

首都圏基本計画の成立

一般社団法人大都市政策研究機構
大都市政策研究班

日本でも、1880年代後半には紡績業を中心とする産業革命が始まった。日清・日露戦争前後には製鉄、機械、造船などの民間会社が次々と設立され、重工業化が進む。こうした日本の工業化に合わせて、都市では急速な人口増加が現れるようになった。東京では、東京市区改正条例（1888年公布）に基づき、鉄道の敷設、道路の拡幅、上水道の整備など、首都の体裁を整える事業が進められたが、第一次世界大戦の影響による産業の躍進で、さらなる人口集中の激化と無秩序な市街地拡大の現象が現れはじめた。1910年に約270万人であった東京の人口は、1920年には約370万人に急増するが、これは市街地の北部から西部の郊外部（現在の新宿、渋谷、中野といった地域）に住宅地が急速に拡張していった結果であった。関東大震災（1923年）の発生は、さらに住宅や工場の郊外移転と市街地の拡張に拍車をかけることとなった。

このような背景のもと、大都市の政策において「郊外地統制」（いわゆるスプロールの規制）が重要な課題となる。

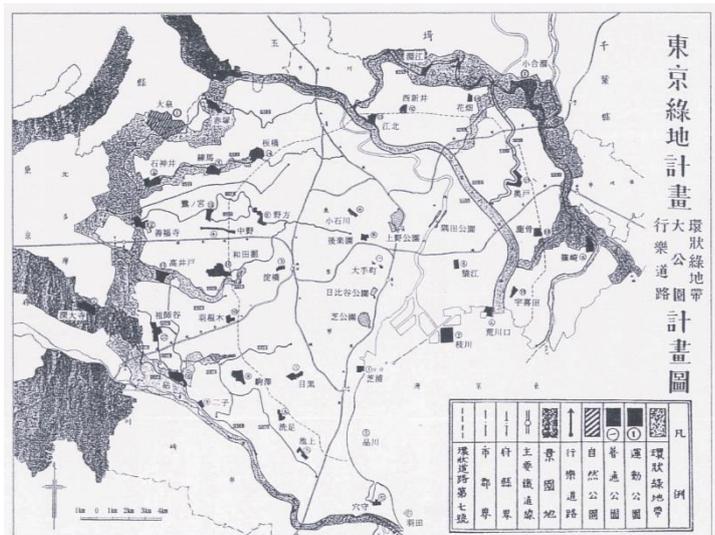
1 戦前の東京緑地計画、関東地方計画

アムステルダム国際都市計画会議（1924年）で決議された「大都市圏計画の7原則」（衛星都市を前提とした大都市圏計画と、都市計画の上位計画としての地方計画の必要性）は、日本の都市計画家たちにも大きな影響を与え、地方計画が大いに論じられるようになった。この時期に立案された東京圏の地方計画としては、1939年の東京緑地計画、1942年の関東地方計画が知られる。

1-1 東京緑地計画

東京緑地計画は、1932年に都市計画東京地方委員会（都市計画業務を担当した旧内務省の出先機関）のもとに東京緑地計画協議会を組織し、7年にわたる調査、立案作業を経て決定されたものである。この計画は、東京市を中心とする約50km圏（実際には100km圏に拡張）に及び計画区域に、公園・緑地の計画、景勝地の選定、公開緑地の認定などを定めた総合的なもので、日本初の広域地方計画とも呼べるものであった。

計画の当初の目標は、東京市域、東京都市圏に市民のための公園緑地・レクリエーションゾーンを設け、これにより郊外の市街地拡張も抑制しようとしたものであった。東京市外周部に延長72km、幅員1~2kmの環状緑地帯を設け、さらにそこから石神井川、善福



図：東京緑地計画 環状緑地帯・大公園・行楽道路 計画図

出所：石川幹子『都市と緑地－新しい都市環境の創造に向けて』岩波書店、2001年

寺川などの河川沿いに楔状の緑地帯が市街地に入り込むように計画され、実現手法として公園、運動場、市民農園、遊園地、墓地などの緑地的施設用地を充てるとした。

日中戦争（日華事変）勃発とともに防空法（1937年）が制定され、都市計画法改定（1940年）で「防空」が都市計画の目的に掲げられると、東京緑地計画における緑地は、「防空」のための緑地という性格を強める。環状緑地帯のうち、6大緑地（砧、神代、小金井、舎人、水元、篠崎）は、「紀元2600年記念事業」として用地買収され、防空対策（空襲時の避難、飛行機の発着、高射砲の設置等）上の防空緑地という解釈のもとで、一部事業化された。

なお、防空法により買収された都市計画緑地は、戦後には食料増産のための耕作地となったため、その多くが農地解放の対象となり農地として分配された。このときに公有地として存続した緑地、また農地解放後に再度買い戻した緑地は、砧公園、小金井公園、水元公園など、大都市近郊における貴重な大規模公園として現在に至っている。

1-2 関東地方計画

内務省は、1932年から京浜、京阪神、中京、北九州の4大工業地帯の過大化防止対策として地方計画の計画を進めていた。関東地方では、都市計画東京地方委員会において産業等の配置を含めた地方計画の検討が行われ、1942年に「関東地方計画」の素案がまとめられた。

この素案によると、旧東京市と横浜・川崎臨海部は疎開地区として、市街地の低密度化と防火区画の形成を図る地域とされ、その外周に緑地地区としてグリーンベルトを設定している。東京近郊の都市（大宮、八王子、相模原、大和）は特別地区として開発の対象となり、さらにその外郊では木更津、土浦、日立、宇都宮、太田、甲府などの地域が開発地区とされ、衛星都市（軍需工場、軍施設の立地が中心）として開発するという方針が示されている。

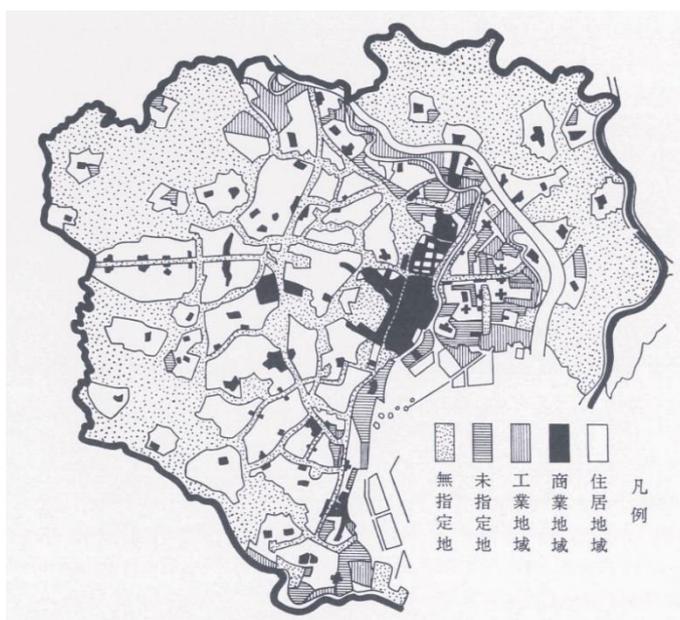
関東地方計画は、地方計画に関する制度がまだ確立されておらず、正式に決定されたものでなかったが、当時の地域整備の方向を明確に示すものであった。戦後の首都圏基本計画の策定にあたっては、大ロンドン計画のほか、これら戦前の計画の影響を受けつつ検討が進められることとなる。

2 東京戦災復興都市計画

終戦後の1945年11月、内閣総理大臣下に戦災復興院が設置され、翌12月に「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定される。この基本方針では、復興計画の目標として、過大都市の抑制並びに地方都市の振興を図るために都市の能率、保健、防災を主眼とし、国民生活の向上と地方的美観の発揚を企図することが掲げられた。

東京では、東京都計画局都市計画課長・石川栄耀のもとで、同年12月に東京戦災復興都市計画の基本方針となる「帝都復興計画要綱案」が策定された。この要綱案は地方計画（首都圏の計画）と母都市の都市計画（区部の復興計画）の二段階で構成されている。

地方計画では、東京の40~50km圏に人口10万人程度の衛星都市（横須賀、平塚、厚木、町田、八王子、立川、川越、大宮、春日部、千葉等）、さらに人口20万人程度の外郭都市（水戸、宇都宮、前



図：東京戦災復興計画の土地利用計画

出所：石田頼房『日本近現代の都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社、2004年

橋、高崎、甲府、沼津、小田原等)を想定し、これらの都市に工業立地と分散居住を図ることで合計400万人の人口を収容し、東京都区部の計画人口を350万人に抑えることとしている。一方、区部の復興計画では、都心の幹線、都心・副都心のバイパスとして復員80-100mの広幅員街路(ブールヴァール)を整備し、水辺や高台(高輪、小石川、駒込など)、鉄道沿線、100m道路沿いに幅員100-300mの帯状緑地帯をつくりあげ、この緑地帯(グリーンベルト)によって東京の市街地を人口15万人単位、面積1平方kmのブロックに分割して隣保圏単位のコミュニティを形成させようとするものであった。

この要綱案に基づき、1946年から48年にかけて「東京戦災復興都市計画」(街路計画・区画整理、用途地域、緑地地域)が順次計画決定されるが、戦災復興に対するGHQの冷淡さ、インフレ収束のためのドッジラインの公表(1949年4月)、これに伴う「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」の閣議決定(同年6月)によって、東京戦災復興都市計画は、池袋、新宿、渋谷、錦糸町、五反田駅周辺などの一部の区画整理事業等が実現しただけで大幅に縮小されることになる。

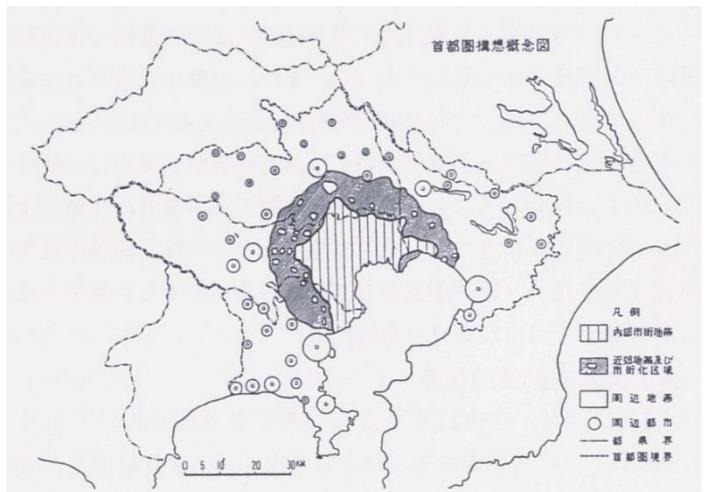
3 首都圏基本計画の成立

3-1 首都圏構想の素案

戦災復興事業が縮小される中、東京都は、首都建設を国家的事業として遂行すべきとの視点から首都建設法制定促進運動を展開し、国会審議並びに住民投票を経て1950年6月に首都建設法を成立させた。

総理府の外局として首都建設委員会が設置され、1951年から54年にかけて事業別の首都建設計画と首都建設緊急五か年計画を作成したが、委員会自体の権限が小さく、国の財政的援助も十分でないことなどから東京の諸施設の整備は遅々として進まなかった。一方、東京への人口・産業の集中は激しく、1945年に278万人にまで落ち込んでいた東京都区部の人口は、1950年に539万人へと急増、1955年には697万人と戦前のピーク人口を突破し、1960年には831万人に達することになる。

そこで、首都建設委員会は、1955年6月に「首都圏構想の素案」を提案する。この素案は、大ロンドン計画を範に取り、都心からおおむね半径50kmの区域に内部市街地地帯、近郊地帯、周辺地帯の3地帯を同心円的に想定し、近郊地帯(グリーンベルト)と周辺地帯の30km程度に位置する工業的衛星都市群のネットワークの形成によって首都圏の過大化を防止することを基本的方針に掲げるなど、その後の首都圏整備につながる考え方がほぼ網羅されたものであった。



図：首都圏構想素案－首都圏構想概念図(1955年)

出所：三大都市圏政策形成史編集委員会編『三大都市圏政策形成史』ぎょうせい、2000年

3-2 第1次首都圏基本計画

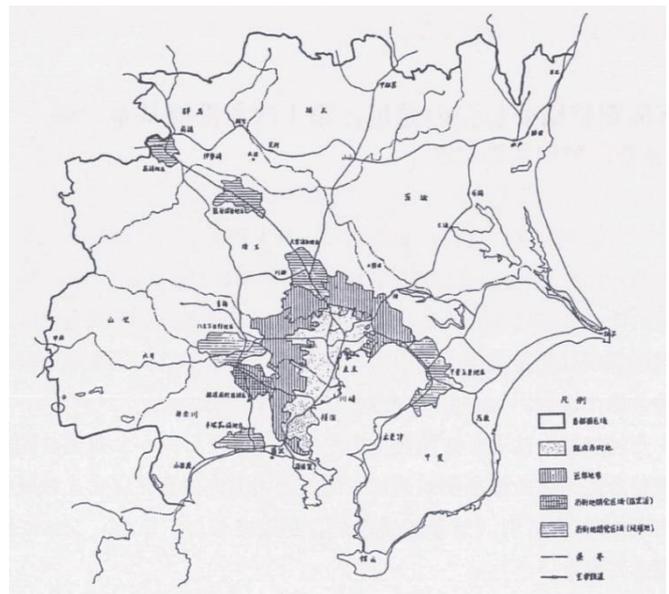
首都建設委員会の「首都圏構想の素案」が発表されると、その実現を期すべく新規立法の検討が開始され、1956年4月に「首都圏整備法」が成立する(首都建設法は廃止)。

首都建設委員会に代わり、総理府の外局として首都圏整備委員会が設置され、首都圏整備法の基本構想を具現化するものとして、1958年7月に第1次首都圏基本計画を発表した。

この計画は、東京駅から半径 100 kmの広域を首都圏として、その区域を既成市街地、近郊地帯、周辺地域の 3 つに区分し、それぞれの整備方針を定めている（目標年次は 1975 年）。具体的な整備方針としては、①既成市街地の区域として、東京都区部、武蔵野、三鷹および横浜、川崎、川口の一部を指定し、既成市街地内の整備を図ることで合理的な土地利用を図るとともに、工場、大学等の新增設を制限する、②既成市街地の周辺には幅約 10 kmの近郊地帯（グリーンベルト）を設定し、既成市街地の膨張を抑制する、③近郊地帯の外側に市街地開発区域を設け、多数の工業衛星都市を開発し、人口および産業の増大を吸収し定着を図ることが謳われた。この基本計画を踏まえ、計画期間 5 年の整備計画および毎年度の事業計画が策定されている。

整備計画のうち、1958 年 7 月の「既成市街地における宅地整備計画」では、新宿、渋谷、池袋の 3 地区を

副都心として再開発する方針が明示され、多心型都市構造の概念が初めて計画論として位置づけられた。また、衛星都市の開発・整備のために「首都圏市街地開発区域整備法」（1958 年 8 月）が、人口増加の主要因であった工場と大学等の新設を制限するために「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959 年 3 月）が制定された。



図：第 1 次首都圏基本計画当時の政策区域

出所：三大都市圏政策形成史編集委員会編『三大都市圏政策形成史』ぎょうせい、2000 年

4 首都圏基本計画のその後

ところが、首都圏、とりわけ東京都区部とその周辺への人口及び諸機能の集中は想定をはるかに超える速度で進行し、また地元市町村や土地所有者らの反対により近郊地帯が設定できなかったことで、グリーンベルト構想はもろくも崩れ去る。1965 年の首都圏整備法改正により、近郊地帯が廃止され、代わりに「計画的に市街地を整備し、あわせて緑地の保全を図る区域」として近郊整備地帯をおおむね 50 km圏内に設定することとされた。この改正は、大都市の膨張発展をグリーンベルトで物理的に抑制する政策から、広域都市地域内で諸機能を分担配置する政策に転換したことを意味した。

この方針のもと、第 2 次首都圏基本計画（1968 年）が策定される。以降、第 3 次首都圏計画（核都市の育成による多極構造の広域都市複合体の形成、1976 年）、第 4 次首都圏基本計画（業務核都市等を中心とした自立都市圏の形成による多極多圏域型の地域構造の再構築、1986 年）、第 5 次首都圏基本計画（自立性の高い地域を形成し、相互の機能分担と連携、交流を行う分散型ネットワーク構造の構築、1999 年）と、時代の要請に応じてその内容に変更を加えながら、順次策定が続けられる。

（一般社団法人大都市政策研究機構 主任研究員 三宅 博史）

<参考文献>

越沢明『東京の都市計画』岩波新書、1991 年

石田頼房編著『未完の東京計画』筑摩書房、1992 年

三大都市圏政策形成史編集委員会編『三大都市圏政策形成史』ぎょうせい、2000 年

石川幹子『都市と緑地－新しい都市環境の創造に向けて』岩波書店、2001 年

石田頼房『日本近現代の都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社、2004 年

（公財）東京都都市づくり公社「東京の都市づくり通史 特設サイト」<https://tokyo-urbandesignhistory.jp/>