し合う関係にあることを解決するためには、人間が人間の活動のためにどうしても必要とする土地以外の、人間が有意義に利用している程度が低い土地については、自然という人間以外の生命体の形成する生態系を回復するために、人間の利用の対象から外して自然に還すことが必要である。

人口稠密となって緑が失われ続けている日本の都市部は、もともと森林地域であった土地が伐り開かれて作られている。本来は森林として、豊かな生態系を誇っていた地域は、今日でも森林を回復して、豊かな生態系を作り出すことができる土地である。

¹¹ 隈研吾「自然な建築」岩波新書29頁（2008年）

都市に転換されたかつて森林であった土地に、森林を再生することができれば、その価値は大きい。そのためには、人類の生活様式、人間の生き方を、森林という自然環境と共存するというパラダイムへ転換し、個人が森のそばで暮らすライフスタイルを実現できる環境を整備することが重要である。

(5) 市街地の海をパークシステムに変える

1938年グリーンベルト法を成立させ始まった、グレーター・ロンドン・プランは、1万4175haの緑地を買収し、市街地の連担を防ぐため、既成市街地の外延部から約16km幅で広がる緑地（農地、公園、森林等で構成）の環状帯を作り上げた。

それに対し、日本の1965年の第二次首都圏基本計画では、緑地を保全する地区を近郊整備地帯として、東京都心から50～60キロ圏内の区部周辺の地域を指定したが、緑地を保全すべき土地を買収する資金がなかったため、首都圏のグリーンベルト構想は破綻し、スプロール現象に飲み込まれて、首都圏は、市街地が連担する「市街地の海」となった。

日本の都市において、防災と緑を創出することを目的とした、作るべき街並みにおいて、高層建築を設けるのは、人々に効率的に住居を提供できるようにするためだけでなく、人々の居住空間を効率的に整理して、スプロールで密集して家が建て込まれた街並みを、緑地に変えるためである。

いままで緑を創出するために、土地を買収する資金を出してこなかったことの代償として、「市街地の海」を変えるために、市街地再開発事業により、大規模な高層建築を設けて、多数の人々に効率的に住居を提供するとともに、密集住宅を一掃して空地を作り出し大規模な緑地を創出することに、資金を投入すべきである。

(6) 都市の森林化の可能性

緑に囲まれた中に大規模な高層マンションが点々として建つ街をつくることにおいて、緑化を徹底し、都市が森林のような外観を呈することを目的とすることが考えられる。この場合、大規模な高層マンションを、地上ではなく地中に建設することができれば、都市の森林化により接近する。

都市に、森林の外観を作り出す方法として、住宅などの土地利用を地下に移し、地上に森林としての形状を作り出すことは、安藤忠雄氏の地中美術館や淡路夢舞台などで先駆的に創造されている。地中美術館は、瀬戸内の美しい景観を損なわないよう建物の大半が地下に埋設されており、地下でありながら自然光が降り注ぎ、一日を通して刻々と展示物や空間の雰囲気を変化していく。このような光景が多くの人にとって自然なものとして受け入れられるようになるまでは、地上部に都市施設の用地としての機能を保全しつつ、森林としての機能を併存させる形で森林を復活させることが考えられる。

街区における個別の建物の調和については、基本的に建物間にできる限りの多くの緑（植物、とりわけ樹木）を配置することを要求すべきであろう。街区の、個々の建物を調和させて、美しさを作り出すのは、街区の、個々の建物間の、そして建物を覆う緑（植物、樹木）である。

建築されるマンションの地上部は、高い緑化率（建築物の緑化施設（敷地内の保全された樹木、植栽、花壇等の施設並びに附属する園路、土留等）の面積の敷地面積に対する割合）を課すことが必要である。そして、緑地が転用されないためには、地方自治体の管理下に置くべきである。