

横浜市における公園 緑地と今後の課題



淵上和彦

横浜市の公園・緑地体系というテーマをあたえられて実は困った。公園緑地の体系といっても、必ずこうでなければならぬといった整然たる型があるわけではない。たとえば家庭から終末処理場まで人間の血管のように構成される下水道の系統などとはちがうのである。その理由は色々あるが、第1に公園・緑地の利用目的の多面性にあり第2に公園・緑地に対する需要度が量的にも質的にも把握しにくい性質のものであり、第3に公園・緑地そのものが規格品でなくデザイン的な施設で、自然条件、社会条件に左右されやすい、というような点をあげることができるだろう。

一口に公園・緑地といわれるが、その中には小は幼児用のプレイロットから大は地域制方式の広域緑地に至るまで、さまざまな異質のものを含んでいる。法令・制度の上からも多くの分野におよんでおり、行政上の取扱いが判然としていないものもあって、体系づけるのに、すこぶる困難を感じる。共通するところは、それらがすべてなんらかの意味で市民のレクリエーションと生活環境向上に資するとともに、都市災害・公害の防止もしくは緩和に役立つものであり、その手段として緑すなわち植物生体を利用することが多いという点にある。緑地の定義をもっと広い意味に解する議論もあるが、ここではその程度に考えておくことにしよう。

近年、都市への資本と人口の集中にともない、市民の生活環境の悪化が問題にされ、その対策として公園・緑地の整備がもっとも基本的かつ緊急を要する施策の一つであることが強調されるようになった。公園・緑地も都市のフィジカルな計画の一環をなすものである以上、そこには快適で健康な町づくりという目的に立った一つの系統的なプランが存在するはずである。次に横浜市の公園・

緑地の現状と将来について、大まかな展望をのべてみたいと思う。

2 現状

1 概観

都市計画の上からみた横浜の公園・緑地の現状はどうか。

横浜市域の大部分は海拔高50~150mの稜線をもったゆるやかな丘陵地で、その間を東あるいは南に流れるいくつかの河川が、地形を開たくし、中流部以下に小規模な平地を形成している。明治以来横浜の市街地は主として東京湾側の平地を中心に発達してきた。国勢調査による人口集中地区を図化することによって、その状況をよく読みとることができる。

横浜の公園の大部分<約80%>がこの既成市街地に集中していて、現在都市計画決定されている大規模な公園<計画面積10~80ha>も既成市街地の縁辺に沿って配列している。県営三ツ池、三ツ沢、県営保土ヶ谷、横浜市児童遊園地、屏風ヶ浦、野島の各公園がそれである。風致地区もまた、この既成市街地周辺に半円状に配置され、一部が東部海岸寄りの丘陵地をおさえた形である。市街地内部では、戦前からの都心部の大公園、戦争中の防空緑地を戦後公園とした近隣公園、それに戦災復興土地区画整理事業で造成された近隣公園とおびただしい数の児童公園群がある。

以上のように、本市の公園・緑地の現状はおおむね昭和30年頃までの市街化状況に対応して構成されたものであり、その後は相鉄沿線の子供自然公園<希望ヶ丘公園>と、本年度指定された円海山・北鎌倉近郊緑地保全区域などをのぞけば、みるべき進展をしていないのである。

2 問題点

一方、昭和30年代から本市の都市化は急速に進んだ。本牧から金沢にかけて実施または計画中の埋立による港湾・工業地帯、既成市街地における商業や管理機能の集積、広大な市域外周部にベルト状・虫くい状にスプロールしていく宅地開発、これらは市民の生活環境に、重大な変化をもたらした。

ひと昔前までは、海辺や野山で汐干狩、つみ草、散歩などが容易にできた。のどかなりし時代の週末レクリエーションはそんな形で行なわれたのである。社寺境内はよい遊び場だったし、町の裏通りは一種の広場的性格をもっていて、子供がはねまわったり、大人が仕事場にしたりする光景が見られた。第2次・第3次産業の集中と、それにともなう土地の高度利用とモーターリゼーションは、そうした日常的なレクリエーションの場を市民からうばい去ってしまったのである。

比較的公園施設の蓄積がある既成市街地でも、既存の公園だけで児童・青少年を含めたレクリエーションの欲求を満たすことはできない。絶対量の不足ばかりでなく、横浜の児童公園の大部分が戦災復興事業で造成されたために、その施行地区以外では公園のない街区が多い。

内陸部の新市街地でも展望は明るくない。宅地開発は、区画整理法、宅造事業法、横浜市宅地開発要綱、あるいは公的住宅の場合は事業主体の設計標準によって、施行地区の少なくとも3%以上の公園を造成するのであるが、3%という数字は実績によれば児童公園用地にあてるのがせいぜいで、よほどの大規模開発でない限り、近隣公園は建設できない。さきにもべたとおり、この地域では二、三の例を除けば積極的な公園・緑地施策は行なわれておらず、将来われわれはベタ一面の住宅地と化した郊外地帯で、過去の無策をなげく羽目になりかねないのである。

公園・緑地の種類は多様だが、その形態によって施設緑地と地域制緑地とする分類がよく行なわれる。前者は物的な土地・施設としての緑地という意味で、都市公園・街路緑地などが代表的なものである。後者は、土地利用制限等の手段で現状の保存<reservation>をはかる緑地という意味で、近郊緑地保全区域・風致地区などがこれにあたる。

また、目的によって利用緑地と存在緑地とする分類もよくもちいられている。それぞれレクリエーション目的に直接利用される緑地と、存在自体に意義がある緑地という意味である。前者には都市公園、後者には工場地帯と市街地を遮断する緩衝緑地や地域制緑地を例にあげることができる。

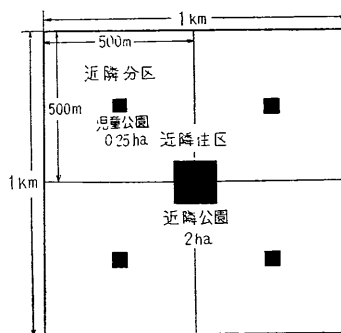
以下、その主要な形態をあげてみよう。

1・都市公園

都市公園法には一都市における公園面積を住民1人当たり6m²と規定している。この目標基準は遺憾なことに達成されたことがない点で有名だが、欧米諸国の大都市が1人当たり数十m²を目標としている例が少なくないところからしても、決して過大な目標ではない。6m²には内訳がある。1m²は

児童公園、2m²は近隣公園、3m²は大公園等にあてられているが、これはもちろん人口密度その他の条件と関係がある。各種公園の種類と標準は表1に示す通りである。

図1 近隣住区の公園の模式的配置



(1) 住区を単位とする公園

表1に示す公園のうち、児童公園と近隣公園は近隣住区を単位として設置されるもので、その模式的配置は図1にかかげる通りである。住区という概念はいろいろに使い分けられているが、ここでは近隣公園を中心にした500m圏を考える。それをさらに4分した近隣分区に児童公園が1カ所ずつ必要となるわけである。公園利用圏が平面的な距離だけで定められ、地区容積の観点を欠いているのはいちじるしい欠陥だが、これについてはあとでふれる。

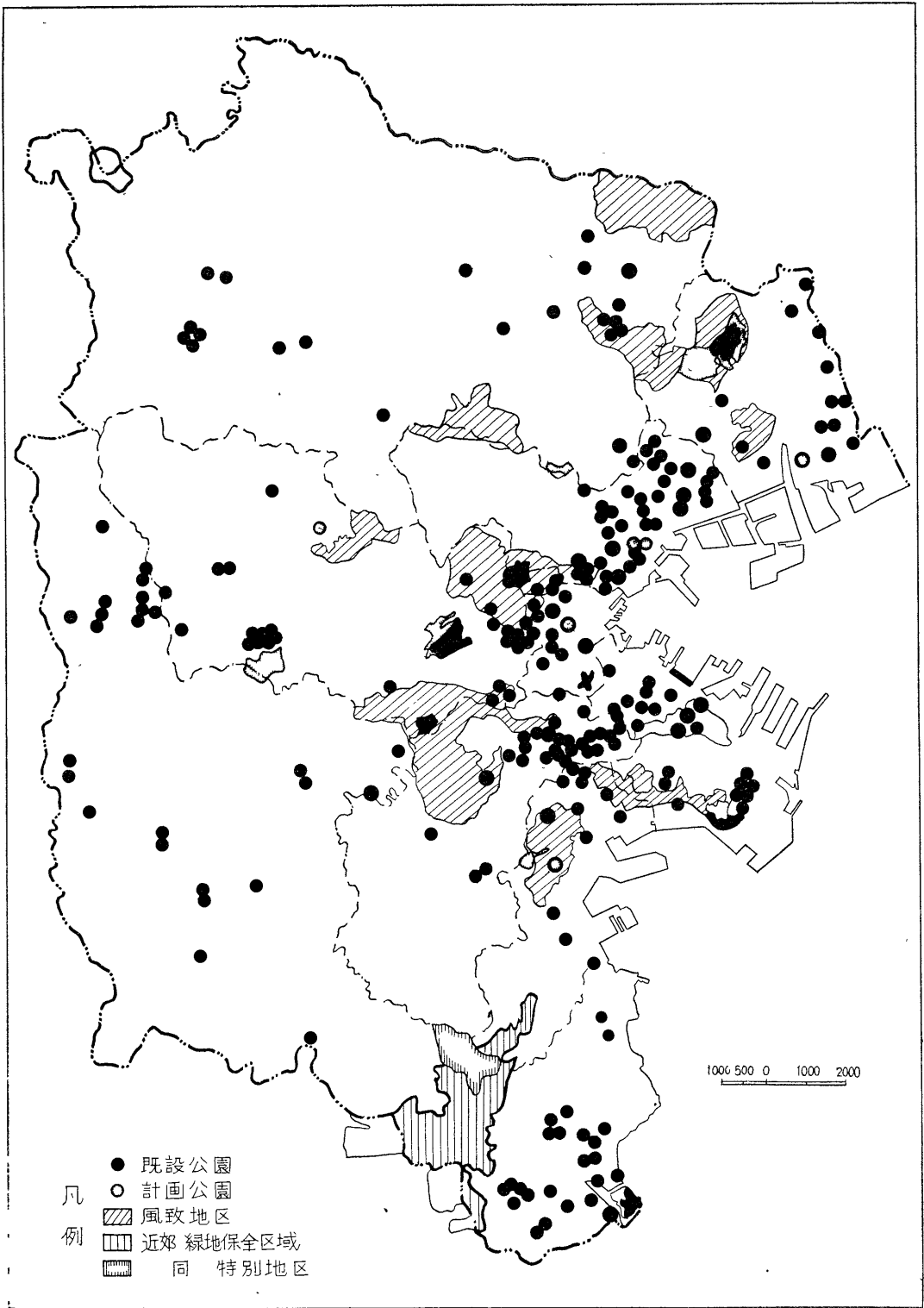
かりに横浜市域416km²の2/3が住区となったと仮定

表1 都市公園の分類と本市における現数

		公園の種類	標準面積	標準誘致距離	主な利用目的	現数
一般公園	住区を単位とする公園	児童公園	0.25ha	0.25km	児童の遊び場	245カ所
		近隣公園	2.0ha	0.5 km	主として近隣居住者の慰楽休養, 少年の運動	24 "
	大公園	普通公園	10.0ha以上	30分以内	主として休養・観賞・散歩・運動遊戯等	4 "
		運動公園	10.0ha以上	30分以内	総合的運動	1 "
		自然公園	10.0ha以上	1時間以内	風致の観賞	3 "
特殊公園		動物園	とくになし	とくになし	主として動物の観賞・慰楽	1カ所
		植物園			植物の観賞・慰楽	
		運動場			運動競技	
		带状公園			散歩・行楽・連絡通路	
		街園			修景・休養	
		海水浴場			海水浴	

<注> この外に県立保土ヶ谷<運動>, 三ツ池<自然>の2カ所がある。

图 2 横浜市公園・緑地配置図



してみると、278の近隣公園と1,112の児童公園が必要だという結果がでてくる。現数の近隣公園24、児童公園245と比較すると大へんな差である。本当にそんなに必要なのかという疑問が当然おこってくるが、かつて私たちが南区の児童公園で利用実態調査を行なった結果は、やはり誘致距離250mが児童公園の利用圏として適切であることを裏づけるものであった。その公園はかなり密集した市街地にあったが、時間帯別調査によると小学校の放課後になると公園内の児童数はリミットに達し、戸外で遊ぶ児童の3分の2は附近の路上や空地にいるのが観察された。

児童公園・近隣公園は住区単位で設置されるものであるから、一般に配置・規模は均一化され、施設内容も規格化される。これをさらに年齢別・性別に細分化する考え方もあるが、理論的にはともかくとして、ここではもっとも単純な都市公園法の基準にしたがった。

(2) 大公園・特殊公園

このランクには種々の公園形態が含まれる。表1は機能による分類であるが、もっと追加される可能性があり、たとえば史蹟公園・遺蹟公園なども考えられてよい。よくもちいられる中央公園、臨海公園、城趾公園等は、主として所在の特徴からする呼称である。

利用対象が広域にわたり、毎日利用するものでもないで、誘致圏は距離でなく到達時間によるのがふつうである。一々の種類についての説明は省略するが、公園のもっとも公園らしい特徴と存在価値を發揮する分野である。

大公園・特殊公園の計画で非常に重要なのは立地性の問題である。第1に公園となる土地の素質、すなわち地形・眺望・樹林・水面等がすぐれたものであること、第2が周辺の環境・交通手段等の外部条件である。一例をあげると、港の見える丘公園が規模の上では近隣公園程度であるのに、利

用度は市域外にまでわたっている事実がある。この公園は、名前の通りの展望にめぐまれていると同時に、外人墓地・教会・ミッションスクール等異国情緒豊かな山手通りと一体化している点に、その立地性の優秀さがある。山手通りは公園をターミナルにもつことで、公園は山手通りをアプローチにもつことで、互いに効果を倍加している。その効果の大きさは、昼夜・季節を問わない利用状況がなによりも雄弁に物語っている。反対に立地条件の選択を誤まれば、効果の減少を招くばかりか建設費・管理費の面でも大きな出費をしいられるものである。

(3) 地区公園というもの

表1にはのっていないが、私は地区公園というものを設定すべきであると考えている。この考え自体は別に新奇なものではなく、近隣単位4~5カ所の集合を地区<district>として、5ha程度の公園を設置するというは建設省の指導方針にもある。本市の場合にはもう少し大きな配置にする方がよいと思うが、いずれにしても近隣公園と大公園の中間に位置するもので、この種の公園は今後の公園系統構成上非常に重要なものと考えている。具体的には、動物園を除いた野毛山公園のようなものを想定していただければよい。

2・地域制緑地

地域制緑地とは、すぐれた自然景観を保護するために、土地の現状変更を禁止又は制限する制度である。風致地区、近郊緑地保全区域、同特別保全

表2——地域制緑地の種類と実施状況

種類	根拠法令	本市における実施状況	
		地区数	面積
風致地区	都市計画法	10地区	2,842 ha
近郊緑地保全区域	首都圏近郊緑地保全法	1 "	719 "
同特別保全地区	"	1 "	100 "
保存樹、保存樹林	樹木保存法	なし	
緑地地域	(旧)特別都市計画法	なし	

地区、樹林の保存指定等の法制があって、その概要と本市における実施状況は表2の通りである。誤解のないようつけ加えれば、県営の三ツ池、保土ケ谷両緑地は、その緑地的特色によって名づけられたもので都市公園である。

概してこの分野での実績はかんばしくなく、風致地区については、昭和16年に制定した当時なかなかすぐれた位置選定がなされていたので、実効性があったならば今日の都市景観形成上大いに効果をあげたと思われるのだが、補償制度をとまわなかったために、名目は許可制でも実際は勧告制度ほどの力しかない。実態調査によれば大半が宅地化しており、その内容も風致地区の多くが既成市街地と最近の新市街地の中間に位置していたため、バラ建ちスプロールの典型のような観を呈しているところが多い。

一般に地域制緑地は、補償制度との関連で実施がむずかしい場合が多い。有名な大ロンドン計画の緑地帯も、開発制限による税収減と、土地買取請求による支出増によって、関係自治体をたいへんな財政難におとし入れたといわれる。わが国の首都圏整備計画における近郊地帯も英国の方式にならったものであったが、規制方法立案の段階で流産してしまい、その代りとして団塊状の緑地を保全しようとする近郊緑地保全区域が、昭和41年に法制化された。本市では円海山・北鎌倉緑地保全区域がそれである。これは、特別地区では土地の現状変更を認めず、その代償として土地買取請求を認める制度になっている。一般地区では開発をできるだけ抑制し、もし開発が行なわれても良好な環境保全をするよう、およそ次のような規制基準をとっている。

- ① 開発規模を30ha以上とする。
- ② 宅地率を40~50%とする。
- ③ 1宅地の面積を250m²以上とする。
- ④ 用途規制は住居専用地区に準ずる。

- ⑤ 容積規制は第2種空地に準ずる。
- ⑥ 公園又は緑地を20%以上提供させる。

3・その他の緑地

都市公園と地域制緑地は都市の公園・緑地体系の根幹をなすものだが、そのほかの緑地の形態はいろいろあって、中には重要なものを含んでいる。

「こどもの国」・「三溪園」は制度上都市公園ではないが、実質的には公園とみなしてよいものであるし、学園・墓園あるいは社寺・遺蹟等の名勝・文化財の境域も、設置目的や管理主体こそことなれ、十分緑地としての要件をそなえているものである。しかし、ここでは今後とくに重要性を増すと思われる交通緑地と住居緑地について、かんたんにのべておきたい。

交通緑地とは、広場・街庭・街路樹等である。都市広場は欧米でよく発達し、イタリアやフランスなどの魅力ある写真が雑誌で紹介されたりしている。わが国では種々の事情から西欧的な市民広場はあまり発達せず、多くは駅前広場等の交通広場の形で形成されてきた。新横浜・横浜・鶴見駅前等に見られるものである。本来交通広場であるからには緑地は附帯的デザインにすぎないが、朝夕通勤者の眼を楽しませ、外部からの都市訪問の第一印象となるなど観賞的価値はきわめて高い。都市の美観という見地にたてば、公園よりよほどウエイトが大きいといってもさしつかえない。同様のことが街路緑地一般についていえる。大きいものでは磯子産業通りの緑地帯、小さいものでは橋畔の2、3本の樹木にすぎない街庭、また整然と立並んだ街路樹が、どれほど街の雰囲気を変え、街路そのものを美しい存在とするかはいうまでもあるまい。

住居緑地はかんたんにいえば庭園であるが、近頃のように中高層団地が増加してくると、非常に大きな意味をもってくる。中高層建築の棟間スペー

スは、幼児の遊び場となり、共有の庭園でもあり、緑のパターンをつくり出す貴重な空間である。大規模な団地になれば、住区に大きな自然景観を復活することも可能となる。

4—このからの構想

1・中期計画

国際港都建設総合計画中期計画では、表3のように公園計画をうたっている。この表では事業種別になっているのははっきりしないが、合計の内訳はだいたい大公園3カ所100ha、近隣公園21カ所60ha、児童公園400カ所90haである。だいたいというのは、港北ニュータウンなど大規模開発の計画がまだ未確定なためである。総計247ha、現有の253haとあわせて500haの公園を建設しようとするもの、最終年次の昭和48年の推計人口263万人に対し、1人当たり1.9m²<昭和43年1.31m²>を確保しようとするものである。地域別に見ると、面積率で既成市街地に21%、新市街地に68%、臨海埋立地に11%となっている。

このうち公園としてもっとも特色のあるものは、吉田川埋立による大通り公園、根岸競馬場あとの森林公園、相鉄沿線の子供自然公園である。大通り公園は面積としては4ha程度にすぎないが、その位置とプロムナード状の形態が重要であって、本市都心部の緑地として機能的にも景観的にも異色のものである。元来、山下公園から蒔田公園までの都心部を縦貫する緑のルートの一部として構想されたものであったが、両端にある程度ターミナル的要素をもてば、それ自体単独でもりっぱに機能できる。根岸森林公園は、用地取得の上でいろいろ問題をかかえているが、既成市街地内に再び実現することができない大きな森を造成しようとする点でユニークなものである。さきに港の見え

る丘公園の例でのべたように、山手丘陵の陵線を通る山手通りは、東端にすぐれた観光的エリアをもち、西端にこの森林公園をおくことによって、全延長をよいプロムナードとすることができる。子供自然公園はすでに着手しているが、本市最大の公園であるばかりでなく、立地条件が優秀な点で期待される。池、湿原、森林の景観が自然公園にふさわしい深い雰囲気をもっており、現在計画中の相鉄新線が附近一帯の開発を刺激すると思われるので、利用効果の上からも大きな価値を有すると考えられる。

港北ニュータウンの公園は、まだ具体案になっていないので、ここではふれることができないが、計画の内容によっては本市北部の公園・緑地のセンターになる可能性をもっている。

規模の上では問題にならない位小さいが、先に現状の項でとりあげた既成市街地内部の公園の偏在を是正するため、工場あと地を児童公園として活用することも計画の対象になっている。

中期計画全体を通じて、児童公園のほとんど全部と近隣公園の一部を宅地開発事業によって用地取得することを期待している。近隣公園のかなりの部分と大公園は都市計画事業として執行されるが、用地については公有地・国有地の転用、寄付行為等によって、無償または低廉な価格で取得しようとする傾向が濃厚である。財政負担を少なくす

表3—公園中期計画<昭和43~48年>

事業部門名	事業量	備考
都心部整備及び接収解除関連事業	34 ha	大通り・根岸・児童公園等
区画整理事業	95 "	{市施行、民間施、行公団施行<港北ニュータウン含む>
宅造事業	30 "	
埋立事業	28 "	金沢地先
都市計画公園事業	68 "	屏風 希望ヶ丘公園等
近郊緑地保全事業	<40>"	円海山特別保全地区
計	247 ha	

るたてまえから当然のことはあるが、一面、公園・緑地事業の体質の弱さを物語るものである。「必要な」立地が「可能な」立地へすりかえられる危険は、公園・緑地の場合とくに大きいといわなければならない。

2・今後の計画と問題点

中期計画は昭和48年までの目標計画であるから、当然そのあとに続く長期計画がなければならない。それには市域内の土地利用の動向予測、レクリエーション需要の動向予測、新都市計画法等によるオリエンテーションなど種々の前提条件があるので、明白なプランとして提示することはむずかしいが、全体の指標として施設緑地については図3のような目標設定が必要であろうと考えている。最終目標として2,400ha、市域の約6%の公園ないし公的な施設緑地を要するという考え方である。内容的には次のような問題が想定される。

(1) 都市公園

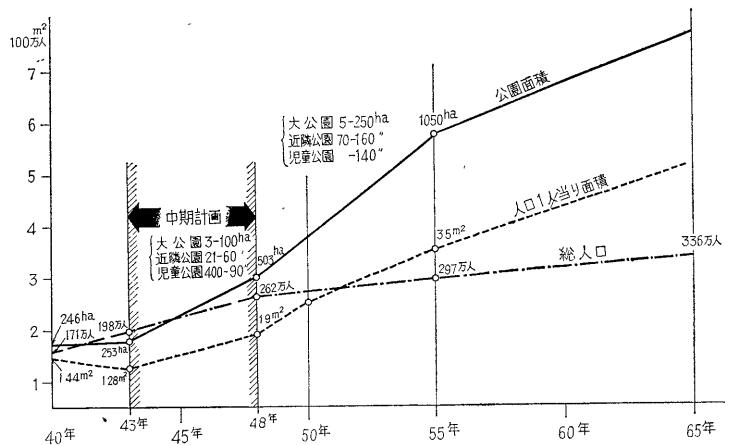
児童公園・近隣公園すなわち住区単位の公園は、従来通り主として新市街地造成にともなって設置して行く考え方でよいだろう。ただし、この場合地域の用途と人口容積の観点を導入すべきであって、たとえば商業地域では公園の面積率を緩和するかわり施設密度を高め住居地域では反対に面積率を増大させて住環境の向上をはかるのが妥当であろう。また、中高層建築の街区ではとくに人口容積の問題を重視しなければならないが、プレイロットを棟間空地で確保し、公園はまとめて大型化する措置がとられるべき

であろう。

用地取得の面からは、開発事業の法定義務の範囲内だけではすべての住区公園を造成しえないから、土地関係資金の運用によって住区形成と同時に近隣公園、地区公園の確保に力を注ぐべきである。とくに大規模開発の場合は開発当事者と市側が計画段階で協定することはそう困難でなく、資金操作さえつけば有利な形で住区公園のネットワークを組むことが可能である。

大公園・特殊公園については、本市の都市規模から40カ所内外という数を想定できるのだが、そのうちに50~100haクラスの公園数カ所はぜひ必要である。この中には、北部の三ツ沢公園に対応する南部の総合運動公園、植物の生態的景観を主とした森林植物園を含ませたいものである。大規模公園の候補地としては、港北区黒須田川沿岸、港北ニュータウン内、小机城趾、上白根・上川井、下川井、上瀬谷、矢部、円海山附近、金沢地先埋立地等をあげることができる。特殊な性格のものとして金沢称名寺の史蹟の利用も考えてよいと思う。また、港の見える丘公園から小港のワシン坂

図3 公園計画指標



<注>横浜市公園緑地の計画目標を2,400haとする。

大公園	1,200ha	33カ所	特別保全地区 特殊公園 大規模公園 地区公園等
近隣・児童	1,200ha		

に至る道路からの港を見下ろす景観はすばらしいが、この一部を帯状公園とするなどはいささか夢に走りすぎるだろうか。

大公園の完成年次は長期的に設定して行くことになるが、それが都市計画の市街区域内である場合は、用地を先行的に取得することが急務である。

この場合、起債、都市開発資金等の借入金制度によって財源を確保することになるが、現在の資金枠はあまりにもせまく、横浜市のような市街化状況をかかえている都市に対しては特別の配慮があつてしかるべきであると考え。

(2) 地域制緑地

地域制緑地の中では、さしあたり風致地区の全面的改廃を行なう必要があり、現在調査を行なっている。かんたんにいえば現行地区を新市街地又は市街化調整区域に予定される地域に指定がえするというのであるが、その際とくに本市の特殊事情として、風致地区の目的は自然の保存にあるのか、開発事業の中で新しく風致を造成することにあるのか、という基本的な問題を解決しておく必要がある。

近郊緑地保全区域は、すでに指定された南部の円海山地区に対応して、北部と中部にそれぞれ「こどもの国」、子供自然公園を核とした地区を指定すべきである。これらの地区選定にあたっては、指定の基盤となる生産緑地<農林業地域>との関係を配慮しなければならない。優良農地の分布とその保全方針等について、農政当局との意志調整が大きな要素となるものと考えている。

案外盲点になっているのが、傾斜地の利用の問題である。根岸の台地から屏風ヶ浦、金沢柴町に至る一連の急斜面は、海側から見ると市街地の緑深いバックスクリーンをなしている。いずれもかつて海蝕崖の地形であるが、これを線状のリザーベーションとすることは景観上きわめて好ましいだけでなく、金沢方面では工場地帯と後背地との緩

衝緑地として注目すべきである。要するに垂直面を利用しての視覚的効果ということなのだが、同様のことが新市街地となるべき港北、保土ヶ谷、戸塚方面にも豊富にみられる。残念なことに、現在のところこれを保存する行政上の手段がないのである。

(3) その他の緑地

広場または街路緑地の重要性についてはさきへのべた。街路樹は別として、緑地を道路上に保留することは実際問題としてなかなか困難であろうが、今後の街路計画の中で重要な側面として取上げられたいものである。交通緑地に類するものとして、近頃団地造成の中でしばしば計画されている歩行者専用通路がある。小緑道といった形態をなしている場合が多いようで、住居地の環境構造の上で意外に好ましい効果をもっている。この種の緑道システムによって結ばれた児童公園が、単独の公園に比較して利用度が非常に高いという報告が、大阪の千里ニュータウンの調査でなされている。

最後にサイクリングコースについてふれておきたい。近頃しきりに要望される施設であつて、本市では子供自然公園内に計画しているが、独立したものとして設置するとすれば、鶴見川と港北ニュータウン南縁を組合わせるコースと、柏尾川・鎌倉市境・円海山緑地を組合わせるコースとの、南北二つのループが検討の対象になる。ハイキングあるいはマラソンコースとの併用も考慮する必要があるであろう。

5———おわりに

以上、横浜公園・緑地のあり方について、解説と意見をまじえた形でのべた。予期に反して、というより予期した通り、あまり「体系」的でなかつ

たことをおわびしなければならない。

「横浜の」という点に主眼をおいたので、本市に関係がないと思われるものは省略し、反対にこれからの緑地計画に必要があると思われるものは、できるだけ広範にとり上げるよう心がけたつもりである。

<計画局公園部調査係長>