

公園行政のあゆみと 今後の課題



川口 弘

わが国における公園的性格の庭園の発生は、徳川幕府や諸藩主が、庶民に対する社会政策的な厚生施設的一端として公開庭園を創設したことに端を発し、明治6年、「社寺其他ノ名区勝跡ヲ公園ト定ムルノ件」についての太政官布告によって公園の設置が制度化されたのがはじまりと考えられる。横浜においては、慶応2年徳川幕府が居留外国人側とむすんだ条約の一部履行として、すでに明治3年、山手妙香寺境内地続きの地6,718坪の地域が各国領事団に貸与され、現在の山手公園をFOREIGNERS・GARDENとした。また同条約中の「外国並日本彼我に用ふべき公けの遊園」の創設義務の履行のため、明治7年起工、同9年竣工した現在の横浜公園がPUBLIC・GARDEN〈彼我公園〉として公開された。明治22年4月横浜に市制が施行せられ、両公園とも横浜市域内にはいったが、当分の間、神奈川県所管の公園としてその管理が続いた。その後明治42年に横浜公園が、また大正4年に山手公園がそれぞれ横浜市の手に移った。その後大正3年には掃部山公園が横浜市に寄附されている。

この間横浜市は、明治34年と44年の2回にわたって市域の拡張を行ない大横浜に発展したが、公園は大正12年の関東大震災まで、この国家的圧力と歴史的な寄附行為による3公園しかなく、他の公園の発生を見なかったという異例の事実は、おそらくその当時横浜が自然環境にめぐまれた都市であったことや、市内の私有大庭園などの公開が行なわれた事情、さらに、当時の風俗習慣の相違が公園の不足をあまり意識させなかったのであろう。すなわち本牧・原家所有の三溪園は全国にさががけ、すでに明治39年から5万8千坪の名園の大半を市民・観光客に開放して喜ばれた。一方、保土ヶ谷の岡野家所有の常盤園、青木町三ツ沢の横浜

ガーデンも、性格は異なるがともに明治40年代の創設で、市民の縦覧を歓迎した。その後大正3年には鶴見の花月園が、民間の営利的遊園地ではあるが多数の客を誘致したことなどがあげられる。横浜市民が関東大震災の日まで、みずからの手によるりっぱな公園を全然もたなかったことは、当時の横浜の社会的な位置と上述のような理由からくるものとしても、明治・大正における横浜の公園行政上の大きな問題点であった。

大正12年の関東大震災において、横浜市はきびしい被害を受けた。この復興事業は、以後8カ年にわたって昭和5年まで行政上の広汎な部門において行なわれたが、新生横浜の都市景観では公園のあざやかな姿がとくに人目をひいたものである。すなわち、在来の横浜・山手・掃部山の3公園は改装され、新たに記念公園として保土ヶ谷児童遊園地と元町公園が創設された。また復興局の手により野毛山・山下・神奈川の3公園が誕生した。ことに後の2公園は敷地造成上の悪条件をあわせ考えると、この時期は公園事業の実施時期として高く評価されるものといえよう。横浜市がこの震災復興事業によって、公園量を箇所数においても面積的にも2倍以上に飛躍させた点は、特筆すべきことである。その後漸次日本が戦時状態に深入りするにつれ、公園事業が「不急の閑事業」として冷眼視される傾向は、横浜市においても例外ではなく、この時期には防空目的を強調することによってのみ、公園緑地の予算獲得が可能であった。このような苦しい状況下に県営としての三ツ池・保土ヶ谷両緑地に加えて、三ツ沢・綱島・弘明寺・岡村・岸根・神之木・子安台・本牧小野・新山下・常盤などの公園が都市計画の決定を見、用地を取得し細々とその整備に着手していた。戦後ふりかえてみると、これらの防空緑地は多少の変化はあれ現在も一般公園の重要な部分を占めており、その当時の担当者の苦勞に改めて敬意を

表するものである。その後、終戦直前のあいつぐ空襲により、昭和20年5月下旬横浜市の市街地面積の42%が焦土と化し、さらに終戦と同時に占領軍の一大基地としての運命を担わされ、港湾施設の90%、市街中枢地約1千6百万平方メートルが接收され、全国接收宅地面積の62%におよぶなど、国家的犠牲が一横浜市に大きく負荷された。この時期には、公園も昭和20年に61%、昭和22年に28%の接收を受けている。歴史的に由緒ある山下・横浜・山手各公園も占領軍関係の占拠下に長い間おかれ、横浜・山手両公園の一部は現在もなおこの状態が続いているのである。また学制頒布50年記念の保土ヶ谷児童遊園地も英連邦軍関係者の墓地用地として占拠され、ついに売却の上隣接地に代替用地を求めざるをえなくなった。また岸根・岡村・子安台の3公園も占領軍の接收を受け、その後最近まで自衛隊用地に引継がれていた。途中やむをえず大部分を売却し、代替用地を求める予定であったが、昭和33年前後の地価の急変は十分にその目的を達しえず今日に至っている。

簡単に接收状況の一端をのべたが、このような苦しい事情下にも、いち早く在来公園の整備に着手し、また戦後の特別都市計画法に基く戦災復興土地区画整理などにより、徐々に公園用地が生み出されつつあった。この間、昭和26年日米陸上競技大会を開催するため、急きょ三ツ沢公園に第1種公認の陸上競技場を建設し、その後昭和30年に第10回国民体育大会がこの陸上競技場を中心に県下で行なわれたことはこの時期の明かるといえる記憶の一つである。昭和29年には土地区画整理法の制定をみて、従来の耕地整理法<昭和24年廃止>、特別都市計画法に基く土地区画整理設計標準で指導されていた公共施設としての公園用地の設置が明示された。また昭和31年には都市公園法の成立をみて都市公園の設置と管理の基準がはっきりと示され公園行政もようやく近代化することとなった。

表1—横浜市公園

<昭和42年5月現在>

区別	一般公園計 m ²	児童公園計 m ²	合 計 m ²
鶴見区	3カ所 61,339	16カ所 50,637	19カ所 111,976
神奈川区	7カ所 413,906	37カ所 72,997	44カ所 486,903
西区	3カ所 134,147	16カ所 31,292	19カ所 165,439
中区	6カ所 392,267	21カ所 32,436	27カ所 424,703
南区	2カ所 71,429	28カ所 42,535	30カ所 113,964
保土ヶ谷区	2カ所 179,790	24カ所 48,988	26カ所 228,778
磯子区	1カ所 43,607	10カ所 19,142	11カ所 62,749
金沢区	1カ所 189,410	20カ所 26,670	21カ所 216,130
港北区	2カ所 55,419	18カ所 30,678	20カ所 86,097
戸塚区	1カ所 14,761	16カ所 23,614	17カ所 38,375
計	28カ所 1,556,075	206カ所 378,989	234カ所 1,935,064

注 ただし、公園面積は事業実施面積である。

表2—各都市公園

<昭和42年12月12日現在>

都市名	人 口	公園数	公園面積	人 口 1人当り 公園面積
東京都区部	8,818,920	718	322 15 ha	0 36 m ²
名古屋	1,939,900	190	292 30	1 50
京都	1,367,900	176	97 46	0.71
大阪	3,156,230	300	383 83	1 21
神戸	1,217,692	158	284 80	2 33
北九州	1,042,389	300	288.13	2 76
横浜	1,885,366	234	1,935 064	1 03

注 (1) 公園の数と面積は各都市の市立の都市公園であって、公開しているものを掲げた。ただし、東京都については、都立・区立の都市公園とした。

(2) 数字は横浜市については42年月3日1現在のもの、他都市については41年4月1日に各都市の統計で使用しているものである。

終戦直後いろいろな困難はあったとしても、戦後20年の日本の各方面での立直りはめざましいものだったが、横浜における公園についても着実な伸びを示してきた。すなわち旧軍用跡地<野島公園など>の転用を含む国有地の無償借受けや、戦後とくに盛んになってきた区画整理事業、県・市の公営を含む宅造事業による公園用地の確保、また埋立事業による公園用地の誕生、用地買収による

公園敷地の造成など、その成因はいろいろ異なるけれど、本年当初において一般公園28カ所155万6千平方メートル、児童公園206カ所37万9千平方メートル、計234カ所193万5千平方メートルが整備公開されている。とくに児童公園については最近急速に増加しているが、その大部分は戦後の用地確保によるものである。最近近郊地帯における宅造事業が盛んになってきたが、児童公園の数は今後ますます増加していくものと考えられる。このような戦後の公園整備の努力にもかかわらず、最近の急激な人口増加により本年当初における人口1人当りの公園所有量は、わずかに1.03平方メートルにすぎず、法の規準に示されている人口1人当り6平方メートル、市街地で3平方メートルにはほど遠いものである。

また街路樹についても戦後壊滅に近い状態にあったが、現在ほとんどの路線で整備され、約3万本をかぞえるにいたっている。

2—これからの課題

現在横浜市の公園行政は非常に大きな問題に直面している。郊外部の無秩序なスプロールと急激な人口流入のためである。

このような強大な人口圧力のために、公園の相対的な減少、すなわち市民1人当りの公園面積は年々減少の一途をたどり、昭和20年に1人当り2平方メートル、30年に1.2平方メートルであったものが本年8月現在では1.00平方メートルに減少した。来年中には1平方メートルを割るのではないかと心配される。数と面積の上では昭和30年度に115カ所145万平方メートルであったものが、本年度では234カ所194万平方メートルとふえてきているが、急激な人口増のテンポには追いついていない。このような公園の量的な不足とともにわれわ

れが考えなければならないのは、市民の公園に対する欲求度が非常に増大しているという問題である。従来は公園がなくても遊ぶ場所があったが、今日では都市の体質が変ってきている。土地の高度利用が進むにつれて町のなかの空地が少なくなり、道路の混雑が路上をきわめて危険なものとし昔は手近かにあった山野や海辺が開発によってしだいに失われていくという現状である。

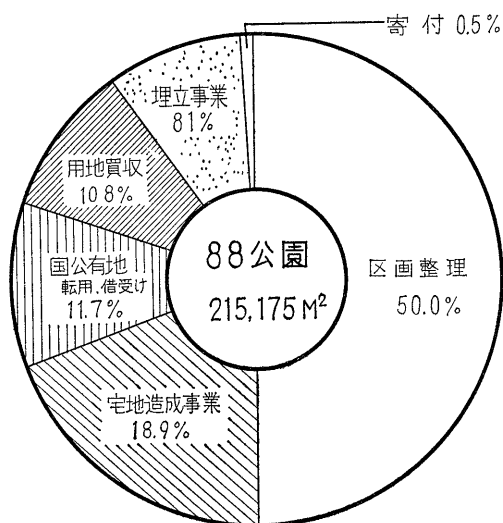
あの有名な山下公園2万坪は、戦前はシーズン中おそらく1日数千人の利用者にすぎず、苑路だけでこれらの人を収容でき、すばらしい緑の芝生の臨海公園として親しまれたものであったが、戦後接収解除して整備、公開したところ、1日数万人という利用者で、苑路だけでは収容しきれなくなり、芝生もすぐに変ぼうしてしまった。何回張り替えても長持ちせず、よほど強いものを選ぶか、模様替えをしないとだめである。最近「市長への手紙」などを見ても、身近な場所への公園設置の要望が非常に多くなってきている。加えて青少年の間に、野球・サッカー・ラグビー・ハンドボール・テニス等のスポーツが盛んになる一方で、これらがそれぞれそうとうのスペースを必要としている。

また戦後義務教育の変化も手伝って、動物の自然生態・各種植物の集落・海水、淡水魚貝類などの集約化が強く望まれている。このほかにも公害などによる生活環境の悪化から、休養を主体とした公園緑地に対する一般的な要望が高まっていることも顕著な事実である。これらの問題は都市化現象の進行につれて、公園緑地に対する要求を加速度的に増大させる原因と考えられる。

最近6年間の実績を見ると、新設公園はその数で88、面積で約22万平方メートル、年平均にして数で約15、面積で約3万7千平方メートルとなっているが、この建設のテンポでは人口増に追いつけないことはさきのべた通りである。その最大の

ガンは、なんといっても用地取得のむずかしさにある。この22万平方メートルの用地を成因別に見ると、区画整理事業によって50%、宅造事業によって19%、埋立てなどの開発事業によって8.0%、合計して都市開発事業により80%近いものが生み出されているが、用地買収によるものはわずかに11%程度に過ぎない。この数字が示しているように、現在の公園建設の最大の弱点は他の開発事業による用地取得が大部分を占めている点にある。開発事業のなかで用地を生み出させること自体は少しも悪いことではないが、それに頼らざるをえないところに、いつまでたっても公園の建設が人口増、市街化開発のテンポを下まわる原因があると考えられる。このことは市街地での増設難の一因でもあろう。区画整理事業では、施行地区の3%の公園が生みだされ、宅造事業においても横浜市では3%以上の空地の確保を義務づけている。しかし実績によれば、3%という面積は児童公園を確保する程度にすぎない。50~100ヘクタール以上の大規模な開発事業においてはじめて近隣公園相当のものを若干取りうる程度である。現在横浜市の周辺部は極端に言えば大小各種の開発計画

図1 一般公園および児童公園の用地取得原因別面積割合<昭和36年~41年>



で埋めつくされつつあるといってもよいので、このままでいくと児童公園はふえていくが、市民の各種の要望に答えるための近隣公園はまれで、大公園にいたっては皆無に近い市街地が一面にできるということになる。

このような現象は形こそ異なるけれども、道路、下水、河川、上水など建設行政のあらゆる部門に共通した問題と考えられる。そこで横浜市では、昨年宅地開発対策協議会をつくり、計画的な開発を進めるための総合的な調整機関としているが、現在の法と行政の体系のなかでは実効ある手段を見出すことはむずかしい状態にある。すなわち首都圏・大都市へのおびただしい人口集中を行政機関で抑制する手段は少なく、一方開発は民間資本の活動でどんどん進められていく。しかし、自治体が法的に指導規制することはむずかしく、公共投資があとからやむをえず追いかける形をとっている。だが、手をこまねいてばかりいるわけにもいかないので、そのなかでも公園の確保に全力をあげようと、横浜市では将来つぎのような公園建設の見込みをもっている。

- (1) 市施行・民間施行の現在進行中あるいは準備中の区画整理事業 1,800ヘクタールの3%, 54ヘクタール
 - (2) 宅造事業法による申請中または推定実施面積 452ヘクタールの3%, 13ヘクタール
 - (3) 一部河川の埋立などによる48ヘクタール
 - (4) 住宅公団の大規模開発による27ヘクタール
 - (5) ニュータウン建設計画による 155ヘクタール
 - (6) 都市計画事業で未着手のもの83ヘクタール
- 合計 380ヘクタールが予定されている。以上の数字は現在公開中の公園 193ヘクタールにくらべて少なくはないと思われるが、まだ絶対量においていちじるしい不足を示している。また大部分を他の事業に依存しているため、かりに面積的には確保できても、必ずしも必要な種類の公園を建設す

ることができるとは限らないし、全市的な配置にもいちじるしいかたよりを示すことが予想される。こうした公園行政のかたよりの是正として、たとえば現行区画整理、宅造事業が、想定地価の比較的低い時代に1ヘクタール居住人口を100人におさえて3%を義務づけることはよいとしても、最近の地価の高騰は一宅地面積をしないでちぢめて過密住区化しつつあるので、ますます道路用地は多くなり、公共用地の地価へのはねかえりという悪循環を重ねつつあるとはいえ、やはり公園用地の4.5%および6%への高率適用が望まれてならない。しかしこれとても配置的なかたより、質的な不備の是正策としては程遠く、なんといっても用地取得を含む建設費の不足をなんらかの形でおぎなわなければならない。先行的な用地取得が行なわれるならばそれにこしたことはなく、そこまでいかななくても、開発予定地内に部分的な買収を行なって、開発事業側の提供する用地を附加する形をとっても、今よりは数段の前進をみると考えられる。なお、加えて既成市街地内の移転工場跡地その他の空地確保にも、積極的に取り組まなければならない。また最近話題になっている国有農地の公園化問題も朗報の一つである。

いずれにしても今の自治体財政は現状を踏み出すだけのゆとりを持っていない。とくに横浜市は戦災と戦後の長い接収の痛手からの立ちなおりに四苦八苦している現状だから、今日の自治体財政が耐えうるような配慮のもとでの、補助金の高率適用と大幅な増額・起債単独枠の設定など強力な援助措置を希望したい。横浜市は首都圏整備計画により既成市街地と近郊整備地帯とに区分されているが、そのうち近郊整備地帯は全市域 413平方キロメートルのうち 195平方キロメートルで47%をしめている。この地帯は従来郊外の田園地帯で無指定地区であったが、近年これへの人口集中がきわめて急速となり、大小の開発事業がおびただし

表3—過去6年間の新設公園概況

<昭和42年5月現在>

年度	一般公園		児童公園		合計		市民1人当り公園面積
	カ所数	面積 m ²	カ所数	面積 m ²	カ所数	面積 m ²	
36	2	35,600	4	6,148	6	41,748	1.20
37	2	44,429	11	25,954	13	70,383	1.18
38	—	—	11	15,276	11	15,276	1.14
39	—	—	18	31,881	18	31,881	1.10
40	—	—	21	32,845	21	32,845	1.05
41	—	—	19	23,042	19	23,042	1.02
計	4	80,029	84	135,146	88	215,175	

く行なわれている。こうした事態は、当然無秩序なスプロールを招来することになるので、本市では関係方面と協議しつつ、土地利用計画の策定を急いでいる。そして、昨年できた首都圏近郊緑地保全法に基いて、3カ所の緑地保全区域約1,157ヘクタールと1カ所約110ヘクタールの特別保全地区の指定準備にとりかかり、積極的に緑を保護する施策を進めている。このようにして年々生まれてくる公園緑地帯などの日常管理も当然大きな問題となり、その処理が課題となってきている。ますますりっぱに整備されたレクリエーションの場として提供しなければならない反面、無制限に職員や費用をふやしていくこともできない。そこで現在も戦後急速に増加してきた児童公園については、それぞれ地元で公園の愛護会を結成してもらい、市民の財産として、ささやかな委託費で日常の除草清掃などをお願いしているが、今後ともこの方向で進めていくとともに、一般公園についても有料施設の運営、一般管理など、メンテナンスの委託や請負化の促進と、自治体独自の管理体制の機械化促進による能率向上の研究を進めたいと考えている。

<計画局公園施設課長>

《コメント》

特集・続 行政の再点検と提案

公園行政への期待と提案

田村 明

ここ数十年、とくに最近10年間ほどの社会情勢の変化と、これにともなう生活内容の変化はまことにいちじるしいものがある。とくに大都市生活は衣食住生活をはじめ、戦前とは比較にならない変化を示している。このような市民生活の大幅な変化にともなって、市民サービスにあたる市の行政のあり方、行政の内容も、当然大きな変化をとげざるをえないだろう。

われわれがここでとりあげようとする公園行政についても、一見あまり変化がないように見えながら、そのような新しい市民生活の変化に応じたあり方を考えていかざるをえないのである。

1世紀も前の公園は、都市のなかの一つのアクセサリーであった。都市美運動を中心に推進された近世都市計画のなかで、都市景観をととのえる重要な要素として都市公園はまずとりあげられ、これとブルヴァール<大路>が都市美の大きな要素となったのである。日本で初めての西洋式公園といわれる横浜公園と日本大通の並木道に、われわれは今でもその思想のなごりをよみとることができるのである。公園は積極的にこれを楽しむという要素もないではないが、それよりはむしろ都市の見せ場であり、静かな憩いの場としての景観的スペースとしての意味が強かったのである。

ところが都市化がすすみ、人口が大都市に集中するにおよんで、公園の機能は景観的意義よりも、積極的にこれを利用し、市民の生活の一部としてのたのしみの場所にこれを活用することが要求されてきたのである。山下公園の来訪者が、戦前も多くても数千人であったのが、最近では数万人にも