

特集・横浜の緑と保存⑤

緑の保全と創造

片田卓夫〈緑政局農政部長緑政課緑政係長〉

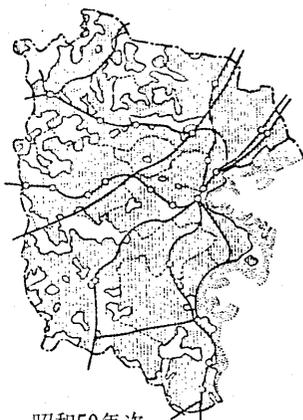
図一 市街化と緑の後退



昭和30年次



昭和40年次



昭和50年次

市街地
緑地
埋立地

一 はじめに

横浜市は、昭和二十五年前後から高度経済成長の波を受け都市化は市域全域に及び、とくに外周域における緑地の改変は著しいものがあ

る。

昭和三十年以前は市街化の進展は既成市街地からのにじみ出し程度であったが、三十五年以降は交通網の発達とともに周辺の丘陵地帯を侵蝕し始め、四十五年の都市計画法の線引きの実

施前後にその速度は激しくなり、五十年に至っては市民の生活環境を保全する基盤である樹林地は寸断され、現在も様々な圧力を受け破壊されている(図I)。

本市の緑の環境を形成している樹林地は、歴

- 一 はじめに
- 二 緑の現況
- 三 山林の保全
- 四 緑化推進と市民のかかわり
- 五 おわりに

史的な背景の中で国有林・寺社林等は殆んどなく、大部分が民有林で占められ、質・量・形状とも公共で確保している緑地以上に重要な位置にある。

現在の土地制度のもとで、緑をどのように確保し、永続的に守っていくのか、また新たな緑をいかに創り出し育成するのか、現状を把握し、問題点を明らかにし、将来への計画をもつて対処する必要がある。

ここでは、主として山林の保全と緑化の推進についてふれてみたい。

ち、なんらかの法的な制限を受けているものは、保健保全機能及び木材生産機能を有するものとして、森林法で神奈川県東部地域森林計画の重要な樹林地として位置づけられている。

①—緑地としての山林
横浜市の山林は、都市化により市街地に点状化した傾斜地の樹林と外周域に残された大規模な樹林地とに大別できる。これらの山林のう

また、計画区域外の山林も存在する位置、植生等から都市美を構成し、緑地環境の保全上からは同等の貴重な価値を有し機能している。市内における民有林の推移をみると(表1)昭和三十三年当時約一〇〇〇〇haあったもの

表一 山林面積推移

(横浜市政計書)

年度	31	36	40	45	46	47	48	49	50	51	52
全市面積(ha)	11,023	10,345	9,741	8,709	8,574	7,652	7,002	6,769	6,452	5,889	5,740
対前年比		678	604	1,032	135	922	650	233	317	563	149
減少率%		6.15	5.83	10.59	1.55	10.75	8.49	3.32	4.68	8.72	2.53
指数(31年100)	100	93.8	88.4	79.0	77.8	69.4	63.5	61.4	58.5	53.4	52.1
面積(ha)					5,377	4,664	(4,364)	(4,064)	3,763	3,286	3,151
対前年比					713	(300)	(300)	(300)	(301)	901	477
減少率					13.3	(6.4)	(6.9)	(7.4)	19.3	12.7	135
累積					713	(1,013)	(1,313)	1,614	2,091	2,226	4.1
減少率					13.3	(18.8)	(24.4)	30.0	38.9	41.4	2,226
指数(46年100)					100	86.7	(81.2)	(75.6)	70.0	61.1	58.6
面積(ha)					3,198	2,988	(2,889)	(2,789)	2,689	2,603	2,589
対前年比					210	(99)	(100)	(100)	(100)	299	86
減少率					6.6	(3.3)	(3.5)	(3.6)	10.0	3.2	14
累積					210	(309)	(409)	509	595	609	0.5
減少率					6.6	(9.7)	(12.8)	15.9	18.6	19.0	609
指数(46年100)					100	93.4	(90.3)	(87.2)	84.1	81.4	81.0

表一 緑地保全の推移

区分	事業等名	昭和48迄	昭和49	昭和50	昭和51	昭和52	計	備考
緑地保存(全)	近郊緑地保全区域	719ha	—	—	—	755ha	755ha	
	同特別保全地区(買取面積)	100ha (5,993m ²)	— (6,372)	— (8,772)	— (9,255)	— (12,480m ²)	100ha (96,812m ²)	
	緑地保存事業	281.6ha	15.4	15 (46年解除△55.3)	33	41.6ha	331.3ha	
	市民の森設置事業	6地区 74.8ha	1地区12.5 追加 0.2	1地区10.2 解除△0.6	3地区 114.4	1地区22.5ha 追加 1.3	12地区 235.3ha	開園10地区 129.1ha
	斜面緑地買取	13,880m ²	13,890ha	(寄付) 4,661	(寄付) 5,434	0	37,865m ²	
	名木古木保存事業	39種 230本	53種 586	32種 158	24種 72	21種 44本	81種 1,090本	
	風致地区指定	3,474ha	—	—	—	—	3,474ha	

が二十年経過した現在五、七四〇haと半減し、市域面積の一四〇程度になっている。これに対する山林の保全状況は(表2)、法規制により一応担保されているもの、市民の協力により保全されているものを合わせて約一、四〇〇haである。

このうち公共で確保している緑は近郊緑地特別保全地区一〇〇ha(買取済九・七ha)と市が独自に取得した斜面緑地三・八haの計一〇三・八haであり、今後も引きつぎ行われるであろう多様な開発行為等による山林の減少を考えると、緑の保全をはかるには不足な量であるといえる。

② 新たに作り出した緑

市内の緑のもう一つの顔は、町にうるおいを与え、美観を向上させる役割がある緑で、市街地に創り出された緑があげられる。

街路、学園・公益施設等の公共で行う緑化、住宅地、団地内の市民参加による緑化、工場・事業所等の職場環境向上のための緑化があり、現在まで種々の手法により緑化の推進を行ってきたおり、緑化面積は総計二五〇ha以上、植栽された樹木も約百万本にのぼっている。

これらの緑化対策は、緑化可能なスペースの

すくない劣悪な状況の都心部において実施され

ているため、生み出された緑量はすくないが、立体的な視野ではボリュームのあるものに感じられ、価値の高いものであると評価できる。

表一 用途規制と緑被状況

用途地域	建ぺい率	土地被覆特性	土地被覆状況				
			年次	緑被地	裸地	非透水地	
市街化調整区域		山林・農地・農家集落 線引以前からの開発地	S40	89.9%	2.2%	8.0%	
			S50	80.1	1.9	18.0	
市街化区域	1 第一種住居専用地域(1)	30% 40	戦前からの住宅地、農家集落 宅開要綱適用前後の宅造地	S40	72.5	3.9	23.5
				S50	57.9	3.3	38.8
2 同 (2)	50 60	戦前からの住宅地 宅開要綱適用前後の宅造地	S40	60.6	5.8	31.9	
			S50	38.8	4.0	57.2	
3 第二種住居専用地域	60	高中層住宅地 中低層住宅地	S40	43.8	6.7	49.5	
			S50	28.6	4.8	66.6	
4 住居地域	60	住宅地 住商混在地	S40	39.2	8.3	52.5	
			S50	28.7	4.0	67.8	
5 商業地域	80	高中層商業地域 中低層商業地域	S40	1.9	8.8	89.3	
			S50	1.9	5.6	92.5	
6 工業系地域 準工業地域、工業地域 工業専用地域	60	内陸工業地域、臨海部新工業地域 臨海部旧工業地域	S40	22.4	21.6	56.0	
			S50	7.9	3.1	89.0	

(横浜市昭和50年調査)

③—横浜市の緑被地率

横浜市はどの位の緑で覆われているのか参考までに示してみたい。表3は、昭和五十年に調査した用途地域別の緑被地を時系列で対比したものである（緑被地とは樹林地・農耕地・草地を合せたものである）。

緑地の量は、区域区分を設定した際の土地利用現況による要因も関係していると考えられるが、全体に建ぺい率と逆の相関関係を示しており、用途規制の強い地域は緑被率が高く、市域全体では約四二%が広義の緑で覆われているといえる。

昭和五十二年に「緑に対する市民の意識調査」を実施したが、この結果、市民は自己が生活している周囲に三〇%前後の緑を要求している。現況の緑被地率では市民が要求している緑量は一応満足させることはできるが、これからの推移のなかで民有の緑が減少すれば、公共で担保している緑量だけでは要求水準を維持することはむずかしい状況になるといえる。

三——山林の保全

市民生活に密接な関係をもつ山林は、存在する位置、規模によりその効果は種々の形となつてあらわれる。都心部にある斜面の山林は量的

にはすくないが、人間の視野では非常に大きな緑量として感じ、その果している機能は高く評価できる。

また、市域周辺部の山林は自然的な効用を有し、散策の場や憩の場としても利用され、さらには、拡大する市街地と対決し阻止するための水際であり聖域ともいえる。緑地として様々な機能をもつ山林の保全は、社会的・経済的条件が複雑にからみあった多くの問題をのりこえなければ達成できない。昭和四十五年の都市計画法の区域区分では、緑地として将来にわたり保全することが望ましい森林は、市街化調整区域に組み入れられ、一応の目的は成就されたと考えられるが、線引きは、あくまでも暫定的な手段であつて、その後の手当てとして何等かの施策を構じなければ所期の目的を生かすことはできぬであらう。

緑地は、公共で確保することが確実な手段であるが、限られた財源のもとで対応する以上、市民の積極的な協力を受けながら、現在考えられる手法を推進することが望ましい結果を生むものと確信している。ここでは、横浜市が独自の施策として市民の参加を得て実施しているものと、法制度で保全しているものについて紹介してみる。

①—市民の協力と山林の保全

昭和四十六年、緑政局が誕生し、同時に市民参加を柱とした緑地保全の施策を実施に移した。緑地保存特別対策事業として事業化された内容は、一定規模以上の山林の保全対策、大きな森を形成する山林の保全と活用手段等である。この事業の特徴は、市民と行政が相互の意志を尊重し、共に手をたづさえ進められていることにある。

②緑地保存地区の指定

横浜市の市街化区域は市域の約七五%を占め、住宅地の中に介在化はしているが、斜面の山林やまとまりのある山林が残されている。そのまま放置すれば、いずれは開発され消滅することは明らかである。市街地の緑地景観を保全するには、都市内林として残されている資産を守る手段がほしい。現在の高地価のなかで、これらの山林を公共で確保するには財源を考えると、まず不可能である。

そこで市街地の緑地を残すため山林所有者へ呼びかけ、市民と行政が協力しあい、相互の了解のもとで保全をはかる方法を実施した。植生の良好なまとまった山林を、市長と所有者が、保存契約を締結し、一定の期間保存し、管理を実施してもらう方式である。山林所有者の義務は、山林の適切な管理をし、緑地として良い状

態を維持することで、市長は、緑地保存に係る奨励金の交付と樹林保全上必要な苗木の供給を助成措置としている。現在まで、約三三〇ha以上の指定をしており、市街化区域内山林面積の一一％にあたる民有林の保存をはかっている。

④市民の森の設置

市民の森は大規模な樹林地の保全をし、自然に親しむ機会の少くなった市民へ憩の場を提供し、情操教育、自然教育の教室や、レクリエーション空間に利用し、さらに緑を介して地域のコミュニティの醸成や市民の役割分担の場等、多方面にわたる目的を考え、活きた利用がされるよう設置している。

市民の森は山林所有者の理解ある協力によって提供され、十年間の使用契約を結んでいる。森の整備は、自然地形を生かし、植生の保全をし、自然教育の教材となる植物、野鳥、地質、地域の歴史等を考慮した解説板や、樹木・草木のネームプレートを設置し、休憩施設、散策道をつくり市民に公開している。現在までに一二ヶ所が設置され、面積は二三五haに達している。

それぞれの森は、鎮守の森のように周辺住民の日常の散策や子供の遊び場として地域にとけこんでいるもの、ハイキングやオリエンテERING等の広域なレクリエーションの場として利用されている大規模な深山のたまたまの場である

森、牧場や花畑・温室を抱きこんだ農業生産活動を見聞できる森、植物や野鳥が観察できる自然教育園的な森など位置・地形・植生・規模・整備内容から多様な特徴をもっており、多くの人達に親しまれている。実態調査によると、利用者は年間約五十万人以上と推定され、八〇％以上が市民であるが、あとの二〇％弱は東京を含む県下近隣の都市からも利用されている。年間を通じ利用されているが、春秋は特に多く冬は減少する他の屋外施設と同様の傾向である。

⑤市民の森の管理

最近市民は、緑は貴重な市民の財産であるから保全しろ、町を美化し、ゴミのない都市づくりを行え等の提案をよくしている。しかし町にゴミをちらかし、住宅地周辺の山林や河川にゴミを捨てているのは誰なのか。枯葉が落ちる、毛虫が発生した、日照に邪魔だから木を切り倒せと要求し、町に植栽された樹木を傷つけ、引き抜いたりする行為をしているのは誰だろう。

緑の保全や街の美化は個人の力に依存したり、行政が実行するだけでなく、市民全体が努力し、行政と協力しあったなかで始めて可能になる事柄ではないかと思う。市民の森の制度は市民の一人一人が市民の貴重な財産である緑をどう考えているのか、市民が行うべき役割と行政が行う役割の分担についてどのような意志を

持って行動するのか、行政側から市民に対し提起した質問状であると考えている。

市民の森の管理は、地元で設立された愛護会に委託をしている。愛護会は山林所有者、住民及び地域団体が主体となり構成されており、活動は自主的に行われ、活動内容は組織の総意により決定される。主なものは、森林内のパトロール、清掃、草刈、施設の補修等の管理作業、植樹、緑化事業への協力等があげられる。これまでの活動では、地域住民が積極的に参加し、住民相互の対話の場として利用され、自分たちの森として大切に育ててくれていることは嬉しい限りである。

緑を媒体としたさまざまな作業を行うなかで、住民相互のコミュニケーションをはかり、個々の力が結束されたときにいかに大きな力を発揮することができるのかを認識し、住民が果たさなければならぬ役割を確実に理解し、市民の森が核となり、さらに多くの人たちにこの精神を広げ運動の展開ができる組織に発展するよう希望をもちたい。

⑥利用者の礼儀

市民の森愛護会では、いま困っていることがある。それは利用者のマナーが非常に悪いことである。愛護会は、利用者が緑の環境を気持よく満喫できるように日常の活動を行っているが、

不心得者が多く、ゴミの放置、施設類の破壊、樹木の害傷行為、森内の植物の盗掘や隣接の農耕地、竹林から生産物を泥棒する者等々、数えあげたらきりが無い位の被害を与えている。

なかには、無法な行為を注意すれば、ケンカ腰でくっつかかる者がいる。子供連れの親が多く、子供の教育には好ましい結果は与えないと思うのだが……。

これでは一生懸命管理をしている愛護会の人たちが気の毒である。公の物や他人の物を大事にする気持のない市民、所有権の区別がつかぬ市民が多いことは困った現象である。平素、公施設の管理者責任を追求し、緑地を残せ、街をきれいにしろといっている市民はどこへ行ってしまったのだろうか。

市民の森には、ベカラズづくめの立看板は利用者を通じて設置しないようにしているのだが……。

公の施設を利用する者は、権利の主張をするのも結構であるが、施設利用に対し、自らの責任があることを認識し行動するのが礼儀であろう。多くの人たちの善意の結晶により成立している市民の森も、無法者が今後も横行するようだと、厚意をもって山林を提供してくれる地権者や管理組織からの協力体制も得られなくなり、将来は設置することがむずかしくなるので

はないかと懸念する。利用者の質の向上を願い、悪い結果にならぬよう祈るほかはない。

② 法制度による緑地の保全と課題

緑地の保全に関する制度はいくつかの省庁で制度化されているが、ここでは代表的なものとして首都圏近郊緑地保全法による緑地の指定についてふれてみる。

本市では、昭和四十四年に金沢区、磯子区、戸塚区にまたがる七五五ha（五十三年に一部追加）の区域を円海山近郊緑地保全区域に指定している。この区域のうち一〇〇haを特別保全地区にし、公共の緑地として確保している。

制度の利点は、開発行為の制限により、緑の保全がはかれ、特別保全地区は指定だけで永続的な担保が可能である。近郊緑地の指定で問題として現れた点がいくつか思いあたる。まず、法規制をかけることによりおこる緑の破壊がある。

地権者は自己所有地が利用規制を受けることを嫌い、制限をされる前に対応手段を構じた。緑を形成している立木の伐採を行い、土地を売却し、これとともに開発行為が続々とおこり、昭和四十五年の都市計画法の区域区分の実施が近づくと相乗作用をおこし、大規模な開発が続き、優良な自然地形と緑が大幅に失われてし

まった。法規制に対するアレルギーが地権者にあり、財産保全のため自己防衛の手段を発動させ、緑を破壊する行為が急激に促進された例である。

つぎに他法令との整合と山林の評価について考慮すべき点がある。ここでは森林法との関係を考えてみよう。特別保全地区の指定をした区域内は、経済活動としての林業が営まれ、ほとんどの山林が良好に管理されていた。が、最近では林相が悪化し荒廃しつつある。

横浜市の樹林地は天然林で構成されているものは、ごくわずかであり、一〇〇％近くが用材林もしくは薪炭林として造林された人工林である。横浜では林業を専業とし、経営している者は非常に少ないが、副業として造林をしている者は数多くいる。

森林法では造林を業とするための施業計画の位置づけがあり、林野庁では山林の生産機能を助長する諸施策を行っている。近郊緑地保全法では、森林法の位置づけはされているが、実際の運用面では、植林地の皆伐は緑地保全計画から微妙な裁量の幅の中で判断をされ、林業を継続する条件は大幅に制約をされている。用材林は標準伐期令に達すれば当然皆伐され、跡地に植林をし、林地の更新をはかる。薪炭林もまた然りである。

山林は更新し適切な管理下で生命を吹きこまれているのである。この点は一考を要する。また、山林の価値についても検討すべき点がある。造林は一つのサイクルが五十年前後の長期間にわたっている。山林の価値は造林事業の全期間に投下された資本の蓄積がされており、この努力の成果に対する評価は適正であるべきであると考えられる。

特別保全地区は緑地として山林を買うのか、更地を買うのかどちらなのであろう。樹林地を買うのであれば、実態を踏まえ樹林地の適正な評価を与えるべきではないだろうか。

現在、国では用地費については財源が用意されているが、樹木に対しての補償は計上されていない。この制度の適切な運用をするためには、国は市町村の超過負担分を考慮した上で、これに見合う財源を用意する必要があるといえる。

つぎに樹林の管理問題がある。天然林では人為的な手が加えられると樹林相が変化してしまうが、人工林は各樹齢に従った適切な管理が必要である。美林を保つためには計画的な施策が決め手になる。特別保全地区に都市計画決定され、資産として運用の出来なくなった山林は、所有者が果して管理をするのであろうか。造林された樹林地は指定をするだけでは優良な緑としては機能しない。

買収済の山林を含め美林を保つためには、どのような管理手段を構じたら良いのか、今後の大きな課題である。

四——緑化推進と市民のかかわり

横浜市では、緑の保存と緑化の推進をはかり、健康的でうるおいのある住みよい都市づくりを目的として、昭和四十八年六月に「緑の環境をつくり育てる条例」を制定している。条例では、市長と市民は協力しあい、一体となって緑の作戦を推進することをうたっている。市長が果さなければならぬものとして

- 緑化のための施策の策定と実施
- 市民との協力体制の確立
- 公共公益施設の緑化
- 緑化用樹木の供給

が規定されている。

また市民と市長が協同して行うものとして

- 地域の緑化
- 緑地と樹木の保存、保護
- 緑地の保存、緑化推進に係る協定
- 工場・事業所等の緑化
- 開発され破壊された緑の復元

などがあげられている。

都市の美を構成し彩るものの一つとして緑が

ある。緑に関する行政を進めるとき、将来、大きな広がりを持つ期待できるものとして緑化の推進があげられる。市街地の緑の創造は従来からも種々の方法を実施しているが、今後も新たな施策を検討し、緑を増やす努力を続けなければならない。緑化推進は行政だけで対応するのではなく、市民の自主的な協力体制と一体となって行うことが理想的であり、より効果があげられる。

横浜市の現在の緑化推進の施策は

- 行政が自ら行う緑化推進
 - 行政指導による緑化推進
 - 市民参加による緑化推進
- の三つに区分できる。

①——行政が行う緑化推進

市街地の緑の創造をするには、まず行政が自らの機構内部の連絡をはかり、最大限の努力を傾注し、公共の諸施設の緑化を推進することが第一である。ここでは一つの例をあげてみる。

公共施設で大きな緑化空間を有し、市民の参加をはかれるものとして街路があげられる。街路は、都市の機能を高める動脈であると同時に、都市を代表する一つの顔である。街路の表情がみずぼらしい灰色の町は魅力のない都市といえよう。またその顔は公共投資の状態や経済活動までうかがうことができる。街路を緑化するこ

とは、町の雰囲気をやわらかく保ち、都会人に豊かさややすらぎを与えている。街路の緑化の主役は街路樹であり、横浜市では既成市街地の植栽可能な大部分の路線は完了している。

また、都心部では、歩道にそった植栽帯の設置も着々と進行し、美しい花が街行く人たちの目を楽しませている。市内の街路は中心部では最近、とみにその表情は豊かになってきているといえよう。

町には緑が年々増えていくことは確かであるが、これとともに悩みもある。植物には管理がつきもので、緑化された総てのものの管理を行うとすれば、管理の面で追いつかなくなることも予想できる。緑化された総量と管理能力は比例関係にあるが、当節の諸々の行政需要が増加する中で、実際には投下可能な人員には限度がある。たとえば、ここで行政が行っている一部分を市民が分担してくれたとすれば、これまでかかっていた能力を他方面に分散することができ、市街地の緑はさらに増加することが可能になる。ところが現実には、街路樹や植栽帯は悲鳴をあげている。ゴミの吹きだまりになり、看板のつかい棒にされ、足ふきマットの乾燥の場にされ、みじめなものは、人に踏みつぶされ、株ごと引きぬかれている。

住民や付近の人たちが、わずかな心づかいを

注いでくれるだけでも、こんな状況にはならぬいのではないだろうか。街路緑化と市民とのかわりは今後の宿題事項としておきたい。

②—市民参加による緑化の推進

緑をつくり育てる条例には、市長と市民が協同して行うものとして、いくつかの規定があり、これを受けた市街地の緑化推進の施策に緑化推進地区設置事業、団地緑化事業、地域緑化事業等が該当し実施に移されている。これらの事業は、すべて地域住民の参加と行政との積極的な協力体制によって推進がはかられている。

緑化計画は、住民と十分検討し往復運動をくりかえす過程で樹立され、事業実施は、住民で組織された緑化推進母体の自主的な努力提供と行政側からの資金面、技術面のサポートとを一体化し、地域総ぐるみで行っている。緑化完了後は住民が樹木の管理をし、技術的な援助が必要となるときは行政側が指導をし補ってきている。

いままでは、各事業がそれぞれ地域を設定し個々に対応し、それなりに緑化は進んできている。市街地の緑化を総合的にいき、各事業が一つに統合されるのならば効率をあげられる。昭和五十二年に緑の地域カルテともいえる市街地モデル緑化推進計画を検討してみた。行政が行う緑化推進と市民参加による緑化推進を合併

した緑化対策である。

本年度はこの計画を事業化し実施するが、限定された緑化スペースの条件のもとで、住民と知恵を出し合いながら、より良い緑化を推進し、住民主導型のシステムが確立できることを期待したい。

また、横浜は、寄り合い世帯の巨大集団であるため地域共同体として機能する組織が育成しにくい町である。自分たちが居住する生活環境を自らが参画し造り上げるうちに、行政への要求だけでは果実の収穫が得られないことを理解してもらい、さらに自らが体験することで、地域住民の団結や、共同体としての地域社会を築きあげ、緑を軸として住みよい町づくりへ発展することを望みたい。

五——おわりに

横浜市では、いままで緑の保全や緑化の推進を市民の協力を受けた行政施策として独自の方法で実施し、大きな効果を上げてきている。

今後、これらの輪をさらに拡大させるためには、現在、課題となっている税制に関する諸問題、緑の管理と市民参加に関するシステムの研究、財源の確保などを検討し解決することが重要な鍵であるといえる。